OPP

Sistema de Planificación Estratégica y Evaluación

Instructivo Conceptual

Dirección de Presupuestos,
Control y Evaluación de la Gestión
Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)

Julio 2015

www.opp.gub.uy
Torre Ejecutiva, piso 5.
Plaza Independencia 710
Montevideo - Uruguay
Tel.: + 150

PRESIDENCIA
OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

Contenido

1. INTRODUCCIÓN 3

1.1. Propósito del Documento 3

1.2. Información de Contacto 3

2. ESQUEMA METODOLÓGICO: se mantiene el esquema puesto en práctica en el Presupuesto Nacional 2010 - 2014 4

2.1. Áreas Programáticas 4

2.2. Programas 5

2.3. Objetivo de Programa 6

2.4. Objetivos de inciso 6

2.5. Objetivos de unidad ejecutora (UE) 7

2.6. Productos 7

2.7. Proyectos 8

2.8. Indicadores 9

3. ANEXO A: Planificación Estratégica. Algunos conceptos complementarios 11

3.1. ¿Qué es la Planificación Estratégica? 11

3.2. Fases de la planificación estratégica 11

3.3. Esquema de la planificación estratégica 12

3.4. Misión 12

3.5. Visión 14

4. ANEXO B: La cadena de generación del valor público 16

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Propósito del Documento

Este Instructivo está dirigido a las personas que tienen bajo su responsabilidad las tareas de Planificación en cada Inciso, para apoyar el ingreso de información al Sistema de Planificación Estratégica y Evaluación de OPP.

1.2. Información de Contacto

Por consultas relativas al ingreso de la información y solicitud de usuarios:

Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Dirección de Gestión y Evaluación

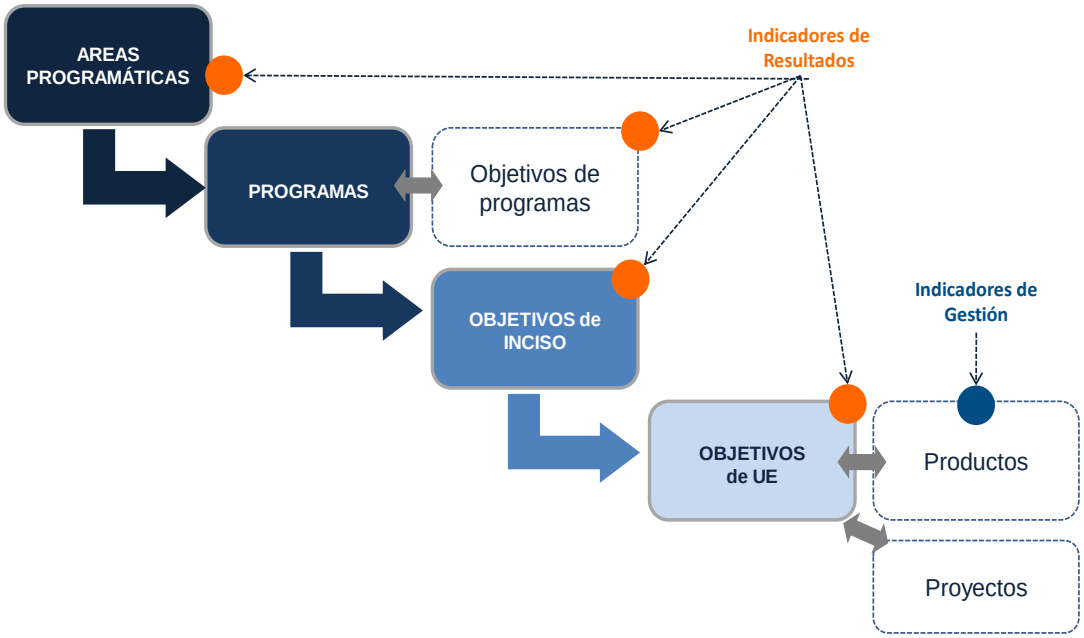
- Correo electrónico: spe@agev.opp.gub.uy

Consultas relativas a problemas de funcionamiento del Sistema:

Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Dirección de Gestión y Evaluación - Soporte de Sistemas.

