



**Instituto de Altos Estudios Nacionales
Escuela de Gobierno y Administración Pública
Diplomado en Evaluación de la Gestión Pública**

**Monografía previa para optar al título de: Diplomado en Evaluación
de la Gestión Pública**

**Elaboración de un Plan de Seguimiento y Evaluación por Resultados al
Plan Operativo Anual del Ministerio de Defensa Nacional**

Autor: Patricio Burbano Palacios

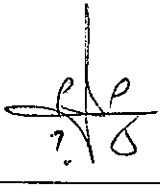
Tutor: Msc. Diego Perez Enríquez

Quito, Enero 2011

2.- AUTORIZACIÓN

Yo, Patricio Burbano Palacios autorizo para que el contenido de este trabajo sea utilizado total o parcialmente por la institución, para los fines que considere pertinentes. También, en el caso de publicación, cedo los derechos de autor por el lapso de tres años a partir de la publicación.

Quito, Enero - 10 - 2011.



3. RESUMEN EJECUTIVO DEL TRABAJO

La administración pública gestionada por objetivos tiene como sustento a procesos de seguimiento y evaluación por resultados, por cuanto dichos procesos permiten entender en que medida se cumplieron los objetivos que originaron la formulación de la política pública, y si su implementación se ejecuto conforme a lo planificado.

En este contexto, este trabajo identifica las políticas públicas dadas por el Ejecutivo en materia de defensa y analiza su implementación por parte del Ministerio de Defensa Nacional mediante la estructuración, seguimiento y evaluación de su Plan Operativo Anual a fin de conocer como se llevan a cabo en la actualidad, para luego, conforme la información obtenida de dicho análisis, proponer un plan para la implementación de procesos de seguimiento y evaluación por resultados.

4. DEDICATORIA

Este trabajo está dedicado a mis padres: Patricio y Enith, por su incondicional apoyo, amor y guía.

5. AGRADECIMIENTO

A Diego Perez, por su oportuna y certera ayuda para con la tutoría de esta investigación

5.- ÍNDICE

Introducción	6	
Objetivos del Trabajo	8	
CAPÍTULO I		
Análisis del Alineamiento del Plan Operativo Anual del MDN al Plan Plurianual Institucional de FF.AA. y al Plan Nacional del Buen Vivir		9
1.1. Análisis del Objetivo No. 5 del PNBV y la Agenda Sectorial relacionado con la misión de Fuerzas Armadas y el MDN	10	
1.2. Análisis del Plan Plurianual Institucional (PPI) de FF.AA. 2009 – 2013 y su alineación con el Objetivo No. 5 del PNBV	16	
1.3. Análisis del Plan Operativo anual (POA) del MDN 2010 y su alineación al Plan Plurianual de Fuerzas Armadas 2010 – 2013	18	
CAPÍTULO II		
Análisis de los procesos de seguimiento a las metas y de evaluación a los resultados del POA 2010 del MDN		23
2.1. Análisis del flujo de los procesos de seguimiento y evaluación al Plan Operativo Anual del MDN	25	
2.2. Identificación y análisis de los problemas más relevantes del flujo de los procesos de seguimiento y evaluación al Plan Operativo Anual del MDN	34	
CAPÍTULO III		
Elaborar un Plan de Seguimiento y Evaluación por resultados al Plan Operativo Anual del MDN		39
3.1. Elaboración de una estrategia para el seguimiento por resultados al Plan Operativo Anual del MDN	42	
3.2. Elaboración de una estrategia para la evaluación por resultados al Plan Operativo Anual del MDN	44	
3.3. Elaboración de una matriz de seguimiento y evaluación por resultados al Plan Operativo Anual del MDN	47	
Conclusiones	51	
Recomendaciones	54	
BIBLIOGRAFÍA	56	
ANEXOS	58	

6. CUERPO DE LA INVESTIGACIÓN

Introducción

Antecedentes:

La administración pública del actual gobierno en el Ecuador, impulsa una reforma institucional orientada a la gestión por resultados. En este marco, la gestión, seguimiento y evaluación de las instituciones públicas gira en torno a la consecución de los objetivos gubernamentales, de la implementación de sus políticas y el cumplimiento de sus metas.

Es por ello, que el sector público requiere implementar procesos de seguimiento y evaluación por resultados a sus planes estratégicos y operativos a fin de justificar y argumentar la planificación y cumplimiento de sus objetivos institucionales, y, la contribución de estos a la consecución de los objetivos gubernamentales. De ahí, que la evaluación se convierte en un pilar fundamental de la gestión por resultados por cuanto facilita la medición del logro de objetivos y metas propuestas por la política pública, así como la comparación de sus resultados con experiencia similares a nivel local, nacional, regional o mundial.

La evaluación pública identifica, mide y compara los resultados obtenidos o que se pretenden obtener de la implementación de decisiones y estrategias adoptadas por un gobierno para la solución de problemas sociales.

En este contexto, un problema social importante es la vulnerabilidad de un Estado en el ámbito de la defensa de sus fronteras y en general de su territorio, por cuanto, escenarios de guerra o de conflictos bélicos permanentes generan intranquilidad en sus habitantes y retrasan su desarrollo social y económico.

La institución pública llamada a proteger el suelo patrio son Fuerzas Armadas, pues su misión constitucional es la defensa de la soberanía y la integridad territorial de la República del Ecuador, sin embargo, al ser los militares servidores públicos no deliberantes, es el Ministerio de Defensa Nacional el órgano político, estratégico y

administrativo responsable del diseño y por tanto, de la evaluación de las políticas públicas de defensa y de administración de Fuerzas Armadas.

La justificación del presente trabajo, se da en función de la necesidad institucional de contar con herramientas que le permitan al Ministerio de Defensa Nacional realizar un seguimiento a la ejecución física y presupuestaria de los proyectos y programas que año a año se ejecutan a fin de evaluar sus resultados y su aporte en la consecución de los objetivos estratégicos del sector defensa para así analizar y mejorar las políticas públicas de defensa con base en indicadores de resultados técnicos y argumentados.

La monografía consta de tres capítulos y finaliza con las conclusiones que el autor realiza de la presente investigación.

En el primer capítulo se realiza un breve análisis del alineamiento que debe existir entre los objetivos gubernamentales contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos estratégicos institucionales del Ministerio de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas establecidos en el Plan Operativo Anual para un año fiscal y el Plan Plurianual Institucional para un período de gobierno, respectivamente. Para ello se describe los roles y misiones de las instituciones involucradas en la planificación del sector defensa, relacionándolos con las políticas y metas gubernamentales que más se correspondan, para en función de esa relación analizar el alineamiento entre los planes del ministerio de y Fuerzas Armadas.

Ya en el segundo capítulo se analiza los procesos de seguimiento y evaluación a la ejecución física y presupuestaria del Plan Operativo Anual del Ministerio de Defensa Nacional para cualquier año fiscal. Se identifica sus flujos y sus actores a fin de encontrar sus problemas más relevantes al momento de su implementación y entender su repercusión en el cumplimiento de la metas de proyectos y programas en los cuales se estructura el Plan Operativo Anual del Ministerio.

En el tercer capítulo y con base en lo analizado en los capítulos anteriores, se propone un plan de implementación de procesos de seguimiento y evaluación por resultados al Plan Operativo Anual del Ministerio por medio del despliegue de estrategias que se instrumentalizan mediante la elaboración e implementación de matrices que

sistematizan y compilan la información a fin de dinamizar los procesos de seguimiento y evaluación.

Finalmente, el autor formula conclusiones y recomendaciones que resumen la información obtenida a partir del análisis y la observación participante de los procesos de seguimiento y evaluación que en la actualidad se ejecutan en el Ministerio de Defensa Nacional a fin de cumplir su plan operativo.

Objetivos del Trabajo

Objetivo General:

Elaborar un plan que permita gestionar un seguimiento continuo al cumplimiento de las metas planificadas para un año fiscal y una evaluación a los resultados obtenidos de la ejecución del Plan Operativo Anual del Ministerio de Defensa Nacional MDN.

Objetivos Específicos:

1. Analizar el alineamiento del Plan Operativo Anual del MDN al Plan Plurianual Institucional y al Plan Nacional del Buen Vivir.
2. Analizar los procesos de seguimiento a las metas y de evaluación a los resultados del Plan Operativo Anual del MDN.
3. Elaborar un Plan de Seguimiento y Evaluación por resultados al Plan Operativo Anual del MDN.

CAPÍTULO I

Análisis del Alineamiento del Plan Operativo Anual del MDN al Plan Plurianual Institucional de FF.AA. y al Plan Nacional del Buen Vivir

El artículo 280 de la Constitución dispone que el “*Plan Nacional del Buen Vivir sea el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos... siendo su observancia de carácter obligatorio para el sector público (Constitución, 2008: 137)*”. Por tanto, las políticas públicas para el sector defensa, deben estar alineadas a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) que garanticen la defensa de la soberanía y la integridad territorial; siendo el objetivo No. 5 el indicado.

El enlace que debe existir entre el PNBV y la política pública de defensa es perentorio, por cuanto el impacto de las políticas públicas depende no solo de su contenido específico ni de su orientación concreta, sino también de sus “*características genéricas, es decir, deben tener estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de implementación y de la efectiva aplicación y orientación hacia el interés público y la eficiencia (BID, 2006: 7)*”. Dichas características se afianzan al momento en que las políticas de defensa se subordinan a un gran plan nacional que surge de un proyecto político legitimado por los ciudadanos y que cuenta con objetivos y metas cuantificables que permiten su seguimiento y evaluación permanente en pro de la efectiva y eficiente defensa de la soberanía y la integridad territorial.

Sin embargo, se requiere de instrumentos o herramientas de planificación que permitan implementar y evaluar las políticas públicas que el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) diseña para Fuerzas Armadas, siendo estos: el Plan Plurianual Institucional (PPI) y el Plan Operativo Anual (POA); así, el PPI y el POA en todo período fiscal deben sujetarse a lo estipulado en el objetivo No. 5 del PNBV y a la Agenda Sectorial de la Seguridad Interna y Externa.

Finalmente, para iniciar un proceso de evaluación, se debe partir siempre de la comprensión, por parte del evaluador, de qué y a quién se requiere evaluar, por ello, es fundamental conocer la misión del MDN y de Fuerzas Armadas, para luego relacionarlas con las directrices de la agenda sectorial y las políticas y lineamientos estratégicos contemplados en el objetivo No. 5 del PNBV.

1.1. Análisis del Objetivo No. 5 del PNBV y la Agenda Sectorial relacionado con la misión de Fuerzas Armadas y el MDN

Para una mejor comprensión del alineamiento que debe existir entre el PNBV, la agenda sectorial y los instrumentos de planificación de FF.AA y el MDN (PPI y POA respectivamente), se explica brevemente su rol e importancia en la formulación de política pública en el sector defensa.

El PNBV y el Objetivo No. 5

El PNBV es un instrumento del Ejecutivo mediante el cual, se orienta la planificación a nivel de gobierno central y sus instituciones a través de la consecución de objetivos sectoriales. Se estructura de 12 objetivos nacionales, objetivos que dan las directrices macros y a las que deben estar alineadas las políticas públicas a nivel de ministerios coordinadores y sectoriales.

El Objetivo No. 5 del PNBV *“garantiza la soberanía y la paz, e impulsa la inserción estratégico en el mundo y la integración latinoamericana del Ecuador (SENPLADES, 2010, 231).*

Este objetivo abarca el tema de la soberanía del Ecuador y su integración e inserción en Latinoamericana y el mundo; sin embargo, se debe destacar que el término “soberanía”, para el PNBV, no se circunscribe solamente al ámbito territorial, sino que, es entendido desde *“sus implicaciones políticas, alimentarias, energéticas, económicas y culturales (SENPLADES, 2010: 245)”*, de ahí, que el Objetivo No. 5 contenga políticas gubernamentales orientadas a lograr y mantener “varias soberanías” como la soberanía energética, la soberanía económica, la soberanía alimentaria, etc.

Con base a lo antes descrito, el Objetivo No. 5 del PNBV define 7 políticas (SENPLADES, 2010: 245), que a continuación se mencionan:

5.1	<i>Ejercer la soberanía y promover la convivencia pacífica de las personas en una cultura de paz</i>
-----	--

5.2	<i>Defender la integridad territorial y los derechos soberanos del Estado</i>
5.3	<i>Propender a la reducción de la vulnerabilidad producida por la dependencia externa alimentaria y energética</i>
5.4	<i>Promover el diálogo político y la negociación soberana de la cooperación internacional y de los instrumentos económicos</i>
5.5	<i>Impulsar la integración con América Latina y el Caribe</i>
5.6	<i>Promover relaciones exteriores soberanas y estratégicas, complementarias y solidarias</i>
5.7	<i>Combatir la delincuencia transnacional organizada en todas sus manifestaciones</i>

Fuente: SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir, Marzo 2010.

Las políticas públicas en el sector defensa giran en torno a la soberanía territorial, lo que abarca, tanto el control bélico-geográfico del territorio ecuatoriano las relaciones internacionales del país con la región y el mundo, y las instituciones encargadas de cumplir estos roles son el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores. A la soberanía territorial se le incorpora un nuevo elemento llamado *integridad territorial*, es decir, “*la presencia del Estado en su territorio respecto de la provisión y acceso a servicios (SENPLADES, 2010: 245)*”, con ello, las instituciones gubernamentales del sector defensa son responsables no solamente de garantizar la inalienabilidad de las fronteras territoriales del país a nivel bélico y diplomático, sino que además, deben hacer presencia permanente en el territorio nacional (sobre todo en los lugares más recónditos y de difícil acceso), coadyuvando en la provisión de bienes y servicios públicos como el de la salud, educación, etc.

El Ministerio Coordinador y la Agenda Sectorial

El sector de la defensa o de la seguridad externa en el Ecuador está conformado por los “*Ministerios de Defensa Nacional y Relaciones Exteriores como entes rectores, y, por Fuerzas Armadas como ente ejecutor (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009: 7)*”. Sin embargo, a pesar de enmarcarse en un mismo sector, estos dos ministerios rectores poseen competencias y atribuciones de política pública en ámbitos muy distintos por lo que, requieren complementarse, de modo que sus acciones estén siempre alineadas al PNVB y persigan un mismo fin: la defensa de la soberanía territorial.

El Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (MCSIE), es el ente encargado de “*coordinar y concertar las políticas y acciones que adopten los ministerios en sus áreas de trabajo (Decreto Ejecutivo 195, Art. 17.3: 2009)*”; de ahí que la responsabilidad del MCSIE es la formulación, pero sobre todo, de la implementación de una agenda sectorial que articule y coordine las políticas de los ministerios sectoriales de la seguridad interna y externa, convirtiéndose en un enlace entre las necesidades ministeriales y las decisiones presidenciales, dando como resultado una articulación entre las políticas gubernamentales expresadas en el Objetivo No. 5 del PNBV y las políticas sectoriales formuladas por los ministerios que conforman el sector tanto de la seguridad interna como de la externa.

En la actualidad, existe la Agenda Sectorial de la Seguridad Interna y Externa del país, y, que para el sector defensa o seguridad externa se compone de “*cuatro ejes fundamentales que son: el político, el militar, el apoyo al desarrollo y el de cooperación y relaciones internacionales (MCSIE, 2008: 14 – 15)*”.

Cada uno de estos ejes identifican puntos prioritarios y concretos que surgen de un diagnóstico actual y profundo del sector, de modo que se convierten en grandes directrices que vendrían a ser un referente para la formulación de política pública en el ámbito de la soberanía territorial y a su vez, orientan a la consecución del objetivo No.5 del PNBV.

Las Fuerzas Armadas (FF.AA) y su misión constitucional

La Ley Orgánica de la Defensa Nacional conceptualiza que FF.AA. son la Fuerza Terrestre, Fuerza Aérea y Fuerza Naval, las mismas que se rigen bajo la planificación, preparación y conducción estratégica de un Comando Conjunto (COMACO) que también se considera como parte de FF.AA. y, que adicionalmente, la misma ley le otorga la facultad de asesorar al MDN sobre las políticas de defensa nacional.

La misión de Fuerzas Armadas es por mandato constitucional “*la defensa de la soberanía y la integridad territorial (Constitución, 2008: 91)*”, por ello, FF.AA. se convierte en el órgano ejecutor por medio del cual el Estado garantiza la defensa de la soberanía territorial. La operatividad de FF.AA como órgano ejecutor tiene sus límites

en el artículo 162 de la carta magna, ya que dispone que su participación en actividades económicas se circunscriba solamente a las relacionadas con la defensa nacional.

Finalmente en términos de integridad territorial, la constitución dispone que FF.AA “aportará con su contingente para el apoyo del desarrollo nacional, dentro de las regulaciones de la ley (Constitución, 2008: 91)”, lo que le obliga a desplegar de manera coordinada, a través de una Agenda Sectorial, su contingente logístico y humano en tareas de apoyo a la provisión de bienes y servicios públicos (sobre todo en zonas fronterizas) ya sea por orden del Ejecutivo a través de decreto o por declaración de estado de emergencia, o, cuando los ministerios rectores de la provisión de dichos bienes y servicios públicos así lo requieran.

De esta manera, se evidencia coherencia entre la misión constitucional de FF.AA y lo dispuesto en el Objetivo No. 5 del PNBV, puesto que el rol de FF.AA abarca tanto la soberanía como la integridad territorial, rol que se coordina por medio del MDN con las demás instituciones del sector al que pertenece a través de la Agenda Sectorial.

El Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y su misión

El MDN es el órgano político, estratégico y administrativo de FF.AA (MDN, 2010: 5), es decir, es el órgano rector y por tanto, el responsable del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas a través de la formulación e implementación de planes, programas y proyectos en el sector de la defensa en su ámbito y competencia, por tanto su misión es la de diseñar y emitir políticas para la defensa nacional y la administración de FF.AA. (MDN, 2010, 5).

A partir de Enero del 2009, el MDN se hace cargo de los procesos pre contractuales, contractuales y de compra de bienes estratégicos para la defensa nacional debido a que por Decreto Ejecutivo, la Honorable Junta de Defensa Nacional se extingue. Esta nueva responsabilidad del MDN permite ampliar su campo de acción en la formulación de política pública, ya que la gran mayoría de proyectos que estructuran el POA de las tres Fuerzas y el COMACO surgen de la necesidad de compra o repotenciación de bienes estratégicos para la defensa nacional.

El MDN como ente responsable de la política pública en materia de defensa nacional y administración de FF.AA., debe tener como referente las políticas de la agenda sectorial promulgada por el MCSIE, ya que, esta le confiere las pautas necesarias para la formulación de políticas complementarias, y no divergentes, con los demás ministerios y secretarías que estructuran al sector de la seguridad interna y externa. Así mismo, al momento de que el MDN implementa su política pública (en su ámbito y competencia) a través de programas y proyectos, debe tener como objetivo final la consecución de las metas a nivel gubernamental expresadas en los objetivos del PNBV, siendo el caso concreto, el Objetivo No. 5.

Interrelación entre el Objetivo No. 5, la Agenda Sectorial y las misiones de FF.AA y MDN

Una vez conceptualizado al PNBV y su objetivo relacionado con el sector de la defensa y el rol de sus instituciones, es oportuno identificar, qué políticas de las 7 que conforman el objetivo No. 5 del PNBV le corresponden al MDN y FF.AA con base en sus misiones institucionales y a los ejes que promueven la Agenda Sectorial del MCSIE.

Por un lado la Agenda Sectorial de la seguridad interna y externa promueve directrices que se enmarcan en la coherencia que debe existir tanto en lo político como en lo militar, proponiendo un fortalecimiento a la capacidad operativa de FF.AA. acorde a políticas de defensa sectorial consensuadas por actores tanto militares como civiles, sin descuidar los temas de apoyo al desarrollo y cooperación y relaciones internacionales sobre todo a nivel regional.

Por otro lado, la misión del MDN lo convierte en el órgano rector de la defensa territorial del país, mientras que la misión de FF.AA. le otorga el rol de ente ejecutor que viabiliza y garantiza dicha defensa. Ambas instituciones tienen como objetivo primordial el ejercicio y defensa de la soberanía e integridad territorial.

En este contexto, las políticas del Objetivo No. 5 que más se adaptan a la realidad institucional del sector defensa, son aquellas que en su enunciado reparan en puntos directamente relacionados con el ejercicio o defensa de la soberanía e integridad territorial, así como también las que abarcan temas vinculados con apoyo al desarrollo

nacional y relaciones internacionales en cuestiones de defensa. Así, las políticas 5.1, 5.2 y 5.5 del objetivo No. 5 del PNBV se enmarcan en lo referido anteriormente, por cuanto, buscan respectivamente: ejercer la soberanía, defender la integridad territorial y los derechos soberanos del Estado e Impulsar la integración con América Latina y el Caribe respecto a mecanismos de defensa regional.

Se descartan como políticas gubernamentales aplicadas al sector de la defensa de la soberanía territorial a las políticas 5.3, 5.4, 5.5, 5.6 y 5.7 del Objetivo No. 5, por cuanto su espíritu se orienta al ejercicio de las demás soberanías que dicho objetivo contempla, y por tanto, no cuadran con el rol de FF.AA claramente identificado en su misión constitucional, ni con las atribuciones y competencias del MDN, ni con los ejes contemplados para el sector de la seguridad externa en la Agenda Sectorial.

Finalmente, es importante destacar que el PNBV es un instrumento gubernamental para la formulación de política pública que se sustenta en la consecución de objetivos sectoriales, y estos a su vez en la realización “de acciones de carácter operativo, diseñadas para el período de gobierno, que se concretan a través de la inversión pública (SENPLADES, 2010:17)”; a estas acciones se las denomina metas, y cada política (que conforma uno de los 12 objetivos) tiene una o varias metas que cuantifican en cantidad y tiempo un resultado concreto. De ahí, que el PNBV promueve una gestión pública por resultados; por ello, es vital, conocer la meta y su resultado esperado en cantidad y tiempo, a fin de que la planificación y la formulación de política pública a nivel de ministerios sectoriales, coadyuven al logro de la meta de la política a la que se alinean.

A continuación se identifican las metas de las mencionadas “políticas que aplican para el MDN y FF.AA. (SENPLADES; 2010: 264)”:

Política 5.1.	Ejercer la soberanía y promover la convivencia pacífica de las personas en una cultura de paz	
	Meta 5.1.4	No existencia de conflictos con fuerzas regulares e irregulares que afecten la soberanía nacional o amenacen al Estado al 2013
Política 5.2.	Defender la integridad territorial y los derechos soberanos del Estado	
	Meta 5.2.1	Disminuir a la mitad el uso inadecuado de GLP doméstico al 2013
Política 5.5.	Impulsar la integración con América Latina y el Caribe	
	Meta 5.5.1	Incrementar a 0.4 el índice de integración latinoamericana al 2013

Fuente: SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir, Marzo 2010.

1.2. Análisis del Plan Plurianual Institucional (PPI) de FF.AA. 2009 – 2013 y su alineación con el Objetivo No. 5 del PNBV

El Plan Plurianual Institucional (PPI)

El Plan Plurianual Institucional (PPI) es un instrumento de la planificación estratégica y de la programación presupuestaria que *“orienta la gestión institucional para producir efectos claros y concretos en materia de políticas públicas por medio del aseguramiento y continuidad de los Objetivos Estratégicos Institucionales y por tanto de programas y proyectos (SENPLADES, 2008a: 3)”*.

Los objetivos estratégicos se entienden como los propósitos hacia dónde quiere llegar la institución para incidir en el PNBV. *“Los Objetivos Estratégicos Institucionales deben contribuir al logro de los objetivos y metas del Plan Plurianual del Gobierno (SENPLADES, 2008a: 9)”*.

Los objetivos estratégicos institucionales son aquellos que permiten materializar la estrategia que viabiliza la implementación de la política pública sectorial. *“La política y la estrategia se manifiesta y materializa en el establecimiento de unos objetivos concretos para los resultados clave (Bueno, Merino, Martín, 2006: 390)”*, y son esos objetivos los que deben ser permanentemente monitoreados y evaluados a través de indicadores, porque de su logro depende el éxito de la estrategia y por tanto de la política pública.

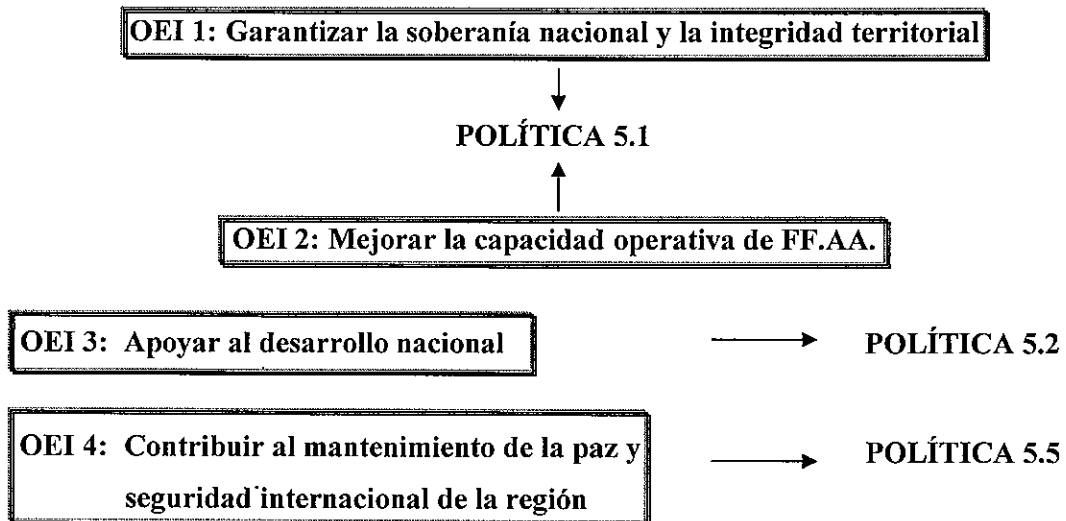
El PPI tiene un horizonte de tiempo de 4 años y en él se identifica además de los objetivos estratégicos: un indicador de gestión del objetivo, una línea base o situación actual y una meta de gestión del objetivo, así como su programación anual.

El PPI de FF.AA. vigente comprende el período 2010 – 2013, y es el resultado de un consenso entre las Fuerzas, COMACO y MDN a fin de identificar los objetivos

estratégicos y plantear metas e indicadores que materialicen dichos objetivos, así como la asignación de un presupuesto tentativo asignado a cada objetivo estratégico¹.

Una vez conceptualizado el PPI y el POA, es fundamental identificar los objetivos estratégicos institucionales (OEI) de FF.AA. y analizar su alineación con las metas 5.1.4, 5.2.1 y 5.5.1 del Objetivo No. 5 del PNBV.

Los objetivos estratégicos de FF.AA. para el PPI 2010 – 2013 y su relación con el PNBV se mencionan a continuación:



Autor: Patricio Burbano P., Diciembre 2010

A simple vista el PPI de FF.AA. se ajusta a lo dispuesto por el PNBV, sin embargo, si se analiza los OEI de FF.AA. con las metas de las políticas, se identifica una falla en la alineación del OEI 3 y su indicador de gestión con la meta 5.2.1.; así, el indicador del objetivo mide el número de beneficiarios de las acciones de apoyo al desarrollo, mientras que la meta de la política 5.2 se enfoca en reducir el uso inadecuado de gas doméstico en el país.

Esta incompatibilidad afecta directamente en el PPI de FF.AA. y por ende a la meta y la línea base del OEI 3, por cuanto no se ata a lo previsto en meta de la política pública 5.2.

¹ El PPI de Fuerzas Armadas para el período 2009 – 2013 se muestra en el Anexo No. 1

1.3. Análisis del Plan Operativo anual (POA) del MDN 2010 y su alineación al Plan Plurianual de Fuerzas Armadas 2010 – 2013

El Plan Operativo Anual (POA)

El Plan Operativo Anual (POA) es un instrumento que facilita la operatividad de la planificación estratégica, por cuanto desagrega a los objetivos estratégicos institucionales identificados en el PPI, en programas, proyectos y actividades, que deben ser ejecutados en el período de un año, y para lo cual, se les asigna metas e indicadores de gestión así como un presupuesto real anual. Es decir, el POA no es más, que la relación de actividades que se desarrollan a lo largo del año, las cuales concatenan los proyectos y programas con los objetivos estratégicos institucionales de la entidad.

