



**“DISEÑO DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL COMO
HERRAMIENTA DE CONTROL ESTRATÉGICO DE LA
GESTIÓN DEL PRONABEC”**

**Trabajo de Investigación
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por:

Sra. Claudia María Sánchez Lanning

Sra. Magaly Malena Vásquez Zapata

Srta. Carla Lilly Villarreal Inca

Asesor: Profesor Flavio Ausejo Castillo

2017

Dedico este trabajo a mis papás y a mi esposo por haberme acompañado y ayudado durante este proceso; y, muy especialmente, a mi abuela Rosa, por ser mi referente y por haberme apoyado siempre para lograr las metas que me propongo.

Claudia Sánchez

Dedico este trabajo a Dios, por ser mi soporte; a Paul, mi esposo, por su amor y apoyo incondicionales; a Pablo y Pedro, mis hijos, por ser mi motivación; y a mis padres, por su confianza en mí.

Magaly Vásquez

Dedico este trabajo a mis queridos padres por ser mi mejor ejemplo de fortaleza y perseverancia, y a mis hermanos por su constante apoyo y comprensión.

Carla Villarreal

Agradecemos al Sr. Sergio Bravo Cucci, quien en su condición de Director Ejecutivo (e) del Pronabec nos abrió las puertas de la organización para el desarrollo de este trabajo de investigación.

Agradecemos también a los directivos del Pronabec por su amable colaboración.

De manera especial, agradecemos al profesor Flavio Ausejo Castillo por las valiosas orientaciones y por la dedicación y compromiso mostrados durante la asesoría.

Resumen ejecutivo

El cuadro de mando integral (CMI) fue desarrollado en Estados Unidos, hacia los años 1990, por Robert Kaplan y David Norton, como un sistema de medición de la gestión del sector empresarial que permite optimizar la toma de decisiones¹. No obstante, con el transcurso de los años, el CMI fue ganando relevancia como medio (“herramienta”) para la puesta en marcha de la estrategia².

El CMI es un concepto estratégico de control que deriva de la estrategia y que se concentra en muy pocos objetivos decisivos y críticos para el éxito de la gestión. Estos objetivos, denominados objetivos estratégicos, están desarrollados en función a perspectivas, que constituyen un modo concreto de observación de la organización. Los objetivos estratégicos están enlazados entre sí a través de una probada causa-efecto, llegando a configurar un “mapa estratégico” que da lugar al relato de la consiguiente “historia de la estrategia”. De tales objetivos estratégicos organizados en perspectivas derivan indicadores, metas e iniciativas estratégicas para las que existen identificados responsables, todo lo cual constituye el contenido de la tabla balanceada que traduce la estrategia y permite, en consecuencia, medir la gestión. El diseño de un CMI eficaz supone su alineamiento con la misión, valores, visión y estrategia institucionales. En la actualidad, el CMI es la sexta herramienta gerencial más importante a nivel mundial (Rigby 2015).

El Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec), creado en el año 2012, está a cargo del Ministerio de Educación y tiene como objeto la gestión de becas y créditos educativos en el país. Frente a sus antecesoras, el Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (Inabec 1972-2007) y la Oficina de Becas y Crédito Educativo (OBEC 2007-2012), desde un enfoque de inclusión social, la gestión del Pronabec ha procurado fortalecer el modelo de canalización y gestión de becas que venía aplicándose, priorizando la subvención de becas nacionales e internacionales a poblaciones focalizadas y, asimismo, facilitar el acceso a créditos educativos reduciendo ostensiblemente la tasa de interés aplicable.

El presupuesto asignado al Pronabec se ha mantenido en constante incremento, ascendiendo el año 2017 a S/ 923,2 millones³. Entre el 2012 y el 2016, el Pronabec ha otorgado 84.037 becas subvencionadas (Pronabec 2016) y entre el 2012 y el 2015 ha otorgado 2.115 créditos educativos (Pronabec 2015a). Según cifras al 2016, el Pronabec cuenta con 537 servidores (Pronabec 2016) y

¹ Desde este enfoque, se puede hacer referencia al CMI como “herramienta de control estratégico”.

² Desde este enfoque, se puede hacer referencia al CMI como “sistema de gestión estratégica” o “herramienta de gestión estratégica”.

³ Sistema Integrado de Administración Financiera – Ministerio de Economía y Finanzas (al 28/01/2017).

tiene presencia a nivel nacional a través de 24 unidades de enlace regional y 10 unidades de enlace local (Pronabec 2015a). No obstante la importancia de su presupuesto y la dimensión de sus actividades, el Pronabec carece de un sistema de seguimiento que le permita medir su desempeño organizacional y optimizar así la calidad de las decisiones de gestión que adopta.

Kaplan y Norton estiman que si bien el enfoque y la aplicación del CMI han estado dirigidos hacia el sector empresarial, la oportunidad de que el CMI mejore la gestión de organizaciones gubernamentales es aún mayor (Niven 2003). En consideración a ello, este trabajo de investigación tiene como objetivo diseñar un CMI como herramienta de control estratégico de la gestión del Pronabec. Con este propósito, en el documento se realiza una exhaustiva revisión de la literatura especializada en la materia y de la normativa nacional vinculada; asimismo, se revisa documentación institucional a fin de conocer los diversos aspectos relativos al desempeño organizacional del Pronabec, con especial énfasis en aspectos estratégicos. A estas etapas previas –siempre vivas y en continua retroalimentación– han seguido intercambios de información, así como análisis y debates con los directivos públicos del Pronabec, a través de dos espacios diferenciados, por un lado, un taller participativo y, por otro, una ronda de entrevistas individuales. Todo el proceso de diseño del CMI que contiene este documento contó con el decisivo respaldo y acompañamiento del entonces Director Ejecutivo (e) del Pronabec.

Resultado del esfuerzo señalado, el presente documento contiene una propuesta de CMI adaptado en términos de estructura, alineamiento, metodología y terminología ad hoc para el sector público nacional, específicamente para el Pronabec, considerando sus particulares características de gestión. Así, tal como ha sido diseñado, el CMI constituye para el Pronabec una herramienta de control estratégico alineada a la estrategia institucional, técnica y económicamente viable, que le permitirá efectuar el seguimiento al cumplimiento de sus objetivos estratégicos, en el marco de la gestión por resultados. Es importante referir el esfuerzo adicional realizado para construir el alineamiento de tales objetivos estratégicos a los objetivos de política vigentes en materia educativa, lo que aporta a la consistencia del CMI.

Sin perjuicio de lo anterior, el valor adicional de este trabajo de investigación está en la incidencia que a través del CMI se lograría sobre la gestión del Pronabec, pues el documento propone objetivos estratégicos distintos a los que venía empleando, y entre los correlativos indicadores, han sido considerados tanto algunos ya existentes, como otros nunca antes empleados, pero cuya construcción es reconocida como crucial para el logro de los objetivos estratégicos asociados. Igualmente, el documento propone la introducción de indicadores futuros –que actúan como

indicadores de alerta temprana– para su empleo por vez primera en la gestión, dado el sensible aporte que estos significan para la toma de decisiones. Cabe agregar que los objetivos estratégicos informan los aspectos fundamentales de gestión que construyen la estrategia recientemente definida. Los indicadores, por su parte, fueron seleccionados, entre otras características, en virtud a su vinculación a sistemas de producción, con la finalidad de evitar al máximo todo resquicio de discrecionalidad y toda consiguiente precariedad en la información reportada, por lo que se estiman confiables. Así, con los objetivos estratégicos y consiguientes indicadores identificados el documento pretende cristalizar los acentos de una nueva gestión de las becas y créditos en el Perú.

Según los aspectos señalados, el CMI diseñado debe fortalecer la gestión del Pronabec en términos de eficacia, eficiencia, calidad y economía y, en consecuencia, asegurar un mejor servicio al ciudadano.

Índice

Índice de tablas.....	x
Índice de gráficos.....	xi
Índice de anexos.....	xii
Introducción.....	1
1. Identificación del problema de investigación	1
2. Preguntas de la investigación.....	2
3. Objetivos de la investigación	3
3.1 Objetivo general.....	3
3.2 Objetivos específicos	3
4. Estructura de la investigación	3
5. Justificación de la investigación	4
6. Alcances de la investigación.....	5
Capítulo I. Marco conceptual.....	6
1. Contexto de la gestión pública	6
2. Planeamiento estratégico	7
2.1 Alcances.....	7
2.2 Fases del proceso de planeamiento estratégico	8
3. Seguimiento y evaluación	9
4. El cuadro de mando integral	11
4.1 Orígenes del cuadro de mando integral.....	11
4.2 Modelo conceptual del cuadro de mando integral	13
4.2.1 El cuadro de mando integral como sistema de medición.....	14
4.2.2 El cuadro de mando integral como sistema de gestión estratégica	16
4.3 Componentes del cuadro de mando integral	18
4.4 Estructura del cuadro de mando integral.....	18
4.5 Aplicación del cuadro de mando integral al sector público	23
Capítulo II. Diagnóstico situacional del Pronabec	26
1. Antecedentes.....	26
2. Marco regulatorio.....	26
3. Estructura organizacional.....	28

4. Gestión presupuestal	28
5. Gestión institucional	30
6. Gestión de los recursos humanos	31
7. Gestión del gobierno electrónico	32
8. Puntos a relevar del diagnóstico situacional	33
Capítulo III. Planeamiento estratégico del Pronabec	34
1. Alineamiento del Plan de Gestión Institucional del Pronabec 2016-2021	34
2. Misión institucional	36
3. Valores institucionales	37
4. Visión institucional	38
5. Estrategia.....	38
Capítulo IV. Proceso de diseño del cuadro de mando integral	40
1. Consideraciones metodológicas.....	40
2. Diseño del cuadro de mando integral.....	40
2.1 Construcción de perspectivas.....	41
2.2 Derivación y selección de objetivos estratégicos.....	42
2.2.1 Identificación de la propuesta de valor para el ciudadano	44
2.2.2 Identificación de las líneas estratégicas de impulso.....	44
2.3 Construcción de relaciones causa-efecto.....	45
2.3.1 Mapa estratégico.....	46
2.3.2 Historia de la estrategia.....	46
2.4 Selección de indicadores	47
2.5 Fijación de línea de base y metas.....	48
2.6 Determinación de iniciativas estratégicas	49
2.7 Tabla balanceada de perspectivas, objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas estratégicas.....	49
Capítulo V. Implementación del cuadro de mando integral	50
1. Cambio del modelo de gestión.....	50
2. Automatización de cuadro de mando integral.....	52
Capítulo VI. Evaluación económica del cuadro de mando integral	54
1. Antecedentes presupuestales.....	54

2. Metodología para el análisis económico	55
3. Flujo de costos.....	55
4. Flujo de beneficios.....	55
4.1 Flujo de beneficios por recursos adicionales para el otorgamiento de Becas Perú	56
4.2 Flujo de beneficios por recursos adicionales para el otorgamiento de créditos educativos.....	57
5. Evaluación del flujo de beneficios netos.....	57
6. Otros beneficios no cuantificados	57
Conclusiones y recomendaciones.....	59
1. Conclusiones.....	59
2. Recomendaciones	61
Bibliografía.....	62
Anexos.....	66
Notas biográficas.....	85

Índice de tablas

Tabla 1.	Presupuesto asignado y ejecutado. 2012-2016.....	54
Tabla 2.	Presupuesto ejecutado total y ejecutado en gastos operativos. 2012-2016.....	54
Tabla 3.	Flujo de costos incrementales por la implementación del CMI para el período 2017-2021.....	82
Tabla 4.	Flujo de beneficios generados por el incremento en la canalización de Becas Perú para el período 2017-2021.....	83
Tabla 5.	Flujo de beneficios generados por donaciones para financiamiento de créditos educativos para el período 2017-2021.....	83
Tabla 6.	Flujo de beneficios incrementales por la implementación del CMI para el período 2017-2021.....	83
Tabla 7.	Valor actual neto del beneficio neto de la implementación del CMI para el período 2017-2021.....	83

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Fases del proceso de planeamiento estratégico	8
Gráfico 2.	Modelo Kaplan y Norton.....	14
Gráfico 3.	Presupuesto asignado al Pronabec. 2012-2017.....	29
Gráfico 4.	Perspectivas del CMI del Pronabec y su interrelación	42
Gráfico 5.	Mapa estratégico del Pronabec	46
Gráfico 6.	Modelo Kaplan y Norton.....	67
Gráfico 7.	Modelo Niven.....	67
Gráfico 8.	Modelo Bastidas y Feliú.....	68
Gráfico 9.	Modelo Da Silva y González.....	68

Índice de anexos

Anexo 1	Propuestas de adaptación del CMI al sector público	67
Anexo 2.	Estructura organizacional del Pronabec	69
Anexo 3.	Lineamientos generales de gestión establecidos por la Dirección Ejecutiva...	70
Anexo 4.	Articulación del Pronabec con documentos nacionales, sectoriales e institucionales	71
Anexo 5.	Metodología empleada para el diseño del CMI del Pronabec	72
Anexo 6.	Lista de directivos públicos del Pronabec entrevistados	74
Anexo 7.	Lista de expertos entrevistados.....	75
Anexo 8.	Guía de preguntas para entrevistas a expertos.....	76
Anexo 9.	Terminología del CMI y equivalencias con terminología del Ceplan	78
Anexo 10.	Ficha de objetivos estratégicos.....	79
Anexo 11.	Guía de preguntas para entrevistas a directivos públicos del Pronabec	80
Anexo 12.	Diccionario de datos (indicadores por objetivo estratégico)	81
Anexo 13.	Evaluación económica.....	82
Anexo 14.	Tabla balanceada de perspectivas, objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas estratégicas	84

Introducción

1. Identificación del problema de investigación

El 3 de junio de 2016, el Consejo Directivo del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (en adelante Pronabec) aprobó el Plan de Gestión Institucional 2016-2021 “Rumbo al Bicentenario” (en adelante PGI) (Pronabec 2016). Conforme al mencionado plan, constituye objetivo general de la organización el incremento del capital humano con enfoque de equidad e inclusión que contribuya al desarrollo integral del país (Pronabec 2016). Uno de los tres objetivos estratégicos asociados a este objetivo general es la gestión institucional con calidad, eficiencia y eficacia, cuyo tercer objetivo específico consiste en el desarrollo de una gestión institucional moderna, efectiva y ecoeficiente. Y precisamente una de las acciones estratégicas vinculadas a este objetivo específico es el seguimiento y evaluación de los objetivos institucionales (Pronabec 2016), sin embargo, el Pronabec carece a la fecha de un sistema de seguimiento y evaluación que permita el control adecuado de su desempeño organizacional.

Según la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, si bien los esfuerzos por mejorar la gestión pública en el Perú son numerosos y distintos, estos se desarrollan de manera aislada y desarticulada y no necesariamente responden a una orientación de política pública (PCM 2013). Las deficiencias en la prestación de los servicios públicos tienen consecuencias en el bienestar de las personas (PCM 2013). Una de tales deficiencias, centrados ya en el marco del proceso de planeamiento estratégico, consiste precisamente en el limitado seguimiento y evaluación de la gestión en los diferentes niveles de objetivos y responsabilidad (PCM 2013). Conforme a lo señalado en el párrafo previo, esta limitación de gestión se advierte en el Pronabec.

El desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación permite a los funcionarios públicos «aprender de la experiencia anterior, mejorar la prestación de servicios, planificar y asignar los recursos y demostrar resultados como corresponde a su obligación de rendir cuentas a las principales partes interesadas» (Banco Mundial 2004: 5). En este orden de ideas, la ausencia de un sistema de tales características puede ser causa de esfuerzos dispersos e inarticulados que distraigan de la persecución de los objetivos institucionales del Pronabec. Igualmente, puede ser causa de ignorancia sobre cualquier desviación de los resultados esperados y de omisión de la realización de las consiguientes medidas correctivas que permitan reencausar la gestión, afectando así el servicio al ciudadano. No cabe duda, entonces, la necesidad y pertinencia de su implementación. Corresponde, por lo tanto, preguntar por una herramienta de control efectiva para ello.

El cuadro de mando integral (en adelante CMI) es una herramienta de gestión y control estratégico

novedosa, que fue concebida en la década de 1990 para ser empleada en el sector empresarial, donde ha sido probada con gran éxito (Niven 2003). Y es que el CMI traduce la estrategia de una empresa en objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas estratégicas y respectivos responsables en cuatro perspectivas integradas –financiera, del cliente, de procesos internos y de aprendizaje y crecimiento de los empleados– que permiten ver a la organización en su conjunto (Niven 2003). La necesaria relación y dependencia existente entre objetivos estratégicos dentro de una perspectiva y entre perspectivas constituye su rasgo distintivo, pues permite conocer las causas que provocan los resultados obtenidos (Horváth & Partners 2003). La consiguiente definición de indicadores para cada objetivo estratégico y de metas para tales indicadores es garantía de logro de los resultados esperados, pues facilita no solo la implementación de la estrategia, sino también su control. La consideración de iniciativas estratégicas para los objetivos estratégicos identificados y de consiguientes responsables permite llevar la estrategia a la acción (Horváth & Partners 2003).

El PGI de reciente aprobación ha considerado mecanismos participativos en su elaboración, de lo que se infiere que constituye un análisis actualizado sobre la situación del Pronabec y supone, por tanto, una comprensión común sobre el posicionamiento estratégico y sobre el rumbo a seguir, por lo que podría ser considerado como punto de partida para el diseño del CMI.

En tal sentido, con la certeza de la pertinencia, más aún, de la necesidad de desarrollar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación de los objetivos institucionales del Pronabec e interesados en el uso del CMI en tanto herramienta de control estratégico, el presente trabajo de investigación plantea como problema el siguiente: ¿Cómo diseñar un CMI que sea utilizado como una herramienta de control estratégico que coadyuve al logro de los objetivos institucionales del Pronabec, en beneficio de los ciudadanos?

2. Preguntas de la investigación

- Siendo el CMI una herramienta del sector empresarial, ¿qué consideraciones se deben tener en cuenta en el diseño de un CMI como herramienta de control estratégico de la gestión del Pronabec?
- ¿El PGI del Pronabec proporciona elementos para el diseño del CMI?
- ¿Qué elementos deben desarrollarse para el diseño del CMI?
- ¿La implementación del CMI es económicamente viable para el Pronabec?

3. Objetivos de la investigación

El presente trabajo de investigación, que constituye un proyecto de desarrollo estratégico para la mejora de la gestión pública⁴, tiene por objetivos los que se mencionan a continuación.

3.1 Objetivo general

Diseñar un CMI para el control estratégico de la gestión del Pronabec que coadyuve al cumplimiento de los objetivos institucionales, en beneficio de los ciudadanos.

3.2 Objetivos específicos

- Identificar las adaptaciones que deben realizarse para diseñar el CMI como herramienta de control estratégico de la gestión del Pronabec.
- Evaluar los elementos contenidos en el PGI del Pronabec, en términos de su utilidad para el diseño de un CMI como herramienta de control estratégico.
- Desarrollar los elementos que permiten diseñar un CMI como herramienta de control estratégico de la gestión del Pronabec.
- Efectuar el análisis de evaluación económica que permita determinar la viabilidad de la implementación del CMI como herramienta de control estratégico de la gestión del Pronabec.

4. Estructura de la investigación

El trabajo de investigación para el diseño del CMI como herramienta de control estratégico de la gestión del Pronabec se ha estructurado en función a seis capítulos.

En el capítulo I se desarrolla el marco conceptual que da a conocer alcances específicos sobre el planeamiento estratégico y, en particular, sobre el seguimiento y evaluación, espacios en los que opera la figura del CMI. Se distingue la figura del seguimiento respecto de la figura de la evaluación y se determina que corresponde al Pronabec efectuar el seguimiento de su gestión, precisándose la acepción que se dará al seguimiento, a cuyos alcances se asocia la figura del CMI para el Pronabec. La evaluación de su gestión es competencia del ministerio del cual este depende. En relación al CMI, se brinda información sobre sus orígenes, los distintos enfoques según el modelo conceptual que se adopte –esto es, o sistema de medición o sistema de gestión estratégica, también llamados herramienta de control estratégico o herramienta de gestión estratégica, respectivamente–, sus componentes y su estructura; asimismo, se presentan reflexiones académicas a tener en cuenta para su adaptación al sector público.

En el capítulo II se efectúa el diagnóstico de la situación del Pronabec. A tal efecto se informa

⁴ Modalidad de trabajo de investigación a que se refiere el acápite III, literal a) de las “Normas para la elaboración y sustentación de trabajo de investigación de la Maestría en Gestión Pública” de la Universidad del Pacífico.

sobre el enfoque aplicado a la gestión de becas y créditos educativos con anterioridad, relevándose el enfoque actual y los resultados obtenidos. Asimismo, se da cuenta del marco regulatorio y la estructura organizacional y se brindan alcances sobre la gestión a nivel presupuestal, institucional, de recursos humanos y de gobierno electrónico, evidenciándose las debilidades de gestión.

En el capítulo III se construye el alineamiento del PGI a los objetivos de política en materia educativa y se sustenta la idoneidad de la misión, valores y visión que contiene. Igualmente se sostiene la pertinencia de la estrategia del Pronabec. El alineamiento del CMI a estos elementos constituye razón de su eficacia, de ahí la relevancia de su desarrollo.

Posteriormente, en el capítulo IV se presenta la metodología seguida para el levantamiento de información empleada para el diseño del CMI. Luego se construyen el mapa estratégico, la historia de la estrategia y la tabla balanceada que contiene las perspectivas, objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas estratégicas del CMI, y a los responsables de tales iniciativas estratégicas.

El capítulo V se ocupa de la implementación del CMI y, para fines de su incorporación en la vida diaria del Pronabec, se plantea la necesidad de migrar de una estructura de tipo maquina o funcional a un modelo horizontal sustentado en la gestión por procesos, así como en la conveniencia de la automatización del CMI.

Seguidamente, en el capítulo VI se realiza la evaluación económica de la implementación del CMI. A tal efecto se realiza el cálculo a valor presente de los costos y de los beneficios derivados de la actuación del Pronabec, con la implementación del CMI, concluyendo en su viabilidad económica. A continuación, se precisan otros beneficios no cuantificados y que se expresan en términos de eficacia, eficiencia y calidad para la gestión.

5. Justificación de la investigación

A través del presente proyecto de desarrollo estratégico, se pretende contribuir con el Pronabec, procurándole una herramienta para el control eficiente y eficaz de su gestión, que le permita la adopción de decisiones oportunas para la mejora continua en beneficio de los servicios que presta a los ciudadanos. La mejora continua en la gestión incidiría en el cumplimiento de su objetivo general que es el incremento del capital humano con enfoque de equidad e inclusión que contribuya al desarrollo integral del país, lo que aporta a la creación de valor público.

Por otro lado, dados los alcances actuales de la normativa técnica a cargo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (en adelante Ceplan), órgano estatal rector del sistema nacional de la materia, teniendo en cuenta la escasez de experiencias nacionales al respecto y, asimismo, estando a la relevancia de la gestión pública orientada a resultados planteada por la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, se considera que el diseño del CMI como herramienta de control estratégico de la gestión del Pronabec, puede ser una útil contribución para la fase de seguimiento del proceso de planeamiento estratégico objeto de las guías metodológicas del Ceplan. Igualmente, puede serlo para iniciativas similares a cargo de otras instituciones públicas nacionales interesadas en los atributos de esta herramienta y también para la comunidad académica vinculada con este ámbito del conocimiento.

6. Alcances de la investigación

Esta investigación se enfoca en el diseño de un CMI para el Pronabec como herramienta de control estratégico y no de gestión estratégica, pues es interés actual contar con una herramienta a ser empleada en la fase de seguimiento que coadyuve al cumplimiento de los objetivos institucionales. No obstante, los alcances del CMI como herramienta de gestión estratégica y los pasos para transitar a este enfoque serán materia de breve explicación en el capítulo I.

Se reconoce que con ocasión del diseño del CMI será ciertamente necesario un sistema informático para el manejo de los indicadores previstos en él, de modo que se facilite el control de la gestión del Pronabec. No obstante, el proyecto de desarrollo estratégico no incluye una propuesta al respecto, dado que la construcción de la referida plataforma supone conocimientos especializados de la ingeniería del *software* que no forman parte de las competencias logradas con los estudios desarrollados.

Finalmente, se estima conveniente destacar la naturaleza académica de los trabajos de investigación y, en este caso, de los proyectos de desarrollo estratégico. Conforme a ello, en caso de divergencia entre los alcances planteados por los autores especializados en el tema y los propios de la normativa nacional, se está en libertad de efectuar el desarrollo que se estime más conveniente a los propósitos de la investigación, claro está, fundamentándolos con el rigor académico esperado para este tipo de trabajo, como en efecto se ha procurado hacer. En tal sentido, se señala desde ya que el presente documento se aparta de algunos de los conceptos teóricos y alcances contenidos en la normativa técnica emitida por el Ceplan y adhiere a otros.

Capítulo I. Marco conceptual

El CMI opera en el contexto del planeamiento estratégico, particularmente en la fase de seguimiento, según Ceplan, denominada por otros como seguimiento y evaluación, acepción esta última que se adoptará para fines del discurso académico que se realizará más adelante. En tal sentido, para el desarrollo de los alcances del marco conceptual aplicable a planeamiento estratégico y al seguimiento y evaluación, se ha recurrido a autores nacionales y extranjeros, y a la normativa nacional. Específicamente, en relación a la figura del CMI, para el desarrollo del marco conceptual se ha efectuado la revisión y análisis crítico de la literatura especializada contenida en los libros de Robert Kaplan y David Norton, sus creadores, de Paul Niven y de Horváth & Partners, quienes son considerados entre los autores más importantes en este tema. También se ha acudido a los artículos publicados en revistas especializadas, y a ponencias de trabajos presentados en congresos y eventos similares, incluidas las apreciaciones de expertos.

1. Contexto de la gestión pública

El Estado peruano viene impulsando un «proceso para la modernización de la gestión pública, sostenido y con perspectiva de largo plazo, implicando para todas las entidades la realización de acciones orientadas a incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública, de modo que esta pueda cumplir con sus funciones institucionalmente asignadas destinadas a servir más y mejor a los ciudadanos» (PCM 2013: 20). Como consecuencia de ese proceso, en el 2013 aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 que tiene como objetivo general orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública orientada al logro de resultados que impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y en el desarrollo del país (PCM 2013).

Así pues, «la gestión pública moderna es una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano» (PCM 2013: 27). «Implementar la gestión por resultados implicará en el Estado peruano una nueva cultura de gestión pública, reemplazando la ahora dominante que concentra su atención en la formalidad de sus procesos de gestión interna y en el control de los insumos y procedimientos utilizados para ello, por una gestión pública que priorice la entrega de bienes y servicios públicos a los ciudadanos y los resultados en la calidad de vida y oportunidades de desarrollo para estos que se derivan de esos bienes y servicios» (PCM 2013: 55). Se pretende una gestión en la que funcionarios públicos calificados y motivados se preocupen por entender las necesidades de los ciudadanos y organicen los procesos, con el fin de transformar los insumos en los productos que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos (PCM 2013).

Son seis los componentes de la gestión pública orientada a resultados: 1. planeamiento del Estado: políticas de Estado y de Gobierno; 2. planeamiento estratégico; 3. presupuesto para resultados; 4. gestión por procesos; 5. servicio civil meritocrático; y, 6. seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento (PCM 2013). El presente capítulo se dedica al planeamiento estratégico y al seguimiento y evaluación. El marco conceptual se complementa con diversos alcances sobre el CMI, que dan a conocer esta figura y las posibilidades de su adaptación para su implementación en el sector público.

2. Planeamiento estratégico

2.1 Alcances

Según sostiene Armijo (2011), la planificación estratégica es de “larga data”. Si bien su uso más intensivo se da en las empresas privadas alrededor de la década de 1970, fue a mediados de 1980 que la planificación estratégica se devela como instrumento de apoyo a la gestión pública, en el marco de la Nueva Gerencia Pública. Continuando con Armijo (2011: 17): «La planificación estratégica es un proceso que antecede al control de gestión, el cual permite hacer el seguimiento de los objetivos establecidos (...). Cubre aspectos de carácter macro que involucran el mediano y largo plazo y apoya la identificación de cursos de acción para materializar las prioridades institucionales». También señala que «el uso de la planificación estratégica en el ámbito público se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados» (Armijo 2011: 15).

En el país, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PCM 2013: 39) sostiene que «el planeamiento estratégico debe dar la dirección que debe tomar la entidad en el marco de sus mandatos legales y ser la base para diseñar la estructura organizacional y los procesos de gestión que permitan alcanzar los objetivos planteados de la manera más oportuna y eficiente». Por su parte, la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico emitida por el Ceplan (en adelante la Directiva General) (Ceplan 2014: art. 10) define el planeamiento estratégico como el «proceso sistemático construido sobre el análisis continuo de la situación actual y del pensamiento orientado al futuro, el cual genera información para la toma de decisiones con el fin de lograr los objetivos estratégicos establecidos ».

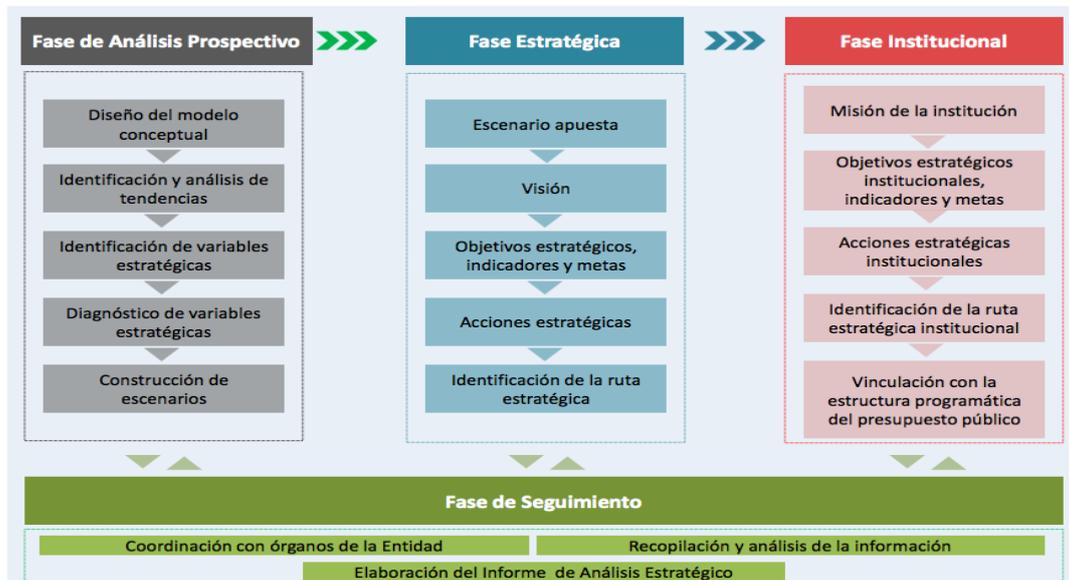
En este trabajo de investigación se emplea el término “planificación estratégica” acorde con los alcances que le asigna Armijo, complementados con los alcances planteados en la citada política nacional y en la Directiva General. A los efectos de esta definición, se hace particular énfasis en

la asociación entre planificación estratégica y mediano y largo plazo, implícitamente común a las tres fuentes.

2.2 Fases del proceso de planeamiento estratégico

De acuerdo con la Directiva General (Ceplan 2014: arts. 25 a 41) el proceso de planeamiento estratégico tiene cuatro fases: a) fase de análisis prospectivo, b) fase estratégica, c) fase institucional y d) fase de seguimiento; cuyo contenido se puede apreciar en el gráfico 1.

Gráfico 1. Fases del proceso de planeamiento estratégico



Fuente: Ceplan (2014).

En la fase de seguimiento «se realiza el seguimiento continuo a los objetivos estratégicos a través de los indicadores establecidos con el fin de retroalimentar el proceso de planeamiento estratégico, así como para la anticipación de riesgos y oportunidades» (Ceplan 2014: art. 13, num. 13.4). Vale la ocasión para citar a Vargas (2016: 43), quien se refiere a esta fase como «fase de seguimiento y evaluación». De acuerdo con este autor, esta fase «asegura la vigencia de los planes de gestión a partir del seguimiento continuo del entorno y del ámbito de aplicación. Esta etapa evalúa el resultado, introduciendo los ajustes pertinentes (...)» (Vargas 2016: 47). Así, en este trabajo se hará referencia a la referida fase como “fase de seguimiento y evaluación”.