- Teléfono: 150, interno 8066.
- Correo electrónico: tipresupuesto@agev.opp.gub.uy

2. ESQUEMA METODOLÓGICO: se mantiene el esquema puesto en práctica en el Presupuesto Nacional 2010 - 2014



2.1. Áreas Programáticas

Las Áreas Programáticas (AP) representan las funciones que el Estado desarrolla, y que por su continuidad en el tiempo, trascienden los períodos de gobierno.

La clasificación del gasto público en AP refleja la finalidad a la que se destinan los gastos en el presupuesto, el fin último al que está orientado el gasto[1], y permite determinar los objetivos generales de las políticas gubernamentales, mostrar la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, y medir la función social de las mismas, brindando elementos adicionales que permiten un análisis más profundo del presupuesto y de la política de gasto público

[1] Las AP deben ser excluyentes desde el punto de vista de la asignación presupuestal; para el criterio de asociación debe prestarse atención a la finalidad última para la cual existe cada institución.

en general. Permite concentrar los esfuerzos del gobierno en función de la obtención de resultados que sean prioritarios para la sociedad, a la vez que facilita y estimula la vigilancia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones del gobierno.

Es un instrumento de lectura del presupuesto que permite al Parlamento y a la opinión pública analizarlo y evaluarlo desde una óptica diferente, enriqueciendo el debate y contribuyendo de manera constructiva a la definición de las políticas públicas. De este modo, la presentación del presupuesto se constituye en un elemento adicional de transparencia, que permite observar la materialización de los propósitos de gasto del gobierno, de acuerdo con las diferentes AP.

Lista de AP
1. Administración de Justicia 2. Asuntos Legislativos 3. Ciencia, Tecnología e Innovación 4. Control y Transparencia 5. Cultura y Deporte 6. Defensa Nacional 7. Desarrollo Productivo 8. Educación 9. Infraestructura, Transporte y comunicaciones 10. Medio ambiente y recursos naturales 11. Protección y Seguridad Social 12. Registros e información oficial 13. Salud 14. Seguridad Pública 15. Servicios Públicos Generales 16. Trabajo y Empleo 17. Vivienda 18. Energía

2.2. Programas

Programa presupuestal

Instrumento por el cual, según lo establecen los literales A) y B) del artículo 214 de la Constitución de la República, se distribuyen los gastos corrientes e inversiones y los escalafones y sueldos funcionales en cada Inciso. En otras palabras es el instrumento mediante el cual se realizan las asignaciones presupuestales.

Programa

Conjunto de actividades mediante las cuales se pretenden conseguir los objetivos propuestos a través de la generación de determinadas cantidades de producto en un determinado plazo de tiempo.

La definición de Programas presupuestales para el Presupuesto 2010-2014 que reúnen las características de ser transversales y tener un objetivo asociado, constituyó el primer paso para que los mismos se asemejen a la definición de "Programas" en su sentido amplio.

Con el cambio mencionado se logró dotar de sentido "programático" a los Programas Presupuestales, y vincular los recursos presupuestales con los Objetivos últimos que se espera lograr de su aplicación.

2.3.Objetivo de Programa

Los objetivos de Programas representan la expresión cualitativa de ciertos propósitos, claros y precisos, que se pretenden obtener mediante el desarrollo de acciones coordinadas, por parte de las organizaciones involucradas en el programa.

Un objetivo de Programa puede dar lugar a la formulación de uno o más Objetivos de Inciso.

2.4.Objetivos de inciso

Constituyen la expresión amplia y general de los resultados que el Inciso espera obtener en el mediano plazo (dos a cinco años); deben corresponderse con el cumplimiento de su misión y cometidos sustantivos y estar alineados con los Objetivos del Programa al cual contribuyen.

