



**PLAN DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA
REFORMA PRESUPUESTARIA**

**Módulo III
ACTUALIZACIÓN DE CONOCIMIENTOS GENERALES
Curso 4**

**Fundamentos de la planificación en la
gestión pública**

MANUAL DEL PARTICIPANTE

[Edición 9 de abril 2013]





Elaborado por : Maibé de Calderón, Reinhard Engl, Roger Díaz
Revisado por : Mauricio Moncada, Magnolia Cruz, Patricia Ávila¹

Integrantes del Equipo de Instrucción:

MAURICIO OSWALDO MONCADA COLOCHO
MAIBÉ GARCIA DE CALDERÓN
MILENA LANDAVERDE GARCÍA
JOSE ANDRES SALAZAR CASTILLO
NAPOLEÓN CASTILLO
RAFAEL MAIDA

Dirección y Supervisión del Plan de Capacitación y Asistencia Técnica: Roger DÍAZ, Consultor GIZ.

CONTENIDO DEL CURSO

I. ASPECTOS GENERALES

Objetivo General
Requisitos

II. LECCIONES DEL CURSO

Lección 1: La planificación y su relación con la reforma del presupuesto público

- Punto 1: ¿Qué es la planificación y cuál es su justificación?
- Punto 2: El Sistema Nacional de Planificación (SNP)
- Punto 3: Los desafíos de la planificación
- Punto 4: Objetivos de la reforma del presupuesto público y su relación con la planificación

Lección 2: Fundamentos de la planificación

- Punto 1: La planificación para el desarrollo constituye el marco clave para la priorización de recursos
- Punto 2: La vinculación de la planificación para el desarrollo y la gestión pública
- Punto 3: El proceso de identificación de programas presupuestarios

Lección 3: Estudio de caso: Análisis y priorización estratégica

- Instrucciones para el desarrollo del caso
- Trabajo en equipo
- Síntesis y exposición
- Reflexiones y conclusiones

¹ El diseño de este curso fue coordinado con la **Secretaría Técnica de la Presidencia (STP)**, en su condición de ente rector del Sistema de Planificación de El Salvador. La Dirección General de Presupuesto expresa su reconocimiento a la Arq. Patricia Ávila y Lic. Magnolia Cruz, funcionarias de la STP por su dedicación y valiosos aportes durante la elaboración de este manual de instrucción.

I. ASPECTOS GENERALES

1.1 Objetivo general

El curso busca lograr que los alumnos entiendan la vinculación entre la planificación y el presupuesto, así como la relación del concepto del presupuesto por programas y el enfoque estratégico de la planificación.

1.2 Requisitos del curso

- El alumno debe haber recibido y leído con anticipación el manual del participante antes de presentarse en clase.
- El alumno debe haber leído con anticipación el caso de estudio e indagado sobre el rol de la planificación en su institución.

II. DESARROLLO DEL CURSO

Lección 1: La planificación y su relación con la reforma del presupuesto público

Tiempo total: 60 minutos

1.1 Objetivos de la Lección

Al finalizar esta lección los participantes serán capaces de:

- Conocer los fundamentos de la planificación, la evolución institucional y legal de la planificación en El Salvador.
- Identificar los instrumentos que apoyan la planificación para el desarrollo.
- Entender cómo la reforma del sistema de presupuesto se inserta en el marco de la planificación para el desarrollo.

1.2 Desarrollo del contenido de la lección

Introducción

La presente lección describe el contexto de la planificación para el desarrollo desde el punto de vista de un Sistema Nacional de Planificación, y su relación con los conceptos de la reforma del sistema de presupuesto público.

Definiciones claves

Las principales definiciones comprendidas en esta lección son:

1. Definición y justificación de la planificación
2. Planificación para el desarrollo
3. Sistema Nacional de Planificación
4. Instrumentos de la planificación para el desarrollo

Principales puntos/temas de la lección

Punto 1: ¿Qué es la planificación y cuál es su justificación?

La planificación es un proceso que consiste en proyectar un futuro deseado y los medios efectivos para lograrlo, es decir, planificar es establecer objetivos. Los objetivos claros permiten ser eficaces y eficientes.

- La planificación es algo que hacemos antes de efectuar una acción, es decir es una toma de decisiones anticipada.
- La planificación es necesaria cuando el hecho futuro que deseamos implica un conjunto de decisiones interdependientes, esto es, un sistema de decisiones.
- La planificación es un proceso que se dirige hacia la producción de uno o más Estados futuros deseados y que no es probable que ocurran a menos que se haga algo al respecto.
- La planificación es un proceso sistemático y sirve para asignar recursos en función a objetivos y resultados futuros deseados.

Los siguientes argumentos, justifican la utilidad de la planificación. Se necesita:

1. una mediación entre el presente y el futuro
2. una mediación inteligente del pasado con el futuro
3. una mediación entre el conocimiento y la acción
4. desarrollar capacidad de reacción ante situaciones imprevistas
5. coherencia global ante las acciones parciales de los actores sociales
6. prever dado que la predicción es imposible.

Es decir, no se planifica para cumplir con una exigencia administrativa o una formalidad institucional. Se planifica para lograr ciertos objetivos para la sociedad. La Secretaría Técnica de la Presidencia ha establecido las siguientes razones sobre porque las diferentes instituciones del Estado deben planificar:



Fuente: Elaborado por la Secretaría Técnica de la Presidencia. Gobierno de El Salvador. Dic. 2012

Es decir, la visión estratégica de desarrollo de mediano y largo plazo de país, plantea la necesidad de recuperar la capacidad del Estado para establecer y priorizar sus apuestas en el marco de una gestión eficiente de recursos, que genere impactos positivos en la satisfacción de las necesidades de la población.

Concepto de planificación para el desarrollo

En el marco de la definición general de la planificación, en El Salvador se ha definido la planificación para el desarrollo de la siguiente manera:

Planificación para el Desarrollo es el proceso ordenado, sistemático e integral mediante el cual se orienta, alinea y armoniza el conjunto de la acción y recursos públicos con el objetivo de lograr en el corto, mediano y largo plazo el más alto grado de desarrollo económico y social, la profundización continua de la democracia, el impulso a la integración centroamericana, el goce integral de los derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones del Estado definidas en la Constitución y los tratados internacionales firmados por el país.

Bajo esta definición se puede afirmar que la planificación para el desarrollo es un concepto amplio que involucra, entre otros, tanto a la planificación sectorial como a la planificación estratégica Institucional. De allí su importancia para alinear progresivamente el accionar de los diversos actores, en particular de las instituciones públicas, en torno a grandes objetivos del desarrollo del país.