El gráfico 1 evidencia claramente que la fase de seguimiento y evaluación es un componente primordial de la planificación estratégica, que retroalimenta a todas sus otras fases. Desde otro ángulo, como afirma Armijo (2011: 17) «la planificación estratégica es la base o el marco para el

establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación de dichos objetivos, es decir, el control de la gestión no se puede realizar sin un proceso previo de planificación estratégica». De hecho, «Una buena planificación nos ayuda a concentrarnos en los resultados que importan, mientras que el seguimiento y la evaluación nos ayudan a aprender de los éxitos y retos pasados y a tomar decisiones con conocimiento de causa de manera que las iniciativas actuales y futuras sean más capaces de mejorar la vida de la gente y ampliar sus posibilidades de elección» (PNUD 2009: 7).

3. Seguimiento y evaluación

De acuerdo con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PCM 2013: 34): «Un elemento imprescindible de la gestión por resultados es el proceso continuo de recolección y análisis de datos que tienen como objetivo el seguimiento y monitoreo de los indicadores de insumo, proceso y producto, así como la evaluación de los resultados e impactos de las actividades, programas y proyectos desarrollados por una entidad, con el propósito de mejorar o garantizar la provisión de productos o servicios a los ciudadanos. [...] se busca medir, con transparencia, la eficacia en el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia en el uso de recursos y la calidad o el grado de satisfacción percibida por los ciudadanos atendidos. Esta información finalmente debe generar el conocimiento adecuado para la mejora continua de la calidad de la acción del Estado en el servicio al ciudadano».

La Directiva General (Ceplan 2014: art. 39), con relación a la fase de seguimiento y evaluación sostiene que esta «contribuye al logro de los objetivos estratégicos a través del control y evaluación continuos de las metas con el fin de retroalimentar el proceso de planeamiento estratégico. Asimismo, considera el seguimiento a los riesgos y oportunidades identificados en la Fase de Análisis Prospectivo. En función del resultado de las mediciones realizadas, se podrán adoptar decisiones estratégicas u operativas, orientadas a asegurar el logro de los objetivos y las metas».

Si bien la normativa del Ceplan no efectúa el distingo entre seguimiento y evaluación, a nivel de la normativa nacional se encuentran alcances esclarecedores en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

Así, la referida política (PCM 2013: 46) señala que «El seguimiento o monitoreo es un proceso organizado para verificar que una actividad o una secuencia de actividades transcurre como se había previsto dentro de un determinado periodo de tiempo. Reporta las fallas en el diseño y la

implementación de los programas y proyectos, permite comprobar si se está manteniendo la ruta hacia el objetivo establecido. Estima la probabilidad de alcanzar los objetivos planeados, identifica las debilidades que deben ser atendidas y oportunamente recomienda cambios y propone soluciones». A esta definición se adhiere el presente trabajo de investigación.

Igualmente, la política en mención (PCM 2013: 46) sostiene que «la evaluación es un proceso por el cual se determinan cambios generados por una actividad o secuencia de actividades, a partir de la comparación entre el estado inicial y el estado actual utilizando herramientas cualitativas y cuantitativas» y señala que la evaluación se divide en dos tipos: «a) la evaluación de gestión, que debe explicar el proceso de gestión y ejecución del plan, programa o proyecto y medir la pertinencia de las acciones y la eficacia de los resultados» (PCM 2013: 46). Complementariamente, se pronuncia la OCDE, citada por Armijo, al señalar que la evaluación de la gestión es la «medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución» (Armijo 2011: 9); «b) la evaluación de impacto que debe analizar los efectos esperados y no esperados, a la luz de los objetivos de la institución en relación con las expectativas de los ciudadanos. La evaluación es una herramienta que va a permitir el aprendizaje y lograr procesos orientados a la mejora continua, tanto de las actividades en marcha, como de la programación, planificación y desarrollo de políticas. Sirve de base para gestionar el conocimiento y capitalizar las buenas prácticas de la gestión» (PCM 2013: 46).

Considerando que el Pronabec es un programa, resulta de particular interés citar textualmente a Armijo (2011: 10) quien sostiene que «Por evaluación de programas públicos se entenderá aquella dirigida a evaluar los impactos o resultados de una intervención pública directa, sobre una realidad social». Más adelante también sostendrá que «En el caso de la evaluación de [...] programas el principal objetivo de la evaluación es el mejoramiento en términos de maximización de eficacia (logro de objetivos buscados), y eficiencia desde el punto de vista de la economía de los medios utilizados, en un contexto de escasez de recursos» (Armijo 2011: 11).

Bobadilla (2012: 149) se pronuncia sobre la diferencia entre el seguimiento (o monitorización) y la evaluación de la siguiente manera: «El primero mide los medios y/o productos que se están empleando y cumpliendo con las actividades que se ejecutan, además de conocer el tiempo y los recursos utilizados, así como la calidad o satisfacción de los ciudadanos sobre dichos bienes o servicios. El segundo, es decir la evaluación, mide las consecuencias (efectos e impactos) que dichos

medios/productos (bienes o servicios) generan en la vida de las personas, sus organizaciones y/o territorios».

Por lo tanto, queda claro que la evaluación se vincula a los resultados y a los impactos logrados sobre una realidad social, mientras el seguimiento se vincula a los insumos, procesos y productos y permite comprobar si se está manteniendo la ruta hacia el objetivo establecido.

Estando a lo expuesto, es importante hacer una nueva remisión a Armijo (2011), para quien los indicadores pueden clasificarse en función a la etapa del proceso productivo, como indicadores de insumo, de proceso, de producto, de resultado intermedio y de resultado final o impacto. Aquellos vinculados a resultado o impacto son objeto de acciones de evaluación y se analizan en el marco de la política pública; mientras, los vinculados a insumo, proceso y producto son objeto de acciones de seguimiento y se analizan en el marco de la gestión pública (PCM 2013; Sotelo 2012; Salazar 2009). Siendo que, según la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Congreso de la República 2007: art. 23, num. 23.1) corresponde a los ministerios formular, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, entonces corresponde a ellos establecer indicadores de resultado e impacto.

Lo anterior lleva a concluir que, en el marco de la política pública, la evaluación del Pronabec debe ser realizada por el ministerio del cual este depende; asimismo que, en el marco de la gestión pública, corresponde al Pronabec, como organismo dependiente de un ministerio, efectuar las acciones de seguimiento de sus actividades. En el primer caso se emplearán indicadores de resultado e impacto; en el segundo, de insumo, procesos y producto. En consecuencia, en el diseño del CMI como herramienta de control estratégico de la gestión del Pronabec deben considerarse indicadores de insumo, procesos y producto.⁵

4. El cuadro de mando integral⁶

4.1 Orígenes del cuadro de mando integral

Hasta hace unas décadas, las acciones ejecutadas no respondían a una planificación estratégica, sino a modelos tradicionales de la contabilidad que se asentaban en una gestión económico-

⁵ En cualquier caso, no correspondería emplear el CMI para hacer evaluación de políticas públicas. Para ello son utilizadas otras metodologías. Según alcances de esta investigación, el CMI está concebido para hacer un control estartégico de la gestión.

⁶ El cuadro de mando integral recibe distintas denominaciones en lengua hispana, entre ellas podemos citar las siguientes: tabla de gestión estratégica, tablero de control balanceado, tablero de control integral. También es conocido por su denominación en inglés como *balanced scorecard*. Para todos los efectos, cuando la literatura revisada haga referencia a cualesquiera de tales denominaciones, en este trabajo de investigación se empleará la expresión “cuadro de mando integral” bajo su abreviatura “CMI”.

financiera y, por tanto, en la medición de resultados sobre la base de indicadores financieros. El uso de indicadores exclusivamente financieros, no obstante, llevaba aparejado el riesgo de generar una visión miope respecto a la marcha de la empresa. En efecto, como sostiene Niven (2003), las tradicionales medidas financieras fueron pensadas para comparar períodos previos basados en niveles internos de resultados. Estos datos son de poca ayuda como indicadores de problemas u oportunidades relacionadas con los clientes, la calidad o los empleados.

Salgueiro (2001) da a conocer los problemas que supone utilizar únicamente datos financieros, provenientes de la contabilidad, para controlar la marcha de las empresas. Estos problemas son básicamente tres: los datos que vienen de la contabilidad se refieren a hechos ya pasados y puede ocurrir que no sean de interés; los indicadores no suelen estar relacionados entre sí; y, cada vez son más importantes los aspectos intangibles, de los cuales nada dice la información de contabilidad.

En su evolución, en el entorno competitivo generado por la era de la información, las empresas con mejores resultados superaron el modelo tradicional de la contabilidad para valorar activos intangibles que garantizan el éxito a largo plazo. Es en este contexto que años después surge el CMI.

El CMI fue desarrollado en Estados Unidos, en 1992, por Robert Kaplan, profesor de contabilidad de la Universidad de Harvard, y David Norton, consultor empresarial en gerencia de intangibles y estrategia. Kaplan y Norton consideraban que las medidas financieras de la actividad empresarial no eran adecuadas para aquel entorno. Esta apreciación los llevó a realizar un estudio de investigación a una docena de empresas explorando nuevos métodos para medir la actividad y los resultados (Niven 2003). El estudio se denominó “La medición de los resultados en la empresa del futuro” (Kaplan y Norton 2011a).

Las empresas que participaban en el estudio consideraban que su capacidad para crear valor se veía afectada por su dependencia de las medidas financieras. Luego de discutir distintas alternativas, convinieron en la idea de un cuadro de mando en el que las mediciones reflejaran las actividades de toda la empresa: cuestiones relacionadas con los intereses de los accionistas, los clientes, los procesos internos y las actividades de los empleados (Niven 2003); un cuadro de mando que equilibrara la exactitud y la integridad de las medidas financieras, con los impulsores de los futuros resultados financieros a los que la empresa recurriría para alcanzar su misión y sus objetivos estratégicos⁷ (Niven 2003). Kaplan y Norton denominaron este nuevo modelo de

⁷ De acuerdo con Niven (2003), el concepto relativo a los impulsores de futuros resultados financieros aplica, por

medición de la actuación como “cuadro de mando integral”. El concepto fue resumido hasta en tres artículos publicados en “Harvard Business Review” (Niven 2003), en los años 1992, 1993 y 2006, respectivamente.

En los cuatro años siguientes, Kaplan y Norton descubrieron que las empresas que habían adoptado el CMI no solo lo usaban para complementar las medidas financieras con los impulsores de futuros resultados financieros, sino también para comunicar sus estrategias a través de otras medidas seleccionadas. Así, el CMI fue ganando relevancia entre las empresas de todo el mundo como herramienta clave para la puesta en marcha de la estrategia (Niven 2003), lo que se evidencia al haber sido catalogada como la sexta herramienta gerencial más usada en el mundo (Rigby 2015).

Bastidas y Feliú (2003: 25) resaltan que «más que un conjunto de indicadores que miden hechos económicos, operaciones o transacciones, el cuadro de mando integral contempla la visión integral de la empresa y su estrategia, considerada desde cuatro perspectivas o aspectos diferentes: la perspectiva financiera, la perspectiva de los clientes, la perspectiva de los procesos internos del negocio y la perspectiva del aprendizaje y crecimiento, las cuales se vinculan entre sí, a través de relaciones de causa y efecto. De esta forma la visión se expresa en términos estratégicos y esta a su vez se traduce en objetivos operativos».

4.2 Modelo conceptual del cuadro de mando integral⁸

Conforme a lo anterior, se puede apreciar que con el transcurrir de los años el CMI ha sido utilizado para dos propósitos: inicialmente como instrumento para la medición del trabajo que realiza la empresa y, posteriormente, para la puesta en práctica de la estrategia de la empresa (Niven 2003). Esto constituye una evolución de la herramienta. En efecto, como sostienen Kaplan y Norton (2011a: 13): «el cuadro de mando integral ha evolucionado de un sistema de indicadores mejorado para convertirse en un sistema de gestión central». De ahí que de él los citados autores expresen: «El cuadro de mando integral traduce la estrategia y la misión de una organización en un amplio conjunto de medidas de la actuación, que proporcionan la estructura necesaria para un sistema de gestión y medición estratégica» (Kaplan y Norton 2011a: 18).

ejemplo, a la satisfacción y fidelidad de los clientes, a la innovación continua y al aprendizaje organizativo, por mencionar solo algunos. Se trata entonces, como veremos más adelante, de indicadores no financieros..

⁸ Entre los críticos a las asunciones básicas al modelo del CMI al sector público destacan Guerrero y Hernández (2000) y Bastidas y Feliú (2003).

4.2.1 El cuadro de mando integral como sistema de medición

Como sostienen Kaplan y Norton (2011a: 36) «medir es fundamental para cumplir la estrategia». En la misma línea, es conocida en círculos de mejora la siguiente máxima: “Si no puedes medirlo, no puedes gestionarlo”. Niven (2003: 359) ilustra los alcances de la medición al señalar que «Cuando se usa el cuadro de mando integral como sistema de medición, las empresas comparan los resultados actuales con unas referencias predeterminadas».

En relación con el CMI concebido como sistema de medición, Kaplan y Norton (2011a: 25) señalan que «el cuadro de mando integral expande el conjunto de objetivos de las unidades de negocio más allá de los indicadores financieros. Los ejecutivos de una empresa pueden ahora medir la forma en que sus unidades de negocio crean valor para sus clientes presentes y futuros, y la forma en que deben potenciar las capacidades internas y las inversiones en personal, sistemas y procedimientos que son necesarios para mejorar su actuación futura».

Kaplan y Norton (2011a: 25) precisan que «El cuadro de mando integral mide la actuación de la organización desde cuatro perspectivas: las finanzas, los clientes, los procesos internos, y la formación y crecimiento». El gráfico 2 es ilustrativo al respecto.

Gráfico 2. Modelo Kaplan y Norton



Fuente: Da Silva y González (2004).

De acuerdo con Horváth & Partners (2003: 54), «las perspectivas representan a los bloques relevantes de los temas respecto a los cuales la estrategia del área correspondiente debe realizar sus declaraciones». Estos autores sostienen que «El cuadro de mando evita el aislamiento de las perspectivas, porque las convierte en algo explícito y las contempla como interdependientes y de igual importancia» (Horváth & Partners 2003: 55). Señalan también que «La función de las perspectivas del cuadro de mando integral es fijar, ya antes del proceso para la determinación de la estrategia, un modelo de pensamiento que garantice que se van a tener en cuenta todos los

aspectos importantes de la empresa y además en una relación equilibrada» (Horváth & Partners 2003: 54). Las perspectivas se vinculan entre sí a través de cadenas de causa-efecto y contribuyen conjuntamente a medir el cumplimiento de la estrategia que se quiere seguir.

Salgueiro (2001: 54) explica con claridad esta cadena de causa-efecto entre las perspectivas del modelo de Kaplan y Norton: «si la forma de trabajar de los empleados mejora, mejorarán también los procesos internos de la compañía. Si mejoran los procesos de la empresa en general, los clientes estarán más satisfechos, porque les llegarán productos-servicios más rápidamente y en las condiciones que ellos desean; por tanto, comprarán más y mejorarán también, por ello, los resultados financieros de la empresa».

Particularmente, en relación con la perspectiva financiera Horváth & Partners (2003: 55-6) indican que la cuestión de fondo es la siguiente: «¿Qué objetivos se derivan de las expectativas financieras de nuestros inversores?» Esta perspectiva representa la mira para el éxito o el fracaso de una estrategia. Contiene los objetivos e indicadores que miden el resultado financiero de la ejecución de la estrategia.

Sobre la perspectiva de clientes, Horváth & Partners (2003: 56) señalan que la cuestión de fondo es la siguiente: «¿Qué objetivos deben fijarse, teniendo en cuenta la estructura y las demandas de nuestros clientes, para alcanzar nuestros objetivos financieros?». Esta perspectiva se interesa en los objetivos que afectan la presencia y el posicionamiento en el mercado.

En cuanto concierne a la perspectiva de procesos internos, de acuerdo con Horváth & Partners (2003: 56) la pregunta que debe hacerse es la siguiente: «¿Qué objetivos deben fijarse, con respecto a nuestros procesos, para poder cumplir los objetivos de las perspectivas financiera y de clientes?». De acuerdo con Niven (2003), en esta perspectiva se identifican los procesos clave en los que la empresa debe destacar para continuar añadiendo valor para los clientes y finalmente para los accionistas, para lo cual es probable que deba identificar procesos internos completamente nuevos y no solo centrar los esfuerzos en la mejora de los existentes.

Finalmente, la perspectiva de formación y crecimiento, también conocida como perspectiva de aprendizaje y crecimiento, es profundizada y vista por Horváth & Partners (2003) como perspectiva de los potenciales que sirven para el desarrollo de la infraestructura estratégicamente necesaria (empleados, conocimiento, innovación, capacidad innovadora y creatividad, tecnología, información y sistemas de información) para una mejora y crecimiento a largo plazo de la empresa. Supone invertir en la formación, puesta al día de las personas, así como en la

potenciación de la tecnología de los procedimientos. En esta perspectiva, para estos autores la cuestión de fondo es «¿Qué objetivos deben fijarse, con respecto a nuestros potenciales, para poder hacer frente a los retos presentes y futuros?» (Horváth & Partners 2003: 58). Para Bastidas y Feliú (2003: 26) en esta perspectiva «se plantea cómo mantendremos y sustentaremos nuestra capacidad de cambiar y mejorar para conseguir alcanzar nuestra visión».

Kaplan y Norton explican que las cuatro perspectivas mencionadas «deben considerarse un patrón, no un chaleco de fuerza» (Niven 2003:138), lo que sustenta la flexibilidad de las perspectivas, pues tanto su número como su denominación deben responder a las necesidades de cada organización. Por su parte, Horváth & Partners (2003: 99) sostienen que «En efecto, no existen perspectivas universalmente correctas, sino solo aquellas que son individualmente útiles».

Desde este enfoque, D'Alessio (2015: 573) sostiene que el CMI «facilita la evaluación de la estrategia a través de la medición y comparación».

Cabe indicar que son varios los autores que se aproximan al CMI asociándolo al control estratégico. Se cita al efecto a D'Alessio (2015), que se refiere a él como herramienta de control estratégico, a Bombini y Diblasi (2011) que hacen mención a él como instrumento de control estratégico, y a Guerrero y Hernández (2000) que aluden a él como herramienta de gestión que incorpora los elementos de un sistema de control estratégico.

Es este el enfoque a que se recurre para el desarrollo del proyecto de desarrollo estratégico; enfoque que lleva a situar el CMI como herramienta de seguimiento en la fase de seguimiento y evaluación del proceso de planeamiento estratégico. Desde este enfoque, como sostiene Niven (2003), el CMI resulta eficaz en tanto permite informar frecuentemente los resultados de la gestión.

Por estimar que se trata de una acepción más explícita en cuanto a su contenido, en este trabajo de investigación se hace referencia al CMI en tanto herramienta de control estratégico –término que comprende aspectos relativos a medición y comparación para la ulterior acción–. Si bien es cierto la referencia al CMI como sistema de medición tiene el mismo contenido, se considera que esta expresión no permite hacer esa inferencia, lo que puede afectar la comprensión de sus alcances.

4.2.2 El cuadro de mando integral como sistema de gestión estratégica

Si bien, como sostiene Niven (2003: 41), «la intención original del sistema de cuadro de mando

era equilibrar las cifras financieras históricas con los impulsores de valor futuro para la empresa [...]», para Kaplan y Norton (2011a: 38) «el verdadero poder del cuadro de mando integral aparece cuando se transforma de un sistema de indicadores en un sistema de gestión». Y es que usado de esta forma, el CMI resulta una herramienta fundamental para coordinar las acciones con su estrategia (Niven 2003).

De acuerdo con Niven (2003), la integración del CMI en el sistema de gestión de la empresa determina su transición como sistema para medir a herramienta de gestión estratégica. Para ello, tanto Niven (2003) como Horváth & Partners (2003) sostienen que se requiere: a) comunicar el CMI al interior de la organización por medio de la derivación descendente de los objetivos hacia los niveles inferiores (“aplicación del CMI en cascada”), lo que permitirá alinear a toda la empresa y exigir responsabilidad por los resultados en todos sus niveles; b) vincular presupuesto y planificación a las metas establecidas para obtener un control continuo sobre el logro de los objetivos; y, c) adaptar los sistemas de incentivos de los empleados para la fijación de los objetivos operativos y acciones estratégicas, a través de acuerdos personales de objetivos. Horváth & Partners (2003: 486) señalan que esto «permite que la empresa y sus unidades organizativas consigan una orientación unitaria». Los citados autores finalizan refiriendo que cuando esto se da, se habrán creado las condiciones necesarias para una organización con un enfoque hacia la estrategia, esto es –en otras palabras–, se habrán generado las condiciones para la adecuada implementación del CMI como herramienta de gestión estratégica.

Kaplan y Norton (2011a) y también Niven (2003) consideran que cuando el CMI es utilizado como un sistema de gestión estratégica para gestionar la estrategia de la empresa a largo plazo, se alivian muchas de las cuestiones relacionadas con la implementación efectiva de la estrategia, entre tales, se clarifica la estrategia y se consigue consenso sobre ella; se comunica la estrategia a toda la organización; se vinculan los objetivos estratégicos con los objetivos a largo plazo y los presupuestos anuales; se identifican y alinean las iniciativas estratégicas; se realizan revisiones estratégicas periódicas y sistemáticas; y, finalmente, se obtiene el *feedback* para aprender sobre la estrategia y mejorarla. Entre estos efectos, especial atención merece el aspecto relativo a la comunicación de la estrategia a la organización, por tratarse del atributo más potente del sistema.

Es importante citar a Bastidas y Feliú (2003: 29), quienes señalan que «las empresas que han adoptado el CMI [como sistema de gestión estratégica], han colocado la estrategia en el centro de su sistema de gestión, para movilizar y guiar el proceso de cambio organizacional, que les permita

adaptarse continuamente a las nuevas exigencias marcadas por un entorno dinámico y competitivo».

Bajo estas consideraciones, el CMI es concebido como herramienta de gestión estratégica; alcance que no es parte de la propuesta objeto de este proyecto de desarrollo estratégico.

4.3 Componentes del cuadro de mando integral

Los componentes de todo CMI son la misión, los valores, la visión y la estrategia de la empresa (Niven 2003). Parafraseando a Niven (2003), el CMI traduce la misión, los valores, la visión y la estrategia mencionados en objetivos estratégicos e indicadores en cada una de las cuatro perspectivas, permitiendo así que los empleados estén en línea con todos aquellos. Siendo esto así, la eficacia del CMI supone su alineamiento con todos estos componentes.

Se presentan a continuación los alcances de los referidos componentes: a) «la declaración de misión define el propósito principal de la empresa, o sea, por qué existe» (Niven 2003: 107); b) los valores representan las creencias firmemente defendidas dentro de la empresa y los principios intemporales para guiar la toma de decisiones y para alcanzar la misión (Niven 2003); c) la declaración de visión define dónde se quiere llegar en el futuro. Proporciona el medio de aclarar la dirección, motivar la acción y coordinar los esfuerzos. Es base para formular estrategias y objetivos. Siempre viene después de la misión (propósito) y los valores (Niven 2003); d) las estrategias son «medidas que se toman para garantizar el éxito a largo plazo de una empresa» (Horváth & Partners 2003: 487). Niven (2003:132-3) señala que «El cuadro de mando describe la estrategia, desglosándola en sus partes componentes a través de los objetivos y las medidas elegidas en cada una de las cuatro perspectivas», y concluye que «no se puede dominar el verdadero poder del cuadro de mando integral sin contar con una estrategia que impulse su construcción». Y Horváth & Partners (2003: 487), por su parte, insisten en esta apreciación al referir que, por tanto, «La estrategia es el punto de partida para cualquier cuadro de mando integral».

4.4 Estructura del cuadro de mando integral

Horváth & Partners (2003: 185) acertadamente indican que «el desarrollo de un cuadro de mando integral debe producirse de forma ordenada, estructurada y lógica», con base en un procedimiento riguroso que garantice que se tengan en cuenta todas las especificaciones y todos los requerimientos del concepto. Solo si esto se cumple queda garantizada la eficacia del CMI. Para este propósito, estos autores plantean una estructura de base organizada en cinco niveles, los que

constituyen el núcleo para la implantación del CMI. El resultado de este esfuerzo que se presenta en tablas, en representaciones de causa-efecto y en descripciones, procura una comprensión unitaria de la estrategia (Horváth & Partners 2003). Los niveles en que se organiza la estructura de base son los siguientes:

Nivel 1: Derivar objetivos estratégicos

Horváth & Partners (2003: 186) sostienen que «La determinación de los objetivos estratégicos para cada perspectiva constituye el punto de partida para todas las demás actividades durante la elaboración del cuadro de mando integral». Igualmente, los autores señalan que «La utilización de perspectivas soporta este proceso de forma duradera» (2003: 187) y que «La asignación de perspectivas pretende evitar un pensamiento unilateral durante la derivación y la consecución de los objetivos» (2003: 486). Los objetivos estratégicos «Se determinan a partir de la línea estratégica de impulso» (2003: 491). Por su parte, Choque (2016: 118) aclara qué se entiende por líneas estratégicas de impulso al señalar que se trata de «las grandes áreas de intervención transversal en la organización».

Horváth & Partners (2003) caracterizan los objetivos estratégicos en el sentido del CMI y al respecto señalan que estos son específicos para la empresa, son individuales y no se pueden intercambiar; trasladan la estrategia por medio de declaraciones orientadas hacia la acción para las correspondientes perspectivas; y, dividen las declaraciones estratégicas de la estrategia en sus componentes. Los objetivos estratégicos «son aquellos pocos objetivos decisivos de los que depende realmente el éxito de la estrategia» (Horváth & Partners 2003: 201). Acotan luego que «Son los objetivos estratégicos –y no los indicadores– los que forman el núcleo de un cuadro de mando integral» (Horváth & Partners 2003: 104), pues consideran que los mejores indicadores son inútiles si los objetivos estratégicos en los que se basan no describen correctamente la estrategia. También acotan que el CMI se concentra en los objetivos estratégicos, y que en modo alguno puede sustituir los sistemas operativos de control. «Estos siguen siendo necesarios para controlar los factores estándar para un funcionamiento sin problemas» (Horváth & Partners 2003: 104). Estos autores recomiendan no representar más de cuatro o cinco objetivos para cada perspectiva, a fin de no perder el control, con una limitación de hasta veinte objetivos.

Por su parte, Kaplan y Norton (2011a) señalan que para desarrollar objetivos –y también indicadores– para la perspectiva del cliente resulta clave identificar la propuesta de valor añadido que se agregará a los segmentos seleccionados. Y sobre la propuesta de valor añadido, sostienen que esta representa los atributos que las empresas suministran, a través de sus productos y servicios, para crear fidelidad y satisfacción en los segmentos de clientes seleccionados, esto es, en su público objetivo. Para estos

autores, la propuesta de valor añadido al cliente responde a la pregunta «¿Qué es lo que la empresa ha de entregar a sus clientes para alcanzar un alto grado de satisfacción, retención, adquisición y, por tanto, de cuota de mercado?» (Kaplan y Norton 2011a: 94).

Nivel 2: Construir relaciones causa-efecto

De acuerdo con Horváth & Partners (2003), la representación de las cadenas causa-efecto se denomina “mapa estratégico” y reflejan la causalidad de las ideas estratégicas. Para estos autores, las cadenas causa-efecto, entre otros aspectos, muestran las relaciones y las dependencias existentes entre los objetivos estratégicos dentro de una perspectiva y de los objetivos estratégicos entre las perspectivas; dan a conocer las relaciones y la importancia de los diferentes objetivos; fomentan la comprensión conjunta de toda la estrategia; representan cómo deben actuar conjuntamente las diferentes áreas para poder ejecutar la estrategia, promoviendo así la colaboración entre directivos y entre las áreas; convierten la lógica de los objetivos estratégicos en algo imaginable y, por tanto, comunicable; y, finalmente, proporcionan el modelo de definición para el éxito estratégico. Y esto último es así, porque, como señala Niven (2003: 220): «Las relaciones que describimos en nuestros mapas estratégicos representan una fuerza unificadora que fortalece a todo el sistema y nos lleva a alcanzar nuestra estrategia».

Horváth & Partners (2003) precisan que durante la elaboración de las relaciones causa-efecto debe velarse por representar solo relaciones estratégicamente premeditadas y sin redundancias, a fin de incrementar la claridad y la fuerza de expresión de las representaciones, pues de lo contrario se corre el riesgo de que se torne inservible en la práctica y que con ello pierda su valor informativo. En efecto, «Las relaciones causa-efecto representan el instrumento más importante para la comunicación, por tanto, deben ser convincentes y fáciles de comprender» (Horváth & Partners 2003: 288).

Según anotan Horváth & Partners (2003), es importante resaltar que muchas de las conexiones de causa-efecto no se pueden asegurar científicamente. El mapa estratégico que se desarrolla es un instrumento que entonces representa de manera transparente suposiciones.

Es pertinente hacer referencia a la denominada historia de la estrategia. Niven (2003) afirma que para dominar el poder de comunicación de los vínculos causa-efecto, se necesita tanto el mapa estratégico como una corta narración que acompañe dicho mapa. Se trata de la historia de la estrategia. Horváth & Partners (2003) definen la historia de la estrategia como la explicación precisa de la estrategia a la que se aspira, cuando se describen todos los objetivos estratégicos y todos los enlaces entre los objetivos estratégicos en un texto encadenado.

Nivel 3: Seleccionar los indicadores

Sobre este punto, Horváth & Partners (2003) sostienen que los indicadores permiten expresar los objetivos estratégicos de forma clara e inequívoca y realizar el seguimiento del desarrollo de la consecución del objetivo estratégico. A través de la medición de los objetivos estratégicos se pretende influir sobre el comportamiento en un determinado sentido. Igualmente, estos autores refieren que «para mantener una complejidad reducida y garantizar el enfoque, el número de indicadores por objetivo estratégico debería limitarse a un máximo de tres. Si se requieren más indicadores, quizá deba pensarse en dividir el objetivo» (Horváth & Partners 2003: 250).

También efectúan precisiones técnicas de utilidad en relación a los indicadores. Por ejemplo, señalan que para aquellos indicadores ya existentes debe aclararse su disponibilidad y para aquellos que aún no existen deben iniciarse los pasos para su implantación. Igualmente, señalan que un CMI se puede aplicar aun si faltan indicadores. Asimismo, que la identificación y el desarrollo de indicadores nuevos marcan la calidad del CMI (Horváth & Partners 2003).

Kaplan y Norton (2011a) introducen a su propuesta de CMI el tema de los indicadores de resultados y de los inductores. Refieren que debe observarse un equilibrio entre los indicadores de resultados –también llamados indicadores históricos, pues son los resultados de esfuerzos pasados– y los inductores –también llamados indicadores previsionales, pues impulsan la actuación futura. Recogiendo este planteamiento, Niven (2003) denomina estos indicadores como pasados y futuros, respectivamente, y señala que los indicadores pasados denotan resultados de acciones realizadas previamente; mientras, los indicadores futuros son las medidas que llevan (o impulsan) los resultados alcanzados en los indicadores pasados. Coincidiendo con Kaplan y Norton, Niven (2003) sostiene que un buen CMI debe contener una combinación de ambas clases de indicadores, y precisa que deben estar presentes en todo el cuadro de mando. Y luego, explicando la interdependencia entre ambos y sustentando, por tanto, la necesidad de plantear ambos tipos de indicadores en un CMI, Niven (2003: 159) afirma que «Los indicadores pasados, sin impulsores de los resultados, no sirven para informarnos sobre cómo esperamos alcanzar nuestros resultados. Por el contrario, los indicadores futuros pueden dar señas de mejoras importantes a través de la organización, pero por sí mismos no revelan si dichas mejoras también significan mejores resultados financieros y con los clientes».