Del cumplimiento de las metas en este nivel depende la consecución de los objetivos estratégicos institucionales y su aporte al PNBV. *“Los planes operativos anuales tiene como propósito fundamental orientar la ejecución de los objetivos gubernamentales; convierten los propósitos gubernamentales en pasos claros y en objetivos y metas evaluables a corto plazo (SENPLADES, 2008: 3)”*.

El PPI de FF.AA. es un plan a mediano plazo que para ser ejecutado requiere subdividirse en planes operativos anuales (POA) tanto de la Fuerza Terrestre, Aérea y Naval, así como del COMACO y del MDN.

Al analizar el alineamiento del POA del MDN con el PPI de FF.AA. las diferencias se ahondan, a tal punto que en el año 2010 el MDN no se rigió bajo un plan sino bajo un presupuesto en función de sus necesidades. La observación realizada corrobora lo dicho, ya que el POA del MDN 2010 carece de metas, indicadores, programas y proyectos, y solamente, cuenta con valores de presupuesto por grupo de gasto².

² El POA del Ministerio de Defensa Nacional para el período fiscal año 2010 se muestra en el Anexo No. 1

Así, el problema del alineamiento del MDN con FF.AA. y el MCSIE da como resultado una débil estructuración de POA por parte del MDN; cuyas causas más relevantes se concentran en tres puntos importantes: 1) la concepción misma del Objetivo No. 5 del PNBV con respecto a FF.AA.; 2) la falta de coordinación en el sector de la defensa externa por parte del MCSEI, y, 3) una ausencia marcada del MDN como ministerio sectorial y órgano rector de FF.AA.

En cuanto a la estructuración del Objetivo No. 5 del PNBV, su dimensión es tan amplia (por cuanto el concepto de soberanía e integridad territorial se modifica y amplía involucrando a diversos sectores) que en la generalidad de sus políticas el MDN como ente rector y FF.AA. como ente ejecutor de la defensa armada de las fronteras del territorio nacional no encuentran directrices lo suficientemente claras como para institucionalizar una visión a mediano y largo plazo, y, sin una visión de futuro es muy difícil planificar de manera seria y sostenible. El problema se agrava al analizar las metas que plantean las amplias políticas públicas del Objetivo No. 5 en lo referente al sector defensa, metas que contradictoriamente son muy específicas y escasas para las Fuerzas y el COMACO como entes ejecutores y prácticamente nulos para el MDN como ente rector del sector.³

Entonces, existen ciertas inconsistencias entre lo que requiere el Ejecutivo y lo que han venido haciendo y pretenden hacer FF.AA., como consecuencia de políticas muy generales que buscan el logro de metas demasiado específicas, que, en un nivel macro como la planificación gubernamental no son tan notorias, pero, que a medida que se va operacionalizando dichas políticas, esas inconsistencias se fortalecen lo que genera “vacíos” al momento de elaborar el PPI y POA a un nivel sectorial.

Estos vacíos, propios del ejercicio de alineación entre la planificación gubernamental y las sectoriales, deberían ser subsanados por un ente que se maneje como enlace entre las necesidades ministeriales y las decisiones presidenciales. Por tanto, se debe analizar el rol del MCSIE en función de su presencia en la coordinación y concertación de políticas en el sector de la seguridad externa, la misma que se ha visto mermada debido a la

³ La meta de la política del Objetivo No. 5 del PNBV que más se acerca al rol de FF.AA., apunta a la inexistencia de conflictos armados con fuerzas regulares e irregulares al 2013, sin embargo, los escenarios prospectivos que se manejan a nivel de Comando Conjunto suponen escenarios futuros distintos al invocado en la meta.

inestabilidad política que ha experimentado desde su creación (4 distintos ministros en menos de tres años) y por la complejidad del sector que manejan (la carencia de especialización en temas de defensa y seguridad externa del personal civil con el que cuentan es una debilidad muy grande).

Un suceso que develó una débil incursión del MCSEI en el sector defensa fue lo sucedido en Angostura, en donde se evidenció la falta de coordinación entre el MDN, las FF.AA y el MCSIE y la ausencia en la concertación de políticas que permitieran una reacción rápida en la defensa de la soberanía nacional.

Como consecuencia de una presencia superficial del MCSIE en el ámbito de la seguridad externa, la agenda sectorial se ha convertido en un referente y no en algo vinculante en la formulación de política pública del sector defensa, lo que lamentablemente hace que persistan aún inconsistencias y vacíos en el alineamiento del PPI de FF.AA y del POA del MDN con el PNBV.

Finalmente, el papel del MDN como ente rector de FF.AA y formulador de política pública en el ámbito de la defensa no es nueva (esta atribución se contempla en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional publicada en el año 2007), sin embargo, el ministerio no asumió dicho rol, sino hasta hace poco, por dos factores importantes que limitaban su accionar. Estos dos factores eran: 1) una cultura organizacional que hacía legítima la injerencia de los militares en materia de política pública, y, 2) la existencia de la H. Junta de Defensa Nacional.

La Constitución es muy clara en su artículo 159 cuando expresamente señala que *“los militares serán obedientes y no deliberantes y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución (Constitución, 2008: 91)”*, sin embargo, en la Ley Orgánica de Defensa Nacional consta como una de las atribuciones del COMACO el asesorar al MDN sobre las políticas de defensa nacional. El problema surgía cuando se cruzaba la delgada línea que separa el asesoramiento del empoderamiento de la política pública por parte de las Fuerzas, esto debido a la amplia gama de las áreas de

intervención de FF.AA. en el diario vivir del Estado y que eran consideradas hace poco como atribuciones dentro del ámbito de la defensa⁴.

Sin embargo, el Ejecutivo está impulsado una reforma institucional a nivel del sector (y en general a nivel de todos los ministerios y secretarías) a fin de que FF.AA. se enfoque exclusivamente en el cumplimiento de su misión constitucional y que todos los otros ámbitos que no se atañen directamente con esa misión, pasen al sector que le corresponde. Esto ha permitido que el MDN reivindique de a poco su rol como único organismo formulador de política pública para FF.AA.

El otro factor preponderante que incidía en la ausencia de liderazgo del MDN respecto a la formulación de política pública en materia de defensa, se explica en la coexistencia del MDN con la Honorable Junta de Defensa Nacional. La Honorable Junta se constituyó como organismo con autonomía y personería jurídica propia, y su rol era el de administrar el presupuesto para la defensa, lo que prácticamente relegaba al MDN a convertirse en mero pagador de sueldos. Es importante recordar que el presupuesto para defensa era catalogado como gasto reservado (argumentando razones de seguridad nacional), razón por la cual las Fuerzas y el COMACO no estaban obligados a estructurar un POA, debido a que los ingresos financieros para los proyectos de las Fuerzas, que en su mayoría se circunscriben a la compra de bienes estratégicos o infraestructura, no se sujetaban a programas, ni planes, sino que respondía a necesidades operativas militares de cada Fuerza. Esta situación fue en detrimento del rol del MDN como rector del sector defensa, ya que las Fuerzas y el COMACO priorizaban una gestión de recursos financieros ante la H. Junta, que la sujeción e implementación de políticas que el MDN promulgaba para el efecto.

Al extinguirse la H. Junta, el MDN asume por completo la responsabilidad de administrar FF.AA. (a través de un presupuesto para la defensa); responsabilidad que si bien tiene tiempo de haberse promulgado en la normativa legal, en la práctica resulta ser nueva para el ministerio; a esto, se debe considerar que el “nuevo rol” del ministerio genera una ruptura en la cultura organizacional de FF.AA., puesto que ahora es el MDN

⁴ Se debe recordar que bajo la injerencia de FF.AA. se abarcaba una serie de áreas que iban desde la educación (colegios militares a nivel de bachillerato), pasando por la salud (una red de hospitales importantes a nivel nacional) hasta el turismo y la industria automotriz.

(constituida en su mayoría por civiles), el único organismo que dirija el accionar de los militares en el ámbito administrativo.

¿Pero qué implica direccionar administrativamente a los militares? implica formular política pública a nivel sectorial a través de una planificación institucional (PPI y POAS), planificación que debe ser implementada por las Fuerzas Terrestre, Aérea y Naval y el COMACO, lo que en un principio resulta ser una empresa muy complicada, ya que las necesidades en las Fuerzas y COMACO superan ampliamente al presupuesto asignado para defensa.

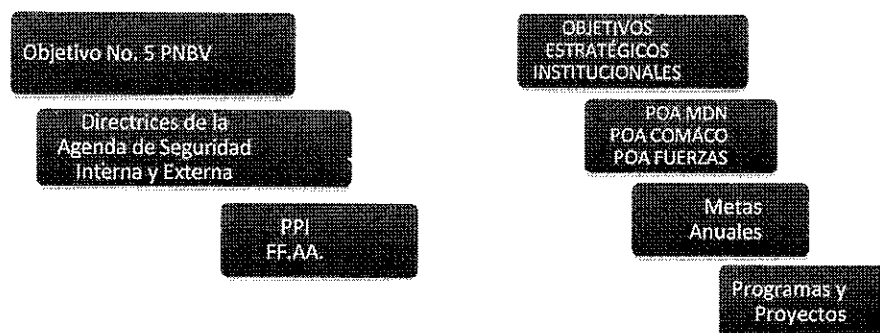
Es ahí donde el PNVB y la Agenda Sectorial surgen como instrumento de planificación y formulación de política pública a nivel gubernamental, ya que direcciona la ejecución de la defensa por parte de FF.AA a la consecución de unas metas cuantificables, claras y medibles, es decir, a logro de resultados; sin embargo y como ya se analizó, las metas del objetivo No.5 del PNVB resultan ser muy “específicas y limitantes” respecto de la capacidad operativa que han logrado desarrollar las Fuerzas, mientras que, la Agenda Sectorial por su generalidad se ha quedado en un documento con carácter de referente y no vinculante, motivos por el cual, si bien existe alineación del PPI a nivel de FF.AA. respecto al PNVB, esta se debilita a nivel de POA, sobre todo en lo referente al POA del MDN, pues su “nuevo” rol de administrador es aún un desafío.

CAPÍTULO II

Análisis de los procesos de seguimiento a las metas y de evaluación a los resultados del POA 2010 del MDN

Una de las herramientas conceptuales para el análisis de política pública es “el ciclo de la política pública”, que se traduce en una “*secuencia lógica de cinco fases de desarrollo: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación*” (Roth, 2006: 69). Es justamente la evaluación, la fase que permite la redefinición de las políticas públicas con base en sus resultados; sin embargo es necesario considerar que “*la evaluación, lejos de ser la última etapa en el ciclo, se integra transversalmente desde el primer momento en que una política se concibe y diseña*” (SENPLAES, 2009: 7).

Es por ello que la legislación ecuatoriana dispone a través del Reglamento de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal en su artículo 5 señala que “*cada institución hará el seguimiento y evaluación del cumplimiento de sus planes plurianuales y planes operativos anuales e informará a SENPALDES, hasta quince días después de finalizado cada trimestre*” (Reglamento a Ley de Responsabilidad, 2005: 3).



Autor: Patricio Burbano P., Diciembre 2010

Así, el MDN como ente rector de FF.AA., debe solicitar la información a las Fuerzas y COMACO, de la consecución de las metas anuales de los programas y proyectos

contemplados en los POAS, pero también debe informar, de la consecución de las metas anuales de sus programas y proyectos propios, es decir, del cumplimiento de su POA.

La importancia del seguimiento y evaluación de los programas y proyectos que conforman el POA institucional⁵, se pone de relieve al momento en que los actores políticos (ministros sectoriales y ministros coordinadores) deben tomar una decisión respecto a la continuidad, reajuste o discontinuidad de los programas que permiten la operatividad de la acción pública en su ámbito y competencia, por cuanto, el seguimiento y la evaluación permiten en particular: *“continuar o discontinuar el programa, mejorar sus prácticas y procedimientos, añadir o desechar estrategias y técnicas específicas del programa, establecer programas semejantes en otras partes, asignar recursos entre programas que compitan entre sí y aceptar o rechazar un enfoque o teoría del programa”* (Weiss, 1975: 30).

Sin embargo, para la nueva administración pública que impulsa el régimen de turno, la importancia del seguimiento y evaluación radica en que sustenta o prueba la argumentación de la efectiva y eficiente gestión de la política pública por parte de los organismos que conforman el gobierno central. Así, la eficacia se traduce como el cumplimiento de las metas y objetivos anuales planteados en el POA, y por tanto de los OEI definidos en el PPI; mientras que la eficiencia se centra en los recursos (sobre todo los financieros) con los que se logra dichas metas y objetivos.

Por tanto, el gobierno analiza la gestión de la política pública en su conjunto, tanto a nivel sectorial como ministerial, siendo la consecución de los OEI de cada ministerio lo relevante y no la ejecución de programas o proyectos aislados, ya que son lo OEI, los factores clave de éxito para que el PNBV sea una realidad. A esta lógica responde la disposición legal contemplada en la Ley de Presupuestos en su artículo 55 que indica que *“solamente como resultado del sistema de control y evaluación, las entidades y organismos del sector público podrán solicitar al Ministerio de Finanzas, modificaciones a sus presupuestos aprobados y siempre y cuando demuestren un mejor cumplimiento de sus objetivos y metas”* (Ley de Presupuestos, 1992: 15).

⁵ POA Institucional es la recopilación de los planes operativos anuales del MDN, COMACO y las tres Fuerzas.

Por lo anteriormente expuesto, queda claro que el seguimiento y evaluación constituyen pilares fundamentales para la administración pública que basa su acción y política pública en la consecución de planes y objetivos nacionales, como es el caso del Ecuador a través del PNVB y sus 12 objetivos.

2.1. Análisis del flujo de los procesos de seguimiento y evaluación al Plan Operativo Anual del MDN

Antes de realizar un análisis, es importante conceptualizar al seguimiento y a la evaluación en el ámbito de las políticas públicas. Así, el seguimiento es *“la recolección sistemática de información que sirve para verificar la realización progresiva, física y financiera de las intervenciones y sus resultados con el objetivo de comprobar el avance del programa o proyecto”* (SENPLADES, 2009: 25), mientras que la evaluación *“es la valoración sistemática y objetiva del diseño, puesta en práctica, resultados e impactos de una intervención. Emite juicios críticos sobre la validez, bondad y utilidad de la intervención”*. (SENPLADES, 2009: 25).

