

Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público

(Versión preliminar)



Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público¹

Tabla de Contenido

Introducción

- I. La Planificación Estratégica como instrumento de la gestión por resultados
 - Conceptos
 - Preguntas Básicas
- II. Planificación Estratégica, Planificación Operativa y Presupuesto
- III. Requisitos para una Planificación Estratégica que sirva al proceso presupuestario
- IV. Componentes del Proceso de Planificación Estratégica
 - a. Misión
 - Definiendo los Productos y los Usuarios
 - b. Visión
 - c. Objetivos Estratégicos
 - d. Estrategias y Planes de Acción

¹ Este Manual en revisión, es parte de la serie Manuales de Publicaciones de ILPES; que será prontamente publicado. Ha sido elaborado por la Dra. Marianela Armijo, del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública de ILPES. Se agradece la valiosa colaboración de la consultora de ILPES, Dra. Rosario Bello.

V. Indicadores de Desempeño

- Conceptos
- Para que se utilizan los indicadores
- Tipos de Indicadores
- Construcción de Indicadores: 10 pasos básicos
- Ejemplos de Medición Compleja
- Lecciones Aprendidas de la utilización de los indicadores como instrumento de un presupuesto orientado a resultados

VI. Aplicación de la planificación estratégica y los indicadores de desempeño en el sector público

Introducción

El ILPES pone a disposición de sus alumnos este Manual de Planificación Estratégica y de construcción de Indicadores de Desempeño, que procura sistematizar la experiencia reciente del Instituto. El ILPES ha prestado asesorías, realizado cursos nacionales e internacionales y coordinado talleres de alto nivel en varios países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana). La misión es robustecer los procesos innovadores de la región en materia de gestión por resultados, insistiendo en una perspectiva multianual y participativa, para rescatar la importancia de la planificación en la gestión pública.

El propósito de este manual es examinar las vinculaciones entre la planificación estratégica, los indicadores de desempeño de los organismos públicos y el proceso presupuestario orientado a los resultados. Aunque ya existe alguna información sistematizada, este manual pretende despejar dudas respecto de los conceptos más utilizados, mostrar las distintas alternativas metodológicas empleadas por los países en sus procesos de planificación, y resaltar los aspectos más edificantes en la construcción de indicadores de desempeño.

Así, se definen los conceptos más frecuentemente usados en los procesos de planificación gubernamental, se detallan las principales lecciones aprendidas, se examinan las modalidades de vinculación de las herramientas de planificación estratégica con el marco lógico. Se propone asimismo una metodología simple para construir indicadores de desempeño, enfatizando la necesidad de articular el sistema de monitoreo y evaluación con diversos tipos de indicadores "inteligentes", para distintos propósitos. Se busca identificar las mejores prácticas, y los errores más frecuentes que complican el uso de estas herramientas. La experiencia muestra que es clave la generación de un ambiente propicio a las reformas, que hagan posible la capacidad de construir una

institucionalidad en torno a la planificación del desarrollo y a la evaluación de los programas públicos.

El manual no tiene como propósito desarrollar aspectos teóricos que muestren las diversas vertientes académicas de la planificación gubernamental, ni tampoco presenta un análisis exhaustivo respecto de los Sistemas de Evaluación del Desempeño y los arreglos institucionales que existen en los distintos países. No obstante, contiene una importante literatura de ambos temas a la se que puede acceder en Anexo.

I. La Planificación Estratégica como instrumento de la gestión por resultados

Conceptos

La Planificación Estratégica, PE, es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen.

La Planificación Estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias)² para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la PE es una

² El término "estrategia" se deriva del griego "Strategos", que significa, literalmente, "general del ejército". Cada una de las diez tribus de la antigua Grecia elegían cada año un Strategos para dirigir su regimiento. En la batalla de Maratón (490 AC), los strategos asesoraron al Gobernante político como un consejo. Dieron asesoría "estratégica" sobre la gestión de las batallas para ganar las guerras, en lugar de asesorar sobre "tácticas" de manejo de las tropas para ganar las batallas. Con el tiempo, el trabajo de los strategos creció para incluir funciones judiciales.

herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas.³

A partir de un diagnóstico de la situación actual (a través del análisis de brechas institucionales), la Planificación Estratégica establece cuales son las acciones que se tomarán para llegar a un “futuro deseado”, el cual puede estar referido al mediano o largo plazo.

La definición de los Objetivos Estratégicos, los indicadores y las metas, permiten establecer el marco para la elaboración de la Programación Anual Operativa que es la base para la formulación del proyecto de presupuesto.

³ Aun cuando la PE tiene una larga data, teniendo su origen en ámbitos militares, y su uso en las organizaciones privadas alrededor de la década de los sesenta. Posteriormente, surge como instrumento de apoyo a la gestión pública en el marco de las iniciativas del New Public Management, de mediados del ochenta en los países de la OCDE. Por ejemplo, en el marco del Government Performance and Results Act o Ley de Eficacia y Rendimiento del Gobierno, iniciativa impulsada en 1993 en Estados Unidos, las agencias ejecutivas debieron desarrollar como base para la presentación de su presupuesto, planes estratégicos, planes anuales de desempeño cubriendo el conjunto de actividades del Programa y elaborar reportes anuales del desempeño del programa del año fiscal.

El uso de la Planificación Estratégica en el ámbito público se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados.

Las características centrales de la gestión orientada a resultados son:

- Identificación de objetivos, indicadores y metas que permitan evaluar los resultados, generalmente a través del desarrollo de procesos planificación estratégica como herramienta para alinear las prioridades a los recursos y establecer la base para el control y evaluación de las metas.
- Identificación de niveles concretos de responsables del logro de las metas.
- Establecimiento de sistemas de control de gestión internos donde quedan definidas las responsabilidades por el cumplimiento de las metas en toda la organización, así como también los procesos de retroalimentación para la toma de decisiones.
- Vinculación del presupuesto institucional a cumplimiento de objetivos.
- Determinación de incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo a compromisos de desempeño.

La planificación estratégica es un proceso que antecede al control de gestión, el cual permite hacer el seguimiento de los objetivos establecidos para el cumplimiento de la misión.

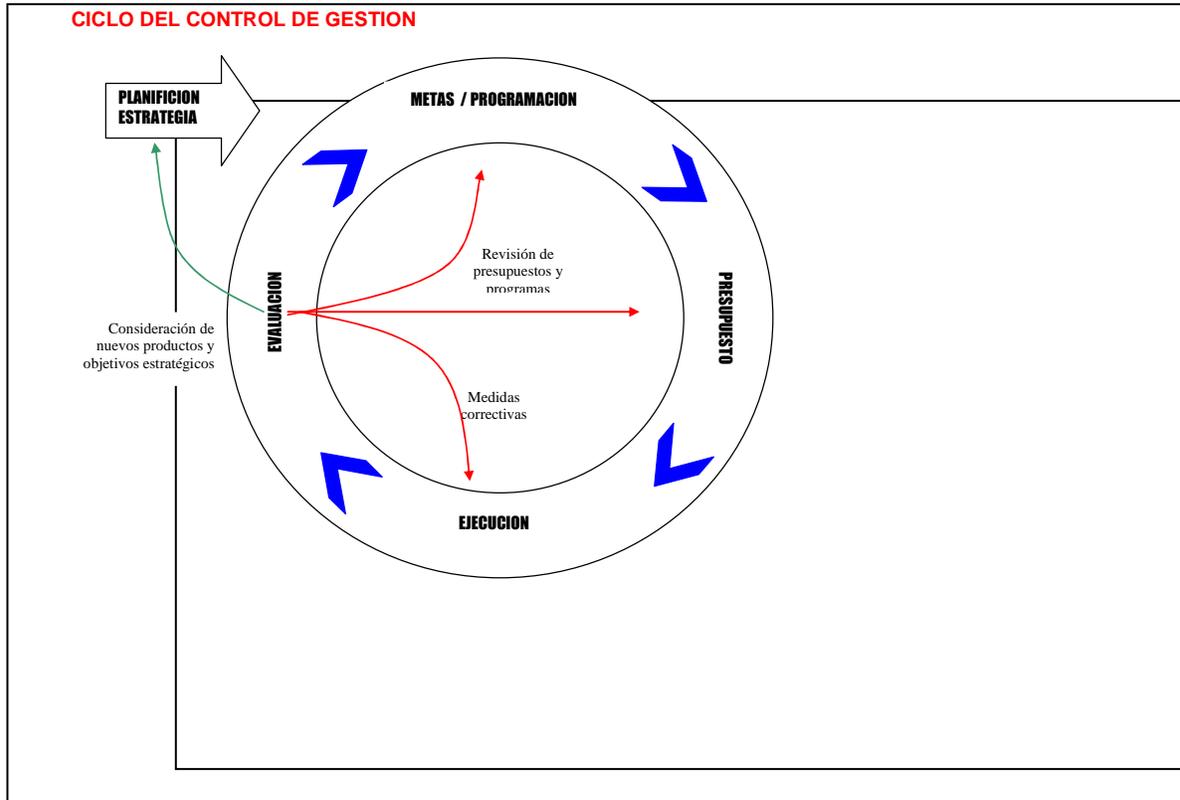
La PE cubre aspectos de carácter macro que involucran el mediano y largo plazo y apoya la identificación de cursos de acción que establezcan las prioridades institucionales.

La planificación estratégica es un proceso continuo que requiere constante retroalimentación acerca de cómo están funcionando las estrategias. En el sector privado, las organizaciones tienen señales de su desempeño a través de indicadores claros, tales como las utilidades, los retornos sobre la inversión, las ventas, etc. Los indicadores entregan información valiosa para la toma de decisiones respecto del curso de las estrategias, validándolas o bien mostrando la necesidad de efectuar un ajuste. En las organizaciones públicas, las señales no son tan claras, y el diseño de indicadores que permitan monitorear el curso de las estrategias, es un desafío permanente.

En el marco de las actividades de planificación de las organizaciones es necesario distinguir entre la planificación estratégica y la planificación operativa. Aun cuando ambas tratan de determinar los mejores cursos de acción, la primera se refiere al largo y mediano plazo y la segunda se relaciona con el corto plazo.

Cuando hablamos de planificación estratégica nos estamos refiriendo a las grandes decisiones, al establecimiento de los **Objetivos Estratégicos** que permiten materializar la Misión y la Visión. Por lo tanto la PE es la base o el marco para el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación de dichos objetivos, es decir, el control de la gestión no se puede realizar sin un proceso previo de planificación estratégica.

Vinculo entre la Planificación Estratégica y el Control de Gestión



(*) Adaptado de Figura: Las cuatro etapas del control de gestión.

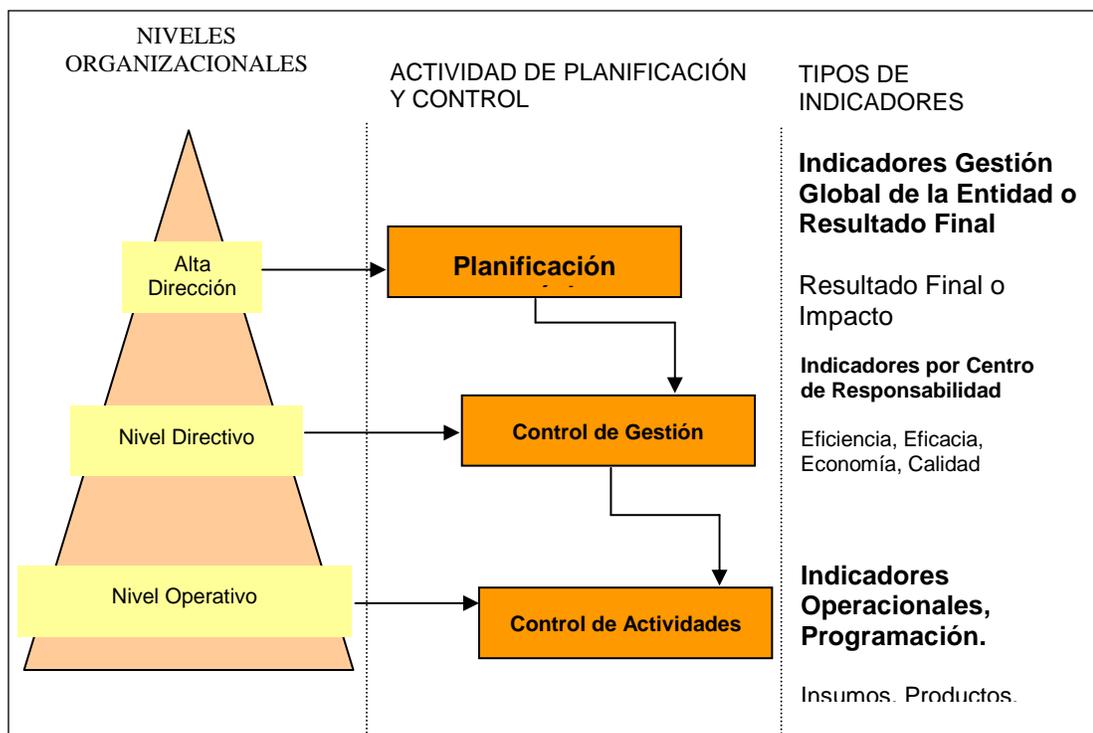
Anthony Robert N. "El Control de Gestión" Marco, Entorno Proceso". Harvard Business School. Ed. Deusto. 1998

La planificación estratégica pone su foco de atención en los aspectos del ambiente externo a la institución: los usuarios finales a quienes se entregan los productos principales o estratégicos y los resultados finales o los impactos de su intervención.

Cuando hablamos de planificación operativa nos estamos refiriendo a la determinación de las metas de corto plazo, las cuales permiten hacer operativas las estrategias. A partir de esto es posible realizar la programación de las actividades y la estimación del presupuesto que se requiere para llevarlas a cabo.

La planificación operativa tiene que ver con la generación de metas y compromisos internos que son parte de la programación para lograr los productos en la cantidad y el tiempo necesario. Desde esta perspectiva, la información proporcionada a través de indicadores de gestión, tiene menor interés desde el punto de vista de la rendición de cuentas a la ciudadanía y al Congreso.

En el gráfico siguiente podemos observar el tipo de indicadores que son apropiados a cada uno de estos niveles de decisión.



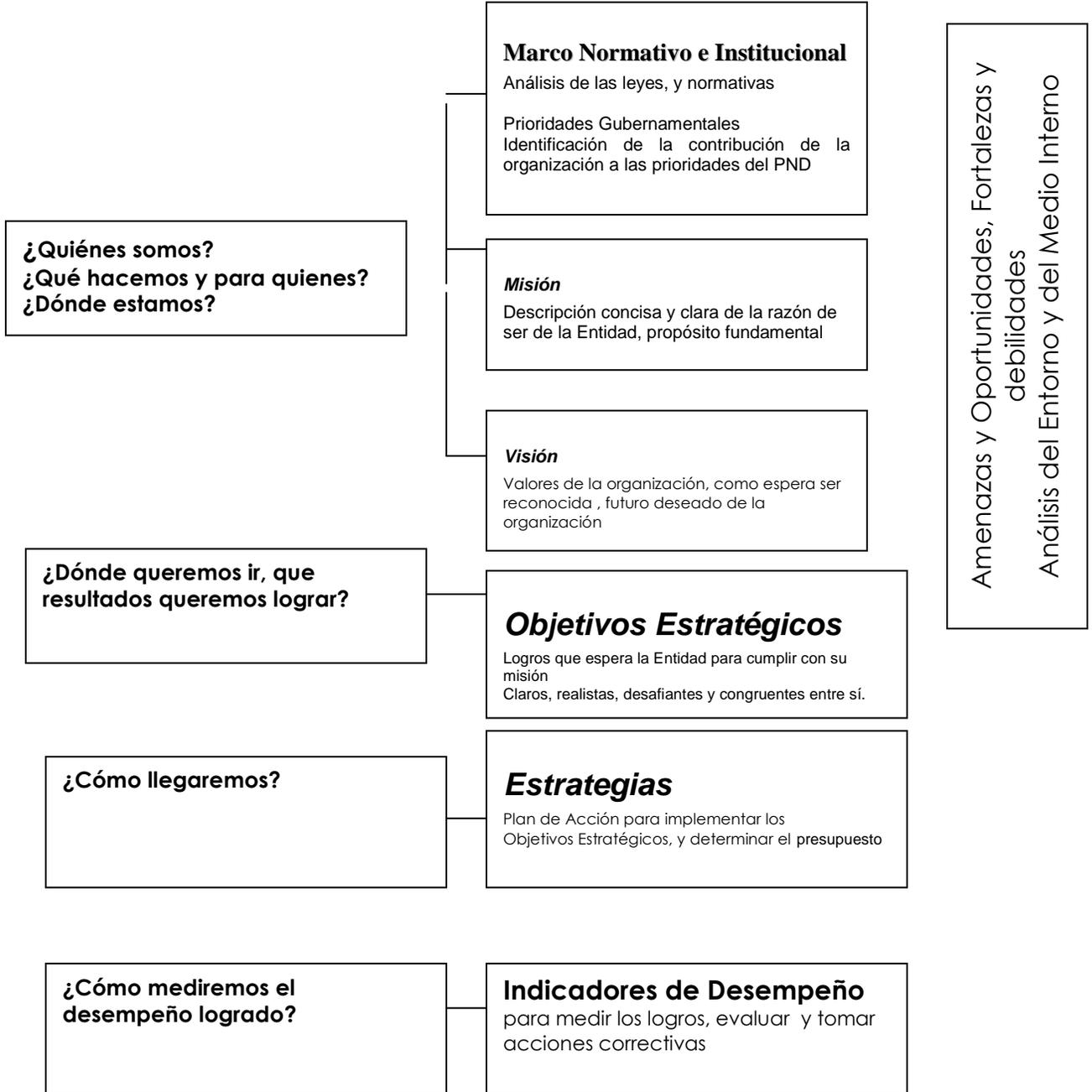
Fuente: Adaptado de Robert Anthony (1998).

Componentes del Proceso de Planificación Estratégica

Las metodologías para desarrollar procesos de planificación estratégica son variadas y encontramos en la literatura diversos enfoques. Desde el punto de vista de las organizaciones públicas, no existe en general un modelo a seguir y encontramos esquemas metodológicos que tienen mayor o menor complejidad. A diferencia de la programación operativa y el presupuesto, la planificación estratégica tiene menor grado de rutinas y protocolos estandarizados.

La planificación estratégica en el ámbito público es una herramienta que nos ayudará al establecimiento de prioridades, objetivos y estrategias como apoyo a la definición de los recursos que necesitamos para lograr los resultados esperados, por lo tanto debe ser un proceso simple e incorporado en la rutina de la toma de decisiones directivas en el proceso presupuestario. Desde esta perspectiva, debemos contar con estándares de confiabilidad para identificar aspectos claves que apoyen la gestión organizacional, tales como la definición de la Misión, Objetivos Estratégicos, Estrategias, definición de metas e indicadores. En el esquema No 1 siguiente, se desarrolla un modelo básico de planificación estratégica.

Esquema No 1 de Planificación Estratégica



II. Requisitos de la Planificación Estratégica en el ámbito público

El uso de la planificación estratégica apoya la toma de decisiones en diferentes niveles de decisiones gubernamentales y los enfoques metodológicos que pueden apoyar este proceso son variados.

Las mejores prácticas en la aplicación de Planificación Estratégica a nivel gubernamental insisten en la necesidad de que la técnica utilizada se apegue a los siguientes requisitos:

1. Definir los responsables de los Programas, áreas o divisiones que tienen a cargo la producción de los bienes y servicios

Asumir un proceso de PE, implica tomar decisiones respecto de cursos alternativos de acción con los recursos presupuestarios. Si bien en la mayor parte de los países los grados de discreción para el uso de recursos están predefinidos o condicionados por los límites de gasto anuales, la perspectiva estratégica permitirá identificar las mejores alternativas respecto de cómo se asignarán los recursos y que consecuencias generará en términos de la entrega de los bienes y servicios y los resultados.⁴

Por esto mismo es fundamental el involucramiento de los directivos de los Programas y su coordinación con las áreas de planificación y presupuesto de las entidades. Finalmente los directivos a cargo de los Programas deben tener la facultad de incidir **sobre los aspectos que determinan la efectividad de la gestión.**

⁴ Ver Berretta N, Tavares, M. Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias. Banco Interamericano de Desarrollo. PRODEV. Diálogo Regional de Política. 2006.

2. El proceso de planificación estratégica debe ser la base para la definición de los planes operativos y la programación presupuestaria.

Por lo tanto:

- Su realización debe ajustarse con el calendario presupuestario.
- La metodología y contenido del proceso debe responder preguntas básicas para avanzar hacia un presupuesto orientado a resultados: qué productos generamos, para quienes, en qué condiciones, que resultados comprometemos.
- Las metas y las líneas de acción de corto plazo deben estar alineadas con las definiciones estratégicas. Este alineamiento debe permitir la identificación de los aspectos financieros y operativos para materializar el presupuesto.
- Si bien la PE debe permitir la revisión de la Misión, Objetivos Estratégicos, ésta debe orientarse a fines muy instrumentales, que facilite su uso para determinar la asignación presupuestaria más favorable para la contribución al resultado deseado.
- La metodología que se utilice debe permitir su aplicación anual, en el marco del proceso presupuestario, por lo tanto no debe ser compleja. El tipo de preguntas que aborde la Planificación Estratégica debe permitir responder aspectos básicos para definir cursos de acción hacia los cuales priorizar recursos.
- Aun cuando la misión y visión pueden ser revisadas, éstas en general son definiciones ya asumidas por la institución. En los siguientes tipos de situaciones será necesario hacer una revisión con mayor profundidad.