Nivel 4: Fijar los valores de los objetivos

A decir de Horváth & Partners (2003: 265), «solo cuando se ha fijado un valor del objetivo, se considera que se ha descrito por completo un objetivo estratégico. Los buenos valores de los

objetivos deben ser exigentes y ambiciosos pero creíbles en su consecución. Deberían tener una relación con la realidad, es decir, con respecto al nivel de partida y con respecto a las inversiones necesarias para modificar dicho nivel». Los autores aluden, entonces, al valor del que parte el indicador y al valor que se plantea que alcance. En el primer caso se trata de la línea de base y, en el segundo caso, de la meta. Ciertamente, de acuerdo con Sánchez (2003: 41) la línea de base es «la primera medición de los indicadores seleccionados para evaluar el cumplimiento de los objetivos de una acción permanente o temporal que debe definirse al inicio del plan institucional, con la finalidad de contar con un “punto de partida” para compararlo con los resultados alcanzados».

Conforme con Horváth & Partners (2003), los valores de los objetivos se fijan para cada año. Normalmente, el horizonte temporal de los valores de los objetivos del CMI engloba, en forma análoga a la planificación estratégica, entre tres y cinco años.

Sobre la información de los valores para los objetivos, Horváth & Partners (2003) sostienen que se puede acudir al *benchmarking*, resultados de encuestas de clientes y empleados, datos del pasado o a la evaluación empresarial. Los citados autores refieren igualmente que en los sistemas de control modernos se muestra en colores el status del comportamiento de los indicadores, pero para ello es necesario definir los valores umbral para los valores de los objetivos estratégicos. (Horváth & Partners 2003) Propuesta similar efectúa Niven (2003).

Nivel 5: Determinar acciones estratégicas

Al respecto, de acuerdo con Horváth & Partners (2003: 275) «normalmente las actividades resultantes del trabajo diario no son suficientes para alcanzar los objetivos estratégicos fijados. Por eso es necesario que la ejecución de cada uno de los objetivos estratégicos sea flanqueada por medidas que no procedan del cumplimiento del trabajo del día a día. Este tipo de medidas, que están en relación directa con los objetivos del cuadro de mando integral, es lo que llamamos acciones estratégicas. Las acciones estratégicas pueden ser proyectos internos de la empresa, o cualquier otra actividad que no forme parte del día a día del negocio y que requiera recursos especiales». Para Horváth & Partners (2003: 285) «A modo de sinónimo también suelen utilizarse expresiones como “iniciativas estratégicas”, “medidas” o “proyectos”». En este trabajo de investigación, se opta por el uso del término “iniciativa estratégica”.

Siguiendo con Horváth & Partners (2003), las acciones estratégicas se asignan directamente a los objetivos estratégicos correspondientes; sin embargo, como ninguna empresa cuenta con los recursos

suficientes para ejecutar todas las acciones estratégicas concebidas, es necesario priorizar. Aquellas que finalmente se aprueben servirán de base para la determinación del presupuesto estratégico.

Para finalizar, Horváth & Partners (2003: 275) afirman que «Las acciones estratégicas concretan y activan la operatividad de los objetivos cumpliendo así la reivindicación del cuadro de mando integral: “¡Trasladar la estrategia a la acción!”». Pero agregan que a fin de apoyar a que esto ocurra, «es indispensable nombrar a un responsable de la acción estratégica. Solo así se estará influyendo sobre el comportamiento y se convertirá la acción estratégica en eficaz» (Horváth & Partners 2003: 290).

4.5 Aplicación del cuadro de mando integral al sector público

Bastidas y Feliú (2003) sostienen que la nueva gestión pública viene adoptando las prácticas de gestión utilizadas por el sector privado, con el objeto de mejorar la gestión en las entidades públicas, para de esta forma lograr un servicio más eficiente y efectivo. Y con respecto al CMI, informan que se ha detectado también una tendencia favorable para su utilización en el sector público. Para Kaplan y Norton, citados por Niven (2003), si bien el enfoque y la aplicación del CMI han estado dirigidos hacia el sector privado con ánimo de lucro, la oportunidad de que mejore la gestión de empresas gubernamentales es aún mayor. En todo caso, en cuanto respecta al horizonte temporal, Kaplan y Norton (2011b) informan que ya hacia 1996 la migración del CMI hacia los sectores gubernamentales se encontraba en estado embrionario, y que fue hacia los años 2000 que el concepto fue aceptado ampliamente y adoptado a nivel mundial. Queda así claro que el empleo del CMI en organizaciones públicas, aunque reciente, viene siendo una realidad y una oportunidad.

Sobre la utilidad de la adaptación del CMI en el sector público, Da Silva y González (2004: 6) afirman que «la aplicación de esta herramienta podría servir como instrumento de implementación de un efectivo control de la actividad estatal, permitiendo conciliar los objetivos de perfeccionamiento (perspectiva de innovación y crecimiento) y racionalización de los servicios públicos (perspectiva de los procesos internos), con el objeto de optimizar la utilización de los recursos con costes mínimos y, consecuentemente, con menores déficits (perspectiva financiera), dentro de un enfoque orientado a los resultados, es decir, procurando la maximización de la satisfacción de los ciudadanos (perspectiva de los clientes)». Particular interés reviste el planteamiento de Bombini y Diblasi (2011: 61), quienes consideran que «por sus características de instrumento de control estratégico, es conveniente el empleo del cuadro de mando integral para monitorear la ejecución de los planes del gobierno y su comunicación a todo el aparato administrativo», opinión que comparten con Da Silva y González (2004).

Siendo que entonces resulta conveniente la aplicación del CMI al sector público, ¿cómo lograrlo?

Da Silva y González (2004: 5) refieren que «los defensores de la aplicación de instrumentos de control de gestión en la esfera pública recurren a los conceptos de adaptación e innovación y consideran que la aplicación de una técnica originada en el sector privado necesita no solo de adaptaciones para adecuarse a las peculiaridades de este ambiente organizacional, sino además disponer de herramientas innovadoras propias». Continúan sosteniendo que «Mientras para algunos autores la aplicación del CMI al sector público exige únicamente introducir determinados cambios conceptuales en el modelo original, manteniendo sus cuatro perspectivas, adaptando sus contenidos a la realidad de las administraciones públicas y alterando circunstancialmente las relaciones de causa y efecto entre dichas perspectivas, otros autores, por el contrario, no están de acuerdo con este planteamiento y creen que los cambios a introducir han de ser de naturaleza estructural, siendo preciso suprimir, incluir, sustituir o desglosar perspectivas a fin de adecuar mejor el modelo a la realidad de la Gestión Pública» (Da Silva y González 2004: 7). Este trabajo de investigación aplica a la segunda postura.

Para Kaplan y Norton, citados por Bastidas y Feliú (2003: 34) «la mayoría de las administraciones públicas tuvieron dificultades con la estructura original del CMI, pues la perspectiva financiera aparecía en la parte superior, por lo que planteaban modificar su arquitectura, para colocar a los usuarios o beneficiarios en la parte alta de la jerarquía». Coincidiendo con Bastidas y Feliú, siendo que las organizaciones públicas tienen como fin perseguir el bienestar común y no el lucro, la perspectiva financiera correspondiente a los intereses de los accionistas no puede situarse en el ápice de las perspectivas. En efecto, de acuerdo con Kaplan y Norton (2011b: 147) «Dado que alcanzar el éxito financiero no es el objeto primordial de la mayoría de estas organizaciones, la estructura se puede modificar para colocar a los clientes, a los beneficiarios o a la sociedad en la parte más alta de la jerarquía».

Para el manejo exitoso del CMI en el sector público, Bastidas y Feliú (2003) puntualizan que este debe ajustarse a las diferentes condiciones, situaciones y características particulares que rodean el ámbito de actuación de las entidades públicas, especialmente a los diversos actores que directa o indirectamente afectan su gestión.

En todo caso, las posibilidades de modificación del modelo inicial son innumerables, especialmente cuando se piensa en la diversidad de organizaciones públicas existentes. En anexo 1 se muestran sendas propuestas de adaptación del CMI al sector público presentadas por Kaplan y Norton, por

Niven, por Bastidas y Feliú y, finalmente, por Da Silva y González.

Así pues, la aplicación del CMI en el sector público exige efectuar algunas adaptaciones e innovaciones al modelo original, incidiendo en la estructura, particularmente en términos de las perspectivas, su interrelación y nivel de prioridad, así como de las particularidades de las relaciones de causa-efecto, considerando las características propias de las organizaciones públicas y su propósito final, esto es, el servicio a los ciudadanos. Adicionales adaptaciones podrán ser necesarias en consideración a particularidades de la regulación y condiciones aplicables a las organizaciones públicas de cada país. Como se verá más adelante, tal es el caso peruano.

A nivel de experiencias previas con relación a la aplicación del CMI al sector público, con base en Kaplan y Norton (2011b) y en Da Silva y González (2004), se cita el CMI de la Municipalidad de la ciudad de Charlotte (EE.UU), que mantiene las cuatro perspectivas pero en orden diferente; la Procurement Executives' Association – PEA (EE.UU.), que recomendó la utilización generalizada del CMI en las agencias públicas norteamericanas; la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) que está desarrollando una serie de documentos orientados a la implantación del CMI en ayuntamientos, universidades, instituciones sanitarias, entidades públicas e instituciones sin fines de lucro, entre otras. Igualmente, con base en Kaplan y Norton (2004), cabe hacer referencia a los casos de la Real Policía Montada del Canadá, a la Administración de Desarrollo Económico (EDA) del Departamento de Comercio de Estados Unidos, al Ministerio de Defensa del Reino Unido y al sistema escolar del condado de Fulton en Georgia, Estados Unidos.

En el sector público peruano, se conoce el caso del Hospital Nacional Cayetano Heredia. Según informa la Revista Médica Herediana (2010), la aplicación del CMI fue útil como instrumento de seguimiento y control de la ejecución del Plan Estratégico Institucional. El estudio se realizó desde enero 2008 a junio de 2009 y entre sus resultados figuran los siguientes: reducción de los rechazos por prestaciones valorizadas al Seguro Integral de Salud de 13,64% a 8,93%; disminución de las operaciones suspendidas de 13,04% a 9,83% (número de intervenciones quirúrgicas que siendo programadas no se realizaron); y, optimización de la utilización de camas de 79,23% a 91,15%. En adición a esta, no se conocen experiencias relevantes de implementación del CMI en el país.

Capítulo II. Diagnóstico situacional del Pronabec

1. Antecedentes

De acuerdo con el PGI (Pronabec 2016), la gestión de becas y créditos educativos tiene una larga trayectoria en el país y se ha llevado a cabo a través de instituciones diversas. En efecto, la intervención estatal en el tema inició con el Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (INABEC)⁹, que desarrolló funciones entre 1972 y el 2007, y prosiguió con la Oficina de Becas y Crédito Educativo (OBEC)¹⁰ que desarrolló funciones entre 2007 y el 2012, ambas con distintos enfoques y objetivos. INABEC siguió un modelo de canalización y gestión de becas y aplicó un fondo rotatorio para créditos educativos sujeto a una tasa de interés anual del 12%; OBEC continuó con ambos modelos y comenzó la subvención de becas para estudios superiores y técnico productivos. Con la creación del Pronabec en el año 2012, se fortalece el modelo de canalización y gestión de becas, priorizando la subvención de becas nacionales e internacionales a poblaciones focalizadas, asimismo, se considera la aplicación de una tasa de interés preferencial para los créditos educativos que actualmente es de 4,22% para la modalidad ordinaria y de 3,18% para la modalidad especial de Crédito 18.

Con la gestión del Pronabec se han favorecido la inclusión social en la educación superior de calidad y el fortalecimiento del capital humano, reduciendo las brechas de acceso, permanencia y culminación históricamente documentadas (Pronabec 2016). Mientras en el período 2007-2012 se otorgaron 72 becas subvencionadas, entre el 2012 y el 2016 se incrementó notablemente su número hasta 84.037 (Pronabec 2016) y entre el 2012 y el 2015 se otorgaron 2.115 créditos educativos por un monto de S/ 21,4 millones (Pronabec 2015a). A la par, el aparato institucional del Programa también creció significativamente, pues entre el 2012 y el 2016 aumentó el número de servidores civiles de 30 a 537 (Pronabec 2016), y sobre la base de una única oficina en Lima Metropolitana se extendió a nivel nacional a través de 24 unidades de enlace regional y 10 unidades de enlace local (Pronabec 2015a).

2. Marco regulatorio

Mediante Ley N° 29837 publicada el 13 de febrero de 2012 (Congreso de la República 2012), se creó el Pronabec, a cargo del Ministerio de Educación, con el objeto de diseñar, planificar, gestionar,

⁹ Organismo público descentralizado creado mediante el Decreto Ley N° 19602, Ley Orgánica del Sector Educación (Poder Ejecutivo 1972).

¹⁰ Oficina creada a partir de la fusión por absorción del INABEC con el Ministerio de Educación (Minedu 2007) como oficina dependiente del Viceministerio de Gestión Institucional, según Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación (Minedu 2008).

monitorear y evaluar el otorgamiento de becas y créditos educativos para el financiamiento estudios de educación técnica y superior. En el mismo año se aprobó su Reglamento (Minedu 2012a). Posteriormente, la referida ley fue modificada por Ley N° 30281 publicada el 4 de diciembre de 2014 (Congreso de la República 2014: Sexta Disposición Complementaria Modificatoria), a fin de ampliar su ámbito de actuación a estudios relacionados con los idiomas, desde la etapa de educación básica, en instituciones técnicas, universitarias y otros centros de formación en general, formen parte o no del sistema educativo; así como a la capacitación de artistas, artesanos y entrenamiento especializado para la alta competencia deportiva.

De la lectura concordada de la ley y el reglamento, las finalidades del Pronabec son a) contribuir a la equidad en la educación superior desde una perspectiva de inclusión social, considerando las restricciones económicas, sociales y educativas, de acuerdo a los niveles de ingreso, origen étnico, condición física o circunscripción regional de procedencia; y b) garantizar, mediante la eficiente administración de becas y créditos educativos, el acceso, permanencia y culminación de estudios superiores de aquellas personas con bajos o insuficientes recursos económicos y alto o buen rendimiento académico en la educación básica regular o alternativa o superior.

Del mismo modo, los dispositivos legales referidos definen los siguientes componentes que estructuran la intervención del Pronabec:

- Beca Pregrado: es otorgada para cubrir estudios a nivel universitario y superior tecnológico, tanto a nivel nacional como internacional, con énfasis en carreras vinculadas al desarrollo científico y tecnológico del país. Está dirigida a estudiantes egresados de la educación secundaria con alto rendimiento académico y clasificados como pobres por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Si bien la Beca 18 es la principal, a través de este componente se otorgan también otras becas para estudios de pregrado.
- Beca Postgrado: es otorgada para cubrir estudios y/o investigación de postgrado con énfasis en ciencia y tecnología. Está dirigida a estudiantes que hayan culminado estudios universitarios con alto rendimiento académico e insuficientes recursos económicos.
- Becas especiales¹¹: son becas que no se encuentran incluidas dentro de las becas de pregrado y postgrado, creadas para atender las necesidades del país, así como a poblaciones vulnerables o en situaciones especiales, en las modalidades de educación técnico productiva, superior universitaria y tecnológica.
- Créditos Educativos: tienen por finalidad compensar las desigualdades existentes por diversos factores en el acceso a la educación superior. Están dirigidos a estudiantes con alto

¹¹ Componente incorporado a través del Reglamento de la Ley.

rendimiento académico e insuficientes recursos económicos. Presentan dos modalidades: crédito educativo, modalidad ordinaria y Crédito 18, modalidad especial.

3. Estructura organizacional

En el Manual de Operaciones del Pronabec (Minedu 2012c) consta el diseño de su organización (ver el anexo 2). Según se muestra en el mencionado Manual, el Programa cuenta con un Consejo Directivo y una Dirección Ejecutiva. Los órganos de línea están asociados a los componentes del Pronabec mencionados en el acápite anterior e incluyen una Oficina de Coordinación Nacional de la que dependen las unidades de enlace regional y local que tienen a su cargo la gestión desconcentrada del programa. La estructura organizacional incluye, además, a los órganos de asesoramiento y de apoyo que comúnmente se encuentran en las instituciones públicas en el Perú.

Con sustento en la teoría de Mintzberg (1991) respecto de las organizaciones, la estructura del Pronabec cuenta con un ápice estratégico formado por el Consejo Directivo y la Dirección Ejecutiva; una línea media conformada por los jefes de las oficinas de los órganos de línea, asesoramiento y apoyo; una tecnoestructura compuesta por la Oficina de Planificación y la Oficina de Administración; un *staff* de apoyo integrado por la Oficina de Asesoría Jurídica y la Oficina de Prensa y Comunicaciones; y un núcleo de operaciones del que forma parte el personal que presta servicios en los órganos de línea. Siguiendo a este autor, la estructura del Pronabec es de tipo maquinal –estructura asimilable a la estructura funcional a que se hace referencia en el capítulo V–, pues la tecnoestructura ejerce presión por medio de la racionalización de los procesos. Así, de acuerdo con Mintzberg (1991: 129) una estructura maquinal «posee una estructura de línea y *staff* completamente elaborada concentrada para controlar y proteger el núcleo de operaciones» y más aún, tiene «una necesidad primordial de disponer de una rutina eficiente». No obstante, es otra la estructura idónea para la aplicación del CMI, como se señalará en el capítulo V.

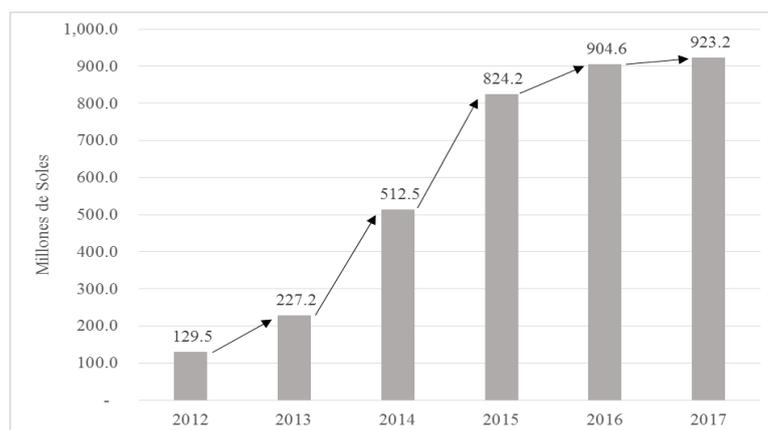
4. Gestión presupuestal

El Pronabec constituye una unidad ejecutora¹². El presupuesto del Pronabec ha crecido de manera significativa desde su creación. El presupuesto asignado al Programa financia anualmente, por un lado, a los becarios y beneficiarios de créditos que fueron adjudicados en años anteriores y continúan estudiando, llamados continuadores y, por otro, a los nuevos adjudicatarios. Como se puede observar en el gráfico 3, el incremento del presupuesto entre los años 2012 a 2016 ha sido importante, lo que permitió elevar la oferta de becas y créditos educativos año a año; no obstante,

¹² Creada por Resolución Ministerial N° 0109-2012-ED (Minedu 2012d).

el incremento ocurrido entre el 2016 y el 2017 ha sido exiguo en comparación a años anteriores. Según lo informado por la Jefa de la Unidad de Planeamiento, esto ocasiona que la mayor parte del presupuesto tenga que ser destinado a financiar a los continuadores y solo se pueda tener un número pequeño de nuevos becarios y beneficiarios de créditos educativos.

Gráfico 3. Presupuesto asignado al Pronabec. 2012-2017



Fuente: SIAF – Ministerio de Economía y Finanzas (al 28/01/2017). Elaboración propia.

Actualmente, los recursos del Tesoro Público, bajo la fuente de recursos ordinarios (RO), financian becas de pregrado, postgrado, parte de las becas especiales y los créditos educativos.

Cabe relevar la importancia que tiene para el Pronabec gestionar sus recursos bajo el enfoque de presupuesto por resultados¹³. En efecto, en el año 2015 se creó el programa presupuestal¹⁴ 0122 “Acceso y permanencia de población con alto rendimiento académico a una educación superior de calidad” aplicable a la gestión de la Beca 18, al que se asignó el 71% del presupuesto del Programa, porcentaje que actualmente asciende al 79%¹⁵.

En el caso de los créditos educativos, cuando los estudiantes devuelven el crédito, el dinero retorna al Tesoro Público bajo la fuente de recursos directamente recaudados (RDR). Estos

¹³ “El Presupuesto por Resultados (PpR) es una metodología que se aplica progresivamente al proceso presupuestario y que integra la programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, en una visión de logro de productos, resultados y uso eficaz y eficiente de los recursos del Estado a favor de la población, retroalimentando los procesos anuales de asignación del presupuesto público y mejorando los sistemas de gestión administrativa del Estado”. En: <https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-5902>.

¹⁴ “Un programa presupuestal es una categoría presupuestaria que constituye un instrumento del Presupuesto por Resultados, y que es una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr un Resultado Específico en la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de política pública”. En: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/directiva_PP2016.pdf.

¹⁵ Datos obtenidos de la consulta amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera al 28 de enero de 2017.

recursos son de libre disponibilidad y el Ministerio de Educación puede disponer de ellos para utilizarlos para otros fines, como en efecto ha venido sucediendo, según lo informado por el Jefe de la Oficina de Crédito Educativo.

5. Gestión institucional

El sector Educación, al que pertenece el Pronabec, cuenta con un Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016-2021 y un Plan Operativo Institucional (POI) 2017; sin embargo, no cuenta con un Plan Estratégico Institucional (PEI). Por su parte, el Pronabec cuenta con un PGI cuya vigencia se extiende del año 2016 al 2021. Este documento contiene un análisis prospectivo y de diagnóstico del Programa que decanta en un análisis FODA y en el desarrollo de objetivos estratégicos, indicadores y acciones estratégicas.

En el año 2016, con el cambio de Gobierno, el Pronabec cambió también de responsable, asignándose la *encargatura* de la Dirección Ejecutiva al jefe de la Oficina de Planificación. El enfoque de gestión del entonces Director Ejecutivo (e) puede apreciarse en el documento interno que recoge los siguientes seis lineamientos generales y que se acompaña como anexo 3: a) Estandarización del sistema de gestión de la calidad en todos los procesos; b) implementación del sistema de control interno y la gestión de riesgos; c) desarrollo de la gestión por indicadores; d) hacia el gobierno electrónico; e) cultura de innovación; y, f) mejora permanente del clima organizacional.

Conforme al primer y segundo lineamientos, dos aspectos relevantes en la gestión institucional del Programa son la gestión de calidad y la gestión de riesgos. Respecto de la primera, el Pronabec ya cuenta con la certificación ISO 9001: 2008 a los procesos de elaboración de bases de Beca 18 de pregrado, convocatoria, selección y otorgamiento de Beca 18 de pregrado, modalidad ordinaria (Pronabec 2015a), y es parte de su política procurar certificar la calidad de nuevos procesos, con la finalidad de asegurar una mejora continua en el otorgamiento de becas y créditos educativos. Con relación a la segunda, en el 2016 el Pronabec aprobó el Manual de Gestión de Riesgo del Sistema de Control Interno. El siguiente paso será elaborar e implementar un Plan de Gestión de Riesgos para el Programa. Acorde con el tercer lineamiento y en el marco del PGI, el interés del entonces Director Ejecutivo (e) por contar con un sistema de seguimiento en el Programa, permitió el desarrollo de condiciones propicias para el diseño del CMI a que se refiere este proyecto de desarrollo estratégico.

De otro lado, un elemento importante para la gestión institucional del Pronabec debería ser la

generación de alianzas estratégicas con cooperantes nacionales e internacionales, sean instituciones de educación superior u otro tipo de organizaciones que otorgan subvenciones para los costos directos o indirectos de las becas o para el financiamiento de los créditos educativos. No obstante, es importante señalar que de acuerdo con la información proporcionada por la Unidad de Planeamiento, durante el 2016 el Pronabec no ha suscrito ningún convenio de cooperación interinstitucional con el propósito de obtener subvenciones.

6. Gestión de los recursos humanos

De acuerdo con su Perfil de Recursos Humanos, el Pronabec cuenta con servidores civiles contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, de contratación administrativa de servicios (CAS), y bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, de la carrera administrativa del sector público. Según un estudio realizado en el año 2015, el 2,78% de los servidores civiles estaba contratado bajo este último régimen (Pronabec 2015b). Actualmente el Programa se encuentra realizando los trámites para dar inicio al proceso de tránsito hacia el nuevo régimen de servicio civil. Este proceso tiene como objetivo contar con recursos humanos adecuados para una mejor prestación de servicios públicos, atendiendo a criterios de *meritocracia*, eficacia y eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y probidad.

En el Perfil de los Recursos Humanos se aprecia que si bien la cobertura de las capacitaciones recibidas por los servidores civiles es alta, pues alcanza al 44% de los trabajadores, las horas de capacitación per cápita son reducidas (Pronabec 2015b). En relación a los temas de capacitaciones, en el documento en mención se señala que estos son genéricos y que no responden a un análisis exhaustivo de las necesidades de capacitación por competencias por parte del personal. Las capacitaciones por competencias son indispensables para dotar a los servidores civiles de los conocimientos, actitudes y prácticas necesarias para desarrollar mejor las labores encomendadas según el cargo.

Por otro lado, el 43% de los servidores civiles están empleados fuera de Lima Metropolitana (Pronabec 2015b), es decir, trabajan en las unidades de enlace regional o local. Respecto de estas oficinas, conforme a información recibida en las entrevistas realizadas a directivos públicos del Pronabec la situación de su infraestructura, equipamiento y medios tecnológicos es heterogénea y no idónea. Estas condiciones tienen un efecto directo en el bienestar de los servidores civiles y, por lo tanto, en su motivación para el trabajo, lo que incide en la calidad de los servicios que prestan a la ciudadanía.

7. Gestión del gobierno electrónico

Siguiendo el Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017, en el año 2015 Pronabec aprobó el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información 2015-2016 (PETI). El objetivo principal del PETI es «proveer infraestructura tecnológica suficiente y sostenida, capaz de soportar el desarrollo eficiente y efectivo del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo para el cumplimiento de su misión y visión como institución» (Pronabec 2015c: 10).

Según la Memoria Institucional 2012-2015, las ventajas del empleo del gobierno electrónico en el Pronabec están vinculadas a la agilización de las gestiones administrativas mediante el empleo de firmas digitales, la reducción costos operativos y las mejoras en la atención de becarios, la seguridad y confiabilidad de la información. (Pronabec 2015a).

Acorde a lo expuesto en la Memoria Institucional (Pronabec 2015a), el Pronabec ha implementado diversos recursos de tecnología de información con el fin de hacer sus procesos más eficientes, inclusivos, transparentes y proactivos. Así, cabe citar los siguientes recursos, por ser de utilidad para la gestión de los procesos incluidos en el CMI del Pronabec: a) Portal institucional (web) a través del cual es posible postular mediante el Sistema Integrado de Becas (SIBEC)¹⁶; b) *Web service* con las instituciones de educación superior, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH); c) Intranet del becario¹⁷ y del trabajador y aplicativo móvil para consulta de servicios orientados al becario; y, d) Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y Sistema de Información de Gestión Administrativa (SIGA). Asimismo, se han implementado la firma digital y el certificado digital. Igualmente, en el curso del año 2016, se ha desarrollado el Sistema de Gestión Documentaria (SIGEDO)¹⁸, y se ha iniciado el desarrollo del denominado *Business Intelligence*¹⁹. Finalmente, se ha retomado el diseño del Sistema de Administración y Gestión del Crédito Educativo (SIAGECE)²⁰, indispensable para la automatización de los procesos asociados, en reemplazo del Sistema de Créditos (SISCRE) en actual uso y que, según lo informado por el Jefe de la Oficina de Crédito Educativo, es vulnerable.

¹⁶ El SIBEC contiene un módulo de subvenciones, alineado al SIAF - SP, con base en el cual se realiza el pago puntual a becarios e instituciones, lo que genera confianza y disminuye el riesgo de deserción o abandono.

¹⁷ El intranet del becario es un espacio social y administrativo entre el becario y el Pronabec que permite el seguimiento óptimo de las condicionalidades solicitadas a los becarios.

¹⁸ Plataforma informática para el sistema documentario que exige la digitalización de toda la información administrada por el Pronabec, lo que favorece tanto la eficiencia de las labores, como la transparencia de la gestión en orden al escrutinio público.

¹⁹ Plataforma informática que incorpora la información proveniente del SIAF, SIGA y SIBEC y que una vez implementada, será de acceso público. A ella se espera incorporar la información generada por otras plataformas futuras.

²⁰ Plataforma informática para la administración de créditos educativos.

8. Puntos a relevar del diagnóstico situacional

- A partir del análisis de la gestión presupuestal, se encuentra una debilidad aplicable al crecimiento del Programa, vinculada a la posibilidad de continuar con el otorgamiento de nuevas becas y nuevos créditos educativos al ritmo de los últimos años, debido a la alta dependencia del presupuesto otorgado por el Tesoro Público a las decisiones políticas del Gobierno de turno. Por otro lado, se advierte una debilidad en la gestión de las alianzas estratégicas, pues no se han utilizado suficientemente los convenios de cooperación para financiar nuevas becas o asegurar recursos para el otorgamiento de créditos educativos.

En tal sentido, un escenario ideal a fin que los recursos administrados por la Oficina de Crédito Educativo se incrementen o, al menos, se asegure su sostenibilidad es que los RDR puedan ser nuevamente utilizados para financiar créditos educativos, es decir, que se *operativice* la figura de un fondo intangible o similar. En lo que concierne a los convenios de cooperación, resulta vital fortalecer las alianzas estratégicas, especialmente a fin de conseguir financiamiento tanto para el otorgamiento de nuevas becas como de nuevos créditos educativos, con miras a su autosostenibilidad.

El logro de mayores resultados alimentará la voluntad política predisponiéndola a favor de la gestión del Pronabec, en beneficio de los ciudadanos.

- Respecto de la gestión de los recursos humanos, deben priorizarse las acciones para la incorporación del personal al régimen del servicio civil y, paralelamente, llevar a cabo una evaluación de la situación actual del personal e incluir capacitaciones con un enfoque de competencias transversales. Adicionalmente, es indispensable atender las necesidades de infraestructura, equipamiento y tecnologías del personal que presta servicios fuera de Lima Metropolitana.
- En relación a la gestión del gobierno electrónico, debe continuarse el desarrollo de los sistemas informáticos, potenciarse los existentes como el SIBEC, dada su relevancia en la gestión de las becas, y asignarse particular prioridad a la culminación del desarrollo del SIAGECE, a fin de dotar a la Oficina de Créditos Educativos con una plataforma que optimice la gestión a su cargo.

Los aspectos relevados y otros son tomados en cuenta en el diseño del CMI para el Pronabec.

Capítulo III. Planeamiento estratégico del Pronabec

1. Alineamiento del Plan de Gestión Institucional del Pronabec 2016-2021

Por disposición constitucional, el Estado peruano es unitario y descentralizado (Congreso de la República 1993: art. 43). La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PCM 2013) sostiene que en un Estado unitario y descentralizado, las políticas públicas son las que permiten integrar y dar coherencia a la intervención del Estado, a través del alineamiento entre los objetivos establecidos tanto en los planes gubernamentales, como en los sectoriales, regionales y locales, y en los planes estratégicos y operativos de todas y cada una las entidades del sector público, en los tres niveles de Gobierno. El propósito es «servir mejor al ciudadano, brindándole un nivel de satisfacción mayor al que este obtendría si cada entidad lo atendiera de manera individual y en forma desarticulada» (PCM 2013: 29).

Según la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico del Ceplan, los sectores (ministerios) deben elaborar sus planes estratégicos sectoriales (PESEM), articulados al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), y luego a tales PESEM deben articularse el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Institucional (POI). Vargas (2016) señala que esta articulación apunta a que el trabajo del Estado se focalice en la dirección señalada por el PEDN, dando así cumplimiento al carácter unitario y descentralizado del Estado, a que se hace mención en el párrafo anterior. Se pretende así, que la actuación de las organizaciones esté alineada a la política pública, a fin de satisfacer las demandas de la sociedad.

