

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Instructivo conceptual

**Presupuesto Nacional
2020-2024**



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

Contenido

1.	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: conceptos claves.....	4
1.1.	¿Qué es la Planificación Estratégica?	4
1.2.	Fases de la planificación estratégica	4
1.3.	Esquema de la planificación estratégica.....	5
1.4.	Marco normativo y estructura organizacional	6
1.5.	Misión	6
1.6.	Visión	7
1.7.	Valores	7
1.8.	Análisis interno de la organización (FODA)	7
2.	PRESUPUESTO POR RESULTADOS.....	8
2.1.	La gestión del Presupuesto por Resultados.....	8
2.2.	Programación de Políticas Públicas, Planificación Estratégica y Presupuestación.....	9
3.	ESQUEMA METODOLÓGICO	10
3.1.	Objetivos de Desarrollo Sostenible	12
3.2.	Áreas Programáticas	13
3.2.1	Definición.....	13
3.2.2	Indicadores de contexto	14
3.3.	Programas.....	15
3.3.1	Programa presupuestal	15
3.3.2.	Objetivo de Programa.....	15
3.4.	Objetivos de Inciso.....	15
3.5.	Objetivos de Unidad Ejecutora (UE)	16
3.6.	Productos.....	16
3.7.	Indicadores	17
3.7.1	Definición.....	17
3.7.2	Características de los indicadores	21



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

3.8. Proyectos	22
ANEXO I: LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS	23
La Gestión por Resultados y la Evaluación de la gestión pública	24
ANEXO II: LA CADENA DE GENERACIÓN DEL VALOR PÚBLICO	26



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: conceptos claves¹

1.1. ¿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"².

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.

1.2. Fases de la planificación estratégica

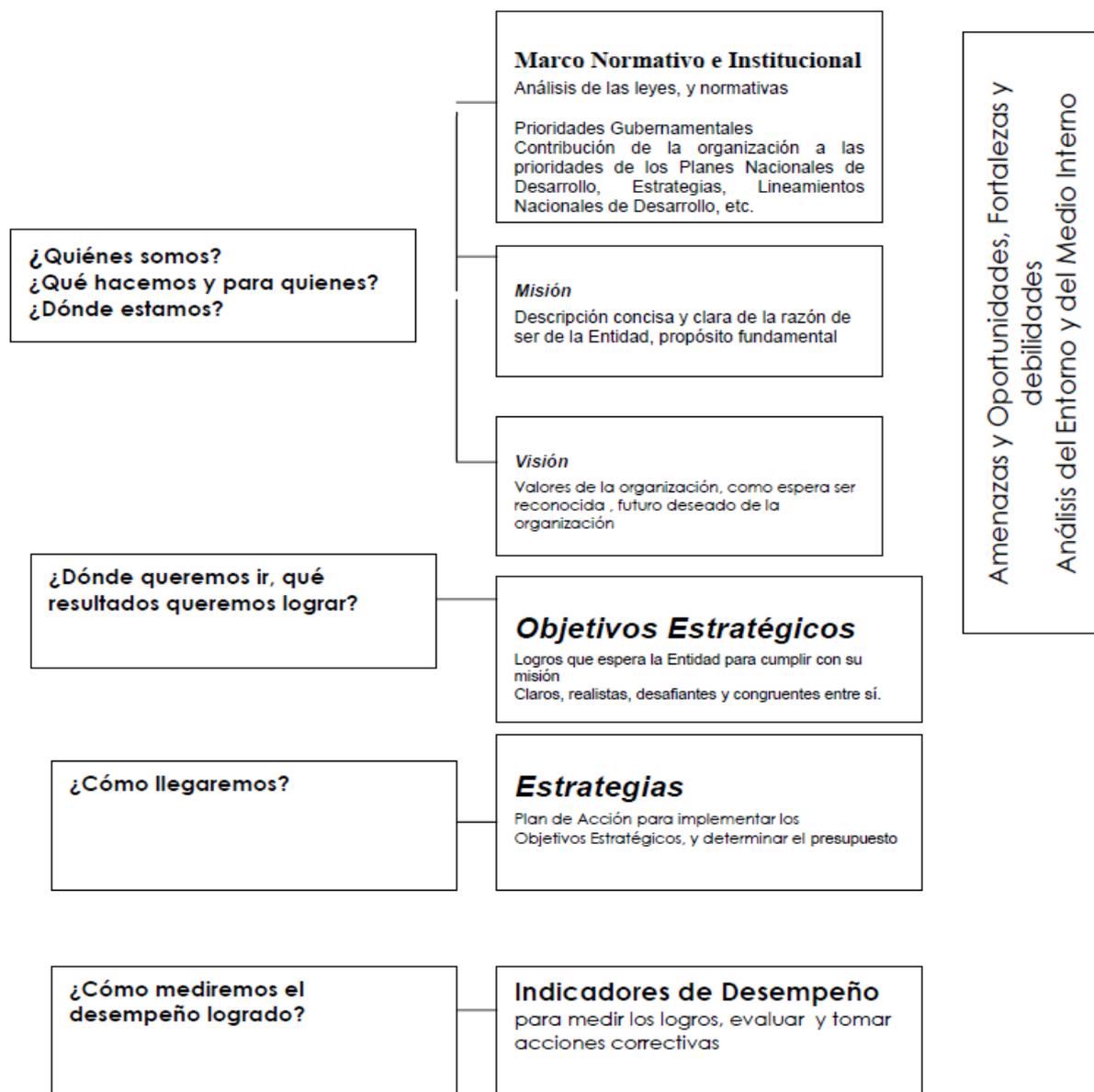
1. Análisis del entorno y escenarios futuros
2. Definición de Prioridades Estratégicas
3. Definición o Ajuste de la Misión
4. Definición o Ajuste de la Visión
5. Análisis interno de la organización (FODA) si es necesario
6. Definición de objetivos
7. Identificación de Estrategias y factores estratégicos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

¹ 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).