En otras palabras la evaluación se sirve del seguimiento, por cuanto suministra datos e información de la implementación de la política pública, para que a su vez, la evaluación permita un argumento verídico y sustentado en cuanto a la utilidad o no de dicha política pública en función de sus resultados e impactos. Entonces, el seguimiento es en sí, una *“evaluación concomitante”* (Roth, 2002: 149), que se lleva a cabo en el momento mismo en que sucede la acción pública.

La utilidad de una política pública se da en la medida en que define quién obtiene qué, cuándo y cómo. Idealmente, las políticas públicas pueden subdividirse en programas y proyectos. Una política define una meta o un objetivo general, un programa debería establecer objetivos más específicos, procedimientos, presupuestos y precisar proyectos. De manera que un programa debería componerse de objetivos concretos (proyectos), de elementos evaluativos (indicadores), de elementos operacionales (instrumentos), de una estructura política administrativa, de recursos financieros y de elementos de procedimientos (normas). *“El programa representa el nivel privilegiado de la*

evaluación, aunque es posible llevar a cabo evaluación en los otros niveles” (Vargas, 2007: 127).

Es así como SENPLADES exige que el seguimiento y evaluación de la acción pública en FF.AA. se realice a nivel de programas, es decir a nivel de POA; ya que, si se cumplen las metas de los programas, también se cumplen los OEI, y por tanto el PPI (lo relevante para el PNBV y el gobierno). Se debe recordar que *“los programas y proyectos representan los medios operacionales para alcanzar el fin de la política pública” (Roth, 2002: 149).*

Si la evaluación analiza la utilidad de las políticas públicas, y estas se concretan a través de programas y proyectos, entonces el análisis se orienta a contestar las preguntas de quién, qué, cuándo y cómo se realiza el seguimiento y evaluación a nivel de POA en el MDN.

Análisis del Seguimiento y Evaluación del POA en el MDN

- Quién hace seguimiento y evaluación al POA del MDN

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos en su artículo 14 literal e) señala que la Dirección de Planificación del MDN tiene como atribución *“realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación del avance de los objetivos y metas institucionales así como también los compromisos gubernamentales a través de los sistemas de gestión establecidos para el efecto” (MDN, 2010: 23)*; por tanto, la Dirección de Planificación del MDN es la responsable de realizar el seguimiento y evaluación al POA. Se identifica entonces, que la evaluación es interna por cuanto se delega dicha responsabilidad a una unidad del mismo ministerio.

Es pertinente analizar que tan beneficioso o contraproducente es la evaluación interna; y para ello se propone considerar *cinco factores*⁶:

1. Confianza depositada por los administradores

⁶ Vargas, Alejo, Fundamentos de Política Pública, UNAL, Bogotá, 2007, pág. 34

2. *Objetividad*
3. *Comprensión del programa*
4. *Potencial de utilización*
5. *Autonomía*

En cuanto a la confianza depositada por los administradores, pesa decisivamente más las disposiciones legales que la existencia de relaciones basadas en la credibilidad y el profesionalismo. Esto se pone de relieve al citar lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 195 en su artículo 3, en donde dispone que *“los ministerios sectoriales cuenten con una Coordinación General de Planificación, la misma que se integrará por varias direcciones, siendo una de ellas la de Información, Seguimiento y Evaluación”* (Decreto Ejecutivo No. 195, 2010: 4).

En lo referente a la objetividad, es decir, a la posibilidad de distorsionar datos o mal interpretar información en función de un interés particular o grupal, se identifica una fuerte debilidad no solamente a nivel del MDN, sino en forma general en la administración pública, ya que SENPLADES se limita a recopilar la información originada de la evaluación interna de cada ministerio, sin reparar en medio de verificación alguno (así lo manda el Reglamento a la Ley de Estabilidad, Transparencia y Responsabilidad Fiscal). Esto da como consecuencia que la información enviada, en su gran mayoría, no se objetiva, a riesgo de sufrir una sanción administrativa o perder presupuesto.

Al analizar la comprensión del programa por parte de los evaluadores, la evaluación interna presenta grandes bondades; y es *“el conocimiento de lo que se está haciendo en el programa tiene vital importancia para el personal que va a hacer la evaluación”* (Vargas, 2007: 34). La evaluación de la Dirección de Planificación tiene como insumos a los proyectos y programas que deberían constar en el POA, plan coordinado por esa misma unidad, de ahí, que el conocimiento debería ser total.

Sin embargo, al referirnos al potencial de utilización de la información obtenida de la evaluación interna, se encuentra, tal vez, con el factor más negativo de todos; esto debido a que los servidores públicos de la Dirección de Planificación del MDN, como técnicos que son, no gozan de una *“libertad de expresión técnica”* al momento de

argumentar la utilidad o no de un programa o proyecto determinado. Esta condición se agrava si se tiene en cuenta la cultura organizacional fuertemente vertical de FF.AA. en donde la jerarquías se imponen siempre.

Finalmente, la autonomía debe ser entendida como la capacidad de los evaluadores de salirse del esquema organizacional y ver las cosas con una perspectiva más amplia que la impuesta por el status quo. “Lo que deduzca de los datos de la evaluación podrá orientarse menos a poner remiendo y más a la reestructuración fundamental del programa” (Vargas, 2007: 35); en este sentido, la evaluación interna del MDN es débil también ya que no cuenta con un POA estructurado de manera técnica y por tanto sus programas carecen de una línea base, lo que prácticamente imposibilita una retroalimentación.

A fin de cuantificar las fortalezas o debilidades de la evaluación interna en el MDN, se presenta la siguiente matriz que gráfica la situación actual vs. lo deseado:

Confianza depositada por los administradores	Objetividad	Comprensión del Programa	Potencial de Utilización	Autonomía
MUY ALTA	MUY ALTA	MUY ALTA	MUY ALTA	MUY ALTA
ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA
MEDIA	MEDIA	MEDIA	MEDIA	MEDIA
BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA
MUY BAJA	MUY BAJA	MUY BAJA	MUY BAJA	MUY BAJA

Escenario deseado
 Fortaleza actual
 Debilidad actual

Autor: Patricio Burbano P., Diciembre de 2010

- A qué y cuándo se hace seguimiento y evaluación en el POA del MDN

El POA del MDN se estructura de programas, los mismos que a su vez se conforman de proyectos; sin embargo, para que los proyectos puedan ser incluidos en un POA se requiere de la priorización de SENPLADES previa calificación de la viabilidad financiera, económica y social; así lo estipula el Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal en su artículo 24. En otras palabras, la ley obliga al MDN a realizar una evaluación previa o ex ante a los proyectos que presentan las unidades del ministerio, como requisito sine qua non para su

calificación y posterior envío para la obtención de la priorización por parte de SENPLADES.

Se identifica claramente, que existe un primer momento en donde la Dirección de Planificación debe realizar una evaluación ex ante a “*los insumos*” (Majone, 1999: 220) o proyectos potenciales con los que se estructurará el POA del MDN. Así, la evaluación se centra sobre todo en la coherencia del proyecto tanto en su diseño como en lo económico y social⁷, a fin de demostrar que el proyecto cuenta con indicadores adecuados, esto es, que las bondades cuantificadas en los beneficios que recibirán los usuarios del proyecto, son iguales o mayores a los costos incurridos en él. La evaluación ex ante de cada los proyectos se detalla en un informe de calificación que se envía a SENPLADES para su priorización.

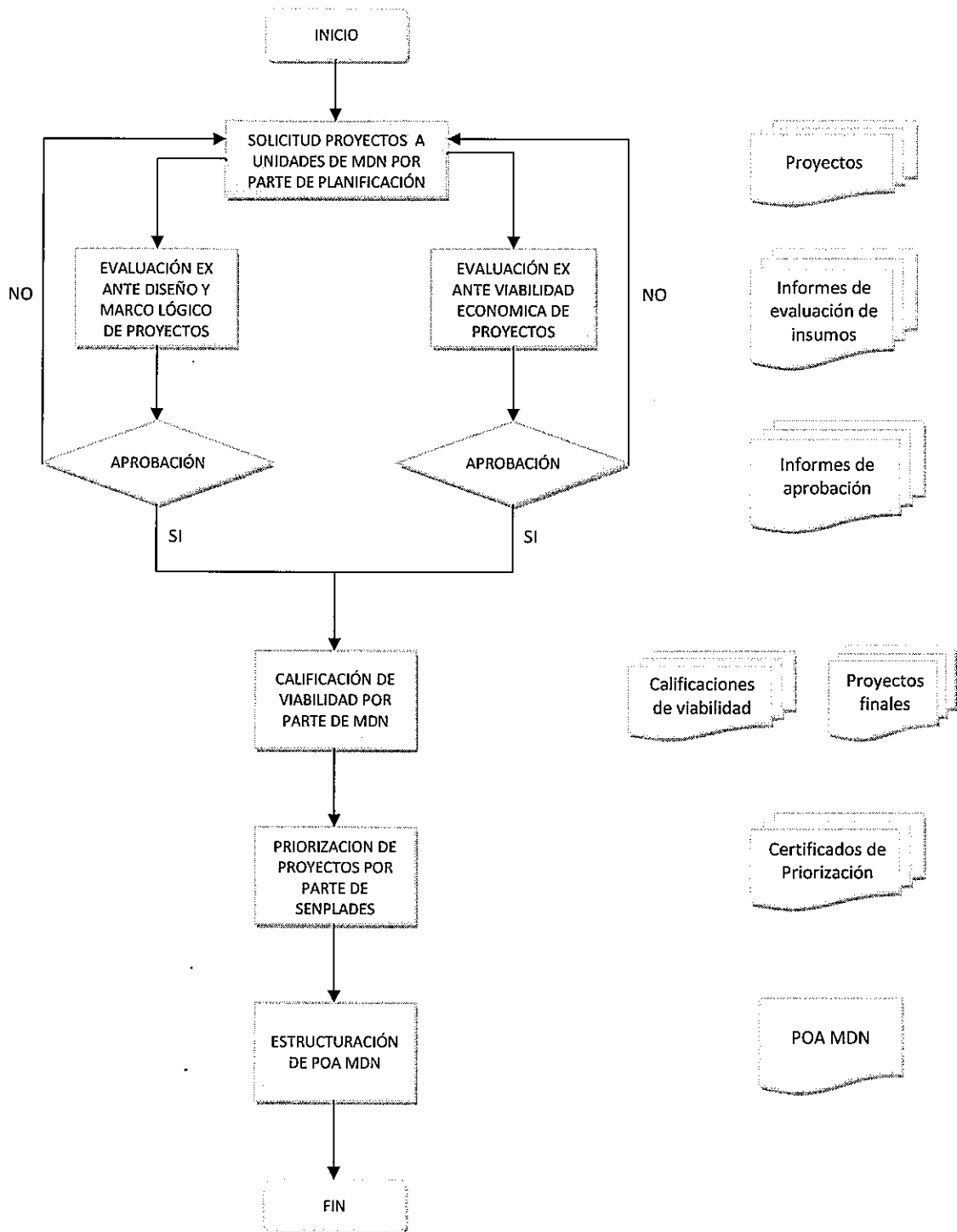
Este tipo de evaluación facilita responder de qué y cuanto se debería disponer en términos de personal, presupuesto, información, etc. Para realizar el proyecto, además de estimar un beneficio que se presume se obtendría con su ejecución, sin embargo, se limita a argumentar la pre factibilidad de los proyectos a los decisores políticos a fin de que se asignen los recursos necesarios para ejecutarlos.

Para ello se vale de una herramienta llamada “*matriz de marco lógico; que es un sistema estructurado para planificar y comunicar en un solo cuadro la información más importante de un proyecto*” (BID, 2004: 25) y permite sistematizar al proyecto (fin, propósito, componentes y actividades) identificando metas de gestión, indicadores de dichas metas, medios de verificación del cumplimiento de las metas y supuestos en los que el proyecto vendría a ser viable.

Empero, la evaluación a los insumos del POA no es la única que la ley exige. El artículo 5 del mismo Reglamento dispone que todos los ministerios realicen el seguimiento y evaluación del cumplimiento de su POA, e informen del particular a SENPLADES trimestralmente.

⁷ No se hace hincapié en lo financiero puesto que los proyectos del MDN no persiguen una utilidad o ganancia monetaria, sino una rentabilidad social.