El PGI «es una herramienta de gestión que permite organizar a nivel estratégico e institucional, en un horizonte de mediano plazo, los objetivos y acciones que este desarrolla, así como hacer seguimiento y evaluar la consecución de las metas institucionales» (Pronabec 2016: 24). En relación a la regulación prevista en la Directiva General, el PGI integra elementos tanto de la fase estratégica como de la fase institucional desarrollados a partir de un estudio prospectivo y diagnóstico de la situación y de su contexto específico.

A efectos de brindar un adecuado servicio a la ciudadanía, el Pronabec debe actuar en coherencia tanto con los objetivos institucionales del Ministerio de Educación, como con los objetivos estratégicos del sector, que per se están alineados a los objetivos nacionales contenidos en el PEDN. El alineamiento debe constatarse, por tanto, a nivel del PEI del Ministerio de Educación, el PESEM del sector Educación y el PEDN, en ese orden. En aplicación de la Directiva General (Ceplan 2014: art. 21), los planes estratégicos se articulan tanto a través de sus objetivos, como de

sus correspondientes indicadores y metas. De acuerdo con información brindada por el ministerio de Educación, en la actualidad el PEI del ministerio aplicable al 2017 se encuentra en proceso de elaboración²¹. En tal sentido, no es posible llevar a cabo el alineamiento con este instrumento.

Por otro lado, el sector Educación cuenta con un PESEM 2016-2021, sin embargo, de la revisión efectuada se constata que ninguno de los objetivos estratégicos que contiene –y ninguno de sus indicadores– se asocian al otorgamiento de becas y créditos educativos (Minedu 2016). En consecuencia, tampoco es posible llevar a cabo el alineamiento con este instrumento. Distinta situación se presentaba en el PESEM 2012-2016, que estableció como política priorizada «7. Reducción de brechas en el acceso a la educación superior para jóvenes de menores ingresos», a la que asoció el objetivo estratégico «7.1 Impulsar un sistema de becas y crédito educativo que permita a jóvenes y adultos con talento, acceder a la educación superior priorizando las áreas de ciencia y tecnología» (Minedu 2012b: 46).

En todo caso, es relevante citar el “Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos en el Perú” (PEN), aprobado por el Foro del Acuerdo Nacional y concebido por él como el desarrollo de la política de Estado 12 del Acuerdo Nacional y a nuestro entender también de la política 10. El PEN establece como objetivo estratégico 5: «Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional», y como Política 21 «Incrementar el financiamiento del sistema nacional de educación superior y enfocar los recursos en las prioridades de dicho sistema» (CNE 2006: 110). Se considera que las acciones del Pronabec se encuentran alineadas a los alcances del PEN. Este alineamiento se refuerza al considerar que de acuerdo con el PEDN, el Ceplan ha acogido el PEN tanto en los desafíos que presenta como en los objetivos a alcanzar al 2021, y uno de ellos es precisamente el objetivo estratégico 5 antes mencionado (Ceplan 2011).

Un objetivo general se expresa como los resultados que espera alcanzar una entidad en relación a la demanda ciudadana (PCM 2013) Es imprescindible para el Pronabec contar con un objetivo de política que integre su actuación a la actuación estatal. En tal situación, es pertinente recurrir al siguiente objetivo general establecido por el Pronabec en su PGI (Pronabec 2016: 93) «Incrementar el capital humano en el país con un enfoque de equidad e inclusión que contribuya al desarrollo integral del país»²². Este objetivo general engloba la totalidad de las intervenciones del programa y expresa la contribución hacia el Perú. Los indicadores asociados son de impacto

²¹ Memorando N° 054-2017-ED disponible en <http://www.minedu.gob.pe/normatividad/pei.php>

²² Cabe señalar que el PGI vigente del Pronabec se aprobó durante la vigencia del PESEM 2012-2016, por lo que a esa fecha observaba alineamiento con la política del sector recogida en tal instrumento.

y están referidos al índice global de competitividad, índice de capital humano e índice de educación superior (Pronabec 2016). Los objetivos vinculados a este objetivo general y que Pronabec denomina objetivos estratégicos, responden al componente de inclusión social, al componente de formación de capital humano y al componente de gestión institucional, y son los siguientes: mejorar el acceso, permanencia y culminación en educación terciaria y opciones de capacitación para población con escasos recursos o en situación vulnerable o especial; generar oportunidades y facilitar el acceso a la formación y capacitación especializada; y, gestión institucional con calidad, eficiencia y eficacia (Pronabec 2016).

Estando a la situación descrita, este trabajo de investigación se aparta de la metodología del Ceplan que dispone determinar el alineamiento de objetivos según planes estratégicos, pues no existen los elementos suficientes para ello. Asimismo, adhiere al objetivo general señalado “Incrementar el capital humano en el país con un enfoque de equidad e inclusión que contribuya al desarrollo integral del país” por representar el objetivo de política que expresa lo que la ciudadanía espera recibir del Pronabec y por estar alineado al objetivo estratégico del PEN vigente al 2021. Cabe señalar que el vacío que se presenta en el actual PESEM del sector y la inexistencia del PEI del Ministerio de Educación vigente para el año en curso, constituyen una debilidad de gestión no atribuible al Pronabec. En tal sentido, a partir del análisis sistémico realizado en el presente trabajo de investigación (ver el anexo 4), se concluye que el PGI y, en particular, las intervenciones que realiza el Pronabec, se desarrollan en articulación con otros documentos de la gestión pública, acordes con los objetivos de política vigentes en materia educativa, por lo que su actuación sí es coherente con la actuación del Estado en su conjunto.

El CMI a diseñar deberá observar este particular alineamiento al objetivo general mencionado.

Se pasa a continuación a analizar los elementos contenidos en el PGI a cuyo alineamiento el CMI sujeta su eficacia, según se señala en el capítulo I.

2. Misión institucional

Otorgar becas y créditos educativos para personas talentosas y en situación de vulnerabilidad, bajo estándares de calidad para formar capital humano con alto desarrollo de capacidades.
--

Fuente: Pronabec (2016).

A fin de conocer si una declaración de misión ha sido adecuadamente definida, Niven (2003) propone constatar si cumple con las siguientes características: a) inspiran el cambio: aunque la misión no cambia, debe inspirar un gran cambio dentro la organización, estimulando a su vez, su

crecimiento; b) son de largo plazo por naturaleza: las estrategias y los documentos institucionales son variables en el tiempo, pero a diferencia de estos, la misión debe permanecer vigente en un horizonte de 100 años o más; c) deben ser fácilmente comprendidas y comunicadas: dicha comunicación debe realizarse utilizando un lenguaje sencillo y de fácil comprensión, de modo tal que sean aprehendidas por todos los miembros de una organización.

La declaración de misión del Pronabec ha sido establecida en el Plan de Gestión institucional 2014-2018 y responde a las características de una misión eficaz. Considerando las entidades que antecedieron a Pronabec (Inabec y Obec), la misión ha motivado un cambio significativo en la gestión, no solo en cuanto a su organización interna, sino también en relación a los logros obtenidos desde su creación. En lo que respecta al horizonte temporal, considerando que el Programa busca atender el problema de las brechas en la educación superior en el país, lo que será resuelto muy a futuro, es muy probable que la misión se mantenga tal y como ha sido planteada por muchos años más. Finalmente, la misión posee una redacción sencilla que permite que los servidores la incorporen a su desempeño diario, orientándose según ella en el desarrollo de sus labores.

3. Valores institucionales²³

- Compromiso: «Los funcionarios y trabajadores de la entidad se identifican con la organización y participan activamente en ella para alcanzar sus objetivos y metas».
- Transparencia: «Las acciones que realiza la entidad se ejecutan en el marco de la normatividad vigente y en beneficio de la colectividad, poniendo a su disposición toda información generada».
- Justicia y equidad: «El personal del PRONABEC cumple con sus funciones con permanente predisposición, actuando con justicia y equidad en sus relaciones con el Estado, y la ciudadanía en general».
- Pertinencia: «El criterio de pertinencia mide la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que estas hacen. Ello requiere normas éticas, imparcialidad política, capacidad crítica y al mismo tiempo, una mejor articulación con los problemas de la sociedad y del mundo del trabajo».

Fuente: Pronabec (2016).

De acuerdo con Niven (2003), los valores institucionales representan las creencias profundamente arraigadas dentro de una organización y se demuestran a través del comportamiento diario de todos sus empleados, pero principalmente, de sus jefes. En concordancia con dicha definición, se considera que los valores institucionales propuestos por el Pronabec han sido adecuadamente definidos, pues como consecuencia del trabajo de campo desarrollado se ha tenido ocasión de

²³ Las siguientes definiciones han sido tomadas del Plan de Gestión Institucional 2014-2018; excepto la última que ha sido tomada del documento denominado “Beca 18 Invirtiendo en el talento”. http://www.pronabec.gob.pe/inicio/publicaciones/documentos/inviertiendo_talento.pdf.

observar que tales valores han sido incorporados en la actuación de los directivos públicos entrevistados y de los servidores civiles con los que se ha interactuado. En efecto, es claro su compromiso con el Programa, la transparencia en sus actuaciones frente a la ciudadanía, así como la justicia, equidad y pertinencia en sus acciones, - lo que se corrobora particularmente a través de las iniciativas estratégicas que han impulsado - todo lo cual les permite orientar sus esfuerzos al cumplimiento de su misión, a efectos de una adecuada prestación de sus servicios a la ciudadanía.

4. Visión institucional

Organización líder del Estado en el otorgamiento de becas y créditos educativos para la formación y especialización del talento humano en el país y el extranjero.

Fuente: Pronabec (2016).

Según Niven (2003: 120-122) la declaración de visión, «no debe ser abstracta, sino que debe dar una imagen lo más concreta posible del estado al que se quiere llegar, así como proporcionar la base para formular estrategias y objetivos». Agrega que «tal vez sea el componente más crítico porque actúa como conducto entre la razón de ser reflejada en la misión, los valores representativos de la cultura y la estrategia que se pondrá en ejecución». Por lo tanto, afirma que se requiere de una declaración de visión que procure el cumplimiento de las siguientes características: ser concisa, englobar a todas las partes, coherente con la misión y valores, verificable, posible e inspiradora.

Considerando las características planteadas por Niven, se puede señalar que la visión institucional del Pronabec ha sido adecuadamente planteada, pues su redacción es concisa y guarda coherencia con la misión y los valores institucionales citados. Asimismo, por ser ambiciosa es inspiradora y logra atraer a los servidores civiles y ciudadanos beneficiarios, principales actores interesados en su cumplimiento. De igual manera, es verificable y posible, en la medida que contiene una declaración del estado al que quiere llegar el Pronabec en un horizonte de tiempo de cinco años, que es el plazo de vigencia del PGI en el cual está contenida.

5. Estrategia

- Mejorar el acceso, permanencia y culminación en educación superior de calidad a poblaciones en pobreza y vulnerabilidad.
- Incrementar la cobertura de becas y créditos educativos en el país para el fortalecimiento del capital humano con un enfoque de descentralización.
- Orientar los recursos financieros hacia la ejecución de programas presupuestales de impacto a nivel nacional.

- Lograr una gestión institucional con calidad, eficacia y eficiencia.
- Implementar una gestión transparente en el otorgamiento y financiamiento de las becas y los créditos educativos.
- Implementar estrategias de cooperación con organismos e instituciones internacionales para responder a los cambios del entorno en materia de becas y créditos educativos.
- Fortalecer la gestión del personal e infraestructura con el fin de hacer frente a los riesgos políticos.

Fuente: Pronabec (2016)²⁴.

En opinión de Niven (2003) los elementos principales de la estrategia son los siguientes: a) debe ser de fácil comprensión a fin que todos la entiendan e internalicen; b) debe incluir actividades distintivas de la organización; c) debe identificar qué es lo que no corresponde a la organización por no formar parte de su finalidad; d) todas las actividades incluidas en las líneas estratégicas deben ser coherentes unas con otras; e) deben ser continuas en el tiempo; y f) implicar varios procesos mentales en la medida que para establecer la estrategia se requiere conocer a fondo el funcionamiento de la organización. Dichas características han sido tomadas en consideración durante la selección de las líneas estratégicas, y en señal de su consistencia han dado origen a objetivos estratégicos organizados en perspectivas cuya coherencia ha sido constatada a través de la historia de la estrategia.

Luego de la revisión efectuada a la misión institucional, valores institucionales, visión institucional y estrategia, y el contraste de sus alcances con los planteamientos de la literatura especializada, se aprecia que todas ellas han sido adecuadamente concebidas, por lo que corresponde que se tomen en cuenta en el diseño del CMI.

²⁴ Las citadas líneas estratégicas han sido formuladas como resultado de la aplicación de la Matriz de Planeación Estratégica Cuantitativa (MPEC), metodología propuesta por Fred David (2003) para la selección de estrategias. Previa formulación de la matriz de Evaluación de Factores Externos (EFE) y de la matriz de Evaluación de Factores Internos (EFI), dicha técnica se aplicó a los componentes de la Matriz FODA que fuera proporcionada por la Oficina de Planificación del Pronabec. La estrategia así elaborada recibió la validación del Director Ejecutivo (e). En el presente trabajo de investigación no se detalla el procedimiento seguido en el desarrollo de las matrices mencionadas por ser materia que excede sus alcances.

Capítulo IV. Proceso de diseño del cuadro de mando integral

1. Consideraciones metodológicas

Para el diseño de CMI se han revisado las metodologías propuestas por Niven y por Horváth & Partners. Las metodologías planteadas por tales autores se extienden por un plazo que supera el establecido para este trabajo de investigación y exigen el involucramiento activo de todo el personal de la organización. En consecuencia, tomando en cuenta el limitante del plazo, se ha desarrollado y aplicado la metodología ad hoc que se detalla en anexo 5.

2. Diseño del cuadro de mando integral

Si bien el Pronabec cuenta con un PGI en el que se establecen objetivos estratégicos, objetivos específicos, indicadores y acciones estratégicas, este documento carece de las condiciones técnicas necesarias para ser utilizado íntegramente como parte del CMI. En efecto, si bien los objetivos estratégicos traducen algunos aspectos de la estrategia, el análisis del documento muestra que este tiene diversas debilidades: los objetivos específicos no consideran a la organización en su conjunto; los indicadores planteados adolecen de defectos en su formulación y entre ellos figuran indicadores de impacto –que no deben ser parte de la planificación de un programa, pues corresponden a la planificación sectorial–; no contiene metas; y, finalmente, no todas las acciones estratégicas atienden a los elementos técnicos que deben observarse para su formulación.

A continuación, siguiendo la metodología detallada en el anexo 5, se describe el proceso de diseño del CMI del Pronabec a través de la construcción de perspectivas, objetivos estratégicos, relaciones causa-efecto, indicadores, metas e iniciativas estratégicas.

Es necesario indicar que como parte del proceso de adaptación del CMI al sector público, en particular al Pronabec, en el proceso de diseño del CMI y para optimizar el funcionamiento de esta herramienta, se ha empleado terminología tomada de la conjunción de las propuestas de Horváth & Partners y de Niven. Igualmente, es conveniente referir que la terminología ad hoc establecida para su diseño se aparta de la terminología establecida por el Ceplan, a través de la Directiva General, para el proceso de planeamiento estratégico en las entidades del Estado. Con el objetivo de fortalecer el entendimiento claro de esta terminología ad hoc y, en su caso, las diferencias con la terminología propia del Ceplan, se incluye el anexo 9.

Cabe mencionar que la viabilidad técnica de aplicar el CMI al Pronabec se asegura dado que el diseño de esta herramienta se realiza de forma alineada al objetivo general “Incrementar el capital

humano en el país con un enfoque de equidad e inclusión que contribuya al desarrollo integral del país”, cuya articulación a los objetivos de política en materia educativa se fundamenta en el capítulo III. Se trata de un alineamiento ad hoc que es necesario establecer, pues es exigencia del carácter unitario y descentralizado del Estado peruano.

2.1 Construcción de perspectivas²⁵

Las perspectivas clásicas del CMI son la financiera, de clientes, de procesos internos y de formación y crecimiento. Dichas perspectivas son utilizadas en empresas del sector privado. Dado que se está realizando una aplicación del CMI a una organización del sector público se hace necesario adaptar las perspectivas a utilizar. Según Niven (2003: 138) «La elección de perspectivas para el cuadro de mando integral debe basarse, en definitiva, en aquello que sea necesario para contar la historia de la estrategia». Es así que, tomando en cuenta la estrategia del Pronabec, se analizaron todos los elementos que deben ser tomados en cuenta en el CMI, de modo tal que se explique la forma en que la organización alcanza sus objetivos.

Para las empresas privadas, la perspectiva financiera se encuentra en la cúspide pues el objetivo principal de estas organizaciones es generar rentabilidad. Un alineamiento distinto se constata en una organización del sector público que tiene como objetivo final generar valor público en la población. En el caso del Pronabec, este valor público supone la movilidad social de ciudadanos que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad o que no cuentan con recursos suficientes para sustentar sus estudios; movilidad social que es consecuencia de la inserción laboral obtenida a partir del otorgamiento de becas y créditos educativos. Es así que en la cúspide del CMI para el Pronabec se ubica a estos ciudadanos y, por consiguiente, la perspectiva del ciudadano.

Si bien la perspectiva financiera, como es entendida en el sector privado, no es pertinente para una organización pública como el Pronabec, sí lo es el aspecto presupuestal. Toda entidad pública debe enfrentar una restricción presupuestaria. Es por esta razón que una gestión eficiente y eficaz de los recursos presupuestales se hace imprescindible para lograr una mayor y mejor cobertura de los servicios provistos. Así, la segunda perspectiva del CMI del Pronabec es la de presupuesto.

En un CMI tradicional, la tercera perspectiva es la de procesos internos. En esta perspectiva se agrupan los objetivos vinculados con el aseguramiento de la calidad de los procesos de la

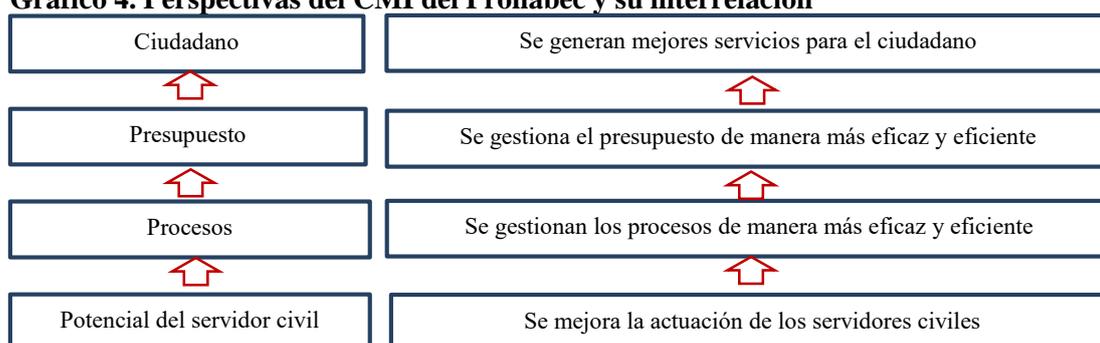
²⁵ Este es un nivel de construcción del CMI no previsto explícitamente por Horváth & Partners, quien se enfoca en el diseño del CMI para el sector empresarial y, por tanto, se basa en las perspectivas tradicionales.

institución, la gestión de riesgos y la gestión del gobierno electrónico. Se considera que en el Pronabec también es muy importante cumplir con estos objetivos, sin embargo es necesario tomar en cuenta que no solo se debe asegurar la calidad de los procesos internos, sino también la de aquellos que suponen una interacción con actores externos, como por ejemplo la generación y administración de convenios con cooperantes. Es así que en el CMI del Pronabec se recoge como tercera perspectiva a la de procesos.

Finalmente, como toda organización, las actividades del Pronabec se sustentan en el trabajo de sus colaboradores, los que, en el sector público, son llamados servidores civiles. Con el fin de que los procesos sean llevados a cabo de manera eficaz y eficiente, es necesario contar con servidores civiles capacitados para las labores que realizan. Del mismo modo, estos servidores civiles deben contar con todos los medios necesarios para realizar a cabalidad su trabajo y, ciertamente, deben encontrarse motivados. Es así que a la base del CMI de Pronabec se coloca la perspectiva del potencial del servidor civil. Según Horváth & Partners (2003: 57), desarrollar el potencial del personal «crea las condiciones previas necesarias para la futura capacidad de transformación y de adaptación».

Acorde a lo anterior, el CMI del Pronabec tiene la estructura ad hoc que se muestra en el gráfico 4. Al lado derecho de este gráfico se describe también cómo se interrelacionan las perspectivas entre sí.

Gráfico 4. Perspectivas del CMI del Pronabec y su interrelación



Fuente: Elaboración propia 2017.

2.2 Derivación y selección de objetivos estratégicos

Como se explicó en el capítulo I, siguiendo el modelo de Horváth & Partners, el primer nivel de la estructura de base del CMI es la derivación de objetivos estratégicos. Los mencionados autores afirman que este procedimiento permite seleccionar aquellos objetivos estratégicos verdaderamente relevantes (Horváth & Partners 2003). Según Niven (2003), los objetivos

estratégicos sirven de puente entre la estrategia y los indicadores.

La derivación de objetivos estratégicos del CMI del Pronabec fue realizada en varios pasos. Se inició con la consideración de los alcances de cada perspectiva. A continuación, se analizó la estrategia establecida para el Programa y se revisó tanto la propuesta de valor como las líneas estratégicas de impulso identificadas para el Pronabec (ver acápites 2.2.1 y 2.2.2). Adicionalmente, y como soporte se consultaron la ley y el reglamento del Pronabec, los planes de gestión institucional de la organización (el vigente y los anteriores) y, asimismo, los macroprocesos del Programa²⁶. En todo momento se ha tenido en cuenta que el carácter estratégico está dado por tratarse de objetivos centrales para el funcionamiento de la organización.

La formulación de los objetivos estratégicos se realizó utilizando el conjunto de criterios establecidos por Horváth & Partners (2003), que se presentan a continuación: a) representar máximo cuatro o cinco objetivos para cada perspectiva; b) describir los objetivos por medio de una frase breve conjugada; c) representar de forma muy concreta aquellos objetivos que tengan una gran importancia estratégica para el Pronabec; d) no nombrar objetivos muy generales, sino más bien lo más específicos posible; e) iniciar la formulación con un verbo o un sustantivo derivado de un verbo; y, f) no descartar un objetivo si es que no es posible medirlo; si el objetivo es importante, deberá luego generarse la manera de medirlo.

Los objetivos estratégicos seleccionados pasaron luego por una validación por parte del entonces Director Ejecutivo (e). En esta etapa se ajustaron los alcances de algunos de los objetivos estratégicos inicialmente propuestos. Una siguiente etapa se dio en el taller con directivos públicos. En este taller, se evaluaron de manera participativa los objetivos estratégicos propuestos y, con la intervención de los directivos públicos del Programa, se afinó la formulación de algunos de ellos y se incluyeron otros no considerados inicialmente. Con el fin de que los directivos públicos realicen una evaluación adecuada de los objetivos estratégicos, se compartieron con ellos los criterios de Horváth & Partners previamente mencionados.

Finalmente, se realizó el registro de los objetivos en fichas construidas a partir de lo establecido por Horváth & Partners. Según estos autores, la documentación completa de los objetivos estratégicos debe contener lo siguiente: objetivo estratégico, definición del objetivo estratégico, argumentación del objetivo estratégico y responsable de su consecución (Horváth & Partners, 2003). En el anexo 10, se encontrará la ficha de objetivos estratégicos. Los objetivos estratégicos

²⁶ Según versión preliminar facilitada por la Unidad de Planeamiento en agosto de 2016.

que integran esta propuesta se vinculan a los servicios que presta el Pronabec y a los procesos asociados (ver el gráfico 5).

Se considera que el proceso seguido para la derivación de los objetivos genera incidencia en el Pronabec, en cuanto ha permitido identificar los factores clave para el éxito de la organización y los incluye en forma de objetivos estratégicos en el CMI, replanteando la intervención estatal. Es importante relevar que la inclusión de estos factores clave como objetivos estratégicos, conduce a la consiguiente identificación de indicadores y metas que permitirán su seguimiento, así como a la formulación de correlativas iniciativas estratégicas que aportarán a su consecución. En efecto, los objetivos estratégicos formulados están dirigidos a corregir las debilidades identificadas en el capítulo II, priorizando gestiones para la autosostenibilidad de las becas y de los créditos educativos.

2.2.1 Identificación de la propuesta de valor para el ciudadano

Un elemento importante vinculado a la perspectiva tradicional del cliente es la identificación de una propuesta de valor. Esta, según Kaplan y Norton (2011a: 94) «se convierte en clave para desarrollar objetivos e indicadores para la perspectiva del cliente». De otro lado, Niven (2003: 165) establece que la propuesta de valor «para los clientes describe de qué forma nos diferenciamos y, en consecuencia, a qué mercados serviremos».

De acuerdo con Niven (2003), la propuesta de valor para los clientes está vinculada con uno de los tres siguientes elementos: excelencia operativa, liderazgo de producto e intimidad con los clientes. En el caso del CMI del Pronabec, la propuesta de valor está vinculada con la perspectiva del ciudadano y debe referirse a aquello que la organización pretende otorgar a este a través de sus servicios. Es así que mediante un análisis de la misión y visión del Pronabec y con el aporte del entonces Director Ejecutivo (e) del Programa, fue desarrollada la siguiente propuesta de valor:

Acceso, permanencia y culminación de educación superior de calidad, que permita una inserción laboral adecuada.

2.2.2 Identificación de las líneas estratégicas de impulso

Las líneas estratégicas de impulso se refieren a las grandes áreas transversales del accionar del Programa. En el caso del Pronabec, estas líneas estratégicas de impulso son las siguientes: inclusión social en educación superior e incremento del capital humano.

Estas líneas estratégicas de impulso son consistentes con los alcances del objetivo general del Pronabec “Incrementar el capital humano en el país con un enfoque de equidad e inclusión que contribuya al desarrollo integral del país”, cuya articulación al objetivo de política en materia educativa contenido en el PEN se fundamenta en el capítulo III. Se constata así un alineamiento ad hoc del CMI a la política educativa que es necesario establecer, pues es exigencia del carácter unitario y descentralizado del Estado peruano.

2.3 Construcción de relaciones causa-efecto

El segundo nivel de la estructura del CMI, según Horváth & Partners, es la construcción de relaciones causa-efecto. Horváth & Partners (2003) proponen cinco posibles metodologías para su construcción²⁷ y para el presente trabajo se eligió la primera de ellas, referida a la derivación a partir de los objetivos de la perspectiva de potencial del servidor civil. La razón de esta elección fue que esta metodología resulta intuitivamente más sencilla y podía ser explicada de manera más clara a los directivos públicos que serían quienes ayudarían a construir las relaciones causa-efecto.

El procedimiento seguido fue el siguiente: en primer lugar, se realizó un trabajo de gabinete en el que se propuso un conjunto de relaciones causa-efecto evaluando si un objetivo estratégico tiene o no influencia sobre los demás de la misma perspectiva y luego sobre los objetivos estratégicos de perspectivas superiores. El resultado de este ejercicio fue presentado en el taller de directivos públicos y a partir de sus aportes se agregaron algunas relaciones causa-efecto y se eliminaron otras propuestas inicialmente. Una pregunta que se realizó para evaluar la existencia o no de una relación causa-efecto entre dos objetivos estratégicos fue la siguiente: «¿Cómo influye la modificación del objetivo A (objetivo influyente) en la consecución o no consecución del objetivo B (objetivo influido)?» (Horváth & Partners 2003: 238).

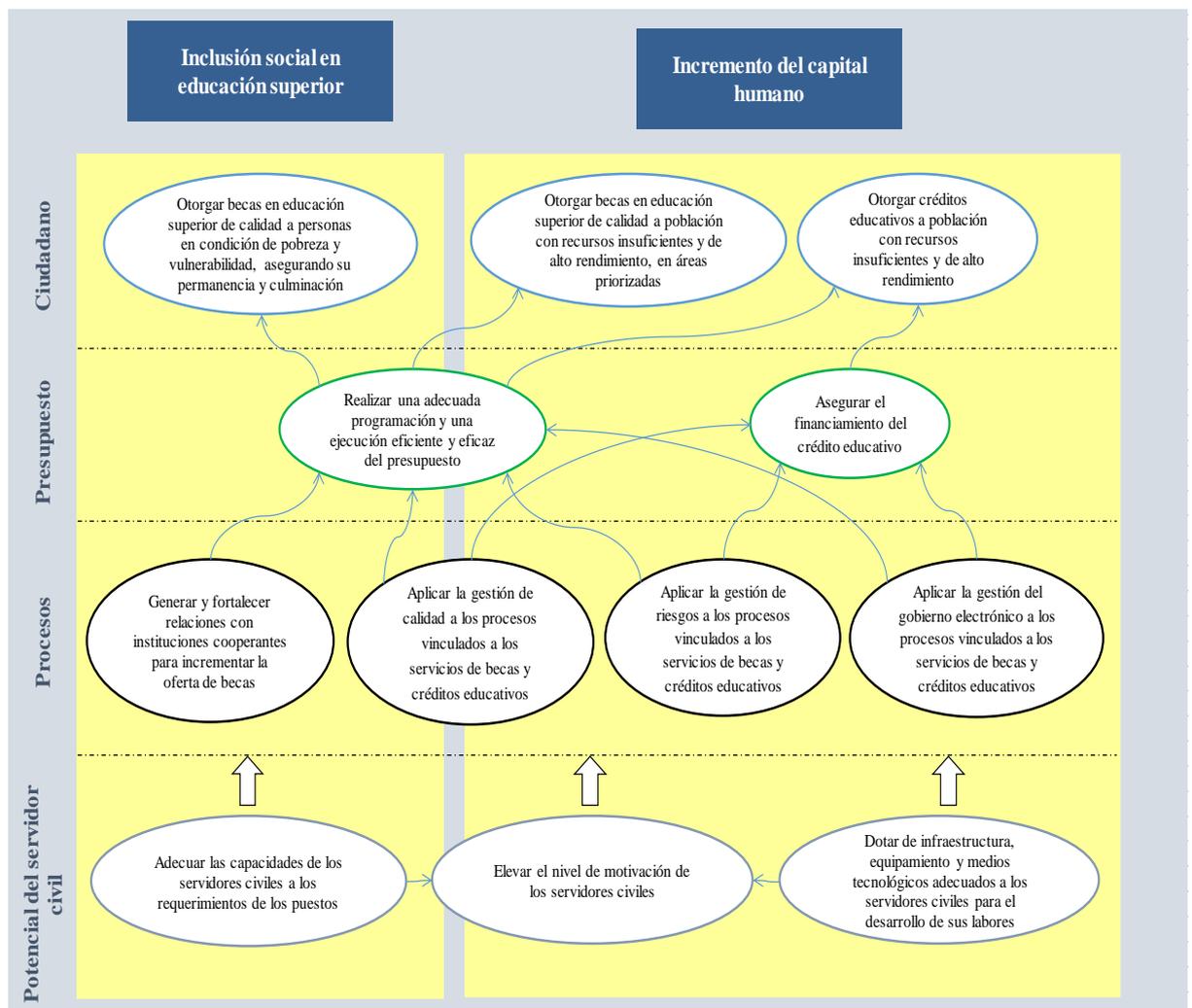
A partir del trabajo realizado en el taller de directivos públicos se obtuvo un conjunto numeroso de relaciones causa-efecto, que hacían poco claro el relato de la historia de la estrategia referida en el numeral 2.3.2. Es así que en una segunda etapa de trabajo de gabinete, se realizó una nueva evaluación de las relaciones causa-efecto para seleccionar solo aquellas que tuvieran un efecto relevante en el relato de la historia en mención.

²⁷ Las 5 metodologías, cuyos términos han sido adaptados al CMI del Pronabec, son las siguientes: a) derivación a partir de los objetivos de la perspectiva de potencial del servidor civil; b) estructura a partir de cada uno de los objetivos de la perspectiva del ciudadano; c) estructura a partir de algunos objetivos de la perspectiva del ciudadano; d) estructura a partir de algunos objetivos de la perspectiva de presupuesto; y, e) representación de las relaciones entre los objetivos por medio de matrices causa-efecto.