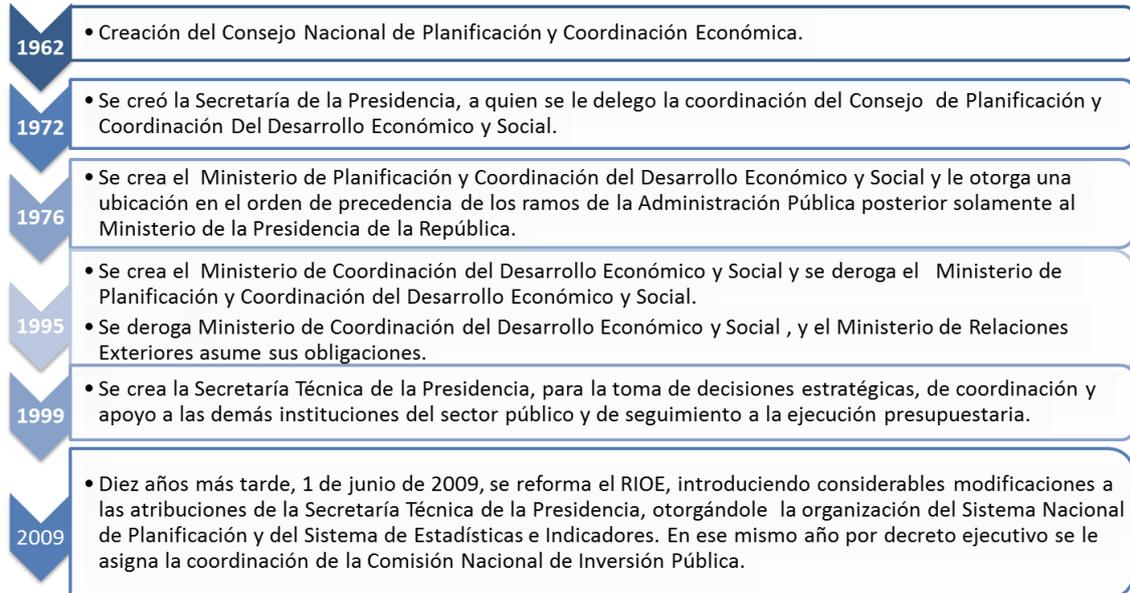
Es así que la planificación para el desarrollo debe ser concebida como un proceso integrador, que partiendo del nivel gubernamental, debe incluir acciones de consulta y coordinación con actores públicos y privados, entre niveles territoriales de Gobierno, y con los sectores productivos y la sociedad en su conjunto, además de un esfuerzo permanente de seguimiento, evaluación y retroalimentación de los resultados, de tal manera que constituya un proceso dinámico.

Punto 2: El Sistema Nacional de Planificación (SNP)

El Sistema Nacional de Planificación es definido como un conjunto articulado e integrado de subsistemas, instituciones, principios, normas y mecanismos para el diseño, formulación, coordinación, presupuestación, implementación, seguimiento y evaluación del conjunto de las políticas públicas que engloban la visión estratégica de desarrollo de país en el corto, mediano y largo plazo.

Antecedentes y elementos de la planificación en El Salvador

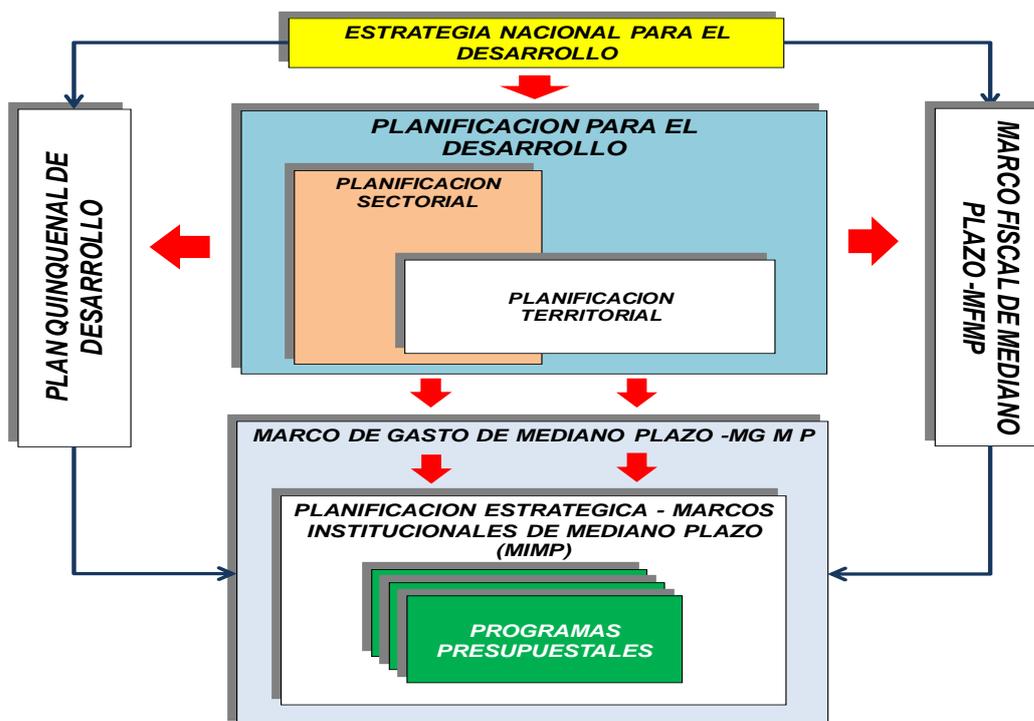
El esquema siguiente muestra en forma resumida los antecedentes de la planificación en El Salvador, en los últimos cincuenta años.



Fuente: Elaborado por la Secretaría Técnica de la Presidencia. Gobierno de El Salvador. Dic. 2012

En dicho periodo El Salvador ha acumulado una importante experiencia en materia de planificación, por ello se tiene plena confianza que el impulso al SNP, con una adecuada articulación con el sistema de presupuesto público y con una participación plena de las diversas instituciones del sector público, contribuirá al desarrollo equilibrado y sostenible.

En la siguiente gráfica se observan los principales instrumentos de la planificación en el nivel estratégico de decisión gubernamental, los cuales contribuyen a la vinculación de la planificación para el desarrollo con la Gestión Fiscal.



Fuente: Elaboración propia

El Sistema Nacional de Planificación en El Salvador, es un sistema flexible, integral y participativo, fundamentado en una visión de largo plazo del país y tiene como objetivo orientar a los diversos actores de la sociedad, en particular a la gestión pública. Para su concepción se ha tomado en cuenta las experiencias de varios países, y su implementación permitirá posicionar a la planificación como una importante guía para la toma de decisiones estratégicas en la conducción y desarrollo del país.

Algunos de los elementos de nivel estratégico en los cuales se apoya la planificación para el desarrollo son descritos a continuación:

El Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD)² es un instrumento de planificación orientado a promover el desarrollo del país, constituye un invaluable apoyo para la construcción de políticas públicas. En este sentido, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 se ha convertido en un importante instrumento para la gestión pública, el cual se diseñó de manera participativa y flexible.

Avances y logros en materia de planificación

Los instrumentos y apuestas estratégicas que se muestran a continuación, constituyen evidencias del progreso en la planificación para el desarrollo de El Salvador:

Instrumentos de Planificación:

- ✓ *Plan Global Anti Crisis*
- ✓ *El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*
- ✓ *Franja Costero Marina*
- ✓ *Territorios de Progreso*

Apuestas Estratégicas :

- ✓ *Los objetivos para el 2024 resultado de consensos del Consejo Económico y Social (CES) y las prioridades para el quinquenio 2010-2014, marcan el inicio de la articulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END)*

Plan Global Anti Crisis (Junio 2009-Diciembre 2010). Esta estrategia se creó para responder de forma inmediata al impacto de la crisis económica y en el largo plazo contribuir a sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico y social integral, sostenible e inclusivo, mediante una nueva forma de gobernar basada en el diálogo, la consulta y la unidad nacional.