Estos Objetivos se definen en el marco de las prioridades estratégicas de política del gobierno y de la disponibilidad del crédito asignado en el Presupuesto.

El conjunto de todos los Objetivos de Inciso conforman el Plan Estratégico del Inciso. Para cada uno de ellos se define al menos un Indicador con su respectiva meta (valor esperado del indicador), que permita dar información acerca del grado de cumplimiento de dichos Objetivos.

Un objetivo de Inciso puede dar lugar a la formulación de uno o más Objetivos de Unidad Ejecutora.

2.5.Objetivos de unidad ejecutora (UE)

Constituyen la expresión amplia y general de los resultados que la UE espera obtener en el mediano plazo (dos a cinco años); deben corresponderse con el cumplimiento de su misión y cometidos sustantivos y estar alineados con los Objetivos del Inciso.

Estos Objetivos se definen luego de identificar los Objetivos de Inciso, ya que deben derivarse de los mismos. Por tanto, también deben ser consistentes con las prioridades de política y la disponibilidad de crédito asignado.

Todos los Objetivos de UE deberán conformar el Plan Estratégico de la UE. Cada uno de ellos tendrá asociado al menos un Indicador con su Meta respectiva (valor esperado del indicador) que permita dar información acerca del grado de cumplimiento de dichos Objetivos.

Clasificación de objetivos (tanto a nivel de Inciso como de UE)

Tipos de objetivos:

- Sustantivos - Objetivos que aportan directamente al logro de la Misión, Visión y/o cometidos del Inciso.
- Gestión interna - Objetivos dirigidos a generar una mejora en la gestión de la organización (eficiencia, mejora de trámites, comunicación interna y externa, etc).
- Complementarios – Objetivos que no están alineados directamente con los cometidos del Inciso y/o UE. Pueden incluir objetivos relacionados a tareas que se le hayan encomendado al Inciso/UE pero no relacionados con sus principales giros de actividad.

2.6.Productos

Los productos son los bienes o servicios que la UE proporciona a usuarios externos, y que surgen de la combinación de insumos.

En términos estrictos esta definición corresponde a los productos finales o externos, es decir, aquellos que son entregados a terceros (usuarios, beneficiarios), y de los cuales la UE es responsable de su generación y provisión.

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

Para ingresar un producto al sistema SPE es imprescindible que sea posible cuantificar su producción, asociándole una unidad de medida adecuada.

Por contraposición también existen los productos intermedios o internos, los cuales se "consumen" al interior de las unidades ejecutoras con el objetivo de contribuir a la generación de los productos finales.

Campos de Productos que es necesario ingresar al SPE:

- Nombre del producto
- Descripción
- Fechas desde y hasta – indican la vigencia del mismo (ya que podría tratarse de un producto que solo sea válido durante un tiempo)
- Unidad de medida del producto, que debe ser:
    - Concreta
    - Homogénea
    - Representativa del producto
    - Utilizable como unidad de registro de la información
- Cantidad producida en el año
- Meta de producción para el próximo ejercicio (en la medida de lo posible)

2.7.Proyectos[2]

Desde el punto de vista presupuestal, los Proyectos son una categoría programática mediante la cual se asignan recursos en cada Programa presupuestal, en el marco de los objetivos definidos para dicho Programa. La aplicación de los recursos asignados a los Proyectos es lo que posibilita la generación de los Productos previamente definidos en el marco de la planificación.

Los Proyectos pueden ser de dos tipos: Proyectos de Inversión y Proyectos de Funcionamiento.

[2] Definiciones elaboradas en conjunto con la División de Presupuesto Nacional de OPP.