2.3.1 Mapa estratégico

Las relaciones causa-efecto entre los objetivos estratégicos son representadas gráficamente en un mapa estratégico. En el gráfico 5 se puede observar el mapa estratégico propuesto para el Pronabec. En él figuran los objetivos estratégicos agrupados por perspectivas y las relaciones causa-efecto existentes entre ellos. En este mapa estratégico se muestran también las líneas estratégicas de impulso empleadas en el proceso de determinación de los objetivos estratégicos.

Gráfico 5. Mapa estratégico del Pronabec



Fuente: Elaboración propia 2017.

2.3.2 Historia de la estrategia

Según Horváth & Partners (2003: 238), «Si se describen todos los objetivos y todos los enlaces entre los objetivos en un texto encadenado, se obtiene una explicación precisa de la estrategia a la que se aspira, la llamada ‘Historia de la estrategia’». A continuación, se presenta la historia de la estrategia elaborada a partir del mapa estratégico propuesto para el Pronabec:

Historia de la estrategia

La inclusión social en la educación superior, como primera línea estratégica de impulso se logrará a través del otorgamiento de becas en educación superior de calidad a personas en condición de pobreza y vulnerabilidad. Como todo servicio prestado por el Estado, el otorgamiento de becas gozará de mayor cobertura si el Programa realiza un uso eficiente y eficaz de su presupuesto. Ante una posible restricción presupuestaria, la cobertura también podrá ser asegurada a través de la implementación de estrategias de cooperación con organismos e instituciones nacionales e internacionales. Esto supone *transversalizar* la aplicación de la gestión de la calidad, la gestión de riesgos y la gestión del gobierno electrónico a sus procesos internos. Los esfuerzos para concretar tales relaciones suponen que el Programa cuente con personal capacitado, motivado y con las herramientas necesarias para cumplir con las labores a su cargo y responder así a las necesidades de los ciudadanos.

El incremento del capital humano, como segunda línea estratégica de impulso, se conseguirá por medio de dos elementos esenciales. Por un lado, el otorgamiento de becas y, por otro lado, el otorgamiento de créditos educativos, en ambos casos a favor de población con recursos insuficientes y de alto rendimiento. A fin de asegurar el otorgamiento de becas y de créditos educativos es necesario realizar un uso eficiente y eficaz de los recursos financieros. En el caso particular de los créditos educativos se optará adicionalmente por poner énfasis en distintas medidas que aseguren la ampliación de los fondos que permitan un mayor financiamiento con miras a su autosostenibilidad. Para ello, de manera transversal, el Programa también deberá aplicar la gestión de la calidad, la gestión de riesgos y la gestión del gobierno electrónico a los procesos vinculados a los servicios de becas y créditos educativos. No será posible alcanzar estos objetivos sin una orientación interna hacia el ciudadano, lo que, como se ha mencionado previamente, requiere servidores civiles debidamente capacitados, motivados y premunidos de las herramientas que les permitan el adecuado cumplimiento de las labores que les corresponden, en beneficio de la ciudadanía.

2.4 Selección de indicadores

El tercer nivel de la estructura del CMI según Horváth & Partners es la selección de indicadores. Según los mencionados autores «Los indicadores son útiles para expresar los objetivos estratégicos de forma clara e inequívoca y para poder realizar el seguimiento del desarrollo de la consecución del objetivo» (Horváth & Partners, 2003: 247). Como se mencionó en el capítulo I, Niven (2003) explica además que existen indicadores de dos tipos: pasados y futuros. En otros términos, estos últimos son indicadores de alerta temprana. La tabla balanceada contiene los indicadores identificando su tipo (ver el anexo 14).

Para la selección de indicadores pasados y futuros se siguió el siguiente procedimiento: primero, se realizó un trabajo de gabinete en el que se propuso un conjunto de indicadores pasados para cada objetivo estratégico y los correspondientes indicadores futuros. Se cuidó que todos los

indicadores cumplieran con los criterios propuestos por primera vez por Doran (1981) y que responden al nombre de SMART, por las siglas en inglés: específico (*specific*), medible (*measurable*), asignable (*assignable*), realista (*realistic*), enmarcado en el tiempo (*time-related*). Si bien estos criterios no son parte de la metodología del CMI, ayudan a contar con indicadores adecuadamente formulados. Luego, se realizaron entrevistas semiestructuradas a cada uno de los directivos públicos del Pronabec. En estas entrevistas se presentaron los indicadores pasados propuestos para cada objetivo estratégico, así como los indicadores futuros asociados a cada indicador pasado y se recibió la retroalimentación de los directivos públicos. Sus aportes sirvieron para afinar la formulación de los indicadores pasados, eliminar algunos de ellos por no responder claramente al objetivo estratégico o no ser relevantes e incluir nuevos indicadores pasados que, en su opinión, medían de mejor manera la consecución del objetivo estratégico; asimismo y sobre esta base, para determinar o afinar los correspondientes indicadores futuros. Las preguntas utilizadas en las entrevistas figuran en el anexo 11.

Cabe indicar que, según lo establecido por Horváth & Partners (2003), es posible incluir indicadores que al momento del diseño del CMI no están siendo reportados y para los que no existe data disponible. Estos se incluyen porque se consideran importantes para el desempeño de la institución y quedan registrados en el CMI para que posteriormente se cumpla con generar la información necesaria para calcular sus valores. Esto sucede con los indicadores que en el CMI del Pronabec contienen la indicación “No se reporta” en la sección de línea de base y metas.

Al formular los indicadores, se realizó un esfuerzo por asegurar que la mayoría de ellos tuviera como fuente para el cálculo de sus valores los sistemas de registro de la producción propios del Pronabec y que no tuviera que acudir a mediciones ad hoc. Esto garantiza la confiabilidad del cálculo de los indicadores, dado que es complicado que sean manipulados. Estos sistemas son, por ejemplo el SIAF, el SIBEC y el SIAGECE, cuando éste último termine de implementarse. Finalmente, siguiendo a Niven (2003) se ha creado un diccionario de datos, que consiste en un documento detallado de los indicadores pasados y futuros que incluye un conjunto de características de estos (ver el anexo 12).

2.5 Fijación de línea de base y metas

El cuarto nivel de la estructura del CMI corresponde a la fijación de la línea de base y de las metas de los indicadores formulados para cada objetivo. Para efectos del CMI del Pronabec, se estableció en todos los casos una línea de base que supone el último valor disponible para el indicador y, en los casos en que fue posible, valores previos a esta línea de base, los que

permitieron la proyección a los siguientes años. En lo que concierne a las metas, estas se establecieron para períodos anuales y el horizonte de tiempo considerado fue de 5 años (2017-2021), que coincide con el término de la vigencia del PGI. Las metas fueron fijadas de manera participativa en las entrevistas semiestructuradas realizadas a los directivos públicos. Cabe indicar que, según lo mencionado en el capítulo I, para la fijación de metas se puede acudir a alguno de los siguientes métodos: *benchmarking*, resultados de encuestas de clientes y empleados, datos del pasado o la evaluación empresarial. En este caso se utilizaron los datos del pasado, por ser el método para el que los directivos públicos del Pronabec contaban con información. En el anexo 11 se encuentran las preguntas realizadas en las entrevistas.

2.6 Determinación de iniciativas estratégicas

El último nivel de la estructura del CMI es la determinación de las iniciativas estratégicas. Niven (2003) sostiene también que el desarrollo y priorización de iniciativas de apoyo al CMI puede ser uno de los aspectos más difíciles de la implementación, pero permite mostrar el valor económico del CMI separando aquellas iniciativas que legítimamente permiten el cumplimiento de la estrategia de las que simplemente consumen recursos. Es así, que la formulación de iniciativas estratégicas lleva a la asignación de recursos para ellas, lo que se traduce en el costeo que se observa en el capítulo VI.

Para la determinación de iniciativas estratégicas se realizaron entrevistas a directivos públicos guiándose de las preguntas contenidas en el anexo 11. Igualmente y para su priorización se les pidió que asignaran a cada una de las iniciativas algunas de las siguientes categorías: a) debe llevarse a cabo de inmediato y ampliamente; b) deben llevarse a cabo de inmediato, pero con limitaciones en los recursos; y, c) deben llevarse a cabo más tarde (Niven 2003). Definidas así las iniciativas estratégicas y según se mencionó en el capítulo I, siguiendo lo establecido por Horváth & Partners (2003), se procedió a identificar a la oficina responsable de cada una de ellas. Estas oficinas responsables se muestran en la tabla balanceada (ver el anexo 14).

2.7 Tabla balanceada de perspectivas, objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas estratégicas

Finalmente, todos los elementos previamente elaborados (perspectivas, objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas estratégicas) fueron colocados en una matriz llamada tabla balanceada, que contiene el resultado del trabajo de diseño del CMI elaborado para el Pronabec y que se muestra en el anexo 14.

Capítulo V. Implementación del cuadro de mando integral²⁸

El control ha sido considerado desde un comienzo como una herramienta de gestión para guiar y orientar a la administración en la ejecución de actividades; en tal sentido, tiene como finalidades, por un lado, comprobar constantemente que todo se desarrolla según los planes y las previsiones; y, por otro, asegurar que dichos planes y previsiones respondan en todo momento a la realidad en la que se actúa (Guerrero y Hernández 2000).

El CMI desarrollado para el Pronabec como herramienta de control estratégico “representa una iniciativa para un cambio profundo” en la organización (Niven 2003). Siendo así, ¿qué asegura su incorporación a la vida diaria del Pronabec?

Sin perjuicio de la necesaria explicación de la importancia del CMI para el control de la gestión y su consiguiente comunicación a todo el personal del Pronabec asegurando su compromiso – aspectos indispensables para la implementación de cualquier herramienta de aplicación transversal en una organización–, se estima que la apropiación de este cambio profundo supone un cambio en la cultura organizacional. En efecto, parafraseando a Bobadilla (2012), la implementación eficaz de un sistema de seguimiento supone un cambio en la cultura organizacional que modifique los hábitos y prácticas basadas en procedimientos rutinarios e inclusive inerciales, a una práctica que genere valor; un cambio que inicie en la forma como las áreas coordinan y se relacionan para realizar un trabajo articulado hacia el logro de resultados comunes. Se trata de un cambio en el modelo de gestión. En un contexto de innovación y aprovechamiento de las tecnologías supone, igualmente, el apoyo en las tecnologías de la información. En efecto, los desarrollos tecnológicos permiten incrementar la eficacia de los sistemas de seguimiento, en tanto eliminan problemas de exactitud y consistencia (Castilla *et al.* 2010). Se asegura así su atractivo para la gestión.

1. Cambio del modelo de gestión

Conforme a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 y como se ha sostenido previamente, la gestión pública es una gestión orientada a resultados al servicio al ciudadano (PCM 2013). Para ello, se trata de emprender un proceso de cambio y reforma integral de la gestión pública «que pueda afrontar la debilidad estructural del aparato estatal para cumplir

²⁸ Como se desprende de la Introducción (Ver acápite 6), el desarrollo de los supuestos para la implementación del CMI en tanto herramienta de gestión estratégica excede los alcances de este trabajo de investigación. Sin embargo, para un conocimiento preliminar de los esfuerzos que implica, véase el capítulo I, Marco Conceptual, acápite 4.2, numeral 4.2.2.

sus objetivos y así, pasar de una administración pública que se mira a sí misma, a una enfocada en la obtención de resultados para los ciudadanos» (PCM 2013: 20). Una de las deficiencias advertidas en la gestión pública es el diseño adoptado en la estructura de la organización y funciones de muchas instituciones. Se trata de las «organizaciones diseñadas bajo un modelo de gestión funcional, con estructuras jerárquicas, estamentales, sin claridad en los procesos que deben realizar para entregar los bienes y servicios públicos de su responsabilidad con la calidad y pertinencia requeridos» (PCM 2013: 13). Otra de tales deficiencias se encuentra en los inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos. Atendiendo a las deficiencias señaladas, una administración pública que se enfoca en la obtención de resultados para los ciudadanos se alcanza cuando, entre otros aspectos, las entidades están en la capacidad de reordenar y reorganizar las competencias y funciones contenidas en su estructura funcional, adecuándolos a una organización basada en procesos de la cadena de valor (PCM 2013). En consecuencia, retomando a Bobadilla, este cambio en la cultura organizacional exigido para una eficaz implementación del CMI supone que el Pronabec abandone el tradicional modelo de organización funcional que ha adoptado (ver el capítulo II, acápite 3) y migre hacia un modelo de gestión por procesos²⁹ contenidos en cadenas de valor.

Esta exigencia de migrar a un modelo de gestión por procesos contenidos en cadenas de valor –exigencia común a todas las organizaciones del sector público por mandato de la referida política nacional– se torna particularmente clara ante la estructura del CMI desarrollado, pues a través de él la gestión del Pronabec ha sido organizada alrededor de los objetivos estratégicos vinculados a los servicios públicos que este entrega a la ciudadanía y que se encuentran asociados a consiguientes procesos de los que son resultado. Acorde con la gestión por resultados, los servicios públicos seleccionados se han estimado entre los que tendrán como resultado la mayor satisfacción del ciudadano, por lo que la optimización de los consiguientes procesos de la cadena productiva resulta crucial para asegurar la entrega de tales servicios y que tal entrega se realice de manera más eficiente y eficaz.

Cabe señalar que con base en las Directivas “Metodología para la gestión por procesos en el Ministerio de Educación” y “Elaboración, Aprobación y Actualización de los Manuales de Procedimientos (MAPRO)” (Minedu 2015), el Ministerio de Educación ha dispuesto la implantación de la mencionada gestión por procesos en todos los órganos, unidades orgánicas, órganos desconcentrados, programas y

²⁹ «Los procesos son definidos como una secuencia de actividades que transforman una entrada o insumo (una solicitud de un bien o servicio) en una salida (la entrega del bien o el servicio), añadiéndole un valor en cada etapa de la cadena (mejores condiciones de calidad/precio, rapidez, facilidad, comodidad, entre otros)» (PCM 2013: 32).

proyectos bajo su ámbito. Según lo informado por el Pronabec, en aplicación de la metodología propuesta por el Ministerio de Educación, se ha desarrollado un mapeo de procesos, en el que se han identificado los procesos estratégicos, operativos y de soporte de la organización, tanto de nivel 0 como de nivel 1, el que se encuentra aún pendiente de aprobación. Esto supone el cumplimiento de la primera de tres fases contenidas en el “método para la determinación de procesos” establecido por el Ministerio de Educación.

Daft (2015) refiere que cada vez son más las organizaciones que están cambiando sus estructuras funcionales jerárquicas a estructuras basadas en procesos horizontales. De acuerdo con Daft (2015), la estructura horizontal es el enfoque organizacional que ordena a los empleados en torno a los procesos centrales que ofrecen valor a los clientes. Continuando con el citado autor, tal estructura llama la atención de todos hacia el cliente, lo que conduce a una mayor satisfacción de este, al igual que a mejoras en la productividad, velocidad y eficiencia. La fortaleza más significativa de la estructura horizontal, según Daft (2015), es una mejor coordinación, que puede aumentar notoriamente la flexibilidad de la organización, así como la capacidad de respuesta a los cambios en las necesidades de los clientes.

Así pues, se considera que la estructura horizontal es el enfoque organizacional que debería adoptar el Pronabec en contexto con la gestión por procesos actualmente en vía de implementación. La migración desde la actual estructura funcional -o maquinal, según Mintzberg- a la estructura horizontal significará un soporte óptimo a los esfuerzos por incorporar la referida gestión por procesos en la organización y, por consiguiente, favorecerá la implementación del CMI.

2. Automatización de cuadro de mando integral

De acuerdo con Guerrero y Hernández (2000: 124) «La finalidad fundamental del control estratégico es tener informado al *management* de la evolución de los factores externos a la organización y del funcionamiento de todas las unidades, directa o indirectamente implicadas en la consecución de sus objetivos, y avisarle cuando las cosas vayan mal, según las estrategias previstas, para así tomar medidas correctoras». Por otro lado, según Niven (2003: 333), «Los avanzados análisis y el apoyo a las decisiones que proporciona incluso el más sencillo programa informático para el cuadro de mando, permite que las empresas realicen intrincadas evaluaciones de sus resultados y examinen de forma crítica las relaciones entre sus indicadores. La automatización también permite un verdadero despliegue de la herramienta por toda la empresa». En tal sentido, se estima que el control estratégico ejecutado a través del CMI asegura el cumplimiento de su finalidad fundamental cuando esta herramienta es automatizada.

En cuanto herramienta de control estratégico, es fundamental que el CMI permita verificar que una actividad proyectada se ejecute según lo planeado, razón por la cual Castilla *et al.* (2010) recomienda que contenga un evaluador, que es definido como el dispositivo que determina el significado de lo que está sucediendo en el ambiente al realizar una comparación con un estándar. En el mismo sentido se pronuncia Niven (2003) que sugiere el empleo de umbrales de resultados en el CMI, a fin que las empresas puedan comparar los resultados actuales con referencias predeterminadas. Agrega que con independencia de la comparación que se elija, hay que establecer el alcance relativo de los resultados. De acuerdo con Choque (2016), considerando los valores umbral previamente establecidos, se reportará el estado de los indicadores mediante los colores de un semáforo, donde verde es aceptable, amarillo significa en proceso y el color rojo representa deficiencia, encendiéndose el color del semáforo según corresponda, luego de la alimentación del CMI con la información pertinente.

Pero Niven no restringe la automatización del CMI a los beneficios de la incorporación de los valores umbral. En efecto, adhiriendo a Niven (2003) en algunas de sus propuestas, se recomienda que en la automatización del CMI, el Pronabec considere también las funcionalidades que le permitan llevar a cabo lo siguiente: a) realizar análisis estadísticos de los indicadores que conforman el CMI; b) emitir alertas a través de notificaciones automáticas cuando un indicador crítico no está dentro de los límites aceptables; c) incluir un rubro para los comentarios que expliquen las razones del comportamiento de los indicadores; d) brindar una amplia variedad de informes con contenido claro y preciso; e) consolidar datos de forma automática; f) emitir alertas respecto a aquellos indicadores a los que le faltan datos; y, g) contar con una herramienta de comunicación como el correo electrónico que facilite el envío de mensajes informando sobre resultados concretos.

Por tanto, en adición a lo señalado en el punto anterior, se estima que la automatización del CMI en los términos planteados, constituye un importante paso para su adecuada implementación.

Capítulo VI. Evaluación económica del cuadro de mando integral

Según Beltrán y Cueva (2013: 18), «Evaluar un proyecto no es otra cosa que estimar las rentas económicas o beneficios extraordinarios que produce dicha alternativa respecto de otras igualmente factibles. Por ello se dice que la evaluación es un análisis marginal y no absoluto ya que el objetivo es determinar el exceso de rentabilidad que un proyecto genera frente a su mejor alternativa». En el presente trabajo se evalúa la viabilidad económica de la implementación del CMI en el Pronabec, respecto de la alternativa de no hacerlo. Entonces, se analiza si su implementación genera un beneficio neto positivo y, por lo tanto, si resulta conveniente llevarla a cabo.

1. Antecedentes presupuestales

Desde su creación en el año 2012, el presupuesto del Pronabec se ha incrementado de manera importante. Como se puede observar en la tabla 1, el presupuesto del Programa ha pasado de S/ 129,5 millones en el año 2012 a S/ 904,5 millones en el año 2016. Se puede observar también que el nivel de ejecución se ha encontrado siempre por encima del 90%, siendo de 99% en los últimos dos años.

Tabla 1. Presupuesto asignado y ejecutado. 2012-2016

Año	PIM	Devengado	% Ejecución
2012	129.468.816	121.063.263	94%
2013	227.205.736	216.773.369	95%
2014	512.532.058	481.644.977	94%
2015	824.197.953	812.063.592	99%
2016	904.554.209	896.827.465	99%

Fuente: SIAF – Ministerio de Economía y Finanzas (al 18/01/2017). Elaboración propia 2017.

Del presupuesto que ejecuta Pronabec, una parte está dirigida directamente a la subvención de becas y al otorgamiento de créditos educativos y otra al financiamiento del funcionamiento del Programa. Los recursos destinados a este último fin son llamados gastos operativos. Como se aprecia en la tabla 2, del presupuesto ejecutado entre los años 2012 y 2016, la porción destinada a gastos operativos ha sido cada vez menor (de 28 a 6%). Es deseable que este porcentaje continúe reduciéndose, pues así se asegura que una mayor parte de los recursos sea destinada directamente al cumplimiento de la misión del Programa: el otorgamiento de becas y créditos educativos.

Tabla 2. Presupuesto ejecutado total y ejecutado en gastos operativos. 2012-2016

Año	Presupuesto ejecutado total	Presupuesto ejecutado en gastos operativos	% destinado a gastos operativos
2012	121.063.263	33.454.502	28%
2013	216.773.369	48.572.609	22%
2014	481.644.977	55.110.752	11%
2015	812.063.592	57.651.965	7%
2016	896.827.465	56.741.110	6%

Fuente: SIAF – Ministerio de Economía y Finanzas (al 18/01/2017). Elaboración propia 2017.

2. Metodología para el análisis económico

La evaluación económica de la implementación del CMI en el Pronabec se desarrolla en base a la metodología costo beneficio establecida por el Ministerio de Economía y Finanzas en la Guía General para identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública, a nivel de perfil (MEF 2014). En aplicación de esta metodología corresponde identificar, medir y valorar monetariamente los costos y beneficios generados por el CMI, en un período determinado, con el objeto de emitir un juicio sobre la conveniencia de su implementación en el Pronabec.³⁰

En tal sentido, siguiendo la citada metodología, se establece un flujo de costos, un flujo de beneficios y el respectivo flujo de beneficios netos. Tanto para los costos como para los beneficios se considera todo aquello que se genera de manera incremental por la implementación del CMI respecto del funcionamiento ordinario del Pronabec, sin la implementación del CMI. Luego se calcula el valor actual neto (VAN) de los beneficios netos. Dado que lo que se está evaluando es la viabilidad económica de la implementación del CMI, basta con obtener un VAN positivo para determinar que al Programa le conviene utilizar la mencionada herramienta de control estratégico. El flujo de costos y el flujo de beneficios se evalúan en un horizonte de tiempo de cinco años, que inicia en el 2017 y culmina en el 2021, y corresponde al tiempo para el que se han establecido metas en el CMI y que a su vez coincide con el plazo de vigencia del actual PGI.

3. Flujo de costos

Los costos están asociados a la implementación del CMI. Por un lado, se tiene el costo operativo por la puesta en marcha del CMI y, por otro, el costo de las iniciativas estratégicas propuestas en el marco de esta herramienta de control estratégico. Para la estimación de los respectivos montos se realizó un costeo detallado, considerando los rubros de personal por tiempo ocupado, consultorías y adquisición de bienes y servicios. Los costos unitarios relativos a personal, bienes y servicios han sido tomados del catálogo de precios del Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA) del Ministerio de Educación. En la tabla 3 del anexo 13 se puede observar el flujo de costos incrementales generados por la implementación del CMI para el período 2017-2021.

4. Flujo de beneficios

Siendo que la misión del Pronabec se desarrolla en torno al otorgamiento de becas y créditos educativos, los beneficios están asociados a los recursos adicionales que se obtengan para su financiamiento. Como toda organización del Estado, el Pronabec busca generar valor público. Como se puede apreciar en el capítulo IV, en el caso del Pronabec la propuesta de valor para el

³⁰ Adaptación de la definición de análisis costo beneficio disponible en Glosario de Inversión Pública – MEF. <https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-11395>

ciudadano consiste en el acceso, permanencia y culminación de educación superior de calidad, que permita una inserción laboral adecuada. En consecuencia, el valor público es el efecto que tendrá el otorgamiento de becas y créditos educativos sobre los estudiantes. Los becarios y beneficiarios de créditos educativos acceden a una educación superior que, sin la intervención del Pronabec, no podrían tener. Gracias a esa educación superior, logran insertarse en el mercado laboral en condiciones mejores a las que habrían tenido sin tales estudios. Así, es altamente probable que sus ingresos sean mayores a los que hubieran percibido sin educación superior. Dado que los beneficiarios de becas y créditos educativos son personas en situación de pobreza, vulnerables o de insuficientes recursos, un efecto importante de las becas y créditos educativos otorgados por el Pronabec es pues la movilidad social que logran a través de la inserción laboral.

De acuerdo con Yamada y Castro, la instrucción superior constituye el principal mecanismo de movilidad social (Poder Ejecutivo 2012). Así, el escenario ideal sería valorizar monetariamente el efecto de la mencionada movilidad social, por estar directamente relacionado con el valor público, sin embargo, no se cuenta con la información necesaria para realizar esta valorización y, por otro lado, elaborar un estudio detallado al respecto excede el alcance de este trabajo de investigación. Valga la ocasión, en todo caso, para referir, por ejemplo, que concluir la universidad significa reducir la probabilidad de ser pobre en 12 puntos porcentuales, con respecto a un individuo que concluye la secundaria y 38 puntos con respecto a un individuo sin educación (Salazar *et al.*, 2015). Por lo tanto, ante esta limitación, se ha optado por utilizar una aproximación para los beneficios que se generan y que están asociados a los recursos que permiten el otorgamiento de becas y créditos educativos adicionales como consecuencia de la implementación del CMI. A continuación, se explica cómo se lleva a cabo la valorización monetaria de estos beneficios.

4.1 Flujo de beneficios por recursos adicionales para el otorgamiento de Becas Perú

En el CMI se establece la iniciativa estratégica “Suscripción del convenio con Perú Responsable³¹”, la que tiene por objetivo conseguir financiamiento para cubrir los costos indirectos en los que incurren los becarios de Beca Perú³². Esto eliminará un importante obstáculo

³¹ El Programa Perú Responsable fue creado mediante Decreto Supremo N° 015-2011-TR, el 20 de setiembre del 2011 con el objeto de promover la responsabilidad social empresarial generadora de empleo decente. Se creó para contribuir a la disminución de la pobreza, cumpliendo con las políticas de inclusión social, y mayor presencia del Estado.

³² De acuerdo con el artículo 26, numeral 26.3 del Reglamento de la Ley del Pronabec, las Becas Perú son becas entregadas en calidad de donación por las instituciones educativas nacionales, como resultado de las gestiones del Pronabec, para seguir estudios de diversa índole a desarrollarse en las mismas instituciones .

a la demanda de esta beca, pues no todos los jóvenes pueden dedicarse a tiempo completo a estudiar, ya que carecen de los ingresos para solventar su manutención. Así, con este financiamiento será posible adjudicar más Becas Perú cada año. Siguiendo las metas acumulativas establecidas en el CMI para el indicador “Número de Becas Perú obtenidas a partir de convenios suscritos con instituciones educativas” y tomando como referencia el valor monetario promedio de una Beca Perú (según el histórico de Becas Perú otorgadas hasta la fecha) se ha calculado el monto que se subvencionará para el período 2017-2021 a través de este medio, con base en el incremental de Becas Perú que se constata para cada año. Este cálculo se encuentra en la tabla 4 del anexo 13.

4.2 Flujo de beneficios por recursos adicionales para el otorgamiento de créditos educativos

Otra iniciativa estratégica establecida en el CMI consiste en la “Creación del Fondo de financiamiento para créditos educativos”. Dicho Fondo asegurará la intangibilidad de los recursos otorgados por el Tesoro Público a créditos educativos y podrá, además, ser financiado con donaciones de empresas privadas, entre otros. Los recursos que serán obtenidos cada año por este medio se muestran en las metas establecidas por el indicador “Monto del Fondo de financiamiento para créditos educativos obtenido a partir de convenios suscritos con instituciones donantes”. Utilizando las metas para este indicador se ha construido el flujo de beneficios para el período 2017-2021 que se muestra en la tabla 5 del anexo 13.

5. Evaluación del flujo de beneficios netos

En la tabla 6 del anexo 13 se puede encontrar el flujo de beneficios netos. A partir de este flujo, en la tabla 7 del anexo 13 se calculó el VAN utilizando la tasa social de descuento establecida por el Ministerio de Economía y Finanzas para la evaluación de proyectos de inversión pública, que es de 9%³³. Como se observa en el mencionado anexo, el VAN del beneficio neto de la implementación del CMI para el período 2017 - 2021 asciende a S/ 4.452.991.53. El hecho de que el VAN sea positivo y supere los S/ 4 millones nos muestra que la implementación del CMI resulta económicamente viable para el Pronabec.

6. Otros beneficios no cuantificados

Existen también beneficios no valorizables monetariamente y son los obtenidos por ganancias en eficacia, eficiencia y calidad de los procesos al momento de implementar el CMI. En efecto, al utilizar el CMI como una herramienta de control estratégico y, al contar este con indicadores

³³ Tomado del Anexo SNIP 10 “Parámetros de evaluación” de la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada por Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.10 (MEF 2015).

futuros, la información obtenida del seguimiento de los indicadores permitirá tener retroalimentación continua que redundará en una mejora de los procesos. Así, se podrán generar las siguientes ganancias:

- Incremento de la eficacia, pues los indicadores han sido cuidadosamente seleccionados para el seguimiento de información relevante respecto del avance en la consecución de los objetivos estratégicos y, por lo tanto, otorgarán retroalimentación útil para generar mejoras en la gestión del Programa. El logro de mejores resultados en la gestión del Pronabec necesariamente aporta a la legitimidad de la acción del Ministerio de Educación y con ello a la legitimidad de la acción estatal.
- Mayor eficiencia, a través del ahorro de tiempo, pues los procesos se enfocan en los objetivos estratégicos a conseguir, lo que posibilitará al Pronabec gestionar cada vez más recursos para el otorgamiento de becas y créditos educativos, contando con el mismo aparato administrativo.
- Mejoras de calidad en los procesos, por un manejo de la gestión asociada a objetivos estratégicos, lo que tendrá un efecto positivo en la satisfacción de los postulantes, becarios y beneficiarios de créditos educativos.

No se efectúa mayor profundización en el análisis de estas ganancias, pues ello excede el alcance de este trabajo de investigación.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- El diseño de un CMI como herramienta de control estratégico de la gestión del Pronabec ha supuesto efectuar adaptaciones del modelo del CMI empleado en el sector empresarial, en términos de una estructura, un alineamiento, una metodología y una terminología ad hoc, que han considerado las particularidades de las entidades públicas en el Perú y, en especial, del Pronabec. Por ello, el procedimiento descrito puede ser seguido por otras organizaciones del sector público peruano interesadas en su implementación y puede ser una útil contribución a la comunidad académica vinculada con este ámbito del conocimiento³⁴. Por otro lado, la adaptación del CMI para su empleo en el sector público nacional permite sostener la pertinencia de su uso en la fase de seguimiento del proceso de planeamiento estratégico a que se refieren las guías metodológicas del Ceplan.
- El PGI del Pronabec incorpora la misión, valores y visión de la organización en términos ajustados a las exigencias propias de todo CMI, según la literatura especializada en la materia. Lo propio se puede afirmar respecto de la estrategia del Pronabec. El CMI ha sido diseñado alineado a tales elementos, condición para su eficacia.
- El diseño del CMI supone la traducción de la estrategia en objetivos estratégicos organizados en función a perspectivas, la construcción de consiguientes indicadores, metas e iniciativas estratégicas, y la identificación de los respectivos responsables, todo lo cual es incorporado en una tabla balanceada. Asimismo, supone el desarrollo de un “mapa estratégico” que contiene los objetivos estratégicos en función a perspectivas, enlazados a través de una relación de causa-efecto, que cuentan la “historia de la estrategia”. Todos estos elementos constituyen componentes del CMI que se ha diseñado para el Pronabec –ante la falta de idoneidad de aquellos que figuraban en su PGI– y han sido construidos contando con la activa participación de la Alta Dirección del Pronabec, lo que resulta auspicioso con vistas a su implementación por la organización. Por estas razones, se estima que el CMI diseñado para el Pronabec es técnicamente viable.
- A través del análisis costo-beneficio se ha determinado la viabilidad económica del CMI del Pronabec, con un VAN superior a los 4 millones de soles. Adicionalmente, se han determinado como beneficios no cuantificados la mejora de la atención de las necesidades de su público objetivo, la eficiencia en el uso del tiempo y la calidad de los procesos.
- El CMI diseñado para el Pronabec constituye una herramienta potente para el fortalecimiento

³⁴ Su empleo en otros países se sujetaría a la consideración de las respectivas disposiciones estatales en materia de estructura de organizaciones.

de su gestión y, en términos generales, constituye una robusta herramienta de gestión pública, toda vez que su puesta en marcha cumple con el propósito de restringir sus objetivos estratégicos a aquellos asociados a los servicios que presta, lo que permite interpretar la realidad para tomar decisiones de gestión.