**FLUJOGRAMA DE LA EVALUACIÓN EX ANTE A NIVEL DE INSUMOS
PARA LA ESTRUCTURACIÓN DEL POA DEL MDN**



Autor: Patricio Burbano P., Diciembre 2010

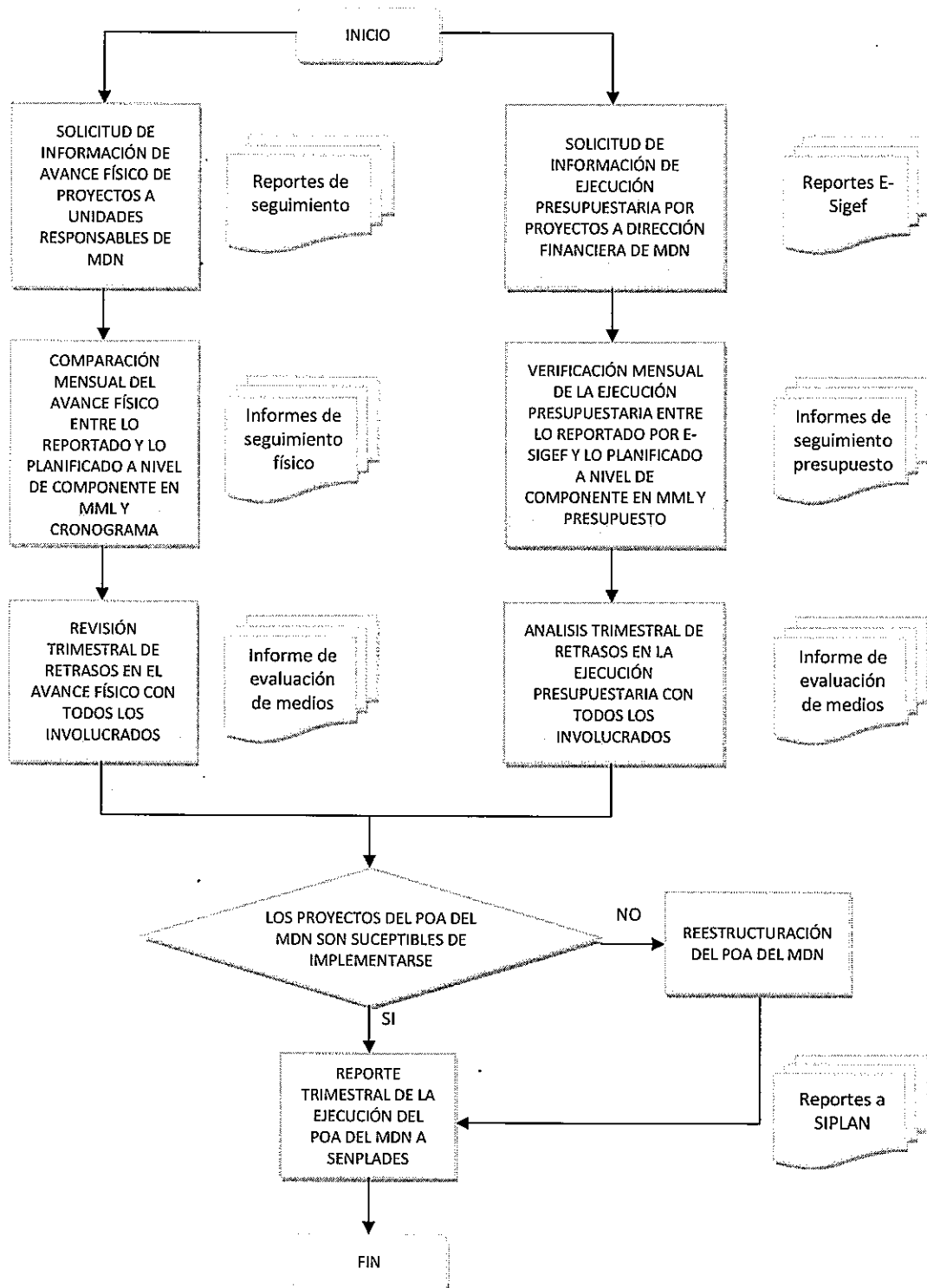
Por lo tanto, la Dirección de Planificación debe constatar la ejecución del POA del MDN tal y como se planificó a inicios de año al menos trimestralmente. A este tipo de evaluación se la llama “*evaluación de medios*” (Majone, 1999: 220), ya que consiste en “*verificar si los medios previstos para la implementación de la acción pública han sido efectivamente puestos a disposición en el espacio y en el tiempo indicados y si se han utilizado*” (Roth, 2002: 155).

La evaluación de medios en el POA del MDN es la que acompaña la puesta en marcha de los proyectos y programas, por tanto es “*una evaluación concomitante periódica o seguimiento*” (Roth, 2002: 149) y su finalidad es la de controlar la ejecución del proyecto y conocer el estado en el que se encuentra con relación a lo planificado en un cronograma y un presupuesto, para luego determinar correctivos. Las evaluaciones de este tipo en el MDN analizan la implementación del proyecto, sin embargo, “*no aportan dato alguno respecto de los resultados y consecuencias de la acción pública*” (Roth, 2002: 156), es decir, no se conoce si los proyectos que se están ejecutando, en realidad aportan a la consecución de las metas del programa, al resultado.

Un ejemplo concreto es el seguimiento a la ejecución presupuestaria y física de los proyectos que constan en el POA del MDN, en donde, se compara con cierta frecuencia (en este caso trimestralmente) la información obtenida del gasto real de dinero asignado y su repercusión en su avance físico de cada proyecto con sus metas de gestión programados trimestralmente. Para realizar la evaluación a los medios, las herramienta de la matriz de marco lógico a nivel de componentes es fundamental, ya que contiene tanto las metas de gestión planificadas en el año como los indicadores que los cuantifican, lo que permite comparar la información de la ejecución presupuestaria y física real (datos recopilados) con las metas de gestión planificadas en la matriz.

La información obtenida del seguimiento trimestral en la ejecución presupuestaria y física de los proyectos que conforman el MDN, se analiza para luego determinar correctivos, que en este caso, es la decisión de continuar o no con los proyectos si el retraso en su ejecución es importante, lo que implica una reestructuración en el POA del MDN en el año fiscal correspondiente

FLUJOGRAMA DE LA EVALUACIÓN CONCOMITANTE A NIVEL DE MEDIOS DEL POA DEL MDN



Autor: Patricio Burbano P., Diciembre 2010

Finalmente la información obtenida del seguimiento a nivel de medios se envía a SENPLADES, a través del ingreso de los datos al SIPLAN (plataforma virtual de SENPLADES), cumpliendo de esta manera lo dispuesto en la ley.

- Cómo se hace seguimiento y evaluación al POA del MDN

Tanto el seguimiento a las metas de gestión a nivel de medios como la evaluación ex ante a nivel de insumos del POA del MDN se realizan bajo la modalidad de la evaluación “*sumativa o recapitulativa*” (Vargas, 2007: 138), es decir, el interés de la Dirección de Planificación es la de informar a los decisores políticos, tanto del MDN⁸ como de SENPLADES, de la implementación del POA como insumo para la toma de decisiones en la formulación, aprobación, implementación y evaluación de política pública en materia de planificación en FF.AA. “*La evaluación recapitulativa es útil para los proveedores de recursos que deben tomar la decisión de seguir o parar el apoyo a tal programa*” (Vargas, 2007: 138).

La evaluación sumativa se pone de relieve sobre todo en los talleres en donde se evalúa a nivel de medios el POA en el MDN, puesto que, a través de la observación participante, el objetivo primordial es identificar si existe o no atrasos en la ejecución de los proyectos; sin embargo, no se profundiza en retroalimentar a la unidad responsable, a fin, de que para los trimestres venideros, la unidad mejore la implementación del mismo.

En el caso de las evaluaciones a nivel de insumos, la modalidad sumativa toma una importancia mayor, por cuanto, lo que el MDN requiere es la priorización inmediata de sus proyectos por parte de SENPLADES, para que su POA se estructure e implemente lo más pronto posible.

⁸ El cargo de Subsecretario de Planificación y Economía de la Defensa es, después del Ministro, el decisor político más influyente en la toma de decisiones basadas en información de seguimiento y evaluación de proyectos.

2.2. Identificación y análisis de los problemas más relevantes del flujo de los procesos de seguimiento y evaluación al Plan Operativo Anual del MDN

Una vez conocidos los flujos de los procesos de seguimiento y evaluación al POA del MDN, es procedente identificar los principales problemas y analizarlos de manera técnica, a fin de entender sus causas y comprender sus efectos en la implementación de política pública en el sector defensa.

Evaluación poco participativa

En cuanto a los actores de los procesos de seguimiento y evaluación de la ejecución del POA en el ministerio, se observa que la Dirección de Planificación es la única unidad que lleva a cabo procesos formales de este tipo; y, que lamentablemente, las unidades ejecutoras de los proyectos, argumentando que dicha dirección se conforma de expertos en el tema y que además, posee una fuerte comprensión de la estructura del POA, se limitan a entregar datos puntuales (previamente requeridos por escrito), actividad que es interpretada como una práctica de seguimiento y evaluación. Por tal motivo, existe una percepción generalizada de que dichos procesos, además de ser una responsabilidad exclusiva de la Dirección de Planificación, estos carecen de utilidad, dando como resultado que la evaluación se desarrolle de manera centralizada y poco participativa.

Los efectos de una evaluación centralizada y poco participativa en el MDN resultan perjudiciales al momento de implementar correctivos a proyectos con retraso tanto en el avance físico como en la ejecución presupuestaria respecto a lo planificado. Esto en razón de la ausencia de un trabajo coordinado entre los evaluadores y los ejecutores, teniendo su principal falencia en sus canales de comunicación, lo que impide una acción mucho más dinámica y efectiva, dando como consecuencia que muchos de los proyectos retrasados sean reestructurados a nivel presupuestario⁹, lo que inevitablemente repercute en la consecución de las metas a nivel de gestión del proyectos y por tanto a nivel de las metas del POA. Estas reestructuraciones presupuestarias, además de ir en desmedro en la implementación del POA, generan

⁹ Las modificaciones presupuestarias a nivel de proyectos tienen como finalidad trasladar los recursos financieros asignados por el Ministerio de Finanzas de un proyecto que se considera inviable por el grado de retraso en su ejecución anual a otro que puede ejecutarse dentro del año fiscal, pero que por diversas circunstancias no se le ha asignado aún los recursos financieros necesarios.

desconfianza en los decisores políticos a nivel interno del MDN, lo que a su vez implica una desvalorización del trabajo del evaluador e incrementa la percepción de poca utilidad en términos reales y prácticos de los procesos de seguimiento y evaluación.

Finalmente, la práctica de procesos de seguimiento y evaluación poco participativos, impiden la retroalimentación de información entre quienes evalúan y quienes ejecutan los proyectos, dando como resultado que los ejecutores tropiecen con los mismos errores frecuentemente a la hora de diseñar e implementar un proyecto.

Falla en el diseño de la matriz de marco lógico de los proyectos.

La matriz de marco lógico es un instrumento de gestión de programas y proyectos que facilita el seguimiento y evaluación de resultados e impactos. Así, SENPLADES la ha adoptado como la herramienta para el diseño de los proyectos a nivel del sector público.

Sin embargo, su utilización al momento de estructurar los objetivos, metas, indicadores, medios de verificación y supuestos de los proyectos que estructuran el POA del MDN no es adecuadamente aplicado, específicamente en el diseño de los objetivos a nivel de fin y propósito. Y es que, los ejecutores de los proyectos ponen énfasis en formular técnicamente el objetivo a nivel de propósito, es decir, “*en describir el resultado directo obtenido de la ejecución de los bienes o servicios que el proyecto debe producir*” (BID, 2004: 34), y no reparan en formular con el mismo rigor técnico el objetivo a nivel de fin, es decir, “*en indicar como el proyecto contribuirá a solucionar el problema*” (BID, 2004: 34).

Al no definir de manera adecuada el fin que persigue el proyecto en el diseño de la matriz de marco lógico, se anula el enlace que debe existir entre proyecto y programa, ya que, es este último el que resuelve el problema y motiva la acción pública. Se debe recordar que el programa se conforma de un conjunto de proyectos, que son lo que hacen posible la ejecución del programa en un período de tiempo determinado, por tanto, la ejecución del programa es lo que genera el resultado de la política pública, mientras que la ejecución de los proyectos generan una serie de productos cuyo fin es coadyuvar a la consecución del resultado.

Así también, al no definir el fin del proyecto, se dificulta la formulación indicadores de resultados, dando como consecuencia que la evaluación se limite a los medios ya que solamente existen indicadores de gestión, que en la mayoría de los casos, no se corresponden con el nivel de objetivo (actividad, componente y propósito) al que se les asigna.

Finalmente, el no tener indicadores de resultados incide directamente en el levantamiento de línea base e identificación de medios de verificación, información fundamental, para el establecimiento de metas reales sustentadas en “*estándares implícitos o explícitos a fin de que la evaluación busque estimar los méritos de un programa en relación a expectativas*” (Vargas, 2007: 127). Con la información de una línea base se logra conocer y sustentar (por medio de los medios de verificación) si las metas del proyecto (producto) permitieron alcanzar las metas del programa (resultado), información con la que no se cuenta hoy por hoy en el MDN.

Estructuración del POA del MDN en función de proyectos y no de programas

Al no tener un enlace entre proyecto y programa, la estructuración del POA en el MDN se basa estrictamente en un cúmulo de proyectos que no se interrelacionan entre sí y que responden a necesidades inmediatas de las unidades y no a una planificación sectorial ni gubernamental.

Al estructurar el POA del MDN en función de proyectos y no de programas, se deja de operacionalizar la planificación estratégica, es decir, se debilita plausiblemente la consecución de los OEI, y por ende el logro de las metas acordadas en el PPI de FF.AA y las dispuestas por el PNBV. Y es que al ignorar la estructura a nivel de los programas, las metas del POA se diluyen en el día a día de la ejecución de las metas de gestión de los proyectos, generando una concentración de esfuerzos en lo urgente y no en lo importante.

De igual manera, la estructura del POA con base en proyectos, permite modificar de manera frecuente el diseño de los mismos, sin reparar en una evaluación previa de cómo dichas modificaciones afectaría el logro de las metas del POA del MDN planteadas a principio de año y reportadas a SENPLADES.

Verificación en seguimiento a nivel de ejecución presupuestario y no de avance físico

El seguimiento a la ejecución del POA del MDN se centra casi en su totalidad en el control permanente a la ejecución presupuestaria de los proyectos, mientras que el control al avance físico queda en un segundo plano. La razón de aquello se debe a que los medios de verificación levantados al momento de realizar el diseño del proyecto no son adecuados, a pesar de que los indicadores a nivel de componentes de los proyectos se formulan en función de su ejecución física; lo que hace presumir que el seguimiento al avance físico carecería de objetividad, por cuanto los datos presentados por parte de los ejecutores no se podrían verificar.

Al no poder contrastar la información provista por los ejecutores respecto de la ejecución física del proyecto con lo planificado en el diseño del mismo, el seguimiento al avance físico se transforma de un análisis a una mera revisión, perdiendo sin duda alguna credibilidad y sobre todo utilidad para la implementación de correctivos o toma de decisiones en lo referente a una reestructuración.

Por tanto, el seguimiento a la ejecución presupuestaria “sustenta” el cumplimiento o no de las metas a nivel de POA en el MDN, en otras palabras, se asume que devengando el dinero asignado a los proyectos, se cumple con las metas y objetivos estratégicos institucionales.

No existe evaluación del POA del MDN a nivel de resultados

La ausencia de retroalimentación entre evaluadores y ejecutores de los proyectos fomenta el incurrir en fallas y errores a la hora de estructurar el diseño de los mismos; fallas que repercuten de manera importante pues no permiten la conexión que debe existir entre un programa y un proyecto.

Al no existir dicha conexión, la evaluación se limita al seguimiento de la ejecución de medios (que en el caso del POA del MDN se circunscribe a la ejecución presupuestaria), enfocando el control en la consecución de productos (ejecución de

proyectos y sus metas de gestión) y no de resultados (implementación de programas y sus metas de resultados).

Por tanto y con base en los análisis antes expuestos, se identifica que la problemática mayor en lo que respecta al seguimiento y evaluación al POA del MDN, es que la evaluación a nivel de resultados en el MDN es un proceso pendiente de implementar

CAPÍTULO III

Elaborar un Plan de Seguimiento y Evaluación por resultados al Plan Operativo Anual del MDN

En el último capítulo del presente trabajo, se propone un plan basado en estrategias que conlleven a la implementación de un tipo de seguimiento y evaluación al POA del MDN enfocado en sus resultados. Si se habla de un plan y de estrategias, se vuelve esencial en un primer momento, conceptualizar estos dos términos para luego identificar su aplicación misma, en este caso al POA del MDN.