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014: Es un instrumento de Gobierno que contiene una visión de mediano y largo plazo, sus prioridades, sus objetivos y sus metas para el período 2010-2014. Incluye las iniciativas que llevará a cabo y los resultados que de ellas se espera obtener, así como las apuestas estratégicas al 2024. Este instrumento rescata y reivindica la planificación estratégica como un instrumento

² Los instrumentos MFMP, MGMP son descritos en el punto 1 de la Lección 2.

central para la búsqueda del desarrollo y como una herramienta de enorme utilidad para construir políticas públicas de Estado.

Franja Costero Marina: Es una estrategia de desarrollo que tiene como objetivo el desarrollo de 75 municipios, el 34 % del territorio nacional, 321 kilómetros de costa y un área marítima de 100 kilómetros cuadrados y 200 millas de mar territorial, en la que reside el 26 % de la población del país. La estrategia define 4 ejes estratégicos que son: la inversión productiva, la calidad de vida para la población, logística e infraestructura y los núcleos urbanos costeros.

Territorios de Progreso: Es una estrategia de desarrollo territorial que se enfoca en la coordinación de las instituciones gubernamentales que funcionan en un solo territorio, promoviendo sinergias entre ellas. La estrategia consiste en la planificación para el desarrollo impulsada por el Gobierno conjuntamente con la población, incluyendo la identificación y selección de proyectos y programas de inversión.

Punto 3: Los desafíos de la planificación

En el marco de los antecedentes, del entorno y evolución del sistema de planificación, se identifican los desafíos y metas que se indican en el esquema siguiente:

- 1 • Aprobación de las Reformas de Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo por el Consejo de Ministros y elaboración del proyecto de Ley de Planificación para el Desarrollo
- 2 • Definir una estrategia nacional de desarrollo con visión de prospectiva a largo plazo que quede institucionalizada que permita traspasar cualquier cambio de gobierno garantizando una visión integral y estratégica de desarrollo del país.
- 3 • Gestión del Cambio organizacional y reestructuración de la STP, a la Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo
- 4 • Fortalecer las capacidades institucionales externas e internas, mediante un programa de capacitación permanente.
- 5 • Sistematización de los diferentes procesos del resurgimiento e implementación de la planificación en El Salvador.
- 6 • Diseño e implementación de los instrumentos metodológicos que permitan la articulación y coordinación de las diferentes instancias y niveles vinculados al SNP.
- 7 • Crear un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión pública
- 8 • Fortalecer y profundizar la Articulación Plan – Presupuesto en el marco de la **REFORMA DEL SISTEMA DE PRESUPUESTO.**

Fuente: Elaborado por la Secretaría Técnica de la Presidencia. Gobierno de El Salvador. Dic. 2012

La Coordinación y definición de roles ayuda a superar los desafíos

Los desafíos son mayores cuando las instituciones, actúan en forma desarticulada sin reconocer los espacios de colaboración. El proceso de reforma iniciado por la Dirección General de Presupuesto plantea la oportunidad de unir esfuerzos mediante la armonización de procesos e instrumentos, tales como los programas presupuestarios, la programación del gasto en el mediano plazo, el seguimiento y evaluación de los

resultados, entre otros. El esquema siguiente muestra una identificación general de roles de los diversos actores en torno al gasto público.

Institución	Motivación en el Contexto de la reforma	Roles
Secretaría Técnica de la Presidencia	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación del Plan Quinquenal de Desarrollo con el presupuesto • Seguimiento y evaluación de políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar el Plan Quinquenal de Desarrollo PQD • Participar en la elaboración de los MIMP • Coordinar la evaluación de políticas
Ministerio de Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia y eficacia en el gasto público y la entrega de bienes y servicios • Control del equilibrio fiscal • Estabilidad en el manejo macroeconómico • Alineación de la inversión pública al gasto corriente • Rendición de cuentas sobre uso de fondos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar el diseño de los programas presupuestarios • Elaborar el MFMP y MGMP • Conducir el proceso presupuestario • Aprobación de los MIMP • Elaborar proyecto de presupuesto • Monitoreo y evaluación de la gestión de los programas públicos • Controlar el grado de flexibilidad en la ejecución del presupuesto
Asamblea Legislativa	<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas del Poder Ejecutivo • Mejorar la información sobre la ejecución de programas públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar el presupuesto en base a un análisis técnico y revisión de indicadores de desempeño de las instituciones • Aprobar modificaciones presupuestales
Ministerios, instituciones descentralizadas no empresariales y empresas públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr los cambios y bienestar en la población • Mejorar su gestión interna • Seguimiento en la entrega de bienes y servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar los MIMP • Monitoreo y Evaluación de la gestión de los programas públicos • Análisis de demanda de la ciudadanía • Análisis de la satisfacción de los usuarios
Corte de Cuentas de La República	<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas sobre el uso de fondos públicos • Velar por el logro de “valor por dinero” 	<ul style="list-style-type: none"> • Auditoría legal, financiera y de desempeño
Sociedad Civil	<ul style="list-style-type: none"> • Más transparencia de la actividad del Estado • Mejora de las condiciones para el desarrollo social y económico del país 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación y retroalimentación con las instituciones en el diseño de programas

Fuente: Ministerio de Hacienda – GIZ (2012), Plan de Reforma del presupuesto público de El Salvador.

Lo anterior constituye una oportunidad, pero también un desafío para vincular la planificación con el presupuesto. El esquema siguiente muestra el modelo definido para transitar del sistema actual de presupuesto por Áreas de Gestión hacia un presupuesto por Programas con enfoque de Resultados, en donde un elemento clave de vinculación entre la planificación con el presupuesto, lo constituye el Programa.



Fuente: Elaborado a partir del Modelo Conceptual del nuevo sistema de presupuesto, 2013.

En este contexto, si bien el nuevo sistema de presupuesto prevé promover, en el contexto del plan general de Gobierno, que las instituciones orienten sus esfuerzos a la identificación y diseño de programas que atiendan las necesidades de los ciudadanos, en función de objetivos estratégicos, prioridades y metas, un desafío a la vista está constituido por la necesidad de mejorar la estructura del Estado.

Punto 4: Objetivos de la reforma del presupuesto público y su relación con la planificación para el desarrollo

El Gobierno de El Salvador está comprometido en establecer un sistema de gestión presupuestaria capaz de financiar la entrega eficiente, oportuna y sostenible de los servicios públicos que los ciudadanos esperan y valoran, con la finalidad de contribuir al desarrollo económico y social del país. Esta visión desde el presupuesto público, es la expresión del compromiso de todos los actores de la gestión pública, desde el nivel político hasta los niveles técnicos y administrativos.

Para ello, la reforma del sistema de presupuesto de El Salvador se ha planteado los siguientes objetivos estratégicos, los cuales se lograrán a través de un conjunto de componentes complementarios.