- El CMI diseñado para el Pronabec es una herramienta consistente. En efecto, el CMI enfatiza la prioridad de la orientación al ciudadano, propia a toda entidad pública en el marco de la gestión por resultados; además, recoge los objetivos estratégicos vinculados a los servicios que brinda la organización; en adición, no solo se encuentra alineado a la estrategia, sino también a los objetivos de política vigentes en materia de educación.
- El CMI diseñado para el Pronabec es una herramienta que brinda información confiable. En efecto, para la selección de los indicadores se ha procurado la vinculación de estos con sistemas de producción, y el empleo de indicadores futuros que actúan como indicadores de alerta temprana, que anticipen oportunamente el comportamiento posible de los indicadores pasados para efectos de la adopción de medidas correctivas pertinentes y oportunas que permitan reencauzar la gestión.
- Si bien el propósito de este trabajo de investigación es el diseño de un CMI como herramienta de control estratégico de la gestión del Pronabec, se considera que un aporte importante está en la incidencia que esta herramienta puede generar en la organización. En efecto, con sustento en los contenidos propuestos en los objetivos estratégicos y en los indicadores pasados y futuros, se pretende impulsar un cambio para mejorar la gestión de las becas y créditos que desarrolla el Pronabec. En contexto con la actual restricción presupuestaria, se pretende reducir la dependencia del presupuesto y dar al Estado un rol facilitador. De hecho, a través de tales componentes se traduce una estrategia institucional que busca priorizar los esfuerzos por la autosostenibilidad de las becas y de los créditos educativos, en un caso, con base en alianzas estratégicas con el sector privado que solventen parte del financiamiento de becas destinadas a personas vulnerables y, en el otro, con base en la creación de un fondo intangible que permita proteger los recursos destinados por el Tesoro Público al financiamiento de créditos educativos y que podrá ser incrementado por donaciones.
- Para fines del seguimiento de la gestión del Pronabec corresponde que el CMI restrinja su contenido a indicadores de insumo, proceso y producto. La evaluación de la gestión del Pronabec y, por tanto, la aplicación de indicadores de resultado e impacto, debe ser efectuada por el ministerio del cual este depende, esto es, por el ministerio de Educación.³⁵

³⁵ Valga la ocasión para precisar que, en todo caso, el CMI no podría ser empleado para fines de la evaluación de una gestión, pues no es tal su naturaleza. Para ello existen otras metodologías. Acorde a los alcances de este trabajo de investigación, el CMI ha sido creado para hacer el control estratégico de gestión.

2. Recomendaciones

- El CMI como herramienta de control estratégico de la gestión del Pronabec traduce la estrategia de tal organización a través de objetivos estratégicos organizados en perspectivas, indicadores, metas, iniciativas estratégicas y la identificación de responsables para estas. Siendo que tales contenidos son resultado de este trabajo de investigación, no obstante haber sido validados por el entonces Director Ejecutivo (e) en funciones, se recomienda que para la sostenibilidad del CMI, sean revisados y sustentados ante la actual Directora Ejecutiva con miras a que una vez obtenida su conformidad, se evalúe su incorporación en el PGI vigente, reemplazando así a los similares que este actualmente incluye.
- Es muy importante que a través de los sistemas de producción del Pronabec se proporcione información para conocer el comportamiento de los indicadores, pues estos son fuente de información difícilmente manipulable y, por tanto, confiable. En tal sentido, se recomienda celeridad en la terminación del programa aplicable a la gestión de créditos educativos, Sistema de Administración y Gestión de Crédito Educativo (SIAGECE), a efectos de su pronta inclusión como fuente para los indicadores pertinentes del CMI diseñado. En relación a los sistemas de producción que ya existen, se recomienda que se tomen las medidas técnicas del caso, a fin de asegurar su invulnerabilidad.
- Si bien es cierto se ha construido el alineamiento del Pronabec con los objetivos de política que conciernen a la educación, particularmente a través del PEN, también lo es que en orden a la normativa técnica del Ceplan, corresponde que el alineamiento se dé a las políticas públicas emitidas por el sector, en este caso, a cargo del ministerio de Educación. Ello no ha sido posible por la actual inexistencia de PEI 2017 y el vacío que presenta el PESEM 2016-2021 en relación a un objetivo de política pública que vincule al Pronabec. Por ello, se recomienda que a través de la actual Directora Ejecutiva se realicen las coordinaciones pertinentes con el sector para que estas debilidades de gestión sean superadas y el alineamiento del Pronabec se vea fortalecido, lo que beneficiará, a su vez, la implementación del CMI.
- Debe tenerse presente que el CMI diseñado para el Pronabec se concentra en objetivos estratégicos, por lo que en modo alguno podrá prescindirse del empleo de herramientas operativas de control de la gestión. En efecto, estos continúan siendo imprescindibles para controlar los factores estándar para un funcionamiento del Pronabec sin mayores contratiempos, por lo que, lograda la implementación del CMI en Pronabec, se recomienda continuar en el uso de tales herramientas operativas.

Bibliografía

- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Banco Mundial (2004). *Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. Washington DC: Banco Mundial.
- Bastidas, Eunice y Feliú, Vincent (2003). “Una Aproximación a las implicaciones del Cuadro de Mando Integral en las Organizaciones del Sector Público”. Compendio: *Revista de Investigación Científica*, vol. 11, p. 23-41.
- Beltrán, Arlette y Cueva, Hany (2013). *Evaluación privada de proyectos*. 3ª edición. Lima: Universidad del Pacífico.
- Bobadilla Díaz, P. A. (2012). “La importancia de integrar en la gestión pública. Sistemas de monitorización y evaluación”. *Politai: Revista de Ciencia Política*, vol. 3, núm. 5, p. 145-155.
- Bombini De Mescolatti, S. B. & Diblasi, J. V. (2011). “Implementación del Balanced Scorecard”, una experiencia práctica”. *Auditoría pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*. Mendoza, vol. 55, p 55-67.
- Castilla, Patricia; Huapaya, Guillermo; Mesarina, Iván; y Vargas, Braulio (2010). *El sistema de medición del desempeño como herramienta de control estratégico*. Lima: Universidad ESAN.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – Ceplan (2011). *Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*. Lima: Ceplan.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – Ceplan (2014). *Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico-Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico*. Lima: Ceplan.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – Ceplan (2016a). *Guía Metodológica Fase Estratégica para Sectores*. Lima: Ceplan.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – Ceplan. (2016b). *Guía Metodológica Fase institucional del proceso de planeamiento estratégico*. Lima: Ceplan.
- Choque, Raúl (2016). *Planeamiento estratégico. Utilizando el Cuadro de Mando Integral*. Lima. Editorial Macro.
- Congreso de la República (1993). Constitución Política del Perú.
- Congreso de la República (2007). Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Publicada el 20 de diciembre de 2007, p 360404-360413.
- Congreso de la República (2008). Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Publicada el 28 de junio de 2008, p. 375110-375114.
- Congreso de la República (2012). Ley N° 29837, que crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo. Publicada el 13 de febrero de 2012, p. 460848-460850.

- Congreso de la República (2014). Ley N° 30281, Ley de Presupuesto del Sector Publico para el Año Fiscal 2015. Publicada el 4 de diciembre de 2014, p. 539191-539227.
- Consejo Nacional de Educación - CNE (2006). Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos en el Perú. Lima: CNE.
- Da Silva Filho, Joao & González, Ricardo (2004). “Una nueva visión del CMI para el sector público”. *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*. Valladolid: vol. 2, p. 117-148.
- Daft, Richard (2015). *Teoría y diseño organizacional*. 11ª edición. México, D.F.: Cengage Learning Editores S.A. de C.V.
- D’Alessio Ipinza, Fernando (2015). *El proceso estratégico. Un enfoque de gerencia*. 3a Edición. México: Pearson Educación.
- David, Fred R. (2003). *Conceptos de Administración Estratégica*. 9a Edición. México: Pearson Educación.
- Guerrero, Germán y Hernández, Claudia (2000). “The Balanced Scorecard: Un sistema de control estratégico para la gestión pública”. *Innovar. Revista de ciencias administrativas y sociales*. Bogotá, núm. 15, p. 121-136.
- Hernández, Roberto; Fernández, Carlos; y Baptista, Pilar (2014). *Metodología de la investigación*. 6ª edición. México D.F.: Editorial McGraw-Hill/Interamericana editores S.A.
- Horváth & Partners (2003). *Dominar el Cuadro de Mando Integral. Manual práctico basado en más de 100 experiencias*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Kaplan, Robert y Norton, David (2004). *Mapas estratégicos. Cómo convertir los activos intangibles en resultados tangibles*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Kaplan, Robert y Norton, David (2011a). *El Cuadro de Mando Integral*. 3ª edición. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Kaplan, Robert y Norton, David (2011b). *Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral*. 2ª edición. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2014). *Guía general para identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública, a nivel de perfil*. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2015). *Compendio de normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública*. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. (2016). Glosario de Presupuesto Público. En: www.mef.gob.pe. Fecha de consulta: 28/01/2017. <<https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-5902>>.
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2016). Glosario de Inversión Pública. En: www.mef.gob.pe. Fecha de consulta: 28/01/2017. <<https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-11395>>.
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2016). Programas Presupuestales. Diseños, revisión y articulación territorial 2016. En: www.mef.gob.pe. Fecha de consulta: 28/01/2017.

- <https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/directiva_PP2016.pdf>.
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF (2016). Transparencia Económica. En: *www.mef.gob.pe*. Fecha de consulta: 28/01/2017. <<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>>.
 - Ministerio de Educación – Minedu (2007). Decreto Supremo N° 009-2007-ED, que aprueba la fusión por absorción del Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo - INABEC con el Ministerio de Educación. Publicado el 23 de febrero de 2007, p. 340344-340345.
 - Ministerio de Educación – Minedu (2008). Decreto Supremo N° 001-2008-ED, que modifica el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación. Publicado el 8 de enero de 2008, p. 363358-363365.
 - Ministerio de Educación – Minedu (2012a). Decreto Supremo N° 013-2012-ED, que aprueba el Reglamento de la Ley 29837, Ley que crea el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo. Publicado el 28 de setiembre de 2012, p. 475456-475466.
 - Ministerio de Educación – Minedu (2012b). *Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2012-2016*. Lima: Minedu.
 - Ministerio de Educación - Minedu (2012c). Resolución Ministerial N° 108-2012-ED, que aprueba el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo. Publicada el 22 de marzo de 2012, p. 462908.
 - Ministerio de Educación - Minedu (2012d). Resolución Ministerial N° 109-2012-ED, que modifica la RM 0050-2012-ED en el sentido que la unidad ejecutora 117 se denominará Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo y designan responsable. Publicada el 23 de marzo de 2012, p. 462956.
 - Ministerio de Educación – Minedu (2015). Resolución de Secretaría General N° 908-2015-MINEDU que aprueba la Directiva “Metodología para la gestión por procesos en el Ministerio de Educación” y la Directiva “Elaboración, Aprobación y Actualización de los Manuales de Procedimientos (MAPRO)”. Publicada el 23/12/2015, p. 569369-569370.
 - Ministerio de Educación – Minedu (2016). *Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2016-2021*. Lima: Minedu.
 - Mintzberg, Henry (1991). *Mintzberg y la Dirección*. España: Ediciones Díaz de Santos.
 - Niven, Paul (2003). *El Cuadro de Mando Integral paso a paso. Maximizar los Resultados*. 2ª edición. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
 - Poder Ejecutivo (1972). Decreto Ley 19602. Ley Orgánica del Sector Educación. Promulgado el 7 de noviembre de 1972.
 - Poder Ejecutivo (2012). Proyecto de ley 670/2011-PE. Ley que crea el Pronabec.
 - Presidencia del Consejo de Ministros – PCM (2013). Decreto Supremo N° 004-2013-PCM

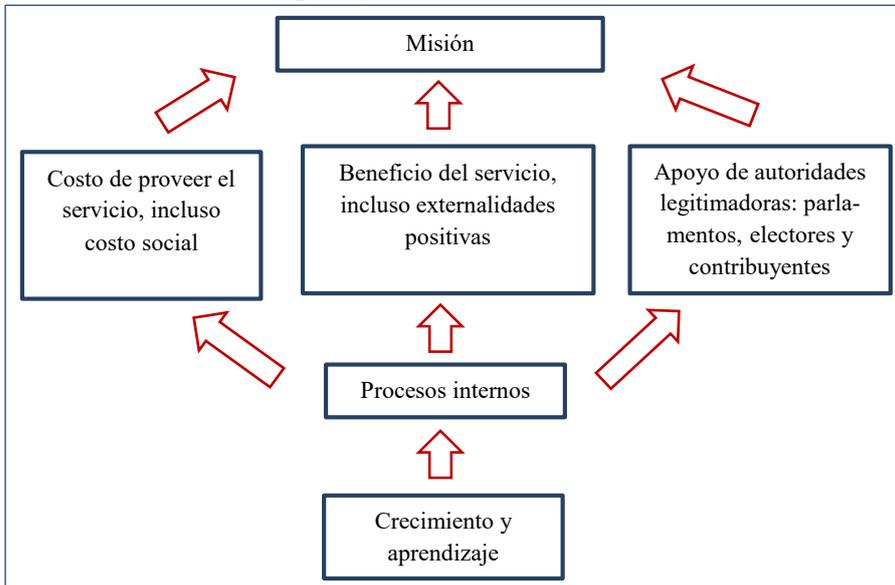
que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Publicado el 9 de enero de 2013, p. 485765-485785.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. New York: PNUD.
- Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – Pronabec (2015a). *Memoria institucional 2012 al 2015*. Lima: Pronabec.
- Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – Pronabec (2015b). *Perfil de los Recursos Humanos del Pronabec*. Lima: Pronabec.
- Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – Pronabec (2015c). *Plan Estratégico de Tecnologías de la Información – PETI 2015-2016*. Lima: Pronabec.
- Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – Pronabec (2016). *Plan de gestión institucional del Pronabec, Rumbo al bicentenario 2016-2021*. Lima: Pronabec.
- Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – Pronabec. Beca 18, Invirtiendo en el talento. En: *Portal del Pronabec*. Fecha de consulta: 26/01/2017. <http://www.pronabec.gob.pe/inicio/publicaciones/documentos/invirtiendot_talento.pdf>.
- Rigby, Darrell y Bilodeau, Barbara (2015). *Management tools & trends 2011*. Madrid: Bain & Company Inc.
- Salazar, Carlos (2009). “La evaluación y el análisis de políticas públicas”. *Revista Ópera*. Bogotá: núm. 9, p.23-51.
- Salazar, Víctor; Quispe, Víctor; y Choque, Raúl (2015). “Educación y movilidad social en el Perú”. En: *Evidencia para políticas públicas en educación superior*, vol. 1. Lima: Pronabec.
- Salgueiro Anavitarte, A. (2001). *Indicadores de gestión y cuadro de mando*. Madrid: Ediciones Díaz Santos S.A.
- Sánchez Albavera, F. (2003). *Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sotelo Jorge (2012). “La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica”. *Revista Internacional de Presupuesto Público*. Núm. 80.
- Universidad del Pacífico (2012). *Normas para el trabajo de elaboración y sustentación del trabajo de investigación*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Vargas, Víctor (2016). “La planificación estratégica como instrumento de cambio para las entidades públicas de Perú”. En: *Los sistemas de monitoreo y evaluación: Hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública*. Memorias de la IX Conferencia Internacional de la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación y del I Seminario Internacional de Seguimiento y Evaluación. Lima: BID, Banco Mundial y Ceplan.

Anexos

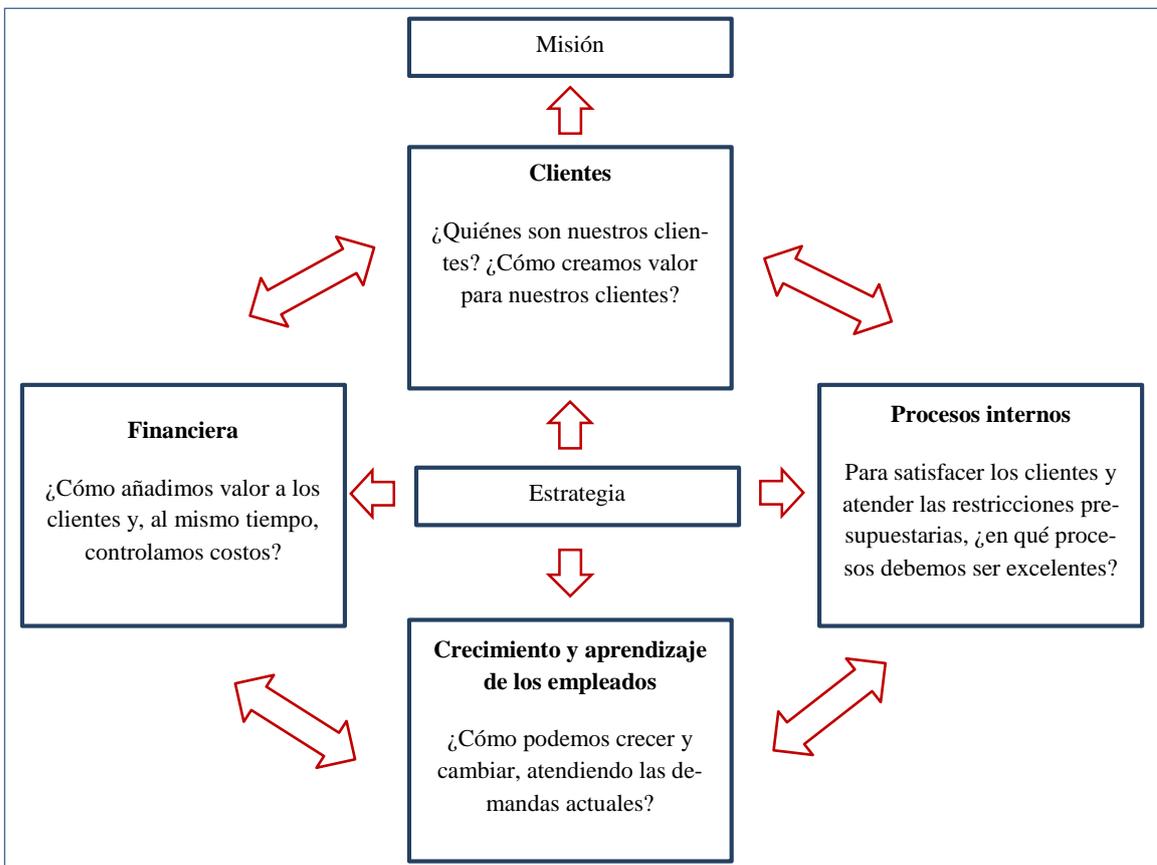
Anexo 1. Propuestas de adaptación del CMI al sector público

Gráfico 6. Modelo Kaplan y Norton



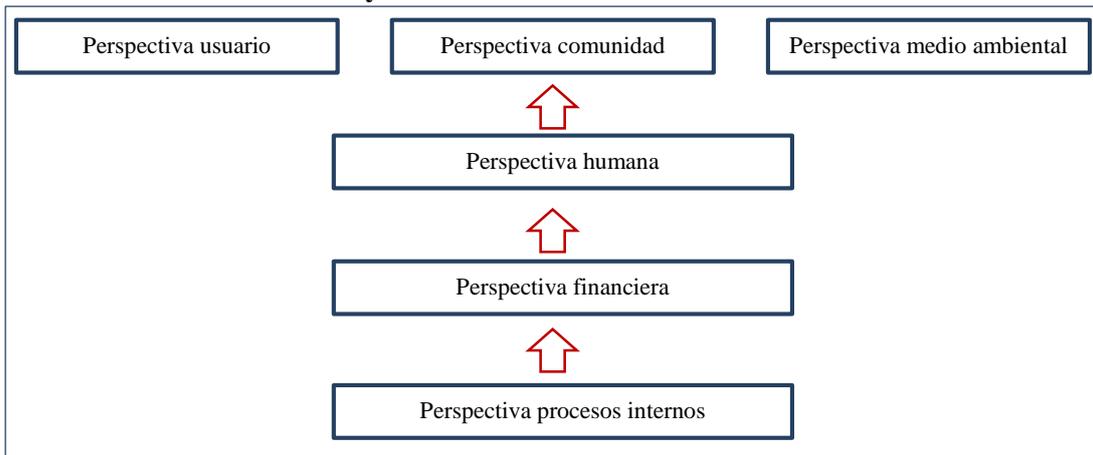
Fuente: Da Silva y González (2004).

Gráfico 7. Modelo Niven



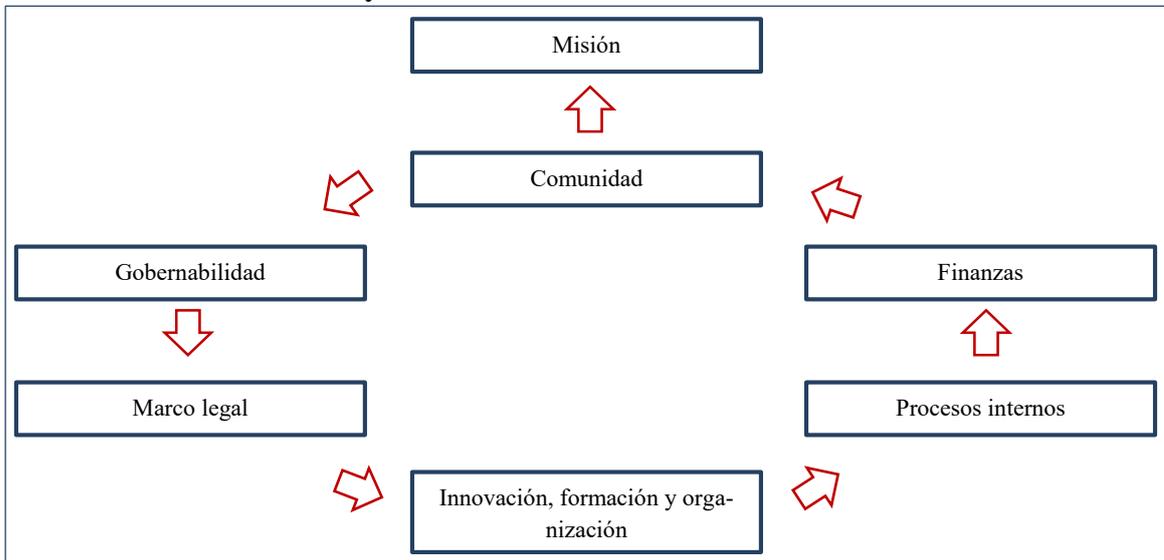
Fuente: Da Silva y González (2004).

Gráfico 8. Modelo Bastidas y Feliú³⁶



Fuente: Da Silva y González (2004).

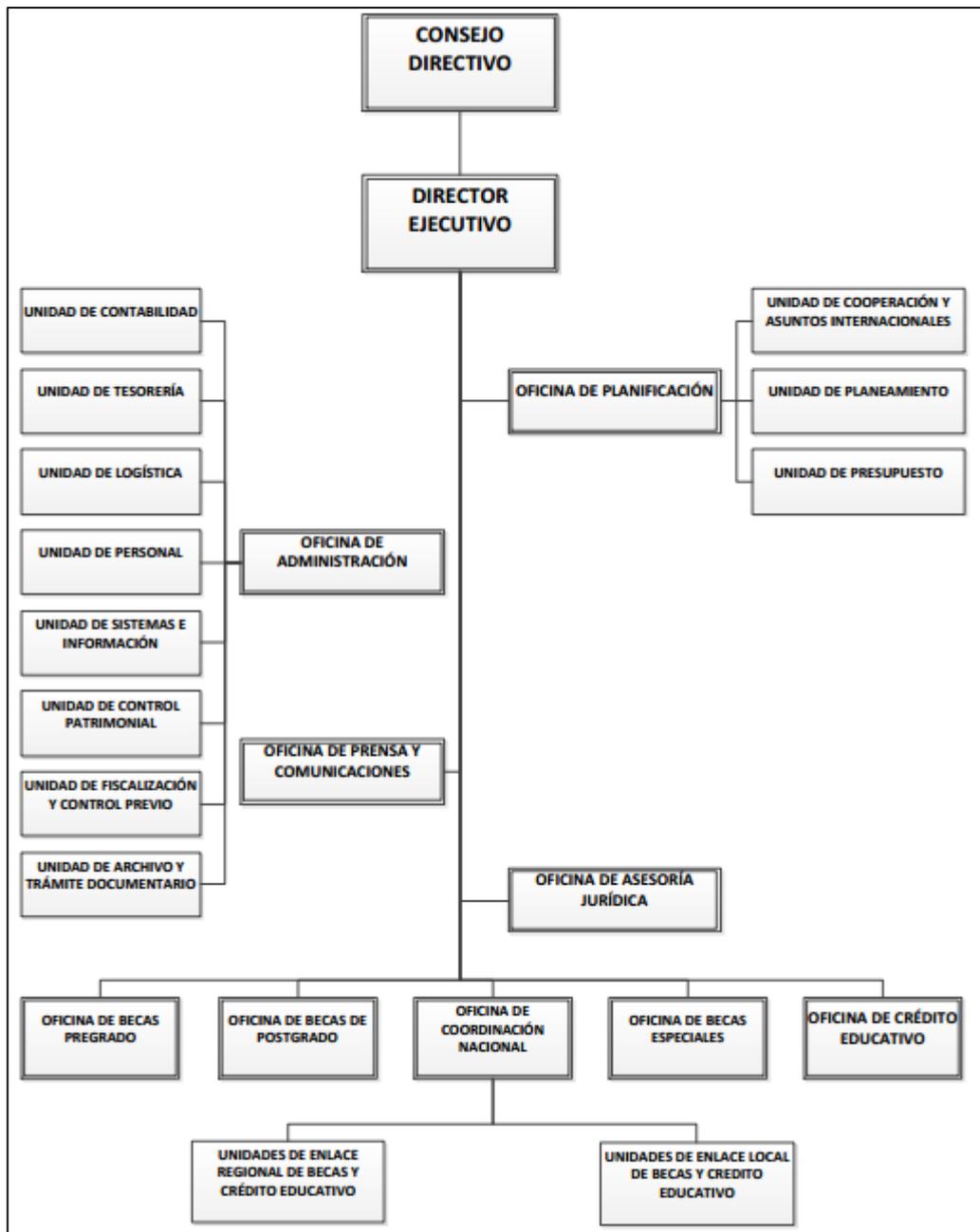
Gráfico 9. Modelo Da Silva y González



Fuente: Da Silva y González (2004).

³⁶ Bastidas y Feliú (2003) plantean la aplicación de la Teoría de los *Stakeholders*, que es empleada para explicar el comportamiento de las organizaciones modernas, cuya realidad demanda reconocer la conflictividad de intereses que juegan los distintos actores que intervienen en su ambiente interno y externo. Con arreglo a esta teoría, aducen que el papel y las necesidades de cada actor afecta el alcance de los propósitos de la organización, lo que se aprecia en distintas influencias como las presiones políticas, la opinión de la comunidad, el poder de los sindicatos, el compromiso de los directivos y el mismo Estado. Para estos autores, los intereses que demanda cada grupo deben ser reconocidos e incluidos como componentes clave en el establecimiento de los objetivos estratégicos de la organización y reflejar en ellos su capacidad de equilibrar las demandas conflictivas que exijan los distintos grupos.

Anexo 2. Estructura organizacional del Pronabec



Fuente: Minedu (2012c).

Anexo 3. Lineamientos generales de gestión establecidos por la Dirección Ejecutiva

Estimados colaboradores del Pronabec

Me dirijo a ustedes para saludarlos cordialmente y agradecer el empeño y profesionalismo con la que desarrollan su labor, la cual es importante para la consecución de los objetivos institucionales. Asimismo, transmitirles los 06 lineamientos generales para la gestión de nuestro programa en sus ámbitos territoriales para este 2016.



1.- Estandarización del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) en todos los procesos

Pronabec cuenta con un SGC basado en la norma ISO 9001:2008/2015. En ese sentido, actualmente, contamos con dos certificaciones de calidad para los procesos de Becas de Pregrado; por tal motivo, debemos tomar la norma ISO 9001:2015 como estándar a fin de ampliar el alcance y gestionar a todos los procesos operativos que se realizan en la entidad.



Objetivo:
Lograr la mejora continua y satisfacción de nuestros usuarios.



Meta:
Ampliar el alcance de nuestro SGC a todos los procesos operativos misionales y soporte que se llevan a cabo en el Pronabec.

2.- Implementación del Sistema de Control Interno (SCI) y la Gestión de Riesgos (GR)

El Pronabec cuenta con un SCI y un Manual de Gestión de Riesgo del Sistema de Control Interno, aprobado con RDE N° 743-2016-MINEDU-VMGI-PRONABEC. El SCI y la GR permiten establecer una cultura del control de procesos, identificación y manejo de aquellos riesgos que afecten los objetivos institucionales. Por tal motivo, los jefes de Oficinas, Unidades y Áreas, deberán priorizar la implementación del SCI y la GR a fin de integrar a todo el personal en esta gestión que busca mejorar la eficiencia, eficacia y la lucha contra cualquier forma de corrupción.



Objetivo:
Implementar el SCI en todo el Pronabec.



Meta:
El Pronabec cuenta con su Plan de Riesgos a nivel nacional.

3.- Desarrollo de la Gestión por indicadores (GI)

La gestión operativa de las Oficinas, Unidades y Áreas, debe integrar el manejo de Indicadores de Gestión que permita a los tomadores de decisiones verificar los resultados de sus acciones. La Gestión por indicadores no busca consolidarse como un medio punitivo hacia el personal, por el contrario tiene como propósito fomentar la mejora continua y prevenir dificultades en los procesos desarrollados.



Objetivo:
Implementar la GI en su totalidad en el Pronabec.



Meta:
Las Oficinas, Unidades y Áreas cuentan con Tablero de Control.

4.- Hacia el Gobierno Electrónico (e-Gob)

Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) son cada vez más relevantes en el desarrollo de las Instituciones Públicas modernas. El Pronabec tiene como política, el desarrollo del e-Gob como base para la sostenibilidad del Programa. En ese sentido, es deber de los Jefes de Oficinas, Unidades y Áreas y de todo el personal, promover y mejorar las competencias en TIC, fomentar su uso y promover las iniciativas de automatización, virtualización y digitalización de los procesos, incluyendo los de monitoreo, supervisión y capacitación.



Objetivo:
Promover el e-gob en el Pronabec.



Meta:
El 100% del personal del Pronabec se capacita en competencias digitales.

5.- Cultura de Innovación

La innovación permite a las instituciones crecer y cambiar constantemente en beneficio de nuestros usuarios, ésta debe ser promovida y valorada en cada una de las oficinas, es así que se debe valorar el compartir el conocimiento en lugar de retenerlo, se debe promover el trabajo en equipo en vez del destaque competitivo individual, se debe valorar la creatividad y la propuesta asertiva rechazando la crítica o acción punitiva.



Objetivo:
Promover la cultura de Innovación en todas las oficinas del Pronabec.



Meta:
El 100% de la entidad participa de actividades de innovación.

6.- Mejora permanente del Clima Organizacional

Los resultados organizacionales dependen principalmente de las personas que lo conforman, en ese sentido, es nuestra política procurar un ambiente de trabajo en el cual las relaciones entre las personas sean humanas, dinámicas y productivas. Los Jefes de Oficinas, Unidades y Áreas, deben promover el diálogo, la participación y poner en valor toda iniciativa que permita mejorar el clima de nuestra organización.



Objetivo:
Mejorar el Clima Organizacional en el Pronabec.



Meta:
100% de los trabajadores satisfechos.

Pronabec ha logrado gracias a ustedes posicionarse como un programa moderno, con impacto y reconocimiento social, por ello debemos continuar por el camino de la excelencia y modernización de la Institución, nuestras metas son ambiciosas y su capacidad de trabajo ilimitada.

