

# **GUÍA METODOLOGICA PARA EL DISEÑO DE PLANES ESTRATÉGICOS EN EL SECTOR PÚBLICO**

Un Enfoque Participativo

**David Medianero Burga**



## Presentación

La presente Guía contiene un conjunto de formatos destinados a facilitar la tarea de elaboración de planes estratégicos en el sector público, en el marco del proceso de modernización y descentralización del Estado, particularmente con la finalidad de contribuir al fortalecimiento institucional de las entidades públicas. La Guía se basa en la provisión de un conjunto de formatos, los cuales deben ser diligenciados como parte de la preparación del documento de plan institucional bajo un enfoque estratégico y participativo.

Los formatos no tienen la intención de captar detalles innecesarios, pero sí recoger información relevante para una buena planificación y, subsecuentemente, una buena gestión (por parte de la institución responsable) y control (por parte de las entidades de supervisión interna y externa), así como para una adecuada comunicación a la ciudadanía, en virtud de la aplicación de los principios de transparencia y responsabilidad. Por ello, más allá del cumplimiento formal de presentación de los formatos, ellos debieran constituirse en hitos de diseño participativo y agregación de valor en las distintas dimensiones de la planificación por parte de todos los involucrados. Los formatos que se presentan están referidos a los principales componentes del plan estratégico:

- Formatos relativos a la concepción del rol institucional.
- Formatos relativos al diagnóstico institucional.
- Formatos relativos a la determinación de los objetivos estratégicos.
- Formatos relativos a la formulación de las políticas, estrategias y acciones.
- Formatos relativos a la determinación de los indicadores de desempeño.

En cada uno de los formatos se ofrecen unas breves instrucciones para su diligenciamiento, aunque una mayor orientación sobre el contenido de cada uno de ellos se ofrecerá durante el proceso de trabajo participativo que forma parte del trabajo de consultoría. Tal como se enfatiza a lo largo del documento, la esencia del enfoque estratégico radica en su orientación de largo plazo y el carácter competitivo o al menos diferenciador que deben tener las decisiones que se realicen en este contexto. Como se reconoce en medios especializados, el plan estratégico es, por definición, un documento singular: no pueden existir dos planes iguales, pertenecientes a dos entidades distintas o que correspondan a dos periodos distintos de la vida de una misma institución o unidad orgánica.

Esta Guía es, por otra parte, un documento complementario a otro de carácter eminentemente conceptual, escrito por el autor en el marco de un trabajo de asistencia técnica para el Ministerio de Economía y Finanzas.

La presente Guía ha sido preparada por **David Medianero Burga**, Especialista en Gestión Pública, en el marco de las actividades de capacitación desarrolladas como docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM y como consultor de diversos organismos nacionales e internacionales de promoción del desarrollo. El autor contó con la colaboración del economista Héctor Huamán Valencia.

## Síntesis del Proceso de Planeamiento

El proceso de elaboración del plan estratégico de una organización comprende la realización de un conjunto de tareas de análisis y adopción de decisiones organizadas, por lo general, en cinco bloques:

### **Bloque 1: Fase ideológica**

Determinación del rol institucional, expresado en las declaraciones de visión y misión y en los lineamientos generales de política. Esta sección del plan describe las convicciones fundamentales de directivos, funcionarios y servidores de la organización.

### **Bloque 2: Fase analítica**

Diagnóstico de la realidad interna y externa, a fin de identificar los macro problemas centrales que afectan a la organización. El entorno puede ser subdividido en: entorno general, referido a las tendencias globales del sector, y entorno específico, referido a la dinámica o circunstancias particulares de los actores o población objetivo del ámbito o segmento relevante para la organización. Por su parte, el análisis del ambiente operativo interno comprende el diagnóstico del marco regulatorio sectorial o subsectorial y la capacidad técnica y operativa de la organización.

### **Bloque 3: Fase programática**

Determinación de los objetivos estratégicos generales y específicos, basados en la identificación de los factores críticos que inciden en la solución de los macro problemas centrales. Mientras los objetivos generales representan las alternativas potenciales de solución a los macro problemas centrales, los objetivos específicos constituyen soluciones parciales pero eslabonadas en el camino hacia la solución total.

### **Bloque 4: Fase operativa**

Determinación de las estrategias, políticas y/o cursos de acción sustentados en las fortalezas de la organización y que, al mismo tiempo, neutralicen sus debilidades, con la finalidad de aprovechar las oportunidades y contrarrestar las amenazas. Los cursos de acción pueden ser organizados –siguiendo la nomenclatura presupuestal- en actividades y proyectos.