El Programa o Entidad ha tenido una evaluación que recomienda la revisión del tipo de productos que provee: ampliar, eliminar, refundir algún tipo de bien o servicio.

A partir de un diagnóstico organizacional se detecta que es necesaria una ampliación de la cobertura de los bienes y servicios hacia otras regiones del país, lo cual implica ampliar el ámbito de acción del Programa o la Entidad.

A partir de una política gubernamental se priorizan acciones en determinado sector, dándose competencias extraordinarias a un Programa o Entidad para asumir la ejecución de dicha política.

- Sin embargo en el marco del proceso presupuestario anual, que no requiera analizar aspectos como los recién mencionados, un proceso básico de PE puede ser abordado de forma rápida (de acuerdo a las prácticas internacionales, perfectamente puede ser realizado en un mes), solucionando aspectos tales como:
 - Revisión del desempeño de los productos finales (estratégicos) del año t-1 (año anterior) en base al monitoreo de los indicadores de desempeño.
 - Revisión del desempeño actual y el comprometido para el año siguiente.
 - Breve **análisis del entorno**, especialmente de los aspectos presupuestarios, financieros, u otros establecidos por la institucionalidad gubernamental. Asimismo dentro de este análisis de entorno pueden identificarse aspectos relacionados con: Instituciones similares, situación del mercado en los casos que amerite y que afecte los costos, o las tarifas de la entidad, o hechos extraordinarios que impliquen la definición de objetivos y estrategias.
 - Breve análisis del **ambiente interno**, que permita analizar los procesos y si éstos se ajustan a los requerimientos de eficiencia, calidad, etc., si se cuenta con los recursos humanos suficientes para abordar la ampliación de cobertura Geográfica necesaria, etc.

3. La PE debe permitir la definición de los resultados esperados de la gestión anual. Por lo tanto el énfasis debe estar enfocado en el **QUE** esperamos lograr en un plazo determinado, para que nuestros productos sean provistos de forma eficiente, eficaz, y de calidad. La metodología de PE debe permitirnos la identificación adecuada de los objetivos estratégicos. Por lo tanto si los objetivos que se identifiquen son irrelevantes desde el punto de vista de lo sustantivo del quehacer institucional o son poco desafiantes respecto de las mejoras institucionales y/o del programa, los indicadores que permitirán monitorear y evaluar el desempeño también serán débiles.

4. Para saber si hemos cumplido con los Objetivos propuestos es necesario que la PE sea la antesala del control de la gestión.

Así como se define un proceso de PE anual, debe establecerse un sistema de control de gestión que permita registrar los objetivos, metas e indicadores a lo largo de toda la organización, para establecer el monitoreo y evaluación posterior.

Esto implica abordar un requisito clave, asociado a la pregunta **¿Cómo sabemos si estamos logrando los resultados?**

Establecer los indicadores como fase final de la PE, implica definir cuales son Indicadores Estratégicos y cuales serán parte de los Indicadores Operativos del control de actividades necesarias para la implantación de los planes, proyectos, etc.

III. Planificación Estratégica y Planificación Operativa Anual

Articulando las decisiones estratégicas con los aspectos operativos

Los planes operativos anuales son herramientas utilizadas en el Presupuesto por Programas y constituyen un conjunto de actividades que valorizan los insumos que se requieren para la realización de éstas.

La técnica de presupuesto por programas se orienta a determinar producción final en volúmenes físicos y valorizarla desde el punto de vista de los recursos financieros y programarla anualmente en los POA. Sin embargo cuando dicha programación se realiza sin un referente de mediano plazo, no permite ser un instrumento de apoyo útil a la toma de decisiones.

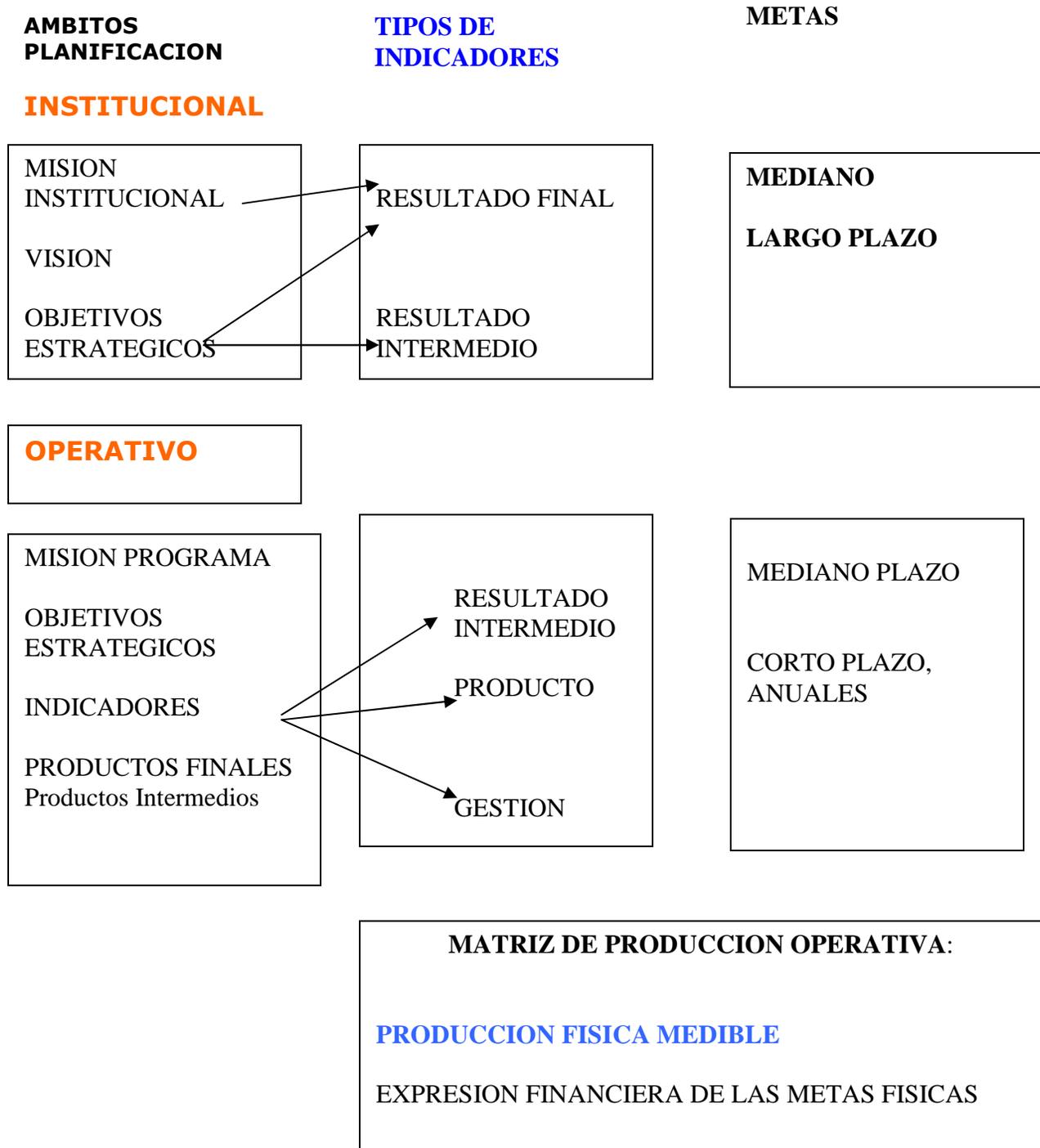
El Plan Operativo Anual (POA), debe estar articulado adecuadamente con definiciones estratégicas tales como la misión, los productos y usuarios, y los objetivos estratégicos.

En la práctica se observa que el POA es utilizado como un equivalente a la planificación estratégica y encontramos documentos extensos que transcriben la Misión, Visión, diagnósticos institucionales y listados de objetivos que en general no tienen la característica de estratégicos, siendo que representan funciones permanentes.

La articulación entre los niveles de planificación se grafica en el Esquema No 2:

Esquema No2

Formato tipo de un Proceso de Planificación Estratégica, Planificación Operativa y tipo de indicadores claves para el monitoreo y la evaluación



1. El plan operativo anual es la base para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto, de ahí la importancia que haya una adecuada sintonía con las prioridades establecidas a nivel de la Planificación Estratégica.
2. La Planificación estratégica debe ser realizada, tanto a nivel Institucional (o sea Ministerio o Entidad Descentralizada), así como a nivel de las Unidades Ejecutoras de los Programas.
3. El Plan Operativo Anual, es un instrumento que debe sistematizar los aspectos "operativos" relacionados con las actividades que permiten materializar los productos en una expresión anual. Para ser coherente con los objetivos y metas de la Institución y del Programa, debe recoger en su programación justamente las prioridades establecidas en términos de la calendarización de las actividades, identificar los insumos necesarios para la generación de los productos finales, y los procesos que conlleven inversiones, contrataciones, etc.
4. Las Unidades Ejecutoras de Programas deben estimar cual es el volumen preliminar de la producción final o intermedia, o las prestaciones que se deberán cumplir anualmente para satisfacer los requerimientos determinados por el Plan Estratégico, específicamente a nivel de los Objetivos Estratégicos.

Los proyectos de inversión debieran quedar claramente determinados en esta fase.

Sin embargo de acuerdo hemos observado algunas dificultades prácticas para la articulación entre la Planificación Estratégica y la Planificación Operativa que se mencionan a continuación.

En pocos casos los ejercicios de PE institucional están vinculados a la identificación de los recursos presupuestarios necesarios para el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Aun cuando no siempre el cumplimiento de los objetivos estratégicos requiere contar con mayores recursos, en la práctica los mejoramientos en la calidad de los servicios (de salud, educación, transporte, etc.), la ampliación de la cobertura de atención, implica financiar nuevos proyectos de inversión o contar con la contratación de personal calificado, incorporar nueva tecnología, etc.

Sin embargo se observa que cuando es necesario programar los recursos presupuestarios, teniendo como referencia la PE, muchas veces ésta no es considerada en la discusión presupuestaria. Sucede también que la programación realizada a nivel de Unidad Ejecutora no es tenida en cuenta en el presupuesto del Ministerio, debido a mecanismos centralizados en los procesos de presupuestación.

Otra situación muy frecuente que dificulta considerar las metas asociadas a los objetivos estratégicos, se deriva de la lentitud de procesos de licitación de inversiones o la dificultad para emprender los rediseños organizacionales necesarios que permitan lograr las mejoras en la calidad, tiempos de respuesta y/o niveles de producción que aseguren la cobertura esperada. En la práctica aprobar una compra puede requerir de 6 a 8 meses, o bien, lograr una autorización de mayor personal también puede ser un asunto complejo.

Otro problema que genera la propia técnica del presupuesto por programa, es la necesidad cuantificar los bienes y servicios a proveer, en términos anuales, lo cual dificulta mucho la estimación de aquella producción que es de carácter intangible o bien cuyo dimensionamiento físico es irrelevante, como por ejemplo "asesorías".

En muchos casos las propias leyes de presupuesto, obligan a la estimación de la producción física como requisito del proceso de programación y formulación presupuestaria. En estos casos de producción genérica o intangible nos encontramos con situaciones como las siguientes:

Producto: Asesoría Ministerial

Meta: 10 asesorías

Indicador: Asesorías realizadas/asesorías programadas

Supongamos que por alguna razón el equipo de asesores se ve enfrentado a una mayor demanda de asesorías y realiza 15 asesorías anuales. Podemos decir que la meta se supera en un 50%. Qué consecuencias tiene esto desde el punto de vista del cumplimiento de la misión de la entidad, que efectos tiene desde el punto de vista de los usuarios.

La vinculación programática con la estimación presupuestaria:

En la práctica, la vinculación directa entre las metas de producción final y el presupuesto es compleja. Un ejercicio interesante al respecto donde se vincula la PE, programación operativa y el presupuesto, y su expresión en las metas, se realiza en Martinere (2007).

En este documento se hace un ejercicio de un presupuesto de carácter plurianual que permite identificar las variaciones de los recursos asignados sobre el grado esperado de cumplimiento de los objetivos y metas, aspecto que es clave a la hora de identificar cuales son las consecuencias de establecer los recortes presupuestarios sin considerar las variables estratégicas.⁵

Dado que el insumo principal para la elaboración del POA es la PE, y la asignación del presupuesto (el cual debe ya tener incorporada los límites de gasto), en muchos casos ambos procesos no se realizan a tiempo, quedando muy poco tiempo a las instituciones para realizar una programación operativa que refleje realmente la situación estratégica institucional.

Para que haya una expresión monetaria de los planes establecidos en la PE y traducidos en el POA, las Unidades de Planificación y las de Presupuesto debieran trabajar estrechamente y en forma coordinada entre los Programas y la institución.

En la práctica sucede lo siguiente:

Las instituciones elaboran su POA sin referencia del PE institucional.

La Unidad de Presupuesto está desvinculada de la Unidad de Planificación.

No siempre los Programas Presupuestarios tienen Unidades Ejecutoras, con claras responsabilidades directivas, por lo que no hay un traslado de los compromisos establecidos a nivel institucional, con la parte ejecutora.

Las soluciones para lograr una mayor articulación, que se observan en la mayor parte de los países tienen que ver más con temas de mejorar

⁵ Ver página 51. Martirene (2007)

procedimientos presupuestarios que cambiar normativas. Asimismo la clave pareciera estar en la búsqueda de compromisos de cumplimiento de resultados tanto a nivel los niveles más altos de jerarquía como a nivel de los programas.

IV. Componentes del Proceso de Planificación Estratégica

a. Misión

➤ **¿Quiénes somos, Qué hacemos, para quiénes?**

La misión es una descripción de la razón de ser de la organización, establece su "quehacer" institucional, los bienes y servicios que entrega, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifican su existencia.

Una correcta definición de la Misión debe contener:

- Cuál es el propósito de la Organización
- Qué hace: descripción de los Productos Finales (Bienes y servicios que entrega)
- Para quiénes: identificación de los Usuarios o beneficiarios a quiénes van dirigidos los productos finales (bienes y servicios)
- Cuál es el efecto que se espera lograr: (resultado final) en la población objetivo a la que se dirige su accionar, a través de los productos provistos. El quehacer de la institución que genera el valor público de la entidad y el plazo en que se espera proveer

Importancia de la Misión

La Misión puede ser un ejercicio tanto de identificación o definición de la misma, como de revisión y a veces actualización.

El ejercicio de trabajar con la Misión está circunscrito al ámbito de decisiones directivas, en los más altos niveles de responsabilidad organizacional, dado que enmarca los productos y los resultados por los cuales la organización debe responder a sus usuarios y a la ciudadanía.

De esta manera, antes de comenzar cualquier ejercicio alrededor de la misión institucional es clave que sus máximas autoridades estén involucradas, liderando el proceso y validando los compromisos que surjan. Si no es posible contar con este liderazgo, la experiencia indica que es mejor no seguir, dado que los recursos de tiempo son valiosos y la misión requiere validación, asimismo el comenzar con un ejercicio alrededor de la Misión, genera expectativas.

Utilidad de contar una Misión concertada entre el equipo directivo y la comunicación de ésta a los funcionarios, usuarios y ciudadano

- Establece el marco que justifica la intervención pública en el ámbito de responsabilidad
- Tiene la capacidad de mantener el foco directivo en lo importante
- Lograr encauzar los apoyos políticos y capacidades administrativas de la institución
- Mostrar a los grupos de interés la creación de valor público esperado

¿Cómo se redacta la misión?

No es conveniente ser ortodoxos respecto de la redacción de una misión, puede ser tan larga o tan breve como el equipo a cargo de su definición lo crea conveniente.

Sin embargo, su lectura debe permitir a todos los interesados (propia institución, los usuarios, ciudadanos, Ministerio de Hacienda, Congreso, etc.) comprender ***cuál es la esencia o especificidad del quehacer institucional*** (que le confiere identidad) y que justifica públicamente su existencia.

Existen ejemplos de abstracción extrema de declaración de misión como la que entrega Moore (1998) con relación al Departamento de Servicios Juveniles de Massachusetts, en el cual se menciona que el cuerpo directivo al aceptar el reto de liderar dicho departamento definió su misión como

“Humanizar el trato a los jóvenes”.⁶

Por otro lado observamos la misión que declara la Institución que en Chile se encarga de fomentar el desarrollo del sector agrícola.

“Contribuir a mejorar la competitividad, sustentabilidad y equidad del sector silvoagropecuario a nivel nacional y regional, a través de un adecuado funcionamiento del Ministerio de Agricultura y de una articulación, seguimiento y coordinación eficiente de las políticas, programas y proyectos que se ejecutan directamente, como de aquellos implementados por medio de convenios con otras instituciones”

La menor concreción de esta declaración de misión no le resta mérito, dado que los énfasis no están principalmente en el logro de apoyos políticos ni en aspectos comunicacionales que logren adhesión, sino más bien en establecer claramente al compromiso con el logro de una mayor **competitividad, sustentabilidad y equidad del sector silvoagropecuario**. Estos aspectos son claves en una institución que está a cargo de las políticas públicas de un país cuyos ingresos dependen en una importante proporción de este sector.

En el caso de unidad organizativa (departamento, área) dentro de una organización mayor, la elaboración de la misión debe considerar siempre la Misión del nivel organizacional más alto al que corresponda.

Considerar esto, permite efectivamente lograr coherencia y alineación entre el propósito de cada uno de los ámbitos de la organización. Asimismo, permitirá posteriormente construir los indicadores en cascada que facilitan la integración entre los diferentes niveles de toma de decisiones.

⁶ Cabe destacar que en este caso el director tuvo como propósito central al declarar esa misión, el captar los apoyos políticos de un sector reformista que defendía una posición hacia un trato más justo para los jóvenes y un mayor énfasis en la resinserción, en lugar de expresar los valores de aquellos que se inclinan por proteger a la comunidad de mantener el apoyo de dicho grupo político. Pág.130. op. cit.

Aspectos prácticos para la formulación de la misión:

¿Qué vigencia tiene la misión?

Al respecto conviene recordar que no siempre la misión “formal” de la institución es igual a la misión “efectiva”. Muchas veces las entidades tienen como declaración formal de su misión, el referente de su creación legal, con los mandatos y funciones expresadas en dicha ley. Este mandato puede estar o no actualizado de acuerdo a lo “que realmente produce la institución”. En muchos casos se observa que el marco legal define claramente el área de competencias de la entidad y por lo tanto los productos terminales que debe brindar.

Sin embargo, si se contrasta dicho marco legal, con los programas presupuestarios de la institución, o el tipo de productos que consumen parte importante de los recursos y se entregan a terceros, se evidencia que no coincide el propósito de creación de la entidad con lo que debiera estar produciendo. Por ejemplo, se ha visto el caso de que en una Secretaría de Justicia, existen Programas dirigidos a fomento del deporte, o de la cultura. Se han observado comisiones ad-hoc de medio ambiente, o Secretaría de Presidencia, dirigidas hacia la protección del adulto mayor.

¿Cuándo no es necesario reformular la misión?

- No se han realizado cambios a la ley constitutiva de la entidad
- No haya habido cambios fundamentales a las funciones y atribuciones de la institución
- La declaración de misión represente exactamente lo que la institución produce
- Los equipos directivos se mantienen. Esto no significa que ante cambio de directivos máximos deba cambiarse la misión, no obstante un primer punto que se debiera encargar un nuevo directivo de un Programa por ejemplo es si está de acuerdo en como está redactada el propósito de la organización sobre la cual es responsable y debe rendir cuentas.

La comparación entre la misión “formal” y la misión “efectiva” cuando hay diferencias importantes, da cuenta de la necesidad de ajustar el tipo de producción, sus destinatarios, lo cual implicara reformular el Programa y su adscripción, o incluso su eliminación.

¿En qué casos es necesario establecer una nueva misión?

- Si no ha habido antes un proceso de revisión o de identificación de Misión.
- Si la redacción de la misión sólo explica lo establecido en el ámbito de la ley que crea la institución y no explica claramente que produce, para quienes y qué se espera como resultado.
- Si la organización ha sufrido redefiniciones importantes en los ámbitos de su competencia o hay alguna declaración política clave de prioridad pública que afecta a la entidad. Si es así, aparte de los participantes anteriores, es clave que la validación de la Misión, se contraste con ámbitos de decisión política – administrativa (Presidencia, Función Pública, etc.)