Atentamente,
SERGIO BRAVO CUCCI
Director (e) Pronabec



Anexo 4. Articulación del Pronabec con documentos nacionales, sectoriales e institucionales

Ámbito	Plan	Descripción
Nacional	Acuerdo Nacional (2002)	Eje Temático Equidad y Justicia Social: Décima Política del Estado: Reducción de la pobreza. d) Asignar recursos crecientes de inversión social en educación y salud para maximizar la eficiencia de programas, orientándolos hacia personas de mayor pobreza. Décimo segunda Política del Estado: Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte.
	Proyecto Educativo Nacional al 2021: La educación que queremos en el Perú (2007)	Objetivo estratégico 5. Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional.
	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021 (2011)	Eje estratégico 2. Oportunidades y acceso a los servicios. 2.1 Educación Eje estratégico 4. Economía diversificada, competitividad y empleo.
Sectorial	Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2016 – 2021	No registra
Institucional	Plan Estratégico Institucional 2017 del Ministerio de Educación	En proceso de elaboración
	Plan de Gestión Institucional del Pronabec 2016 - 2021	Objetivo General. Incrementar el capital humano en el país con un enfoque de equidad e inclusión que contribuya al desarrollo integral del país. Objetivo estratégico 1. Mejorar el acceso, permanencia y culminación en educación terciaria y opciones de capacitación para población con escasos recursos o en situación vulnerable o especial. Objetivo estratégico 2. Generar oportunidades y facilitar el acceso a la formación y capacitación especializada Objetivo estratégico 3. Gestión institucional con calidad, eficiencia y eficacia

Fuente: Elaboración propia 2017.

Anexo 5. Metodología empleada para el diseño del CMI del Pronabec

Etapa I: Aspectos preliminares

Para llevar a cabo el diseño del CMI en una organización, se requiere del liderazgo de un arquitecto, que de acuerdo a lo señalado por Kaplan y Norton (2011a: 353), «(...) pueda enmarcar y facilitar el proceso y recoger información importante sobre antecedentes para la construcción del cuadro de mando». Es necesario que durante la conducción de dicho proceso, el arquitecto busque el compromiso de los colaboradores de la organización, a fin que internalicen el rol que cada uno desempeña para el logro de los objetivos estratégicos planteados. Tal fue el rol que desempeñó el entonces Director Ejecutivo (e) del Pronabec, funcionario convencido de la necesidad y pertinencia de diseñar e implementar un CMI en su organización.

- Primera reunión: Director Ejecutivo (e). El primer contacto que se tomó con el Pronabec fue a través de una primera reunión de trabajo llevada cabo con su entonces Director Ejecutivo (e). El objetivo fue a) intercambiar opiniones sobre las ventajas que el Pronabec obtendría si contara con un CMI como una herramienta de seguimiento de su desempeño organizacional; b) recibir sus aportes sobre las perspectivas, la propuesta de valor, los objetivos estratégicos e indicadores que formarían parte del CMI para el Pronabec; y c) explicitar su compromiso de participación activa en el proceso, necesario para el satisfactorio desarrollo de las etapas subsiguientes. Como bien señalan Horváth & Partners (2003: 100) «Si la integración de la alta dirección se realiza de forma activa, el proceso para la creación del cuadro de mando integral ganará relevancia igual de importante que el resultado finalmente documentado».
- Revisión de información secundaria. La información secundaria es aquella recopilada de forma indirecta a través de informes, estudios u otra data publicada por la organización. (Universidad del Pacífico 2012) En esta etapa, se consultó la normativa vigente del Pronabec como su Ley de Creación y su respectivo reglamento; asimismo, documentación institucional como el PGI, la Memoria Institucional 2015, documentos de gestión, manuales, directivas, procedimientos, investigaciones y estudios a los cuales se accedió a través del rubro “Publicaciones” y “Transparencia” de su página web.
- Elaboración de primera propuesta del CMI. Sobre la base de la conversación realizada con el entonces Director Ejecutivo (e), de la información secundaria consultada, habiendo revisado las referencias bibliográficas pertinentes y tomando en cuenta la estrategia del Pronabec, se procedió a la construcción de una primera propuesta de CMI para el Pronabec, definiéndose preliminarmente las perspectivas, la propuesta de valor, una lista de objetivos estratégicos ordenados por perspectivas, sobre los cuales se trabajó la relación causa-efecto y una relación de indicadores potenciales por objetivo estratégico.
- Segunda reunión: Director Ejecutivo (e). El objetivo de esta reunión de trabajo fue a) presentar la primera propuesta de CMI para el Pronabec, justificando la pertinencia de las perspectivas, la propuesta de valor, las líneas estratégicas de impulso, los objetivos estratégicos, la relación causa-efecto y los indicadores identificados; b) obtener la validación del Director Ejecutivo (e); y c) recibir sugerencias adicionales a fin de considerarlas en la presentación del CMI en la siguiente etapa del trabajo de campo.

Etapa II: Taller con directivos públicos

El taller con directivos públicos fue convocado oportunamente por la Dirección Ejecutiva, mediante Memorandum Múltiple N° 64-2016-MINEDU/VMGI-PRONABEC, dirigido a todos los jefes cuyas oficinas tendrían vinculación con el logro de los objetivos del CMI. Se llevó a cabo el 22 de diciembre de 2016 en la sede central del Pronabec; tuvo una duración de 4 horas y media; y, contó con la participación del Director Ejecutivo (e) y de catorce directivos públicos lo que fue de gran importancia para el desarrollo del presente trabajo de investigación.

En relación al programa del taller, cabe mencionar que la primera parte fue expositiva, iniciándose con una breve presentación del CMI, a fin que los directivos públicos se familiarizaran con esta novedosa herramienta, para lo cual, se trataron temas como la gestión por resultados, definición y elementos del CMI, aplicación del CMI en el sector público y ventajas del CMI para el Pronabec, así como misión, valores, visión y estrategia del Pronabec. La segunda parte del taller fue participativa y contó con la intervención activa de los asistentes, con quienes se discutió la pertinencia de los objetivos estratégicos y la relación causa-efecto propuesta, a fin de obtener consenso al respecto.

Las herramientas utilizadas en esta etapa fueron las siguientes: a) guía del taller; b) material de información básica y antecedentes sobre el CMI, entregado a cada participante; c) video ilustrativo sobre los componentes del CMI; d) documentos sobre misión, valores, visión, estrategia, perspectivas y propuesta de valor del Pronabec, entregados a cada participante; e) siete presentaciones en power point proyectadas durante el taller referidas a los componentes del CMI, cada una de las cuales fue entregada en fotocopia a los asistentes.

Etapa III: Consolidación de la información obtenida en el taller con directivos públicos

- Primera sesión de síntesis. Esta sesión estuvo comprendida por dos reuniones sucesivas y consistió en un trabajo en gabinete en el cual se analizaron los aportes obtenidos en el taller y se efectuaron los ajustes respectivos generando una segunda propuesta del CMI.
- Tercera reunión: Director Ejecutivo (e). En esta reunión de trabajo el objetivo fue: i) presentar la segunda propuesta

del CMI para el Pronabec, sustentando los ajustes realizados sobre la base de los aportes consensuados en el taller con directivos; y, ii) obtener la validación del entonces Director Ejecutivo (e).

Etapa IV: Entrevistas a directivos públicos

Las entrevistas son una técnica de recojo de información propia del proceso de investigación cualitativa. Son ejemplos de otras técnicas utilizadas en la indagación cualitativa, la observación, los grupos de enfoque, documentos, registros y artefactos, anotaciones y bitácora de campo, entre otros (Hernández 2014).

Según Hernández, las entrevistas pueden ser estructuradas, semiestructuradas y no estructuradas. Este autor agrega que: «Las entrevistas semiestructuradas se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información» (2014: 403). De igual manera, en relación al diseño de CMI, Kaplan y Norton (2011a: 363) son de la opinión que «Utilizar un conjunto común de preguntas facilita el curso de las entrevistas». Se trata de una técnica valiosa pues el intercambio de opiniones, propio de las entrevistas, permitió obtener información fehaciente respecto al funcionamiento real del Pronabec, más allá de lo establecido en su normativa interna.

Las entrevistas realizadas a directivos públicos del Pronabec fueron entrevistas semiestructuradas; estas se llevaron a cabo por espacio de tres semanas, desde fines de diciembre 2016 hasta mediados de enero de 2017. Los entrevistados fueron los directivos públicos convocados al taller (Ver el anexo 6). Durante su desarrollo se efectuó, en primer lugar y en los casos que ameritaba, una breve introducción respecto de los alcances del CMI y se explicaron las ventajas de su implementación en el Pronabec; luego de ello se procedió a revisar con cada jefe los objetivos estratégicos planteados en el taller, a fin de definir con ellos los indicadores, tanto pasados como futuros, y fijar metas para el período 2017 - 2021, así como determinar las iniciativas estratégicas asociadas a los referidos objetivos estratégicos, según las funciones de la oficina, unidad o área a su cargo.

Las herramientas utilizadas en esta etapa fueron las siguientes: a) Guía de preguntas, dentro de la cual se incluyeron algunas adaptadas u obtenidas textualmente del libro de Paul Niven (2003); así como otras de creación propia, que fueron validadas oportunamente por un experto³⁷ y que resultaban necesarias a fin de facilitar la ejecución secuencial de las entrevistas, de acuerdo a los temas que se abordarían. (Ver acápites 2.4, 2.5 y 2.6 del capítulo IV) y b) plantillas para el registro de objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas estratégicas.

Etapa V: Consolidación de la información obtenida en entrevistas a directivos públicos

- Segunda sesión de síntesis. El trabajo en gabinete para la segunda sesión de síntesis estuvo comprendido por dos reuniones sucesivas. El objetivo fue analizar, discutir y sistematizar todos los aportes recibidos a la segunda propuesta del CMI, durante las entrevistas, así como asegurar su alineamiento con la estrategia del Pronabec. Como resultado de ello, se elaboró una tercera y última propuesta del CMI para el Pronabec.
- Cuarta reunión: Director Ejecutivo (e). En esta reunión de trabajo, se presentó la versión final del CMI y se obtuvo la conformidad del entonces Director Ejecutivo (e) respecto de la misma.

Etapa VI: Entrevistas a expertos

Las entrevistas se realizaron a expertos (Ver el anexo 7) en temas relativos al desempeño organizacional del Pronabec y/o planeamiento estratégico y/o CMI, con el propósito de contar con opiniones especializadas respecto a la pertinencia de los componentes del CMI diseñado para el Pronabec, dialogar sobre la incidencia de esta herramienta en su gestión, así como absolver determinadas interrogantes surgidas durante el desarrollo del trabajo de investigación con la finalidad de dar consistencia a la propuesta. En tal sentido, se efectuaron tres entrevistas semiestructuradas, con base en una guía de preguntas, validada por un experto³⁸ (Ver el anexo 8). Con estas entrevistas se dio por concluido el trabajo de campo.

Como se puede apreciar, el trabajo de campo fue participativo y se caracterizó porque en todas las etapas llevadas a cabo se logró el compromiso de los directivos públicos y, particularmente, de la Dirección Ejecutiva. El aporte de los expertos entrevistados fue no solo oportuno sino relevante para una aproximación integral al tema objeto de este proyecto de desarrollo estratégico, corroboró los alcances de la última versión del CMI diseñado para el Pronabec y proporcionó información útil para el desarrollo del marco conceptual.

³⁷ El experto consultado para la validación de las preguntas fue el Mg. Flavio Ausejo Castillo. Master en Políticas Públicas para América Latina por la Universidad de Oxford, Reino Unido; Master en Regulación de Servicios Públicos por The London School of Economics and Political Science, Reino Unido; catedrático del programa de postgrado en Gestión Pública por la Universidad del Pacífico; con experiencia en temas de planeamiento estratégico en el sector público, diseño institucional, y comunicación y dirección estratégica.

³⁸ El experto consultado para la validación de las preguntas fue el Mg. Flavio Ausejo Castillo, cuyas credenciales figuran en la nota a pie de página anterior.

Anexo 6. Lista de directivos públicos del Pronabec entrevistados

1. Víctor Carlos Salazar Córdor - Jefe de la Oficina de Becas Pregrado.
2. Helga Liliana García Muñoz - Jefa de la Oficina de Becas de Postgrado.
3. Saúl Benjamín Flores Arroyo - Jefe de la Oficina de Becas Especiales.
4. Gregorio Fernando Andrés Kouri Paredes - Jefe de la Oficina de Crédito Educativo.
5. Ana María Ramírez Camayo - Jefa de la Oficina de Coordinación Nacional.
6. Giovanna Celia Cruz Cajavilca - Coordinadora del Área de Inserción Laboral.
7. Martín Gustavo Mallma Arrescurrenaga - Jefe de la Oficina de Prensa y Comunicaciones.
8. Alfredo Ernesto Díaz Meléndez - Jefe (e) de la Oficina de Administración.
9. Ruth Margot Meléndez Vargas - Jefa de la Unidad de Personal.
10. Jorge Augusto Calle López - Jefe de la Unidad de Cooperación y Asuntos Internacionales.
11. Hernán Bonifaz Ocampo - Jefe de la Unidad de Sistemas e Información.
12. Dora Augusta Pineda Paredes - Jefa de la Unidad de Planeamiento.
13. Raquel Esther Gutiérrez Sánchez - Jefa de la Unidad de Presupuesto.
14. Lillian Beatriz Chávez Reyes - Responsable del Área de Convenios de la Oficina de Asesoría Jurídica.

Anexo 7. Lista de expertos entrevistados

1. Experto 1: Mg. Bruno Barletti Pasquale, experto en planeamiento estratégico
Actualmente ocupa el cargo de asesor de la Alta Dirección en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN. Consultor del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Se ha desempeñado como Jefe del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público, Director general de la Oficina de Informática Estadística del MEF, Director del Banco de la Nación y Gerente del Fondo de Promoción de Exportaciones del Perú. Es Máster en Economía por la Universidad de Ottawa, Canadá.

2. Experto 2: PhD. Raúl Choque Larrauri, experto en temas de desempeño organizacional del Pronabec, planeamiento estratégico y CMI
Actualmente presta servicios en la Organización de las Naciones Unidas, sede Estados Unidos y se desempeña como docente de la Escuela de Postgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú en el Programa de Gerencia Social, modalidad virtual. Se desempeñó como Director en el Ministerio de Educación, donde implementó Beca 18. Ex Director Ejecutivo del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo – Pronabec por el período 2012 - 2016. Doctor en Educación por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magíster en Gerencia de Proyectos y Programas Sociales por la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Autor de diversos libros entre los cuales destaca “Planeamiento estratégico. Utilizando el Cuadro de Mando Integral”, citado en este trabajo de investigación.

3. Experto 3: PhD. Fernando D’Alessio Ipinza, experto en planeamiento estratégico y CMI
Actualmente se desempeña como Director General fundador de CENTRUM Católica Graduate Business School. Es miembro del Comité Consultivo Internacional de la Escuela de Alta Dirección en Administración (EADA), Barcelona, España, 2008-2018 y ha formado parte de diversas instituciones internacionales de alto prestigio. Autor de ocho libros académicos entre los cuales destaca el “El Proceso Estratégico. Un Enfoque de Gerencia”, citado en este trabajo de investigación.

Anexo 8. Guía de preguntas para entrevistas a expertos

Experto 1: Mg. Bruno Barletti Pasquale (1 de febrero de 2017)

1. Propuesta de Cuadro de Mando Integral para el Pronabec.
 - ¿Cuál es su opinión respecto a la propuesta de Cuadro de Mando Integral para el Pronabec, que hemos diseñado?
2. ¿Cuál es el enfoque de la actual gestión al planeamiento estratégico y, en particular, sobre el Plan Operativo Institucional - POI?

Experto 2: PhD. Raúl Choque Larrauri (4 de febrero de 2017)

1. El Cuadro de Mando Integral en el sector público.
 - ¿Qué argumentos a favor y en contra tiene usted en relación a su implementación en el sector público?
 - ¿Qué razones específicas justifican su implementación en Pronabec?
 - ¿Qué recomendaciones nos puede dar para el buen diseño de un Cuadro de Mando Integral para el Pronabec?
 - ¿Puede citarnos casos reconocidos de implementación de Cuadro de Mando Integral en el sector público del Perú y de América Latina?
2. Seguimiento y evaluación
 - ¿Qué entiende por seguimiento y evaluación?
 - ¿De qué manera se efectúa el seguimiento y evaluación del desempeño organizacional del Pronabec? ¿Qué deficiencias encuentra en ello?
 - ¿Cómo el Cuadro de Mando Integral puede ser un sistema no solo de seguimiento sino también de evaluación de la gestión del Pronabec?
3. El Cuadro de Mando Integral es un sistema de gestión de resultados (Paul Niven, El Cuadro de Mando Integral paso a paso, p. 195).
 - ¿Puede citar otros casos de sistemas / herramientas de gestión de resultados que se empleen en el sector público peruano?
4. ¿Qué opinión tiene sobre nuestra propuesta de Cuadro de Mando Integral?
5. Pronabec cuenta con un objetivo general “El incremento de capital humano con enfoque de equidad e inclusión que contribuya al desarrollo integral del país” (PGI 2016 - 2021, Pronabec: 93).
 - ¿Qué es metodológicamente hablando y cómo se crea?
 - ¿Qué comentarios puede hacer considerando que hoy no existe Objetivo Estratégico del Pesem 2016 - 2021 del Ministerio de Educación al cual se alinee?
6. El Cuadro de Mando Integral y la Matriz del Marco Lógico.
 - ¿Cuáles estima usted que son sus potencialidades y limitaciones prácticas?
 - ¿Cuál de ambas herramientas le parece más adecuada al sector público?

Experto 3: PhD. Fernando D'Alessio Ipinza (17 de febrero de 2017)

1. El planeamiento estratégico debe centrarse en la estrategia.
 - ¿Cómo conceptualiza y qué relevancia da el sector público a la estrategia?
2. La literatura especializada asigna distintos enfoques al seguimiento, monitoreo y evaluación.
 - ¿Qué alcances tiene para usted cada uno?
 - ¿Son asimilables para usted el seguimiento y el monitoreo?
3. El enfoque de política pública señala que la política tiene objetivos, métrica, metas y plazo, y considera como parte de la métrica los indicadores de resultado y de impacto. Continúa la estrategia y la gestión pública como acción que deriva de la estrategia, que tiene igualmente objetivos, métrica, metas y plazo, y considera como métrica los indicadores de insumo, proceso y producto.
 - ¿Está de acuerdo con este planteamiento?
 - ¿Considera usted que en aplicación del enfoque de política pública, corresponde que la evaluación se asocie solo a indicadores de resultado e impacto, y el seguimiento solo a indicadores de insumo, proceso y producto?
4. De acuerdo con su libro “El Proceso Estratégico”, el cuadro de mando integral es una herramienta de control estratégico
 - ¿Qué alcances tiene para usted la expresión “control estratégico”?
 - ¿Qué opina usted de denominar al cuadro de mando integral como “sistema de medición”?
5. El cuadro de mando integral es un sistema de gestión de resultados (Paul Niven, El Cuadro de Mando Integral paso a paso, p. 195).
 - ¿Puede citar otros casos de sistemas / herramientas de gestión de resultados que se empleen en el sector público peruano?
6. El cuadro de mando integral y la matriz del marco lógico.
 - Organismos multilaterales son reacios al empleo del cuadro de mando integral en el sector público y prefieren el empleo de la matriz del marco lógico. ¿Qué opina al respecto?
7. El cuadro de mando integral en el sector público.
 - ¿Qué argumentos a favor tiene usted en relación a su implementación en el sector público?
 - ¿Qué dificultades avizora para su implementación en el sector público?

- ¿Cree usted que una propuesta de cuadro de mando integral para el sector público podría ser una útil contribución para la fase de seguimiento del proceso de planeamiento estratégico objeto de las guías metodológicas del Ceplan?
- ¿Conoce usted la aproximación que tiene el Ceplan al uso del cuadro de mando integral?
- ¿Puede citar casos reconocidos de implementación de cuadro de mando integral en el sector público peruano?

Anexo 9. Terminología del CMI y equivalencias con terminología del Ceplan

N°	Cuadro de Mando Integral – CMI	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN
1	Misión: «Define el propósito principal de la empresa, o sea, por qué existe». «Actúa como la brújula que guía a la empresa» (Niven 2003: 107).	Misión: «Define la razón de ser de la Entidad en el marco de las competencias y funciones establecidas en su ley de creación; de acuerdo a los criterios de la modernización del Estado y en el marco de la visión» (Ceplan 2016b: 86).
2	Valores: «Son los principios intemporales que guían a una empresa. Representan las creencias profundamente arraigadas dentro de la misma y se demuestran a través del comportamiento diario de todos sus empleados» (Niven 2003: 112).	(No desarrolla)
3	Visión: «Es una expresión concentrada sobre el estado al que se aspira en la empresa». «Da lugar a la imagen de futuro de la alta dirección y de los altos directivos sobre el desarrollo futuro y ambicionado para la empresa» (Horváth & Partners 2003:495). Asimismo, «proporciona la base para formular estrategias y objetivos estratégicos» (Niven 2003:120)	Visión: «Expresa la principal aspiración de cambio del sector para darle direccionalidad e impulso a su proceso de desarrollo». «Tiene una función comunicativa para el sector porque contribuye a motivar e inspirar los esfuerzos de todos los actores involucrados para conseguir un mismo fin durante el proceso de implementación de la estrategia». (Ceplan 2016a).
4	Estrategia: «Medida que se toma para garantizar el éxito a largo plazo de una empresa» (Horváth & Partners 2003:47).	Estrategia: «Es el conjunto de actividades que identifican un cambio y definen un camino (una ruta) para alcanzarlo. Se gestiona para que la Entidad se transforme en función de lograr los objetivos planteados; y tiene flexibilidad, se adapta para asegurar el logro de los objetivos» (Ceplan 2016b: 85).
5	Perspectivas: «Representan a los bloques relevantes de los temas con respecto a los cuales la estrategia del área correspondiente debe realizar sus declaraciones». Su función es «fijar un modelo de pensamiento que garantice que se van a tener en cuenta todos los aspectos importantes de la empresa y además en una relación equilibrada» (Horváth & Partners 2003: 54).	(No desarrolla)
6	Propuesta de valor: «Representa los atributos que las empresas proveedoras suministran, a través de los productos y servicios, para crear fidelidad y satisfacción en el segmento de clientes seleccionados» (Kaplan y Norton 2011a: 100). Para el caso del CMI del Pronabec, está vinculada con la perspectiva del ciudadano y se refiere a aquello que la organización pretende otorgar a este a través de sus servicios.	(No desarrolla)
7	Líneas estratégicas de impulso: «Son las grandes áreas de intervención transversal en la organización» (Choque 2016: 118) y son empleadas en el proceso de determinación de objetivos estratégicos (Horváth & Partners 2003).	(No desarrolla)
8	Objetivos estratégicos: «Se derivan de la visión y de la estrategia» y «forman el núcleo del cuadro de mando integral». Se trata de aquellos objetivos que tienen una relevancia especial para una ejecución con éxito de la estrategia de la organización. «Se caracterizan porque son específicos para la organización, son individuales y no se pueden intercambiar» (Horváth & Partners 2003 36, 104 y 186).	Objetivos estratégicos institucionales: «Define los cambios que la Entidad pretende lograr en las condiciones de los ciudadanos, o en el entorno en que estos se desenvuelven, de corresponder, en otras entidades del Estado. Los objetivos estratégicos institucionales orientan la gestión de la Entidad hacia el logro de los objetivos estratégicos sectoriales y/o territoriales» (Ceplan 2016b: 32).
9	Relaciones causa-efecto: «Ilustran las relaciones de causa existentes entre los objetivos estratégicos» dentro del cuadro de mando integral. Esto «permite armonizar las diferentes ideas sobre el modo de actuar de la estrategia» (Horváth & Partners 2003: 493 y 227).	(No desarrolla)
10	Mapa estratégico: Es una representación gráfica que consiste en una serie de objetivos estratégicos relacionados a través de las cuatro perspectivas del cuadro de mando integral (Niven 2003).	(No desarrolla)
11	Historia de la estrategia: Consiste en un texto encadenado a través del cual «se describen todos los objetivos y todos los enlaces entre los objetivos (...), con lo cual se obtiene una explicación de la estrategia a la que se aspira» (Horváth & Partners 2003: 238).	(No desarrolla)
12	Indicador: Es la herramienta «que permite determinar si se está cumpliendo con los objetivos estratégicos y, por lo tanto, si nos encaminamos hacia una implementación exitosa de nuestra estrategia». Se trata de un «estándar cuantificable que se usa para evaluar y comunicar los resultados obtenidos en comparación con los esperados» (Niven 2003: 157-8). Puede ser de dos tipos: indicador pasado e indicador futuro.	Indicador: «Es un enunciado que permite medir el estado de cumplimiento de un objetivo, facilitando su seguimiento». «Es un instrumento que permite la obtención de resultados facilitando el seguimiento a través de mediciones sucesivas y, que en contraste con las metas establecidas, permite verificar el cumplimiento de los objetivos estratégicos» (Ceplan 2016b: 41).
13	Indicador pasado: Se trata del indicador que «representa la consecuencia de acciones tomadas previamente». Este indicador, sin indicadores futuros, «no sirve para informarnos sobre cómo esperamos alcanzar nuestros resultados» (Niven 2003: 159). También es denominado medida de resultado o indicador histórico.	(No desarrolla)
14	Indicador futuro: «Es la medida que lleva o impulsa los resultados alcanzados en el indicador pasado». «Pueden dar señas de mejoras importantes a través de la organización, pero por sí mismos no revelan si dichas mejoras también significan mejores resultados financieros y con los clientes.» (Niven 2003: 159) También es denominado inductor de actuación o indicador previsional. Puede ser entendido como un indicador de alerta temprana.	(No desarrolla)
15	Valores de los objetivos: Son una «representación cuantitativa de un indicador en algún momento futuro» (Niven 2003: 240). «Deben ser ambiciosos y exigentes, pero creíbles en su consecución». «Deberían tener una relación con la realidad, es decir, con respecto al nivel de partida y con respecto a las inversiones necesarias para modificar dicho nivel» (Horváth & Partners 2003: 265). Se refiere a la línea de base y a las metas.	Línea de base: «Es el dato o información que se obtiene como resultado de un estudio previo, el cual constituye punto de partida para las mediciones sucesivas que se realicen con el indicador; es la base de referencia» (Ceplan 2016 b: 94) Metas: «Es el valor proyectado del indicador para hacer el seguimiento al logro de los objetivos estratégicos» (Ceplan 2016b: 64).
16	Acciones estratégicas / Iniciativas estratégicas: «Se trata de proyectos internos de la empresa o cualquier otra actividad que no forme parte del día a día del negocio y que requiera recursos especiales» (Horváth & Partners 2003: 275). Son los «programas, proyectos y acciones llevadas a cabo para alcanzar o sobrepasar las metas fijadas» (Niven 2003: 249).	Acciones estratégicas institucionales: Son un «conjunto de actividades ordenadas que contribuyen al logro de un objetivo estratégico institucional y son medidas a través de indicadores y sus correspondientes metas anuales» (Ceplan 2016b: 85).

Fuente: Elaboración propia 2017.

Anexo 10. Ficha de objetivos estratégicos

Objetivo estratégico	Definición del objetivo estratégico	Argumentación del objetivo estratégico	Responsable
1. Otorgar becas en educación superior de calidad a personas en condición de pobreza y vulnerabilidad, asegurando su permanencia y culminación.	A través de este objetivo estratégico se busca el incremento en la cobertura de becas para la educación superior universitaria, tecnológica y técnico productivo de calidad a personas en situación de pobreza –de acuerdo a los criterios del SISFOH– y vulnerables –grupo social que se encuentra en condiciones de desventaja o brechas de índole social, personal o cultural (Minedu 2012a)–, y con alto rendimiento académico; velando en todo momento por la permanencia y culminación de los estudios.	Este objetivo estratégico ha sido formulado en cuanto constituye una derivación de la estrategia del Pronabec, específicamente de la línea estratégica “Mejorar el acceso, permanencia y culminación en educación superior de calidad a poblaciones en pobreza y vulnerabilidad.”	Oficina de Becas Pregrado y Oficina de Becas Especiales
2. Otorgar becas en educación superior de calidad a población con recursos insuficientes y de alto rendimiento, en áreas priorizadas.	A través de este objetivo estratégico se busca atender al segmento de la población de alto rendimiento interesada en cursar estudios y/o realizar investigación de postgrado en áreas vinculadas al desarrollo científico y tecnológico del país, que posibiliten su adecuada inserción laboral, y que no cuentan con la capacidad de financiar los costos directos e indirectos propios de su educación.	Este objetivo estratégico ha sido formulado en cuanto constituye una derivación de la estrategia del Pronabec, específicamente de la línea estratégica “Incrementar la cobertura de becas y créditos educativos en el país para el fortalecimiento del capital humano con un enfoque de descentralización”.	Oficina de Becas Postgrado
3. Otorgar créditos educativos a población con recursos insuficientes y de alto rendimiento.	A través de este objetivo estratégico se busca atender al segmento de la población de alto rendimiento interesada en seguir estudios de pregrado y postgrado que no se encuentran en la capacidad de financiar, total o parcialmente, los costos directos o indirectos de su educación, pero que pueden acceder a la obtención de un crédito a una tasa de interés anual preferencial.	Este objetivo estratégico ha sido formulado en cuanto constituye una derivación de la estrategia del Pronabec, específicamente de la línea estratégica “Incrementar la cobertura de becas y créditos educativos en el país para el fortalecimiento del capital humano con un enfoque de descentralización”.	Oficina de Crédito Educativo
4. Realizar una adecuada programación y una ejecución eficiente y eficaz del presupuesto.	A través de este objetivo estratégico se busca asegurar una gestión adecuada de las fases presupuestarias de programación y ejecución, de la siguiente manera: a) En relación a la programación, mediante una adecuada determinación de la escala de prioridades de los objetivos institucionales del Pronabec en cada año fiscal, identificando la demanda global del gasto y las metas presupuestarias; y b) En relación a la ejecución, asegurando la eficiencia y la eficacia en la percepción de los ingresos y la atención de las obligaciones de gasto, de conformidad con los créditos presupuestarios autorizados.	Este objetivo estratégico ha sido formulado con la finalidad de maximizar la cobertura y calidad de los servicios otorgados a los becarios y beneficiarios de créditos educativos, dadas las restricciones presupuestales con las que cuenta el Pronabec. Esto cobra mayor relevancia en un escenario en que el incremento presupuestal es mucho menor que en años anteriores.	Unidad de Planeamiento y Unidad de Presupuesto
5. Asegurar el financiamiento del crédito educativo.	A través de este objetivo estratégico se busca que el Pronabec cuente con el presupuesto necesario para incrementar la cobertura de créditos educativos, a través de diversos medios como garantizar la intangibilidad de los recursos asignados a créditos educativos o apalancar mayor financiamiento.	Este objetivo estratégico ha sido formulado con la finalidad de revertir la actual situación de la gestión del crédito educativo, debido a que se encuentra sujeto a una asignación presupuestal que sirve, casi en su totalidad, para cubrir el financiamiento de los beneficiarios continuadores, restringiendo el otorgamiento de nuevos créditos educativos.	Oficina de Crédito Educativo
6. Generar y fortalecer relaciones con instituciones cooperantes para incrementar la oferta de becas.	A través de este objetivo estratégico se busca generar relaciones con instituciones cooperantes y fortalecer las existentes a través de la suscripción de convenios, actas de intención u otro tipo de acuerdos con el fin de incrementar la oferta de becas canalizadas y/o gestionadas por el Pronabec, que cubran tanto los costos directos de los estudios como los indirectos.	Este objetivo estratégico ha sido formulado con la finalidad de incrementar el número de becas y toma especial relevancia en un escenario en que el incremento presupuestal es mucho menor que en años anteriores y se han reducido los recursos financieros del Pronabec para el otorgamiento de nuevas becas.	Oficina de Becas Especiales
7. Aplicar la gestión de calidad a los procesos vinculados a los servicios de becas y créditos educativos.	A través de este objetivo estratégico se busca la aplicación permanente de la gestión de la calidad en el Pronabec, mediante la certificación de calidad de sus procesos en el marco de la norma ISO 9001:2015 y de su posterior aplicación a los procesos operativos que se realizan en la organización y que son dos: gestión de becas y gestión de créditos educativos.	Este objetivo estratégico ha sido formulado con la finalidad de lograr la optimización de los procesos y, en consecuencia, la mejora de los servicios prestados a los becarios y beneficiarios de créditos educativos del Pronabec, así como generar ahorros a la organización en tiempo y presupuesto como consecuencia de mejoras en eficiencia de su gestión.	Unidad de Planificación
8. Aplicar la gestión de riesgos a los procesos vinculados a los servicios de becas y créditos educativos.	A través de este objetivo estratégico se busca la implementación de la gestión de riesgos – propio del Sistema de Control Interno – en el Pronabec. Esto permitirá establecer una cultura de control de procesos, lo que supone la identificación y manejo de aquellos riesgos que potencialmente afecten la consecución de los objetivos institucionales.	Este objetivo estratégico ha sido formulado con la finalidad de reducir los riesgos de los procesos con el fin de asegurar la consecución de los objetivos establecidos de manera oportuna y eficiente.	Unidad de Planeamiento
9. Aplicar la gestión del gobierno electrónico a los procesos vinculados a los servicios de becas y créditos educativos.	A través de este objetivo estratégico se busca intensificar la aplicación del gobierno electrónico en el Pronabec, mediante el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la promoción de iniciativas de automatización, virtualización y digitalización de los procesos.	Este objetivo estratégico ha sido formulado con la finalidad de incrementar la eficiencia de los procesos a través del uso de las TIC. Esto tiene incidencia en el logro de los objetivos 7 y 8, pues un proceso estandarizado a partir de un aplicativo informático ayuda a optimizarlo y, en consecuencia, se eliminan riesgos propios de una eventual manipulación.	Unidad de Sistemas e Información
10. Adecuar las capacidades de los servidores civiles a los requerimientos de los puestos.	A través de este objetivo estratégico se busca la adecuación a los requisitos del puesto, en un primer momento, mediante una adecuada selección de los servidores civiles durante su contratación – lo que se logra definiendo el perfil y evaluando correctamente a los candidatos – y, en un segundo momento, dotándolos de aquellas competencias transversales pertinentes para sus puestos.	Este objetivo estratégico ha sido formulado con la finalidad de asegurar que el Pronabec cuente con el personal idóneo para el cargo, de modo tal que aporten con su trabajo al logro de los objetivos de la organización para beneficio de la ciudadanía.	Unidad de Personal
11. Dotar de infraestructura, equipamiento y medios tecnológicos adecuados a los servidores civiles para el desarrollo de las labores.	A través de este objetivo estratégico se busca asegurar que todos los servidores civiles cuenten con las condiciones y herramientas necesarias para desarrollar sus funciones de manera óptima.	Este objetivo estratégico ha sido formulado con la finalidad de potenciar las capacidades del personal, dotándolo de las condiciones y herramientas necesarias para ello, de modo tal que se incremente su bienestar y aporten con su trabajo al logro de los objetivos de la organización.	Oficina de Administración
12. Elevar el nivel de motivación de los servidores civiles.	A través de este objetivo estratégico se busca generar un clima organizacional idóneo, a fin que los servidores civiles se sientan motivados para desarrollar sus funciones de manera óptima.	Este objetivo estratégico ha sido formulado con la finalidad de potenciar las capacidades del personal, a través de la generación de un ambiente de trabajo que propicie su motivación, de modo tal que se incremente su bienestar y aporten con su trabajo al logro de los objetivos de la organización.	Unidad de Personal

Fuente: Elaboración propia 2017.