- **Objetivo estratégico 1:** Aumentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, financiando más y mejores servicios bajo condiciones de equilibrio y sostenibilidad fiscal.
- **Objetivo estratégico 2:** Mejorar la asignación de los recursos presupuestarios en función de las prioridades y metas de un desarrollo sostenido del país.
- **Objetivo estratégico 3:** Transformar el presupuesto público en un instrumento de gerencia, transparencia y rendición de cuentas.
- **Objetivo estratégico 4:** Crear la capacidad fiscal en el país para afrontar situaciones de emergencia derivadas de crisis económica y/o desastres naturales.

Para lograr dichos objetivos, la reforma se basa en cuatro pilares, además de la decisión y apoyo político del más alto nivel, el fortalecimiento organizacional de la Dirección General de Presupuesto, y el soporte de la herramienta informática SAFI. Los pilares de la reforma son:

- **Pilar 1:** Implantar un modelo de presupuesto por programas con enfoque de resultados
- **Pilar 2:** Implantar el enfoque del marco de gasto de mediano plazo y marcos institucionales de mediano plazo
- **Pilar 3:** Desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño presupuestario
- **Pilar 4:** Desarrollar capacidades y compromisos en todo el sector público

Ejercicio a cargo de los participantes (trabajo en grupos y con tarjetas)

Según el SNP la planificación para el desarrollo *“es el proceso ordenado, sistemático e integral mediante el cual se orienta, alinea y armoniza el conjunto de la acción y recursos públicos con el objetivo de lograr en el corto, mediano y largo plazo el más alto grado de desarrollo económico y social (...).”* Se solicita:

- **Primero:** Asuma que la reforma del presupuesto se inició hace diez años y que los objetivos de la reforma del sistema de presupuesto público han sido logrados. Identifique cinco contribuciones del sistema de presupuesto al desarrollo del país, en el marco de la definición de planificación para el desarrollo:



Ministerio de Hacienda
Dirección General del presupuesto



1.

2.

3.

4.

5.

- **Segundo:** Considere que la reforma del sistema de presupuesto público ha sido iniciada este año 2013, y teniendo en cuenta los pilares del plan de reforma, identifique cinco acciones de planificación que las instituciones públicas deben realizar para contribuir a los objetivos de la reforma presupuestaria.

1.

2.

3.

4.

5.

Conclusiones del ejercicio (puntos 1 y 2)

1.

2.

3.

4.

5.

Lección 2: Fundamentos de la planificación

Tiempo total: 60 minutos

2.1 Objetivos de la Lección

Al finalizar esta lección los participantes serán capaces de:

- Comprender la relación entre la planificación como instrumento de gestión pública y la reforma del sistema de presupuesto.
- Comprender la secuencia de pasos en el diseño e implementación de las Políticas Públicas.
- Conocer cuáles son los instrumentos del enfoque de mediano plazo en la planificación para el desarrollo.

1.2 Desarrollo del contenido de la Lección

Introducción

La presente lección desarrolla los fundamentos y conceptos básicos de la planificación, resaltando su aplicación e importancia para el cumplimiento de las funciones y objetivos de las instituciones del Estado.

Se aborda aspectos tales como el ciclo de la gestión pública, el ciclo de las políticas públicas y su relación con el proceso de identificación y priorización de los programas presupuestarios.

Definiciones claves

Las principales definiciones que se desarrollan en esta parte son:

1. Política pública y su ciclo
2. Plan
3. Programa presupuestario
4. Gestión pública

Principales puntos/temas de la lección

Punto 1: La planificación para el desarrollo constituye el marco clave para la priorización de recursos

Si la planificación para el desarrollo (PD) es el marco de referencia para la asignación de recursos del presupuesto con lógica de prioridades y metas de objetivos nacionales, sectoriales y apuestas estratégicas de país, entonces se puede afirmar que la PD es el instrumento clave para la formulación del presupuesto por programas con enfoque de

resultados, proceso en el cual se relacionan los resultados que se espera obtengan las instituciones públicas, con los productos y medios necesarios para su ejecución.

El gráfico siguiente muestra la ubicación de la Acción Estratégica del Estado en la planificación para el desarrollo.



Fuente: CEPAL/ILPES (2012)

Es así que la planificación para el desarrollo ayuda a las instituciones a identificar las apuestas estratégicas del Estado, las políticas públicas, así como los programas y proyectos para la implementación de las mismas. En este marco, el presupuesto es un instrumento vital para la implementación de esas apuestas estratégicas, toda vez que éstas forman parte de la visión de país.

Políticas públicas y planificación

Las políticas públicas son los lineamientos de la actividad del Estado para responder a las demandas de la sociedad. Las políticas públicas se implementan, entre otros³, a través de la planificación y ejecución de programas y proyectos.

La formulación de políticas es un proceso complejo en donde intervienen varios actores (políticos, funcionarios públicos, sociedad civil, organismos internacionales, etc.) y en donde los diferentes intereses inciden en el comportamiento de tales actores.

El proceso de diseño e implementación de una política pública se visualiza en el siguiente diagrama:

³ Otros vehículos de las políticas públicas pueden ser: instituciones, leyes, normas y reglamentos



Fuente: Elaborado por la Secretaría Técnica de la Presidencia. Gobierno de El Salvador. Dic. 2012

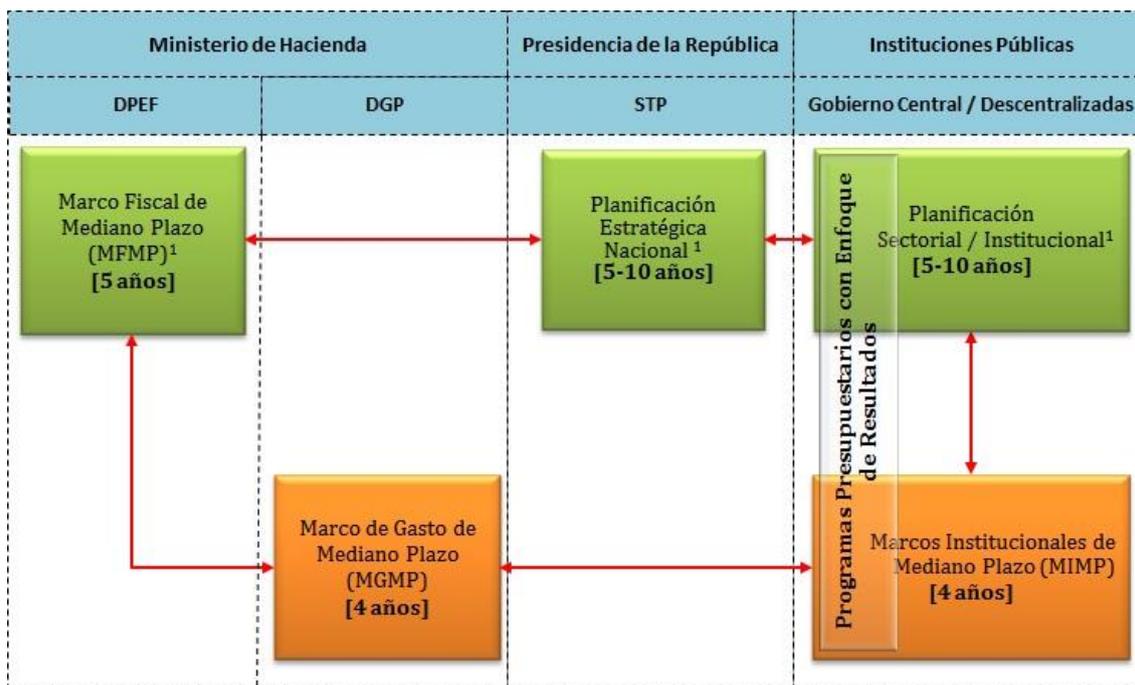
Del esquema anterior, se desprende una especie de pasos secuenciales en la elaboración de política pública, secuencia con la cual es consistente el proceso de identificación de programas presupuestarios establecido en el marco de la reforma del presupuesto. Tales pasos incluyen, selección de problemas a resolver, formar las agendas, formular distintas alternativas de acción, aprobación y puesta en marcha de la política, seguimiento y evaluación de resultados