En que casos se podría dar esta situación:

- Un ministerio que teniendo por Ley un rol rector y no ejecutor, tiene a su cargo la implementación de Programas (atención de salud, programas de nutrición, etc.). Redefinir su misión es muy útil en la medida que actualiza y enfatiza su responsabilidad de rectoría y no de ejecución. En este caso delimita su acción supervisora y establece la potestad que tiene sobre los órganos supervisados. A la vez comunica a la ciudadanía la garantía sobre la calidad en la prestación de los servicios de las entidades y programas a quienes ejerce rectoría.
- La creación de una nueva institución, que por ejemplo tenga a su cargo el diseño o la implementación de una política pública prioritaria desde el punto de vista de la ciudadanía. Supongamos en un país donde la inseguridad ciudadana es alta y dichas labores están a cargo de una Comisión o de una Institución con bajo rango jerárquico, el gobierno decide la elevación a rango de Ministerio o de Vice Ministerio. Sin duda en este caso, la aprobación del quehacer institucional por parte de las máximas autoridades es un aspecto relevante.
- Un Programa o Entidad que amplía el foco de sus beneficiarios, por ejemplo desde un ámbito central a uno nacional, o bien desde un tipo de prestación a otra de carácter más integral (como aspecto a mantenerse en el tiempo)

Una vez que las autoridades y los liderazgos están incorporados en el proceso, la convocatoria debe estar dirigida a cada uno de los responsables de las áreas a cargo de los productos finales o estratégicos. También es importante convocar a los encargados de las áreas de apoyo, equipos de asesoría, comunicaciones.

Otro aspecto a tener en cuenta es el ámbito territorial. Si la institución está desplegada por el territorio nacional en un esquema desconcentrado o descentralizado es importante convocar a los responsables a esos niveles.

¿Quiénes participan en la formulación de la misión?

El ejercicio de trabajar con la Misión está circunscrito al ámbito de decisiones directivas, en los más altos niveles de responsabilidad organizacional, dado que señala los productos terminales y los resultados por los cuales la organización debe responder a sus usuarios y a la ciudadanía.

De esta manera antes de comenzar cualquier ejercicio de formulación de la "misión" ya sea del Ministerio, Programa, Entidad, etc., es fundamental que sus máximas autoridades estén involucradas, liderando el proceso y validando los compromisos que surjan.

La elaboración de la misión de una entidad, programa, unidad, etc. debe tener en cuenta la Misión del nivel organizacional más alto al que corresponda. Esto, permite hacer coherente los propósitos de cada uno de los ámbitos de la organización. Asimismo, permitirá posteriormente construir los indicadores en cascada que facilitan la integración entre los diferentes niveles de toma de decisiones.

La experiencia da cuenta que no es posible dar recetas respecto de quienes participan en la formulación de la misión, no obstante, hay que distinguir en lo que es la formulación y aprobación propiamente tal y la comunicación de ésta.

Podemos hablar desde una participación en el proceso de creación y aprobación de la misión, hasta una participación que sea tipo consultivo y cuyo fin sea recoger la opinión a fin de comunicar las tendencias y orientaciones por donde se dirige la nueva misión.

En este caso es conveniente que en el proceso de comunicación se incluyan a otros posibles participantes tales como funcionarios Públicos, la comunidad (para niveles locales, por ejemplo); a los usuarios y otros grupos de interés.

Utilidad de contar una Misión concertada entre el equipo directivo y comunicada a los funcionarios

- Establece el marco que justifica la intervención pública en el ámbito de responsabilidad
- Tiene la capacidad de mantener el foco directivo en lo importante
- Lograr encauzar los apoyos políticos y capacidades administrativas de la institución
- Mostrar a los grupos de interés la creación de valor público esperado

¿Qué no debe faltar en la declaración de una misión?

- Productos terminales o finales (bienes y servicios)
- Los usuarios o beneficiarios, población objetivos a quienes se dirigen dichos bienes y servicios
- Que pueden esperar los usuarios, beneficiarios y la ciudadanía en su conjunto, en términos de resultados (efectos)

Idealmente tampoco debiera faltar:

- El ámbito territorial de su acción (nivel central, nacional, local, internacional)

Qué aspectos son optativos (dado que en general deben ir en la visión o en los valores)

- Los estándares como piensan conseguir su propósito
- Los valores con los cuales piensan enfocar su gestión

¿Qué aspectos no deben ser incluidos en una misión?

- Los Subproductos o productos intermedios
- Los usuarios internos de la entidad
- Los mejoramientos que la entidad piensa realizar para ser más eficiente o eficaz (estos deben quedar registrados como objetivos estratégicos)

Vinculo entre la Misión Institucional y la Misión de los Programas o Entidades dependientes

Una organización privada o pública tiene diferentes niveles de jerarquías, donde se establecen también distintos tipos de decisiones y de ámbitos de intervención, así como niveles de dependencia. En el plano gubernamental es posible identificar varios escalones de dependencia, cuya principal virtud es que éstos deben estar estrechamente relacionados y coadyuvarse mutuamente.

Un primer caso que podemos identificar es el nivel Ministerial (o Institucional) y los Programas o Entidades que tenga adscrito.

Un segundo caso puede ser una Entidad Descentralizada o Autónoma (esta Entidad puede o no también tener un tipo de adscripción a un Ministerio, Vice ministerio, Comisión, etc.) que tenga adscritas varias dependencias a nivel territorial.

Cualquiera sean los casos que se establezcan en términos de dependencias hay que considerar el efecto "cascada" que se da en la toma de decisiones y en las responsabilidades en términos de propósitos sobre los cuales se debe rendir cuentas.

En el marco de la gestión por resultados, a nivel Ministerial o Institucional las competencias y responsabilidades se relacionan con los efectos o impactos de las políticas públicas. La ejecución de dichas políticas es de responsabilidad directiva a nivel de los Programas, Entidades Adscritas a los ministerios, etc.⁷

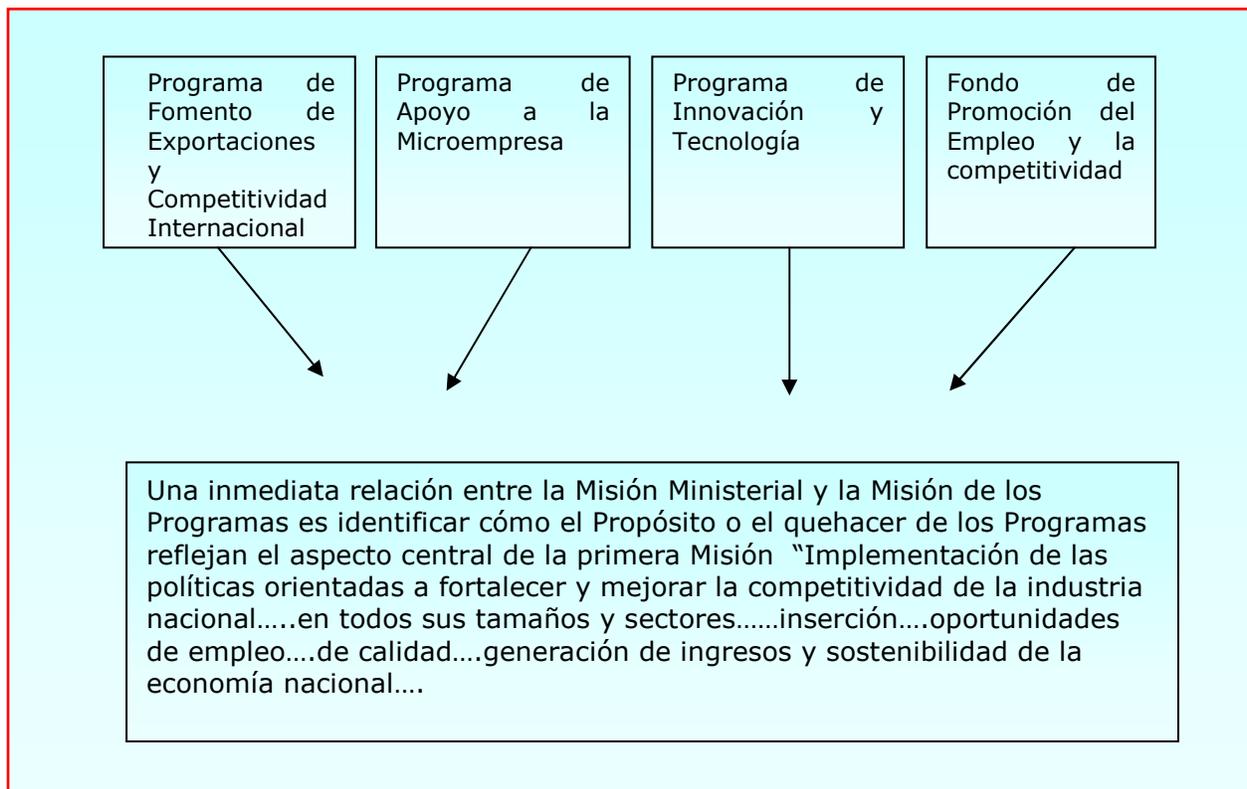
⁷ Parte importante de la teoría del agente principal, tiene que ver justamente con la delimitación de los roles de diseño de políticas con los de la ejecución de las mismas. Las ventajas de esta separación de funciones tienen que ver con aspectos de responsabilización, de delegación en ámbitos descentralizados cercanos a los problemas de los usuarios ciudadanos, a la capacidad de tener flexibilidad para gestionar los recursos.

Ejemplo:

Misión de un Ministerio de Comercio e Industria:

El Ministerio de Comercio e Industria está a cargo del desarrollo e implementación de las políticas orientadas a fortalecer y mejorar la competitividad de la industria nacional en todos sus tamaños y sectores, y su inserción en los mercados internacionales, generando mayores oportunidades de empleo de calidad, generación de ingresos y sostenibilidad de la economía nacional.

Los Programas y Entidades que dependen de este Ministerio son:



En rigor, la revisión de los productos (bienes y servicios) que se declaren en cada uno de los Programas del Ministerio debiera ser suficiente para que el Ministerio cumpla con su Misión y genere los resultados que se esperan de éste.

En la mayor parte de los ejemplos de países de la OCDE, se intenta que la gestión de las Agencias esté alineada a los objetivos de la agenda del sector público como un todo. Esto se realiza a través de la alineación entre los outcomes definidos a nivel institucional (o ministerial) y los bienes y servicios u outputs que proveen las Agencias.

Un prerequisite para una gestión orientada a los resultados es que exista esta cadena de Objetivos jerarquizados, que establecen claras prioridades a diferentes niveles de decisión.

Definiendo los Productos y los Usuarios

➤ ¿Qué hacemos y para quiénes?

Productos Finales

El producto es el “principal bien o servicio que la institución proporciona a un usuario externo”

La característica principal del producto es que la Entidad es responsable de su generación y provisión.

En el Presupuesto por Programas, un Producto Final es la categoría principal para la asignación de recursos.

Los Productos Finales deben cumplir con una serie de requisitos desde el punto de vista de su provisión: deben ser a la vez eficientes, eficaces, de calidad y economía.

Estos atributos básicos de desempeño son lo que serán medidos y evaluados en el sistema de monitoreo de evaluación de la gestión presupuestaria y de resultados.

Un punto clave para la asignación de recursos y la rendición de cuentas es saber definir cuales son los bienes y/o servicios que entrego a los usuarios externos.

¿Qué aspectos son necesarios para la identificación de los productos?

- 1.** Su Prioridad Estratégica. Un producto principal está directamente relacionado con el mandato legal y la misión.
- 3.** La demanda de los usuarios por los productos es continua, sistemática y permanente.
- 4.** El número de transacciones de los productos es significativa, o involucra un conjunto de procesos importante.
- 5.** La existencia de un centro gestor o una unidad gestora a cargo de la generación de ese producto.
- 6.** Los recursos presupuestarios que se consumen en su generación son altos con relación al presupuesto total (porcentaje del presupuesto destinado a la provisión del servicio) o de recursos humanos (porcentaje de funcionarios responsables de producir y entregar el servicio)
- 7.** El producto final es importante para la información externa, para efectos de las rendiciones de cuentas.

¿Cómo se definen e informan los Productos?

1. Debe quedar claro el servicio o bien que se provee

Para la definición de un producto se debe considerar el "nombre" del bien y/o servicio que posibilite informar precisa y clara a cualquier persona, lo que la institución entrega a un tercero. Ese tercero puede ser un usuario, la ciudadanía o bien otra entidad pública.

2. El producto debe redactarse como bien o servicio que permita a la población objetivo y/o los usuarios comprender el tipo de bien o servicio que se le está proveyendo. Por ejemplo:

Subsidios viviendas, raciones alimenticias, fiscalizaciones, mantención de vías, certificados sanitarios, servicios de asistencia técnica en producción primaria, etc.

Productos intermedios

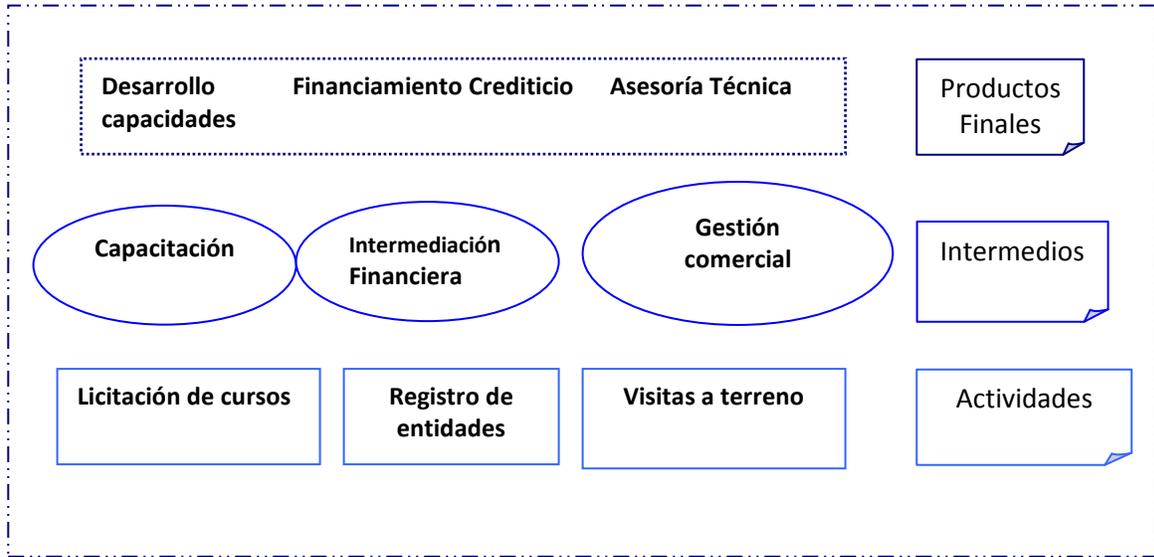
Son aquellos "productos" que resultan de los procesos y/o actividades, necesarios para la realización del "producto final".

Son en general productos de gestión interna, que son los necesarios para generar los productos finales o estratégicos.

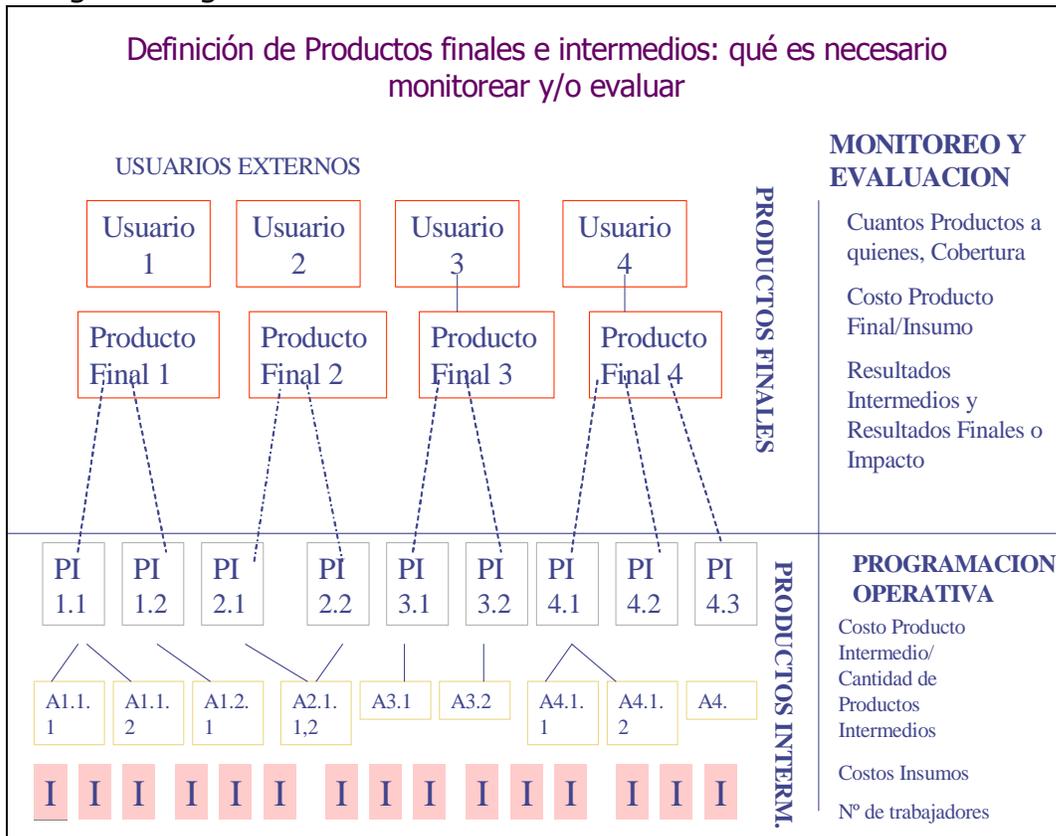
A diferencia de los productos finales, los intermedios, no necesitan un monitoreo regular desde el punto de vista de la evaluación de la gestión presupuestaria.

Asimismo, tienen menor relevancia desde el punto de vista de la información externa, para fines de rendición de cuentas.

Los productos tanto finales como intermedios son parte del proceso productivo de una organización, que ejecuta y presta o entrega los bienes y servicios (productos) a usuarios. Por lo tanto cuando hablamos de definir los productos, lo hacemos considerando el proceso que se realiza a nivel de los Programas, Empresas, Unidades Organizacionales, que dependen de un Ministerio o Secretaría. El nivel ministerial, institucional, no entrega "productos", en general, ya que su labor está orientada a diseñar, coordinar e implementar las políticas, correspondiéndoles a los Programas, Empresas, Unidades Organizacionales, la labor ejecutora de provisión de los bienes y servicios (productos). En la figura que se presenta a continuación, observamos los productos finales e intermedios de un Programa de Fomento Campesino de una Secretaría o Ministerio.



El monitoreo y la evaluación los productos finales y los productos intermedios responden a diferentes preguntas, tal como se aprecia en la siguiente gráfica.



PI: Producto intermedio
 A: Actividad
 I: Insumo

Definiendo quiénes son los Usuarios de los Productos

Así como es fundamental conocer qué hace la institución, cuáles son los bienes y servicios que provee, un requisito central es saber **hacia quiénes están destinados** dichos productos finales, es decir el usuario o beneficiario de los mismos.

Tal como un producto final o estratégico tiene como característica principal estar destinado hacia fuera de la entidad, el depositario de dicho producto es justamente un Usuario externo, que es quien recibe directamente el bien o servicio

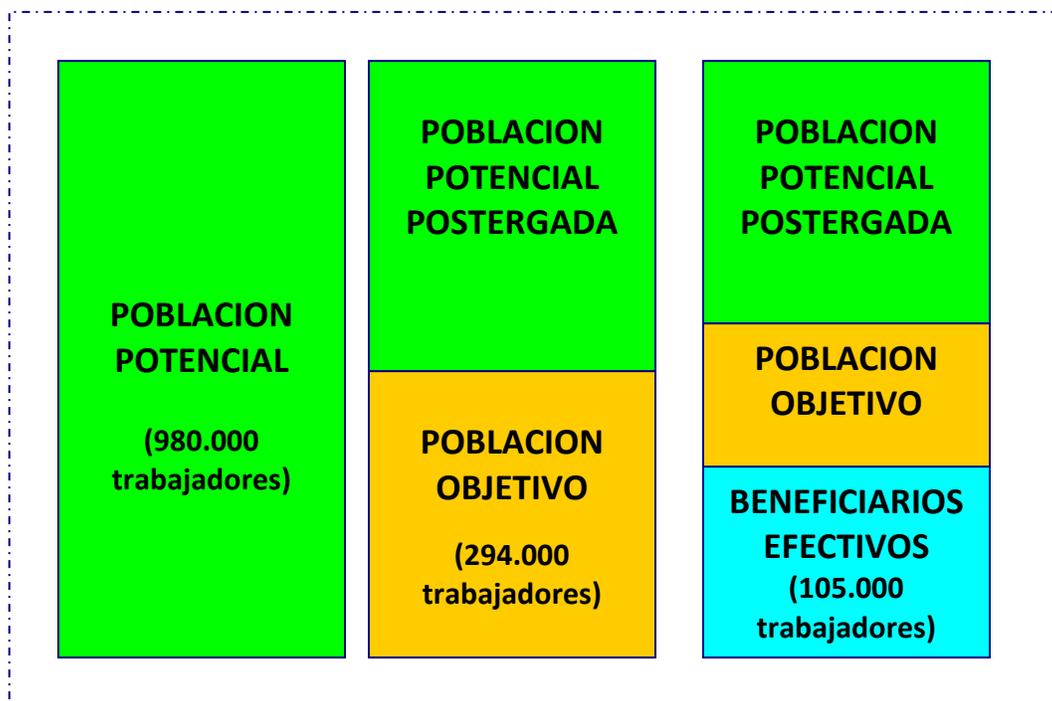
En relación con el tipo de usuario hacia los cuales van dirigidos los productos, es necesario considerar al menos 3 conceptos: **“población potencial”, “población objetivo” y beneficiarios efectivos”**.