Anexo 11. Guía de preguntas para entrevistas a directivos públicos del Pronabec³⁹

Indicadores

1. ¿Considera que estos indicadores son adecuados para este objetivo?
2. Si dice que no, se le pregunta: ¿Lo eliminaría o lo modificaría?
3. Si dice que lo eliminaría, se le pregunta: ¿Por qué? Y si dice que lo modificaría se le pregunta: ¿Qué redacción alternativa propone?
4. ¿Qué indicadores adicionales propondría?
5. ¿Qué indicadores utiliza actualmente para medir la gestión de su oficina?
6. Para la identificación de indicadores de futuro, se le pregunta: ¿Qué indicadores adicionales pueden ayudar a que se logren los resultados de los indicadores ya formulados? Revise también, por favor, los indicadores ya identificados, en caso alguno de ellos tenga la categoría de indicador futuro.

Metas

7. ¿Tiene actualmente metas para este indicador? ¿Cuáles son?
8. ¿Tiene un valor de línea de base para este indicador? Es decir, ¿cuál es el valor actual del indicador?
9. ¿Cuál esperaría que sea el nivel de resultados requerido en el tema a su cargo?
10. ¿Estas metas constituyen un reto o son de fácil cumplimiento?
11. ¿Estas metas están afincadas en la realidad? ¿Las metas propuestas son viables y tiene posibilidades de conseguir los resultados buscados en los becarios?
12. ¿Las metas propuestas se refuerzan entre sí?
13. ¿Qué le dicen las siguientes fuentes de información sobre las metas que puede establecer para su gestión?: empleados, tendencias y líneas básicas, conversaciones con directivos, valoraciones de sus fortalezas y oportunidades, considerando debilidades y amenazas, *feedback* de becarios, comparaciones con otras oficinas de becas de América Latina.

Iniciativas estratégicas

14. ¿Qué programas, planes, proyectos y acciones ha realizado durante el período 2012 al 2016? ¿Cuáles de tales iniciativas aplican al indicador seleccionado?
15. ¿Qué otras iniciativas va a realizar para la consecución del mencionado indicador?
16. ¿La iniciativa contribuye al logro de alguno de los objetivos previstos en el CMI?
17. ¿Estas iniciativas están en línea con la estrategia del Pronabec?
18. Respecto de iniciativas que individualmente no cumplen la estrategia, ¿es posible su consolidación con otras y lograr ventajas estratégicas?
19. ¿La iniciativa propuesta tiene respaldo directivo y asignación de presupuesto?

³⁹ Cabe precisar que las preguntas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 14 y 15 fueron validadas por el experto en planeamiento estratégico Mg. Flavio Ausejo Castillo. Asimismo, las preguntas 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18 y 19 han sido tomadas o adaptadas libro “El Cuadro de Mando Integral paso a paso. Maximizar los Resultados” del autor Paul R. Niven, siendo ordenadas de acuerdo a los componentes del CMI que se trabajarían en las entrevistas.

Anexo 12. Diccionario de datos (indicadores por objetivo estratégico)

Nº	Indicador	Fórmula	Tipo de indicador	Frecuencia de medición	Tipo de unidad
1	Tasa de continuidad de becarios de Beca 18	$\frac{\# \text{ de becarios activos - (egresados + fallecidos)}}{\# \text{ de becarios que iniciaron clases - (egresados + fallecidos)}} * 100$	Futuro	Semestral	Porcentaje
2	Tasa de culminación efectiva de becarios de Beca 18	$\frac{\# \text{ de becarios egresados}}{\# \text{ de becarios que iniciaron clases}} * 100$	Pasado	Semestral	Porcentaje
3	Cobertura de postulantes respecto de la población objetivo de Beca 18	$\frac{\# \text{ de postulantes a Beca 18}}{\# \text{ de egresados de la educación secundaria clasificados pobres}} * 100$	Futuro	Semestral	Porcentaje
4	Cobertura de becas integrales respecto de la población objetivo de Beca 18	$\frac{\# \text{ de becarios adjudicados}}{\# \text{ de egresados de la educación secundaria clasificados pobres}} * 100$	Pasado	Semestral	Porcentaje
5	Grado de satisfacción de los becarios de beca doble oportunidad con el centro de formación	$\frac{\# \text{ de becarios de doble oportunidad satisfechos con el centro de formación}}{\# \text{ de becarios de doble oportunidad}} * 100$	Futuro	Mensual	Porcentaje
6	Tasa de deserción de becarios de beca doble oportunidad	$\frac{\# \text{ de becarios de doble oportunidad que abandonó los estudios}}{\# \text{ de becarios de doble oportunidad}} * 100$	Pasado	Semestral	Porcentaje
7	Porcentaje de convenios con IES que contemplan el seguimiento a becarios de Beca Presidente de la República para la obtención del grado	$\frac{\# \text{ de IES que llevan a cabo seguimiento a becarios de BPR}}{\# \text{ de IES que tienen becarios de BPR}} * 100$	Futuro	Mensual	Porcentaje
8	Porcentaje de becarios de Beca Presidente de la República egresados que obtiene el grado en menos de 3 meses	$\frac{\# \text{ de becarios de BPR que obtuvieron el grado en menos de 3 meses}}{\# \text{ de becarios de BPR egresados}} * 100$	Pasado	Mensual	Porcentaje
9	Porcentaje de becarios de Beca Presidente de la República egresados que cuenta con experiencia previa en el área relacionada a su programa de egreso	$\frac{\# \text{ de becarios de BPR egresados con experiencia previa en área relacionada}}{\# \text{ de becarios de BPR egresados}} * 100$	Futuro	Mensual	Porcentaje
10	Porcentaje de becarios de Beca Presidente de la República egresados que permanece en el país a su retorno durante el tiempo establecido	$\frac{\# \text{ de becarios de BPR egresados que permanece en el país a su retorno}}{\# \text{ de becarios de BPR egresados}} * 100$	Pasado	Mensual	Porcentaje
11	Porcentaje del monto total de colocación del crédito educativo otorgado a beneficiarios que proceden de zonas fuera de Lima Metropolitana	$\frac{\text{Monto de crédito otorgado a beneficiarios procedentes de zonas fuera de LM}}{\text{Monto total del crédito colocado}} * 100$	Futuro	Mensual	Porcentaje
12	Monto de colocación de crédito educativo en instituciones de educación superior	Monto de crédito educativo colocado en IES	Pasado	Mensual	Soles
13	Porcentaje de beneficiarios de créditos educativos que sustentaron los estudios realizados	$\frac{\# \text{ de beneficiarios de créditos educativos que sustentaron estudios}}{\# \text{ de beneficiarios de créditos educativos}} * 100$	Pasado	Semestral	Porcentaje
14	Porcentaje de POA que se cumple de acuerdo a lo programado cada mes	$\frac{\# \text{ de actividades del POA cumplidas de acuerdo a lo programado para el mes}}{\# \text{ de actividades del POA programadas para el mes}} * 100$	Futuro	Mensual	Porcentaje
15	Porcentaje de ejecución del presupuesto	$\frac{\text{Monto de presupuesto devengado}}{\text{Monto del PIM}} * 100$	Pasado	Mensual	Porcentaje
16	Porcentaje de cumplimiento de la meta física y financiera del programa presupuestal	$\frac{\# \text{ de actividades que alcanzaron las metas físicas y financieras programadas}}{\# \text{ de actividades programadas en el programa presupuestal}} * 100$	Futuro	Mensual	Porcentaje
17	Porcentaje del presupuesto ejecutado en un programa presupuestal	$\frac{\text{Monto de presupuesto del programa presupuestal devengado}}{\text{Monto de PIM asignado al programa presupuestal}} * 100$	Pasado	Mensual	Porcentaje
18	Tasa de morosidad en el pago de cuotas de crédito educativo	$\frac{\text{Monto de créditos educativos colocado y no pagado a tiempo}}{\text{Monto de créditos educativos colocado}} * 100$	Futuro	Mensual	Porcentaje
19	Tasa de recaudación de crédito educativo	$\frac{\text{Monto de créditos educativos colocado y recaudado a tiempo}}{\text{Monto de créditos educativos colocado}} * 100$	Pasado	Mensual	Porcentaje
20	Número de convenios suscritos para la obtención de donaciones para el Fondo de financiamiento de créditos educativos	Número de convenios suscritos para la obtención de donaciones para el Fondo de financiamiento de créditos educativos	Futuro	Mensual	Convenio
21	Monto del Fondo de financiamiento para créditos educativos obtenido a partir de convenios suscritos con instituciones donantes	Monto de dinero obtenido a partir de convenios suscritos con donantes para el Fondo de financiamiento de créditos educativos	Pasado	Mensual	Soles
22	Número de convenios suscritos con instituciones cooperantes del exterior para el otorgamiento de becas	Número de convenios suscritos con instituciones cooperantes del exterior para el otorgamiento de becas	Futuro	Mensual	Convenio
23	Número de becas otorgadas en base a convenios suscritos con instituciones cooperantes del exterior	Número de becas otorgadas en base a convenios suscritos con instituciones cooperantes del exterior	Pasado	Mensual	Beca
24	Número de convenios suscritos con instituciones educativas para el sostenimiento de la Beca Perú	Número de convenios suscritos con instituciones educativas para el sostenimiento de la Beca Perú	Futuro	Mensual	Convenio
25	Número de Becas Perú obtenidas a partir de convenios suscritos con instituciones educativas	Número de Becas Perú obtenidas a partir de convenios suscritos con instituciones educativas	Pasado	Mensual	Beca
26	Número de procesos certificados con estándar de calidad	Número de procesos certificados con estándar de calidad	Futuro	Mensual	Proceso
27	Porcentaje de becarios satisfechos con el proceso de otorgamiento de becas	$\frac{\# \text{ de becarios satisfechos con el proceso de otorgamiento de becas}}{\# \text{ de becarios}} * 100$	Pasado	Mensual	Porcentaje
28	Porcentaje de implementación del plan de gestión de riesgos	$\frac{\# \text{ de actividades del plan gestión de riesgos implementadas}}{\# \text{ de actividades del plan de gestión de riesgos}} * 100$	Futuro	Mensual	Porcentaje
29	Número de procesos a los cuales se aplica la gestión del riesgo, según matriz de priorización	Número de procesos a los cuales se aplica la gestión del riesgo, según matriz de probabilidad e impacto	Pasado	Mensual	Proceso
30	Porcentaje del tiempo que el Sistema Integrado de Becas (SIBEC) se encuentra operativo	$\frac{\# \text{ de minutos del período de evaluación que el SIBEC está operativo}}{\# \text{ de minutos del período de evaluación del SIBEC}} * 100$	Futuro	Mensual	Porcentaje
31	Porcentaje de becarios satisfechos con el sistema de pagos a través del Sistema Integrado de Becas (SIBEC)	$\frac{\# \text{ de becarios satisfechos con el sistema de pagos del SIBEC}}{\# \text{ de becarios}} * 100$	Pasado	Mensual	Porcentaje
32	Número de fases concluidas en el proceso de adecuación al régimen del Servicio Civil	Número de fases concluidas en el proceso de adecuación al régimen del Servicio Civil	Futuro	Mensual	Fase
33	Porcentaje de servidores civiles contratados bajo el régimen del Servicio Civil	$\frac{\# \text{ de servidores civiles bajo el régimen del Servicio Civil}}{\# \text{ de servidores civiles}} * 100$	Pasado	Mensual	Porcentaje
34	Porcentaje de servidores civiles para los que se establece las metas a evaluar	$\frac{\# \text{ de servidores civiles para los que se establece metas a evaluar}}{\# \text{ de servidores civiles}} * 100$	Futuro	Anual	Porcentaje
35	Porcentaje de servidores civiles que aprueban la evaluación de competencias pertinente para su puesto	$\frac{\# \text{ de servidores civiles que aprueban la evaluación de competencias}}{\# \text{ de servidores civiles}} * 100$	Pasado	Anual	Porcentaje
36	Porcentaje de unidades de enlace regional y local cuyo acondicionamiento ha sido contrastado con un estándar mínimo aprobado	$\frac{\# \text{ de UER y UEL con acondicionamiento contrastado con un estándar}}{\# \text{ de UER y UEL}} * 100$	Futuro	Trimestral	Porcentaje
37	Porcentaje de unidades de enlace regional y local que se encuentran debidamente acondicionadas	$\frac{\# \text{ de UER y UEL debidamente acondicionadas}}{\# \text{ de UER y UEL}} * 100$	Pasado	Mensual	Porcentaje
38	Porcentaje de cumplimiento de las actividades del plan anual de bienestar y cultura organizacional	$\frac{\# \text{ de actividades de plan bienestar y cultura organizacional implementadas}}{\# \text{ de actividades de plan de bienestar y cultura organizacional}} * 100$	Futuro	Mensual	Porcentaje
39	Tasa de satisfacción del servidor civil	$\frac{\# \text{ de servidores civiles satisfechos}}{\# \text{ de servidores civiles}} * 100$	Pasado	Trimestral	Porcentaje

*IES: Instituciones de Educación Superior

*PIM: Presupuesto Institucional Modificado

Fuente: Elaboración propia 2017.

Anexo 13. Evaluación económica

Tabla 3. Flujo de costos incrementales por la implementación del CMI para el período 2017 - 2021

Concepto	Supone costo incremental	Año				
		2017	2018	2019	2020	2021
Iniciativas estratégicas						
Cursos de nivelación a becarios de Beca 18	No	-	-	-	-	-
Seguimiento y monitoreo al becario de Beca 18	No	-	-	-	-	-
Tutoría académica y socioafectiva a becarios de Beca 18	No	-	-	-	-	-
Certificación ISO del proceso de elaboración de expediente técnico para poblaciones vulnerables	Sí	25,000	-	-	-	-
Realización de dos mesas de trabajo al año con embajadas y ministerios de relaciones exteriores para la suscripción de convenios con las IES	Sí	50,000	50,000	50,000	50,000	50,000
Bolsa de trabajo para becarios de Beca Presidente de la República	No	-	-	-	-	-
Red Alumni de becarios Beca Presidente de la República	Sí	36,000	36,000	36,000	36,000	36,000
Plan piloto de promoción de créditos educativos en La Libertad y Arequipa	Sí	120,000	120,000	120,000	120,000	120,000
Modificación de procedimiento para el otorgamiento, monitoreo y recuperación del crédito educativo para incluir el pago directo de pensiones a las IES	Sí	20,000	-	-	-	-
Sistema de alertas semanales sobre ejecución presupuestal de cada centro de costos	No	-	-	-	-	-
Culminar la migración a una nueva plataforma informática para la administración de los créditos educativos (Sistema de Administración y Gestión de Crédito Educativo - SIAGECE)	Sí	85,000	30,000	30,000	30,000	30,000
Elaborar un estudio de la demanda de créditos educativos en el país	Sí	20,000	-	-	-	-
Creación del Fondo de financiamiento para créditos educativos	Sí	213,000	168,000	168,000	168,000	168,000
Suscripción del convenio con Perú Responsable para la subvención de costos indirectos de Beca Perú	Sí	51,000	36,000	36,000	36,000	36,000
Elaboración del plan de gestión de la calidad	Sí	30,000	-	-	-	-
Elaboración del plan de gestión de riesgos	Sí	30,000	-	-	-	-
Mejorar el plan de contingencia del Sistema Integrado de Becas (SIBEC)	No	-	-	-	-	-
Incorporar en el plan de desarrollo de las personas el enfoque de competencias transversales	Sí	20,000	-	-	-	-
Aprobación del manual de perfil de puestos	Sí	20,000	-	-	-	-
Implementación de la evaluación de desempeño	Sí	59,400	59,400	59,400	59,400	59,400
Elaboración del estándar mínimo de acondicionamiento de las unidades de enlace regional y local	Sí	20,000	-	-	-	-
Elaboración e implementación del plan de acondicionamiento de las unidades de enlace regional y local y sede central	Sí	518,300	503,300	503,300	503,300	503,300
Llevar a cabo la semana nacional de la innovación dos veces al año	Sí	26,400	26,400	26,400	26,400	26,400
Subtotal iniciativas estratégicas		1,344,100	1,029,100	1,029,100	1,029,100	1,029,100
Costos operativos por la implementación del CMI						
Consultoría para afinar metas y valores umbral del CMI	Sí	15,000	-	-	-	-
Consultoría para adecuación de procesos al CMI	Sí	50,000	-	-	-	-
Elaboración del aplicativo de seguimiento del CMI	Sí	70,000	-	-	-	-
Subtotal implementación del CMI		135,000	-	-	-	-
COSTO TOTAL		1,479,100	1,029,100	1,029,100	1,029,100	1,029,100

Fuente: Elaboración propia 2017

Tabla 4. Flujo de beneficios generados por el incremento en la canalización de Becas Perú para el período 2017 - 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Becas Perú adicionales por año	50	75	113	121	122
Monto promedio de financiamiento por Beca Perú canalizadas (Soles)	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000
Beneficio incremental por becas canalizadas (Soles)	1,000,000	1,500,000	2,260,000	2,420,000	2,440,000

Fuente: Elaboración propia 2017

Tabla 5. Flujo de beneficios generados por donaciones para financiamiento de créditos educativos para el período 2017 - 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Monto de donación para financiamiento de créditos (Soles)	-	250,000	500,000	500,000	500,000

Fuente: Elaboración propia 2017

Tabla 6. Flujo de beneficios incrementales por la implementación del CMI para el período 2017 - 2021

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021
Beneficio incremental por Becas Perú canalizadas (Soles)	1,000,000	1,500,000	2,260,000	2,420,000	2,440,000
Monto de donación para financiamiento de créditos (Soles)	-	250,000	500,000	500,000	500,000
Beneficio incremental total (Soles)	1,000,000	1,750,000	2,760,000	2,920,000	2,940,000

Fuente: Elaboración propia 2017

Tabla 7. Valor actual neto del beneficio neto de la implementación del CMI para el período 2017 - 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Beneficios (Soles) ¹	1,000,000	1,750,000	2,760,000	2,920,000	2,940,000
Costos (Soles) ²	1,479,100	1,029,100	1,029,100	1,029,100	1,029,100
Beneficios - costos (Soles)	- 479,100	720,900	1,730,900	1,890,900	1,910,900
VAN Beneficio neto	4,452,991.53				

Notas:

¹ Se considera el valor de las becas y créditos que se otorgarán adicionalmente debido a la implementación del cuadro de mando integral

² Se consideran los costos incrementales, generados por la implementación del cuadro de mando integral

Fuente: Elaboración propia 2017.

Anexo 14. Tabla balanceada de perspectivas, objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas estratégicas

Tabla balanceada de Perspectivas, Objetivos estratégicos, Indicadores, Metas e Iniciativas estratégicas											
Perspectivas	Objetivos estratégicos	Indicadores	Tipo de indicador	Línea de base	2017	2018	2019	2020	2021	Iniciativas estratégicas (Responsable)	
Ciudadano	1 Otorgar becas en educación superior de calidad a personas en condición de pobreza y vulnerabilidad, asegurando su permanencia y culminación	1 Tasa de continuidad de becarios de Beca 18	Futuro	90%	92%	92%	92%	92%	92%	- Cursos de nivelación a becarios de Beca 18 (Oficina de Pregrado) - Seguimiento y monitoreo al becario de Beca 18 (Oficina de Pregrado) - Tutoría académica y socioafectiva a becarios de Beca 18 (Oficina de Pregrado)	
		2 Tasa de culminación efectiva de becarios de Beca 18	Pasado	79%	90%	90%	90%	90%	90%		
		3 Cobertura de postulantes respecto de la población objetivo de Beca 18	Futuro	No se reporta							
		4 Cobertura de becas integrales respecto de la población objetivo de Beca 18	Pasado	No se reporta							
		5 Grado de satisfacción de los becarios de beca doble oportunidad con el centro de formación	Futuro	87%	88%	89%	90%	91%	92%		- Certificación ISO del proceso de elaboración de expediente técnico para poblaciones vulnerables (Oficina de Becas Especiales)
		6 Tasa de deserción de becarios de beca doble oportunidad	Pasado	17%	15%	14%	13%	11%	10%		
	2 Otorgar becas en educación superior de calidad a población con recursos insuficientes y de alto rendimiento, en áreas priorizadas	7 Porcentaje de convenios con IES que contemplan el seguimiento a becarios de Beca Presidente de la República para la obtención del grado	Futuro	0	20%	40%	60%	80%	100%		- Realización de dos mesas de trabajo al año con embajadas y ministerios de relaciones exteriores para la suscripción de convenios con las IES (Oficina de Postgrado)
		8 Porcentaje de becarios de Beca Presidente de la República egresados que obtiene el grado en menos de 3 meses	Pasado	62%	65%	68%	72%	76%	80%		
		9 Porcentaje de becarios de Beca Presidente de la República egresados que cuenta con experiencia previa en el área relacionada a su programa de egreso	Futuro	No se reporta							- Bolsa de trabajo para becarios de Beca Presidente de la República (Oficina de Postgrado) - Red Alumni de becarios Beca Presidente de la República (Oficina de Postgrado)
		10 Porcentaje de becarios de Beca Presidente de la República egresados que permanece en el país a su retorno durante el tiempo establecido	Pasado	84%	85%	87%	87%	90%	90%		
	3 Otorgar créditos educativos a población con recursos insuficientes y de alto rendimiento	11 Porcentaje del monto total de colocación del crédito educativo otorgado a beneficiarios que proceden de zonas fuera de Lima Metropolitana	Futuro	23%	25%	28%	32%	37%	43%		- Plan piloto de promoción de créditos educativos en La Libertad y Arequipa (Oficina de Crédito Educativo)
		12 Monto de colocación de crédito educativo en instituciones de educación superior	Pasado	8.8 mill.	9.4 mill.	9.6 mill.	9.7 mill.	9.8 mill.	10 mill.		
		13 Porcentaje de beneficiarios de créditos educativos que sustentaron los estudios realizados	Pasado	No se reporta							- Modificación de procedimiento para el otorgamiento, monitoreo y recuperación del crédito educativo para incluir el pago directo de pensiones a las IES (Oficina de Crédito Educativo)
Presupuesto	4 Realizar una adecuada programación y una ejecución eficiente y eficaz del presupuesto	14 Porcentaje de POA que se cumple de acuerdo a lo programado cada mes	Futuro	80%	85%	85%	85%	85%	85%		
		15 Porcentaje de ejecución del presupuesto	Pasado	99%	95%	95%	95%	95%	95%		
		16 Porcentaje de cumplimiento de la meta física y financiera del programa presupuestal	Futuro	n.d.	80%	80%	80%	80%	80%		- Sistema de alertas semanales sobre ejecución presupuestal de cada centro de costos (Unidad de Presupuesto)
		17 Porcentaje del presupuesto ejecutado en un programa presupuestal	Pasado	78%	75%	75%	75%	75%	75%		
	5 Asegurar el financiamiento del crédito educativo	18 Tasa de morosidad en el pago de cuotas de crédito educativo	Futuro	0.70%	0.70%	0.70%	0.70%	0.70%	0.70%		- Migración a una nueva plataforma informática para la administración del crédito educativo (Sistema de Administración y Gestión de Crédito Educativo - SIAGECE) (Oficina de Crédito Educativo)
		19 Tasa de recaudación de crédito educativo	Pasado	99%	99%	99%	99%	99%	99%		
		20 Número de convenios suscritos para la obtención de donaciones para el Fondo de financiamiento de créditos educativos	Futuro	n.d.	10	20	20	20	20		- Elaboración de un estudio de la demanda de créditos educativos en el país (Oficina de Crédito Educativo)
Procesos	6 Generar y fortalecer relaciones con instituciones cooperantes para incrementar la oferta de becas	21 Monto del Fondo de financiamiento para créditos educativos obtenido a partir de convenios suscritos con instituciones donantes	Pasado	n.d.	-	250,000	500,000	500,000	500,000		- Creación del Fondo de financiamiento para créditos educativos (Oficina de Crédito Educativo)
		22 Número de convenios suscritos con instituciones cooperantes del exterior para el otorgamiento de becas	Futuro	No se reporta							
		23 Número de becas otorgadas en base a convenios suscritos con instituciones cooperantes del exterior	Pasado	No se reporta							
	7 Aplicar la gestión de calidad a los procesos vinculados a los servicios de becas y créditos educativos	24 Número de convenios suscritos con instituciones educativas para el sostenimiento de la Beca Perú	Futuro	17	22	27	32	37	42		- Suscripción del convenio con Perú Responsable para la subvención de costos indirectos de Beca Perú (Oficina de Becas Especiales)
		25 Número de Becas Perú obtenidas a partir de convenios suscritos con instituciones educativas	Pasado	250	300	375	488	609	731		
8 Aplicar la gestión de riesgos a los procesos vinculados a los servicios de becas y créditos educativos	26 Número de procesos certificados con estándar de calidad	Futuro	2	6	2	2	3	3		- Elaboración del plan de gestión de la calidad (Unidad de Planeamiento)	
	27 Porcentaje de becarios satisfechos con el proceso de otorgamiento de becas	Pasado	No se reporta								
	28 Porcentaje de implementación del plan de gestión de riesgos	Futuro	n.d.	60%	70%	80%	90%	100%		- Elaboración del plan de gestión de riesgos (Unidad de Planeamiento)	
9 Aplicar la gestión del gobierno electrónico a los procesos vinculados a los servicios de becas y créditos educativos	29 Número de procesos a los cuales se aplica la gestión del riesgo, según matriz de probabilidad e impacto	Pasado	0	6	2	2	3	3			
	30 Porcentaje del tiempo que el Sistema Integrado de Becas (SIBEC) se encuentra operativo	Futuro	95%	95%	95%	95%	95%	95%		- Mejora del plan de contingencia del Sistema Integrado de Becas (SIBEC) (Unidad de Sistemas e Información)	
	31 Porcentaje de becarios satisfechos con el sistema de pagos a través del Sistema Integrado de Becas (SIBEC)	Pasado	No se reporta								
Potencial del servidor civil	10 Adecuar las capacidades de los servidores civiles a los requerimientos de los puestos	32 Número de fases concluidas en el proceso de adecuación al régimen del Servicio Civil	Futuro	0	2	4	4	4	4		- Incorporación en el plan de desarrollo de las personas el enfoque de competencias transversales (Unidad de Personal)
		33 Porcentaje de servidores civiles contratados bajo el régimen del Servicio Civil	Pasado	0%	0%	0%	25%	55%	100%		- Aprobación del manual de perfil de puestos (Unidad de Personal)
		34 Porcentaje de servidores civiles para los que se establece las metas a evaluar	Futuro	0	100%	100%	100%	100%	100%		- Implementación de la evaluación de desempeño (Unidad de Personal)
		35 Porcentaje de servidores civiles que aprueban la evaluación de competencias pertinente para su puesto	Pasado	0%	0%	60%	70%	80%	95%		
	11 Dotar de infraestructura, equipamiento y medios tecnológicos adecuados a los servidores civiles para el desarrollo de las labores	36 Porcentaje de unidades de enlace regional y local cuyo acondicionamiento ha sido contrastado con un estándar mínimo aprobado	Futuro	0	100%	100%	100%	100%	100%		- Elaboración del estándar mínimo de acondicionamiento de las unidades de enlace regional y local (Oficina de Administración)
		37 Porcentaje de unidades de enlace regional y local que se encuentran debidamente acondicionadas	Pasado	n.d.	20%	40%	60%	80%	100%		- Elaboración e implementación del plan de acondicionamiento de las unidades de enlace regional y local y sede central (Oficina de Administración)
	12 Elevar el nivel de motivación de los servidores civiles	38 Porcentaje de cumplimiento de las actividades del plan anual de bienestar y cultura organizacional	Futuro	85%	90%	90%	90%	95%	95%		- Realización de la semana nacional de la innovación dos veces al año (Unidad de Personal)
39 Tasa de satisfacción del servidor civil		Pasado	57%	60%	65%	72%	80%	85%			

*IES: Institución de Educación Superior

Fuente: Elaboración propia 2017.

Notas biográficas

Claudia María Sánchez Lanning

Nació en Lima, el 16 de noviembre de 1980. Economista titulada en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con más de 10 años de experiencia en temas vinculados a la educación, salud y protección social; 8 de ellos desempeñándose en diversos cargos en instituciones públicas, tanto del nivel nacional como local.

Magaly Malena Vásquez Zapata

Nació en Lima, el 22 de setiembre de 1968. Abogada titulada en la Pontificia Universidad Católica del Perú, máster en Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (Instituto Ortega y Gasset), con pasantía en la misma especialidad en diversas entidades públicas españolas, y con diplomado en derecho administrativo. Con más de 10 años de experiencia en el sector privado en áreas del derecho civil, societario y administrativo, seguidos de más de 12 años de experiencia en el sector público, todos en cargos de confianza.

Carla Lilly Villarreal Inca

Nació en Lima, el 29 de marzo de 1989. Abogada titulada en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con especializaciones en derecho administrativo, tributación municipal y contrataciones del Estado. Cuenta con más de 6 años de experiencia en el sector público, desempeñándose actualmente en el cargo de Especialista Jurídico en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima.