

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Documentación de las Lecciones Aprendidas

**Evolución del proceso de planeación en el Ministerio de Educación Nacional desde la implementación de los modelos de planeación estratégica y de gestión orientado a resultados.
Periodo 2002 - 2009**

Plan de Incentivos Grupo 11:

***Oficina Asesora de Planeación y Finanzas
Oficina de Tecnología***

Profesionales:

**Margarita Rosa Avila Gómez
Elsa Nelly Velasco Pulido
Ruth Yaneth Ruiz Alvarez
Carmen Cecilia Campos**

Bogotá, Noviembre de 2009

I. ANTECEDENTES

A partir de la reforma Constitucional de 1991, se ha realizado un reordenamiento del sector educativo colombiano tendiente a garantizar y mejorar la prestación del servicio con asignación clara de competencias y funciones en los ámbitos político, pedagógico, administrativo y fiscal¹. Como consecuencia el Ministerio de Educación Nacional² en su calidad de ente rector del sector se ha visto obligado a adaptar su estructura organizacional para responder a las demandas y obligaciones exigidas por el entorno con una función centrada en la formulación de las políticas sectoriales para garantizar la prestación del servicio público educativo en condiciones de calidad y equidad.

Ese reordenamiento ha tenido un gran énfasis en el proceso de planeación teniendo como referente lo establecido en la Ley 152³ de 1994 y específicamente en cuanto: *“El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación”*, y las orientaciones en el marco del programa de renovación de la administración pública a través del CONPES 3294⁴ de 2004, respecto a los objetivos propuestos para mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones; incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos; y estimular la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía.

La transformación y la experiencia en la implementación del proceso de planeación sectorial e institucional desde el año 2002 en el MEN, a través de los modelos de planeación estratégica y de gestión orientado a resultados en función de mejorar la gestión y la gerencia pública, al pasar de una forma de organización en función de procesos administrativos por dependencias, por rutinas, características propias del modelo burocrático planteado por Max Weber, a una entidad centrada en aspectos técnicos de planificación y prospectivos de las políticas educativas, en función de la estrategia como el plan que integra las políticas y las metas de la organización en función de la misión, es decir en el marco del proceso estratégico planteado por Henry Mintzberg, se constituye en el objeto en el objeto de la documentación de la presente lección aprendida; se trata de identificar los cambios en el proceso de planeación en correlación con las estrategias de ejecución durante el período 2002 – 2009; de esta manera se busca contribuir como aporte documental del conocimiento tácito y la experiencia de un grupo representativo de profesionales involucrados en el proceso de planeación del MEN.

Es así, como en el primer semestre de año 2002, a partir de un diagnóstico en tres entidades del Estado del orden Nacional⁵ sobre las diferentes formas de planear en función de la misión, la organización técnica del proceso de planeación y el manejo de la información, a partir del cual se identificó la necesidad de replantear el proceso de planeación en el MEN, lo que permitió dar inicio a los cambios del proceso.

Al iniciar el periodo de gobierno en agosto del 2002, tomando como referente principal el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006⁶, con el direccionamiento de la Ministra de

¹ Constitución Política de 1991, de las Leyes 30 de 1992, 60 de 1993, 115 de 1994 y 715 de 2001 y los decretos reglamentarios.

² En adelante MEN es Ministerio de Educación Nacional

³ Ley orgánica del Plan de Desarrollo: tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.

⁴ Renovación de la administración pública: gestión por resultados y reforma del sistema nacional de evaluación.

⁵ Ministerios de Hacienda, Salud y Trabajo.

⁶ Plan Nacional de Desarrollo – Un Estado Comunitario

educación, Cecilia María Vélez White y de la alta dirección, entendida como Viceministros, Secretaria General, Directores, Sub-directores, Jefe de Oficina Asesora de Planeación y Finanzas y demás oficinas asesoras, se inició la aplicación del modelo de planeación estratégica a fin de ejecutar los lineamientos programáticos y alcanzar los objetivos y las metas de desarrollo acordados en el plan nacional de desarrollo. Para ello se realizó el primer taller de planeación estratégica en septiembre de 2002, que contó con la participación de todos los directivos del MEN, en el que se definieron los proyectos estratégicos y la secuencia de acciones a ejecutar por parte de la administración. Con este ejercicio se crearon las condiciones necesarias para incrementar la capacidad de gestión y la gobernabilidad de los proyectos institucionales, así mismo, la facilidad de realizar análisis para identificar y priorizar las posibles soluciones a los problemas de la comunidad.