Estas distinciones posibilitan posteriormente realizar distintos tipos de indicadores asociados a la **cobertura** de la demanda potencial, y la demanda efectiva, así como las evaluaciones de las mismas.

Población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa, la unidad o la institución y por ende pudiera ser elegible para su atención.

Población Objetivo: población que el programa, la unidad o la institución tiene planeado o programado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella

Beneficiarios efectivos: son aquellos que están siendo o han sido atendidos por el programa, la unidad o la institución.



b. Visión

➤ **¿Cómo queremos ser reconocidos?**

La visión corresponde al futuro deseado de la organización. Se refiere a cómo quiere ser reconocida la entidad, representa los valores con los cuales se fundamentará su accionar público.

Pasos Básicos para la identificación de la Visión

¿Cómo se redacta?

Puede ser más amplia que la Misión Institucional, y debe contener aspectos que permitan a los usuarios ciudadanos identificar que pueden esperar de la Entidad en cuanto a valores, creación de oportunidades, proyección, etc.

Se debe evitar repetir las funciones, y los productos que caracterizan la definición de la misión. Asimismo, no deberían señalarse aquellos aspectos relacionados con los proyectos de modernización de corto plazo.

¿Qué no debe faltar?

- Los valores de la entidad
- Cómo quiere ser vista o percibida la institución en el futuro

Importancia de la declaración de Visión para la gestión institucional

- Compromete públicamente las aspiraciones institucionales, dando un efecto de cohesión a la organización.
- Permite distinguir y visualizar el carácter público y cómo la intervención gubernamental se justifica desde el punto de vista de lo que entrega a la sociedad

- Complementa el efecto comunicacional de la misión y enmarca el quehacer institucional en los valores que la sociedad espera de la entidad pública.
- Por ejemplo:

Ejemplo 1: Institución de Agricultura:

Queremos ser reconocidos como una organización consolidada, dinámica, con liderazgo y reconocimiento nacional e internacional en fomento de la agricultura sustentable, que es capaz de proporcionar de manera eficiente un programa integral de servicios a productores campesinos.

Ejemplo 2: Institución de Turismo:

Ser reconocido como líder en el desarrollo turístico en la región, constituyéndonos en un destino turístico preferido por la conservación y manejo sustentable de los recursos naturales y consolidar el éxito de la actividad turística en el país mediante un modelo de gestión pública descentralizado, efectivo y eficiente.

Ejemplo 3: Institución de Educación:

Un Ministerio de Educación Pública renovado y moderno al servicio de los estudiantes y sus familias, de los docentes, de los directores de centros educativos y, en general de las comunidades. Un Ministerio caracterizado por una gestión administrativa eficiente, oportuna y transparente, que promueve el desarrollo integral del ser humano y las capacidades humanas necesarias para vivir e integrarnos en una sociedad global.

Ejemplo 4 Institución de Economía:

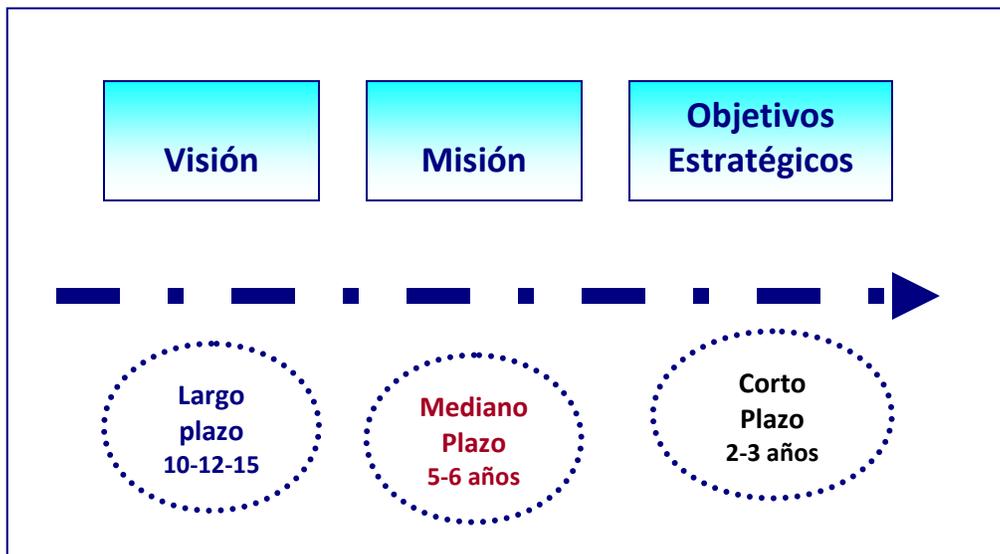
Ser una institución moderna, integrada internamente y al mundo, proactiva y con credibilidad, conformada por personal con vocación de servicio, calificado y motivado, que impulse políticas, estrategias y acciones que contribuyan al desarrollo sostenible del país, en el contexto de la globalización económica

c. Objetivos Estratégicos

Los objetivos estratégicos, constituyen el siguiente paso a definir, una vez que se ha establecido cuál es la Misión. La pregunta a responder es:

➤ **¿Dónde queremos ir? ¿Qué resultados esperamos lograr?**

Los objetivos estratégicos son los logros que la entidad pública, ministerio u órgano, espera concretar en un plazo determinado (mayor de un año), para el cumplimiento de su misión de forma eficiente y eficaz.



En la metodología del presupuesto por resultados que define la General Accounting Office de USA, se establece que los Objetivos Estratégicos describen un nivel específico de compromiso dentro de un determinado propósito o misión. De esta manera, los Objetivos Estratégicos ayudan a medir si el propósito general se está cumpliendo o no.

Para la Dirección de Presupuestos de Chile un Objetivo Estratégico es: la expresión de los logros que se espera que los Ministerios y sus servicios alcancen en el mediano plazo.

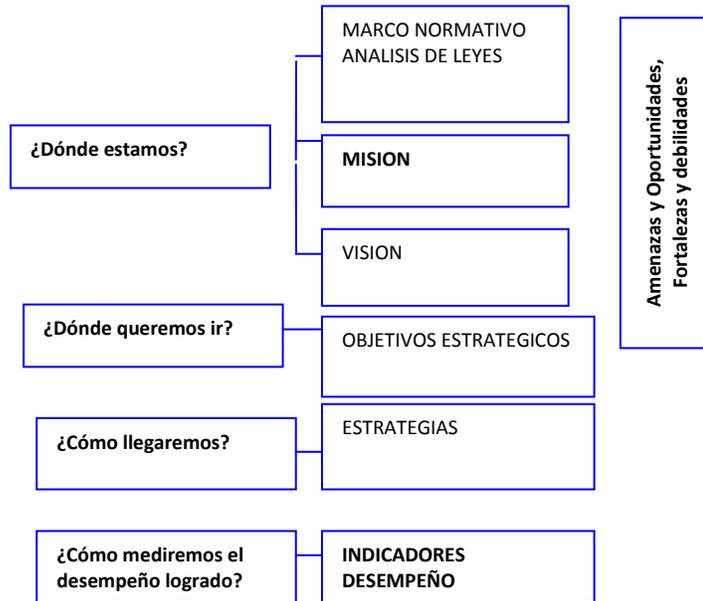
De las distintas definiciones de objetivos estratégicos empleadas en los manuales metodológicos de varios países⁸, es posible distinguir las siguientes características:

- Se vinculan directamente con la misión.
- Están orientados a definir los resultados esperados para concretar la misión en un período determinado de tiempo.
- Expresan las variables relevantes o críticas del desempeño esperado y éstas son la base para la definición de indicadores de resultado final o impacto.
- Constituyen el instrumento principal para establecer los cursos de acción preferentes en un plazo determinado (en general a mediano plazo), sobre los cuales se establecen los grandes ítems de los recursos necesarios.

⁸ Consultar bibliografía adjunta.

Pasos Básicos para la definición de los Objetivos Estratégicos

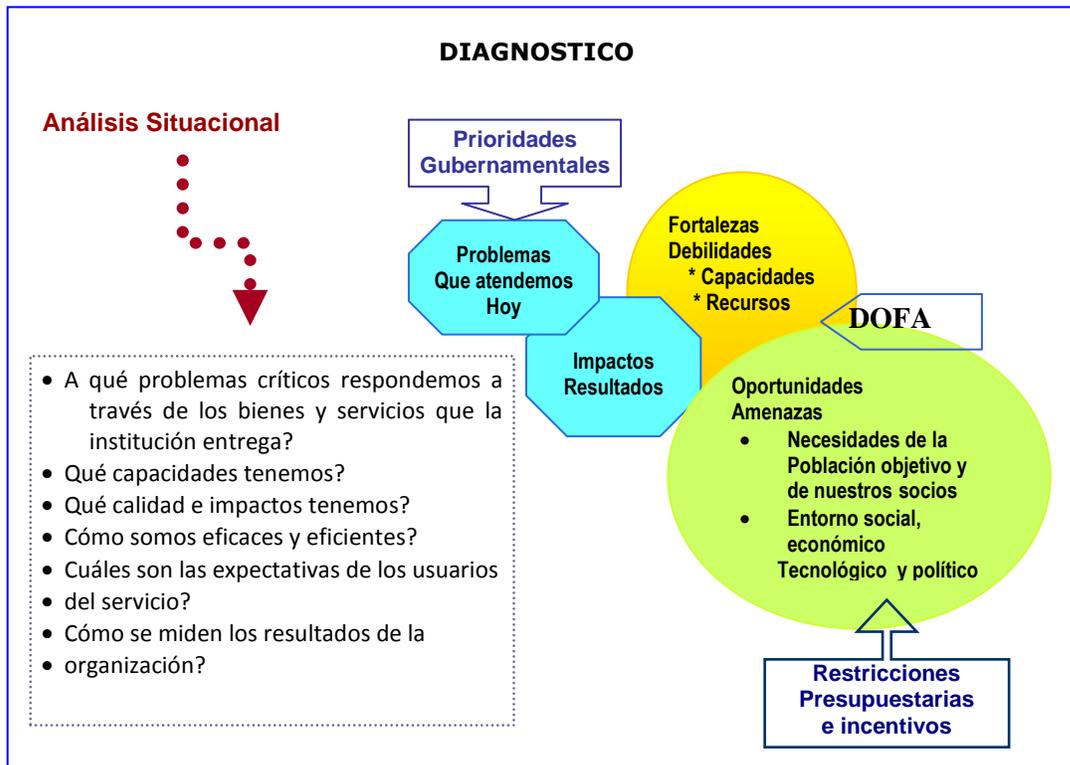
De acuerdo al Esquema N°1 que muestra el proceso de planificación estratégica, es posible visualizar que después de establecer las "definiciones estratégicas básicas" como Misión y Visión, que tienen un carácter más permanente desde el punto de vista de la gestión, la definición (o validación de objetivos estratégicos previos) de los Objetivos Estratégicos da comienzo al proceso de planificación estratégica en su versión anual y como antesala de la formulación del presupuesto.



Cuando una entidad se propone establecer sus objetivos estratégicos, debe partir necesariamente de un diagnóstico institucional, que permita identificar las brechas desde el punto de vista organizacional que le dificultan obtener el mejoramiento esperado de la gestión y los resultados que se quiere alcanzar.



En este sentido no tan solo para abordar la misión sino también para la construcción de objetivos y estrategias se utiliza en general un análisis de los aspectos internos y externos a la entidad.



Análisis de los aspectos internos y externos a la Entidad

Un paso fundamental que la metodología de PE provee para la definición de los Objetivos Estratégicos tiene que ver con el antiguo y clásico análisis del ambiente externo y del ámbito interno, o también denominado "FODA". Este básicamente consiste en un análisis de las brechas institucionales que deben ser intervenidas por la entidad para el logro de los objetivos. Pueden ser producto de debilidades organizacionales, o bien de eventuales brechas que surgirán para enfrentar nuevos desafíos. Este análisis FODA permite realizar un diagnóstico dinámico de la institución.

Lo importante a tener en cuenta es que antes de comprometerse a obtener un tipo de resultado, es fundamental analizar si la organización estará en condiciones de asumir con dicho desafío.

Si partimos de la base que los Objetivos Estratégicos son la declaración de qué resultados queremos lograr como organización para cumplir con nuestra misión, nos estamos enfrentando a la necesidad de abordar ciertas restricciones institucionales, financieras, o bien a como aprovechar ciertas condiciones favorables a la entidad para optimizar el logro de dichos resultados.

El tipo de restricciones pueden provenir tanto desde la propia organización (que en este caso convencionalmente se han denominado "debilidades"), o bien desde el ambiente externo, que también se conocen mejor como amenazas. Desde el punto de vista de las condiciones favorables, éstas también pueden provenir desde el ámbito interno que en general se las ha denominado como "fortalezas", o del ambiente externo o entorno a la organización u "oportunidades".

Por otro lado el tipo de desempeño que se espera logre la institución, tiene ciertas características, y dentro de las más importantes es que responda no solo al cumplimiento de sus objetivos (eficacia) sino también que lo haga al mínimo costo (o sea con un aprovechamiento pleno de los recursos que se le han encomendado), y además, que dicho desempeño garantice el cumplimiento de ciertos estándares y expectativas de los usuarios en la política pública, los bienes y servicios entregados, etc., es decir que sea de calidad.

También debe asegurar que el manejo de los recursos haya sido con "economía", es decir si tuvo que hacer una compra, asegurar que fue al mejor precio, asimismo si se trata de administrar el programa, la idea es que los gastos administrativos estén en un determinado estándar.

De esta manera para definir el QUE debe hacer una institución, tiene ciertos requisitos y ciertas complejidades no menores. Si a esto le sumamos que el rol del gestor en la mayor parte de los países latinoamericanos tiene escasa flexibilidad para tomar decisiones respecto de contrataciones, de compras, de ahorros, etc., es decir no es un "gerente", pero se le pide que actúe como tal, podemos entender por que en la mayor parte de los casos los objetivos estratégicos que redactan las entidades son un listado de funciones permanentes, con muy poca capacidad de innovación y desafíos.

Sin embargo, esta situación no debiera ser obstáculo para que las entidades no se esfuercen en esta búsqueda de su que hacer, finalmente de acuerdo a la experiencia que se ha sistematizado en

talleres, cursos y asesorías a gran parte de los países de la región, se constata una gran diferencia cuando una organización tiene o no una buena definición de sus Objetivos Estratégicos. La razón fundamental es que a través de éstos, los directivos Priorizan su gestión. Asimismo disponen de una herramienta clave a la hora de demostrar que con esos recursos ellos están dispuestos a lograr esos resultados.

¿Cómo se redactan los objetivos estratégicos?

A nivel institucional o de Ministerio

- Señalar la expresión de logro, evidenciar el cambio o transformación que se espera con las políticas a cargo de la Institución, como por ejemplo:
 - Mejorar los estándares de competitividad, disminuir niveles de pobreza, garantizar niveles de seguridad, etc.
- Evitar su redacción en términos de “Contribuir”, “Fomentar”, “Procurar”.
- Responder a la ciudadanía hacia dónde se dirigen los recursos asignados de la Institución en su globalidad.
- Responder a un problema o aspecto específico relacionado con el cumplimiento de la misión.
- Responder sobre el Beneficio esperado para los usuarios a los cuales van dirigidas las políticas y/o programas de la institución.
- Permitir a los usuarios y/o beneficiarios conocer hacia donde se dirige la priorización de los recursos presupuestarios.

Importancia de los Objetivos Estratégicos para la gestión institucional

Los objetivos estratégicos constituyen la base para el establecimiento de los indicadores que permitirán medir el avance de las acciones gubernamentales hacia los resultados.

- El objetivo estratégico permite constatar la intención de un cambio o transformación en la calidad, eficiencia, economía, o resultado en los productos con los cuales se relaciona
- El objetivo estratégico, debe expresarse en términos concretos de resultados esperados y no ser establecidos en términos de funciones permanentes del Programa.

En el caso de las Instituciones tales como los Ministerios o Departamentos, los logros se refieren principalmente a la capacidad de las políticas públicas por cumplir con su finalidad y su expresión en los resultados o impactos en el bienestar de los ciudadanos

En el caso de los Programas y Subprogramas o unidades, o divisiones los logros se refieren principalmente a cómo los productos son provistos a los usuarios con la mayor eficiencia, eficacia y calidad.

Los objetivos estratégicos deben ser monitoreados y evaluados a través de indicadores. Tanto la institución como los ciudadanos, usuarios, deben conocer el progreso que tienen las entidades y los programas en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos, dado que allí están depositadas las prioridades en la asignación de los recursos.

Desde esta perspectiva, es fundamental considerar los diferentes niveles decisionales de la organización y procurar la coordinación entre los diferentes niveles de objetivos estratégicos.

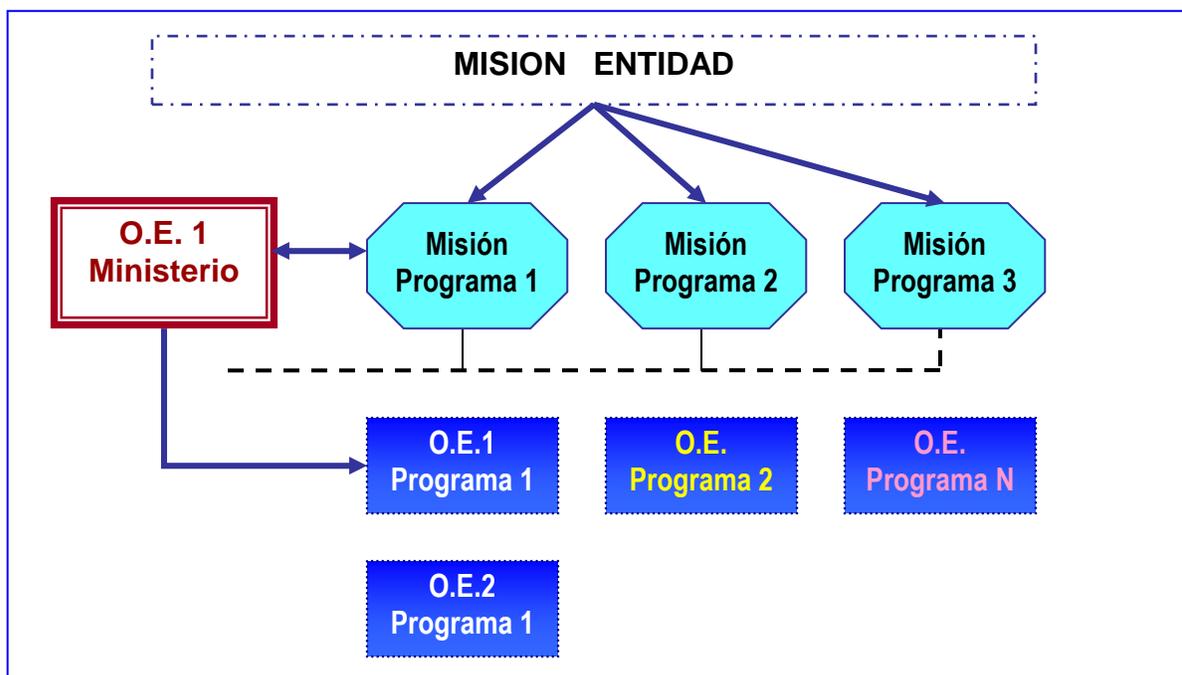
Niveles de toma de decisión y vínculos entre los Objetivos Estratégicos Sectoriales, Institucionales y de los Programas o Entidades

Un aspecto que es necesario cuidar en un proceso de planeación estratégica, es la **coherencia** que debe darse entre los distintos niveles de decisión y los objetivos estratégicos que se definan. Si la Entidad como un todo (Ministerio, Entidad Descentralizada, etc.), fija un conjunto de Objetivos Estratégicos para un plazo determinado,

éstos deben ser los **referentes** a tener en cuenta, por los Programas que dependen de éstas Entidades, ya sean Ministerios, Secretaría, Entidades Autónomas, etc.

Qué aspectos deben resguardarse:

- Que la identificación de los Objetivos Estratégicos a nivel ministerial, como por ejemplo: **“Mejorar calidad educativa”**, **“Disminuir los niveles de contaminación ambiental...”**, **“Fortalecer la competitividad nacional”**, tengan un correlato para su implementación en las instancias ejecutoras, como por ejemplo los Programas o las Entidades Adscritas o Descentralizadas a dichos Ministerios.