Los pasos en la elaboración de políticas públicas tienen un carácter cíclico, los Gobiernos, una vez implementada la política, miden sus efectos sobre el problema y tras observar si éste ha concluido o si permanece se pregunta si es necesario seguir actuando. En caso afirmativo esto daría lugar a un nuevo proceso de formulación de alternativas. Los resultados de la política retroalimentan el proceso.

Cabe señalar que no todas las políticas públicas de un Gobierno siguen secuencialmente los pasos antes descritos y con frecuencia algunas políticas surgen de procesos diferentes.

Planificación y presupuesto público

Por lo general las políticas públicas como elementos de la planificación para el desarrollo, se elaboran para plazos largos, en cambio el presupuesto generalmente se formula para periodos de un año, lo cual impide que el presupuesto apoye efectivamente a los procesos de planificación e implementación de políticas públicas. Es por ello que, la Dirección General de Presupuesto público ha decidido introducir instrumentos de programación del gasto público con una perspectiva de mediano plazo, que se muestran en el siguiente diagrama:



Fuente: Ministerio de Hacienda (2013), Guía Metodológica para el Diseño de Programas Presupuestarios.

Nota: (1): Estos instrumentos corresponden al ámbito estratégico y macrofiscal, que ocurren fuera del ámbito SAFI. El enfoque de la reforma del presupuesto permite articular la planificación a nivel estratégico, institucional y de país con el proceso presupuestario.

La planificación de desarrollo encuentra su expresión a nivel sectorial e institucional a la luz de instrumentos que dan visión estratégica al gasto público y contribuyen a mejorar la eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos. A continuación se describen un breve resumen de estos instrumentos.

■ Plan Estratégico

Es un instrumento sobre las políticas de Estado, que define objetivos estratégicos de alcance nacional y/o sectorial en un horizonte que generalmente va entre cinco a diez años o más. Por su naturaleza no contiene una programación por años, debido a que en ese horizonte las proyecciones están sujetas a una alta incertidumbre. Por ello, normalmente un plan estratégico presenta hitos y metas al final del período, como apuestas nacionales a una mejor calidad de vida para toda la población. Un plan estratégico nacional de largo plazo no es un plan de acción sino de orientación, y por ello para su implementación requiere de instrumentos de programación de periodos más cortos, como el MIMP.

■ Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)

Es un instrumento de la política macro-fiscal, que establece los límites agregados de ingresos y gastos anuales para cinco años consecutivos. Las proyecciones a mediano plazo de los ingresos o de los gastos que se derivan de las políticas aprobadas, son revisadas cada año y actualizadas para tener en cuenta la evolución de los precios, las reestimaciones de los ingresos y de los gastos de los programas y las iniciativas políticas. Además del ejercicio técnico que se concreta en proyecciones macro, se requiere un firme compromiso político para sujetar el proceso de formulación del presupuesto de cada año a los límites agregados que establece este instrumento.

■ Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)

Es un instrumento de la política presupuestaria, que consiste en proyectar, asignar y reasignar recursos en el nivel institucional programático, con una perspectiva de cuatro años, en donde las cifras son revisadas y actualizadas anualmente para cada uno de los cuatro años siguientes, siempre en línea con el MFMP. Las cifras para los años $n+2$, $n+3$ y $n+4$ son marcos referenciales.

El MGMP se desarrolla como parte del proceso de formulación presupuestal de cada año, vincula a la totalidad de las instituciones en ejercicios de planificación que, fundamentalmente tienen el propósito de ajustar la acción de las instituciones a los lineamientos de política del Gobierno respetando el equilibrio fiscal.

■ Marco Institucional de Mediano Plazo (MIMP)

Es un instrumento de las políticas sectoriales e institucionales, que busca expresar en términos presupuestarios las prioridades y objetivos estratégicos previamente definidos en los ejercicios de planificación sectorial/institucional, logrando con ello una fusión entre la planificación y el presupuesto, mediante un conjunto de programas presupuestarios en los cuales la institución tiene participación parcial o total.

Los documentos MIMP contienen las metas de resultados, productos y el presupuesto agregado de los programas presupuestarios, tomando como límite la asignación de techos comunicados por el Ministerio de Hacienda y de los ingresos propios estimados por las entidades. Cada año el MIMP es actualizado como parte del proceso de formulación presupuestal, para los cuatro años siguientes. La elaboración del MIMP promueve la necesidad de i) estimar en forma precisa las implicancias futuras de las decisiones de gasto que se tomen en el presente; ii) identificar ahorros en gastos asociados a políticas existentes para financiar nuevas políticas que surjan como respuesta a cambios en las prioridades de Gobierno y, así, lograr que las nuevas iniciativas se sujeten a la disponibilidad fiscal.

Sin embargo, para que ello funcione efectivamente es necesario que la planificación en el ámbito público desarrolle ciertas características tales como:

- *La planificación deberá estar alineada con una visión de mediano y largo plazo y deberá promover activamente la participación de los responsables de los programas, de áreas técnicas o divisiones que tienen a cargo la producción de los bienes y servicios.*
- *La planificación para el desarrollo debe ser la base para la definición y articulación de los objetivos institucionales con las metas sectoriales y nacionales, y dar lineamientos claros para la elaboración de los planes operativos y la programación presupuestaria.*
- *La planificación debe facilitar la definición de los resultados esperados de la gestión anual y en el mediano plazo.*

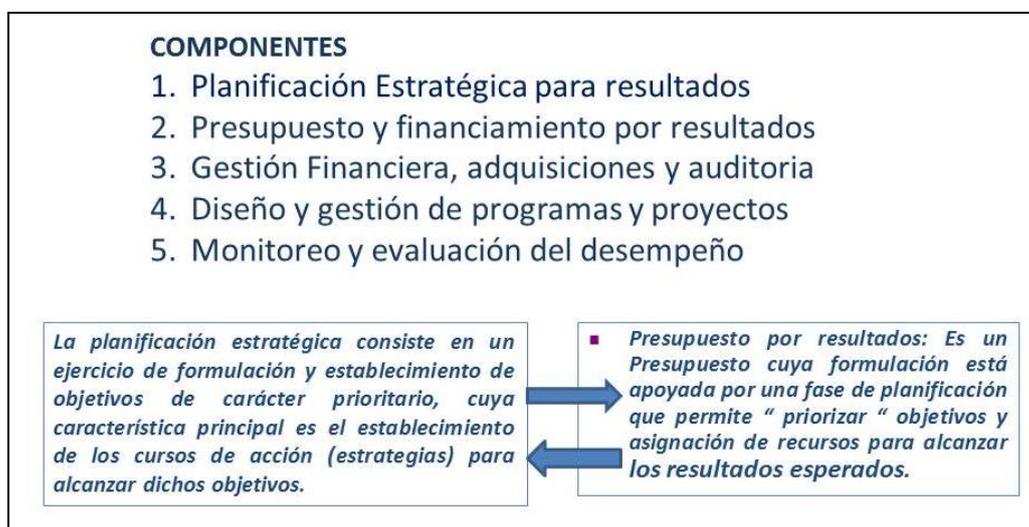
Ministerio de Hacienda Dirección General del presupuesto

- *La metodología de planificación debe generar la identificación adecuada de los objetivos estratégicos, considerando para ello los elementos del entorno institucional, tales como los compromisos derivados de los planes nacionales (como por ejemplo el PQD) y sectoriales, así como las restricciones y fortalezas internas.*
- *Las metas y las líneas de acción de corto plazo deben estar alineadas con las definiciones estratégicas. Esta alineación debe permitir la identificación de los requerimientos financieros y operativos para materializar el presupuesto.*
- *El proceso de la implementación de los diferentes instrumentos de planificación (planes, programas y proyectos) debe de ajustarse al calendario presupuestario.*

Punto 2: La Gestión Pública

El foco de atención de la llamada “Nueva Gerencia Pública” son los ciudadanos, es decir una gestión pública debe centrarse en lograr resultados que impacten en el bienestar del ciudadano. Pero también es necesario entender que la gestión pública la realizan las personas de las instituciones, quienes deben estar motivadas y comprometidas para que con su trabajo transforme los insumos en servicios ya sea de salud, educación, seguridad, etc., que atiendan las necesidades de los ciudadanos.

Así mismo, bajo el enfoque de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), que viene tomando cada vez más fuerza en los países, se conciben cinco componentes o pilares del ciclo de la gestión pública orientada a resultados:



Fuente: Ministerio de Hacienda – GIZ (2012), Plan de Reforma del presupuesto público de El Salvador.

En este modelo, justamente un presupuesto por programas con enfoque de resultados, es aquel que se preocupa por las consecuencias del uso de los recursos públicos. Por ello, para las gestiones que se basan en resultados, se exige a las personas responsables de los programas, mucho autoanálisis crítico, serio y constante, sobre si sus actividades en realidad tienen posibilidad de impactar en los resultados

esperados por la población, esto permitiría hacer ajustes en el proceso como medidas correctivas para acercarse al logro de los objetivos.

Planificación estratégica para resultados

La planificación es el instrumento que el Gobierno utiliza para definir la carta de navegación del país, es decir, su rumbo y su destino. Para ello, un país debe responder a tres preguntas básicas: ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir?, y ¿cómo podemos llegar? para contestar a la primera pregunta se realiza un análisis de la situación social y económica del país. La respuesta a la segunda pregunta se relaciona con los objetivos del Gobierno vigente, convenientemente respaldados por el poder legislativo y las organizaciones de la sociedad civil. Contestar la tercera pregunta conlleva analizar distintas opciones para lograr los objetivos y elegir aquellas que se muestren más pertinentes y eficientes (BID, 2010).

Por tanto, como se puede ver la planificación para resultados, tiene un carácter estratégico, operativo y participativo. Sin embargo, debe entenderse que la planificación no es un fin en sí mismo, sino una herramienta para conducir de manera efectiva las gestiones que van encaminadas a lograr ciertos objetivos esperados o deseados por la sociedad.

Planificación Estratégica Institucional

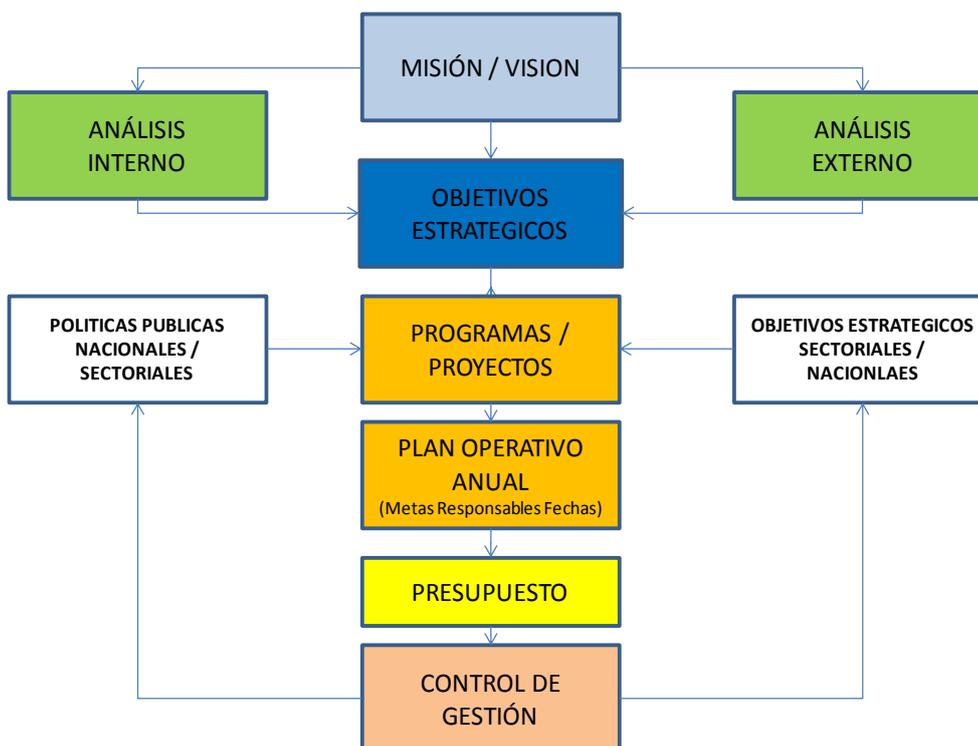
En un ámbito más específico ya sea sectorial o institucional, el proceso de planificación estratégica, se guía por los elementos básicos que se muestran en el esquema siguiente.



Fuente: Elaboración propia

En este contexto, para llevar a la práctica la planificación para el desarrollo nacional, así como la planificación sectorial, es necesaria la planificación estratégica institucional, de tal manera que las instituciones, en el marco de sus mandatos y funciones, orienten y realicen sus mejores esfuerzos para contribuir a los objetivos nacionales o sectoriales según corresponda.

El gráfico siguiente muestra los elementos típicos que forman parte del proceso de planificación estratégica institucional.



