

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**EL SALVADOR**

**APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN POR RESULTADOS**

**(ATN/OC-9852-ES, ES-T1037)**

**INFORME FINAL DE CONSULTORÍA**

**ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PROPUESTA DE  
ADECUACIÓN AL ENSAYO PPR DE EL SALVADOR**

**DICIEMBRE 2007**

# INFORME

APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN POR  
RESULTADOS

ATN/OC-9852-ES

CONSULTORÍA “ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN  
ESTRATÉGICA Y PROPUESTA DE ADECUACIÓN AL ENSAYO PPR DE  
EL SALVADOR”

## ***Producto 5***

DOCUMENTO METODOLÓGICO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA  
INTEGRADA AL PPR.

INFORME FINAL Y RESUMEN EJECUTIVO

José Manuel Murillo

Consultor Internacional

Diciembre 2007

<b>Título</b>	<b>Página</b>
<b>1. Resumen Ejecutivo</b>	2
1.1 Documento Metodológico de Planificación Estratégica Integrada al PPR.	2
1.2 Informe Final	3
1.3 Recomendaciones Generales	4
<b>2. Documento Metodológico de Planificación Estratégica Integrada al PPR.</b>	5
2.1 Presentación	5
2.2 El Proceso de PE: Guía para Buscar su Pertinencia y Relevancia	6
2.3 Definición de Objetivos Estratégicos	7
2.4 Definición de Actividades	10
2.5 Equipos y Flujos de Trabajo	15
2.6 Generación de Compromisos: La principal Contribución de Valor de la PE	17
<b>3. Planificación Estratégica: Guía Para Verificar Calidad del Proceso</b>	18
<b>4. Guía Para Balancear Escenario Operacional y Presupuestario.</b>	22
<b>5. Comentarios Finales a Propuesta Metodológica.</b>	27
<b>6. Informe Final: Planificación Incorporada al PPR.</b>	28
6.1 Marco Legal y Entorno para la Formulación de Planes y Programas.	28
6.2 La Noción de PE y el Proceso Presupuestario en El Salvador.	29
6.3 Formulación del Presupuesto y Oportunidades Disponibles	31
6.4 Planes Estratégicos y Operativos. Primer Paso: Definición de de Programas Evaluativos.	36
6.5 MSPAS: Sistematizar y Avanzar	37
6.6 MOPTVDU: Ordenamiento Administrativo y Evaluaciones.	41
6.7 FISDL: Del Énfasis en la Administración a los Productos Estratégicos.	47
<b>7. Recomendaciones Finales</b>	53
<b>Anexo : Glosario de Términos y Siglas</b>	54
<b>Bibliografía</b>	55

## 1. Resumen ejecutivo:

El presente documento preparado en el marco de la consultoría; “Análisis de Instrumentos de Planificación Estratégica y Propuesta de Adecuación al Ensayo PPR de El Salvador”, se ha preparado para cerrar el proceso de trabajo con los Ministerios MSPAS, MOPTVDU, y el FISDL, y MINED, aunque este último no participó en la fase talleres que definieron las áreas de trabajo institucionales a ser consideradas para elaborar programas de evaluación.

**1.1 Documento metodológico de PE integrada al PPR:** En la primera parte, presentamos una guía metodológica que incluye un conjunto de condiciones que son constitutivas de un proceso de PE orientado a producir compromisos y coordinaciones. En ella, presentamos un conjunto de contenidos, diagramas y cuadros de orientación para facilitar el diseño y el desarrollo de las actividades de PE, se trata de una guía para asegurar y verificar calidad de PE. En este documento, proponemos una metodología para combinar el trabajo de definición de actividades en conjunto con la definición presupuestaria, presentando recomendaciones de metodología y condiciones generales para su mejor uso y productividad, en este caso buscamos poner a disposición de las instituciones una guía para balancear escenario operacional y presupuestario. Los principales aspectos que se incluyen en este documento son:

- a. Entrega de herramientas para asegurar la pertinencia y relevancia de la PE. En esta entrega se ha puesto énfasis en la simplicidad para ordenar la coordinación institucional, factor clave en un diseño de PPR.
- b. Propuesta de herramientas para articular la definición de objetivos estratégicos con la definición de los POA cada año. Poniendo énfasis en la instalación de prácticas de evaluación de la efectividad del gasto.
- c. Criterios y herramientas destinados a servir de guía y orientación para el establecimiento de acuerdos formales que aseguren la participación de tomadores de decisiones de cada institución en la definición de programas de trabajo y de compromisos institucionales.
- d. Propuestas para asegurar la coherencia entre misión institucional, objetivos estratégicos, productos estratégicos y actividades institucionales que deberán ser realizadas por unidades organizacionales responsables de rendir cuentas por los resultados obtenidos.
- e. Criterios para definir las evaluaciones que servirán para nutrir los procesos de PE cada año.
- f. La necesidad de orientar con criterios ordenadores el desarrollo de herramientas informáticas para respaldar el monitoreo y registro de las acciones y resultados de las acciones de las instituciones en el marco de un PPR.

- g. La relevancia crítica que tiene la participación de las autoridades institucionales en los procesos de PE para asegurar liderazgo en la generación de compromisos.
- h. La necesidad de definir estándares de calidad para los procesos de PE, realizando acciones de monitoreo y evaluación de los mismos.

**1.2 Informe Final.** En esta parte iniciamos nuestro reporte trabajo revisando brevemente las atribuciones y roles institucionales, así como el marco legal en que se realizan los procesos de PE en las instituciones consideradas, y las posibilidades de que estos procesos sean orientados con acuerdos formales, provenientes de funciones institucionales definidas y sancionadas en normativas específicas. Esta revisión muestra que existen las condiciones institucionales para dar mayor velocidad a la instalación de prácticas necesarias para la instalación de un PPR. Los principales contenidos de esta segunda parte de este documento son:

- a. Explora el marco legal existente en El Salvador para la formulación de planes y programas y verifica que existe el marco normativo para realizar PE y vincularla con un diseño de PPR.
- b. Propone promover una noción de de PE con seguimiento y control de calidad para la generación de compromisos institucionales necesarios para un PPR.
- c. Pone énfasis en la necesidad de formalizar un conjunto de acuerdos para definir y poner en acción una nueva rutina presupuestaria acorde con las exigencias de un PPR.
- d. Propone un esquema gráfico para apoyar el trabajo de STP y Ministerio de Hacienda en un proceso de formalización de acuerdos de trabajo que institucionalicen la PE en un marco de PPR y posteriormente incorporar al modelo incentivos al buen desempeño.
- e. Muestra las propuesta de programas evaluativos que se han desarrollado con la información aportada por las instituciones priorizadas (MOPTVDU, MSPAS, y FISDL) mostrando que este es un primer paso para la elaboración de Planes Estratégicos y Operativos vinculados a la definición del presupuesto anual.
- f. Enfatiza la necesidad de que las propuestas de programas evaluativos sean refrendadas en los respectivos procesos de PE de cada institución priorizada de modo que faciliten los acuerdos institucionales que permitan conectar las evaluaciones propuestas a la planificación presupuestaria

- g. Pone énfasis en la necesaria consistencia entre los indicadores desarrollados en los Ensayos presupuestarios y la planeación operativa y presupuestaria.

**1.3 Recomendaciones Generales :** A partir de la revisión de normativa y atribuciones; de recoger percepciones de los equipos de trabajo de las instituciones seleccionadas respecto de los procesos presupuestarios y de PE, de las recomendaciones respecto de caminos de acción y de programación de trabajo realizadas por los propios actores, es posible presentar el siguiente resumen de recomendaciones:

- a. Existe la necesidad y en algunos casos urgencia por llegar a acuerdos de trabajo que permitan el monitoreo de compromisos institucionales. Se recomienda utilizar un formato único que resuma mandatos legales, objetivos estratégicos, productos estratégicos y programas de evaluaciones que garanticen coherencia y productividad en el ciclo presupuestario.
- b. Es necesario hacerse cargo en un plazo breve del tramado administrativo y de procesos, con el objeto de dotar a los ministerios de capacidad administrativa para modificar las rutinas presupuestarias. Específicamente, los programas de trabajo anuales deberían ser un producto obligado de los procesos de PE, para ello deben formularse desde la STP, exigencias de estándares de calidad y de productos a la PE .
- c. Desarrollar una guía formal desde la STP, declarando propósitos de la PE, su conexión con las evaluaciones y un PPR.
- d. Desarrollar herramientas de trabajo, instructivos y manual normativo flexible para que exista conexión en áreas operativa y presupuestaria. Especialmente para apoyar acciones de programas de evaluaciones negociados y acordados con STP y Ministerio de Hacienda.
- e. Diseñar coordinaciones operativas con equipos internos de los ministerios escogidos para administrar compromisos de avance en planes de trabajo acordados y dar seguimiento y monitoreo a las acciones específicas.
- f. Homogeneizar orientación del desarrollo informático de las instituciones, acorde a los requerimiento de seguimiento y monitoreo.
- g. Revisar como parte de un sistema de monitoreo y evaluación<sup>1</sup> los procesos de PE, la coherencia entre: indicadores de los ensayos; lo quinquenal y anual; y programa de evaluaciones.

---

<sup>1</sup> Guzman, 2007. Marcel 2007.

## **2. Documento Metodológico de Planificación Estratégica Integrada al PPR**

### **2.1. Presentación:**

Este documento propone un conjunto de recomendaciones metodológicas para la realización de procesos de planeación estratégica (PE), que formen parte integrante de la aplicación de un modelo de Planificación por Resultados (PPR), en El Salvador.

El proceso anual de formulación presupuestaria, según un enfoque de PPR, corresponde a un esfuerzo para articular lo planeado; lo acordado en cuanto a instrumentos de ejecución; definir programas de evaluación y formas de medición; y articular la ejecución presupuestaria con la generación de información evaluativa que deberá ser incorporada en el ejercicio presupuestario siguiente.

En este contexto, la PE constituye una herramienta conceptual y a la vez generadora de prácticas de trabajo. Este documento apunta a facilitar nuevas prácticas, para que constituyan un aporte a las nuevas modalidades y procesos de trabajo necesarias para aplicar Gestión por Resultados (GPR).

La PE es, en la actualidad, una herramienta utilizada por varios Ministerios. Sin embargo, su aplicación ha devenido en la realización de eventos anuales cuyo principal mérito es informar a los equipos de trabajo respecto del quehacer institucional.

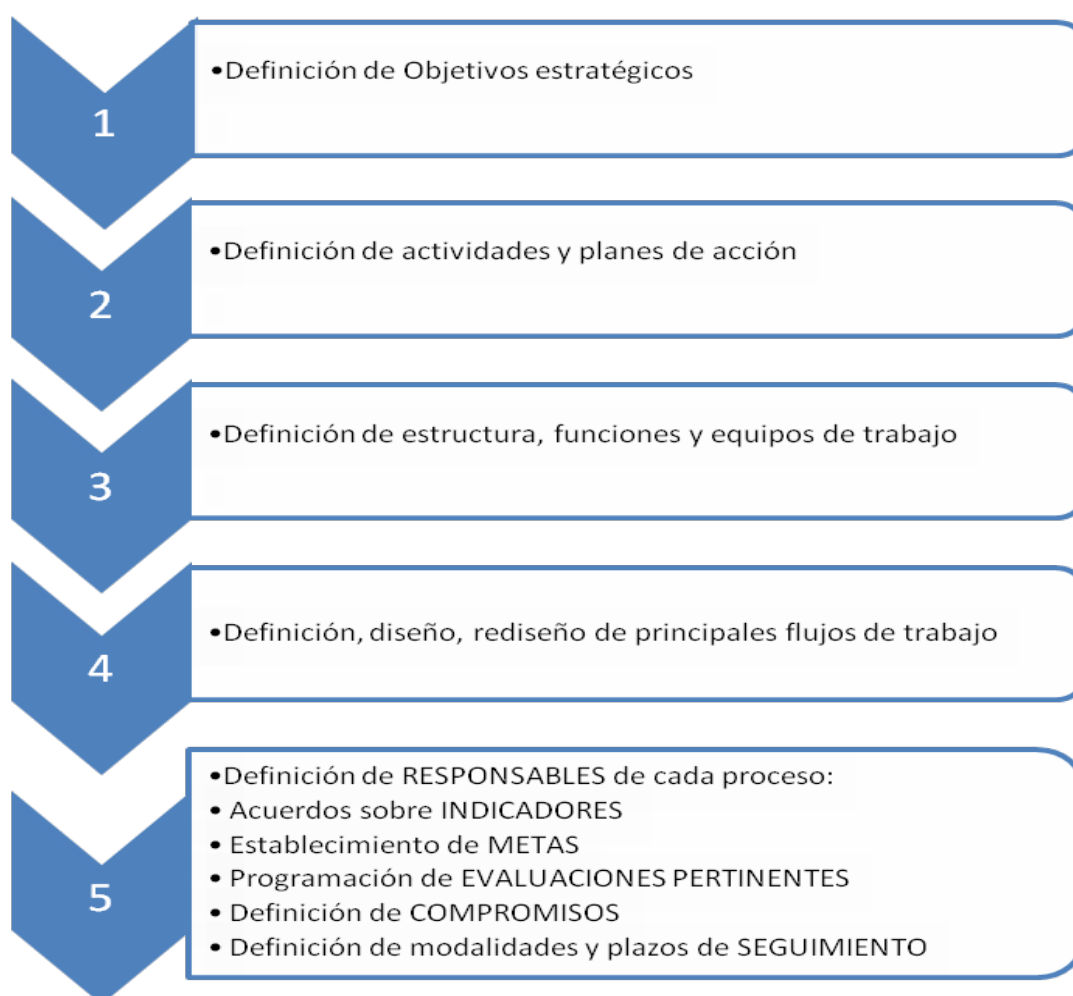
Este documento es de orientación y su propósito principal es ayudar al desarrollo de los procesos de PE en los Ministerios con un repertorio de herramientas inspiradas en el enfoque de PPR.

En la primera parte de este documento metodológico presentamos un conjunto de condiciones que son constitutivas de un proceso de PE orientado a producir compromisos y coordinaciones, incluyendo una sección que denominamos “Planeación Estratégica: Guía para asegurar pertinencia y relevancia”. Seguidamente, presentamos un conjunto de contenidos y diagramas de orientación para facilitar el diseño y el desarrollo de las actividades de PE, la denominamos “Guía para asegurar y verificar calidad de PE”. Finalmente proponemos una metodología para combinar el trabajo de definición de actividades en conjunto con la definición presupuestaria, presentando recomendaciones de metodología y condiciones generales para su mejor uso y productividad, lo denominamos “Guía para balancear escenario operacional y presupuestario”

## 2.2 El Proceso de Planeación Estratégica: Guía Para Buscar su Pertinencia y Relevancia:

Para la ejecución de un proceso que permita un uso productivo y relevante de la PE debe existir un acuerdo entre los actores institucionales, STP, Ministerio de Hacienda y Ministerio sectorial respecto de los componentes del proceso y sus requisitos. Para avanzar en esta dirección proponemos el siguiente esquema – guía:

**Figura N°1. Requisitos de contenido básico para una PE de calidad:**



Esta gráfica muestra que existen pasos imprescindibles y susceptibles de verificar, incluso de certificar, para que un PE sea productivo y colabore al funcionamiento y mejora constante de la gestión de un Ministerio.



Para apoyar la realización de procesos de PE de calidad, la STP y el Ministerio de Hacienda deberán desarrollar un sistema de información de uso extendido, con sitio web, para que usuarios puedan revisar información y cualquier interesado pueda consultar sobre la estrategia Ministerial, sus componentes y compromisos. A continuación, entregamos una breve descripción de los 5 pasos propuestos

## 2.3 Definición de Objetivos Estratégicos:

La definición de los objetivos estratégicos debe ser de dominio público y objeto de un diseño para ser comunicada a todos los niveles de la organización. En este proceso, es imprescindible la participación de la primera línea de mando de cada Ministerio.

Al mismo tiempo, el producto de esta tarea no puede ser abstracta, de modo que la definición de Misión, Visión y el conjunto de los componentes de la PE deben estar expresados en compromisos institucionales específicos, observables y evaluables. Esta condición se cumplirá si la PE se conecta con la asignación de recursos en cada formulación presupuestaria anual.

Sugerimos ver la PE como un primer paso de la formulación del presupuesto de modo que las definiciones estratégicas sean concordadas con STP y Ministerio de Hacienda resguardando su consistencia con la estrategia quinquenal y sectorial.