Así mismo, en concordancia con la política nacional de renovación del Estado y como apoyo al proceso de planeación estratégica en el MEN, se implementó el modelo de gestión orientado a resultados⁷, cuyo objetivo era transformar los procesos tradicionales que se venían dando, por un modelo de gestión pública integral por resultados y así mismo reformar el sistema nacional de evaluación introduciendo cambios en la organización en cuanto a la administración, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación, para cumplir con los objetivos, las competencias y funciones asignadas a la entidad.

De otra parte, como apoyo al proceso de planeación estratégica y para disponer de la información de manera organizada y de fácil acceso, se diseñó el sistema de información de seguimiento de proyectos estratégicos – SSP⁸, el cual fue desarrollado e implementado al iniciar el año 2003 por la oficina de planeación en coordinación con la oficina de tecnología; con el ejercicio de formulación de los 42 proyectos estratégicos definidos en el marco de las políticas educativas para los niveles de primera infancia, preescolar, básica, media y superior que iniciaron en el mismo año.

Para cada uno de los proyectos estratégicos se asignó un gerente de proyecto, el cual hace parte del nivel directivo de la organización, con responsabilidad de dirigir la gestión del mismo, en cuanto al cumplimiento de metas, la ejecución de los recursos financieros y el equipo de soporte que conforman los planes de acción definidos.

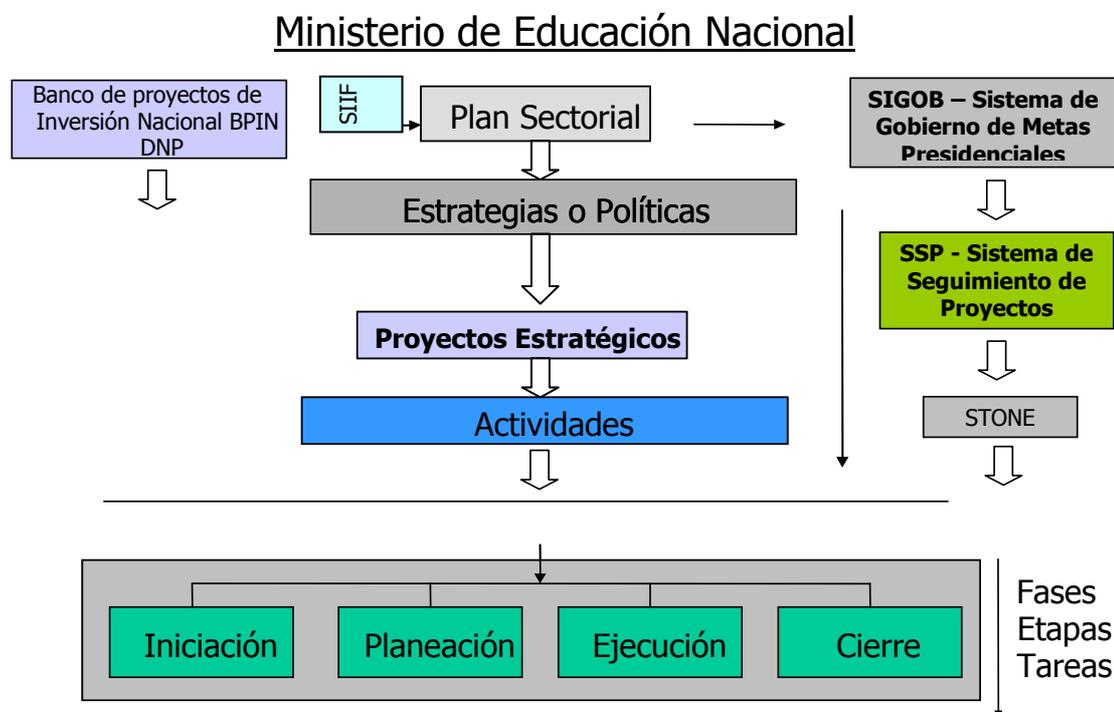
Actualmente se encuentran en ejecución 30 proyectos estratégicos, mediante los cuales se permite identificar los avances de las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010; a través de este ejercicio, la oficina asesora de planeación y finanzas del MEN mediante la coordinación del proceso ha logrado una articulación institucional y sectorial que permite integrar las políticas sectoriales y fortalecer la gestión del desarrollo en los diferentes planes y proyectos estratégicos que ha permitido posicionar a la entidad como referente de organización y ejemplo de planeación estratégica.

⁷ Lineamientos del CONPES 3294 de 2004 Programa de Renovación de la Administración Pública: gestión por resultados y reforma del sistema nacional de evaluación.

⁸ En adelante SSP es Sistema de Seguimiento de Proyectos.

El siguiente gráfico ilustra el proceso implementado:

Planeación y Seguimiento a la Gestión



II. LECCIONES APRENDIDAS

LA PRIMERA LECCIÓN APRENDIDA ES LA INTEGRALIDAD Y ARTICULACIÓN DE LOS MODELOS DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y DE GESTIÓN POR RESULTADOS IMPLEMENTADOS.