- Un Objetivo Estratégico a nivel de Entidad puede estar relacionado con uno o más OE de los Programas.
- La materialización de un Objetivo Estratégico a nivel de Ministerio, está relacionado con los efectos esperados de política pública, por lo tanto su vinculación se da tanto a nivel de la Misión de los Programas encargados de ejecutarla, como a nivel de los Objetivos Estratégicos de los mismos Programas.

- La Misión y los Objetivos Estratégicos a nivel de una Entidad (Ministerio, Secretaría), aún cuando están relacionados con Resultados Finales, tienen distintos grados de inmediatez.

Los objetivos de un programa deben estar alineados a los objetivos estratégicos institucionales, esto permite tener indicadores en cascada que sean pertinentes.

Por ejemplo Institución Agricultura

Objetivos estratégicos institucionales

OE 1: Fortalecer y desarrollar el funcionamiento de los mercados agrarios, y aumentar la cobertura y calidad de la provisión de bienes y servicios públicos para el agro.

OE 2: Reducir los niveles de pobreza rural y aumentar la calidad del empleo rural

OE 3: Apoyar la institucionalidad y la organización privada y pública del Sector Agrario.

OE 4: Mejorar los niveles de gestión y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que proteja el medio ambiente y genere las condiciones para el desarrollo económico y social.

Objetivos estratégicos programas o entidad

Del objetivo estratégico 1:

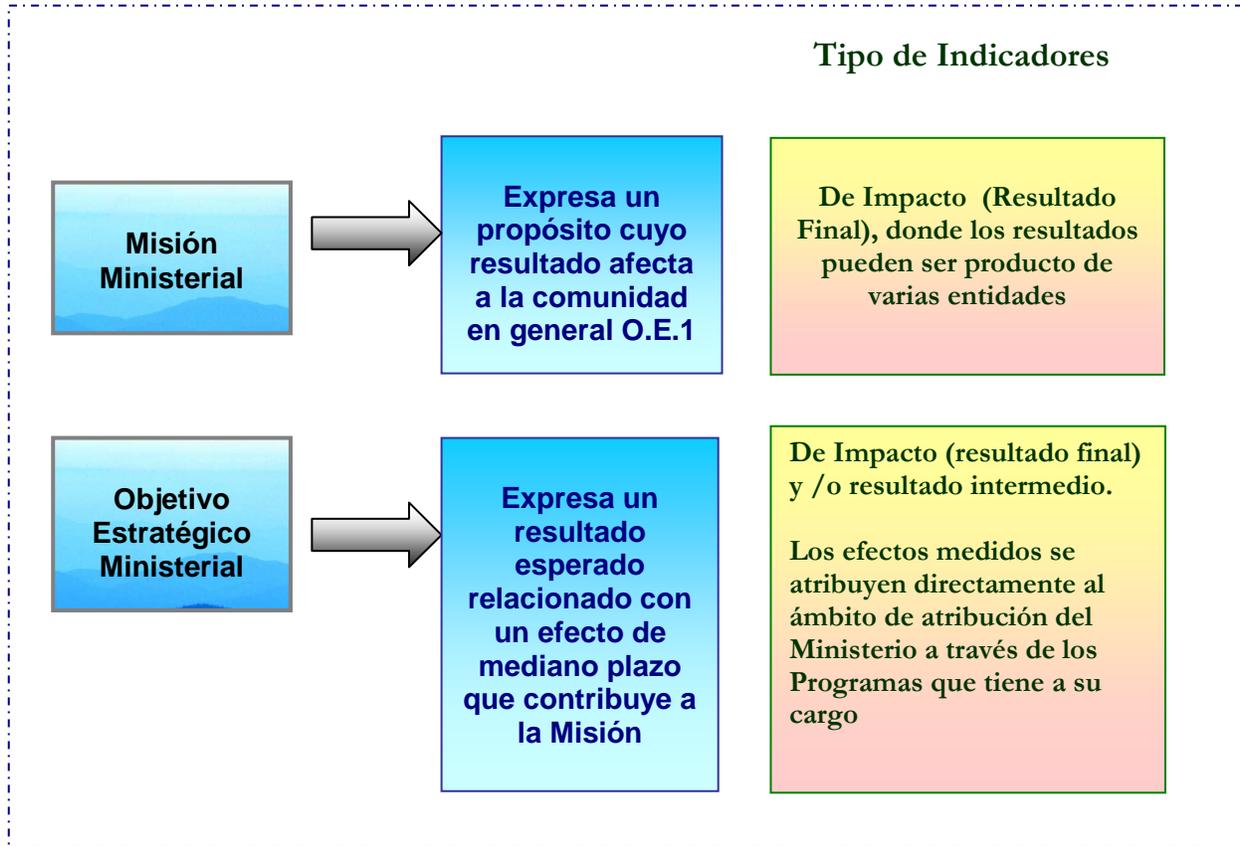
OEP 1.1 Generar mayores oportunidades de acceso a los mercados externos con certificación de calidad, acuerdos comerciales, incentivos a la agro exportación, y reducción de los efectos de plagas y enfermedades en los 10 cultivos y crianzas de importancia económica priorizados.

OEP 1.2 Ampliar la cobertura de asesoría para obtener seguridad jurídica de la propiedad rural y formación de un mercado de tierras.

OEP 1.3 Implementar un sistema de información agraria útil y accesible a los productores que produzca y difunda señales del comportamiento del mercado de los productos campesinos, considerando el ordenamiento de rubros y cadenas comerciales.

OEP 1.4 Desarrollar una plataforma de servicios agropecuarios externalizado para prestar asistencia técnica, innovación tecnológica y extensión agraria.

OEP 1.5 Ampliar la cobertura de Apoyo financiero para la tecnificación del riego, que asegure una mejor utilización del recurso y genere un mayor impacto en la productividad del agro.



d. Estrategias y Planes de Acción

- **¿Cómo puedo alcanzar los objetivos o cómo puedo llegar a los resultados esperados?**

Estrategias:

Las estrategias son las directrices que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas de la organización. Permiten la definición de las metas, los Programas y planes de acción y la base para las prioridades en la asignación de recursos.

Las Estrategias proporcionan una base para la toma de decisiones respecto de los cursos de acción propuestos, tal como puede apreciarse en el cuadro que sigue:

Objetivo Estratégico 1:

Mejorar los tiempos de respuesta de tramitación de la entrega de pensiones

Objetivo Estratégico 2:

Alcanzar estándares ISO/9000 de Supervisión de las entidades prestadoras de salud

Objetivo Estratégico 3:

Mejorar la posición financiera de las entidades de salud supervisadas.

Estrategias:

- 1.** Impulsar cambio tecnológico y capacitación funcionaria en todo el país.
- 2.** Establecimiento de convenios internacionales para la estandarización de los procesos.
- 3.** Impulsar política de recuperación de cobranzas y disminución de subsidios cruzados.

Establecimiento de Estrategias y Planes de Acción

Tal como vemos en el Esquema N° 1 el proceso de establecer un Plan Estratégico, es algo de carácter iterativo.

No es posible desarrollar las estrategias (cómo lograré lo que me propuesto como objetivo), sin conocer el nivel de desempeño esperado (o sea las metas) y como voy a medirlas (o sea los indicadores)

Una vez que se han definido a grandes rasgos los **Indicadores** para hacer el seguimiento y el monitoreo de los factores críticos de éxito o aspectos relevantes de la misión y objetivos estratégicos, es necesario establecer cuales serán los cursos de acción que permitirán alcanzar los resultados esperados.

Los planes de acción o el conjunto de tareas que la organización establecerá para alcanzar los resultados, tiene que facilitar el cierre de las brechas que existan entre la situación actual y la situación deseada.

Tal como lo menciona Moore (277), "La reflexión sobre el valor público nos lleva a aquello que muchos consideran como la esencia de la gestión: el despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras, materiales y humanas para obtener resultados concretos. Una cualidad esencial en los directivos es la clarividencia en sus objetivos, así como la capacidad de conseguir recursos para sus organizaciones. Sin embargo, la esencia de la gestión reside en la implementación de lo que se quiere conseguir"

Una estrategia "curso de acción", es una decisión que tiene que ser tomada con máxima precaución y con el acuerdo del equipo directivo.

Los diferentes tipos de estrategias deben considerar aspectos como por ejemplo:

- Posición de la institución respecto de la competencia o de entidades similares (respecto de los costos, coberturas, satisfacción de los clientes, etc.)
- Análisis de los productos (bienes y servicios): costo, cobertura geográfica, tecnología utilizada, etc.
- Análisis de los usuarios: nivel de satisfacción, capacidad de cubrir la demanda potencial, etc.

En el ámbito privado las "estrategias de negocios" identifican de 8 a 12 estrategias que una organización debe tener en cuenta al decidir como "competir" en su entorno particular:

1. Concentración de productos o servicios existentes

2. Desarrollo del mercado y/o producto
3. Concentración en innovación/tecnología
4. Integración vertical/horizontal
5. Desarrollo de joint ventures
6. Diversificación
7. Atrincheramiento/retorno completo, básicamente a través de la reducción de costos
8. Desposeimiento/liquidación- la solución final.

En la mayor parte de las entidades gubernamentales muchas de estas alternativas de cursos de acción para lograr los objetivos son difíciles de lograr, dadas restricciones legales, o por la naturaleza misma del bien público que exige su provisión continua independiente de la racionalidad económica. De esta manera el beneficio social es determinante a la hora de establecer la rentabilidad del producto y la existencia de la institución.

En la literatura de Planificación Estratégica hay diversos ejemplos sobre estrategias en el ámbito militar que también son aplicables a la acción gubernamental.⁹ Entre otras se mencionan: Liderar, mantener el objetivo, concentrar la mayor fortaleza en el punto decisivo, adoptar una posición ofensiva y mantener la movilidad, seguir la línea de mejor resistencia, lograr seguridad, asegurarse de que todo el personal cumpla con su parte.

Una vez que tengo determinadas las estrategias preliminares que voy a seguir, es importante definir **en base a las metas que he establecido para los indicadores estratégicos**, cuan lejos o cerca está mi organización de alcanzarlos con los recursos previstos, con las capacidades de recursos humanos, con la tecnología que puedo disponer, etc.

Para determinar cuan lejos o cerca estoy de alcanzar mis objetivos a través de estas estrategias debo volver al análisis que realicé de mis Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas.

Por ejemplo si el Objetivo Estratégico es Ampliar la cobertura de subsidios agrícolas para riego en zonas de potencial sequía.

⁹ Ver Planeación Estratégica Aplicada. Cómo desarrollar un plan que realmente funciones. Goodstein, L, Timothy M. Nolan, Pfeiffer William, J. Mc Graw Hill. 1998. Pág. 256.

Una estrategia posible es "Alianza con los campesinos para lograr apalancamiento financiero"

El análisis de posibilidades para concretar dicha estrategia me exige volver al estudio de mi entorno (que capacidad tienen los campesinos de organizarse para lograr fuentes de co-financiamiento), o bien, mi actual estructura organizacional me permite

En el libro de Nolan, et al,.. se señalan algunas consideraciones clave que permitan analizar si es posible cerrar las brechas que existen en la organización o en su entorno y que nos dificultan lograr todo lo que hemos definido hacer en lo que va de nuestro Plan Estratégico. Los autores señalan que a partir de este análisis de brechas puede ocurrir que el equipo de planeación repita todo el proceso....."incluyendo la declaración de la misión"...

Por ejemplo si la estrategia definida es optar por un modelo de crecimiento para satisfacer una demanda potencial, es necesario recordar cuatro tipos de enfoques existentes para el crecimiento de una organización (Chandler, 1962)¹⁰: expansión en el volumen, dispersión geográfica, integración vertical, diversificación del producto o servicio.

En términos ya más concretos resulta útil señalar qué podemos hacer para acercar los objetivos definidos con las reales posibilidades de la organización, una vez que ya hemos optado por una estrategia:

- Ampliar el marco de tiempo para cumplir con el objetivo. Se debe considerar si la asignación de recursos actual es apropiada y si lograr las metas agresivas tomará más tiempo del inicialmente planeado.
- Reducir el tamaño o alcance del objetivo, Esta táctica se aplica cuando la visión es apropiada pero los objetivos menores o un poco modificados son más realizables o implican menos riesgo.
- Reasignar recursos para lograr metas. Esto solo se puede aplicar si las metas se pueden lograr sólo al reagrupar los recursos existentes que se han diseminado excesivamente.

¹⁰ Citado por Nolan, et al.

- Obtener nuevos recursos, Esta táctica se considera solo cuando son necesarios nuevos talentos, nuevos productos, mercados o capital para lograr las metas deseadas. ¹¹

Planes de Acción

Los planes de acción se realizan una vez que tenemos claro cuales serán las estrategias que permitirán “cerrar las brechas” entre lo que deseamos alcanzar y las dificultades que enfrena la organización actual y el entorno.

Estos planes son carácter operativo y se desarrollan a nivel de cada una de las unidades o áreas de negocios, centros de responsabilidad que tienen a cargo la generación de un producto final, y establecen los respectivos requerimientos de recursos humanos y financieros que permiten posteriormente la formulación del presupuesto.

El desarrollo de los planes operativos en el ámbito de las instituciones públicas está claramente determinado por metodologías y procesos que obedecen a reglamentaciones propias de las oficinas de planeación y/o presupuesto.

¹¹ Nolan et al, pág. 329 op. Cit.

FORMATO PARA LOS PLANES DE ACCIÓN

ENTIDAD, PROGRAMA..., ETC

MISION:			
OBJETIVOS ESTRATEGICOS:			
ESTRATEGIAS			
Pasos a Seguir	Responsables	Plazos	Recursos necesarios

Criterios para evaluar las estrategias¹²:

1. Los cursos de acción definidos permiten el logro del objetivo
2. Ha determinado los costos y beneficios de los cursos de acción
3. Los cursos de acción generan impactos negativos o positivos en otros objetivos
4. El objetivo que será implementado con la estrategia es clave para el éxito de otro objetivo
5. La entidad está en condiciones de implementar el curso de acción, si no que cambios debe hacer para lograrlo
6. Tiempo que requieren los cambios
7. Una vez implementados, que cambios de procedimientos se requieren, que impacto tiene sobre la entidad
8. Qué pasos son necesarios para implementar los cursos de acción y que tiempo requiere cada paso.

Puntos a ser revisados para verificar los recursos necesarios para cada estrategia¹³:

¿Se cuenta con los recursos necesarios para implementar la estrategia: presupuesto, personal, capacitación, equipos tecnológicos, otros?

¹² 1998 Strategic Planning and Performance Measurement Handbook. Op. cit

¹³ Id.

¿La información que se requiere tiene un soporte tecnológico adecuado?

¿Cuál es el impacto fiscal del curso de acción, se necesitan recursos adicionales. La implementación de la estrategia requiere recursos adicionales en el próximo presupuesto?

V. Indicadores de Desempeño

- Conceptos
- Para que se utilizan los indicadores
- Tipos de Indicadores
- Construcción de Indicadores: 10 pasos básicos
- Ejemplos de Medición Compleja
- Lecciones Aprendidas de la utilización de los indicadores como instrumento de un presupuesto orientado a resultados

Conceptos

Según la Real Academia Española de la Lengua un Indicador está definido como:

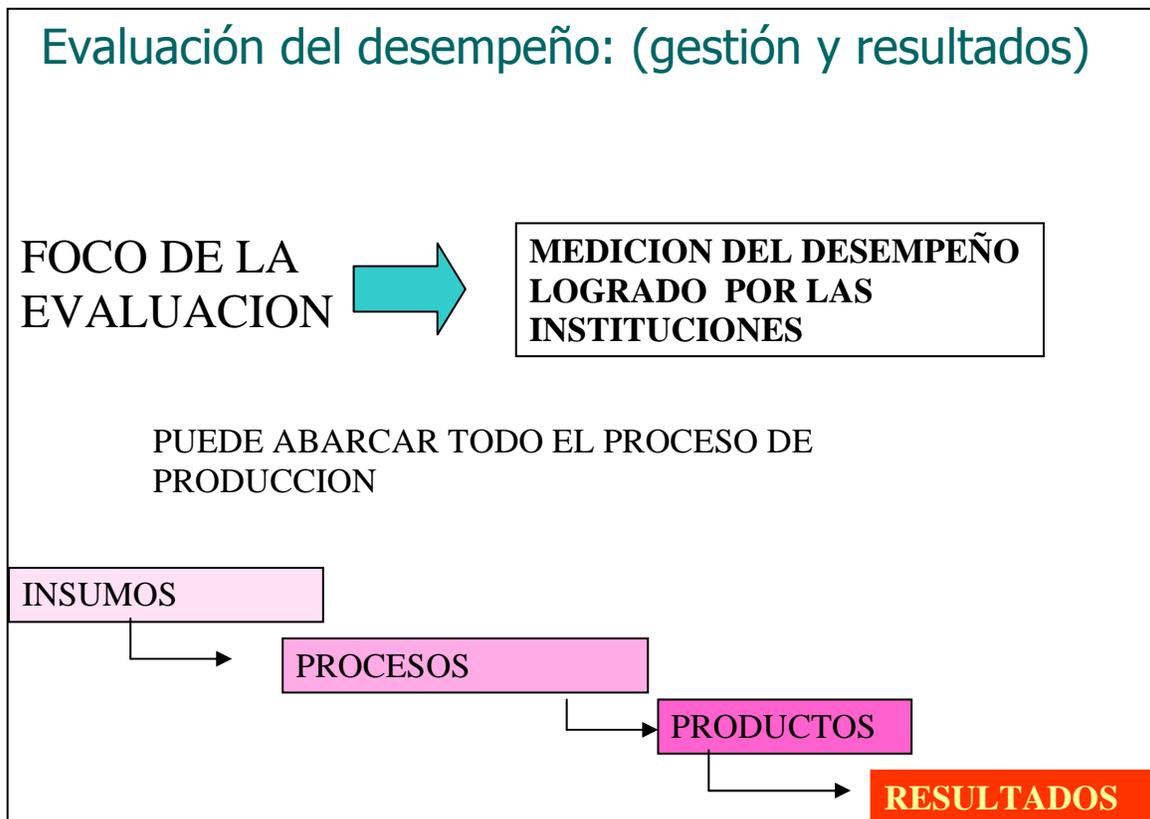
“Que indica o **sirve para indicar**”

Del latín “Indicare”, significa: “Mostrar o significar algo, con indicios y señales”

En el ámbito de la medición del sector público un Indicador de Desempeño puede ser definido como:

Una herramienta que entrega **información cuantitativa** respecto del desempeño (gestión o resultados) en la entrega de productos (bienes o servicios) generados por la Entidad, cubriendo aspectos cuantitativos o cualitativos.

Los indicadores se pueden aplicar a todo el proceso de producción:



Algunos elementos que no debemos olvidar respecto de las características de los indicadores:

Los indicadores **son factores medibles** y la idea es que midan aspectos de resultados claves para la toma de decisiones.

Los indicadores identifican lo que será medido, **no cuánto ni en qué dirección**. Las metas asociadas a esos indicadores nos representan lo que esperamos obtener como desempeño.

Para que los indicadores tengan utilidad en la entrega de información sobre desempeño, idealmente deben ser **factores que se pueden medir de forma continua**.

Es importante considerar que el indicador por sí solo no permite la evaluación, solo permite demostrar el comportamiento de una variable sujeto de medición contra ciertos referentes comparativos.

De ahí la importancia de identificar contra que serán comparados los indicadores, punto que se detallará a continuación

Ejemplo:

Porcentaje de atención de cobertura alimenticia preescolar

Producto	Indicador	Fórmula	Desempeño			Metas			
			2004	2005	2007	2008	Logrado	2009	2010
Raciones Preescolares entregadas	Porcentaje de atención de cobertura alimenticia	Nº de preescolares que reciben ración en el país/Total de preescolares con potencial de demanda	10%	10%	50%	70%	70%	70%	70%

¿Qué tipo de análisis podemos realizar a partir de este indicador?

- Lo podemos comparar con el desempeño de los años anteriores y observamos un esfuerzo importante por lograr una cobertura más amplia a partir del 2005.
- Podemos compararlo con las proyecciones de mediano plazo, observando que se espera una continuidad en la mantención de la cobertura.
- Podemos compararlo con metas de cobertura promedio nacional identificando las diferencias con las zonas críticas. Sin embargo, es este caso la información entregada no nos da antecedentes de si con un 70% de la cobertura nacional es suficiente para cumplir con el objetivo (el cual es contribuir a la disminución de la desnutrición preescolar y mejorar la calidad del aprendizaje).
- Podemos compararlo con estándares técnicos internacionales para ver si la composición de la ración alimenticia, asegura que está suficientemente equilibrada
- Cuál es el costo de la ración alimenticia
- También queremos saber si el Programa a través de los productos entregados está contribuyendo al Objetivo Estratégico de “Mejorar la talla de la población beneficiaria”, para lo cual debiéramos construir un indicador que nos permita valorar dicha contribución.