Proyectos de Inversión

Los proyectos de inversión se refieren a la programación de determinadas realizaciones que se enmarquen en el concepto de inversión pública a los efectos presupuestales, definido por artículo 73 de la Ley Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010: *"Se considera inversión pública a los efectos presupuestales, la aplicación de recursos a todo tipo de bienes y actividades que incrementen el patrimonio físico de los organismos que integran el Presupuesto Nacional, con el fin de ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios. Incluye, asimismo, los pagos sin contraprestación cuyo objeto sea que los perceptores adquieran activos de capital. Esta definición comprende los estudios previos de los proyectos a ser ejecutados".*

Proyectos de funcionamiento

Son gastos referidos a la programación de determinadas acciones no rutinarias o no repetitivas que carecen de las características de los proyectos de inversión, pero que al tener, como éstos, un principio y un fin, deben realizarse en un determinado período de tiempo y con una asignación de crédito presupuestal específico para la finalidad perseguida por el proyecto y para el mencionado lapso. Por otra parte, estos proyectos no implican la formación de activos físicos.

2.8.Indicadores

Los indicadores son una herramienta que brinda información cuantitativa respecto a dos dimensiones del desempeño, la de gestión y la de los resultados obtenidos (ver Anexo B: La cadena de generación del valor público), en la entrega de productos (bienes o servicios) generados por las UE.

Indicadores de resultados

Los indicadores de Resultados miden la capacidad de la Institución o programa para resolver los problemas públicos que están contemplados en la definición de los objetivos, teniendo en cuenta que, en general las condiciones objetivas o la resolución de los problemas, no depende de la acción de una sola institución.

Al medir el progreso hacia el logro de estos Objetivos, los indicadores funcionan como una "señal de alerta" que indica si se está trabajando en la senda correcta de acuerdo con los resultados planificados. En este sentido, sirven para detectar posibles desvíos y corregirlos.

En general los indicadores más adecuados para medir los resultados son los de eficacia que refieren al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

Indicadores de gestión

Los indicadores de Gestión miden la "forma" en que se generan los productos de las UE, teniendo en cuenta la utilización de los insumos y los procesos necesarios para obtenerlos. Las dimensiones más comunes de esta medición tienen que ver con la eficiencia y calidad.

Los indicadores de eficiencia describen 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. Existen muchas aproximaciones a este concepto. Algunas de éstas refieren a la productividad media de los distintos factores de producción de los bienes y servicios, relacionando el nivel de actividad con el nivel de recursos utilizados; otras guardan relación con costos de producción tales como costos medios o unitarios.

Los indicadores de calidad refieren a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios o beneficiarios. Guarda relación con los atributos de los productos (bienes o servicios) entregados tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención. Algunas relaciones que reflejan este concepto son, por ejemplo, número de reclamos sobre el total de casos atendidos, tiempo promedio de tramitación de beneficios, tiempo de espera en oficinas de atención de público o velocidad de respuesta a llamadas o reclamos por parte de los usuarios.

3. ANEXO A: Planificación Estratégica. Algunos conceptos complementarios[3]

3.1. ¿Qué es la Planificación Estratégica?

La Planificación Estratégica (PE) es un "Proceso que se sigue para determinar los objetivos y las metas de una organización y las estrategias que permitirán alcanzarlos"[4].

La 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 y calidad en los bienes y servicios que se proveen.

La PE 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) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la PE es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas.