### **Bloque 5: Fase cuantitativa**

Diseño del sistema de monitoreo y evaluación del plan, lo que incluye la selección de indicadores de desempeño y la especificación de los valores a alcanzar para cada indicador, así como la estimación de los recursos financieros indispensables. Los indicadores juegan un papel clave en la evaluación del cumplimiento del plan, por lo que se considera un elemento indispensable tanto en la etapa de diseño como en la implementación del plan.

Estos cinco elementos interactúan en varios sentidos. Así, el análisis de fortalezas y debilidades se realizan respecto de las oportunidades y amenazas externas, y ambos componentes del diagnóstico adquieren sentido únicamente en relación a la misión y visión de la organización. Los objetivos están ligados a las estrategias, las políticas y estructuras organizacionales necesarios para su logro y deben ser evaluados permanentemente para extender o acortar su vigencia o simplemente reemplazarlos por otros objetivos, los cuales a la larga podrían llevar a una reformulación del rol de la organización.

# 1. FASE FILOSOFICA: CONCEPCION DEL ROL INSTITUCIONAL

**1.1. Visión**

**1.2. Misión**

**1.3. Valores**



## 1.1 Visión

La visión es la imagen futura que una organización desarrolla sobre la realidad sobre la cual trabaja y sobre sí misma. Por lo general, la visión incluye tanto los cambios que deseamos lograr en el seno de nuestra población objetivo (y en ocasiones del país en su conjunto), como la imagen objetivo de la propia institución. Las cuestiones fundamentales que debe resolver el enunciado de visión se muestran en el cuadro siguiente:

<b>¿Cuál es la imagen deseada?</b>	¿Cómo vemos a la población con la cual trabajamos? Es decir, cual es la situación futura deseada para nuestros usuarios o beneficiarios.
<b>¿Cómo seremos en el futuro?</b>	¿Cómo nos vemos en el futuro? Es decir, cual será la posición futura de nuestra organización en relación a otras organizaciones.
<b>¿Qué haremos en el futuro?</b>	¿Qué queremos hacer en el futuro? Cuales son las contribuciones distintivas que queremos hacer en el futuro y/o cuales son los principales proyectos o actividades que queremos desarrollar.

Visto el asunto a escala nacional, una visión claramente establecida y que responda a un contrato social básico otorga valor agregado a los procesos económicos, creando sinergias y reduciendo los costos de transacción. Por lo tanto, contribuye a acelerar el crecimiento económico y a mejorar la calidad de vida de la población.

La visión debe tener dos características esenciales

- Debe constituir una mezcla de razón y sentimiento, en el sentido de que debe ser realista y retadora al mismo tiempo.
- Debe ser compartida por todos los implicados en el proceso de planeamiento, pues, solo de este modo podrá ser llevada a la practica con la fuerza necesaria para hacerla realidad.

La visión, por otra parte, no tiene la restricción temporal que, por lo general, tienen los objetivos estratégicos. Una visión puede ser válida para periodos usualmente mayores a los correspondientes objetivos estratégicos. Podría, incluso, ocurrir que se adopte una visión para toda la vida.

## VISION

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

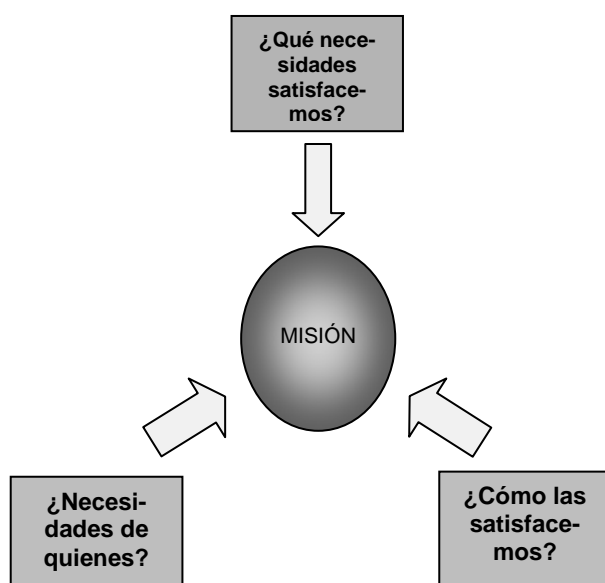
.....

.....