En base a estos propósitos de análisis es que podemos determinar el tipo de indicador que interesa construir:

Porcentaje de Cobertura de atención en áreas críticas desde la nutrición	Costo por Beneficiario	Porcentaje de los beneficiarios que declaran estar muy a gusto con la ración (cantidad, sabor, etc.)	Porcentaje de las raciones entregadas que están en la norma internacional	Porcentaje de Centros Que proveen las raciones que tienen un nivel de ejecución presupuestaria entre 95 y 100%
EFICACIA	EFICIENCIA	CALIDAD	CALIDAD	ECONOMIA

Para que se utilizan los indicadores

Mejorar la gestión: economía, eficacia, eficiencia, calidad

Mejorar el proceso de decisión presupuestaria:

Orientado la asignación de recursos al desempeño comprometido y logrado

Mejorar los mecanismos de control y rendición de cuentas

Tipos de Indicadores de Desempeño

Tipos de Indicadores

- Indicadores que entregan información del desempeño desde el punto de vista de la **actuación pública en la generación de los productos:**

- Insumos (*Inputs*)
- Procesos o actividades
- Productos (*outputs*)
- Resultados finales (*outcomes*)

- Indicadores desde el punto de vista del

desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones:

- Eficiencia
- Eficacia,
- Calidad
- Economía.

Desde esta perspectiva, no todos los indicadores son relevantes para cualquier tipo de decisión.

Veamos primero algunas definiciones para luego orientar sobre el tipo de indicadores que son relevantes construir dependiendo el tipo de decisión que requerimos.

Definiciones

<p>EFICACIA</p> <p>Grado de cumplimiento de los objetivos de la organización, sin referirse al costo de los mismos. Por esta razón podemos obtener indicadores de eficacia, tanto de los productos (outputs), o bien de los resultados ya sea intermedios o finales (impactos-outcomes)</p>	<p>EFICIENCIA</p> <p>Describe la relación entre dos magnitudes: La producción física de un producto (bien o servicio) y Los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción</p> <p>Mayor cantidad de servicios dado el mismo nivel de recursos Alcanzar un determinado nivel de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible</p>
<p>CALIDAD</p> <p>Capacidad de la institución por responder en forma consistente, rápida y directa a las necesidades de los usuarios A) Mediciones Indirectas. Mejorar los atributos y características de los productos. B) Mediciones Directas. Grado de satisfacción de los usuarios.</p>	<p>ECONOMIA</p> <p>Mide la capacidad de de la institución para movilizar adecuadamente sus recursos financieros para lograr el cumplimiento de sus objetivos</p>

EJEMPLOS

Indicadores de Eficacia según tipo de resultado

INDICADORES DE EFICACIA		
PRODUCTO	RESULTADO INTERMEDIO	RESULTADO FINAL O IMPACTO
Porcentaje de ex-reclusos participando en el programa de reinserción/Total población ex-reclusa potencialmente beneficiaria del Programa	Tasa anual de variación de ex-reclusos con contrato de trabajo	Porcentaje de desempleo de la población ex reclusa que aprobó Programa
Talleres de capacitación realizados/Talleres de capacitación programados	Participantes que consiguen certificarse /Total de participantes	$(\text{Productividad de los participantes año } t - \text{Productividad participantes año } t-1 / \text{Productividad participantes año } t-1) * 100$

Indicadores de Eficiencia

EFICIENCIA-Producto Medio carga de trabajo
Número de inspecciones/número de inspectores
Número de expedientes resueltos por semestre/dotación de personal en la tarea
Tasa de variación de casos ingresados por juez.
Carga de trabajo ponderada por la complejidad
Tasa de congestión (Número de casos registrados en el año+pendientes inicio período)/Asuntos resueltos en el año

EFICIENCIA- Costo Medio
Costo total Programa Becas/Número de Beneficiarios
Costo Total Inspecciones/Total de Inspecciones
Costo Total Auditoria/Numero de auditorias
Tasa de variación anual del costo público por tipo de caso

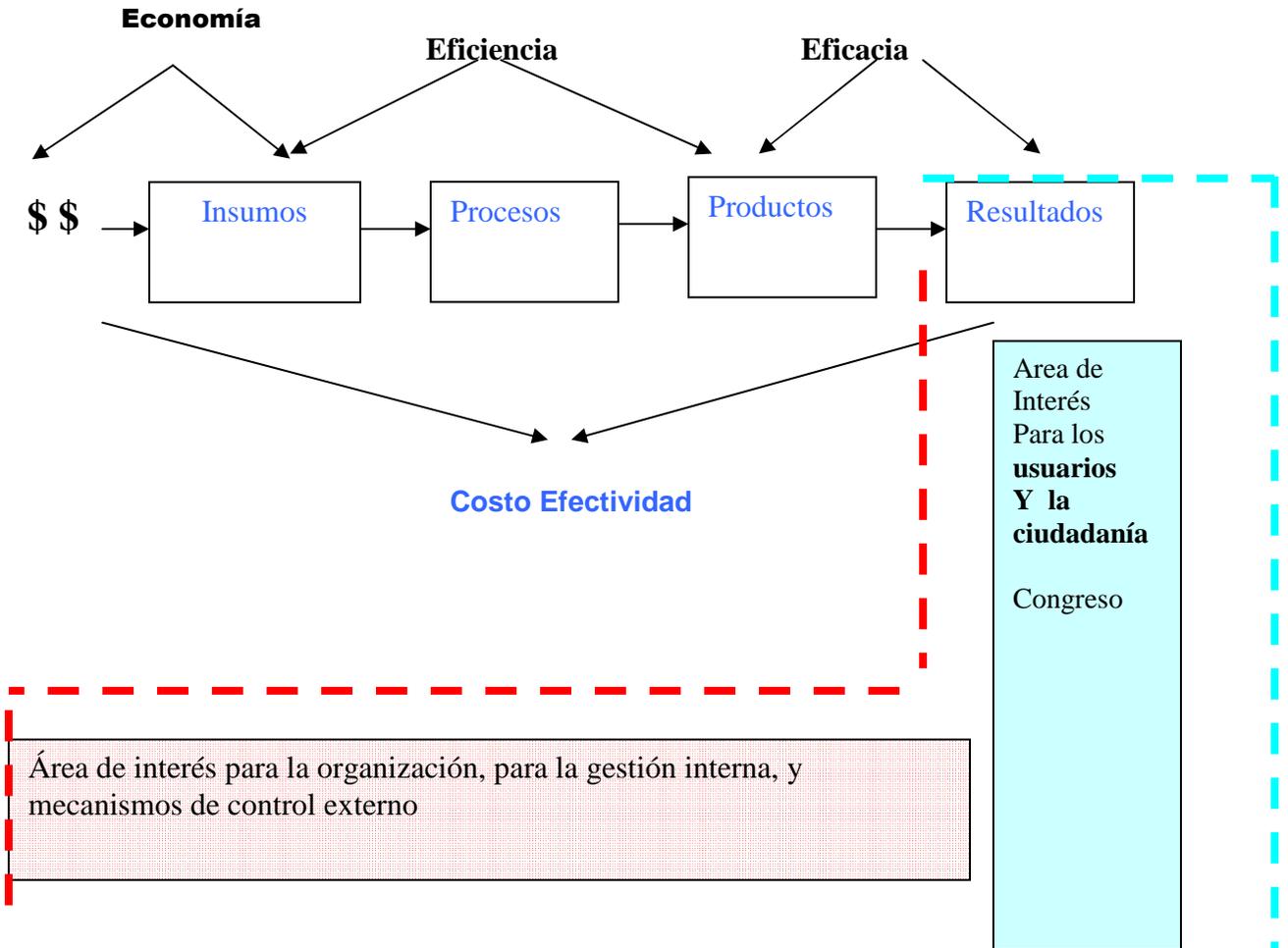
Indicadores de Calidad

Oportunidad	Accesibilidad	Percepción de usuarios	Precisión
Porcentaje de respuestas a los Parlamentarios dentro de los límites acordados.	Número de localidades cubiertas por atenciones móviles	Porcentaje de aprobación excelente de los talleres de trabajo, por los participantes	Porcentaje de contratos terminados por errores
Porcentaje de reportes económicos entregados en tiempo acordado	Nº de horas disponibles de atención de los tribunales		Número de fallas reales/ Fallas programadas
	Porcentaje de Población con necesidades especiales que son miembros activos de la Biblioteca		

Indicadores de Economía

Porcentaje de recuperación de créditos de corto plazo
Gasto de actividades de apoyo/gastos totales
Aporte de beneficiarios a financiamiento/Monto total de inversión del programa
Gasto de funcionamiento/gastos ejecutados totales
Recuperación de cobranza/Facturación

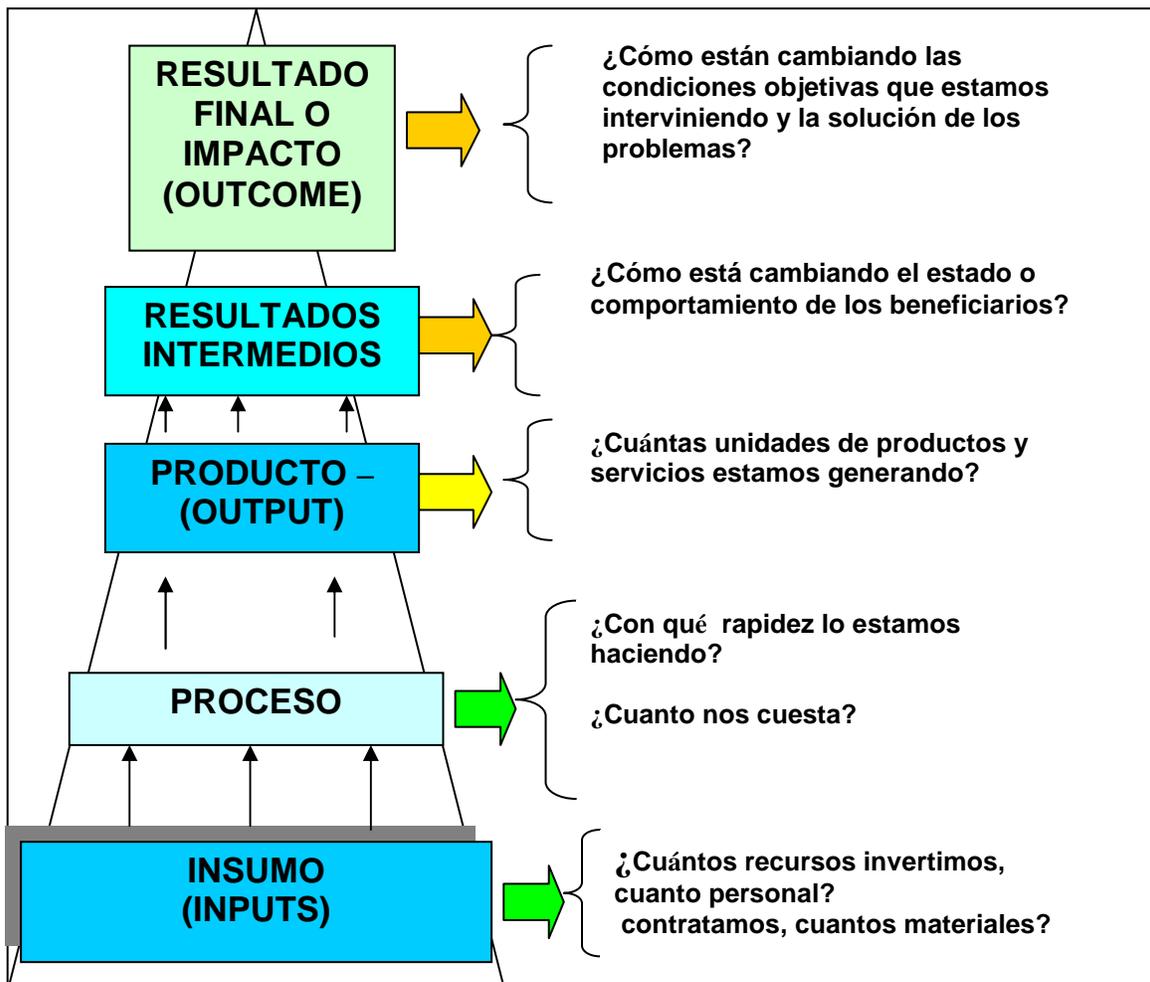
La figura que se muestra a continuación da cuenta de las relaciones que pueden darse entre los diferentes aspectos del desempeño.



En la figura se observa un proceso de producción que puede ser aplicable a cualquier organización donde, a la incorporación de una cantidad de insumos, valorizados en recursos financieros, se le aplican determinados procesos o actividades. Todo esto se realiza para obtener determinados productos (bienes y servicios).

Los productos son los outputs esperados por los usuarios, sin embargo, los resultados son más especiales aún, ya que son los efectos que se esperan obtener a partir de los productos entregados.

De esta manera y tal como se ve en la figura los **Resultados** son todos aquellos efectos ya sea de corto, mediano o largo plazo que se dan a partir de la generación y provisión de los productos.



De ahí que la ciudadanía, no está tan interesada en saber cuantas escuelas cuentan con comedores infantiles, sin embargo les interesa

saber si el total de los niños que necesitan la comida la están recibiendo a tiempo y en las calorías suficientes. Esto es un resultado, aunque de tipo **intermedio, cuya información es clave para saber si la utilización de los recursos públicos están bien direccionados.**

Que otro tipo de resultado interesa conocer a la ciudadanía o a los usuarios, o a sus representantes (Congreso).

Al menos responder las siguientes preguntas:

- Las raciones están mejorando el rendimiento escolar
- Las raciones están mejorando la talla de los niños
- Las raciones cuentan con la aprobación de los niños
- Todos aquellos niños que deben recibir la ración efectivamente lo están haciendo.

Resultado Intermedio:

Son los cambios en el comportamiento o estado o certificación de los beneficiarios una vez recibidos los bienes o servicios.

Ejemplos

- Alumnos **egresados** del nivel de enseñanza media
- Hectáreas explotadas con título de dominio
- Crecimiento de la recaudación de impuestos a través del portal de pagos

Resultado Final:

Resultados a nivel de fin de los bienes y servicios entregados, significan un mejoramiento en las condiciones objetivas de la población objetivo.

Ejemplos

1. Nivel de nutrición-desnutrición
2. Nivel de competencias e ingresos laborales tasa muerte por accidentes en las carreteras
4. Niveles de exportaciones
5. Aumento de ingresos tributarios

Indicadores de Resultado Final o Impacto:

Que características tienen estos indicadores de resultado final:

- Su logro depende casi siempre del accionar de más de una institución
- Sus logros puede estar afectado por factores externos no controlables, por lo cual la atribución directa del programa no siempre es comprobable. De esta manera para saber la verdadera contribución del Programa deben hacerse estudios complejos para aislar los efectos de otras variables.

Los impactos de las políticas y los programas están determinados por muchos factores. Algunos están bajo nuestro control y otros no. Por esta razón los directivos de los Programas no son responsables por el logro de los impactos, sin embargo son responsables por "gestionar para los impactos" En otras palabras los directivos continúan siendo responsables por la entrega de los productos y por el cambio en la composición de productos de acuerdo a lo que dictan las circunstancias. Buena información sobre los resultados o sobre lo que

está funcionando y lo que no ayuda a las decisiones acerca de que comenzar o que parar, continuar o expandir.

Indicadores de Impacto, con medición intermedia de los resultados

Indicador de Producto	Indicador de Resultado Intermedio	Indicador de Resultado Final
N° de niños matriculados en Educación preescolar pública/N° de niños entre 3 a 6 años del país	Porcentaje de niños de 3-6 años matriculados que logran terminar la enseñanza preescolar	Porcentaje de niños que terminan preescolar logran Manejo de habilidades básicas en lecto escritura
		Porcentaje de padres y madres satisfechos con la educación impartida

Construcción de Indicadores: 10 pasos básicos

1. Establecer las definiciones estratégicas como referente para la medición
2. Establecer las áreas de desempeño relevantes a medir
3. Formular el indicador para medir el producto u objetivo y describir la fórmula de cálculo.
4. Validar los indicadores aplicando criterios técnicos
5. Recopilar los datos
6. Establecer las metas o el valor deseado del indicador y la periodicidad de la medición
7. Señalar la fuente de los datos
8. Establecer supuestos
9. Evaluar: establecer referentes comparativos y establecer juicios
10. Comunicar e Informar el desempeño logrado

PASO 1: Establecer las definiciones estratégicas como referente para la medición

Antes de comenzar a construir un sistema de indicadores de desempeño, se debe tener muy claro el esquema siguiente, que ilustra la necesidad de no perder de vista que la medición del desempeño requiere haber pasado por un proceso de planeamiento, que facilite conocer **qué es lo que voy a medir y lo que resulta conveniente**.

Entonces una primera pregunta que debe hacerse la persona que desarrollará los indicadores es si las definiciones estratégicas básicas de la organización están claras: Misión, Visión, Objetivos Estratégicos, Estrategias y Plan de Acción.



PASO 2: Establecer las áreas de desempeño relevantes a medir

Las áreas de desempeño a medir surgen del análisis de las variables críticas que necesito monitorear a lo largo de todo mi proceso de producción, para generar un resultado esperado

Tal como se observa en este capítulo hay diversos tipos de indicadores a lo largo de todo el proceso de producción de bienes y servicios (productos), los cuales podemos clasificarlos desde su participación en la cadena de producción: Insumos, Procesos, Productos y resultados.

Para cada uno de estos ámbitos se puede analizar el comportamiento desde el punto de vista de su eficacia, eficiencia, calidad y economía.

¿Cuántos indicadores construir y de que tipo? Son las preguntas que deben responderse en esta etapa.

Algunas premisas:

Los indicadores de desempeño en una organización están presentes en toda la extensión del sistema de control de gestión, y como tal aportan a los tres niveles de decisiones de la planificación estratégica, control de gestión y operativa.

Desde esta perspectiva son elementos fundamentales para la toma de decisiones directivas y para entregar información sobre las variables claves y estratégicas de la organización.

El tipo de indicador a construir dependerá de las variables que necesito monitorear para pronunciarme sobre los resultados esperados.

Por ejemplo a nivel de misión los aspectos relevantes a medir son resultados que tengan que ver con el mejoramiento del estilo de vida, con la cantidad de gente que practica periódicamente deporte, etc. '

Misión	Aspectos relevantes de medición (*)	Indicadores	Tipo Ambito de Control/ desempeño	Formula
Promover en la población en general estilos de vida activa por medio de la práctica periódica del ejercicio físico, el deporte y la recreación en todas sus Manifestaciones, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de la población	Resultados a nivel del estilos de vida activa de la población	Tasa Variación de la población entre x años que practica deporte en forma periódica	Resultado Final o Impacto	$(\text{Población que practica deporte año } n / \text{Población año } n-1) - 1 * 100$
	Prácticas periódica del ejercicio físico, deporte y la recreación	Porcentaje de la población objetivo que practica alguna actividad deportiva de forma periódica	Resultado Intermedio	$(\text{Población participante Programa Deporte que practica actividad deportiva dos veces a la semana} / \text{Población inscrita Programa}) * 100$

(*) Esta columna es solo de apoyo para identificar la relevancia del indicador respecto de las variables de los objetivos

- **Los indicadores deben informar sobre las diferentes áreas de la organización:** estratégica, gestión y operacional. De forma evidente lo más probable es que los indicadores de carácter estratégico y los más relevantes del control de gestión sean los que se reporten a los Órganos Rectores tales como Ministerio de Hacienda, Planificación para su uso en la toma de decisiones presupuestarias y/o de evaluación de metas nacionales, sectoriales entre otros.
- **El número de indicadores debe limitarse a una cantidad que apunte a lo esencial y que ayude a captar el interés de los diferentes usuarios a los cuales va dirigido.**

- **El conjunto de indicadores debe cubrir las dimensiones del desempeño de manera integrada:** eficiencia, eficacia, calidad y economía. Tal como se señaló en el punto las medidas sobre los insumos (*inputs*) o productos (*outputs*) por sí solos no tienen valor informativo para la toma de decisiones, necesitamos saber el costo por unidad producida (eficiencia, costo medio), la oportunidad de esa producción (calidad), y si los recursos financieros están correctamente ejecutados (economía).
- **Los indicadores deben facilitar el conocimiento del desempeño de los procesos (resultados intermedios) para identificar los cuellos de botella, las demoras y tiempo de "cola", y el ciclo de maduración del servicio** (tiempo de resolución desde el inicio de un trámite hasta su resolución).
- **Los indicadores deben informar sobre el nivel de avance y de progreso hacia el logro de los resultados finales.**

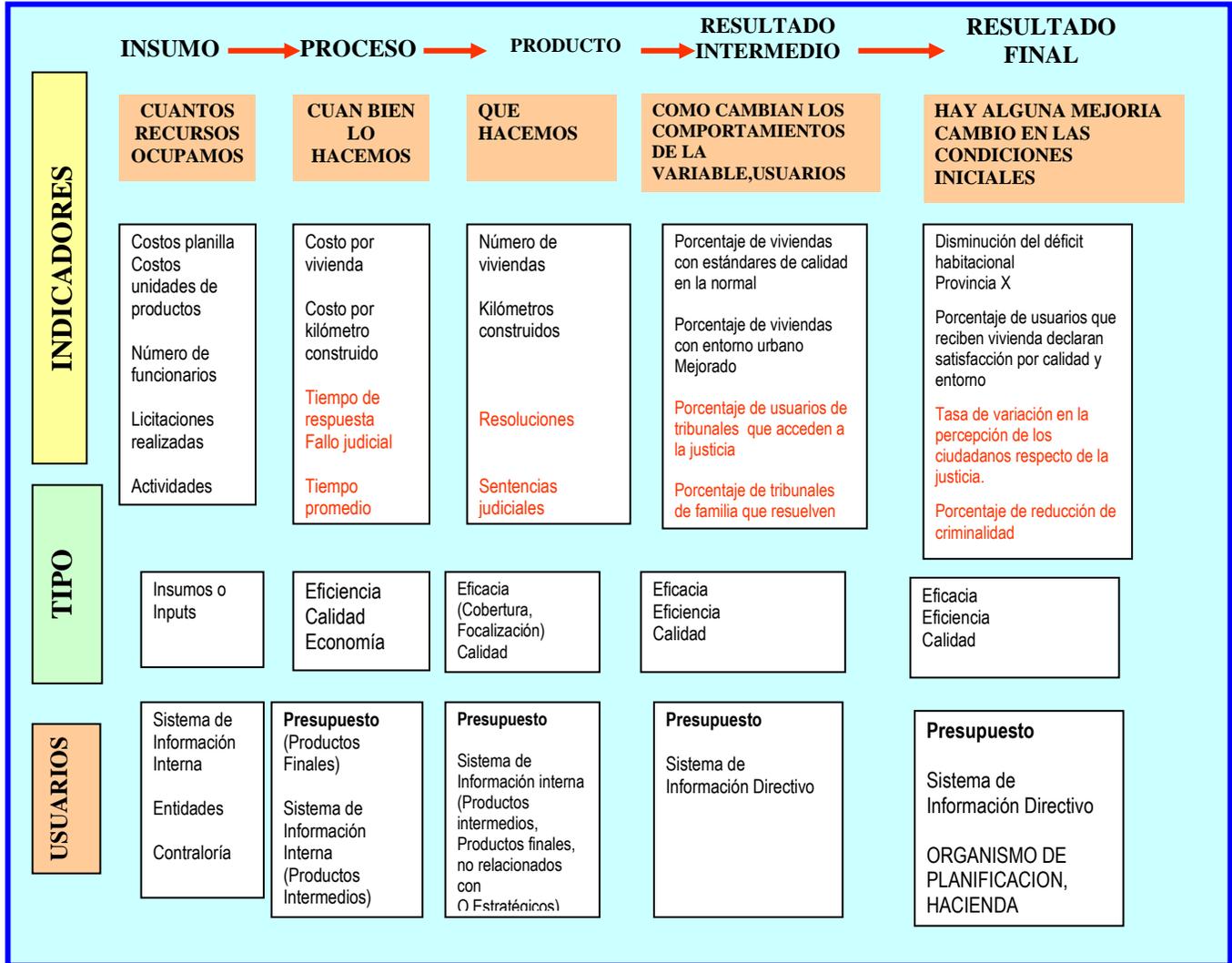
Tal como se señaló los Indicadores de Resultado Final o Impacto tienen una resolución a mediano y largo plazo. Por ejemplo, para saber si un Programa de Capacitación Laboral logra mejorar la calidad del empleo de la población beneficiaria, lo más probable es que tendré que esperar dos o tres años hasta que se produzcan los efectos esperados. Asimismo para poder evaluar dicho desempeño tendré que aislar un conjunto de factores externos que pueden estar incidiendo en la variable estudiada que es el empleo de la población beneficiaria.

De esta manera estos resultados intermedios sirven para construir indicadores de calidad que posibiliten tener antecedentes sobre la eficacia y la oportunidad del producto final, o el impacto de la producción.

- **El número de indicadores que construyamos debe ser capaz de ser utilizados y controlados,** mucha cantidad de información puede volverse en contra de los propios usuarios de dicha información.

Tal como se observa en la siguiente figura los diferentes tipos de indicadores pueden ser contruidos para diferentes propósitos y responder a las preguntas básicas del desempeño de toda la función de producción.

Tipos de Indicadores y Usuarios posibles



PASO 3: Formular el indicador para medir el producto u objetivo y describir la fórmula de cálculo.

Una vez que tengo claro cuáles son los aspectos relevantes que deben ser medidos qué ámbitos se van a medir y cuáles dimensiones, corresponde construir cada uno de los indicadores

Lo anterior implica establecer el nombre del indicador, las fórmulas, las fuentes de los datos o medios de verificación y los supuestos

Formular el nombre del indicador y la fórmula de cálculo:

El nombre del indicador debe ser lo más ilustrativo posible sobre lo que se quiere medir, y la fórmula debe permitir informar sobre los parámetros o variables que se están midiendo

El nombre del indicador debe ser lo más ilustrativo posible de lo que se quiere medir.

- Debe ser claro, preciso y autoexplicativo
- Que cualquier persona entienda qué se mide con ese indicador
- Si se usan siglas o aspectos técnicos, deben definirse en una nota explicativa

Por ejemplo:

- “Porcentaje de aeropuertos que cuentan con sistema ILS”

Es fundamental en este caso incorporar una **nota**:

ILS (Instrument Landing System) es un sistema de aterrizaje instrumental con que cuentan los aviones para aterrizar en condiciones de baja visibilidad.

El nombre del indicador debe permitir identificar si su evolución será ascendente o descendente:

En el ejemplo anterior **mientras más aeropuertos tengan ILS** es mejor, por lo tanto, el indicador es ascendente

- En general:
 - Los indicadores de cobertura, focalización, accesibilidad, cumplimiento de programas de trabajo, etc. son ascendente.
 - Los indicadores de tiempos promedio de respuesta a los usuarios son descendentes.
 - Los indicadores que miden capacidad de utilización de recursos son ascendentes
 - Los indicadores que miden errores son descendentes
 - Los indicadores que miden satisfacción de usuarios son ascendentes

La fórmula de cálculo es una relación matemática de las variables que deben entregar como resultado lo que dice el nombre del indicador:

En el ejemplo anterior la fórmula sería:

Total de aeropuertos con sistema ILS / Total de aeropuertos del país)
* 100

Paso 4. Validar los indicadores aplicando criterios técnicos

La aplicación de los criterios de validación apunta a contar con un conjunto de indicadores balanceados, que permitan satisfacer criterios técnicos y necesidades de información de los usuarios.

Existen múltiples criterios que se recomienda tener en cuenta a la hora de seleccionar los indicadores que finalmente serán parte del Sistema de Monitoreo y Evaluación.

Un chequeo mínimo desde el punto de vista de su validez para la toma de decisiones y la rendición de cuentas debería cumplir al menos con los siguientes:

- Estar vinculados a la misión
- Medir resultados intermedios y finales
- Ser mensurables
- Los datos deben ser válidos y confiables
- Tener identificados a los responsables por su cumplimiento
- Estar dirigidos a prioridades que reflejen una gestión integrada (ámbito de eficiencia, eficacia, calidad, economía)
- Útil para el personal, clientes internos y externos, interesados, y hacedores de políticas

Otros criterios que complementan la validación anterior son los siguientes:

CRITERIOS DE VALIDACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

Criterio	Descripción
Pertinencia	Debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución para reflejar el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales.
Relevancia	La medición de todos los productos o actividades que realiza la institución genera una saturación de información, tanto al interior de la organización como fuera de ésta. Asegurarse que estoy midiendo los objetivos vinculados a lo estratégico. Cuando se trata de organizaciones que tienen más de un producto o servicio, es conveniente desarrollar un conjunto de indicadores globales que represente su accionar estratégico vinculado a su misión.
Homogeneidad	Este criterio implica preguntarse cuál es la unidad de producto (atenciones médicas, asesorías legales, visitas inspectivas, etc.) y, más importante, procurar que dichas unidades de producto sean equivalentes entre sí en términos los recursos institucionales que consumen (horas hombre, cantidad de insumos materiales, etc.). Se debe procurar que sean de igual "costo" en un sentido amplio del término. Si no se da la equivalencia, para alcanzar las metas se tenderá a ejecutar sólo las acciones que demandan relativamente menos recursos, postergando o anulando las más costosas o complejas, que a menudo son las que tienen un mayor impacto sobre la gestión institucional.
Independencia	Los indicadores deben responder en lo fundamental a las acciones que desarrolla y controla la institución o a las variables del entorno que se vean afectadas directamente por esas acciones. No puede estar condicionado a factores externos, tales como la situación general del país, la labor legislativa del parlamento o la actividad conexas de terceros (públicos o privados).
Costo	La obtención de la información para la elaboración del indicador debe ser a costos que tengan correlación con los recursos que se invierten en la actividad.
Confiabilidad	Digno de confianza, independiente de quién realice la medición. En principio la base estadística de los indicadores debe estar en condiciones de ser auditada por las autoridades de la institución y examinada por observadores externos.
Simplicidad e Integralidad	Existe una tensión entre ambos criterios: se deben cubrir los aspectos más significativos del desempeño (integrar todas las dimensiones del desempeño), pero la cantidad de indicadores no puede exceder la capacidad de análisis de los usuarios, tanto internos como externos. Los indicadores deben ser de fácil comprensión, libre de complejidades.
Oportunidad	Debe ser generado en el momento oportuno dependiendo del tipo de indicador y de la necesidad de su medición y difusión.
No-redundancia	Debe ser único y no repetitivo.
Focalizado en áreas controlables	Focalizado en áreas susceptibles de corregir en el desempeño de los organismos públicos generando a la vez responsabilidades directas en los funcionarios y el personal.
Participación	Su elaboración debe involucrar en el proceso a todos los actores relevantes, con el fin de asegurar la legitimidad y reforzar el compromiso con los objetivos e indicadores resultantes. Esto implica además que el indicador y el objetivo que pretende evaluar sea lo más consensual posible al interior de la organización.

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de Bonnefoy (2003), Dirección de Presupuestos de Chile (1995 y 2003), Marcel (1998), National Center for Public Productivity (1997) y Shack (2003).

Paso 5. Recopilar los datos¹⁴

Los datos pueden provenir de distintas fuentes:

- Información contable-presupuestaria
- Estadísticas de producción física, cargas de trabajo del personal
- Encuestas, estudios especiales
- Benchmarking, etc

Paso 6. Establecer las metas

- Expresan el nivel de desempeño a alcanzar.
- Se vinculan a los Indicadores, proveen la base para la planificación operativa y el presupuesto.
- Cuatro características generales:
 - Especifica un desempeño medible.
 - Especifica la fecha tope o el período de Cumplimiento
 - Debe ser realista y financierables, pero representar un desafío significativo.

Para identificar las metas puedo considerar los siguientes elementos:

- Desempeño histórico
- Línea base
- Objetivos definidos
- Desempeño logrado en instituciones similares, procesos o programas

¹⁴ Los pasos 5, 6 y 10 serán desarrollados en mayor profundidad en la clase presencial

PASO 7: Establecer la fuente de los datos o medios de verificación

Pueden provenir por ejemplo de:

- Registros de la institución (posibles de auditar)
- Estadísticas oficiales
- Encuestas (realizadas por entes externos)

Paso 8: Establecer supuestos

Los supuestos son:

- Aspectos no controlables por la institución
- Variaciones del tipo de cambio, o de determinados precios pueden afectar niveles de ingresos esperados, tarifas, etc.
- Aprobaciones de procesos por entes externos en la que hay probada posibilidad (norma o procedimiento externa) que puede alterar la programación)
- Flujo de recursos internacionales, etc.

Paso 9: Monitorear y Evaluar

El monitoreo de los indicadores es el proceso que nos permite ir chequeando el comportamiento de éstos en alguna frecuencia determinada, la cual puede ser mensual, trimestral, semestral, anual, etc.

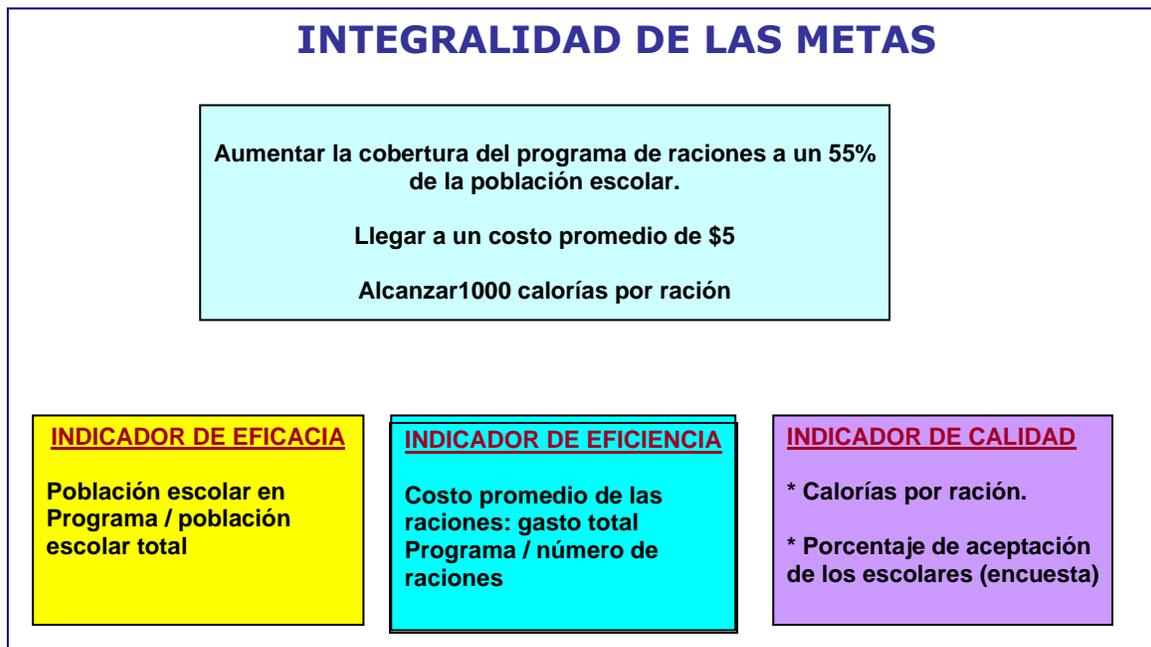
El proceso de interpretación de los resultados logrados sobre la base del monitoreo realizado, es lo que nos permite evaluar, o sea decir si el desempeño se ajusta a lo programado, si es adecuado o no está dentro de los parámetros considerados.

Este proceso de evaluación será el que finalmente me permitirá tomar decisiones, comunicar e informar.

¿Cómo interpretar los resultados?

En primer lugar no hay una medida única que demuestre por si sola el desempeño de la institución, por lo que es fundamental contar con una combinación de ellas que muestre el desempeño desde el punto de vista de la gestión, así como de los resultados.

Esto principalmente por que ciertos indicadores pueden ser contradictorios entre ellos y tenemos que asegurarnos sobre que el desempeño en su conjunto ha sido adecuado. Tal como vemos en el ejemplo siguiente, si nos proponemos mejorar la cobertura de un programa de alimentación no podemos ir en contra de otras variables tales como la calidad o la eficiencia.



Algunos referentes sobre los cuales se puede contrastar el desempeño logrado son:

- Sobre lo planeado o presupuestado

Esta referencia implica tener como punto de comparación las metas que la organización establece. En este punto cabe recordar lo señalado respecto de la determinación de metas: realismo en cuanto a que éstas deben financiadas con los recursos presupuestarios sobre los

cuales se está realizando la programación, debe contener una expresión de mejora concreta (ya sea en eficiencia, eficacia, calidad o economía), para lo cual debe haber habido un proceso previo de discusión sobre que implica para la organización un “buen desempeño”, debe tener incorporado un componente de innovación (previamente se debe haber analizado si es el mejor óptimo posible y si es mejorable a partir de incorporación de una mejora de procesos, tecnología, etc.).

➤ Respecto de otras instituciones similares o comparables

Al comparar resultados con instituciones similares se debe tener especial cuidado en seleccionar una institución que sea estrictamente comparable, en términos de las variables que tienen mayor incidencia sobre el desempeño, tales como recursos, tecnología, capacidades instaladas, área a la cual se dirigen los productos, tipo de clientes, etc.

En este punto quizás pueda ser conveniente someter la institución o algún área de ésta a un proceso de *benchmarking*. Un uso frecuente del *benchmarking* es para la comparación con jurisdicciones territoriales similares (ejemplo, departamentos de salud de varias regiones), con otras instituciones de otros sectores de similar tamaño o complejidad (porcentajes de preinversión ejecutada del ministerio de vivienda y del ministerio de obras públicas) y contra otras instituciones de otros países (ejemplo, el costo unitario de recaudación de las administraciones tributarias)

PASO 10: Comunicar e informar

La comunicación e información del desempeño logrado, es un tema clave, que está relacionado con la elaboración de informes.

Los sistemas de monitoreo y evaluación deben reportar información a varios usuarios, entre otros se mencionan los siguientes:

- Rendición de cuentas al Congreso
- Informes o reportes de cumplimiento de metas al Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Planificación, Contraloría, etc.

Algunos elementos básicos a tener en cuenta en los reportes de información de desempeño son los siguientes:

La comunicación de los resultados tiene que estar focalizada en los aspectos claves de la gestión con mensajes simples, directos y demostrables.

El contenido de la comunicación en lo posible debe ser educativo considerando las necesidades de información de los diferentes tipos de usuarios.

La información debe ser entregada en reportes que tengan alguna periodicidad.

Ejemplos de Medición Compleja

Bienes y Servicios intangibles

Parte importante de los bienes y servicios que se proveen en el ámbito público, son de carácter intangible o genérico, como por ejemplo, asesorías, labores de rectoría, regulación, etc. Este tipo de productos se diferencian de otros cuya producción es cuantificable fácilmente en término de unidades físicas de carácter homogéneo, como por ejemplo: viviendas construidas, vacunas, escuelas, matriculas, etc.

La necesidad de establecer indicadores para este tipo de productos de carácter genérico, enfrenta una serie de dificultades, especialmente a la hora de establecer los resultados finales asociados a este tipo de productos.

Lo importante en estos casos es establecer cuál es el tipo de producto (bien y servicio) que se brinda y si éste corresponde a un "output" o producto final o más bien a un producto de carácter intermedio.

Un ejemplo desarrollado para el caso australiano muestra lo siguiente:

Departamento de Asuntos Externos y Comercio

Producto (output)¹⁵:

Provisión de asesoría política y análisis del Portafolio ministerial.

Resultado final esperado: Intereses de los australianos nacionales protegidos a través de apoyos a la seguridad internacional, economía nacional y desempeño de comercio y cooperación global.

En este caso, la evaluación de la asesoría política, es realizada a través de la operacionalización del carácter de la "asesoría política" y del establecimiento de estándares:

En primer lugar se establece el o los usuarios de la política:

- Ministro (u otro tomador de decisión relacionado con la asesoría)
- La de los pares (profesionales quienes trabajan en el área de la política o del ambiente relacionada con ella)

En segundo lugar se identifican las características intrínsecas del funcionamiento de la política (medida contra benchmark o estándares tales como oportunidad, precisión, consulta, utilidad, etc.)

Para el caso de la medición de la asesoría política, este Departamento ha elaborado los siguientes estándares:

Propósito: fin de la asesoría tiene un conjunto de preguntas claramente dirigidas.

Lógica: los supuestos bajo los cuales la asesoría está basada son declarados claramente. Los argumentos están basados en evidencia.

Confiable: La evidencia es confiable y transparente, todos los elementos materiales están incluidos

¹⁵ La definición de un **output** es un bien o servicio entregado a alguien fuera de la agencia.

Opciones: existe un adecuado rango de opciones presentadas. Los beneficios y costos y las consecuencias de cada opción tanto para el gobierno como para la comunidad están identificados.

Responsabilidad: la asesoría esta basada sobre la actualidad, la asesoría se anticipa a los desarrollos futuros.

Consulta: existe evidencia de consultas apropiadas con otras agencias de gobierno que son afectadas en sus intereses.

Precisión y concreción: los formatos presentados son específicos y se ajustan a los estándares, la asesoría es presentada en forma clara y de manera concisa

Practicidad y relevancia: las recomendaciones se toman en cuenta y anticipan problemas de implementación, precisión, tiempo y consistencia respecto del conjunto del gobierno.

Oportunidad: La asesoría es terminada en los tiempos de respuesta establecidos por el Gobierno.

¿ Qué aspectos se miden?

Respecto de la cantidad, se señala la pertinencia de medir a través de horas disponibles para la asesoría, más que "número de asesorías".

Con relación al costo, se señala que lo adecuado es basarse en estándares de benchmark, sobre políticas similares y comparar los costos de dichas asesorías. No obstante, hay que considerar que sean políticas similares, es decir, establecer las comparaciones con profesionales que trabajen en las mismas áreas. Por esta razón la estimación de los costos deben ser desarrolladas caso a caso.

Indicadores de resultado final o impacto que involucran responsabilidades compartidas “cross cutting”

Los indicadores de resultado final o impacto, miden la capacidad de la Institución, en la resolución de los problemas públicos. Tal como fue mencionado un resultado final o impacto alude a como están cambiando las condiciones objetivas que se están interviniendo.