Fuente: Elaboración propia

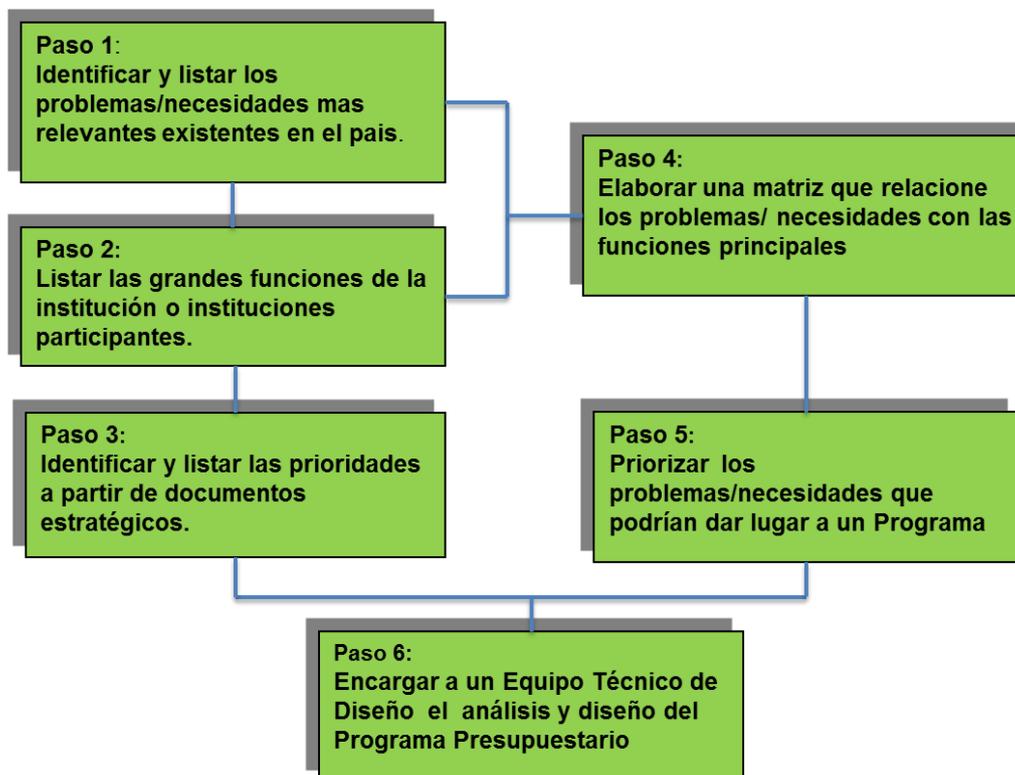
Punto 3: El proceso de identificación de programas presupuestarios y su relación con la planificación

Dado que los programas presupuestarios por definición tienen el objetivo de satisfacer necesidades de las personas y de la sociedad en su conjunto, para decidir la creación de un programa en el marco de las prioridades definidas en los instrumentos estratégicos, se debe identificar un problema o necesidad en la sociedad, suficientemente relevante que justifique una intervención del Estado. Dicha relevancia se determina con los criterios de magnitud, gravedad y prioridad.

Es aquí donde la planificación estratégica cumple un rol central, al apoyar la toma de decisiones en el proceso de selección y priorización de problemas a atender. Cabe señalar que existen varios problemas complejos de carácter multisectorial, que requieren la participación de más que una institución así como la participación simultánea de varias instituciones de varios sectores. Ejemplos de estos problemas

son: reducción de la delincuencia, aumentar la protección social, disminuir la desnutrición infantil, etc.

En el marco del plan de reforma del sistema de presupuesto, se ha establecido la siguiente secuencia de acciones para identificar y seleccionar los posibles programas presupuestarios.



Fuente: Ministerio de Hacienda (2013), *Guía Metodológica para el Diseño de Programas Presupuestarios*.

Por su parte, los objetivos estratégicos son los logros que la entidad pública espera concretar en un plazo determinado (generalmente más allá de un año) en cumplimiento de su misión, de forma eficiente y eficaz:

- Se vinculan directamente con la misión y se concatenan en una relación causa-efecto hacia la consecución de un resultado final.
- Expresan las variables relevantes o críticas del desempeño esperado
- Expresan las transformaciones esperadas en términos de la calidad, eficiencia, economía de los productos y qué resultados se lograrán.

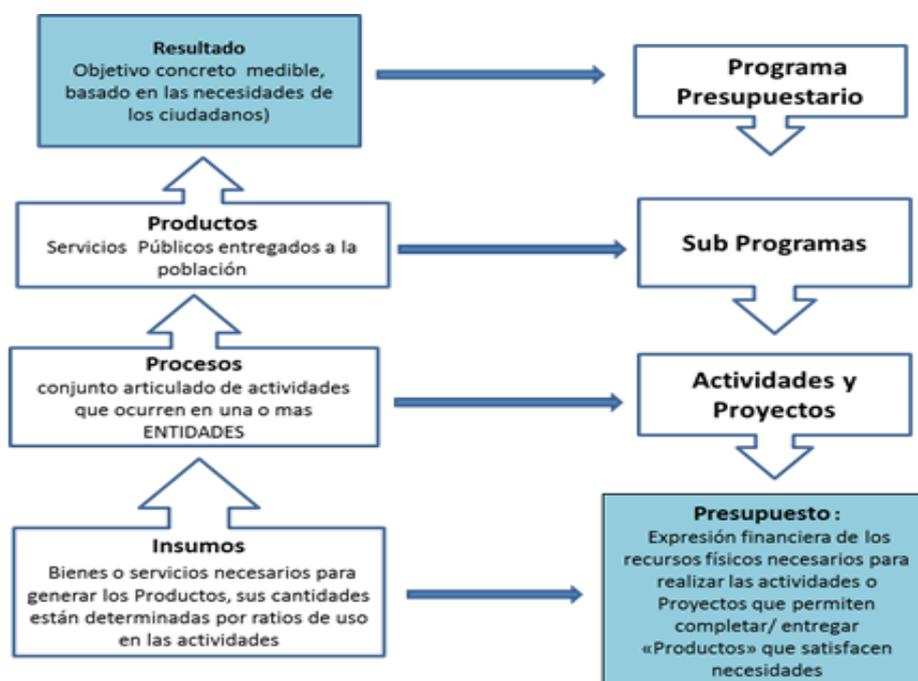
Los objetivos estratégicos deben cumplir algunos criterios como los que se indican:

- Consistentes con la misión
- Consistentes con prioridades institucionales (Plan Quinquenal de Desarrollo)
- Expresan resultados o cambios esperados
- Posibles de traducir en objetivos específicos, metas y tareas
- Alcanzables en cierto plazo con recursos disponibles en el MGMP / MIMP

- Deben permitir identificar los productos que satisfacen necesidades de la población (valor público).

Relación entre planificación, cadena de valor de un programa y la estructura presupuestaria

Un programa tiene su origen en las necesidades de los ciudadanos y se crea para lograr un objetivo concreto o resultado específico en su bienestar mediante la provisión eficiente de servicios públicos. Como se muestra en el gráfico siguiente, un programa es un conjunto de servicios complementarios, vinculados por relaciones de causa y efecto hacia un objetivo inmediato superior, el cual constituye la razón de ser del programa. Tal objetivo es único y responde a una determinada necesidad o problema de la población.



Fuente: Ministerio de Hacienda (2013), *Guía Metodológica para el Diseño de Programas Presupuestarios*.