Para obtener los resultados acorde con lo planeado es necesario articular el proceso de planeación estratégica con toda la gestión de la entidad, con un enfoque participativo que incluye el análisis y la discusión de las diferentes perspectivas e intereses, creando espacios favorables para la concertación en función de optimizar los recursos disponibles para alcanzar los objetivos.

Es así como se considera de vital importancia la realización de talleres estratégicos donde participan los diferentes actores con responsabilidad en el proceso; en este ejercicio que se realiza anualmente, permite definir los lineamientos y las metas a corto y mediano plazo. Igualmente la realización de revisiones semestrales sobre la pertinencia y el desarrollo de las estrategias planteadas permiten realizar evaluaciones de conjunto y mediante el monitoreo permanente hacer evaluaciones formativas que facilitan adoptar las acciones correctivas en el momento oportuno.

La planeación estratégica y la gestión por resultados es indispensable porque permite tener propósitos claros, adoptar las estrategias, definir los indicadores, las metas para lograrlos y los recursos necesarios a través de los proyectos estratégicos y los planes de acción.

La experiencia generada con la implementación de este proceso ha permitido a la Oficina asesora de Planeación y Finanzas del MEN liderar el ejercicio de operacionalización de las estrategias para dar cumplimiento a los objetivos y las metas definidas en el marco de las políticas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo para cada periodo de Gobierno y de la Misión de la entidad, articulando los diferentes niveles de la planeación sectorial.

LA SEGUNDA LECCIÓN APRENDIDA ES LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE SEGUIMIENTO A PROYECTOS ESTRATÉGICOS – SSP.

La incorporación de una herramienta tecnológica adecuada a los requerimientos de la entidad, con la cual se moderniza el proceso de recolección de información de forma organizada y actualizada, facilitan el seguimiento y control a los resultados de la gestión de la entidad para dar cumplimiento al plan de gobierno definido.

Con la implementación del sistema de monitoreo y evaluación “Sistema de Seguimiento de Proyectos” – SSP, acorde a los modelos de planeación estratégica y de gestión por resultados, ha facilitado la generación de informes estandarizados, la rendición de cuentas a la ciudadanía, el acceso a la información en tiempo real a través de la intranet a todos los funcionarios del MEN y de la Web del MEN a toda la comunidad educativa y la ciudadanía en general, para efectos de control social y transparencia.

El sistema de información SSP ha sido una herramienta útil para la articulación de la información registrada en los diferentes sistemas de información relacionados con el proceso de planeación y seguimiento a la gestión misional del sector educativo como son el SIGOB⁹, el BPIN¹⁰, el SPI¹¹, el SIIF¹², STONE¹³ y el SIG¹⁴, lo que ha facilitado el ejercicio de definición y armonización de indicadores de impacto, producto y gestión para los diferentes niveles de la planeación y así mismo medir la eficacia, eficiencia y efectividad.

El SSP se constituye en una herramienta gerencial, que ha facilitado la revisión, monitoreo y seguimiento a los proyectos estratégicos, por parte de la Oficina de Planeación, así como la evaluación y medición oportuna de los avances o resultados obtenidos en cada una de las políticas y por ende de la gestión de los gerentes o responsables de ejecutar esos proyectos.

III. RESULTADOS ALCANZADOS

El proceso de planeación estratégica generó un escenario de participación y concertación entre los diferentes actores que ha permitido al MEN contar con proyectos estratégicos para cada periodo de gobierno y planes de acción anuales que identifican los aportes individuales y colectivos en función de la misión de la entidad.

Así mismo ha facilitado armonizar el presupuesto de inversión institucional y sectorial a fin de garantizar la financiación de las metas propuestas en cada una de las políticas educativas definidas, lo que permite mejorar la eficacia y la eficiencia de la entidad. Un aspecto esencial es la promoción de una gestión pública adecuada, que da respuesta

⁹ SIGOB: Sistema de información de metas de gobierno.

¹⁰ BPIN: Banco Nacional de Proyectos de Inversión.

¹¹ SPI: Seguimiento a proyectos de inversión.

¹² SIIF: Sistema integrado de información financiera.

¹³ STONE: Sistema de información financiera y administrativo integrado.

¹⁴ SIG: Sistema integrado de Gestión de la calidad.

responsable a las necesidades de la comunidad, dada la focalización de los proyectos y la inversión de los mismos, que ha permitido contar con información actualizada a la hora de rendir cuentas a la sociedad en general.