Un plan visto desde la perspectiva privada se conceptualiza como *“un conjunto de líneas maestras de acción de las cuales se derivan las tácticas operacionales, transformándose, muchas veces también en proyectos individuales debido a factores como el tamaño, la complejidad y su valor monetario”* (Rojas, 2004: 109); desde un punto de vista más técnico el plan es *“una herramienta que permite instrumentalizar la planificación y pueden ser de dos tipos: estratégicos, siendo estos los que establecen los grandes objetivos y líneas de acción de la organización, y, operativos siendo aquellos que instrumentalizan los planes estratégicos”* (Castro, 2002: 161).

SENPLADES no ha conceptualizado como tal el significado de la palabra plan para el sector público en el país, sin embargo, y tomando como referentes el análisis realizado a los planes PPI y POA, se entiende por plan al instrumento que permite formular y operativizar, respectivamente, una estrategia, es decir, se mira al plan como un medio que sistematiza tanto a nivel estratégico como operativo las acciones necesarias para el logro de los objetivos estratégicos institucionales. En este contexto, la conceptualización de Carlos Bueno es pertinente, por cuanto indica que plan *“es una herramienta que establece estrategias (planes estratégicos) y su instrumentalización (planes operativos) en la organización. (Bueno, 2006: 478)”*. De ahí, que el cumplimiento del POA (un plan operativo) no es el fin mismo de la gestión del MDN, sino, los resultados que se alcancen por medio de este y que se contemplan en el PPI de FF.AA a través de los programas a los que apoya el Ministerio.

En cuanto al término estrategia si existe una definición por parte de SENPLADES, y lo define como *“un conjunto de directrices y principio que orientan la aplicación, en determinado territorio, sector o período, de un conjunto de intervenciones de carácter operativo. (SENPLADES, 2009: 22)*; por tanto, la estrategia se constituye para el MDN en la respuesta, en el cómo se implementará la política pública dada por el Ejecutivo (a través del PNBV y la Agenda Sectorial) en acciones concretas, específicas y medibles desplegadas mediante un plan para alcanzar sus OEI; sin embargo, la estrategia *“debe ser viable, es decir, no debe exigir demasiado de los recursos disponibles ni crear problemas secundarios irresolubles”*. (Castro, 2002: 192).

Por tal motivo, la conceptualización de estrategia por parte de Carlos Bueno complementa a la de SENPLADES, ya que toma en cuenta a los recursos pues señala que la estrategia *“representa la utilización de los recursos de acuerdo a unas capacidades específicas para alcanzar objetivos fundamentales (Bueno, 2006: 208)”*; es por ello, que los planes estratégicos y operativos a nivel ministerial, deben estructurarse en función de la disponibilidad de sus recursos, siendo el recurso humano y financiero los recursos que sustentan la capacidad operativa del MDN.

Si se combinan ambas definiciones, se obtiene el término *“estrategia planeada (Bueno, 2006: 68)”*, es decir, *“un modelo de conducta o comportamiento realizado conforme a un plan (Bueno, 2006: 68)”*. Es justamente como deber ser entendido e implementado un proceso de seguimiento y evaluación por resultados al POA del MDN, como una premisa en la cultura burocrática del ministerio, en donde la política pública que se formula desde allí, se oriente más que en la gestión de proyectos, en la consecución de las metas a nivel de programas y OEI del PPI, es decir al logro de resultados medibles, cuantificables y verificables. De esta manera, se pretende que la *evaluación se entienda como una práctica seria de argumentación basada en información pertinente que permita a las instituciones y gobiernos contemporáneos a fundamentar su legitimidad no solamente en la legalidad de sus decisiones, sino en lo que hacen, en sus resultados (Roth, 2008: 88)*.

Pero, ¿cómo definir al seguimiento y evaluación por resultados? Como un tipo de evaluación que *“indica los resultados de la acción pública y los compara con los objetivos previstos, midiendo los efectos inmediatos alcanzados por la entidad de*

ejecución a través de indicadores generalmente cuantitativos que dan cuenta de su actividad productiva” (Roth, 2002: 156). La evaluación por resultados se concentra en los productos o consecuencias tangibles de la implementación (a través de programas) de la acción pública y compara las metas planificadas al inicio de un período determinado del POA y PPI con los resultados obtenidos a nivel de programas al concluir dicho período. Por tanto, la evaluación por resultados “busca responder una pregunta básica ¿son los resultados acordes con las metas establecidas en el programa? (Solarte, 2004:101).

La evaluación por resultados, requiere *“de dos pasos para su aplicación: el primero es la identificación de objetivos del programa, ordenándolos según su importancia y convirtiéndolos en medidas verificables; el segundo paso consiste en determinar que tanto se ha logrado” (Solarte, 2004: 101).* Para ello es indispensable contar con dos elementos importantes que son los indicadores de resultados y la línea base, tanto para el primero como para el segundo “paso” respectivamente.

Al hablar de indicadores de resultado, se requiere que estos sean fuertes, es decir, que sean *“claros, relevantes, medibles, pertinentes, confiables y a un costo razonable” (DNP, 2009: 16),* que permitan registrar, procesar y presentar la información necesaria para medir el avance o retroceso en el logro de un determinado programa, es decir, los indicadores de resultados a nivel de POA se concentran en medir y cuantificar la consecución de la meta del programa en sí y no del o los proyectos que lo estructuran. Dichos indicadores cuantifican y miden los resultados de las acciones públicas en función de ciertos criterios, que *“en el ámbito gubernamental normalmente comprenden tanto a la eficiencia como la eficacia” (CEPAL, 2005: 22),* sin embargo, en la actualidad, la evaluación por resultados ha incorporado un par de criterios más como son el de economía o *“desempeño presupuestario” (CEPAL, 2005: 22)* en la ejecución de programas y proyectos, y, el de la calidad, es decir la oportunidad con la que actúa la institución.

Es importante definir brevemente, que aspectos miden los criterios antes mencionados, así, el indicador de eficacia *“se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados” (CEPAL, 2005: 32),* sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello; el indicador de eficiencia en cambio, si repara en ello y *“describe la relación*

la producción o provisión de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto” (CEPAL, 2005: 32); el indicador de economía “se puede definir como la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos. (CEPAL, 2005: 35), y finalmente, el indicador de calidad, que “se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios” (CEPAL, 2005: 35).

En cuanto a la línea base, esta se constituye en un elemento clave para la evaluación por resultados, por cuanto, es una base de datos que indica la situación actual del problema que se quiere resolver mediante de política pública a través de programas y proyectos, y sirve como referente para evaluar si existió o no un efecto inmediato a luego de su implementación. *“Los datos del año base proporcionan un “piso” (o “cero” del sistema de indicadores del proyecto) desde el cual se podrá medir el cambio y probar la fiabilidad, validez y factibilidad de ciertos tipos de información sobre los cuales se puede establecer el seguimiento y evaluación” (BID, 2004: 29).* Es a partir de la línea base que se deben formular los indicadores, de manera que se puedan volver a examinar más tarde para verificar los avances del programa o proyecto o efectuar una evaluación ex – post.

Por todo lo anteriormente expuesto, el seguimiento y evaluación por resultados es una alternativa válida y viable para la evaluación de los resultados obtenidos por la formulación e implementación de la política pública en el MDN a través de su POA.

3.1. Elaboración de una estrategia para el seguimiento por resultados al Plan Operativo Anual del MDN

Se identificó en el capítulo 2 a dos importantes problemas que afectan al proceso de seguimiento a la ejecución física y presupuestaria del POA en el MDN, siendo estos una evaluación concomitante poco participativa, y, fallas en la formulación de indicadores y medios de verificación (sobre todo en el avance físico) al momento de estructurar la matriz de marco lógico en el diseño de los proyectos. Ambos problemas inciden

directamente en el retraso al momento de ejecutar los proyectos según lo programado tanto en lo físico como en lo presupuestario.

Por tanto, una estrategia a desplegar es la de implementar una evaluación participativa, es decir, la conformación de equipos de trabajo permanentes conformadas por servidores públicos de la unidad responsable del proyecto y un analista de planificación del MDN. Este equipo de trabajo tiene la responsabilidad exclusiva de hacer evaluación en dos momentos: ex ante (al momento de diseñar los proyectos) y concomitante (en el seguimiento al la ejecución del proyecto) hasta la terminación del proyecto. De esta manera, se asegura dos puntos clave: 1) que los indicadores de gestión se correspondan y se evidencien correctamente con el nivel de objetivos en la matriz de marco lógico, sobre todo en los niveles de actividades y componentes, asignándoles indicadores y medios de verificación cuyos criterios se enfoquen en la eficiencia (gastar justificadamente) y la economía (ejecutar el gasto a tiempo) y, 2) que los indicadores de gestión sean consensuados con quienes ejecutarán el proyecto. *“Se integra los puntos de vista, no solamente de los diversos expertos, sino también de los actores involucrados”*. (Roth, 2002: 140). Este consenso además fortalecerse en el aspecto técnico¹⁰, comprometerá a los responsables del proyecto a ejecutarlo en función de lo programado, compromiso que se verá reflejado en una disminución en los retrasos a la ejecución y por ende en las reestructuraciones del POA.

Sin embargo, para que la estrategia de la evaluación participativa tenga éxito, esta debe ejecutarse a detalle, es decir, debe implementarse a un nivel más específico que el que se obtiene con la matriz de marco lógico. Por esta razón, se requiere que las actividades identificadas en el marco lógico, bajen de nivel y se desagreguen en tareas, a fin de elaborar un plan de acción, que consiste en asignarle a cada tarea un cronograma, recursos, presupuestos y responsables individuales, así como también una meta de ejecución al avance físico y presupuestario, indicadores de gestión y medios de verificación, para de esta forma, controlar su avance en el transcurso del tiempo; en donde se incorpora además, un rango de tolerancia (valor mínimo o máximo del que no podrá bajar o subir dependiendo de la tarea y su indicador) que permitirá el identificar

¹⁰ La construcción de indicadores deja de ser subjetiva, ya que se obtiene indicadores pertinentes y viables, por cuanto los ejecutores conocen a fondo el ámbito operativo de actividades y tareas; mientras que los evaluadores modelan esa información fin de obtener indicadores útiles y mensurables.

señales de advertencia cuando las tareas se desvíen de su plan de acción. Esto a su vez mejorará tanto la dinámica de trabajo como la retroalimentación en el equipo, ya que al implementar correctivos de manera oportuna, el equipo aprende de sus errores, lo que contribuye a evitar retrasos en la ejecución de los proyectos en el presente y, a mejorar los diseños de los proyectos en el futuro.

Finalmente, es importante mantener el compromiso de los equipo de trabajo que realizan el seguimiento a lo largo de la vida de sus proyectos (SENPLADES requiere de esta información al menos trimestralmente), por esta razón, debe existir un mecanismo que motive al personal involucrado de manera constante. *“El esquema de incentivos diseñados por la Alta Dirección da sentido a la gestión exitosa o al compromiso cumplido, porque lo premia” (Makón, 2000: 7).*

De esta manera se propone “premiar” el esfuerzo realizado por los equipos de trabajo al ejecutar sus proyectos en el MDN sin retrasos ni alertas y cumpliendo las metas de avance físico y presupuestario sustentados en indicadores de eficiencia y economía verificables. El incentivo pudiera incluso abarcar el tema monetario puesto que así lo permite la Ley Orgánica del Servicio Público en su artículo 112 en lo referente a la remuneración variable por eficiencia: *“son mecanismos retributivos y complementarios a la remuneración mensual unificada, derivados de la productividad y del rendimiento del desempeño del puesto, para el cumplimiento de objetivos y metas cuantificables en la consecución de productos, calidad de servicio, ventas o niveles de control”.* (Ley Orgánica del Servicio Público, 2010: 26).

Así, el compromiso permanente de una evaluación concomitante y participativa a nivel de tareas a los proyectos del MDN hace que se implemente y mejore del proceso de seguimiento por resultados al POA.

3.2. Elaboración de una estrategia para la evaluación por resultados al Plan Operativo Anual del MDN

Partiendo de los problemas que afectan el proceso de evaluación al POA en el MDN se diagnóstico que la evaluación por resultados es un proceso pendiente de implementar en

el ministerio¹¹, argumentando como causas la estructuración del POA en función de proyectos y no de programas; esto debido a que no existe el enlace entre proyecto y programa a nivel de objetivos en la matriz de marco lógico. En otras palabras, al momento de estructurar el POA, no se identifica cuáles, cómo y de qué forma los proyectos ahí contemplados apoyan la consecución de los objetivos y metas de los programas.

En este contexto, se plantea una estrategia de validación de proyectos con base en los objetivos y metas de los programas, validación que, identificaría con claridad tanto los objetivos, metas e indicadores de resultado de los programas como el fin, propósito y sus indicadores (en la matriz de marco lógico) de los proyectos, lo que permitiría verificar la conexión a nivel de objetivos de los proyectos con los programas. *“Lo que parece incuestionables es que contar con la máxima claridad de objetivos es uno de los pilares básicos de la gestión pública, y la estructura organizativa es fundamental para su logro y para evitar que el funcionario se encuentre ante objetivos contradictorios”.* (Albi, 2000: 71). Esta validación se implementaría en dos momentos de la evaluación a los proyectos: 1) ex ante (al momento de su diseño), y, 2) ex post (a su finalización).

La validación por objetivos en una evaluación ex ante posibilita la estructuración del POA en función de programas, puesto que al diseñar los proyectos, se asegura que sus objetivos se encuentren alineados a un programa determinado.

Al implementar la estrategia de validación por objetivos es importante tener muy en cuenta la información de línea base del programa, ya que a partir de ella se estructura su objetivo, meta e indicador; por tanto, si el propósito del proyecto (en el marco lógico) es un producto que apoya o impulsa a futuro un cambio positivo en los datos de la línea base del programa, puede ser considerado como un proyecto que se enlaza a dicho programa.