² Anthony Robert N. "El Control de Gestión: marco, entorno y proceso". Harvard Business School. Ed. Deusto. 1998.



1.3. Esquema de la planificación estratégica



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



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

1.4. Marco normativo y estructura organizacional

El marco normativo resulta especialmente importante en el ámbito de las organizaciones públicas, por lo que se hace necesario tenerlo claro y presente en el proceso de planificación.

Teniendo en cuenta su contribución a las prioridades gubernamentales, se solicita al Inciso y sus Unidades Ejecutoras correspondientes que identifique:

- Cometidos institucionales identificando la normativa correspondiente
- Estructura Organizacional actual
- Estructura presupuestal
- Estructura de recursos humanos

1.5. Misión

¿Quiénes somos, qué hacemos, para quiénes?

La Misión es una descripción clara y concisa 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 proceso de abordar la Misión puede consistir en un ejercicio de identificación o definición de la misma, o bien de revisión y/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.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

1.6. Visión

¿Hacia dónde queremos ir?

La visión es la representación de lo que la organización quiere ser en el futuro definiendo un rumbo a seguir. 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 actividades que se desea desarrollar.

Importancia de la declaración de Visión para la gestión institucional

- Define el rumbo a seguir por la Organización
- 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.

1.7. Valores

Los valores son los principios éticos, creencias o cualidades que guían a la organización en su accionar y sobre los cuales se asienta la cultura de la misma.

1.8. Análisis interno de la organización (FODA)

El análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) es una técnica que permite identificar y evaluar los factores positivos y negativos del "ambiente interno" y del "ambiente externo", y adoptar decisiones sobre objetivos, cursos de acción y asignación de recursos sustentados en este análisis.



Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto



Esta técnica permite identificar las oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades entendiendo por estas:

Las *oportunidades* son situaciones o factores socio-económicos políticos o culturales que están fuera de nuestro control, cuya particularidad es que son factibles de ser aprovechados si se cumplen determinadas condiciones en el ámbito de la organización.

Las *amenazas* son aquellos factores externos que están fuera de nuestro control y que podrían perjudicar y/o limitar el desarrollo de la organización. Las amenazas son hechos ocurridos en el entorno que representan riesgos para la organización.

Las *fortalezas* son las capacidades humanas y materiales con las que cuenta la organización para adaptarse y aprovechar al máximo las ventajas que ofrece el entorno social y enfrentar con mayores posibilidades de éxito las posibles amenazas.

Las *debilidades* son las limitaciones o carencias de habilidades, conocimientos, información, tecnología y recursos financieros que padece la organización y que impiden el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el entorno social y que no le permiten defenderse de las amenazas.

El objetivo en esta etapa es encontrar las amenazas y oportunidades, así como las fortalezas y debilidades más relevantes para la organización.

2. PRESUPUESTO POR RESULTADOS

2.1. La gestión del Presupuesto por Resultados

La Gestión Presupuestal orientada a Resultados para beneficio de los ciudadanos es un instrumento que busca mejorar la eficiencia y la eficacia (efectividad) de los recursos aplicados a tal fin. Por tanto, existe un proceso que podemos identificar como una "cadena de resultados" donde se ordenan los insumos, las actividades, los productos y los efectos intermedios y finales de la gestión pública.

El Presupuesto por Resultados (PpR) es una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios (productos) y a resultados a favor de la población, con la característica de permitir que estos puedan ser medibles. Para lograrlo es



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

necesario un compromiso de las entidades públicas, definir responsables, generar información y rendir cuentas.

La Gestión por Resultados permite:

1. Coordinar el proceso de Planificación y la formulación de las Políticas de mediano y corto plazo con la gestión mediante la identificación de los objetivos y metas.
2. Definir resultados vinculados a cambios que permitan solucionar problemas que afectan a la población y generar el compromiso para alcanzarlos.
3. Presupuestar productos (bienes y servicios) que inciden en el logro de los resultados así como los recursos y actividades (asignación presupuestal) que permiten su provisión/prestación.
4. Determinar responsables en el logro de los resultados, en la implementación de los instrumentos del PpR y en la Rendición de Cuentas del gasto público.
5. Establecer mecanismos para generar información sobre los productos (bienes y servicios), los resultados y la gestión realizada para su logro mediante la Rendición de Cuentas.
6. Evaluar si se está logrando los resultados a favor de la población.
7. Usar la información entre el desempeño efectivo y el programado, para el rediseño de procesos y actividades, la readequación de los cursos de acción y la mejora en la asignación de los recursos.

En resumen, la gestión del Presupuesto por Resultados implica la planificación estratégica, monitoreo, rendición de cuentas y evaluación como una cadena de valor para los ciudadanos, con ciclos de retroalimentación (monitoreo y evaluación) para la mejora continua de la gestión pública, con el objetivo último de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. (ver Anexo I)

2.2. Programación de Políticas Públicas, Planificación Estratégica y Presupuestación

El logro de los objetivos de las políticas públicas requiere el alineamiento de los planes estratégicos de los diferentes organismos del Estado, focalizando la asignación de recursos, en particular los recursos presupuestales en los objetivos de nivel programático y estratégico.

La Gestión por Resultados requiere que los gestores les den seguimiento a las actividades de implementación de los planes estratégicos, observando los resultados intermedios, comparando, corrigiendo y aprendiendo de los desvíos o brechas de cumplimiento, con el foco puesto en asegurar los resultados finales y contribuir a los efectos buscados para la población.



3. ESQUEMA METODOLÓGICO

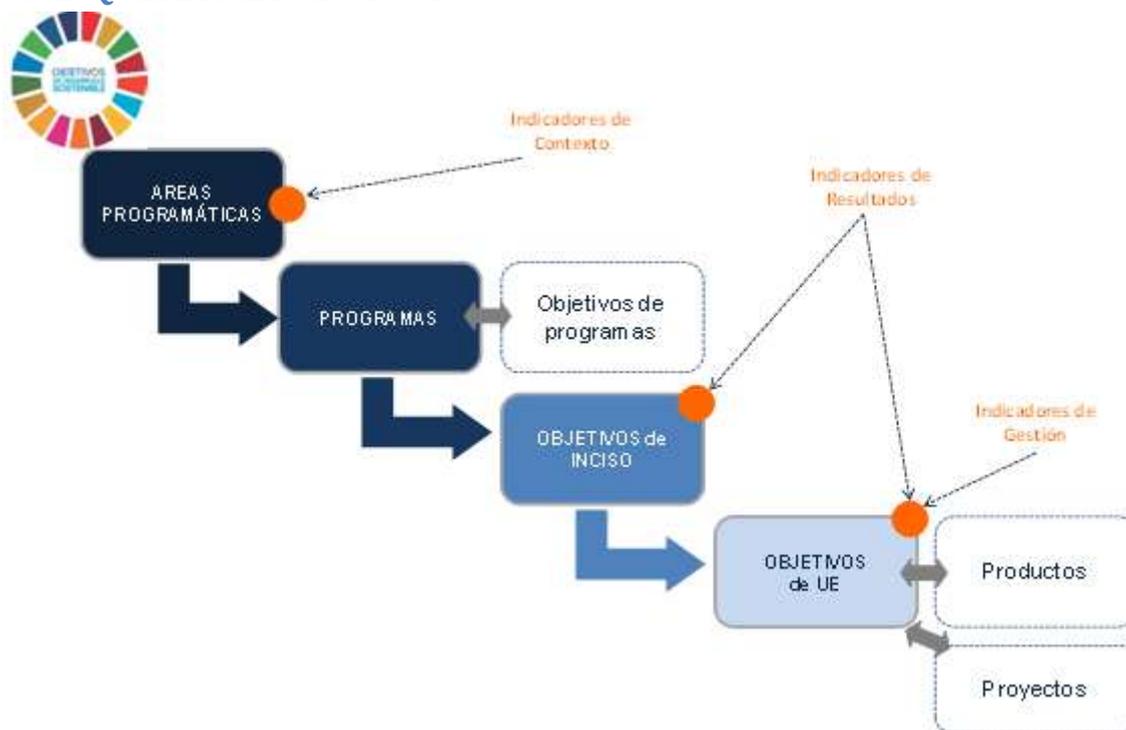


Figura N°1: Diagrama de Programación, Planificación y Presupuestación

Este esquema de formulación presupuestal parte del nivel Áreas Programáticas o funciones agrupadas en forma temática, que desarrolla el Estado. Las Áreas Programáticas contienen programas presupuestales, cada uno de los cuales se define sobre la base del objetivo último que se pretende lograr mediante la aplicación de los recursos que lo componen. Los objetivos de programa se desagregan en objetivos de Inciso y éstos en objetivos de Unidades Ejecutoras (UE). Finalmente, de estos objetivos de UE se pueden identificar intervenciones públicas (Programas o Proyectos) con sus correspondientes productos asociados.

Este esquema presupuestal incluye además indicadores cuantitativos que permiten monitorear el estado de situación y el logro de objetivos en cada uno de esos niveles de responsabilidad. Incluye tres tipos de indicadores:

- ✓ Indicadores de contexto: se asocian al nivel de Áreas Programáticas. Miden condiciones objetivas de la sociedad que afectan la calidad de vida de la población. El Estado no puede controlar completamente esas condiciones porque su evolución depende de un enorme número de factores. Ejemplos de este tipo de indicadores son: PBI, nivel de empleo, tasa de analfabetismo, índice de Gini, población por debajo de línea de pobreza, esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad infantil, tasa de homicidios, entre otros.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

- ✓ **Indicadores de resultados:** se asocian a algunos objetivos de Inciso y Unidad Ejecutora. Pretenden mostrar en qué medida éstos fueron alcanzados. Buscan medir los resultados de las políticas públicas a nivel agregado. Ejemplos de este tipo de indicadores son: % de culminación y de repetición según nivel educativo, cobertura de primera infancia en sistema educativo inicial, evolución de población atendida por INAU según modalidad de atención y tramos de edad, tasa de mortalidad por tipo de enfermedad, % de esclarecimiento de delitos por tipo, entre otros indicadores de resultados de objetivos a nivel de programas.
- ✓ **Indicadores de gestión:** se asocian al nivel de productos de intervenciones públicas. Cuantifica los bienes y servicios producidos y provistos por las intervenciones públicas, así como la gestión de los procesos de producción de los mismos. Ejemplos de indicadores de este tipo son: cantidad de viviendas construidas por departamento y modalidad, kilómetros de rutas nacionales pavimentados, set de primeros 100 días entregados a madres de recién nacidos en maternidades públicas del país, cantidad de vacunas antigripales aplicadas en población prioritaria, procedimientos de adquisiciones públicas finalizados en tiempo y forma por organismo y UE, entre otros.

Nota: Sobre el concepto de Indicador, sus clasificaciones y usos ver numeral 3.7.



Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

3.1. Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)³ asumidos en septiembre de 2015 representan el compromiso de los países integrantes de la Organización de Naciones Unidas para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la paz y prosperidad de todos sus habitantes, como parte de la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible.



La resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se denomina "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", hace mención al rol de la planificación y al proceso de adaptación de este compromiso a las realidades nacionales:

- "(...) Si bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general, pero tomando en consideración las circunstancias del país. Cada gobierno decidirá también la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales" (Naciones Unidas, A/RES/70/1 pág. 15).

El Gobierno en su conjunto, trabajando transversalmente a nivel de todos los Ministerios, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, ha asumido la responsabilidad de guiar sus políticas

³ Es posible ampliar la información relacionada con los ODS en el siguiente link: <http://www.ods.gub.uy/>



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

públicas en torno al cumplimiento de los ODS, aunque para ese cumplimiento es necesario que exista involucramiento de toda la sociedad (incluyendo sector privado, academia y sociedad civil).

En las tres instancias en que el país ha reportado el Informe Nacional Voluntario, se ha trabajado con cada uno de los Ministerios y otros organismos públicos vinculados a cada ODS en particular, siendo varios de ellos fuentes de datos para los indicadores reportados a Naciones Unidas.

La Planificación Estratégica de Gobierno se enmarca en los ODS, siendo el Presupuesto público el principal instrumento mediante el cual se establecen las prioridades de Gobierno y se asignan los recursos para llevarlas adelante.

3.2. Áreas Programáticas

3.2.1 Definición

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 gasto⁴, 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 y evaluación más profundo del Presupuesto y de la política de gasto público 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.

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, con una mirada transversal.

⁴ 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.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

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

3.2.2 Indicadores de contexto

Son indicadores asociados a las Áreas Programáticas ya que permiten monitorear la evolución de determinadas variables relevantes, brindando el estado de situación sobre el cual el Estado debe actuar.

Al ser indicadores cuyo cumplimiento excede el accionar de un único organismo, son definidos y monitoreados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a partir de información generada por los organismos involucrados.

En efecto, la evolución de estos indicadores depende de un amplio número de factores, muchos de los cuales escapan al control directo de un organismo, por lo que, no siempre es posible definir un valor meta dentro de un período presupuestal.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

3.3 Programas

3.3.1 Programa presupuestal

El Programa Presupuestal consiste en el conjunto organizado e integrado de actividades, servicios, procesos y/o proyectos que tienen un mismo propósito mediante el cual se establecen las estrategias diseñadas para alcanzar los objetivos del Gobierno.

Es el instrumento mediante el cual se asignan créditos para gastos funcionamiento e inversiones en cada Inciso, según lo establecen los literales A) y B) del artículo 214 de la Constitución de la República.

A partir del Presupuesto 2010-2014, los Programas presupuestales reúnen las características de ser transversales y tener un objetivo asociado, permitiendo la vinculación de los recursos presupuestales con el objetivo último que se espera lograr de su aplicación.

3.3.2. 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.

3.4 Objetivos de Inciso

Constituyen la expresión amplia y general de los resultados que el Inciso espera obtener en el período de Gobierno (5 años). Se expresarán con periodicidad anual y deberán corresponderse con el cumplimiento de su misión y cometidos sustantivos y estar alineados con los Objetivos de los Programas a los cuales contribuyen.

Estos objetivos se definen en el marco de las prioridades estratégicas de Política del Gobierno y de la disponibilidad presupuestal.

Cada objetivo deberá tener al menos un Indicador con su respectiva meta (valor esperado del indicador), que permita dar información acerca del grado de su cumplimiento.

Los objetivos de Inciso son el marco para la formulación de los objetivos de Unidad Ejecutora.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

3.5 Objetivos de Unidad Ejecutora (UE)

Constituyen la expresión de los resultados sustantivos que la UE espera obtener en el período de gobierno (5 años). Se expresarán con periodicidad anual y deberán corresponderse con el cumplimiento de su Misión y cometidos sustantivos y estar alineados con los objetivos del Inciso.

Estos objetivos deben ser consistentes con las prioridades de política y la disponibilidad de crédito asignado.

Cada objetivo deberá tener asociado al menos un Indicador con su Meta respectiva (valor esperado del indicador) que permita dar información acerca de su grado de cumplimiento

Los objetivos se clasifican en:

- Sustantivos - Objetivos que aportan directamente al logro de la Misión, Visión y/o cometidos.
- 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 relacionados a tareas que se le hayan encomendado al Inciso/UE pero no relacionados con sus principales giros de actividad.

Si bien se recomienda a la Unidad Ejecutora que se focalice en la identificación de los Objetivos Sustantivos, será necesario, también, incluir aquellos Objetivos de Gestión Interna y Complementarios que tengan necesidad de asignación presupuestal.

3.6 Productos

Los Productos son los bienes o servicios que la UE proporciona a usuarios externos. 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 definir cuáles son los bienes y/o servicios que las UE entregan a los usuarios externos, así como, cuantificar su producción, asociándole una unidad de medida adecuada.

Para la identificación de cada Producto se deberá considerar la siguiente información:

- Descripción
- 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 cuando corresponda.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

3.7 Indicadores

3.7.1 Definición

El desempeño de una organización consiste en el grado en el cual una intervención pública se desarrolla de acuerdo a ciertos criterios o estándares y por lo tanto mide el grado de cumplimiento de los resultados de acuerdo a los planes y objetivos establecidos.

Desde la perspectiva de las funciones que puede tener un indicador se destacan dos principales: i) función descriptiva, que consiste en aportar información sobre el estado real de una intervención pública o programa (ej. "número de estudiantes que reciben beca"); ii) función valorativa, que consiste en añadir a la información descriptiva un juicio de valor basado en criterios objetivos sobre si el desempeño en dicha intervención pública es o no el adecuado.

El número de indicadores no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los van a usar. Por esto es necesario diferenciar entre indicadores para propósitos de gestión o de monitoreo interno, de aquellos necesarios en los niveles superiores de la toma de decisiones o con fines de Rendición de Cuentas.

3.7.2 Clasificación

Los indicadores pueden clasificarse según la etapa del proceso de generación de valor a la que se vinculan (insumos, procesos, productos, resultados) o según la dimensión del desempeño (eficacia, eficiencia, calidad, economía) a la que refieren.

- I. Indicadores según etapa del proceso de generación de valor:
 - Indicadores de insumos: Cuantifican los recursos tanto físicos como humanos y/o financieros utilizados en la producción de los bienes y servicios. Generalmente están dimensionados en términos de gastos asignados, número de profesionales, cantidad de horas de trabajo utilizadas o disponibles para desarrollar un trabajo, días de trabajo consumidos, etc. Estos indicadores son muy útiles para dar cuenta de cuántos recursos son necesarios para el logro final de un producto o servicio, pero por sí solos no dan cuenta de si se cumple o no el objetivo final.
 - Indicadores de proceso: Miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios, tales como procesos administrativos, procedimientos de compra, procesos de comunicación o procesos tecnológicos. Sirven para verificar la gestión del programa para crear los productos, tanto aquellos que entrega a la población beneficiaria como los que utiliza el mismo programa como insumo intermedio.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

- **Indicadores de producto:** Cuantifican los bienes y servicios producidos y provistos por la intervención pública. Son el resultado de una combinación específica de insumos y actividades, por lo cual dichos productos están directamente relacionados con ellos. Por sí mismos no determinan el grado de cumplimiento del objetivo o resultado, por lo que deben complementarse con otro tipo de indicadores (por ejemplo: kilómetros de red rural pavimentados, número de partos atendidos; número de inspecciones realizadas; asistencias técnicas prediales brindadas en el total de productores agropecuarios familiares beneficiarios; cantidad de métodos anticonceptivos distribuidos por tipo y año).
- **Indicadores de resultado intermedio:** Miden los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez que han recibido los bienes o servicios de una intervención pública. Por ejemplo, porcentaje de la red rural en buen estado; bebés nacidos vivos; víctimas sin riesgo de violencia doméstica mediante el cumplimiento de la medida de no acercamiento del ofensor; porcentaje de productores agropecuarios que utilizan información agroclimática para toma de decisiones prediales, tasa de prevalencia de métodos anticonceptivos en la población de 15 a 19 años.
- **Indicadores de resultado final:** Miden los resultados a nivel del fin último esperado con la entrega de los bienes y servicios de la intervención. Permiten verificar los efectos sociales y económicos a los que contribuye el programa. Por ejemplo: % de carga transportada en la red rural; tasa de sobrevivencia infantil; disminución de femicidios por violencia doméstica; incremento de productividad y mejora de ingresos en productores agropecuarios familiares; o tasa específica de fecundidad en mujeres de 15 a 19 años.

A los efectos de la formulación del Presupuesto Nacional, se solicita la definición de objetivos de Inciso y Unidad Ejecutora que involucren indicadores de resultados intermedios y finales y de producto.



Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Cadena de generación de valor	ODS	AP	PROGRAMAS	INCISO	UE	PRODUCTOS	PROYECTOS
INDICADOR DE RESULTADO FINAL O IMPACTO	¿Cómo están cambiando las condiciones objetivas que estamos interviniendo y la solución de los problemas?						
INDICADOR DE RESULTADO INTERMEDIO	¿A quién y cómo se llega? ¿Cómo se produce en tiempo, oportunidad, calidad y al mínimo costo?						
INDICADOR DE PRODUCTO	¿Cuántas unidades de productos y servicios estamos generando?						
INDICADOR DE PROCESO	¿Con qué rapidez lo estamos haciendo? ¿Cuánto nos cuesta?						
INDICADOR DE INSUMO	¿Cuántos recursos invertimos, cuánto personal contratamos? ¿cuántos materiales?						

Figura N°2. Indicadores según la cadena de generación de valor público.

Por mayor detalle, ver Anexo II: La cadena de generación del valor público.

II. Indicadores según las dimensiones de desempeño.

Los indicadores deben permitir monitorear el logro de los objetivos a los que se encuentran asociados; sin embargo, es posible medir diferentes dimensiones del desempeño para un mismo objetivo. La dimensión del indicador se define como el aspecto del logro del objetivo a cuantificar. Esta tipología de indicadores de desempeño los clasifica en indicadores de eficacia, eficiencia, economía y calidad.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

EFICACIA	EFICIENCIA	CALIDAD	ECONOMIA
<p>Miden el grado de cumplimiento de los objetivos. Sólo puede evaluarse si los objetivos están definidos y cuantificados. Incluye:</p> <p>1. COBERTURA: Mide la Situación Actual en relación a la Máxima Potencial. Admite sub-clasificaciones; geográficas; por nivel de ingreso; sector productivo; etc.</p> <p>2. FOCALIZACIÓN: Mide la precisión en que las prestaciones; bienes o servicios llegan a la población objetivo evitando las "filtraciones" por fuga de usuarios (error de exclusión) o por inclusión de usuarios no previstos (error de inclusión).</p> <p>3. CAPACIDAD DE CUBRIR LA DEMANDA ACTUAL: Mide el grado de cobertura de la Demanda en condiciones de tiempo y calidad apropiadas.</p> <p>4. RESULTADO FINAL: Mide la contribución del organismo a la realidad general sobre la que actúa.</p>	<p>Mide la relación entre dos magnitudes físicas: la producción de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción (productividad).</p> <p>Se conceptualiza como "producir la mayor cantidad posible de bienes o servicios dado un nivel de recursos disponibles" o "alcanzar un nivel determinado de bienes o servicios utilizando la menor cantidad de recursos posibles".</p> <p>Los indicadores clásicos incluyen relaciones monetarias y físicas: costo unitario de producción; costo medio por insumo; unidades de producto por unidad de factor; etc.</p> <p>Normalmente se compara el costo medio con valores históricos; estándar o de benchmarking a fin de detectar factores ineficientes.</p>	<p>Mide la capacidad de una Organización para responder en forma rápida y directa a las necesidades de los usuarios. Incluye:</p> <p>1. OPORTUNIDAD: % de respuesta en tiempo; % de reportes en tiempo; etc.</p> <p>2. ACCESIBILIDAD: % de población cubierta; % de población específica cubierta; Tiempo medio de atención al beneficiario; Tiempo Medio de respuesta al beneficiario; etc.</p> <p>3. PERCEPCIÓN DE LOS USUARIOS: % de aceptación/reprobación; % de usuarios satisfechos; etc.</p> <p>4. PRECISIÓN Y CONTINUIDAD: N° de fallas /N° de fallas estimadas; etc.</p> <p>5. COMODIDAD Y CORTESÍA EN ATENCIÓN AL USUARIO.</p>	<p>Mide la capacidad de la Organización para generar y movilizar en forma adecuada los recursos financieros.</p> <p>Incluye: la capacidad de autofinanciamiento; ejecución de su presupuesto de acuerdo a lo programado; capacidad para recupero de préstamos y otros activos; % de recuperación de los costos; % gastos administrativos/ gastos totales; Ejecución física de las obras/ cronograma previsto; etc.</p>



Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

3.7.2 Características de los indicadores

Relevancia: deben aportar información imprescindible para la toma de decisiones, contribuyendo directamente al cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Objetividad: los datos deben ser auditables, es decir, debe existir la posibilidad de ser verificados independientemente de forma externa.

Inequívocos: su análisis no debería permitir interpretaciones ambiguas o contrapuestas.

Compleitud: idealmente un buen conjunto de indicadores debería capturar todas las posibles conductas o acciones relevantes vinculadas al suceso que se intenta captar.

Sensibilidad: deben ser capaces de reflejar las acciones y esfuerzos del individuo o la unidad que realiza la gestión, es decir, deben basarse sobre variables que la unidad pueda controlar.

Accesibilidad: su obtención debe tener un costo razonable en relación a los beneficios que reporta la información que brindan.

Respecto a la cantidad de Indicadores a utilizar, se debe tener presente que estos tienen que cubrir los aspectos significativos del desempeño, privilegiando los objetivos más relevantes de la

Institución y que la cantidad de información que provean no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los usan.

Para la identificación de cada Indicador se deberá considerar la siguiente información:

- Nombre del Indicador y su descripción
- Forma de cálculo del Indicador, en función de las diferentes variables relacionadas.
- Unidad de medida
- Comportamiento deseado (Aumenta o Disminuye)
- Valor base
- Meta, valores que se desea alcanzar en los distintos años de vigencia del Objetivo
- Variables relacionadas, indicando para cada una el nombre de la variable, la fuente de información de donde se tomarán los valores de la misma y la unidad de medida en la que se expresarán dichos valores.



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

3.8. Proyectos

La Planificación Estratégica determina la identificación y cuantificación de los Programas Presupuestales necesarios para llevarla adelante.

El Programa Presupuestal es una unidad de agrupamiento de las acciones y recursos del Estado con la finalidad de obtener un resultado a favor de una población objetivo mediante la prestación de servicios o provisión de bienes.

Los recursos presupuestales de cada Programa Presupuestal se asignan a través de: Proyectos de Funcionamiento y Proyectos de Inversión.

Los Proyectos de Funcionamiento incluyen aquellas partidas destinadas a gastos corrientes a efectos de permitir la gestión de cada Inciso según sus cometidos, e incluye servicios personales y no personales, bienes de consumo y transferencias. En ningún caso los gastos implican la formación de activos físicos.

Los Proyectos Presupuestales de Inversión incluyen aquellas aplicaciones 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.

Los artículos 22 a 25 de la Ley 18.996 crean el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que alcanza a toda institución que proyecta y ejecuta inversión pública. Su objetivo es optimizar la asignación de los recursos públicos, monitorear la ejecución y medir los resultados de la inversión realizada. En tal contexto, todo Proyecto deberá registrarse en el SNIP y contar con conformidad técnica a efectos de su inclusión en el Presupuesto y dictamen técnico favorable que habilite su ejecución.



Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

ANEXO I: LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

“La gestión basada en resultados se centra en una clara noción de la causalidad. La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto). Estos cambios generalmente se muestran en una “cadena de resultados” o “marco de resultados” que ilustra claramente las relaciones de causa y efecto. Los resultados de desarrollo por lo general se comprenden como secuenciales y restringidos por el tiempo, y los cambios se vinculan a una serie de pasos de gestión dentro del ciclo de programación de cualquier iniciativa de desarrollo (Proyecto o Programa). La gestión basada en resultados les pide a los gerentes que analicen de forma regular el grado en que sus actividades de implementación y resultados tienen una probabilidad razonable de lograr los resultados deseados y hacer ajustes continuos según sea necesario para asegurar el logro de los resultados.” Fuente: Banco Mundial y OCDE. (2005)

En la figura siguiente se representa la “cadena de resultados” que busca atender las demandas de la sociedad.

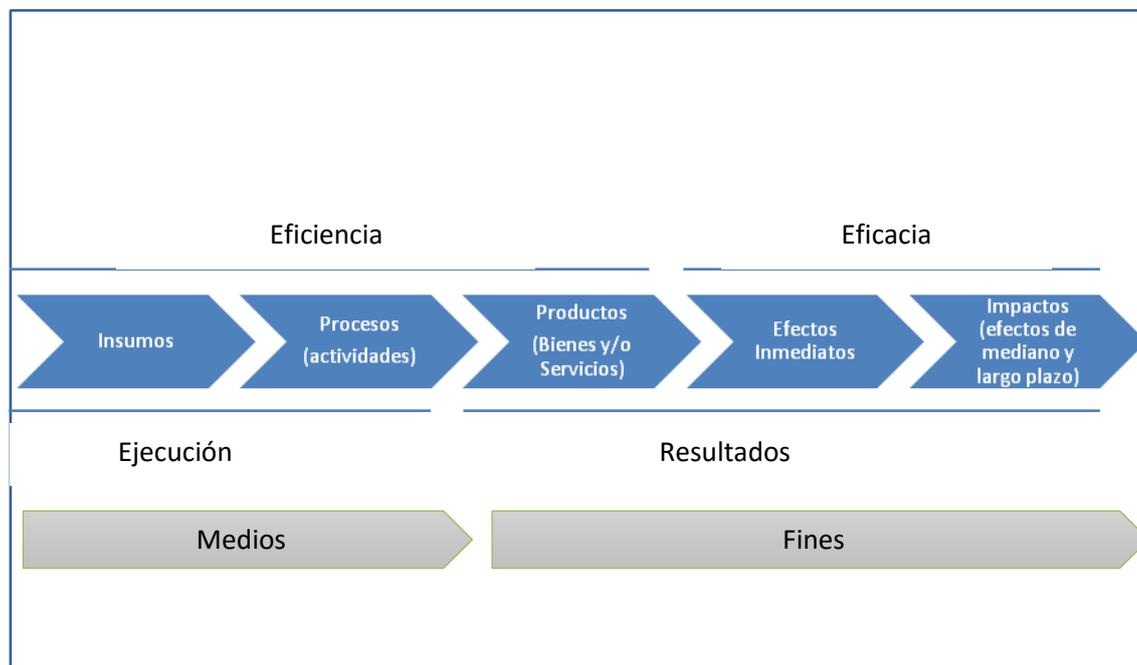


Figura: Gestión por Resultados y la cadena de resultados

Fuente: adaptado a partir de Banco Mundial y OCDE (2005).



*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

Definiciones de los conceptos de la cadena de resultados vinculadas a los Resultados:

Productos: bienes o servicios que brindamos a personas fuera de la organización, buscando determinados efectos. Son el *resultado de procesar los insumos*, procurando hacerlo con eficiencia (los beneficios para los ciudadanos superan el costo de producirlos) y con eficacia (satisfacen las necesidades de la población)

Efectos inmediatos: son los *resultados primarios considerados como cambios positivos* que buscamos generar en la población, en el corto plazo, como consecuencia directa de los productos que les brindamos.

Impactos: son los *resultados posteriores, observados en los cambios de mediano y largo plazo*, que permiten el bienestar de la población, y que son (en parte) consecuencia de los resultados primarios, y la cadena de resultados que los precedieron.

La Gestión por Resultados promueve un enfoque hacia los destinatarios finales de la gestión pública en el que se privilegie las demandas de los usuarios y ciudadanos en general. Así, facilita el análisis, evaluación y mejora continua de dicha gestión pues toma en cuenta todo el "ciclo de gestión" y las interdependencias de los factores que inciden en la creación de valor público.

La Gestión por Resultados permite que las "agencias" estén orientadas a resultados en todos sus procesos de gestión, presupuestación, implementación de políticas, evaluación, gestión de procesos, gestión humana, etc.