**En nuestra propuesta, todas las instituciones financiadas con presupuesto público deberían entregar sus *Definición de Objetivos Estratégicos*, en un formato estándar, junto con sus requerimientos presupuestarios anuales y su plan de trabajo anual (POA).**

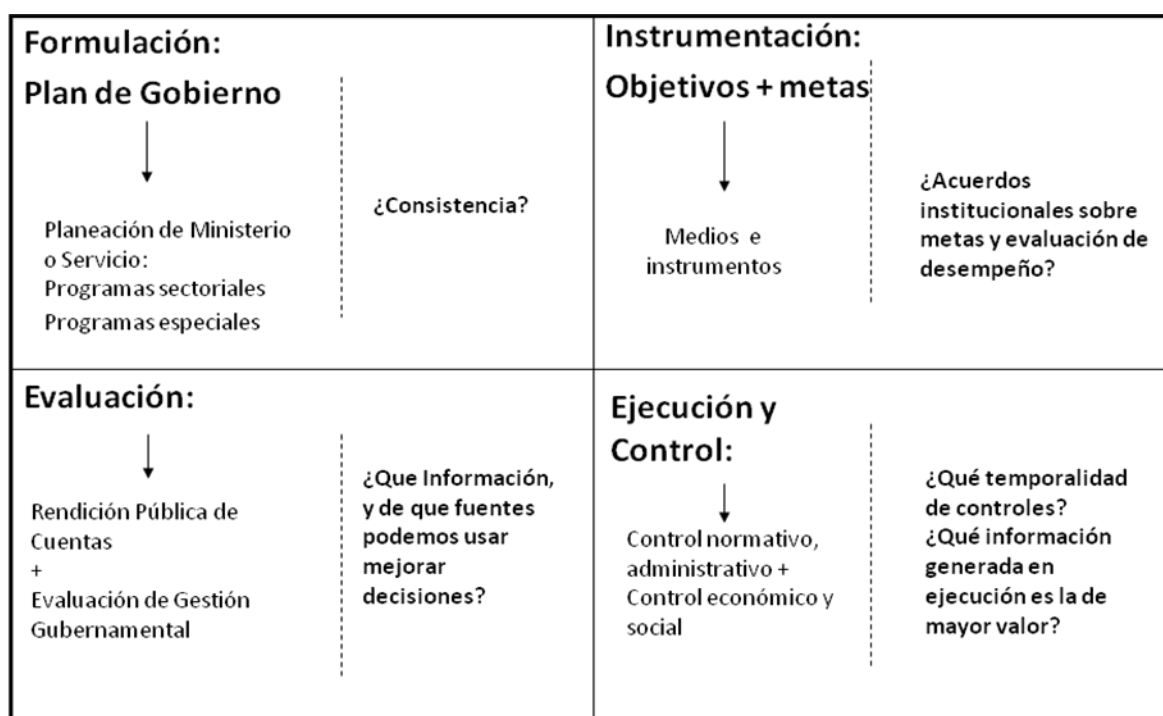
Con esta práctica, cada año la formulación de las Definiciones Estratégicas se puede perfeccionar respecto de los años anteriores teniendo presente la disponibilidad información evaluativa del periodo anterior.

Para que este componente de PPR se haga viable es necesario que exista seguimiento de su ejecución y productos como forma de evaluación de la calidad de la PE. El proceso de PE debe estar conectado con la estrategia de implantación de un PPR.

Proponemos que la PE pase a constituirse en una componente, un insumo para el funcionamiento del Comité Interministerial de Evaluación de la Efectividad del Gasto (CIEEG), sugerida en la recomendación N°13 del Plan de Acción<sup>2</sup>.

En la perspectiva de lo propuesto, es necesario que la PE sea capaz de incorporar durante su desarrollo los procesos de trabajo necesarios para responder las preguntas que representan requisitos de pertinencia y efectividad.

**Figura N°2 Ciclo presupuestario y preguntas fundamentales:**



Consistencia, acuerdos institucionales para evaluación de desempeño y definición de metas, el control y seguimiento de la ejecución y la disponibilidad de información evaluativa para mejorar decisiones son imprescindibles para un PPR.

Las definiciones estratégicas, por lo tanto, y su consistencia con el programa de Gobierno son parte de un compromiso institucional en un PPR. Para apoyar la formulación de este compromiso de las autoridades de los Ministerios sugerimos el uso de un formato

<sup>2</sup> Ver Marcel, Mario. . PRIORIDADES Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL PPR EN EL SALVADOR, REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES Y BASES PARA UN PLAN DE ACCIÓN CUENTA B. PROYECTO. APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS BID – ATN/OC-9852-ES. MARIO MARCEL. SEPTIEMBRE 2007. PROPUESTA N°13.

llamaremos “Definición de Objetivos Estratégicos”, entregado a este Comité Tripartito con la rúbrica del Ministro sectorial y que debería tener un formato como el siguiente:

**Cuadro N°1: Presentación de Definición de Objetivos Estratégicos.**

Concepto	Definición
1. Leyes y Reglamentos	Corresponde a las leyes o decretos que norman el funcionamiento de la institución.
2. Misión Institucional.	Es la declaración que define el propósito o la razón de ser de un Ministerio o Servicio y permite orientar las acciones que realicen funcionarios y profesionales hacia el logro de un resultado esperado. Para estar bien definida, la misión debe identificar claramente los productos estratégicos o relevantes y los clientes, usuarios, beneficiarios a los que se orientan las acciones.
3. Prioridades Presidenciales	Estas prioridades vienen dadas en la planeación quinquenal y deberán mostrarse guardando un estricto orden de importancia. Su descripción debe ser tal que facilite la identificación de objetivos estratégicos.
4. Objetivos estratégicos	Los objetivos estratégicos son la expresión de los resultados que se espera que los Ministerios y sus servicios alcancen en el mediano plazo (mayor a un año). Se caracterizan por: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consistencia con la misión. Sus resultados esperados podrán conectarse con reestructuraciones, mejora de procesos productivos, u otros. También podrán expresarse en relación a los clientes, usuarios o beneficiarios (cobertura, calidad del servicio, entre otros). Siempre deberán ser consistentes con las Prioridades presidenciales.</li> <li>• Deben ser específicos, observables y evaluables en cuanto a resultados deseados.</li> <li>• Deben ser traducidos en tareas asignables a personas o equipos.</li> <li>• Deben ser factibles de realizar en plazos determinados y con los recursos disponibles.</li> <li>• Deben ser posibles de traducir en objetivos específicos.</li> <li>• Su formato final de difusión deberá permitir una vinculación con las prioridades Presidenciales, la misión institucional y los cuerpos legales vigentes que rige a la institución.</li> </ul>
5. Productos estratégicos	Son los bienes y/o servicios que materializan la razón de ser de la misión institucional. Se generan con el objeto de responder a los objetivos estratégicos de la institución. La institución y su organización son responsables de generar estos productos ya sea de forma directa o por subcontratación. En esta formulación se podrá presentar un nivel de agregación que permita la identificación de prestaciones o programas que la institución ofrece como respuestas para atender a las necesidades de sus clientes, beneficiarios o usuarios. En su presentación deberá cuidarse mantener una estricta relación con los objetivos estratégicos y las prioridades presidenciales.
6. Clientes, usuarios y beneficiarios	Cada Ministerio deberá identificar los clientes, usuarios o beneficiarios que reciben o utilizan los productos estratégicos que la institución genera bajo su responsabilidad. Corresponde al principal foco de la actividad institucional.
7. Áreas susceptibles de Evaluación	Corresponde a las áreas que cada Ministerio considera que se encuentran en condiciones técnicas, de gestión y desarrollo, para ser evaluadas. Deben ser áreas relevantes y pertinentes respecto de productos estratégicos, objetivos estratégicos y prioridades presidenciales.
8. Compromisos cronogramas de evaluación	Son los compromisos que cada Ministerio realiza con STP y Ministerio de Hacienda para realizar evaluaciones. Constituye un compromiso que permite contar con información evaluativa para alimentar el siguiente proceso de PE. La existencia de un programa de evaluaciones implica que STP y Ministerio de Hacienda participan en acuerdos que implican recursos y actividades evaluativas conectadas con productos estratégico, estos acuerdos deberán contar con cronogramas de realización y un diseño de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos.

El proceso de PE requiere de alguien que lo haga exigible, es necesario que tenga un “dueño”. Por tratarse del rumbo institucional, debería ser la autoridad máxima, el Ministro o Jefe del Servicio, quien asume la condición de mandante o cliente interno, y quien encarga a toda su institución un conjunto de tareas de acuerdo a las Definición de Objetivos Estratégicos. A partir de estas definiciones estratégicas, la autoridad sectorial se encargará de realizar un Acuerdo de Trabajo con STP y Ministerio de Hacienda.

## 2.4 Definición de actividades:

En la perspectiva propuesta, entenderemos la PE como un conjunto de acciones, relacionadas entre sí, que a partir de las definiciones generales de política pública del GOES produce valor incorporando un diseño de la actividad de los Ministerios, sujeto a restricciones presupuestarias.

Este proceso de generación de valor debe ser sometido a requisitos de calidad, sólo así será un instrumento de mejora permanente de la gestión pública y presupuestaria del GOES.

En la perspectiva de un PPR, corresponderá a la UFI y la Unidad de Planeación<sup>3</sup> preparar, convocar y coordinar las actividades necesarias para el buen desarrollo de la PE. Deberán convocar al conjunto de los equipos directivos de programas y de departamentos en cada Ministerio para preparar su plan de trabajo anual a partir de la Definición de Objetivos Estratégicos correspondiente.

El proceso de definición de actividades y su programación cada año requiere que exista un responsable o coordinador, proponemos que sean las UFIs y las Unidades de Planeación quienes deberán reportar al Ministro respecto del cumplimiento de la actividad de programación operativa y presupuestaria necesaria para cumplir con la Definición de Objetivos Estratégicos. Este proceso puede llevarse a cabo con diferentes metodologías.

Eficiencia y eficacia son los requisitos básicos de estas metodologías. Los Ministerios, por lo tanto, podrán disponer de flexibilidad respecto de la mejor forma que consideren para realizar su PE. Sin embargo, sus resultados deberán ser obtenidos en condiciones de plazo y efectividad razonables. En esta tarea, podrán utilizarse modalidades de control de gestión o de seguimiento de compromisos para la ejecución de las actividades acordadas, lo fundamental es que estos procesos integren a TODAS las actividades programáticas y especialmente las acciones destinadas a obtener recursos. Como criterio general, se propone no considerar en la programación de actividades aquellas que no tengan financiamiento asegurado durante el ejercicio presupuestario.

A continuación, presentamos un modelo para trabajar la administración de compromisos, pieza vital del tramado necesario para revitalizar la PE y avanzar hacia un PPR.

El flujo de trabajo<sup>4</sup>: Las organizaciones se componen de redes de compromisos. Un proceso de compromiso desde esta perspectiva es la estructura de coordinación que posibilita que una acción ocurra. Las distintas fases de funcionamiento de la actividad presupuestaria se

---

<sup>3</sup> Ver Marcel, Mario. . PRIORIDADES Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL PPR EN EL SALVADOR, REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES Y BASES PARA UN PLAN DE ACCIÓN CUENTA B. PROYECTO. APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS BID – ATN/OC-9852-ES. MARIO MARCEL. SEPTIEMBRE 2007. PROPUESTA N°17.

<sup>4</sup> Modelo desarrollado en F.Flores. Creando Organizaciones para el Futuro. Ediciones Dolmen. 1994

compone de un conjunto complejo de coordinaciones entre diferentes roles. El átomo, la base, que conforma un proceso de coordinación es lo que llamamos ciclo de trabajo (Workflow) y se representa en el cuadro siguiente.

**Figura N°3. Gráfica de ciclo de trabajo.**



Un proceso de compromisos o una organización se conforma por una red compleja de estos ciclos de trabajo unidos entre sí.

En este ciclo de trabajo es posible observar que toda conversación, para producir coordinación efectiva, tiene dos roles bien definidos (un cliente y un proveedor) y cuatro etapa secuenciales.

La etapa de preparación del pedido del cliente al proveedor o de preparación de la oferta del proveedor al cliente, la cual termina con un oferta o un pedido.

La etapa de negociación y acuerdo de recursos en la cual ambos roles acuerdan sus promesas mutuas y asignan los recursos necesarios, terminando con un acuerdo explícito sobre estas promesas (condiciones de satisfacción).

La etapa de ejecución de los acuerdos en donde el proveedor usa su red de trabajo para ejecutar las promesas hechas por él a su cliente, haciendo uso de los recursos dispuestos

para el proceso y terminando con una declaración, hecha por el proveedor, de realización de sus promesas.

La etapa de evaluación en la cual el cliente es consultado por el proveedor acerca de su satisfacción con el trabajo realizado, de tal manera que esta etapa termina con una declaración de satisfacción del cliente o bien con un acuerdo sobre ajustes necesarios para la satisfacción futura.

La definición de actividades para cada año durante la PE, debe para contar con un adecuado conjunto de compromisos, orientado a resultados observables y medibles en el tiempo. Así como existe un dueño del proceso de PE, el Ministro, la programación de actividades como actividad será responsabilidad de las UFIS y Unidades de Planeación. Por último, las estructuras de compromisos resultantes serán responsabilidad de las gerencias y jefaturas de programas.

Este enfoque enfatiza la “administración de compromisos”, cada etapa de la PE tiene condiciones de satisfacción y clientes específicos, el Ministro, el trabajo de coordinación de UFIS y Planeación y las jefaturas y gerencias cuyos liderazgos deberán asumir compromisos de resultado específicos.

Para que este enfoque funcione es necesario que cada “proveedor” asegure la entrega de las condiciones de satisfacción a su cliente interno. La evaluación de cumplimiento de lo prometido es necesaria e imprescindible e cada nivel de la organización. Es la base de la mejora permanente.

Si imaginamos el proceso de definición de actividades vinculadas a la Definición de Objetivos Estratégicos aplicando este enfoque el proceso sería:

**Figura N°4. Modelo de Planeación de las actividades en cada Ministerio:**



Fuente: Elaboración propia

Existe un proceso que es necesario para que el Ministro pueda trabajar la Definición de Objetivos Estratégicos, ese proceso ocurre en el Comité Tripartito<sup>5</sup> en donde las partes evalúan la estrategia y su presupuesto, generan Acuerdos de Trabajo para el año, basado en resultados de evaluaciones del año anterior y que debe incluir programa de evaluaciones para el próximo periodo. Hemos incluido en la Gráfica N°4 una referencia gráfica a este Comité y a los Acuerdos de Trabajo que constituyen una herramienta importante de un PPR y da lugar a prácticas específicas de coordinación entre el Ministerio Sectorial, Ministerio de Hacienda y STP.