## 1.2 Misión

La misión debe reflejar lo que la organización es, haciendo alusión directa a la función general y específica que cumple como instancia de gestión pública. En la mayoría de entidades, el contenido de la misión se asocia al mandato otorgado por su respectiva ley orgánica o norma de creación, la cual define su marco general de actuación. Sin embargo, por diversas razones (como son la probable antigüedad del dispositivo legal, aunado a la velocidad de los cambios del entorno), frecuentemente tales leyes podrían ser insuficientes para definir la misión de la organización. Ello hace necesario realizar un esfuerzo por reinterpretar las disposiciones adoptadas a la luz del nuevo contexto nacional e internacional.

LA MISIÓN: PREGUNTAS CLAVES	
¿Quiénes somos?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identidad institucional.</li> <li>• Reconocimiento legal que otorga legitimidad a la acción institucional.</li> <li>• Características distintivas.</li> </ul>
¿Que hacemos?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razón de ser de la organización.</li> <li>• Funciones principales de la organización.</li> <li>• Cambios fundamentales que deseamos lograr en el medio en el cual trabajamos.</li> </ul>
¿Para quienes trabajamos?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sectores sociales hacia los cuales se orientan principalmente nuestros esfuerzos.</li> <li>• Población beneficiaria y usuarios.</li> </ul>



Mientras la **visión** se refiere al objeto de la planificación; la **misión** se refiere al sujeto de la misma. La visión es lo que esperamos que ocurra en el país, en el sector, en el territorio o en el ámbito en el que trabajamos. La misión es el rol que se espera que tenga la institución responsable de la conducción del proceso de ejecución del plan y, por ende, de los cambios esperados en el ámbito y/o población objetivo. La misión, por otra parte, suele estructurarse a partir de la intersección de las respuestas dadas a tres interrogantes: ¿Qué necesidades satisfacemos?; ¿De quien?; y, ¿Cómo?

MISSION :

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



## 1.3 Valores

En tanto que las decisiones son influidas considerablemente por los valores explícitos e implícitos de las personas involucradas; identificar un articulado y coherente conjunto de los que debe cultivar una organización reviste vital importancia para su desempeño. Los valores orientan la forma en que se debe actuar ante las distintas situaciones en las que se debe adoptar o proponer una decisión de consecuencias importantes sobre los usuarios y las personas en general. Los valores, por otra parte, describen como la institución desea que sea la vida cotidiana del personal, mientras se procura la visión y se practica la misión.

Los valores deben impregnar las decisiones, las políticas, y acciones de la institución y caracterizar lo que se hace. Los valores –para efectos del plan– los podemos agrupar como:

- VALORES INDIVIDUALES: valores inherentes a las personas.
- VALORES ORGANIZACIONALES: valores de carácter organizacional.

Su construcción o identificación debe responder a la pregunta: ¿Qué valores deben cultivar prioritariamente las personas que laboran en la institución?

### EJEMPLOS DE VALORES:

**Transparencia.** Información a la ciudadanía sobre los procesos de toma de decisiones y ejecución del gasto público.

**Responsabilidad.** Disposición para informar y rendir cuentas a los ciudadanos sobre los resultados de la gestión.

**Probidad.** Honestidad y eficiencia en el manejo de los asuntos de las entidades del Estado.

**Cultura de servicio.** Disposición de servir a los usuarios con eficiencia, calidad y calidez.

**Patriotismo.** Valor que consiste en vivir plenamente nuestro compromiso como ciudadanos y practicar el respeto que debemos a nuestra nación.

**Prudencia.** Adelantarse a las circunstancias, tomar mejores decisiones, conservar la compostura y el trato amable en todo momento, elementos necesarios para forjar una personalidad decidida, emprendedora y comprensiva.

**Flexibilidad.** Capacidad para adaptarse rápidamente a las circunstancias a fin de lograr un mejor entendimientos con los demás y adoptar las decisiones más convenientes para la Institución.

[illegible]

## 2. FASE ANALITICA: DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL

Identificación de Macro Problemas.

Selección de Macro Problemas Centrales.

Análisis de Factores Críticos.