Los cambios organizacionales que se han dado en el Ministerio de Educación Nacional permiten concluir que han marcado un salto de una estructura de servicio de atención de compromisos administrativos, rutinarios y de control burocrático, a un organismo centrado en aspectos técnicos de planificación y prospectivos de la educación, la evaluación y la prestación de asesoría como ente rector y definidor de políticas educativas nacionales.

De la integralidad y la articulación del proceso de planeación a través de la implementación de los modelos de planeación estratégica y de gestión por resultados se han definido las fichas técnicas que organizan el macroproceso de planeación y los subprocesos de planeación sectorial e institucional que hacen parte del Sistema Integrado de Gestión de la Calidad del MEN.

Con la implementación del SSP se ha generado una armonización de sistemas de información tanto internos como externos, particularmente con la información que contiene el SSP en indicadores de resultado, producto o gestión, al ser utilizados estos mismos indicadores, de acuerdo con el requerimiento, en los sistemas como el SIGOB, SUIFP, SPI, BPIN y SIG.

La información estratégica del sector que se difunde por medio del SSP, le permiten a la comunidad en general estar informada sobre los avances en la política educativa.

IV. SUPUESTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTAS LECCIONES APRENDIDAS EN OTROS CONTEXTOS.

El proceso de planeación del MEN en el marco de los modelos de planeación estratégica y gestión por resultados con el apoyo del SSP ha permitido posicionar a la entidad como ejemplo, razón por la cual atendiendo diferentes solicitudes, ha sido presentado en varios escenarios y ha servido como marco de referencia en el ajuste o cambio del modelo de planeación en varias entidades del Estado. Entre las diferentes entidades se encuentran el Departamento Nacional de Planeación – DNP, donde el aporte ha sido como referente en el diseño del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP, el cual está conformado por el Banco de Proyectos de Inversión – BPIN y el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión- SPI. De igual forma, fue presentado en el Curso de Gerencia Social para directivos realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo en octubre año 2006 y en varias entidades del sector, como son el Instituto Nacional para Ciegos – INCI, Instituto Nacional de Sordos – INSOR, Instituto Nacional de Fomento para la Educación Superior – ICFES y COLCIENCIAS; y otras entidades no vinculadas al sector educativo, como la Superintendencia de Servicios Públicos.

V. COSTOS Y OTROS RECURSOS FINANCIEROS Y NO FINANCIEROS INVOLUCRADOS

Dada la necesidad de adoptar una herramienta automatizada para apoyar el proceso de planeación del MEN específicamente para dar una estructura soporte a la organización de los proyectos estratégicos, se identificó la necesidad de desarrollar un sistema de información.

Esta herramienta se concibió como un sistema Web para Intranet que permitiera registrar, actualizar, almacenar, consultar y generar reportes de la información básica y de ejecución de los proyectos estratégicos del MEN.

No habiendo en el mercado un sistema que satisficiera los requerimientos de la entidad, se tomó la decisión de contratar el desarrollo de la herramienta software personalizado. El desarrollo de la herramienta que fue entregada en mayo de 2003 tuvo un costo de \$16.240.000, en 2004 se contrataron los ajustes al sistema por valor de \$12.400.000, en 2006 se desarrolló el módulo de validación y consulta del sistema con un costo de \$15.868.800, y en el mismo año se introdujo en la herramienta un nuevo elemento estructural que fue el periodo de gobierno. A partir de ese momento todas los ajustes y actualizaciones han sido realizados por el personal de planta de la Oficina de Tecnología.

A través de la interacción continua entre las áreas de Planeación y de Tecnología se ha logrado realizar una afinación del sistema hasta consolidarlo como la fuente oficial de la información de formulación y seguimiento de los proyectos estratégicos del Ministerio de Educación Nacional.

La herramienta fue desarrollada en ASP, sobre una base de datos Oracle 9i y actualmente se encuentra en 11g, el acceso se puede realizar a través de la Intranet y a través de página Web. Es de utilidad para toda la organización desde los diferentes roles a través de la intranet, puede ser consultada por todos los servidores y adicionalmente por todos los ciudadanos vía página Web del Ministerio.

Así mismo el grupo técnico realiza un acompañamiento de seguimiento a través de la asistencia técnica con calidad conceptual, pertinencia, eficacia y oportunidad, contribuyendo a que la información que se consolide en el sistema de cuenta de la gestión estratégica. Como apoyo del sistema se cuenta con el documento de conceptualización y metodología del SSP de guía práctica que facilita la utilización de la herramienta a los usuarios.

VI. REFERENCIAS

- Circular Presidencial No. 10 de 2002
- Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006
- Ley 812 de 2006. Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010
- Documento CONPES 3248 de 2003. Programa de Renovación de la Administración Pública.
- Documento CONPES 3294 de 2004. Renovación de la Administración Pública : Gestión por resultados y reforma del Sistema Nacional de Evaluación