La Gestión por Resultados y la Evaluación de la gestión pública

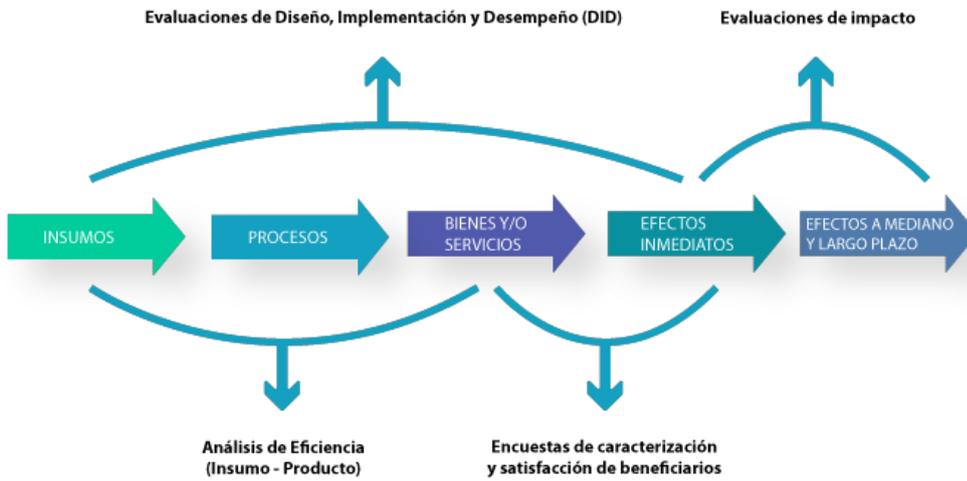
La evaluación de lo planificado es crítica para corregir y mejorar los resultados de la gestión. En ese sentido, el énfasis en evaluar las políticas públicas requiere una metodología que integre la planificación con la gestión y la evaluación en tanto forma de retroalimentación y comparación entre lo realizado y los objetivos propuestos.

Al definir los planes estratégicos y los presupuestos correspondientes se genera información de base para la posterior evaluación de políticas públicas que abarca los siguientes tipos de análisis:



Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Herramientas de Evaluación de Intervenciones Públicas





*Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

ANEXO II: LA CADENA DE GENERACIÓN DEL VALOR PÚBLICO

En la cadena de generación de valor público⁵ 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, 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. 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 produce⁶. 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 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 como las consecuencias esperadas de los resultados, es decir, los estados a los que se espera que éstos contribuyan.

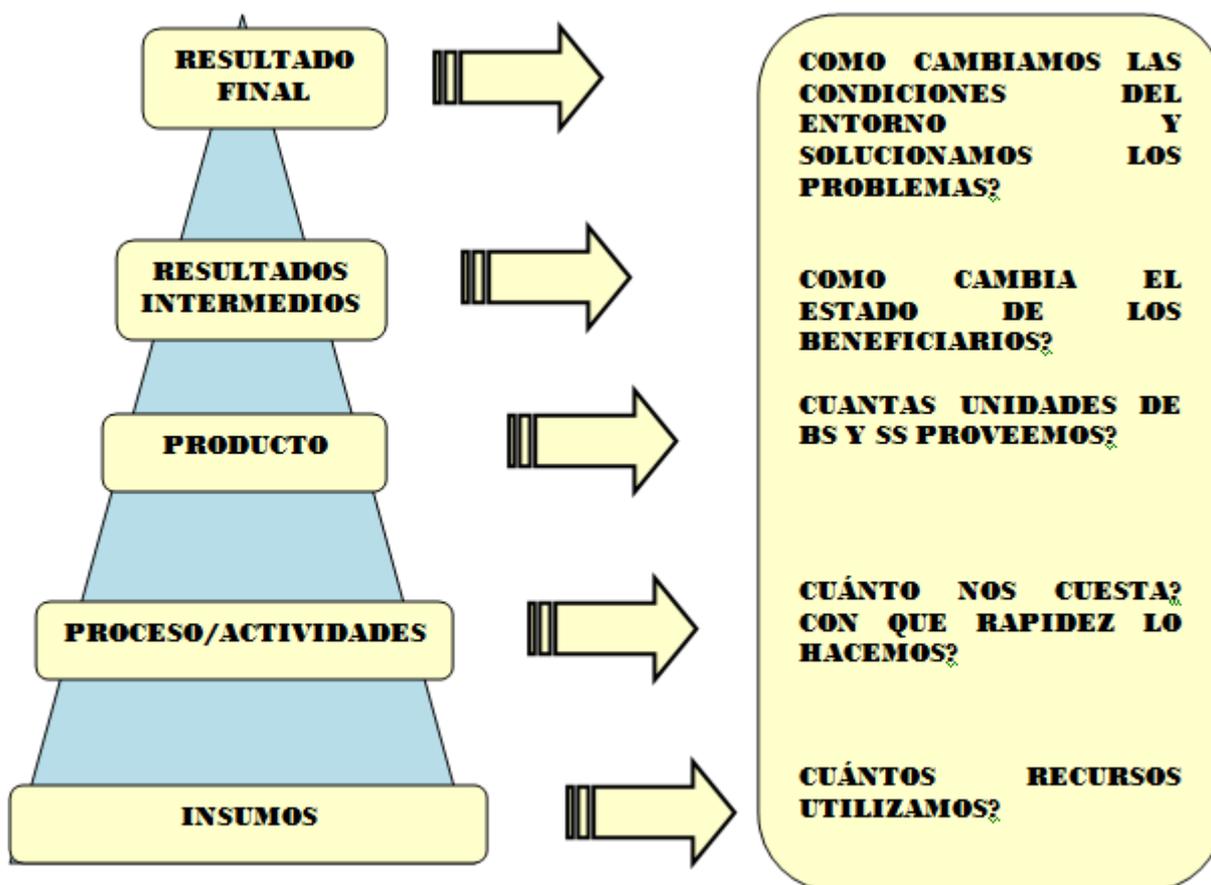
Cabe destacar que a medida que se avanza en la identificación de la cadena de valor público se encuentra un mayor nivel de incertidumbre que está dado por la intervención de múltiples variables que no están bajo el control de las acciones públicas y que pueden incidir sobre los resultados e impactos 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: 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 redundará 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.