En general las condiciones objetivas o la resolución de los problemas, no depende de la acción de una sola institución, como por ejemplo, la seguridad ciudadana, la calidad del aire, entre otros. Desde esta perspectiva, metodológicamente la posibilidad de comprometer un resultado final requiere del establecimiento de compromisos de varias instancias.

En el caso que veremos a continuación se muestra un ejemplo en el que intervienen varias instituciones para la generación de un resultado final o impacto, tal como la seguridad pública.

Sistema de Justicia Criminal del Reino Unido

Misión:

Reducir del crimen y el temor al crimen y sus costos económicos y sociales y entregar justicia de forma segura y eficiente promoviendo seguridad en las leyes.

Objetivos Estratégicos y Metas:

Objetivo 1: Reducir el crimen en un 15% en las áreas de alta criminalidad para 2007-2008

Objetivo 2: Mejorar la entrega de la justicia incrementando porcentaje de captura (medido por el número de crímenes por los cuales los victimarios son capturados por la justicia) a 1.25 millones¹⁶, para 2007-2008

Objetivo 3: Tranquilizar a la población, reduciendo el temor del crimen y los comportamientos antisociales, y construir confianza en el sistema de justicia criminal sin comprometer la imparcialidad.

¹⁶ Existe un rango que explica la validez de comprometer esta meta. Technical Notes. “Public Service Agreement Target, del Home Office.

Establecimiento de responsables por el cumplimiento de los Objetivos:

En este caso los responsables del cumplimiento de las metas son: La Secretaría de Interior, la Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y el Contralor General.

El monitoreo y evaluación de estas metas se realiza a través del instrumento: **"Public Services Agreement (PSA)"**¹⁷, el cual se acompaña de un documento denominado "Technical Notes" donde se establecen los términos usados por las metas de los compromisos.

Este instrumento señala entre otros, que el logro de las metas depende de forma crítica de que se cumplan un rango de servicios de línea, vinculados a metas que son prioridad nacional, las cuales se coordinan con las prioridades y necesidades locales.

Ejemplo de cómo se establecen las metas y su monitoreo y evaluación:

En primer lugar se establece cual es la institución responsable de las metas. En este caso el "Home Office" es responsable del cumplimiento del **PSA 1, PSA 3 y PSA 4 y contribuye al PSA 1.**

En segundo lugar se define la forma en que se medirán cada una de las categorías de los indicadores de impacto:

Nivel de crimen: es medido usando la Encuesta Británica del Crimen la cual incluye información sobre crímenes contra las personas y contra la propiedad.

El nivel de crimen también puede ser medido por los registros policiales del crimen. No obstante estos indicadores son más adecuados para construir las cargas de trabajo de la policía, útiles para el análisis de los crímenes a nivel local.

Una información complementaria es la definición de lo que se entiende por "área de alta criminalidad". Para dichos efectos se han

¹⁷ http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_reporting

identificado 40 áreas que son las que tienen los índices más altos de criminalidad per cápita de población.

Finalmente se establecen cuales son los criterios de éxito

- a) La meta estará bien lograda si entre el año base y el año 2007/2008 la reducción del crimen es mayor o igual del 15%.
- b) El promedio de reducción en las 40 áreas de más alta criminalidad es mayor que el promedio de reducción en el resto de las áreas, las cuales son medidas por los registros de crimen comparados con la encuesta.

Lecciones Aprendidas acerca del uso de los indicadores como instrumento de un presupuesto orientado a resultados

- Los indicadores de impacto son desarrollados en el marco de compromisos de gestión pública, donde existen responsabilidades respecto de su monitoreo y evaluación. Existe la obligación de definir con rigurosidad cuál es el efecto en la población objetivo y como el logro de la meta contribuye a solucionar al problema. La idea es que el indicador sea justificable y entendible para los usuarios.
- Todos los indicadores de impacto, tienen un monitoreo de su avance a través de indicadores de resultado intermedio
- Las fuentes de los datos de la medición, pueden ser las estadísticas nacionales, locales, encuestas específicas, estudios econométricos, son explicados con detalle, lo cual permite analizar la confiabilidad de los datos.
- Para el seguimiento y la comprensión de los indicadores, en la mayor parte de los casos se desarrollan notas técnicas, anexos explicativos, etc., que permiten hacer el seguimiento del cumplimiento de las metas.
- Se deben desarrollar pocos indicadores, pero de carácter estratégico, los cuales deben reflejar como se está cumpliendo la misión del Programa y los principales objetivos

- Se debe poner a lo menos un indicador de cada dimensión del desempeño relacionado con cada producto final o estratégico (Eficacia, eficiencia, calidad, economía)
- En lo posible identificar el monto presupuestario que implica lograr la meta del indicador

VI. Aplicación de la planificación estratégica y los indicadores de desempeño en el sector público

Ámbitos de aplicación de la planificación estratégica

Gran parte de los países de la región tienen como tema de sus agendas gubernamentales el perfeccionamiento de los mecanismos de articulación entre las prioridades nacionales, la asignación de los recursos y la evaluación de los resultados.

En este contexto cobran relevancia los aspectos de la planificación gubernamental a mediano y largo plazo. El uso de las metodologías e instrumentos que faciliten a los gobiernos materializar las "prioridades gubernamentales" y poder rendir cuenta de sus logros. Asimismo un tema de preocupación es cómo se articulan las definiciones de carácter sectorial (educación, salud, vivienda, empleo, etc.) en los Ministerios (responsables por el diseño de las políticas y su implementación), con la ejecución de los programas y la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía.

Nivel Político Presidencial

Tal como se mencionó, la Planificación Estratégica es más bien una herramienta que se ocupa a nivel de las organizaciones para el establecimiento de las estrategias que les permitirán alcanzar sus fines y como fase precedentes para el control de gestión. Sin embargo en varias experiencias internacionales (México, Colombia, Canadá, Nueva Zelanda, etc.) los países a la hora de definir los Planes de Gobierno o

los ejes rectores en el período gubernamental o incluso a más largo plazo, aplican varios de los elementos de la Planificación Estratégica, tales como construcción de visión, delimitación de objetivos estratégicos, indicadores y metas para su seguimiento y monitoreo.

El análisis de escenarios complejos, relacionados con el entorno, así como la identificación de las principales debilidades en las capacidades institucionales u otros elementos del ámbito interno se utilizan como mecanismos de apoyo.

Nivel Institucional

El tipo de objetivos que se definen en este nivel corresponden a los compromisos establecidos por los Ministerios y/o Departamentos.

Al igual que en el caso de los ejes de prioridades nacionales, el nivel de agregación de estos objetivos es bastante alto.

La revisión de los planes estratégicos institucionales de los países de la OCDE¹⁸ da cuenta de las siguientes características:

- Establecimiento de prioridades institucionales orientadas a comunicar a la ciudadanía y grupos de interés los compromisos sobre los impactos esperados.
- Objetivos Estratégicos vinculados a las prioridades institucionales. Cada uno de los objetivos estratégicos establece indicadores de resultado final o impacto.
- Se establece una jerarquía de indicadores de resultado, los cuales se enmarcan en una estructura lógica que vincula indicadores de resultado intermedio, con los resultados finales o impacto. Esto permite ir monitoreando la capacidad de la institución respecto de logros concretos en la población objetivo.

¹⁸ Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelandia, Australia, Reino Unido

Nivel Programático

En este nivel, la preocupación de la planificación y de los sistemas de evaluación se centra en **cuánto, y que condiciones se proveen los bienes y servicios a los usuarios.**

En este nivel se establecen las responsabilidades y los gestores deben garantizar que los procesos productivos sean eficientes y eficaces posibilitando la provisión de los bienes y servicios bajo estándares de calidad.

En este ámbito de intervención decisional es clave que exista una dirección o gerencia claramente delimitada. La inexistencia de responsables en estos niveles dificulta identificar los compromisos por el cumplimiento de las metas.

Metodologías e Instrumentos Planificación Estratégica Gubernamental

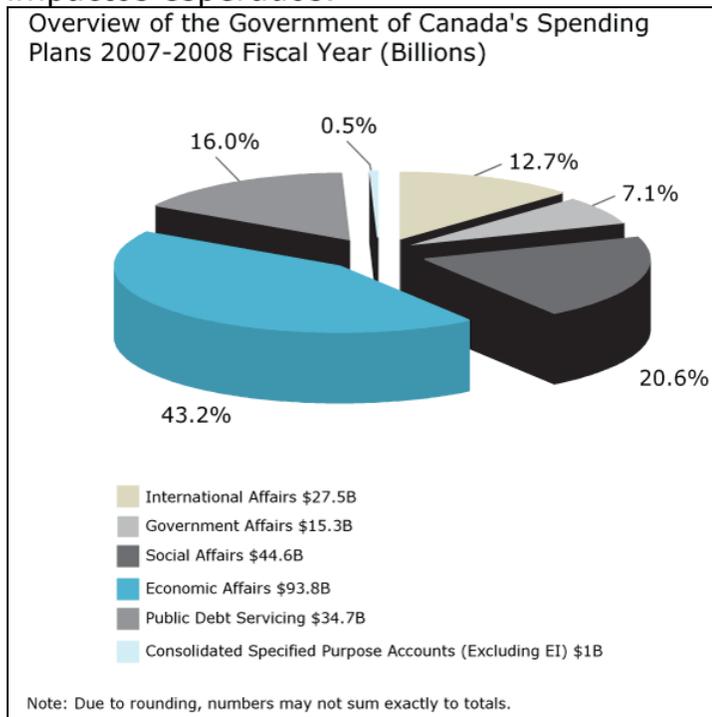
A continuación se presentan algunas metodologías utilizadas para la articulación de las prioridades gubernamentales, los planes y el presupuesto.

El Departamento del Tesoro de Canadá es un caso que ejemplifica como se articulan las prioridades de gasto público y cómo dichas prioridades son consideradas por los Departamentos e instituciones para establecer los anteproyectos de presupuesto. http://www.tbs-sct.gc.ca/index_e.asp

Las principales características de este formato son:

- Se constata un esfuerzo de alineamiento entre una estructura global de prioridades a nivel de gobierno, con los planes de gasto de los Departamentos, las Agencias y se alinean con los impactos esperados a nivel de cada uno de los Programas.
- Las metodologías utilizadas se describen en reportes de carácter comprehensivo y simples de comprender por los diferentes actores interesados. El instrumento básico que es parte del proceso presupuestario se denomina "Reporte sobre Planes y Prioridades" y existe la obligatoriedad de ser realizado por cada Departamento (Ministerio)

Como se verá en la próxima figura, el "Panorama del Gobierno de Canadá sobre el Gasto para el Plan del año fiscal 2007-2008" establece 6 grandes áreas: Asuntos Internacionales, Asuntos de Gobierno, Asuntos Sociales, Asuntos económicos, Servicio de la Deuda Pública y Cuenta consolidada para propósitos específicos, es posible consolidarlo con cada uno de los presupuestos departamentales. Tal como se observa en la siguiente figura, los \$44,6 billones de dólares establecidos como total del gasto asignado a asuntos sociales, tienen su correlato en la asignación del gasto de los Departamentos. A su vez cada uno de dichos Departamentos compromete indicadores relacionados con los impactos esperados.



Principales lecciones aprendidas de los procesos de articulación de prioridades gubernamentales, planes institucionales y presupuesto:

- El proceso de definición de las prioridades gubernamentales y su asignación a los sectores y departamentos es parte del proceso de definición del proyecto de presupuesto.

Se distingue claramente lo que es una Visión país de largo plazo (al igual que en la planificación en Corea, Reino Unido, Nueva Zelanda, etc.) que abarca un horizonte de más de 10 años, de lo que es la visión o el Plan de Gobierno.

- El carácter estratégico de la planificación y programación presupuestaria establece un procedimiento normado y con una metodología orientada al desarrollo de indicadores de en toda la fase del proceso productivo con énfasis en la determinación de los impactos.
- El proceso de acompañamiento y capacitación de los funcionarios de los departamentos para la definición de estrategias, indicadores, sistemas de monitoreo, etc.
- La orientación del proceso de planificación, monitoreo y evaluación se centra principalmente en la definición de indicadores que dan cuenta de los resultados finales o impactos, sin embargo la metodología establece claramente la posibilidad de definir indicadores de resultado intermedio como valores de aproximación a la medición del resultado final o impacto.

Por ejemplo en Corea del Sur, se aplica la Planificación Estratégica como herramienta a nivel macro en la identificación de los desafíos de cara al largo plazo. Por ejemplo en su "Visión 2030: 25 años de largo plazo para su plan estratégico", el gobierno identifica los siguientes desafíos de carácter interno:

- Bipolarización
- Bajas tasas de fertilidad, envejecimiento de la población
- Disminución del crecimiento en energía
- Cambio en las relaciones entre las Coreas

Entre los desafíos externos se mencionan:

- Aumento de la influencia de China en el mundo
 - Globalización
 - Informatización y nuevas tecnologías
-
- Los indicadores que comprometen los objetivos nacionales y sectoriales, son compromisos concretos por los cuales responde el gobierno en términos de bienestar de la población y se vinculan claramente con la asignación de recursos presupuestarios.
 - Se definen arreglos contractuales que exigen a las agencias el cumplimiento de la provisión de un determinado número de productos, los cuales deben especificar claramente como se vinculan con los resultados esperados a nivel institucional. Este arreglo contractual establecen también los montos de asignación presupuestaria.

En el caso de Australia, se destaca el Portfolio Budget Statements que son los Planes de las Agencias desarrollados para el siguiente año presupuestario: <http://www.finance.gov.au>

En el caso de Estados Unidos¹⁹, se observa que cada uno de los Departamentos establece a partir de su Misión un conjunto de Objetivos Estratégicos, a los cuales se le asignan objetivos de carácter más específico, por cuyo cumplimiento es responsable un Programa. Determinado.

Por ejemplo el Departamento de Agricultura y Nutrición, define los siguientes Objetivos Estratégicos:

Objetivo Estratégico 1: Fortalecer la competitividad internacional de la agricultura americana

Objetivo Estratégico 2: Fortalecer la competitividad y sustentabilidad de la economía rural y campesina

Objetivo Estratégico 3: Apoyar el aumento de las oportunidades económicas y mejorar la calidad de vida rural en América

¹⁹ <http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/agency/005.html>

Objetivo Estratégico 4: Fortalecer la protección y la seguridad de la nación en el abastecimiento de la alimentación

Objetivo Estratégico 5: Mejorar la salud y la nutrición de la nación

Objetivo Estratégico 6: Proteger y fortalecer los recursos naturales de la nación y el medio ambiente.

Para cada uno de estos Objetivos Estratégicos se desarrollan Objetivos más específicos asociados al logro de resultados finales, es decir cambios en las condiciones o estado de los beneficiarios.

Para dichos efectos cada Objetivo tiene asociado un Resultado Estratégico, medido a través de un Indicador de Impacto Clave.

Así por ejemplo el Objetivo Estratégico 5: "Mejorar la Salud y la Nutrición de la Nación"

Establece como "Resultado Estratégico": Cambios significativos en el Status de la nutrición nacional.

Y el impacto o efecto que esperan obtener se expresa como:

"La reducción y la prevención del hambre a partir del mejoramiento del acceso de los Programas Federales de Asistencia en Nutrición"

Este impacto o efecto se mide a través de los **siguientes indicadores de desempeño**, los cuales son de responsabilidad de los diferentes Programas que pertenecen al Departamento.

Indicadores de Desempeño:

5.1.1 Porcentaje de individuos elegible participando en el Food Stamp Program

Línea Base 2003:

55,6% de los individuos elegibles participando del Food Stamp Program (FSP), reciben el 65,4% de todos los

Meta 2010

68% de los individuos participando en el programa reciben el 65,4% de todos los potenciales beneficiarios

potenciales beneficiarios.

Objetivo 5.2: Promover hábitos saludables de comida y de estilo de vida

Impacto clave: Hábitos de comida más consistentes con la Guía de Dieta para Americanos

5.2.1 Indicadores de Desempeño: Porcentaje de Americanos con mejora en los hábitos de dieta

5.2.1 Porcentaje de beneficiarios del Programa WIC postparto que inician lactancia materna

5.2.3 Porcentaje de escuelas primarias y secundarias que ofrecen opciones de alimentación consistente con la Guía de Dieta para Americanos

Objetivo 5.3: Mejorar la gestión del Programa de asistencia nutricional y el servicio al cliente.

Algunos elementos que se rescatan de la Planificación, Programación y el Presupuesto recién comentada son los siguientes:

- La Planificación Estratégica los Departamentos tienen una estructura metodológica simple, que establece:
 - Declaración de la Misión
 - Declaración de la Visión
 - Valores

- El Plan Estratégico contiene:

Objetivos Estratégicos, los cuales se establecen en términos de la programación de las principales políticas y objetivos del Departamento.

Se definen pocos y focalizados Objetivos Estratégicos (en este caso se han establecido seis objetivos)

- Existe una separación entre lo que es el Plan de gestión, con el detalle de las estrategias para el mejoramiento del capital humano,

la tecnología y la información, e-gov, gestión financiera, abastecimiento competitivo y presupuesto y la integración del desempeño.

- Al Plan Estratégico se adjunta el detalle de la misión del área y los planes de las agencias que están siendo desarrollados para apoyar el Plan
- Se desarrollan un conjunto de indicadores de desempeño que muestran el avance logrado hacia los objetivos y las metas. Cada medida detalla la información de la línea base y la meta de desempeño a largo plazo.
- Se definen también las estrategias y las actividades necesarias para alcanzar los objetivos estratégicos

Bibliografía

Armijo, M, Bonnefoy J.C. Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Publicaciones. ILPES. Serie Manuales, N°45.

2005 <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/23572/manual45.pdf>

Aiden, Rose. 2003. Results-Oriented Budget Practice in OECD Countries. Chapters 1-3. Overseas Development Institute.

http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp209.pdf

Anthony, Robert (1998), "El Control de Gestión" Marco, Entorno Proceso". Harvard Business School. Ed. Deusto, Barcelona.

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas AECA (2000), "Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas". Documento N°16, Madrid.

Audit Commission (2000), "Management Paper: On Target the Practice of Performance Indicators". London. Disponible en www.auditcommission.gov.uk

Berretta N, Tavares, M. Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias. Banco Interamericano de Desarrollo. PRODEV. Diálogo Regional de Política. 2006.

Diamond, Jack. 2005 "De la Presupuestación por Programas a la Presupuestación por Desempeño: el desafío para la economías de los mercados emergentes." Revista Internacional de Presupuesto Público 57:87-125.

<http://www.asip.org.ar/es/areas/publica/cuerpo.php?pagina=../../es/revistas/57/index.php>

Government Accountability Office (2004): "Results-Oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results". GAO 04-38. March. Disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d0438.pdf>

Guzmán, Marcela [2007], Evaluación de Programas. Notas Técnicas. Serie Gestión Pública N°64. Disponible en: <http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/0/32040/SGP64.pdf>

Liner, Blaine; Dusenbury, Pat y Vinson, Elisa (2000): "State Approaches to Governing-for-Results and Accountability", The Urban Institute, Washington D.C., <http://www.urban.org/url.cfm?ID=410067>

Lira, Luis. 2006. "Revalorización de la Planificación del Desarrollo." Serie Gestión Pública N° 59, agosto.

Nelson Shack "Avanzando hacia un Presupuesto Orientado a Resultados." En Revista Gestión Pública N°4. Nov. 2007. www.idl.org.pe/educa/PIR/shack.pdf

Martner, R. Planificar y presupuestar en América Latina. Publicaciones ILPES 2007. http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/32578/SYC_51.pdf

Martinere, R. Manual de Presupuesto Plurianual. Publicaciones ILPES. Serie Manuales, N°57 <http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/0/32580/manual57.pdf>

Moore, H Mark [1998] Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público. Ed. Paidós Ibérica, SA. Barcelona y Ed. Paidós, SAICF, Buenos Aires.

Mintzberg, Henry [1994]. La caída y ascenso de la Planeación Estratégica./ Harvard Business Review, Canadá, pp 4- 18. Mintzberg, Henry et. al [1994]. Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico. D/ Granica SA 1999. Buenos Aires, Argentina. 511 pp.

Morrisey, George [1993]. El pensamiento estratégico. Construya los cimientos de su planeación./ Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, Madrid, España. 119 pp. Porter, Michael [1995]. Ventajas competitivas./ Ed. Free Press, New York, sp.

Oregon Progress Board (2004), "Developing Consistent Administrative Performance Measures for State

Government". Department of Administrative Services. www.econ.state.or.us/opb

Prahalad, C K; Hamel, Gary [1994] Strategy as a field of study: Why search for a new paradigm?

Treasury Board Canadá. Performance Reporting. Good Practices. Hanbook. Canadá. 2007

Turull, Jordi y Vivas, Carlos (2003): "El cuadro de mando integral en la administración pública: el caso del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès", ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

Shick, Allen, "La presupuestación tiene algún futuro", Serie de Gestión Pública. N°21. ILPES. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/10671/lcl1736e.pdf>

State Services Comisión. Nueva Zelanda. Getting Better at Managing for Shared Outcomes. A resource for Agency Leaders. August 2004