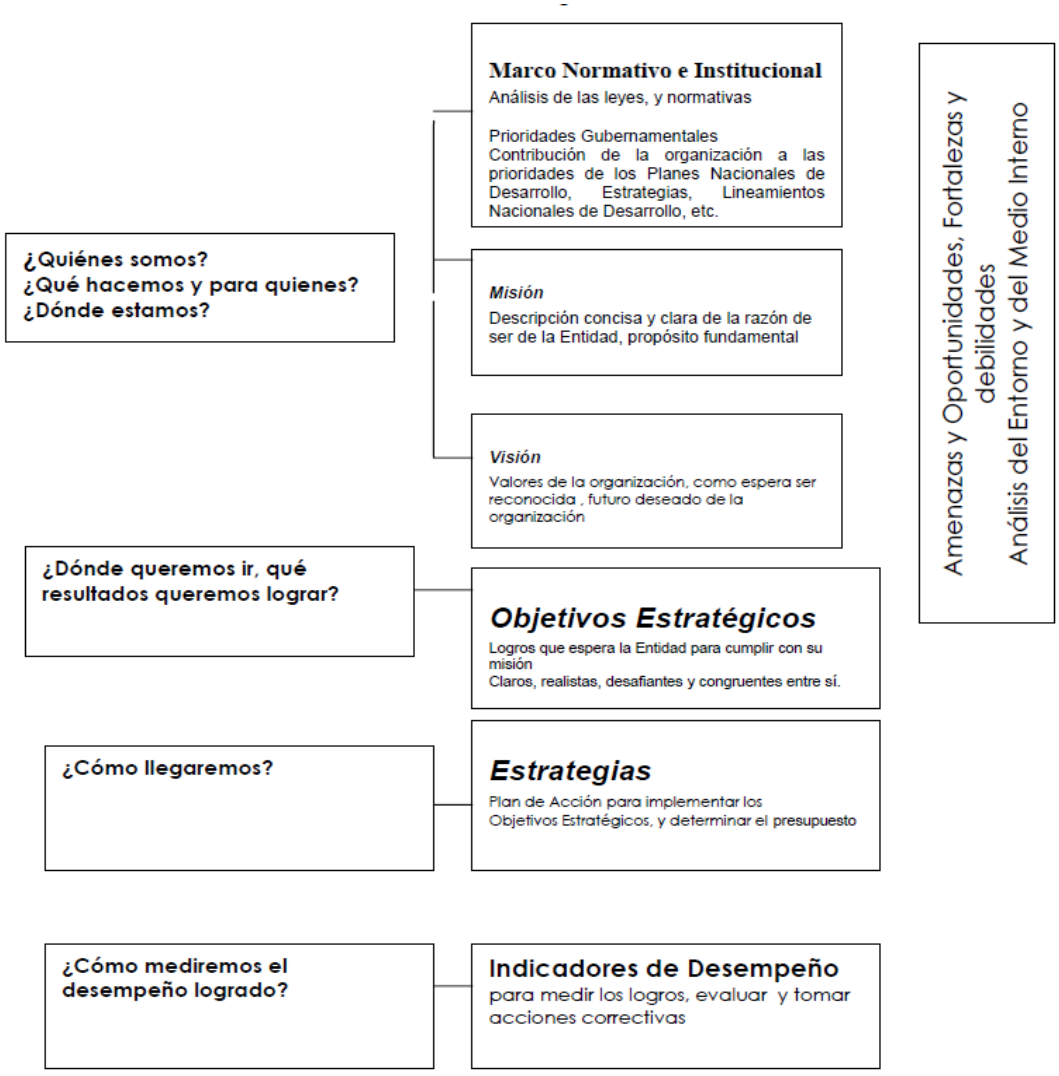
3.2. Fases de la planificación estratégica

1. Análisis del entorno y escenarios futuros
2. Definición de Prioridades Estratégicas
3. Definición o Ajuste de la Misión
4. Definición o Ajuste de la Visión
5. Análisis interno de la organización (FODA) si es necesario
6. Identificación de productos
7. Definición de objetivos
8. Identificación de Estrategias y factores estratégicos
9. Definición de Indicadores de Desempeño
10. Establecimiento de metas
11. Definición del Presupuesto

[3] Elaborado en base a la Guía de Planificación Estratégica (Área de Gestión Pública – OPP) y al Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público (ILPES – CEPAL).

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

3.3. Esquema de la planificación estratégica



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

3.4.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.

Importancia de la Misión

El proceso de abordar la Misión puede consistir en un ejercicio de identificación o definición de la misma o bien de revisión o 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.

¿Qué vigencia tiene la misión?

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".

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

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

¿Cuando no es necesario reformular la misión?