Una técnica que facilita saber si el propósito del proyecto se enlaza o no al objetivo de un determinado programa es la de *“selección de criterios”* (Ruiz, 2007: 52), y consiste

¹¹ Es importante resaltar que el monitoreo, seguimiento y evaluación por resultados deben caminar junto a la evaluación de impacto (competencia de SENPLADES), ya que es esta última la que identifica si existió o no un beneficio en la población para el cual se implementó una política pública.

en “enjuiciar los éxitos o fracasos de la intervención en función de unos parámetros” (Ruiz, 2007: 52), es decir, se evalúa la medida en que aporta el proyecto al cumplimiento de la meta del programa por medio de la elección de una serie de criterios que el evaluador debe seleccionar; criterios que en este caso deben ser los de eficacia y calidad, ya que lo que debe primar es el logro del resultado (fin del proyecto - meta del programa) antes que el producto (propósito del proyecto). Es por ello, que los indicadores de resultado del programa deben ser formulados en términos de eficacia y calidad.

Por otro lado, la estrategia de validación de objetivos aplicada a la evaluación ex post, utiliza el o los productos obtenidos del proyecto que se ha ejecutado, con la finalidad de evaluar, a través de los indicadores y medios de verificación (que constan en la matriz de marco lógico), si se cumplieron las metas a nivel de propósito. Pero también, evalúa respecto del programa dos temas claves como son: 1) a qué y en qué medida el producto obtenido actualiza la información de su línea base, y, 2) cómo y cuánto contribuyó el producto en la consecución del resultado, es decir, al fin del proyecto - meta del programa.

Para ello, la validación de objetivos de la evaluación ex post se apoya en una técnica llamada “preguntas de evaluación” (Ruiz, 2007: 58), la que consiste en formular una serie de interrogantes, tomando como referente los criterios con los que se diseñó los indicadores a nivel de propósito, para contestar argumentadamente (a través de indicadores y medios de verificación) si existió o no y en qué medida una incidencia en la línea base y meta del programa, es decir, si en efecto se logró o no el resultado planeado.

De esta manera, la estrategia de validación de objetivos al POA del MDN se sustentaría en una serie de preguntas, por parte del evaluador, en torno a la eficacia y calidad del producto en cuanto al logro de la meta del programa al que se enlazó, lo que significaría, que la evaluación ex post finalmente se enfocaría en los resultados y no exclusivamente a los medios (los productos).

Finalmente, para fortalecer la implementación de la evaluación por resultados al POA del MDN, es fundamental una mejora en la cultura organizacional del ministerio, re

definiendo aspectos como el trabajo en equipo y la pro actividad en el personal, a fin de ejecutar de manera más adecuada procesos de planificación, seguimiento y evaluación de las actividades institucionales. Específicamente en dos temas: el primero es impulsar la comunicación tanto a nivel interno como a la ciudadanía de la información obtenida en el seguimiento y evaluación, de esta manera, se transparenta la gestión pública por medio de la rendición de cuentas y se fortalece la participación ciudadana, que conjuntamente con la gestión por resultados se constituyen en los pilares de la nueva administración pública.

El segundo tema a considerar es la confianza y autonomía que los decisores políticos del MDN deben depositar en el equipo evaluador, en este caso en la Dirección de Planificación, por cuanto son ellos quienes tiene experticia en la materia, y por tanto, requieren de un ambiente en el cual puedan exponer sus ideas, análisis y sobre todo sus conclusiones y recomendaciones a fin de que sirvan como insumos que retroalimenten positivamente la formulación y decisión de la política pública.

3.3. Elaboración de una matriz de seguimiento y evaluación por resultados al Plan Operativo Anual del MDN

A fin de implementar las estrategias de seguimiento y evaluación por resultados al POA del MDN antes expuestas, se propone la utilización de matrices que muestren la información obtenida de manera compilada y ordenada; de manera que, tanto el ejecutor del proyecto como el decisor político comprendan y entiendan de manera didáctica y objetiva, el avance en la ejecución del POA del MDN y su contribución al PPI de FF.AA y por tanto a la consecución de las directrices y metas de la Agenda Sectorial y de las políticas del Objetivo No. 5 del PNBV.

En tal virtud, se ha elaborado una matriz para el seguimiento y otra para la evaluación por resultados al POA del MDN teniendo en cuenta la información que se requiere para desplegar las estrategias previstas. Dichas matrices se muestran a continuación:

MATRIZ DE SEGUIMIENTO POR RESULTADOS												
UNIDAD EJECUTORA DEL MDN : Identificación de la unidad ejecutora												
NOMBRE DEL PROYECTO : Identificación del Proyecto												
COMPONENTE No. 1 : Identificación del componente												
ACTIVIDAD No. 1 : Identificación y descripción de actividad												
Prio ridad	Tareas	Cronograma			Responsable	Recursos	Presupuesto	% de Cumplimiento				
		Duración	Fecha Inicio	Fecha Finalización				Indicador	Medio Verificación	Avance Físico	Meta	Rango de Tolerancia
1	Descripción de Tarea	Meses / días / horas	Meses / días / horas	Meses / días / horas	Nombre y Cargo de Servidor Público a ejecutar tarea	Descripción del tipo de recursos que requiere la tarea	Cuantificación en dólares de la ejecución de la tarea	Indicador	Medio Verificación	Avance Físico	Meta	Rango de Tolerancia
								Fórmula	Facturas, fotos, etc.	% ejecución real	% ejecución planificada	% mínimo a ejecutarse
								Indicador	Medio Verificación	Ejecución Presupuestaria	Meta	Rango de Tolerancia
								Fórmula	Reportes E- Sigef	% gasto real	% gasto planificado	% mínimo a gastarse
2	Descripción de Tarea	Meses / días / horas	Meses / días / horas	Meses / días / horas	Nombre y Cargo de Servidor Público a ejecutar tarea	Descripción del tipo de recursos que requiere la tarea	Cuantificación en dólares de la ejecución de la tarea	Indicador	Medio Verificación	Avance Físico	Meta	Rango de Tolerancia
								Fórmula	Facturas, fotos, etc.	% ejecución real	% ejecución planificada	% mínimo a ejecutarse
								Indicador	Medio Verificación	Ejecución Presupuestaria	Meta	Rango de Tolerancia
								Fórmula	Reportes E- Sigef	% gasto real	% gasto planificado	% mínimo a gastarse

Autor: Patricio Burbano P., Diciembre 2010

MATRIZ DE EVALUACIÓN POR RESULTADOS									
UNIDAD EJECUTORA DEL MDN : Identificación de la Unidad Ejecutora del Proyecto									
EQUIPO EVALUADOR DEL MDN : Identificación del equipo evaluador de la Dirección de Planificación									
META DEL PROGRAMA : Descripción de la meta del programa planificada en el PPI de FF.AA y POA del MDN									
Línea Base del Programa	No.	Nombre del Proyecto	% en que se espera que el proyecto aporte a la meta del programa	Propósito del proyecto	% de los indicadores del propósito del proyecto		Producto obtenido del Proyecto	Actualización de la línea base del programa en función del % del propósito y producto obtenidos	% en que el producto contribuyó a la meta del programa
Descripción de la línea base del programa que se levanto en PPI de FF.AA y que originó la formulación de proyectos para su solución en el POA del MDN. Se debe identificar y cuantificar la información de la línea base y estipular la fecha en la que dicha información fue levantada.	1	Identificación de Proyecto	Descripción del enlace entre el objetivo del proyecto y la meta del programa. Además se debe cuantificar la contribución del proyecto a al meta del programa.	Descripción del objetivo del proyecto. Se debe identificar claramente cuál es el producto esperado una vez finalice la ejecución del proyecto.	Planificados	Obtenidos	Descripción del producto obtenido una vez finalizado el proyecto. Se debe identificar sus características y atributos más relevantes	Identificación de la información que debe actualizarse en la línea base como consecuencia del producto en él % de eficacia y calidad obtenido. Se debe cuantificar la actualización de la información.	Cuantificación de la contribución del producto a la meta del programa en función del análisis de la actualización de la línea base y las preguntas de evaluación realizadas.
					Indicador de Eficacia	Indicador de Eficacia			
					% esperado	% obtenido			
					Medios de Verificación				
					Identificar la fuente de datos y modo de recopilación				
					Indicador de Calidad	Indicador de Calidad			
					% esperado	% obtenido			
	2	Identificación de Proyecto	Descripción del enlace entre el objetivo del proyecto y el objetivo del programa. Además se debe cuantificar la contribución del proyecto a al meta del programa.	Descripción del objetivo del proyecto. Se debe identificar claramente cuál es el producto esperado una vez finalice la ejecución del proyecto.	Planificados	Obtenidos	Descripción del producto obtenido una vez finalizado el proyecto. Se debe identificar sus características y atributos más relevantes	Identificación de la información que debe actualizarse en la línea base como consecuencia del producto en él % de eficacia y calidad obtenido. Se debe cuantificar la actualización de la información.	Cuantificación de la contribución del producto a la meta del programa en función del análisis de la actualización de la línea base y las preguntas de evaluación realizadas.
					Indicador de Eficacia	Indicador de Eficacia			
					% esperado	% obtenido			
					Medios de Verificación				
					Identificar la fuente de datos y modo de recopilación				
					Indicador de Calidad	Indicador de Calidad			
					% esperado	% obtenido			

Autor: Patricio Burbano P., Diciembre 2010

Si bien ambas matrices se utilizan en momentos diferentes de la evaluación al POA del MDN (la matriz de seguimiento por resultados se aplica en la evaluación concomitante, mientras que la matriz de evaluación por resultados se utiliza en la evaluación ex post), entre ellas existe una interrelación muy marcada, por cuanto, la información obtenida del seguimiento a la ejecución física y presupuestaria de las actividades y tareas de los proyectos se convierte en el insumo del equipo evaluador de la Dirección de Planificación para evaluar, en qué medida se lograron los productos al finalizar los proyectos, y, su incidencia en la consecución de la meta de los programas, es decir los resultados.

Así también estas dos matrices se complementan por cuanto, la matriz de seguimiento identifica y proporciona los medios de verificación en los que se sustentan los datos y justifican los resultados de sus indicadores de eficiencia y economía, indicadores que a su vez, argumentan e inciden en los resultados de los indicadores de calidad y eficacia de la matriz de evaluación.

Finalmente, la aplicación de las matrices propuestas permite que la formulación y ejecución del POA del MDN se mantenga dentro de los lineamientos de la planificación a nivel ministerial, institucional, sectorial y gubernamental, ya que, al implementar indicadores de resultado y medios de verificación que evalúen y sustenten tanto el alineamiento entre los objetivos que persiguen los proyectos y los programas, como la consecución de las metas a nivel de programa en función de las actualizaciones que experimente su línea base, se asegura el logro de los OEI y por tanto del PPI, plan que incide directamente en la Agenda Sectorial y en las metas del Objetivo No. 5 del PNVB.

Por otro lado, la utilización de las matrices propuestas viabiliza una ejecución efectiva del POA en el MDN, por cuanto los formatos de ambas matrices incorporan indicadores de eficiencia y economía (en el caso de la matriz de seguimiento por resultados) que optimizan la utilización de los recursos, e indicadores de eficacia y calidad (en el caso de la matriz de evaluación por resultados) que priorizan el logro de resultados al de los medios.

Conclusiones

La administración pública en materia de planificación a nivel de gobierno central, se ha estructurado mediante la implementación de la gestión por resultados como política pública. Como consecuencia de lo anterior, SENPLADES (órgano rector de la planificación estatal en el Ecuador) ha elaborado un plan estratégico denominado Plan Nacional del Buen Vivir PNBV, cuya vigencia es de cuatro años (lo que dura el período presidencial) y su cumplimiento es obligatorio por mandato constitucional.

El PNBV se conforma de 12 objetivos, y cada objetivo a su vez, se estructura de una serie de políticas y metas, las mismas que orientan la gestión de los ministerios a nivel sectorial a la consecución de dichas metas y objetivos; es decir, en el gobierno de turno, lo que se evalúa de la gestión pública, son, los resultados.

En este contexto, es el objetivo No. 5 del PNBV es el que le corresponde y orienta la gestión del MDN, del COMACO y de las Fuerzas por cuanto abarca el tema de la soberanía del Ecuador y su integración e inserción en Latinoamérica y el mundo, con una salvedad; que la concepción del término “soberanía” por parte del Ejecutivo es entendido desde sus implicaciones políticas, alimentarias, energéticas, económicas y culturales, dando como consecuencia, la existencia ya no de una sola soberanía territorial, sino de varias, siendo estas la soberanía energética, la soberanía económica, la soberanía alimentaria, entre otras más.

Por tal motivo, el objetivo No. 5 del PNBV contiene una serie de políticas y metas que abarcan todas estas soberanías, siendo las políticas 5.1, 5.2 y 5.5 los lineamientos gubernamentales cuyas metas direccionan el accionar del sector defensa por cuanto estas se enfocan en el resguardo y defensa de la soberanía e integridad territorial. Sin embargo, las metas de las políticas antes mencionadas se tornan muy específicas y limitantes respecto de la capacidad operativa que han logrado desarrollar el COMACO y las Fuerzas Terrestre, Aérea y Naval, y, prácticamente nulas respecto del rol del MDN como rector de FF.AA. en el ámbito político y administrativo

En este punto, la coordinación del Ministerio Coordinador de Seguridad Externa e Interna MCSIE resulta vital, ya que se debería constituir en el enlace entre las necesidades y capacidades de FF.AA. y las decisiones presidenciales mediante una Agenda Sectorial, la misma que provea de lineamientos que armonicen y alineen en un nivel mayor las políticas y metas del sector defensa o seguridad externa con los dispuestos en el PNBV; sin embargo, esto no ocurre debido a la inestabilidad política e inexperiencia operativa de la que adolece actualmente el MCSIE, lo que ha repercutido en que la Agenda Sectorial sea hoy por hoy, un documento meramente referente y no vinculante, en el enlace de los objetivos estratégicos institucionales (OEI) de FF.AA. y los requerimientos del gobierno a través de las metas y políticas correspondientes del PNBV.

Sin embargo, y a pesar de un direccionamiento intersectorial débil por parte del MCSIE, es el MDN el organismo gubernamental llamado a regentar en materia de política pública al sector defensa. Justamente, como consecuencia de la implementación de la política de gestión por resultados del gobierno, el MDN reivindica su rol de organismo rector de FF.AA. en el ámbito político y administrativo (rol que se vino a menos por la injerencia de la extinta Honorable Junta de Defensa Nacional sobre todo en el ámbito presupuestario de la compra de bienes y servicios estratégicos para la defensa nacional, y, una excesiva participación de FF.AA. en actividades que no eran de su competencia lo que implicó un sin número de intervenciones que desbordaron la capacidad política del MDN y que fue “asumida” por los mandos altos militares), en el que de a poco se está consolidando, razón por la cual, la planificación estratégica no está debidamente estructurada, y que por lo tanto, el alineamiento existente entre los OEI de FF.AA y el MDN debe mejorar sustancialmente.

Esta mejora debe darse concretamente en la coherencia que debe existir entre los objetivos que persiguen tanto el plan estratégico institucional llamado PPI de FF.AA, como, el plan operativo ministerial llamado POA del MDN. Y es que los OEI se plasman en el PPI de FF.AA mediante la formulación de programas cuyas metas inciden, a su vez, en la consecución de dichos OEI, es decir en el logro de resultados, mientras que, el POA, instrumentaliza dichos programas mediante la formulación de proyectos.

La manera de implementar, de operativizar, de hacer realidad los programas es mediante la ejecución de varios proyectos que con sus productos apoyen el cumplimiento de la meta del programa; mas, la conexión que debería existir entre los proyectos formulados en el POA del MDN y los programas contemplados en el PPI de FF.AA. no existe; esto debido a fallas en el diseño de la matriz de marco lógico de los proyectos por parte de las unidades ejecutoras, puesto que al momento de diseñarlos no se involucran participativamente en una evaluación ex ante ni concomitante, razón por la cual, la verificación en su ejecución física y presupuestaria es inoportuna y no permite tomar los correctivos necesarios en caso de demoras o modificaciones (que se presentan a menudo) y hacen que el POA del MDN se reestructure continuamente, motivo por el que su estructura se ha realizado en función de proyectos y no de programas, lo que finalmente impide un seguimiento y evaluación por resultados.

Es así, que la implementación de los procesos de seguimiento y evaluación por resultados al POA del MDN apoyan la política gubernamental de gestión por resultados, permitiendo además, identificar una coherencia entre los programas y proyectos al momento de su diseño y evaluación por medio de indicadores que miden la eficiencia con la que se optimizaron los recursos y la eficacia con la que contribuyeran a la meta, obteniendo de esta manera información valiosa y argumentada para el decisor político, quien es el responsable de la decisión de finalizar, continuar o modificar la política pública que originó dichos programas y proyectos.

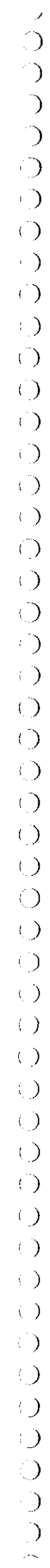
Por tanto, la ejecución eficiente y eficaz del POA del MDN es uno de los pilares para que el MDN se consolide en su rol de formulador de política pública en FF.AA. y se constituya en un organismo del gobierno central cuyos programas, metas y OEI apoyan las directrices del sector y se alinean con los requerimientos gubernamentales del PNBV.

Recomendaciones

Para la sostenibilidad de un plan de seguimiento y evaluación por resultados ya sea al POA, o al PPI o a cualquier otro plan institucional en el Ministerio de Defensa Nacional, resulta primordial el mejorar la cultura organizacional en aspectos claves como son la comunicación, el trabajo en equipo y la pro actividad entre el personal civil y militar. Y es que la generación de confianza mutua entre responsables de los proyectos y evaluadores es fundamental para la fluidez y oportunidad que debe tener la información que se origina del seguimiento a la ejecución de los proyectos, sobre todo a la ejecución física, ya que solamente si existe una retroalimentación dinámica respecto a datos que alimenten los diferentes indicadores de gestión, estos serán de utilidad para saber y decidir sobre la pertinencia o no de los programas y objetivos trazados para el cumplimiento de determinada política pública.

Otro aspecto fundamental para una aplicación exitosa de un plan de seguimiento y evaluación al POA del MDN es el correcto y coherente alineamiento que debe existir entre los objetivos estratégicos ministeriales y la agenda sectorial del Ministerio Coordinados de Seguridad Externa e Interna en función de las metas del Objetivo No. 5 del PNBV que le correspondan al sector defensa. El empate entre estos tres instrumentos de planificación estratégica permitirá la construcción de indicadores pertinentes, claros, medibles y sobre todo útiles para el monitoreo y control del cumplimiento según lo programado de la gestión pública en el sector Defensa.

Ya refiriéndose al Plan Operativo Anual del MDN, resulta claro que mientras su estructura se cimiente en una “colección” de proyectos, difícilmente, los actores políticos podrán conocer si las acciones públicas emprendidas lograron con su cometido. Por tanto, se torna imprescindible que los responsables de la planificación estratégica en el Ministerio construyan programas, que de manera medible y concreta indiquen de qué forma y en qué medida apoyan a la consecución de los objetivos estratégicos institucionales contemplados en el PPI y operativizados en el POA de cada año fiscal; solamente así se conocerá si los proyectos en agenda, son en realidad pertinentes a los programas, que son los que sustentan la planificación por objetivos y garantizan el alineamiento con lo dispuesto en el PNBV.



Finalmente, el diseño de proyectos y programas que estructurarán el POA de cada año fiscal en el MDN debe articularse con el levantamiento de indicadores de gestión a nivel de seguimiento y evaluación por resultados que se proponen en las matrices expuestas en el Capítulo III, a fin de que los procesos de seguimiento y evaluación (ex ante, concomitante o ex post) resulten factibles y pertinentes desde un comienzo, lo que sin duda, dará como resultado que los actores políticos y todos los involucrados en el POA, tengan información técnica, argumentada, confiable, pertinente y oportuna para decidir y conocer, dependiendo del caso, que tan exitosa fue o es la implementación de una política pública de defensa en particular.

BIBLIOGRAFÍA

- Albi, Emilio, Público y Privado un acuerdo necesario, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 2000
- Banco Interamericano de Desarrollo, La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina informe 2006, Editorial Planeta Mexicana, México, 2006
- Banco Interamericano de Desarrollo, Marco Lógico: “certificado internacional de formulación, evaluación y gestión de proyectos”, Editorial Planeta Mexicana, México, 2004
- Bueno Eduardo, Merino Carlos, Martín Ignacio, Dirección Estratégica, Ediciones Pirámide, Madrid, 2006
- Castro, José, Administración de Empresas, Ediciones Pirámide, Madrid, 2002, pág. 161
- CEPAL, Indicadores de desempeño en el sector público, Naciones Unidas, Santiago, 2005
- Constitución de la República del Ecuador, registro oficial no. 499 del 20 de Octubre del 2008
- Decreto Ejecutivo No. 195, Registro Oficial No. 150 del 15 de Marzo del 2010
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores, Editorial Scripto Gómez y Rosales, Bogotá, 2009
- Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, Registro Oficial No. 85 del 15 de Noviembre de 2010
- Ley de Presupuestos, Registro Oficial Suplemento 76 del 30 de Noviembre de 1992
- Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial No. 35 del 28 de Septiembre del 2009
- Ley Orgánica del Servicio Público, Registro Oficial No. 294 del 6 de Octubre del 2010
- Majone, Giandoménico, Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas, FCE, México, 1997
- Markón, Pedro, El Modelo de Gestión Pública por Resultados en los Organismos de Administración Pública, CLAD, Santo Domingo, 2000
- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y externa, Agenda Política de la Defensa Nacional, JM Impresores, Quito, 2008
- Plan Nacional del Buen Vivir, Registro Oficial No. 144 del 5 de Marzo del 2010

- SENPLADES, Instructivo Metodológico para la formulación de Planes Operativos Anuales (POA), sin editorial, Quito, 2008
- SENPLADES, Instructivo Metodológico para la formulación de Planes Plurianuales Institucionales (PPI), sin editorial, Quito, 2008
- SENPLADES, Notas para discusión: Definiciones conceptuales del subsistema de seguimiento y evaluación, sin editorial, Quito, 2009
- Reglamento a Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, Registro Oficial 131 del 24 de Octubre 2005
- Roth André, Discurso sin compromiso, Ediciones Aurora, Bogotá, 2006
- Roth André, Políticas Públicas, Ediciones Aurora, Bogotá, 2002
- Rojas, Patricio, Desarrollo organizacional y gerencial: un enfoque estratégico, Holding Dine, Quito, 2004
- Ruiz, Adán, Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española, Lerko Print S.A., Madrid, 2007
- Solarte, Leonardo, Las evaluaciones de las políticas públicas en el Estado Liberal, Universidad del Valle, Cali, 2004
- Vargas, Alejo, Fundamentos de Política Pública, UNAL, Bogotá, 2007
- Weiss, Carol, Investigación Evaluativa, Editorial Trillas, México, 1975

ANEXOS

Anexo 1

MATRIZ DEL PLAN PLURIANUAL INSTITUCIONAL 2010 - 2013												
ESTRATEGIAS DE ACCIÓN INSTITUCIONAL												
Prioridad	Objetivo Estratégico Institucional (OEI)	Indicador de gestión del Objetivo	Línea Base del Indicador	Meta de gestión del objetivo	Programación anual en % de la meta				Presupuesto del objetivo estratégico institucional			
					2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
1	Garantizar la soberanía nacional y la integridad territorial	Tasa de incidentes que afectan a la seguridad del territorio nacional	16%	10%	20	25	25	30	1094077,627.59	1225650,016.94	1266023,842.34	1314232,346.18
2	Mejorar la capacidad operativa de Fuerzas Armadas	Porcentaje de incremento de la capacidad operativa de Fuerzas Armadas	45%	50%	20	25	25	30	554889,246.48	784626,033.71	729856,189.47	1022408,634.09
3	Apoyar al desarrollo nacional	Número de beneficiarios en acciones de apoyo al desarrollo nacional	14000	Mantener el número de beneficiarios	20	25	25	30	28697,174.23	38352,944.59	38964,917.73	39152,073.41
4	Contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacional	Número de acuerdos de cooperación y acciones de coordinación de políticas de defensa en el ámbito regional y mundial	34	38	20	25	25	30	1870,810.79	989,106.07	1014,995.92	702852,926.68
Total presupuesto anual de la Institución									1679534,859.09	2049618,101.31	2035859,945.46	3078645,980.36

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, PPI 2009 – 2013, Enero 2009

Anexo 2

PLAN OPERATIVO ANUAL DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL AÑO 2010		
ITEM	CONCEPTO	DEVENGADO 2010
530299 002	OTROS SERVICIOS	29,480.96
570203 002	COMISIONES BANCARIAS	8.30
530809 001	MEDICINAS Y PRODUCTOS FARMACÉUTICOS	49.00
530702 001	ARRENDAMIENTO Y LICENCIAS DE USO PAQUETES INFORMATICOS	15,681.43
840202 002	EDIFICIOS, LOCALES Y RESIDENCIAS	127,993.24
530209 001	SERVICIO DE ASEO	5,270.00
530801 001	ALIMENTOS Y BEBIDAS	28,048.40
530701 001	DESARROLLO DE SISTEMAS INFORMÁTICOS	18,780.00
530704 001	MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE EQUIPOS Y SISTEMAS INFORMÁTICAS	11,087.65
530105 001	TELECOMUNICACIONES	120,100.70
530811 001	MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN, ELECTRICOS, PLOMERÍA Y CARPINTERÍA	7,055.25
530403 001	MOBILIARIOS	4,495.55
530402 001	EDIFICIOS, LOCALES Y RESIDENCIAS	77,019.86
840107 002	EQUIPOS, SISTEMAS Y PAQUETES INFORMÁTICOS	721,219.47
840109 002	LIBROS Y COLECCIONES	324.00
840110 002	PERTRECHOS PARA LA DEFENSA Y SEGURIDAD PUBLICA	0.00
530603 001	SERVICIO DE CAPACITACION	77,387.27
530106 001	SERVICIO DE CORREO	1,588.10
530201 001	TRANSPORTE DE PERSONAL	53,220.96
840104 002	MAQUINARIAS Y EQUIPOS	46,879.15
530202 001	FLETES Y MANIOBRAS	124,245.25
570206 002	COSTAS JUDICIALES	37,454.81
530204 001	EDICIÓN, IMPRESIÓN, REPRODUCCIÓN Y PUBLICACIONES	118,838.93
530404 001	MAQUINARIAS Y EQUIPOS	18,535.92
840105 002	VEHICULOS	377,366.97
530101 001	AGUA POTABLE	38,074.45
840103 001	MOBILIARIOS	136,238.17
840103 002	MOBILIARIOS	
570102 001	TASAS GENERALES	17,310.38
840106 002	HERRAMIENTAS	4,026.81
530807 001	MATERIALES DE IMPRESIÓN, FOTOGRAFÍA, REPRODUCCIÓN Y PUBLICACIONES	4,319.64
570299 001	OTROS GASTOS FINANCIEROS	26,286.97
530301 001	PASAJES AL INTERIOR	89,114.88
530104 001	ENERGÍA ELÉCTRICA	55,861.89
530803 001	COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	64,957.49
530601 001	CONSULTORÍA ASESORÍA E INVESTIGACIÓN ESPECIALIZADA	185,554.59
530405 001	VEHÍCULOS	96,128.59
530303 001	VIATICOS Y SUBSISTENCIAS AL INTERIOR	323,049.29

840108 002	BIENES ARTISTICOS Y CULTURALES	15,559.00
530804 001	MATERIALES DE OFICINA	157,374.60
530899 001	OTROS DE USO Y CONSUMO	55,643.79
530302 002	PASAJES AL EXTERIOR	111,533.70
530806 001	HERRAMIENTAS	1,124.54
530304 002	VIATICOS Y SUBISTENCIAS AL EXTERIOR	239,922.80
570201 001	SEGUROS	15648,643.09
530499 001	OTRAS INSTALACIONES, MANTENIMIENTOS Y REPARACIONES	190,344.30
530206 001	EVENTOS PÚBLICOS Y OFICIALES	209,674.38
530805 001	MATERIALES DE ASEO	29,065.85
530410 001	BIENES DE USO BELICO Y DE SEGURIDAD PÚBLICA	372,956.00
530813 001	REPUESTOS Y ACCESORIOS	49,941.64
530802 001	VESTUARIO, LENCERÍA Y PRENDAS DE PROTECCIÓN	243,031.52
TOTAL		20387,869.53

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, POA 2010, Febrero 2010