Por su parte, la planificación estratégica institucional es el proceso que permite organizar los esfuerzos de la institución para la implementación del programa, ya que:

- Identifica y clarifica la capacidad institucional para contribuir al logro de los objetivos y metas nacionales, plasmados en el Plan Quinquenal de Desarrollo, en las diferentes políticas públicas y planes sectoriales.
- Facilita la revisión y ajuste de la misión institucional en relación al deber ser, la población objetivo y sus necesidades.
- Clarifica la necesidad de coordinación entre las diferentes instancias que participan de los mismos programas / objetivos de país.
- Genera los elementos para la formulación de los productos de los programas a ser entregados a la población.

Como se explica en el gráfico anterior, las necesidades de los ciudadanos son la base que da origen a un Programa, el cual adquiere categoría presupuestaria, porque se convierte en un instrumento para asignar, ejecutar, controlar y evaluar el uso del presupuesto. A partir de la cadena de valor de los programas presupuestarios se definirá la estructura presupuestaria que constituirá la base para la formulación y programación del presupuesto.

Lección 3: Estudio de Caso: Análisis y priorización estratégica

Tiempo total: 90 minutos

3.1 Objetivos de la Lección

Al finalizar esta lección, los participantes serán capaces de:

- Identificar las relaciones existentes entre los elementos de la planificación estratégica.
- Entender la necesidad de partir identificando los problemas percibidos por la población para definir y priorizar los programas presupuestarios, independientemente que la institución tenga o no un plan estratégico.

3.2 Instrucciones para el desarrollo del caso

1. Se forman cinco grupos de 6 personas cada uno
 2. Los integrantes del grupo designan un facilitador/a del ejercicio y un relator para que registre las conclusiones a presentar
 3. Se registra el tiempo disponible en una tarjeta:
50 minutos para trabajo de equipo
20 minutos de presentaciones
20 minutos de reflexión y conclusiones
- **Acción 1:** Entre los integrantes del grupo identifique y seleccione una institución sobre la cual se trabajará.
 - **Acción 2:** Tomando en cuenta la información que se incluye al final de esta lección, identifique el Área Prioritaria y Estratégica del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 con la cual está relacionada la institución seleccionada, poniendo énfasis en los capítulos III, IV y V de dicho documento
 - **Acción 3:** Dialogue sobre la misión de la institución elegida [*¿cuál es su propósito o razón de ser?, ¿qué hace (bienes/servicios que provee)?, ¿para quién?*].
 - **Acción 4:** Describa el grupo meta de la institución elegida (población objetivo) e identifique en ella tres problemas críticos que la afectan [*problema: situación negativa, necesidad insatisfecha, estadísticamente demostrable*].
 - **Acción 5:** Identifique y dialogue sobre los objetivos estratégicos sectoriales a la cual está vinculada la institución. Si no están definidos, proponga 2-3 objetivos estratégicos en función a su conocimiento de la temática.

- **Acción 6:** Liste tres funciones claves de la institución elegida que atienden o podrían atender los problemas priorizados en el paso anterior.
- **Acción 7:** Con la información de los pasos anteriores, elabore una matriz según el formato siguiente, priorice un problema e identifique un posible programa a cargo de la institución elegida.

Área estratégica elegida (acción 2):		
Misión de la institución (acción 3):		
Población objetivo (acción 4):		
Problemas priorizados (acción 4)	Objetivos estratégicos sectoriales (acción 5)	Funciones clave de la institución (acción 6)
Posibles programas presupuestarios que atienden el o los problemas priorizados (acción 7):		

- **Acción 8:** Analice las siguientes relaciones y maque con una X sobre la fuerza con la que se relacionan los elementos comparados:

Relaciones	Califique la relación lógica, la vinculación causal entre los elementos analizados (primera columna)			
	Muy débil	Débil	Fuerte	Muy fuerte
Área estratégica vs Misión institucional				
Objetivos estratégicos vs Misión institucional				
Problemas priorizados vs Objetivos estratégicos				
Objetivos estratégicos vs Funciones clave				
Problemas priorizados vs Funciones clave				



Ministerio de Hacienda
Dirección General del presupuesto



- **Acción 9:** Reflexione sobre la importancia del análisis estratégico para la adecuada identificación y priorización de los programas presupuestarios, en el marco del nuevo modelo de presupuesto por programas con enfoque de resultados.

Anexo Información para el desarrollo del caso

Áreas Estratégicas del PQD

Para efectos de su presentación los programas y proyectos prioritarios del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 están agrupados en cinco grandes áreas estratégicas, a saber:

1. Equidad, inclusión social y reducción de la pobreza;
2. Reactivación económica;
3. Desarrollo sostenible;
4. Seguridad ciudadana y
5. Dimensiones especiales del desarrollo.

1. Áreas Prioritarias y Estratégicas del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014.

En el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, el Consejo Económico y Social definió las siguientes **10 áreas prioritarias** y **5 áreas estratégicas**:

Áreas Prioritarias del PQD:

1. Reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad económica y de género y la exclusión social. Prevención efectiva y el combate de la delincuencia, la criminalidad y la violencia social y de género.
2. Reactivación económica, incluyendo la reconversión y la modernización del sector agropecuario e industrial, y la generación masiva de empleo decente.
3. Creación de las bases de un modelo de crecimiento y de desarrollo integral, la ampliación y el fortalecimiento de la base empresarial, y la reconstitución del tejido productivo.
4. Promoción de la integración política, geoestratégica, económica, social y cultural de Centroamérica.
5. Gestión eficaz de riesgos ambientales con perspectiva de largo plazo y la reconstrucción de la infraestructura y la recuperación del tejido productivo y social dañado por efectos de la tormenta Ida, así como por otros fenómenos naturales y acciones humanas.
6. Reforma estructural y funcional del Estado, la consolidación del régimen democrático y el fortalecimiento del estado de derecho.
7. Profundización en el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los compromisos de reparación integral de daños a los lisiados de guerra, y otras víctimas con las que el Estado tiene demandas pendientes.
8. Reforma estructural y funcional de la administración pública, la desconcentración y la descentralización de la misma y la implementación de un pacto fiscal que garantice finanzas públicas sostenibles y favorezca el crecimiento económico, el desarrollo social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.
9. Construcción de políticas de Estado y la promoción de la participación social organizada en el proceso de formulación de las políticas públicas.
10. Construcción de políticas de Estado y la promoción de la participación social organizada en el proceso de formulación de las políticas públicas.



Referencias bibliográficas

- 1) Ministerio de Hacienda / GIZ (2012) Plan de Reforma del presupuesto público de El Salvador
- 2) Gobierno de El Salvador (2010) Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014
- 3) Gobierno de El Salvador (2012) Camino del Cambio en El Salvador, Mayo 2012
- 4) Tamayo Sáez, M. (1997) La Nueva Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid
- 5) Lira, L. (2006) Revalorización de la planificación del desarrollo- Serie gestión pública No.59
- 6) García López y García Moreno (2010) La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 7) Ministerio de Hacienda (2013) Guía Metodológica para el Diseño de Programas Presupuestarios
- 8) Ministerio de Hacienda (2013) Guía Metodológica para el Diseño de Programas Presupuestarios
- 9) Ministerio de Hacienda (2013) Manual del Marco Institucional de Mediano Plazo
- 10) CEPAL/ILPES (2012) Planificación Estratégica del Estado / Documento de Diseño de Sistema Nacional de Planificación del El Salvador