- No se han realizado cambios a la ley constitutiva de la entidad.
- No han 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 autoridades deba cambiarse la misión, no obstante un primer punto del que se debiera encargar un nuevo jerarca es si está de acuerdo en cómo está redactada el propósito de la organización sobre la cual es responsable y debe rendir cuentas.

¿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, es clave que la validación de la Misión, se contraste con ámbitos de decisión política – administrativa.

3.5.Visión

¿Hacia dónde queremos ir?

La visión es la representación de lo que debe ser en el futuro la organización. Contesta a preguntas relacionadas con cuál es la situación futura deseada de los usuarios y beneficiarios, cuál es la posición futura de la organización en relación con otras organizaciones, cuáles son las contribuciones distintivas que quieren hacerse en el futuro y/o cuáles son las principales proyectos o actividades que se desea desarrollar

¿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.

4. ANEXO B: La cadena de generación del valor público

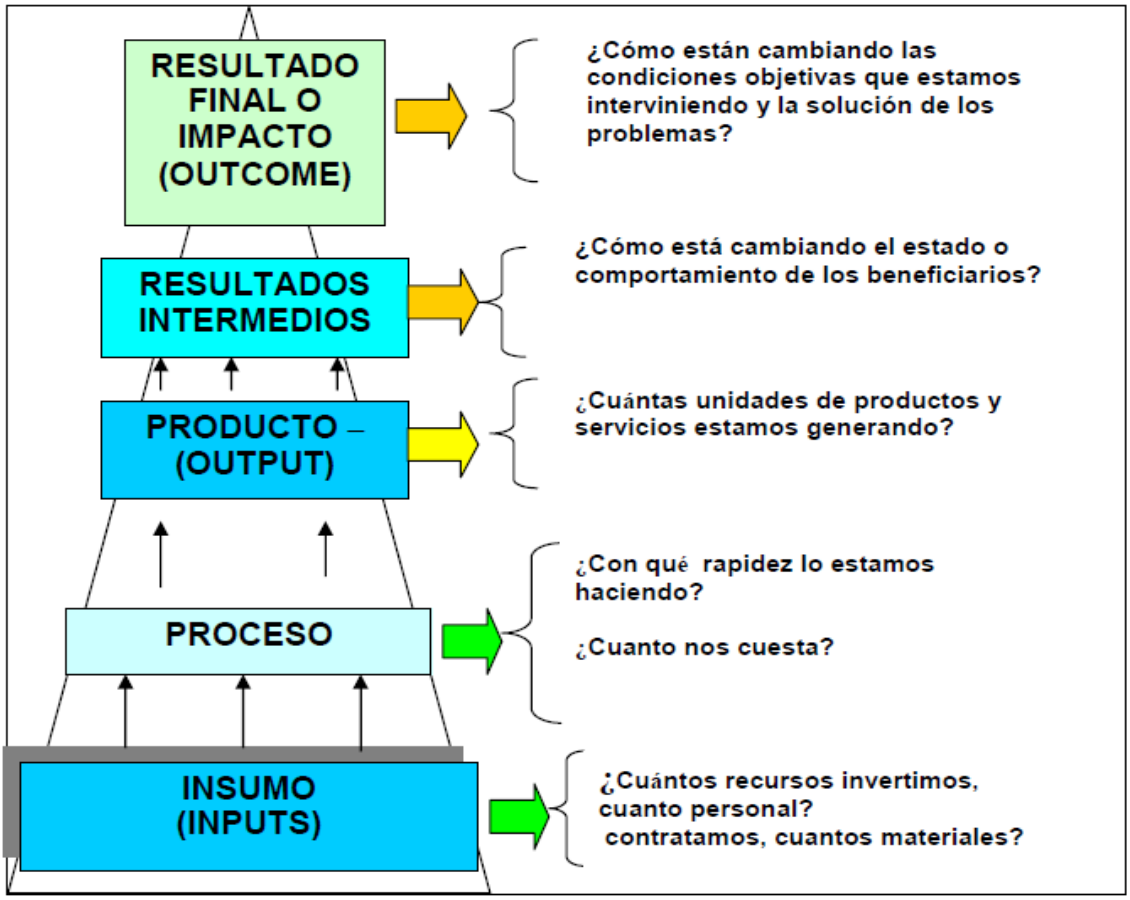
En la cadena de generación de valor público[5] pueden distinguirse distintas etapas secuenciadas, cada una de las cuales puede estar sujeta a diferentes tipos de evaluación (ver figura 1). Toda organización pública cuenta con una dotación inicial de recursos o insumos (inputs), tanto materiales como humanos, que está dada por el presupuesto que se le asigna a través de programas y proyectos. Dichos recursos se aplican de manera combinada a distintas actividades con el objetivo de generar productos (outputs). Puede definirse, entonces, a los productos como agregados de valor (bienes o servicios) que resultan inmediatamente del uso de los recursos y que tienen como destinatarios un usuario o conjunto de usuarios externos a la organización que los produce[6]. La provisión de estos productos a los usuarios externos se espera que tenga algún tipo de consecuencias sobre los mismos. En este sentido, se definen los resultados intermedios (intermediate outcomes) como el efecto directo que tiene sobre los usuarios el consumo de dichos productos. Por último, es posible ir un nivel más allá en esta cadena de generación de valor público y definir los impactos (outcomes/impacts) como las consecuencias esperadas de los resultados, es decir, los estados a los que se espera que éstos contribuyan.