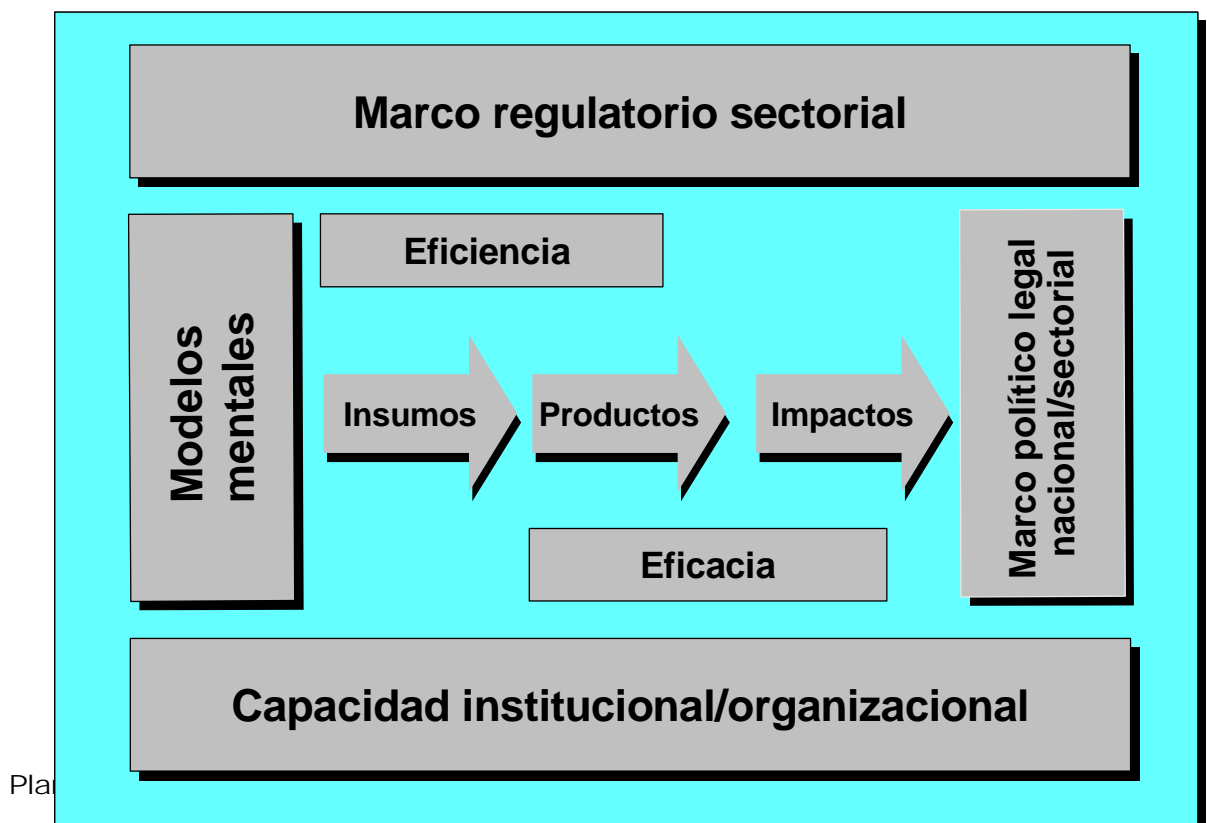


## 2.1 Identificación de Macro Problemas

El diagnóstico de la situación actual es el proceso sistemático de identificación de los grandes problemas que afectan el desenvolvimiento de los agentes privados y públicos que actúan en el ámbito de trabajo de la Institución y que, por ende, representan oportunidades para el mejoramiento del desempeño. La situación actual, por lo general, es evaluada a través del uso de indicadores de desempeño, los cuales reflejan la contribución de la organización al desarrollo económico y mejoramiento de la calidad de vida de la población. Los indicadores de desempeño resumen el diagnóstico de la situación actual y por lo general indican la existencia de determinados macro problemas que deben ser abordados a través del plan estratégico.

En realidad, cada organización suele contar con un conjunto básico de indicadores que, tomado en conjunto, refleja su nivel de desempeño. Al mismo tiempo, los indicadores constituyen el reflejo de la existencia de determinados problemas (amenazas u oportunidades no desarrolladas, debido a la existencia de debilidades institucionales o fortalezas no aprovechadas) en el contexto presente. El propósito del diagnóstico es identificar las oportunidades y fortalezas para incrementar la performance del sector. En ocasiones es posible y necesario identificar un macro problema a nivel de toda la organización, aunque esto no es indispensable en todos los casos.

El gráfico adjunto proporciona una descripción de algunas correlaciones típicas entre varios factores que influyen los resultados del trabajo de una Institución. El análisis sistemático del desempeño requiere una comprensión de estos factores y de sus acoplamientos causales.