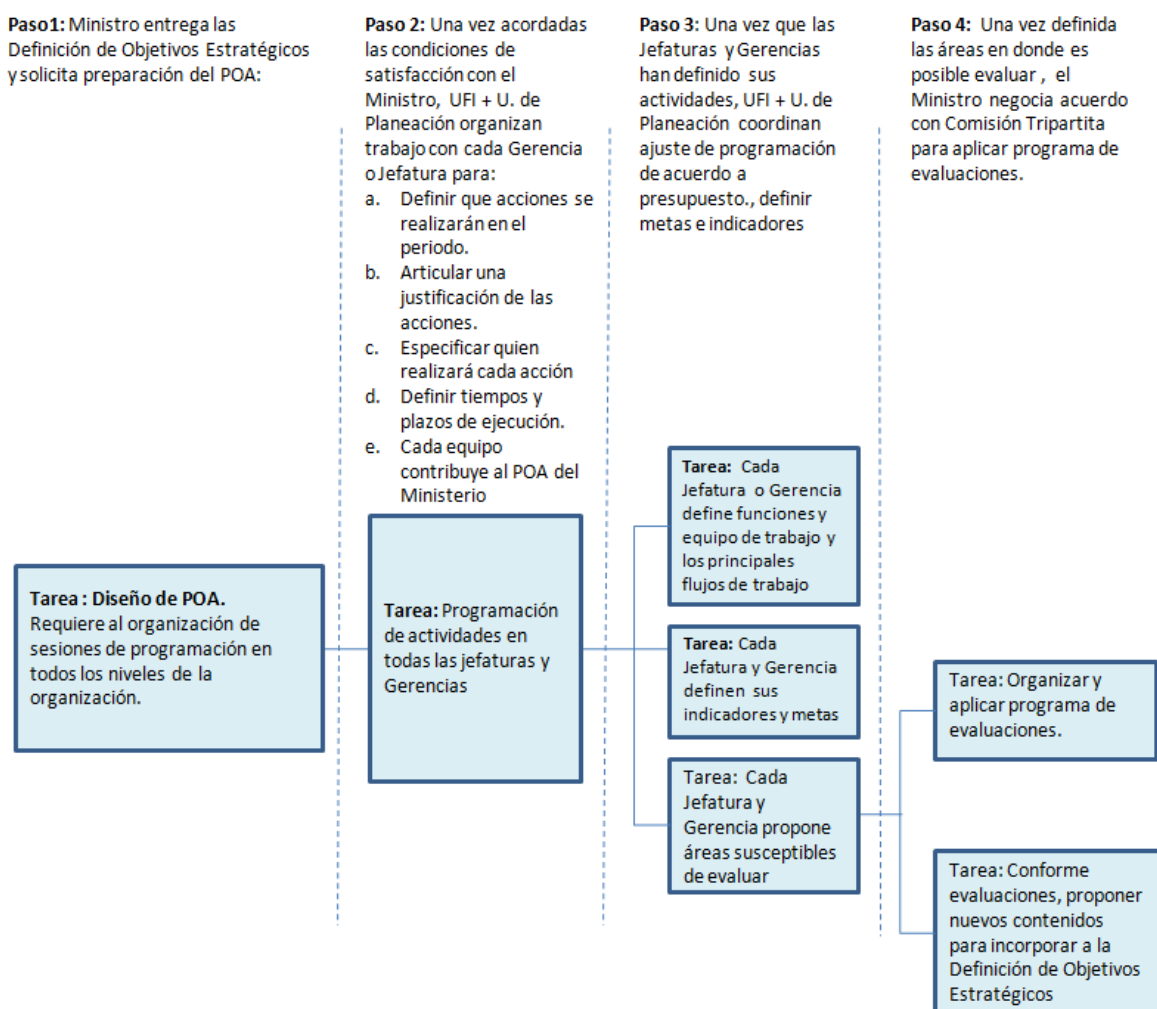
La preparación de las actividades a realizar durante un año es un proceso que con facilidad puede caer en la aplicación de una secuencia orientada a documentar en formularios la programación, degradando el proceso y restándole relevancia. Cabe advertir que este

<sup>5</sup> Propuesta incluida en Plan de Acción. Ver Marcel, Mario. . PRIORIDADES Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL PPR EN EL SALVADOR, REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES Y BASES PARA UN PLAN DE ACCIÓN CUENTA B. PROYECTO. APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS BID – ATN/OC-9852-ES. MARIO MARCEL. SEPTIEMBRE 2007. PROPUESTA N°13.

proceso puede tener poco valor si no se encuentra conectado con una perspectiva de reconocimiento de logros y generación de reconocimiento e incentivos a la buena gestión en los Ministerios. En el marco de un PPR se avalúa para contar con antecedentes que sustenten mejoras y las buenas prácticas deben ser reconocidas y difundidas.

Utilizando la nomenclatura del GOES, una buena definición de las actividades del año, finalmente deberá expresarse como un POA. A continuación presentamos un diagrama para mostrar cómo debe ocurrir este proceso en el marco de un PPR.

**Figura N°5. Programación de actividades en el marco de un PPR**





## 2.5 Equipos, roles y flujos de trabajo:

En nuestro trabajo hemos observado la necesidad de incorporar la constitución de equipos de trabajo y roles, en un proceso de PE. Esta observación apunta a dejar establecido que no es posible dar importancia y utilizar con eficacia la PE si no estamos facultados o dispuestos a modificar equipos y funciones para realizar los compromisos surgidos de un proceso de PE.

Adicionalmente, los flujos de trabajo son parte fundamental de cualquier estrategia de cambio de prácticas. Gerentes y Jefes de Programas deberán tener claridad respecto de lo que piden a sus equipos y de la posibilidad que tienen para cumplir con compromisos de resultado.

Si existe una planificación de actividades en conjunto con la definición de presupuesto se hace posible que los equipos tengan “sensibilidad presupuestaria”, entendida como estados de ánimo y recursos técnicos, para hacerse cargo y trabajar en la lógica de un PPR.

Proponemos que cada equipo cuente al final de los proceso de PE y de construcción del POA con un cuadro como el que presentamos para identificar sus actividades y compromisos para cada periodo presupuestario.

**Cuadro N°2: Secuencia sugerida para ordenar Objetivos, Indicadores y Metas:**

1	2	3	4	5	6	7
<b>Producto</b>	<b>Gerencia o Jefatura responsable</b>	<b>Indicador (forma de cálculo)</b>	<b>Meta negociada (estándar)</b>	<b>Compromiso de plazos</b>	<b>Medio de verificación</b>	<b>Herramientas</b>

En este documento no profundizaremos más en el detalle de la actividad necesaria para la definición de los equipos de trabajo y los flujos de coordinación. Sin embargo, estos aspectos son fundamentales para el buen desarrollo de la actividad de PE y presupuestaria

en general, y los responsables de la gestión institucional deben hacerse cargo de esta dimensión de la definición de la estrategia.

Progresivamente cada jefatura o gerencia deberá procurar hacerse responsable por sus resultados y asumir compromisos evaluativos. Las evaluaciones apuntan a la mejora y al reconocimiento del buen desempeño. Para que este enfoque pueda ser utilizado se requiere:

A modo de sugerencia proponemos una fuerte apropiación de parte de los liderazgos institucionales respecto de la estrategia de instalación de un PPR. Como todo cambio de prácticas, este proceso requiere de respaldo de la autoridad y de liderazgo “movilizadores” de los cambios necesarios.

Proponemos realizar un trabajo específico para la definición de Unidades Responsables o Centros de Responsabilidad, entendiendo por ello un grupo humano responsable de un conjunto de tareas y roles vinculados a la producción de un bien o servicio propio de la misión institucional. Esta Unidades o Centros deben cumplir con:

- a. Ser relevantes para las Definiciones de Objetivos Estratégicos
- a. Disponer de cierto grado de autonomía presupuestaria
- b. Tener un ejecutivo responsable por su gestión.
- c. Generar información relevante para la medición de indicadores.

Las Unidades Responsable o Centros de responsabilidad deberán definir los indicadores de desempeño relevantes para:

- a. Medir el logro en la entrega de productos estratégicos (bienes y/o servicios):
- b. En las dimensiones de eficiencia, eficacia, economía y calidad.
- c. En los ámbitos de control: proceso, producto y resultado.
- d. Señalando correctamente la fórmula de cálculo.
- e. Señalando el producto (bien y/o servicio) estratégico (o subproducto) al que se vincula.
- f. Señalando el medio de verificación.
- g. Identificar el porcentaje del gasto institucional que cuenta con indicadores de desempeño

## 2.6 Generación de compromisos: La principal contribución de valor de la PE:

Tal como hemos venido caracterizando a la PE, se trata de un conjunto de acciones que permiten cada cierto tiempo contar con una visión panorámica de la actividad de la organización.

Observando experiencias podemos decir que la PE prepara a la organización para el cambio, permite acceder a una visión de las preocupaciones principales, los intereses y las necesidades concretas de la organización para tomar decisiones en el momento presente.

La PE, junto con poner a disposición de la organización el futuro deseable, la pone en acción para definir su misión, que debe incluir los productos que ofrecemos y los beneficiarios/usuarios /clientes que atendemos.

Un proceso de PE bien realizado, debería generar al menos los siguientes outputs o productos:

**Figura N°6 Los principales output de la PE.**



Es posible generar exigencias de calidad y pertinencia de los productos de la PE, y con ello incorporar valor a toda la organización, y habilitarla para procesos de cambio que requiere un PPR.

Cada componente y cada paso de la PE apuntan a producir coordinaciones estables en un plazo definido, el “horizonte de planeación”. Estas coordinaciones sólo son posibles si existe una adecuada definición y administración de compromisos.

### 3. Planificación Estratégica: Guía Verificar Calidad Del Proceso.

Un proceso de PE requiere de la posibilidad de ser evaluado y mejorado continuamente. En esta sección nuevamente utilizaremos los cuatro pasos de un ciclo de trabajo. Asumiendo las fases de un ciclo de trabajo e identificando los principales propósitos de cada fase es posible construir una primera representación del proceso con el objeto de que cada Ministerio, la STP y el Ministerio de Hacienda puedan visualizar mejoras y correcciones necesarias.

**Figura N°7. Fases de la PE en un diseño de PPR**



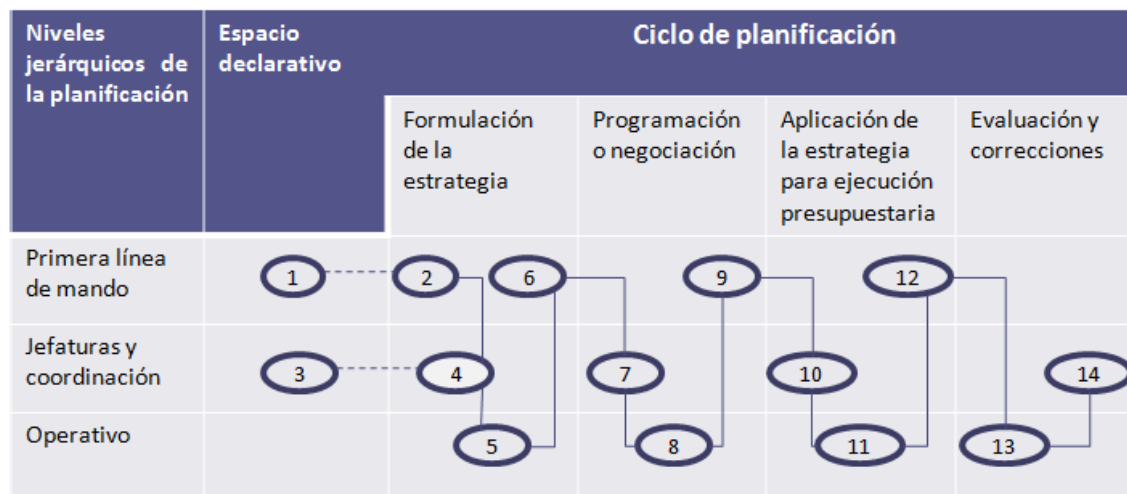
Fuente: Elaboración propia

A partir de esta definición de fases de la PE, presentamos un diagrama (Figura N°8) con niveles jerárquicos diferenciados para identificar los niveles en donde deben ocurrir las acciones propias de la PE.

En la primera fila de la matriz se identifica un primer momento de la PE, que hemos llamado “espacio declarativo”, en donde la autoridades y especialmente cada Ministro deben asumir la tarea de declarar al resto de la organización los propósitos estratégicos del periodo. La declaración de propósitos debe ser seguido por la definición y comunicación de la misión institucional. En este espacio deben trabajar espacialmente primera y segunda línea de mando. Esto quiere decir que la forma de movilizar una estrategia va de “arriba hacia abajo”, de modo que a los niveles operativos les corresponde la “traducción” de la misión institucional así como la movilización de las acciones programadas para cumplir con la Definición de Objetivos Estratégicos.

En la Figura N°8 mostramos una caracterización de cada etapa y sus requisitos mínimos de calidad. Este diseño puede ser utilizado como instrumento de verificación de la calidad de la PE, asumiendo que su calidad depende específicamente y de modo transversal de la capacidad de la organización para generar coordinaciones estables en base a compromisos para el periodo u “horizonte de planeación”.

**Figura N°8: La PE como proceso, condiciones necesarias:**



① La visión de la tarea: Esta debe venir incluida en la Definición de Objetivos Estratégicos conforme a los Acuerdos de Trabajo celebrados con Ministerio de Hacienda y STP.

② Objetivos de desempeño e instrucciones: Es aconsejable que sea una definición muy clara de “arriba hacia abajo”, este aspecto el apoyo de la STP y la participación del Ministerio de Hacienda son fundamentales. La incorporación de información evaluativa de periodos anteriores es el insumo básico para realizar este trabajo.

③ Misión institucional: Debe ser especialmente clara en los niveles de gerencia y jefaturas. Debe siempre orientarse a la tarea basarse en información para la gestión. Es una traducción de la Definición de Objetivos Estratégicos que va desde la alta dirección hasta toda la organización.

4 Formulación de la estrategia operativa: Es la traducción de la misión en cada nivel de la organización. Implica la definición de actividades en cada uno de las Unidades Responsables o Centros de Responsabilidad. Este trabajo deben realizarlo los jefes directos con sus equipos de modo que sea posible realizar compromisos y calendarios y programaciones sean creíbles.

5 Estrategia operativa: Corresponde a un trabajo de difusión de los objetivos estratégicos y de pedidos específicos con condiciones de satisfacción precisas y evaluables para cada nivel operativo.

6 Consolidación de estrategia programática y operativa: Este trabajo debe hacerlo la UFI en conjunto con la U. de Planeación. El insumo básico para este trabajo son las programaciones de actividades y los Acuerdos de Trabajo realizados con STP y Ministerio de Hacienda. No se puede realizar seguimiento y aplicar indicadores cuando no existe vínculo entre presupuesto y actividades.

7 Definición y evaluación de programas específicos de acción: En esta fase de la PE debe programarse al detalle la actividad asociada a cada programa y línea de acción vinculada a los objetivos estratégicos. En esta fase, de existir programas nuevos es fundamental la utilización de un formato único de presentación. Se recomienda la utilización de la metodología del marco lógico, lo cual permite que los programas desde el momento de su diseño o rediseño tengan contempladas las evaluaciones necesarias para acumular aprendizaje y generar oportunidades de mejora.

8 Definición y evaluación de alternativas de organización para acometer tareas: Cada proceso de PE debe hacerse cargo de que exista los roles y responsabilidades necesarios para asumir responsabilidades por los compromisos institucionales. Trabajar durante la PE en este dominios permite anticipar problemas de dirección o managemnet de los Ministerios durante el periodo y prepara a la organización para sus cumplir sus compromisos.

9 Asignación de recursos y definición de medidas de desempeño: En el momento en que se realiza la asignación de recurso, tanto la UFI como la Unidad de Planeación, se hacen responsables ante el Ministro del cumplimiento de que existan un conjunto de medidas de desempeño, indicadores y metas. Sin medidas de desempeño no debería existir asignación de presupuesto cuando se trabaja en un esquema de PPR. Cada Centro de Responsabilidad o Unidad Responsable debe contar con indicadores y metas.

10 Preparación del presupuesto conforme programas y propósitos: Una vez cerrados los procesos de negociación de indicadores y metas, y concluido el POA, la UFI debe preparar un presupuesto en base a las actividades programadas, su financiamiento y relevancia estratégica. Este presupuesto debe incorporar el contenido de los Acuerdos de Trabajo y estar ejecutar las actividades de evaluación programadas y aprobadas por la Comisión Tripartita.

11 Preparación del presupuesto a nivel operativo: Este presupuesto es tradicionalmente de carácter inercial y no se somete a evaluaciones. Este componente debe ser revisado a la luz de las buenas prácticas administrativas y especialmente en la perspectiva de una fase posterior de un PPR donde sea posible aplicar evaluaciones de la gestión institucional.

12 Consolidación del presupuesto y negociación conforme fondos operacionales y estratégicos: Este análisis es de especial importancia para la construcción e los Acuerdos de Trabajo en Comisión Tripartita y puede ser sometido a estándares y proporcionalidades en función de medidas de eficiencia.

13 Coordinaciones para realizar procesos evaluativos con opiniones independientes: Cada año en el marco de un PPR, los Ministerios deben aplicar un programa de evaluaciones con el propósito de contar con insumos para realizar su PE y adquirir o renovar compromisos con la Comisión Tripartita.

14 Coordinaciones para incorporar propuestas programáticas como resultado de evaluaciones: Estas coordinaciones deben ser llevadas EN UN PRIMER MOMENTO por el Ministro para renovar o corregir Acuerdos de Trabajo con STP y Ministerio de Hacienda. En un segundo momento, el Ministro sectorial o quien él designe, podrá encargar estas coordinaciones a la UFI y U. de Planeación con el objeto de que sean parte la PE del periodo siguiente. De este modo queda establecido un conjunto de prácticas en un proceso continuo de PE, presupuestación, ejecución presupuestaria y evaluaciones.

#### 4. Guía para balancear escenario operacional y presupuestario:

Al momento de realizar la PE, es necesario que existan condiciones institucionales adecuadas, así como un conjunto de definiciones previas que servirán para sintonizar y dar la preparación adecuada a la PE.

Si estas condiciones están presentes la PE podrá entregar un conjunto de beneficios de alta relevancia para la instalación de un PPR.

En particular, la PE debe ser una herramienta para facilitar el desarrollo e instalación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME), que apunta tanto a la mejora de la gestión institucional como presupuestaria<sup>6</sup>. Este sistema incluye en una primera fase de implantación de un PPR, indicadores y programas de evaluaciones.

En esta sección de esta guía de trabajo incorporaremos nuevos antecedentes y condiciones que deben tener presente los encargados de la PE. Así como existen planes quinquenales en los Ministerios, es necesario que estos planes se actualicen y renueven cada año junto con la formulación del presupuesto y la programación de actividades. Esto permite la mejora y la reinversión permanente de los programas y de toda la actividad institucional, adoptar las mejores prácticas, e innovar en la forma de hacerse cargo de la misión institucional.

El conjunto de condiciones necesarias para la realización de una PE efectiva, las exponemos en un cuadro resumen que incorpora lo que en general puede ser considerado deseable, aunque es posible que en casos específicos sea necesario agregar un mayor número de requisitos.

La formulación de requisitos debe entenderse como un estándar mínimo que estos procesos de PE deben cumplir, y por ende, es posible a partir de la especificación de estas exigencias, aplicar criterios de calificación para los procesos de PE de los Ministerios, de modo que la STP y el Ministerio de Hacienda puedan establecer la “elegibilidad” de los procesos de PE que participarán de la instalación progresiva de un PPR.

---

<sup>6</sup> Ver Marcel, Mario. . PRIORIDADES Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL PPR EN EL SALVADOR, REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES Y BASES PARA UN PLAN DE ACCIÓN CUENTA B. PROYECTO. APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS BID – ATN/OC-9852-ES. MARIO MARCEL. SEPTIEMBRE 2007. PROPUESTA N°1.



**Cuadro N°3: Condiciones y características deseables para un proceso de PE**

Antecedentes y Requisitos para una PE Efectiva	Características Deseables del Proceso
1. Leyes	1. Dirección de arriba hacia abajo: definición de “dueño” del proceso de PE
2. En consistencia con definiciones legales, Institucional Misión	2. Roles y funciones definidos, equipos de trabajo a cargo de ejecución presupuestaria y programática con indicadores y recursos asignados
3. Prioridades Presidenciales definidas	3. Disponibilidad de competencias profesionales críticas para la realización del proceso de PE.
4. Definición de Objetivos Estratégicos y Acuerdos de Trabajo con Comisión Tripartita	4. Asignación de grados de autonomía y poder de decisión para los equipos con compromisos sometidos a indicadores
5. Identificación de Productos Estratégicos	5. Equipamiento adecuado
6. Identificación precisa de clientes/usuarios /beneficiarios	6. Ambiente organizacional adecuado
7. Identificación de áreas susceptibles de evaluación	7. Asignaciones presupuestarias para financiar proceso de PE y SME.
8. Compromiso con cronograma de evaluación	8. Sistema de información capaz de soportar mediciones y registro de las mismas.

Fuente: Elaboración Propia

A continuación proponemos una guía gráfica para mostrar la forma en que es posible obtener beneficios de este proceso, se trata de una guía de referencia que tiene la lógica de mapa, no de secuencia. En la gráfica N°9 no suponemos una forma específica de planificar en las instituciones en cuanto a técnicas específicas para trabajar con la organización, buscamos mostrar la forma en que es posible construir una mirada articulada de la integración del escenario operativo, entendiendo por ello las actividades institucionales orientadas a generar productos, y del escenario presupuestario, entendido como las asignaciones hasta ahora identificadas como “incrementales” y las que se vinculan a actividades estratégicas (programas o productos). Este conjunto de recomendaciones reconocen la gradualidad de la instalación de procesos de un sistema de PPR, y propone como punto de partida el diseño de programas de evaluación en cada Ministerio haciendo uso intensivo de la metodología de Marco Lógico para homogeneizar la presentación de los programas y sus criterios de evaluación. Este primer paso inicia el trabajo de instalación de un SME que requiere además:

- a. Calendario
- b. Acuerdo sobre reportes
- c. Actores responsables
- d. Sistema de verificación de datos
- e. Administración de compromisos para incorporar aprendizajes y mejoras.

Este trabajo puede diseñarse para los Ministerios que participan en los “ensayos” de GPR y luego hacer extensivo su uso a todas las instituciones del GOES.

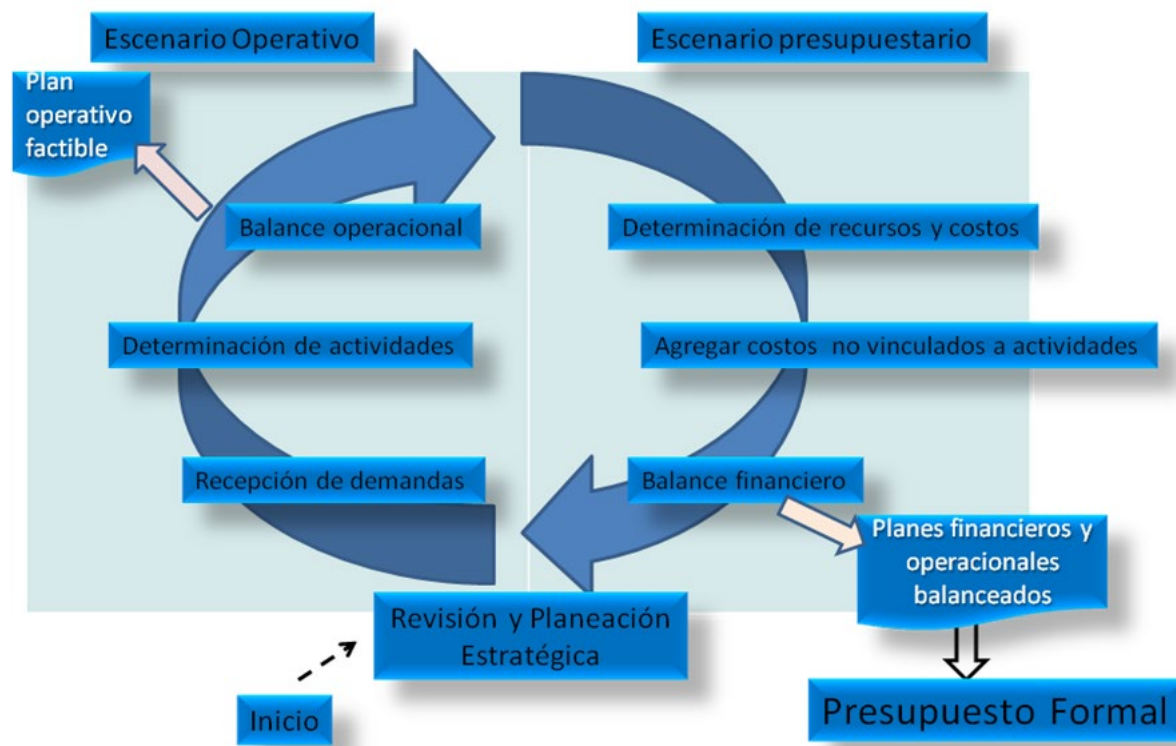
En el enfoque que proponemos, los ejercicios de planificación estratégica servirán para revisar las definiciones de unidades presupuestarias y líneas de trabajo en cada institución, haciendo posible desagregar las dotaciones de puestos de trabajo entre estas categorías en la ley de salarios e identificar los programas que funcionan como tales como unidades presupuestarias o líneas de trabajo, dependiendo de su jerarquía al interior de la institución.

Para un sistema de PPR que incluye un SME, la definición, junto con los productos y los procesos de trabajo, de Unidades Responsables o Centros de Responsabilidad, es clave. Estas Unidades son las que deberán hacer compromisos de desempeño y por ende, serán responsables de la ejecución presupuestaria programada.

Un proceso de evaluación puede ser más complejo o no viable cuando existen funciones institucionales poco definidas o no asociadas a objetivos estratégicos y productos institucionales.

En la Figura N°9 mostraremos como se puede desarrollar una planeación balanceada, distinguiendo momentos relevantes en el escenario operativo y en el presupuestario. Este equilibrio o balance deberán tenerlo en cuenta los organizadores de los procesos de PE en cada uno de los Ministerios. Mostraremos criterios de orientación para manejar la conexión entre ambos escenarios.

**Figura N°9: La Planificación Estratégica en dos escenarios: Operativo y Presupuestario**



4.1 Recepción de demanda institucional: Corresponde a lo que se pide a la institución que haga durante un periodo. Implica la revisión de los resultados del periodo anterior y la recepción de la Definición de Objetivos Estratégicos, que han sido acordados en la Comisión Tripartita (STP, Ministerio de Hacienda y Ministerio Sectorial), cada año. Antes de la PE los equipos de trabajo recibirán una señal de su autoridad responsable, respecto de “lo que se les pide”, y a partir de ello pueden empezar a trabajar en el escenario operativo de la PE. En este primer paso, debe realizarse un ajuste entre lo que se demanda a la institución, realizar un primer costeo de lo que se pide y compararlo con el presupuesto definido como “techo”. Es un momento para realizar ajustes de acuerdo a los requerimientos.

4.2 Determinación de actividades: En la representación gráfica de la Figura N° 9 se muestra que la definición de actividades debe estar conectada a los que se demanda de la institución. Esta programación de actividades deberá realizarse en los diferentes niveles de la organización y en varias fases, pero siempre debe tener presente que las actividades deben

estar conectadas a productos institucionales y éstos a objetivos estratégicos. La determinación de las actividades, por lo tanto, es un proceso en donde se requiere tener presente el número de actividades vinculadas a un mismo producto o servicio. Cada actividad debe ser costeadada de modo que exista una clara y confiable “cuantificación de la demanda” para cada Ministerio. Una herramienta para identificar actividades y trabajar luego en su costeo es la utilización de “Marco Lógico”. Este proceso de definición de actividades debe ser detallado en cuanto a que cada actividad orientada a la generación de un producto debe estar costeadada y medida de modo que tiempos y recursos necesarios estén “balanceados” realizando un “matching” entre las actividades contempladas para cumplir con los requerimientos ( Definición de Objetivos Estratégicos”), y los recursos necesarios para financiar cada actividad.

4.3 Búsqueda de balance en dominios operacional y financiero: Debe existir un equilibrio entre los recursos requeridos para proveer lo demandado a la institución y los recursos que está dispuesto a aportar el GOES para cada producto institucional. Esto es lo que permitirá llegar a los Acuerdos de Trabajo para cada año. La existencia de diferencias entre lo requerido para financiar las actividades que generan los productos y el presupuesto efectivamente aprobado por el Ministerio de Hacienda es lo que permitirá realizar los ajustes en cuanto a compromisos institucionales para cada año. Los indicadores vinculados al PPR, por lo tanto, son parte de este trabajo y corresponde revisarlos una vez que se han realizado los “Acuerdos de Trabajo”, para el año. Nuevamente, esto debe ocurrir en el marco del funcionamiento de la Comisión Tripartita (STP, Ministerio de Hacienda, Ministerio Sectorial). Los Acuerdos de Trabajo deberían entonces, entrar en vigencia cuando existe un balance o equilibrio entre el escenario operacional y el financiero.

Cuando las instituciones trabajen con este diseño podrían ocurrir las siguientes situaciones:

- a. Los requerimientos a la institución superan la capacidad de ejecución institucional, los recursos son insuficientes y el techo asignado no permite absorber la presión de costos vinculada a la mayor exigencia operacional. Este desequilibrio entre los requerimientos operacionales y el presupuesto asignado como “techo”, podría dar lugar a acuerdos respecto de la búsqueda de financiamiento adicional. Sin embargo, las actividades sin financiamiento no podrán estar sometidas a indicadores hasta que esta brecha se cierre y exista balance entre el escenario operativo y financiero.
- b. Los requerimientos al Ministerio son inferiores a la capacidad institucional de ejecución. Esto implica que las actividades se realizarían a un costo excesivo y, por lo tanto, es necesario que los Acuerdos de Trabajo incorporen la programación de una reducción de los costos de operación eliminando procesos que no traen valor o generan desperdicio de recursos. Este caso podría darse en un contexto de ajustes institucionales propios de los planes quinquenales. Los indicadores negociados en

este caso deberían incorporar mediciones y metas de ajuste institucional para balancear los requerimientos institucionales, reduciendo partidas presupuestarias, ajustando la misión, los objetivos estratégicos y los productos.

- c. Equilibrio entre las demandas y la capacidad operativa, esta situación en la Figura N°9 aparece como de Balance Operacional. En este caso tenemos que el escenario operacional y el balance operativo coinciden. Si por otro lado los costeos de actividades nos ubican en una situación de balance o equilibrio financiero se encuentra disponible el camino para avanzar en la definición de indicadores de eficiencia, coberturas y calidad para la gestión interna y de un programa de evaluaciones para la mejora continua.

## **5. Comentarios finales a propuesta metodológica:**

Este trabajo pone foco en el diseño de partida de un PPR, por cuanto ha reducido y simplificado contenidos sin pretender ser exhaustivo respecto de las opciones posibles que tienen los Ministerios para realizar una buena PE. Su alcance es de orientación metodológica.

El foco de los contenidos presentados apunta a mostrar un repertorio de alternativas de trabajo para que la PE se constituya en una herramienta adecuada para facilitar e implantar un PPR.

El modo de utilización de este documento es la de consulta metodológica y de difusión, es una herramienta de trabajo.

Este documento recoge las recomendaciones del Plan de Acción<sup>7</sup> propuesto a nuestra contraparte, la STP, y las incluye buscando simplificar la transición hacia un enfoque de PPR.

---

<sup>7</sup> Ver Marcel, Mario. . PRIORIDADES Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL PPR EN EL SALVADOR, REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES Y BASES PARA UN PLAN DE ACCIÓN CUENTA B. PROYECTO. APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS BID – ATN/OC-9852-ES. MARIO MARCEL. SEPTIEMBRE 2007. RECOMENDACIONES.

## 8. Informe Final : Planificación Estratégica Incorporada al PPR

### 8.1 Marco legal y entorno para la formulación de planes y programas:

El conjunto de iniciativas que forman parte de este reporte se encuentran insertas en un diseño de política destinado a orientar, implantar y desarrollar la gestión por resultados en El Salvador y están bajo la responsabilidad de la STP institución a la que según el marco de acuerdos institucionales y normativos le corresponde<sup>8</sup>:

- a. Dar seguimiento y evaluar el Plan de Gobierno;
- b. Evaluar las prioridades de inversión y formular en coordinación con la oficina encargada del presupuesto del gobierno, la programación. anual y multianual de inversiones;
- c. Dar seguimiento a la ejecución presupuestaria, incluyendo las adquisiciones públicas;
- d. Actuar como punto focal y coordinador para la implantación de gestión por resultados.

La segunda institución facultada en esta tarea es el Ministerio de Hacienda. Con la promulgación de la Ley Orgánica de Gestión Financiera del Estado de 1995<sup>9</sup> el Ministerio de Hacienda (MH), asume funciones que son determinantes para la implantación de un modelo de Presupuesto por Resultados (PPR) o de Gestión por Resultados (GPR). Las funciones asignadas para participar en la formulación de la política de gastos públicos, la facultad de proponer acciones o medidas que considere convenientes para la mejor utilización de los recursos del presupuesto asignado a los diferentes ministerios programas y proyectos públicos, la facultad de asesorar a los organismos públicos en materias financieras, y especialmente la función de orientar y coordinar las actividades de preparación, ejecución y liquidación del Presupuesto General y de los Presupuestos Especiales, así como poner en conocimiento del Secretario Técnico de la Presidencia, la ejecución presupuestaria, las demandas extra-presupuestarias y los movimientos de trasposos de fondos de las diferentes Secretarías de Estado, son funciones que definen con claridad la orientación y rol que le corresponde al Ministerio de Hacienda para orientar e instalar procesos y prácticas de orienten el proceso presupuestario hacia los resultados.

Por su parte, la ley AFI<sup>10</sup> establece el Sistema de Administración Financiera (SAFI), el cual debe considerar mecanismos de coordinación de la administración financiera entre las entidades e instituciones del sector público para implantar criterios de economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos. El Art 21 define los objetivos del subsistema de presupuesto señalando, entre otros, que éste debe:

<sup>8</sup> Reglamento Interior del Ejecutivo (Decreto Ejecutivo No 41 del 29 de septiembre de 2004. Carta Acuerdo entre el BID y el GOES del 24 de mayo del 2005

<sup>9</sup> Ley rige la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento del presupuesto nacional, la Cuenta Única del Tesoro Público, el sistema de contabilidad y las funciones de inversión y crédito público.

<sup>10</sup> Decreto 516 del 23 de noviembre de 1995

- a. Orientar los recursos disponibles para que el Presupuesto General del Estado y los demás presupuestos del sector público sean consistentes con los objetivos y metas propuestas por el Gobierno.
- b. Utilizar la ejecución y evaluación presupuestarias para la corrección de desviaciones en la programación de las acciones.

La Ley AFI es explícita en cuanto a la organización y funcionamiento de la Administración Financiera, indicando que se trata de un sistema integrado de organismos, funciones, procedimientos, registros e información, que operan mediante un vínculo común de gestión que es el Presupuesto Público<sup>11</sup>. Por lo tanto, el Presupuesto Público en el Salvador se desarrolla en las etapas de formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto, en las que se generan los vínculos y acuerdos institucionales, que cuentan con el soporte y apoyo de un sistema informático. Para lo anterior el Art. 7 del reglamento dispone de un sistema de coordinación del SAFI, a la vez el Art. 8 establece el Comité de Administración Financiera como el ente de decisiones integradas del SAFI y la Dirección Nacional de Administración Financiera (DINAFI) como la unidad de apoyo a dicho Comité, responsable de velar por la coordinación e integración de los Subsistemas del SAFI.

Con esta base normativa, entendiendo que la institucionalidad cuenta con un diseño apropiado para gestionar por resultados, es posible realizar un conjunto de recomendaciones orientadas a articular los procesos de planeación estratégica de los Ministerios seleccionados en un diseño de PPR.

Cuando existe la normativa es posible realizar avances significativos en menor tiempo, en este caso, este documento se enfoca a buscar la forma de fortalecer a partir de buenas prácticas de Planeación Estratégica, los avances que a la fecha a realizado el GOES para contar con un proceso presupuestario basado en resultados.

## **8.2 La noción de Planeación Estratégica (PE), y el proceso presupuestario en El Salvador:**

La experiencia de Planeación Estratégica (PE) en El Salvador muestra que existe un importante esfuerzo que proviene de la formulación de las estrategias quinquenales, este esfuerzo ha quedado plasmado en programaciones de trabajo y definición de programas en los casos del Ministerio de Salud, MOPTVDU y FISDL. Sin embargo, el desarrollo de las actividades contempladas en estos planes muestra que el vínculo entre la rutina presupuestaria anual y estos programas se va desfigurando en el tiempo. En este sentido, es posible observar que aparece una interpretación restrictiva de la PE como: la realización de eventos de valor principalmente informativo. Simultáneamente, la utilización de estos procesos son altamente valorados por su capacidad de producir consenso en base a

---

<sup>11</sup> Capítulo II del reglamento de la ley AFI. Art. 7.

información disponible respecto de la misión de las instituciones en la perspectiva temporal de mediano plazo.

Los elementos de diagnóstico mencionados conllevan una consecuencia importante a la hora de desarrollar un sistema de PPR, por cuanto esta forma de realizar la PE conduce a modalidades de anticipación de futuro y acuerdo de acciones con débil fundamento empírico y una deficiente capacidad para incorporar aprendizajes de ejercicios anteriores. Esto se ve reflejado en la secuencia paralela de actividades entre el dominio de lo presupuestario y lo programático/ operativo en los Ministerios. El marco institucional y normativo existe, incluso la propia Corte de Cuentas ha puesto exigibilidad a la realización de Planeación Estratégica, sin embargo, es necesaria la utilización de nuevas herramientas y una nueva interpretación de PE para la generación de nuevos acuerdos entre instituciones, en un nuevo enfoque de gestión, basado en compromisos y coordinaciones.

En nuestro reporte anterior orientado a desarrollar una metodología de PE, hemos señalado la importancia de contar con “rutinas”, vinculadas al proceso presupuestario<sup>12</sup>. Estas rutinas tienen como componentes fundamentales los acuerdos de trabajo entre los actores vinculados y responsables del proceso de planeación, y en un contexto más amplio, del proceso presupuestario. La existencia de estas rutinas permitiría contar con un contexto que haría posible incorporar programas evaluativos para el proceso presupuestario y el desempeño institucional en general.

Se hace necesaria por ende, una interpretación amplia respecto del cambio de prácticas que debe llevarse a cabo para instalar un PPR. En este enfoque amplio, la disponibilidad de indicadores es un paso, sin embargo es necesario agregar más información de desempeño, Mejorar o ampliar repertorio de procesos y prácticas de gestión y la definición de aspectos institucionales para: permitir, facilitar y fomentar la integración de la información evaluativa en procesos de toma de decisiones.

Contar con un conjunto de indicadores revela la voluntad de medir, de mejorar. Sin embargo, los indicadores difícilmente podrán capturar el conjunto de la actividad institucional, más aún si se encuentran desconectados de la actividad de formulación del presupuesto. Sin embargo, su aporte abre posibilidades para avanzar en prácticas vinculadas a experiencias evaluativas. Por lo tanto, estos ensayos constituyen un paso relevante para resolver una importante carencia de cara al desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación capaz de apoyar las decisiones de gestión institucional y presupuestarias.

Las evaluaciones proveen información de gran valor para la toma de decisiones presupuestarias, contar con experiencia y diseño para poner en acción esta herramienta puede tener positivo impacto en la implantación de un modelo de PPR, el desafío es desarrollar un sistema más amplio que uno basado solo en indicadores y metas para la realización de evaluación del desempeño.

---

<sup>12</sup> Murillo, 2007



### 8.3 Formulación del Presupuesto y oportunidades disponibles

Las fases del proceso presupuestario El Salvador se pueden describir a partir del siguiente resumen:

La formulación presupuestaria se efectúa a partir de la definición de techos presupuestarios estableciendo un marco financiero para los ministerios. Estos son comunicados por el Ministerio de Hacienda.

Estos techos o marcos son globales para cada ministerio, una vez informados, se programan reuniones entre ministros sectoriales y el Ministro de Hacienda en las cuales los Ministerios habitualmente solicitan recursos adicionales, estas gestiones implican que en algunos casos se producen modificaciones a los techos informados.

Es posible que ocurra que complementariamente se comprometan ajustes para el período de la ejecución, especialmente cuando el ejecutivo tiene mayores ingresos tributarios. Por lo tanto, las definiciones iniciales de marco presupuestario tienen espacios de negociación, que pueden generar cambios en los techos asignados, aunque se puede caracterizar estos espacios como estrechos, no estructurados, y con las debilidades que origina la falta de información de desempeño o resultados, y por lo tanto, expuestos a riesgo de incurrir en grados importantes de discrecionalidad.

En estos procesos, los ministerios deben distribuir los recursos asignados según prioridades y compromisos muchas veces contraídos en forma directa por el Ministro, con fundamentos y evidencias, pero principalmente en base a prioridades basadas en la urgencia y contingencia.

Generalmente, en estos procesos de asignación de recursos los ministerios no disponen de un apoyo sustantivo de información de desempeño y logros alcanzados con las acciones y programas existentes, ni tampoco de pertinencia y resultados esperados de iniciativas nuevas. Lo anterior determina que, en general la distribución interna de los recursos presupuestarios es también muy inercial y poco conectada a resultados de la gestión institucional.

En la segunda mitad de los años 90, el GOES incorporó un sistema de información financiera, SAFI. Es un apoyo para la formulación del presupuesto, incluye módulos para registrar la información de programación física (producción), y financiera. Este sistema es un avance pero enfrenta varias dificultades que disminuyen su impacto en cuanto a la gestión presupuestaria: la información no es considerada de calidad por los actores; no ha sido posible instalar un set de prácticas que garanticen un uso coordinado y conectado en los Ministerios sectoriales ni en el Ministerio de Hacienda; existe desconfianza respecto de la pertinencia y exactitud de los registros.

Finalmente, y como una limitación de esta herramienta corresponde mencionar que no cuenta con un módulo de metas o compromisos de desempeño a través de indicadores, en ámbitos diferentes a lo físico o producción.

En cuanto a interacciones directas entre actores, durante el proceso de formulación de presupuesto la Dirección de Presupuestos revisa las propuestas y priorizaciones que han efectuado los ministerios. El énfasis en estas revisiones es que las propuestas de los ministerios e instituciones incorporen la planilla de remuneraciones y las transferencias a ejecutores directos para cumplir con compromisos de gobierno.

Otra instancia de intervención, el Consejo de Ministros, responsable de la política presupuestaria, aprueba el Anteproyecto de presupuestos que presenta el Ministerio de Hacienda, generalmente en esta instancia no se realizan ajustes.

Las interacciones descritas muestran que en la formulación del presupuesto la tendencia es hacia una rutina inercial, no optimizada a través de incorporar prácticas e instrumentos que enriquezcan los análisis y procesos de toma de decisiones, tanto en las instituciones ejecutoras de gasto, como en la STP y Ministerio de Hacienda. La existencia de operaciones de cooperación internacional y la figura de los Fideicomisos muestra que existe una búsqueda de alternativas para financiar actividades y programas, sin embargo, estas opciones tampoco aportan a la conexión entre un diseño o planeación y sus resultados de modo de acumular aprendizaje para nuevos procesos presupuestarios.

Tal como hemos venido planteando, los Ensayos de PPR aún cuando constituyen un importante avance, no son parte de los procesos de trabajo de la formulación de presupuestaria del GOES. Para que pudieran conectarse de modo virtuoso a la rutina presupuestaria, es necesario desarrollar programas de cambio en procesos de PE y presupuestarios para incorporar nuevas prácticas que prefiguren y preparen el terreno para una nueva cultura presupuestaria.

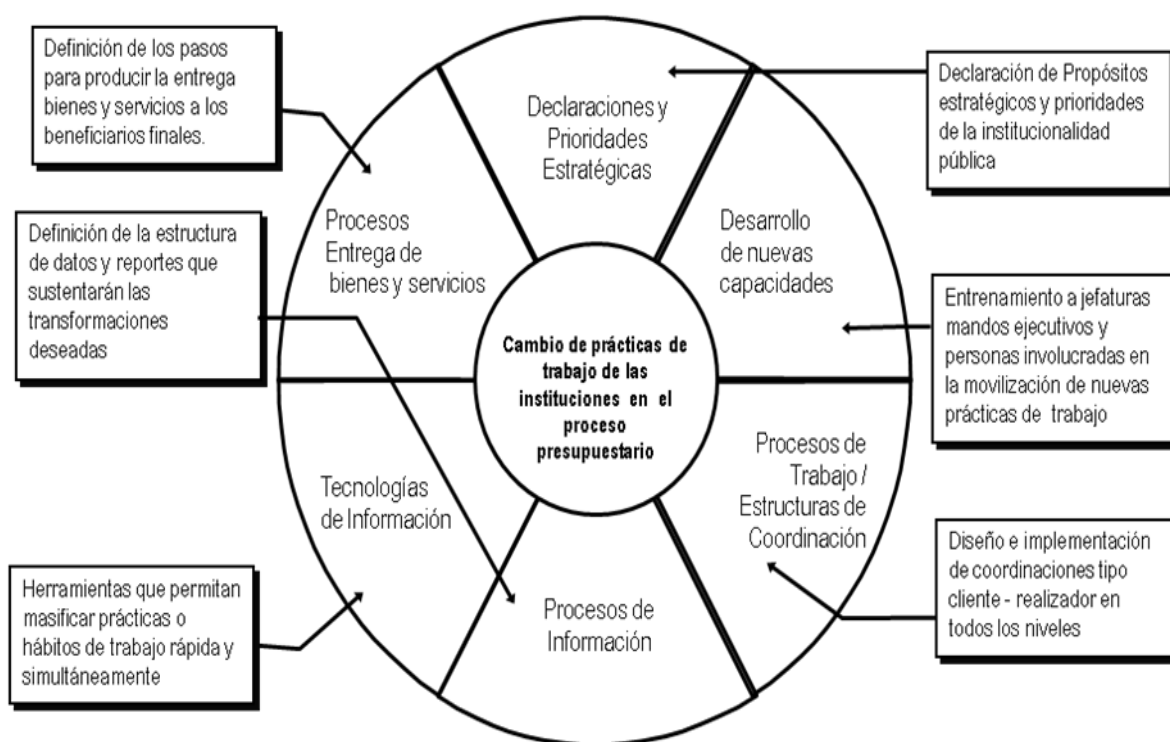
Un aspecto de la mayor relevancia es la necesidad de vincular, con un involucramiento efectivo, al Ministerio de Hacienda en los procesos de diseño de iniciativas de PPR, de modo que las instituciones y Ministerios puedan cultivar confianza respecto de que la dirección del cambio liderado por la STP va hacia la conexión entre los planeado y lo ejecutado, en ciclos que son posibles gracias al despliegue prácticas de evaluación orientadas a la mejora continua y no necesariamente hacia la sanción presupuestaria o administrativa.

A partir de este conjunto de juicios y comentarios derivados del trabajo de consultoría realizado con la STP para cuatro ministerios del GOES, se hace posible desarrollar en un esquema gráfico, que muestra la Figura N°10, la forma en que se puede entender un ciclo presupuestario basado en la obtención de resultados y que incorpora sistemáticamente evaluaciones de desempeño.

Estas propuestas al igual que el resto de las planteadas en este documento, deben ser vistas como una forma de producir orientación para la toma de decisiones destinadas a dar productividad y efectividad al conjunto del proceso presupuestario en El Salvador y se encuentran basadas en la experiencia obtenida en el trabajo directo con los actores institucionales que se encuentran comprometidos en la redefinición del ciclo presupuestario en El Salvador.

La Figura N°10 representa un conjunto de procesos, que pueden ser instalados de modo gradual y simultáneo para la generación del contexto requerido para un PPR.

**Figura N°10. Representación del cambio de prácticas necesarias para un PPR:**



Fuente: Elaboración propia:

Tal como muestra la Figura N°10, el punto de partida son las declaraciones y acuerdos de las autoridades de los Ministerios, de la STP y del Ministerio de Hacienda. Estas declaraciones, provenientes de acuerdos previos, son imprescindibles para la tarea de rediseñar, potenciar la PE e incorporar nuevas prácticas para el mejor funcionamiento del

proceso presupuestario. La formalidad de las declaraciones y los acuerdos de la partida son constitutivos de un proceso de cambio. La capacidad de los actores de llegar a acuerdos formales que implican acciones observables y evaluables es fundamental y deben quedar insertas en procesos de construcción de confianzas institucionales, profesionales y personales.

La construcción de los indicadores y su utilidad, así como la realización de acuerdos para la aplicación de programas de evaluaciones de los programas de los ministerios depende de la convicción y coordinación que muestren las autoridades del GOES en cuanto a su valor estratégico, estimulando enfoques que muestren el valor directo que este modelo y sus indicadores pueden traer a los ministerios al momento de ejecutar programas y asumir compromisos institucionales y programáticos destinados a la mejora continua.

Un segundo aspecto, que también muestra la Figura N°10 es la necesidad de contar con un diseño de información, entrenamiento y capacitación de los niveles ejecutivos en el nuevo diseño. Constituyen un primer paso para la instalación de las prácticas de trabajo propuestas. Para iniciar la instalación de un sistema del tipo PPR, es necesario que sea superado el sentido común de que los indicadores y las evaluaciones implican mayor control y que mayor control puede implicar prácticas punitivas individuales. Esta discusión se encuentra dominada por paradojas que muestra nuestro trabajo de entrevistas, tales como: “Consideramos que los indicadores de los Ensayos promovidos por la STP son demasiado agregados, no capturan lo que realmente hacemos, ni tampoco nuestro desempeño institucional, necesitamos más indicadores”. “Los equipos de trabajo en todos los niveles proponen metas poco ambiciosas para no enfrentar problemas de incumplimiento, por eso tenemos metas cumplidas con sub ejercicio presupuestario, ambas herramientas no se conectan”.