Cabe destacar que a medida que se avanza en la identificación de la cadena de valor público se encuentra un mayor nivel de incertidumbre que está dado por la intervención de múltiples variables que no están bajo el control de las acciones públicas y que pueden incidir sobre los resultados e impactos esperados. Sin embargo, se presupone que las hipótesis de intervención pública, por lo menos en algunos casos, pueden manejar esta dificultad y determinar la existencia de una relación suficientemente adecuada entre productos y resultados esperados y entre éstos y los impactos. No se trata de minimizar el efecto de estas variables sino de tener identificada su incidencia para poder "aislar" la contribución que la intervención pública efectivamente realiza.

[5] El concepto de valor público está relacionado con el "bien común" o el "bienestar general" de una sociedad y de los individuos que a ella pertenecen. Es un concepto esencialmente cualitativo que involucra un fuerte componente filosófico y político. El valor público se gesta al interior de las organizaciones pero sólo se realiza fuera de ellas cuando es incorporado por los destinatarios (cadena de generación del valor público).

[6] En términos estrictos esta definición corresponde a los productos finales o externos, es decir, aquellos que son entregados a terceros (usuarios, beneficiarios o clientes). Por contraposición también podrían definirse productos intermedios o internos, los cuales se "consumen" al interior de las unidades ejecutoras con el objetivo de contribuir a la producción de los productos finales.

Figura 1: Eslabones de la cadena de generación del valor público



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

A modo de ejemplo aplicado al sector salud podría decirse que una campaña de vacunación (producto) tiene como consecuencia la disminución de la incidencia de ciertas enfermedades (resultado intermedio) lo cual, a su vez, se supone que redunda en una mejora en el nivel de bienestar de la población de un país (resultado final o impacto) medido, por ejemplo, a través de la esperanza de vida o la tasa de mortalidad. Conviene acotar en este punto que no para todas las intervenciones públicas y los productos que a partir de ellas se generan es tan sencillo identificar la secuencia de generación de valor público como sucede con el ejemplo recién mencionado. Ello puede suceder porque existen productos públicos que, debido a su naturaleza más bien cualitativa, son difíciles de cuantificar, y/o porque, como se menciona más arriba, debido a múltiples factores difíciles de identificar, resulta complejo establecer una clara relación entre la provisión de ciertos productos y los resultados que de ellos pueden esperarse.