En tercer lugar, el conjunto de propósitos estratégicos que incluye el PPR, para ser traducidos en una nueva forma de trabajar durante el ciclo presupuestario, requiere de un nuevo repertorio de habilidades y competencias de coordinación al interior de las dependencias y en su relación con la STP y el Ministerio de Hacienda. La instalación de este modelo exige la utilización de un diseño de coordinaciones del tipo cliente – realizador que permita realizar seguimiento de compromisos y asignar condiciones específicas de cumplimiento de cada de las tareas que incluye. En este mismo diseño, es recomendable que las condiciones de satisfacción sean definidas por STP y Ministerio de Hacienda y esto se haga exigible en documentación formal<sup>13</sup>. Para que estos acuerdos sean cumplidos debe existir un nivel de compromisos de tipo tripartito, en un comité<sup>14</sup>, que deberá ejercer como cliente de las actividades y productos comprometidos cada año. Del mismo modo, se hace

---

<sup>13</sup> Murillo, 2007. Página 7.

<sup>14</sup> Marcel 2007.

necesaria una capacidad gerencial al interior de los Ministerios para que pueda actuar como administrador de los compromisos programáticos específicos de cada dependencia.

En cuarto lugar, es necesario que los ministerios se encarguen de producir condiciones de coordinación técnica para perfeccionar y poner en uso las herramientas informáticas del SAFI, este proceso es probable que tenga que ser liderado por la STP con el fuerte apoyo de Ministerio de Hacienda. Son las prácticas de uso, sus coordinaciones, y no las exclusivas bondades del software lo que hará de esta una herramienta al servicio el PPR. Planteamos esto por cuanto es fundamental para la instalación de este modelo, que los Ministerios asimilen el rol de proveedor de información o de realizador de ciertas acciones solicitadas a partir de acuerdos de tipo tripartito con STP y Ministerio de Hacienda. Esto permitiría construir un contexto de colaboración con beneficios observables para todos los involucrados.

El incremento en la calidad de la gestión presupuestaria debe traer beneficios observables para los ministerios. Estos beneficios provienen de una mejor relación con el Ministerio de Hacienda y la STP, la generación de vínculos de confianza que facilitan los acuerdos, la simplificación de procesos de financiamiento de acciones que contribuyen al cumplimiento de sus objetivos estratégicos, y a la construcción de una nueva identidad para la institución y sus responsables.

En quinto lugar, la definición de procesos de información es otra condición para la instalación de nuevas prácticas necesarias para un PPR. Contar con bases de datos de calidad, cuyo contenido sea accesible, auditable y de valor para el trabajo tanto de los equipos de la STP, Ministerio de Hacienda, como de los Ministerios sectoriales. En esas bases de datos deberían registrar al menos la siguiente información:

- Diseño de Objetivos Estratégicos, sus indicadores y metas para cada ministerio en el sistema PPR.
- Indicadores de gestión de los ministerios surgidos de sus procesos de PE que servirá para ser incorporado en el diseño del trabajo de los equipos tripartitos en GPR.
- Información evaluativa vinculada a programas proveniente de diferentes fuentes.
- Datos de seguimiento de ejecución presupuestaria

Los sistemas de información, así como la utilización de otras herramientas tecnológicas tales como páginas web, junto con eventos presenciales del tipo talleres o seminarios pueden ser utilizados para la difusión de resultados y especialmente de buenas prácticas que a la STP le interese promover. Estos medios también pueden ser parte de la difusión de los resultados obtenidos por cada ministerio en la aplicación del modelo, de modo que este conjunto de herramientas genere un “efecto espejo”, para ver el desempeño propio y active

el “control entre pares”. Este registro permite además, en el tiempo, fundar decisiones de incentivo, premio o reconocimiento al logro de objetivos y buenas prácticas.

Por último, este proceso debe cerrarse con revisiones y análisis que apunten a la retroalimentación producida por los procesos de entrega de bienes y servicios a la población. La posibilidad de que el GOES pueda generar “inteligencia estratégica” depende de que este componente se encuentre en pleno funcionamiento. A través de él es posible examinar desde diferentes dominios el desempeño institucional de cada dependencia con el propósito de producir mejoras constantes.

Este componente fundamental es la estrategia de evaluación, y su instalación puede liderar el resto de los pasos necesarios para el pleno funcionamiento de un PPR en El Salvador.

#### **8.4 Planes estratégicos y operativos. Primer paso: definición de programas de evaluaciones.**

El ciclo de talleres de planeación llevados a cabo durante el desarrollo de esta consultoría permitió a los participantes:

- a. Informarse de las propuestas desarrolladas para la instalación de un PPR en El Salvador.
- b. Explorar la formulación de una propuesta para avanzar en la definición de un programa de evaluaciones de programas, que constituya un segundo paso que complemente lo avanzado en los Ensayos (formulación de indicadores), y permitiera profundizar en las coordinaciones entre las instituciones responsables de poner en acción el PPR.

Estas actividades de taller fueron diseñadas tomando en consideración el conjunto de recomendaciones que aparecen reflejadas en los reportes de consultoría entregados a la STP como Plan de Acción<sup>15</sup>.

A continuación, entregaremos un ordenamiento de esta información con el propósito de que pueda ser utilizada como base de acuerdos de trabajo entre los ministerios, STP y Ministerio de Hacienda.

---

<sup>15</sup> Marcel, 2007

La información que detallamos en este capítulo fue desarrollada a partir de propuestas realizadas por los propios asistentes provenientes de los ministerios convocados (MSPAS, MOPTVDU y FISDL), utilizando un diseño de trabajo colaborativo.

Para una perspectiva más completa del trabajo desarrollado hasta ahora, hemos incluido;

- a. Un resumen de los indicadores, identificados por cada Ministerio en los Ensayos.
- a. Un resumen de las percepciones de los participantes respecto de la estrategia vigente y su caracterización en aspectos claves.
- b. Un cuadro resumen que muestra las propuestas para desarrollar evaluaciones, mirando las definiciones estratégicas necesarias, los procesos específicos en los que los equipos de cada ministerio ve necesario mejorar la gestión institucional, y las áreas de evaluación que están interesados en desarrollar mediante acuerdos de trabajo con STP y Ministerio de Hacienda.

El propósito de esta forma de reportar es facilitar a la STP, como usuario de esta información, la formulación de juicios respecto de la situación actual de cada Ministerio respecto de sus definiciones estratégicas, su disponibilidad para realizar evaluaciones, y su predisposición para llegar a acuerdos de trabajo.

### **8.5 MSPAS: Sistematizar y avanzar.**

El resumen que es posible de preparar a partir de los ensayos incorpora las principales tareas institucionales declaradas como tales en los ensayos y los indicadores asociados. Este resumen no clasifica los indicadores y tiene el propósito de identificar las áreas en donde el MSPAS está aplicando mediciones. Sin que el vínculo sea necesariamente directo, es posible asimilar la decisión de usar indicadores en ciertas áreas con énfasis de gestión institucional. Los énfasis en el caso de MSPAS se muestran en el Cuadro N°4:

**Cuadro N°4: Indicadores en MSPAS**

Producto Institucional	Programa	Indicadores
<b>PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN</b> (Unidades de Salud, Casas de Salud y Centros Rurales de Salud y Nutrición)	<b>Atención a la Persona en el Primer Nivel de Atención</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Niños y niñas menores de 1 año inscritos en el Programa Infantil (2)</li> <li>Cobertura de inscripción en el menor de 1 año en el programa infantil</li> <li>Mujeres embarazadas inscritas en control prenatal (2)</li> <li>Cobertura de inscripción prenatal</li> <li>Mujeres que asisten a control post-natal (2)</li> <li>Cobertura de atención post-natal</li> <li>Niños y niñas de un año con tercera dosis de Pentavalente</li> <li>Cobertura de vacunación con pentavalente para niños y niñas &lt; 1 año.</li> <li>Niños y niñas de un año con esquema completo de vacunación (SPR)</li> <li>Cobertura de vacunación con esquema completo para niños y niñas de 1 año. (SPR)</li> <li>Niños y niñas menores de 5 años con esquemas completos de vacunación</li> <li>Cobertura de Niños y niñas menores de 5 años con esquemas completos de vacunación</li> <li>Adultos mayores de 60 años con vacuna de influenza</li> <li>Cobertura de vacunación por influenza en adultos mayores de 65 años (debería ser en 60+ años)</li> <li>Personas atendidas en salud preventiva y curativa por el programa Extensión de Servicios de Salud</li> <li>Consultas de morbilidad y emergencias provistas por Unidades de Salud</li> <li>Proporción de las consultas de morbilidad y emergencias en los servicios de la unidades de salud</li> </ol>
<b>PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN</b> (Unidades de Salud, Casas de Salud y Centros Rurales de Salud y Nutrición)	<b>Atención a la Persona en el Primer Nivel de Atención</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Atenciones preventivas provistas por Unidades de Salud</li> <li>Proporción de las consultas preventivas en los servicios de las unidades de salud</li> <li>Atenciones odontológicas provistas por Unidades de Salud</li> <li>Cobertura de atenciones y consultas odontológicas en unidades de salud.</li> <li>Porcentaje de curación de casos nuevos de tuberculosis BK (+)</li> <li>Unidades de Salud funcionando en horario extendido (FOSALUD)</li> <li>Porcentaje de unidades de salud con horario extendido</li> <li>Clínicas de cesación del consumo del tabaco (FOSALUD)</li> <li>Unidades Móviles para proveer servicios de salud en áreas de difícil acceso geográfico (FOSALUD).</li> </ol>
<b>SEGUNDO Y TERCER NIVEL DE ATENCIÓN</b> (HOSPITALES NACIONALES)	<b>Atención Hospitalaria</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Consultas de morbilidad provista por Hospitales</li> <li>Proporción de las consultas de morbilidad en los servicios ambulatorios de los hospitales</li> <li>Atenciones de emergencias provistas por Hospitales</li> <li>Proporción de las atenciones de emergencia en los servicios ambulatorios de los hospitales</li> <li>Personas con VIH/SIDA tratadas con terapia antiretroviral</li> <li>Cobertura de personas viviendo con VIH/SIDA en terapia antiretroviral (el total de nuevos casos de VIH/SIDA en los últimos 4 años)</li> <li>Egresos hospitalarios realizados</li> <li>Partos atendidos por personal calificado en la red de salud pública* (2)</li> <li>Cobertura de atención de partos por personal calificado en la red de salud pública(4)</li> </ol>
<b>INVERSIÓN</b>	<b>Infraestructura Hospitalaria</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Hospitales dañados a consecuencia de los Terremotos del 2001 licitados</li> <li>Hospitales dañados a consecuencia de los Terremotos del 2001 reconstruidos</li> </ol>

Fuente: Elaboración Propia en base a Anexo presupuesto por resultados 2008

Estos cuatro niveles de trabajo son en sí mismo constitutivos de una postura estratégica, aun cuando la parte sustantiva del trabajo encomendado al MSPAS, y sus autoridades que



se encuentra en la discusión de indicadores. Asumiremos que en estas definiciones ya se encuentra una primera opción de la institución respecto de aquello que considera necesario de evaluar en su estrategia institucional.

Utilizando el trabajo de taller, obtuvimos las siguientes percepciones de la estrategia institucional entregada por los asistentes a través de metodologías de consulta grupal:

- a. Existe claridad respecto de la estrategia: “Fue construido en consenso por diferentes actores de la organización y ha sido difundida ampliamente a todos los niveles de la institución. Fue validada y oficializada por el despacho.
- b. Tienen disponible los elementos necesarios para mejorar la estrategia: “La ajustamos cada quinquenio. Está amarrada al marco constitucional (legal). Sale a través de un plan quinquenal de salud 2004-2009 y de evaluación de los planes anuales operativos de cada Dirección y dependencias. Pero hay debilidades en la retroalimentación de estas evaluaciones”.
- c. Existen factores que hacen posible incorporar prácticas de evaluación: “Existen factores políticos que demandan la evaluación. (Corte de Cuentas, Asamblea legislativa). Factores del gabinete de gobierno y el Ministerio de Hacienda. Factores propios institucionales. Exigencias de la cooperación internacional en los casos de FOMILENIO, USAIS, FONDO GLOBAL; AECI; JICA, estas evaluaciones se realizan pero no se integran sus resultados para en formatos que faciliten su uso como insumo en la definición de una nueva estrategia”.
- d. Declaran que faltan varios componentes en la organización para poder realizar un trabajo de evaluación de programas:” Nos falta estrategia para: la vinculación de la ejecución presupuestaría con la operativa. Vinculación efectiva entre las Direcciones del MSPAS para hacer evaluaciones integrales, hacer análisis profundo, sacar informes y tomar decisiones integrales para mejora.

Considerando la información de indicadores y la percepción de la estrategia se realizó un trabajo grupal con metodologías cooperativas para obtener propuestas de áreas de evaluación posibles de realizar a partir de 2008 en el marco de acuerdos de trabajo propios de un PPR que el MSPAS puede llevar a cabo con el Ministerio de Hacienda y la STP.

**Cuadro N°5: Acciones evaluativas propuestas:**

Ámbito de evaluación	Iniciativas	Liderazgo
<b>Definiciones estratégicas necesarias para justificar realización de evaluaciones</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud</li> <li>Analizar y mejorar la LACAP para proponer reformas en el sector salud, para mejorar ejecución presupuestaria.</li> <li>Incorporar en diseño de política del Sistema Nacional de Salud la programación de evaluaciones.</li> <li>Poner al MSPAS en condiciones de sostener negociaciones presupuestarias.</li> <li>Participación activa del Ministerio de Hacienda en la formulación del presupuesto por resultados</li> <li>Mostrar resultados en cuanto a mejora de calidad de atención</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección General</li> <li>Comité Directivo</li> <li>Dirección de Planeación</li> <li>Unidad financiera Institucional</li> </ul>
<b>Propuesta de evaluaciones orientadas a procesos internos, calidad de servicio y gestión interna</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Constituir un equipo de tarea para desarrollar un programa de evaluaciones a nivel institucional con participación de todas las direcciones.</li> <li>Creación de una unidad de análisis económico y planificación financiera conectada con equipos de evaluaciones.</li> <li>Crear una comisión permanente de alto nivel para negociación del presupuesto conforme necesidades de mediano y largo plazo.</li> <li>Elaboración de un programa de evaluaciones de la gestión institucional, semestrales, en Direcciones y dependencias</li> <li>Diseñar e implantar un sistema de información único e integrado.</li> <li>Elaborar y difundir “Hojas de vida de indicadores estratégicos”</li> <li>Implementar un mecanismo para la elaboración de planes de compra en base a inventarios y consumo.</li> <li>Instalar la práctica de realizar un análisis Integral de la ejecución financiera, que determine factores internos y externos que inciden en la misma.</li> <li>Diseño de un manual de evaluación de resultados por cada producto institucional, vinculado al presupuesto operativo.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité Directivo</li> <li>Dirección de Planeación</li> <li>Unidad de Informática</li> <li>UACI</li> <li>Dirección de Calidad</li> </ul>
<b>Propuestas de evaluaciones orientadas a programas y productos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Seguimiento y evaluación trimestral de la ejecución presupuestaria para cada producto institucional para hacer los ajustes respectivos.</li> <li>Seguimiento y evaluación trimestral de los indicadores de salud y de los compromisos de Gobierno correspondientes.</li> <li>Desarrollar y aplicar normas técnicas para control de gestión interno vinculado a productos estratégicos.</li> <li>Evaluar el diseño de una partida presupuestaria para atención de riesgos valorados para programas (Ej . Epidemias, desastres naturales y otros)</li> <li>Desarrollar sistema integrado de información de producción y costos de los productos.</li> <li>Publicación periódica de indicadores y ejecución presupuestaria.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisión ad-hoc</li> <li>UACI</li> <li>Dirección de Calidad</li> <li>Unidad de Información</li> <li>UFI</li> <li>Dirección de planeación</li> </ul>
<b>Observaciones y precauciones</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Este conjunto de propuestas deben ser parte de un todo articulado que permita su puesta en acción, seguimiento, monitoreo y su propia evaluación.</li> <li>Para el desarrollo de varias de estas acciones propuestas el MSPAS deberá contar con un sistema de contrataciones de instituciones y profesionales externos.</li> <li>La puesta en acción de las propuestas dependerá de la capacidad y velocidad con que se articule una coordinación con STP y Ministerio de Hacienda</li> </ol>	

Fuente: Elaboración propia.

El desafío en este caso es tomar un conjunto de iniciativas, y conforme acuerdos específicos estimular su puesta en acción desde la STP. Estas iniciativas en una adecuada articulación, pueden ser parte de acuerdos tripartitos, de modo que, en conjunto con STP y Ministerio de Hacienda, sea posible conectar la disposición positiva de los equipos de trabajo del MSPAS, con la generación de un programa de evaluaciones pertinente a la necesidad y requerimientos de información de un PPR.

Un segundo aspecto que corresponde destacar es que existe una positiva predisposición a trabajar las coordinaciones institucionales para generar los programas evaluativos. El MSPAS cuenta con:

- a. Ámbitos de evaluación definidos en los ensayos
- b. Disponibilidad para mejorar y corregir la PE para definir un programa de trabajo cada año en el marco de un PPR.
- c. Un conjunto de requisitos de gestión interna y de iniciativas necesarias para llevar a cabo evaluaciones.
- d. Un conjunto de tareas de funcionamiento institucional en los cuales es necesario, según los propios participantes en los ejercicios grupales, realizar mejoras que permitirían un mejor desempeño en las tareas del Ministerio.

Sin embargo, si bien existe una estrategia quinquenal, el énfasis de la construcción de indicadores apunta a la mejora de la atención en recintos hospitalarios, la planeación no está alineada con las urgencias, y las propuestas deben alinearse con un propósito amplio, este podría ser precisamente un nuevo estándar de atención hospitalaria. Una oportunidad para MSPAS es sistematizar lo avanzado y poner nuevo énfasis en la tarea de mejorar la atención.

## **8.6 MOPTVDU: Ordenamiento administrativo y evaluaciones**

Este caso es especial por cuanto la configuración estratégica del MOPTVDU debe contemplar acuerdos entre tres ministerios distintos que utilizan servicios transversales conforme a lo específico de su mandato legal.

Como antecedente adicional, estos ministerios han sido de alta rotación a nivel ejecutivo lo cual ha debilitado el trabajo avanzado en cuanto a desarrollar y aplicar herramientas de control de gestión, tales como un cuadro de mando integral, y hacer funcionar una Unidad de Desarrollo Institucional UDI, dotada de la misión de facilitar el funcionamiento de la organización.

Existen particularidades que pueden afectar la conexión de los indicadores al desempeño. Por ejemplo, si son tres ministerios, podría ser que el que obtiene mejores resultados haya sido capaz de utilizar de mejor forma los recursos corporativos compartidos, o sus procedimientos y equipos sean más eficaces para relacionarse con el nivel corporativo, o sus equipos gerenciales más eficientes al momento de usar los servicios corporativos transversales, por citar algunas de las posibilidades sin agotarlas todas.

En esta presentación no profundizaremos sobre los problemas de la integración, y asumiremos que los aspectos de integración o rediseño de procesos son parte de una tarea distinta. No obstante lo anterior, seguiremos la misma secuencia que en el caso del MSPAS, haciendo referencia a ensayos, luego a la percepción de la estrategia institucional y finalmente mostrando las acciones propuestas (Cuadro N°4 Propuestas Evaluativas MOPTVDU). En ellas, nuevamente incluiremos las que corresponden a procesos internos en el entendido de que en un contexto de acuerdos tripartitos (STP, Ministerio de Hacienda, MOPTVDU) estas propuestas pueden ser incluidas y formar parte de un plan de trabajo que habilite a la institución para ejecutar las acciones contenidas en los acuerdos de trabajo para el desarrollo de un programa de evaluaciones.

A continuación en los cuadros N° 6, 7, y 8 presentamos los productos institucionales identificados para ser sometidos a indicadores.

#### **Cuadro N°6. Indicadores en MOP**

Producto Institucional	Programa	Indicadores
Infraestructura vial	Construcción y mejoramiento de infraestructura vial nacional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kilómetros de apertura de carretera construidos en la red vial nacional</li> <li>2. Kilómetros de vías pavimentadas mejoradas en la red vial nacional</li> <li>3. Kilómetros de caminos pavimentados en la red vial nacional</li> <li>4. Obras de paso mejoradas en la red vial nacional</li> </ol>
	Mantenimiento de la infraestructura vial nacional y municipal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kilómetros de carreteras en la red vial nacional intervenidos con mantenimiento rutinario</li> <li>2. Kilómetros de carreteras en la red vial nacional intervenidos con mantenimiento rutinario FOVIAL</li> <li>3. Kilómetros de carreteras en la red vial nacional recarpeteadas.</li> <li>4. Kilómetros de carreteras en la red vial nacional recarpeteadas FOVIAL.</li> <li>5. Kilómetros de carreteras con reposición de señalización horizontal</li> <li>6. Puentes provisionales mantenidos</li> <li>7. Convenios suscritos con los municipios para el mejoramiento de infraestructura vial municipal</li> </ol>
	Atención de emergencias en la red vial nacional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obras de emergencia, mitigación y defensa para la prevención de inundaciones ejecutadas</li> </ol>
	Apoyo técnico a la inversión vial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudios técnicos de infraestructura vial realizados</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia en base a Anexo presupuesto por resultados 2008

**Cuadro N°7. Indicadores en Ministerio de Vivienda**

Producto Institucional	Programa	Indicadores
Vivienda y desarrollo urbano	Desarrollo y ordenamiento urbano y territorial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estrategia Nacional de Desarrollo Urbano formulada</li> <li>2. Planes de Desarrollo Urbano formulados.</li> <li>3. Regiones con Planes de Desarrollo Territorial formulados</li> </ol>
	Vivienda Fase I	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Anteproyecto de Ley de Vivienda formulado.</li> <li>2. Porcentaje de aumento de los montos de financiamiento para adquisición de vivienda otorgados.</li> <li>3. Familias beneficiadas con la legalización de lotes.</li> <li>4. Familias afectadas por los terremotos de 2001 beneficiadas con subsidios para reconstrucción de vivienda.</li> <li>5. Familias afectadas por eventos naturales beneficiadas con subsidios para adquisición de vivienda.</li> <li>6. Familias beneficiadas con subsidios colectivos para acceso de servicios básicos.</li> </ol>
	Desarrollo de asentamientos humanos integrales en ambientes sostenibles	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Familias fortalecidas y acompañadas en procesos de organización comunitaria.</li> <li>2. Equipos ejecutores locales con participación de la comunidad conformados para ejecutar proyectos de vivienda.</li> <li>3. Nuevos asentamientos humanos organizados</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia en base a Anexo presupuesto por resultados 2008

**Cuadro N°8. Indicadores en MT**

Producto Institucional	Programa	Indicadores
Sistema de Transporte y Tránsito	Transporte de Carga y Pasajeros y Tránsito Nacional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Porcentaje denuncias de irregularidades en el transporte de pasajeros supervisadas.</li> <li>2. Operativos mensuales de control en carreteras a vehículos de transporte de carga realizados.</li> <li>3. Rutas creadas para la satisfacción de la demanda de servicio de transporte público de pasajeros.</li> <li>4. Marco de política de transporte sub sectorial marítimo y aéreo formulado.</li> <li>5. Talleres para revisión técnica vehicular certificados.</li> <li>6. Ciclos educativos con módulo de educación vial implementados</li> <li>7. Kilómetros de vías urbanas señalizadas</li> <li>8. Controles antidopajes mensuales realizados a conductores.</li> <li>9. Porcentaje de empresas examinadoras auditadas con reevaluación de conductores aprobados.</li> <li>10. Porcentaje de cruces con semaforización modernizados</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia en base a Anexo presupuesto por resultados 2008.

Si bien los cuadros presentados resumen los en términos generales los énfasis estratégicos de la institución, las sesiones de taller entregaron las siguientes percepciones de la estrategia por parte de los asistentes:

- a. Existe claridad respecto de la misión institucional: “proviene de reglamentos y las personas han sido debidamente informadas, los equipos y niveles de la organización se ven como parte de una entidad pública rectora y facilitadora del ordenamiento y desarrollo territorial a través de la provisión de servicios básicos de infraestructura vial, sistemas de transporte y asentamientos humanos para contribuir al desarrollo económico y social sostenible en beneficio de la población”.
- b. No se perciben dotados de una estrategia o de prácticas para renovar su misión y mejorar su trabajo:”para que esto estuviera disponible sería necesario que se realizaran revisiones periódicas y actualizaciones del tipo FODA, pero no se hacen”.
- c. Existen factores que hacen posible la incorporación de prácticas de evaluación:”ello se podría hacer a partir de los informes de ejecución presupuestaria, normas técnicas de control interno, informes al Ministerio de Hacienda, a organismos internacionales cooperantes, informes de auditoría interna, y la aplicación de evaluaciones de desempeño al personal. Sin embargo no existe liderazgo para realizar este trabajo”.
- d. Carecen de componentes en la organización necesarios para poder realizar un trabajo de evaluación de programas:”no tenemos diseño para realizar monitoreo, tampoco un sistema de información completo, no hemos desarrollado modalidades evaluativas para que la población evalúe gestión institucional y para incorporar estos elementos en la programación del trabajo, tampoco tenemos formas de informar a la población respecto de lo que hacemos y su justificación”.

Las propuestas de trabajo para el diseño y puesta en acción de un programa de evaluaciones fue desarrollado en sesiones de trabajo colaborativo, primero para cada Vice Ministerio y luego en una sesión de consolidación. El conjunto de propuestas se muestran en Cuadro N°9.

**Cuadro N°9. Propuestas evaluativas MOPTVDU**

Ambito de evaluación	Iniciativas	Liderazgo
<b>Definiciones estratégicas necesarias para justificar realización de evaluaciones</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Generar un nuevo sistema de control de gestión, legitimado y validado para los vice ministerios y el nivel corporativo.</li> <li>2. Plan de mejora de las coordinaciones y funcionamiento de nivel corporativo.</li> <li>3. Implementar un sistema de gestión de calidad para los productos institucionales</li> <li>4. Iniciar la instalación de un sistema de evaluación de desempeño.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despacho</li> <li>• UDI</li> <li>• RRHH</li> </ul>
<b>Propuesta de acciones destinadas a realizar evaluaciones orientadas a procesos internos, calidad de servicio y gestión interna</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluación y rediseño de procesos de trabajo incorporando herramientas informáticas.</li> <li>2. Aplicar evaluaciones de competencias para desarrollar nuevos programas de capacitación.</li> <li>3. Creación de oficina de servicio al cliente a nivel institucional.</li> <li>4. Creación de grupo de tarea para preparar propuestas de reforma a las leyes de adquisiciones y contrataciones.</li> <li>5. Redefinir y mejorar posicionamiento de UDI en la estructura organizacional.</li> <li>6. Reorganizar la gerencia legal institucional, crear unidades especializadas para cada Vice ministerio.</li> <li>7. Integrar las herramientas de información para dar un mejor seguimiento a la inversión.</li> <li>8. Adecuar herramientas informáticas de seguimiento para realizar evaluaciones de desempeño de programas, incorporando roles de supervisión y rendición de cuentas.</li> <li>9. Crear grupo de tarea integrado por directores y gerentes para definir programa de mejora continua y certificación de calidad de procesos.</li> <li>10. Crear unidad encargada de cooperación internacional coordinada con la UFI.</li> <li>11. Desarrollo de programa de mejora de clima organizacional</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despacho</li> <li>• Gerencia General</li> <li>• UFI</li> <li>• UDI</li> <li>• Gerencia de comunicaciones</li> <li>• UACI</li> <li>• SIT</li> <li>• ONDET</li> </ul>
<b>Propuestas de evaluaciones orientadas a programas y productos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de un comité de evaluación y cumplimiento de metas, que incluya la evaluación de la administración y asignación de recursos para todo MOPTVDU.</li> <li>2. Crear grupo de tarea para evaluación y análisis de los contratos de MOP.</li> <li>3. Desarrollar y aplicar plan de evaluaciones de Programas de Ministerio de Vivienda. Constitución de un equipo de trabajo para evaluación de política habitacional especialmente con foco en disminución de déficit habitacional</li> <li>4. Crear y dar seguimiento a Registro Unico de Inscritos en Programas Habitacionales.</li> <li>5. Formulación y aplicación de un programa de evaluación de programas específicos partiendo por mejoramiento vial.</li> <li>6. Evaluar marco normativo municipal para aplicar plan de modernización que facilite trabajo de MOPTVDU.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia General</li> <li>• Gerencia Legal</li> <li>• UDI</li> <li>• OFAH</li> <li>• Unidad de Planeación Estratégica MV</li> <li>• ORDET</li> </ul>
<b>Observaciones y precauciones</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El MOPTVDU presenta la complejidad de ser ministerios que comparten servicios corporativos. Esta es una limitante para realizar acuerdo, para las compensaciones por buen desempeño y la generación de una estrategia única. Los equipos reportan problemas de clima organizacional.</li> <li>2. Desarrollo estratégico precisa de prácticas de coordinación entre los tres ministerios, lo cual requiere de un equipo de alta dirección para gestionar el cambio.</li> </ol>	

Fuente: Elaboración propia

Tal como hemos venido planteando en este documento, administrar un programa de evaluaciones en MOPTVDU implica un gran esfuerzo al momento de realizar acuerdos y negociarlos, por cuanto existe una cantidad de intereses institucionales en juego por tratarse de tres instituciones que comparten servicios corporativos, lo que dificulta formalizar uso de indicadores, y en particular programar evaluaciones.

Sin embargo, existen algunos elementos con que el MOPTVDU cuenta y que son relevantes de cara a la preparación de un programa de evaluaciones, estos son:

- a. Los equipos de los tres vice ministerios tienen diagnósticos coincidentes en cuanto a la necesidad de un rediseño de procesos internos para mejorar el funcionamiento de la institución.
- b. Existe un aprendizaje importante respecto de la utilización de herramientas informáticas, han experimentado utilizando un cuadro de mando integral, y ello les permite contar con un aprendizaje conceptual y de prácticas específicas para la utilización de herramientas informáticas de apoyo a la gestión.
- c. Conforme lo observado en los talleres sería posible realizar acuerdos tripartitos con STP y Ministerio de Hacienda por separado para cada Vice Ministerio y también un acuerdo a nivel de la administración corporativa. Este acuerdo corporativo puede ser fundamental al momento de preparar y encargar la realización de evaluaciones.

En los vice ministerios de MOPTVDU existen claros énfasis: Mejora y mantención de infraestructura vial; desarrollo urbano y disminución de déficit habitacional; y mejora en procedimientos de ordenamiento y control de tránsito. Sin embargo, los participantes declararon no tener claridad respecto del funcionamiento interno, sus prioridades y estrategia. En este caso la organización requiere de atender a sus procesos para tomar nuevas fuerzas y cumplir con la misión encomendada.



### 8.7 FISDL: Del énfasis en la administración a los productos estratégicos

En este caso, se trata de una institución que recientemente ha realizado un proceso de planeación estratégica, resumen que incluimos en Cuadro N°11. Se trata de una institución que administra fondos de proyectos, utilizando una modalidad extendida de entrega de recursos a ejecutores externos, con ejemplos en varios países, en donde el funcionamiento fluido de procesos de financiamiento permite atender urgencias vinculadas a los segmentos más pobres de la población. Conforme a esto el dinamismo de sus procesos, la claridad de la misión institucional, y una cultura que cultiva reputación de eficiencia y fluidez administrativa hacen de este caso una valiosa experiencia de observación y selección de buenas prácticas para otros ministerios a cargo de ejecutar mandatos propios de políticas sociales activas. A continuación entregamos el resumen de sus definiciones de indicadores en el marco de los ensayos de PPR:

**Cuadro N°10: Indicadores FISDL**

Productos	Programas	Indicadores
Infraestructura social	Red Solidaria - Infraestructura básica	1. Población con acceso a agua potable, en los 32 municipios de pobreza extrema severa 2. Población con acceso a saneamiento básico, en los 32 municipios de pobreza extrema severa 3. Centros escolares con acceso a agua potable y saneamiento básico, en los 32 municipios de pobreza extrema severa 4. Kilómetros de caminos vecinales mejorados en los 32 municipios de pobreza extrema severa 5. Población con acceso a servicios de energía eléctrica, en los 32 municipios de pobreza extrema severa 6. Centros escolares con acceso a servicios de energía eléctrica, en los 32 municipios de pobreza extrema severa
	Prootros	1. Vías y caminos rurales rehabilitados 2. Obras ejecutadas para el mejoramiento de espacios públicos de encuentro ciudadano
	Projuventud	1. Canchas y/o complejos deportivos construidos o rehabilitados en las áreas urbanas
Inversión en capital social	Red Solidaria - Transferencias monetarias condicionadas	1. Comités municipales de coordinación de funcionamiento 2. Familias beneficiadas con bonos para salud y educación, capacitadas con el protocolo de capacitación.
Crecimiento económico local	Procomunidad	1. Comunidades beneficiadas con proyectos de infraestructura social. 2. Binomios (comunidad-municipalidad) capacitados y con seguimiento
Gestión y fortalecimiento institucional	Cosude	1. Profesionales capacitados en diplomado para el manejo de programas comunitarios
	Apoyo a otras instituciones (FINET, FOMILENIO, LUXEMBURGO, JAPON, MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y PROGRAMA BINACIONAL)	1. Monto en dólares ejecutados en proyectos de otras instituciones

Fuente: Elaboración propia en base a Anexo presupuesto por resultados 2008.

Los distintos programas de FISDL, son adecuadamente dotados de recursos, la institución cuenta con los procedimientos y procesos para administrar recursos y realizar contratos. FISDL muestra un caso importante de destacar por cuanto contar con un programa de

evaluaciones robusto y pertinente le abre oportunidades de inventar un futuro con una nueva generación de productos estratégicos, a partir de evaluaciones fundadas.

Desde el punto de vista del desarrollo institucional, el cuadro FODA, preparado en octubre de 2007, muestra un sesgo hacia una mirada administrativa de la institución, donde la carencia de innovación está implícita como su principal amenaza. Nuevamente, los ensayos representan un importante avance, sin embargo, es la disponibilidad de evaluaciones lo que puede constituir la fuente de aprendizaje y rediseño para una nueva etapa institucional. El proceso de planeación estratégica de FISDL se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro N°11: PLAN ESTRATÉGICO 2008 – 2012**

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<p>Credibilidad y experiencia ante los cooperantes.</p> <p>Presencia e innovación a nivel nacional y local</p> <p>Recurso humano calificado, cualificado y con experiencia.</p> <p>Capacidad técnica y de gestión para llevar a cabo en corto plazo y gran cantidad de proyectos</p> <p>Contar con buenos sistemas informáticos</p> <p>Contar con procedimientos, normativas y herramientas bien definidas y desarrolladas</p> <p>Flexibilidad ante los cambios</p> <p>Mejora continua a través de la medición</p>	<p>Confianza y credibilidad ante cooperantes y gobierno central</p> <p>El clima preelectoral para vender propuestas de Desarrollo Local a los actores políticos</p> <p>Explotar el desarrollo de infraestructura productiva y asistencia técnica</p> <p>Cooperación externa dispuesta a cumplir con los ODM</p> <p>Demanda insatisfecha de proyectos sociales</p> <p>Para el GOES, el área social es lo principal y el FISDL invierte en el área social.</p> <p>Necesidad de las comunidades para que el GOES llegue directamente a ella.</p> <p>Disponibilidad de recursos financieros reembolsables.</p>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>Falta de mecanismo de traslado de conocimiento s al personal</p> <p>Rotación del personal</p> <p>Dedicación exagerada a responder auditorías</p> <p>Pasiva gestión de la administración para fortalecer al recurso humano.</p> <p>Poca cultura de información no hay consistencia</p>	<p>Desaparecer como Institución.</p> <p>Que el nuevo gobierno cierre Red Solidaria</p> <p>Que el FISDL se convierta 100% Red Solidaria</p> <p>Falta de consenso en la Asamblea para aprobación de préstamos o programas</p> <p>Priorización de cooperantes hacia otros países</p> <p>Otras instituciones retoman funciones FISDL (por su pasividad)</p> <p>Cambio en la modalidad de ejecución de los fondos (10%)</p>

Fuente: FISDL

Los juicios de los participantes en las sesiones de taller corrobora lo expresado respecto del futuro de la institución, quienes valoran la existencia de un Plan Estratégico de largo plazo, y reportan sobre la estrategia de FISDL con los siguientes juicios:

- a. Existe claridad respecto de la misión institucional: “Ha sido oficializada, aunque le falta difusión y socialización, necesitamos un mayor empoderamiento para ejecutar los que se nos pide tanto a nivel de equipos de trabajo interno como a nivel externo con otras instituciones tales como Ministerio de Hacienda”.
- b. No disponen de una modalidad o estrategia para renovar su misión y mejorar :”Esto ocurre por cuanto el trabajo día a día consume la mayor cantidad de nuestro tiempo, de modo que la atención de lo urgente nos impide trabajar con diseño estratégico”.
- c. Existen factores que hacen posible incorporar prácticas de evaluación:” Contamos con un marco regulatorio, con sistemas de información, y capacidades profesionales. Hemos realizado evaluaciones internas utilizando indicadores, tanto de proceso, como de impacto y resultado”.
- d. Nos faltan componentes en la organización para poder realizar un trabajo de evaluación de programas:”No hemos realizado el trabajo de vincular nuestras metas y su nivel de cumplimiento con la parte presupuestaria. Evaluaciones internas no siempre han servido para apoyar la toma de decisiones o para evaluar cursos de acción. No contamos con evaluaciones externas, de entes independientes”.

#### 8.7.1 Propuestas para la realización de evaluaciones:

A partir del trabajo colaborativo realizado, los equipos de trabajo de FISDL desarrollaron una propuesta que contiene la identificación de ámbitos, iniciativas específicas y propuestas de liderazgo para las propuestas que se resumen en el cuadro N°12.

En este caso corresponde poner de manifiesto la urgencia y disponibilidad mostrada por los asistentes para la realización de acuerdos de trabajo con STP y Ministerio de Hacienda para definir un programa de evaluaciones. En este caso destaca, por sobre el resto de las instituciones con que se trabajó en esta consultoría, la urgencia y relevancia asignada a las tareas evaluativas.

Durante la realización de entrevistas y talleres, en varias intervenciones este trabajo fue considerado como “parte de la necesaria renovación institucional”, o como “momento de iniciar una nueva generación de políticas sociales”, lo que implica que la posibilidad concretar estas propuestas puede ser mayor. En efecto, es el único caso de los expuestos en este reporte, en donde se realizó un trabajo institucional de sistematización al interior de la

institución para proveer insumos para preparar los cuadros de propuestas que mostramos a continuación:

**Cuadro N°12. Propuestas Evaluativas FISDL**

Ambito de evaluación	Iniciativas	Liderazgo
<b>Definiciones estratégicas necesarias para justificar realización de evaluaciones</b>	Implementación de una estrategia que proyecte la imagen del FISDL y socialice correctamente sus logros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de Comunicaciones</li> <li>• Gerencia de Investigación y Desarrollo</li> <li>• Gerencia de Operaciones</li> </ul>
<b>Propuesta de evaluaciones orientadas a procesos internos, calidad de servicio y gestión interna</b>	Establecer mecanismos de evaluación de los procesos clave del FISDL para todos los niveles de servicio (es decir, los orientados a clientes externos y a clientes internos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de Procesos y Tecnología</li> </ul>
<b>Propuestas de evaluaciones orientadas a programas y productos</b>	Evaluación de Impacto de los programas del FISDL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de Evaluación</li> </ul>
<b>Observaciones y precauciones</b>	Los mecanismos de evaluación deben acompañarse por un componente de monitoreo, cuyos indicadores sean pertinentes y apropiados. Esta tarea debería ser ejecutada por los jefes de programas para el caso de las evaluaciones de impacto de los programas del FISDL	

Cuadro N°12. Continuación Propuestas Evaluativas FISDL

Ambito de evaluación	Iniciativas	Liderazgo
<b>Definiciones estratégicas necesarias para justificar realización de evaluaciones</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organizar equipos y realizar acciones para obtener los recursos destinados a los ODM..</li> <li>2. Posicionar al FISDL como institución líder en la erradicación de la pobreza extrema, capaz de colaborar con otros servicios y Ministerios.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia de Operaciones</li> <li>• Gerencia de Investigación y Desarrollo de Programas</li> <li>• Gerencia de Operaciones</li> </ul>
<b>Propuesta de evaluaciones orientadas a procesos internos, calidad de servicio y gestión interna</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar evaluaciones destinadas a la definición de un programa de trabajo para gestionar y obtener recursos con cooperantes internos y externos a través de una estrategia de desarrollo de programas innovadores.</li> <li>2. Evaluar experiencia y propuesta de desarrollo de un programa de trabajo con el propósito de convertirnos en socios estratégicos de los Gobiernos Locales para el Desarrollo Local y Social</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia de Investigación y Desarrollo de Programas</li> <li>• Unidad de Cooperación Internacional</li> <li>• Gerencia de Operaciones</li> </ul>
<b>Propuestas de evaluaciones orientadas a programas y productos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instalar una línea de trabajo para evaluar y desarrollar propuestas de programas de Desarrollo Económico Local y Social.</li> <li>2. Evaluar los avanzado y rediseñar programa para ampliar la cobertura de desarrollo productivo local.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia de Investigación y Desarrollo de Programas</li> <li>• Gerencia de Operaciones</li> </ul>
<b>Observaciones y precauciones</b>	<p>Los mecanismos de evaluación deben acompañarse por un componente de monitoreo, cuyos indicadores sean pertinentes y apropiados. Esta tarea debería ser ejecutada por los jefes de programas para el caso de las evaluaciones de impacto de los programas del FISDL</p>	

Fuente: Elaboración propia

Hemos conservado, con mínima edición, el formato del cuadro que entregó el equipo de trabajo de FISDL (Cuadro N°12), por cuanto muestran énfasis complementarios en perspectiva estratégica y operacional.

Las propuestas tiene claramente énfasis en la acción estratégica, y particularmente muestran la preocupación por iniciar una nueva etapa institucional, basada en el aprendizaje y en el rediseño de prioridades derivadas de una evaluación estratégica que se puede derivar del ejercicio de PE realizado en octubre.

Es importante señalar que los equipos de FISDL, tradujeron sus propias respuestas con posterioridad a las sesiones de taller.

En esta institución existe experiencia acumulada y conocimiento adecuado para la realización de su tarea, sin embargo, su orientación, y su forma de renovar las políticas sociales son la principal preocupación de futuro. Un sistema de monitoreo, y una adecuada capacidad para generar una nueva oferta programática basada en nuevos productos estratégicos es la preocupación fundamental de los equipos de trabajo.

El énfasis que muestran los ensayos y las preocupaciones manifestadas en trabajo de entrevistas por parte de los ejecutivos de la institución, muestran que el propio trabajo desarrollado para ofrecer acceso a infraestructura y servicios básicos a la población más pobre, ha dado lugar a posturas basadas en el aprendizaje individual y colectivo hacia políticas sociales activas en otros dominios, tales como el desarrollo productivo. Este trabajo de transformación institucional puede ser más efectivo si incluye un programa de evaluaciones de impacto o de resultados del tipo de los propuestos por los asistentes a las sesiones de taller.

## 9. Recomendaciones finales:

A partir de la revisión de normativa y atribuciones; de recoger percepciones de los equipos de trabajo de las instituciones seleccionadas respecto de los procesos presupuestarios y de PE, de las recomendaciones respecto de caminos de acción y de programación de trabajo realizadas por los propios actores, es posible un resumen de recomendaciones:

- a. Existe la necesidad y en algunos casos urgencia por llegar a acuerdos de trabajo que permitan el monitoreo de compromisos institucionales. Se recomienda utilizar un formato único que resuma mandatos legales, objetivos estratégicos, productos estratégicos y programas de evaluaciones que garanticen coherencia y productividad en el ciclo presupuestario.
- b. Es necesario hacerse cargo en un plazo breve del tramado administrativo y de procesos, con el objeto de dotar a los ministerios de capacidad administrativa para modificar las rutinas presupuestarias. Específicamente, los programas de trabajo anuales deberían ser un producto obligado de los procesos de PE, para ello deben formularse desde la STP, exigencias de estándares de calidad y de productos a la PE.
- c. Desarrollar una guía formal desde la STP, declarando propósitos de la PE, su conexión con las evaluaciones y un PPR.
- d. Desarrollar herramientas de trabajo, instructivos y manual normativo flexible para que exista conexión en áreas operativa y presupuestaria. Especialmente para apoyar acciones de programas de evaluaciones negociados y acordados con STP y Ministerio de Hacienda.
- e. Diseñar coordinaciones operativas con equipos internos de los ministerios escogidos para administrar compromisos de avance en planes de trabajo acordados y dar seguimiento y monitoreo a las acciones específicas.
- f. Homogeneizar orientación del desarrollo informático de las instituciones, acorde a los requerimientos de seguimiento y monitoreo.
- g. Revisar como parte de un sistema de monitoreo y evaluación<sup>16</sup> los procesos de PE, la coherencia entre: indicadores de los ensayos; lo quinquenal y anual; y programa de evaluaciones.

---

<sup>16</sup> Guzman, 2007. Marcel 2007.

## Anexo N°1

## GLOSARIO DE TÉRMINOS Y SIGLAS

1. - AFI : Programa de Modernización de la Administración Fiscal y Tributaria
2. – SAFI : Sistema de Administración Financiera Integrada
3. - CC : Corte de Cuentas
4. – FISDL : Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
5. - FOVIAL: Fondo de Conservación Vial
6. - GOES : Gobierno de El Salvador
7. - GPR : Gestión por Resultados
8. - ISDEM : Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
9. - POA : Plan Operativo Anual
10. - PPR : Presupuesto por Resultados PPR
11. - SAFI : Sistema de Administración Financiera Integrado
12. - SME : Sistemas de Monitoreo y Evaluación
13. - STP : Secretaría Técnica de la Presidencia
14. - UFI : Unidad Financiera Institucional



## Bibliografía:

1. ANEXO PRESUPUESTO POR RESULTADOS: MSPAS 2008
2. ANEXO PRESUPUESTO POR RESULTADOS: MOPTVDU 2008
3. ANEXO PRESUPUESTO POR RESULTADOS: FISDL 2008
4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR (1983). Decreto N° 38. 1983.
2. GUZMÁN, M. (2007) Informe “Propuesta técnica y operativa (de procesos) para el desarrollo y aplicación de un sistema de Indicadores que se articule con el PPR” Reporte en el marco de de la consultoría “Apoyo a la Consolidación del Modelo de Gestión por Resultados”. Octubre 2007.
3. IMF (2005). “El Salvador: Report on the Observance of Standards and Codes”. February 2005, IMF Country Report No. 05/67.
5. MARCEL, M. (2007) Informe “Modelo Conceptual de Presupuestos por Resultados y de Diagnóstico del Ciclo Presupuestal en El Salvador” en el marco de la consultoría “Apoyo a la Consolidación del Modelo de Gestión por Resultados”. Diciembre 2007.
6. MURILLO, J. M. (2007). Informe “Análisis de Instrumentos de Planificación y Desarrollo de Talleres de Planificación Estratégica y Operativa”. Borrador en el marco de la consultoría “Apoyo a la Consolidación del Modelo de Gestión por Resultados”. Agosto 2007.
7. “Modelo Marco de Presupuesto Basado en Resultados”. Marcela Guzmán, Mario Marcel. Noviembre 2006.
8. Red Solidaria. Programa Social de Atención a la Pobreza. Documento Técnico. Gobierno de El Salvador 2004-2009.
9. Plan Estratégico Quinquenal 2004-2009 del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. 2004-2009.
10. Plan Estratégico Nacional para la reducción de la mortalidad materna perinatal en el Salvador. Ministerio de Salud Pública y asistencia social. 2004-2009
11. Plan Estratégico Institucional y Cuadros de Mando Integral. MOPTVU. 2006-2009. MOP. Memoria de Labores. Junio 2006-mayo 2007.
12. Memorandos Internos. ( MOP-GA- 460/06/2007; MOP-GFI- 724/07/07; MOP-UACI- 498/2007; MOP- GL-776-2007; MOPTVDU- GAI-201-2007; MOPTVDU- GC- 063/06/2007; MOP-GRH/1254/07/2007; MOPTVDU-GII-096/2007; MOP-VMOP-UPV- 1231/2007; MOP-VMOP-DIV-GVUI-535/2007; MOP-VMOP-UIDV-D-0460/2007; MOP-DMV-0398/2007. VMVDU/DVM274/04/07/2007. Descripción de organigramas de MOPTVDU.
13. MOPTVDU. Plan de trabajo Anual Institucional. Año 2007. Unidad de desarrollo institucional.
14. Plan Nacional de Educación 2021. Ministerio de Educación de El Salvador.
15. The Closed Loop. Implementing activity-based planing and budgeting. Hanse, S. Torok, R. 2004. CAM1.
16. Creando Organizaciones para el Futuro. Fernando Flores. 1994. Dolmen ediciones.