## IDENTIFICACION DE MACRO PROBLEMAS

Ambito: Marco regulatorio

1 .....

2 .....

3 .....

Ambito: capacidad institucional

5 .....

6 .....

7 .....

Ambito: Modelos mentales

9 .....

10 .....

11 .....

Ambito: Político Institucional

10 .....

11 .....

12 .....

## 2.2 Selección de Macroproblemas Centrales

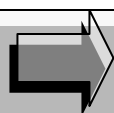
Sobre la base de los problemas identificados, se seleccionan los macro problemas centrales que serán revertidos con la implementación del plan estratégico, utilizando para ello criterios relevantes como gobernabilidad, prioridad política y nivel de incidencia. Este paso es indispensable por dos razones: por un lado, la selección de los problemas centrales permite un procesamiento mucho más eficaz del plan; y por otro, permite realizar un proceso de aproximaciones sucesivas que supone el análisis de situación, ya que éste sólo se puede efectuar en torno a un problema o núcleo de problemas.

El resultado de este proceso es la acotación del listado de problemas a un conjunto menor de los macro problemas considerados como los de mayor repercusión en el desempeño de la Institución.

### CRITERIOS DE SELECCIÓN:

<b>GOBERNABILIDAD</b>	Es la capacidad que tiene el actor que ejecuta el plan para incidir en un problema específico. Para analizar el nivel de gobernabilidad que tiene la Institución es preciso indagar con qué recursos económicos, políticos e institucionales cuenta y que atribuciones legales tiene para intervenir sobre ese problema.
<b>NIVEL DE INCIDENCIA</b>	Es el peso que tiene cada uno de los problemas en la generación de los otros. El nivel de incidencia se analiza a través de la pregunta: ¿Si modificamos el problema X, en qué medida se modificarán los demás?
<b>PRIORIDAD POLÍTICA</b>	Es el valor o la importancia que le otorga el máximo decisor político a cada problema. En cada ámbito de trabajo (sector, territorio o área temática) existe una jerarquía administrativa que, de algún modo, refleja las decisiones de la población en el contexto de una sociedad democrática.

En base a estos criterios se jerarquizan los macro problemas identificados, estableciéndose un orden de prioridades. Para tal efecto, se puede usar un sistema de puntuación que puede ser operativizado a través del diagrama adjunto.



### Braistorming o lluvia de ideas

La selección de los macroproblemas centrales es un proceso que se lleva a cabo mediante un método participativo: las personas involucradas participan activamente en la proposición, análisis y selección de los problemas

MATRIZ DE AREAS ESTRATEGICAS																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	Total de x	
1																
2																
3																
4																
5																
6																
7																
8																
9																
10																
11																
12																
13																
14																

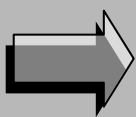
## 2.3 Análisis de factores críticos

Esta tarea consiste en la selección de los factores críticos que inciden en cada uno de los macro problemas centrales. Esto permite identificar con precisión los factores que tienen mayor jerarquía, ya sea por su magnitud, gravedad o por la importancia atribuida por los propios usuarios o beneficiarios de la Institución.

Los factores críticos pueden ser visualizados mediante un árbol de causas y efectos o árbol de problemas. El procedimiento es, de manera general, el siguiente:

- Coloque en un primer nivel los efectos directos o inmediatos del problema. Cada efecto nace del problema, lo que se representa con una flecha desde el problema hacia cada efecto inmediato.
- Pregúntese para cada efecto de “primer nivel” si hay alguno o varios efectos superiores importantes que puedan derivarse de él. Represéntelos en un segundo nivel, derivándolos con flechas de abajo hacia arriba desde el efecto de primer nivel que opera como causa. Si a un efecto concurre como causa otro efecto de primer nivel ya representado, indique la interdependencia con una flecha.
- Continúe sucesivamente con el método para otros niveles, hasta llegar a un nivel que se considere como el superior dentro del ámbito de competencia o de posibilidades de intervención.

Hacia abajo se representan las posibles causas del macroproblema central: estos son los **factores críticos**. A su vez, se buscan las causas de las causas, construyendo un árbol que tiene como tronco al problema central, como ramas a los efectos del problema y como raíces a las causas del problema. Por razones de practicidad se recomienda considerar solo dos niveles causales: las causas directas, que son las que inciden directamente en el problema analizado; y las causas indirectas, que vienen a constituirse en causas de las causas. Estos son los factores críticos a nivel de cada macro problema.

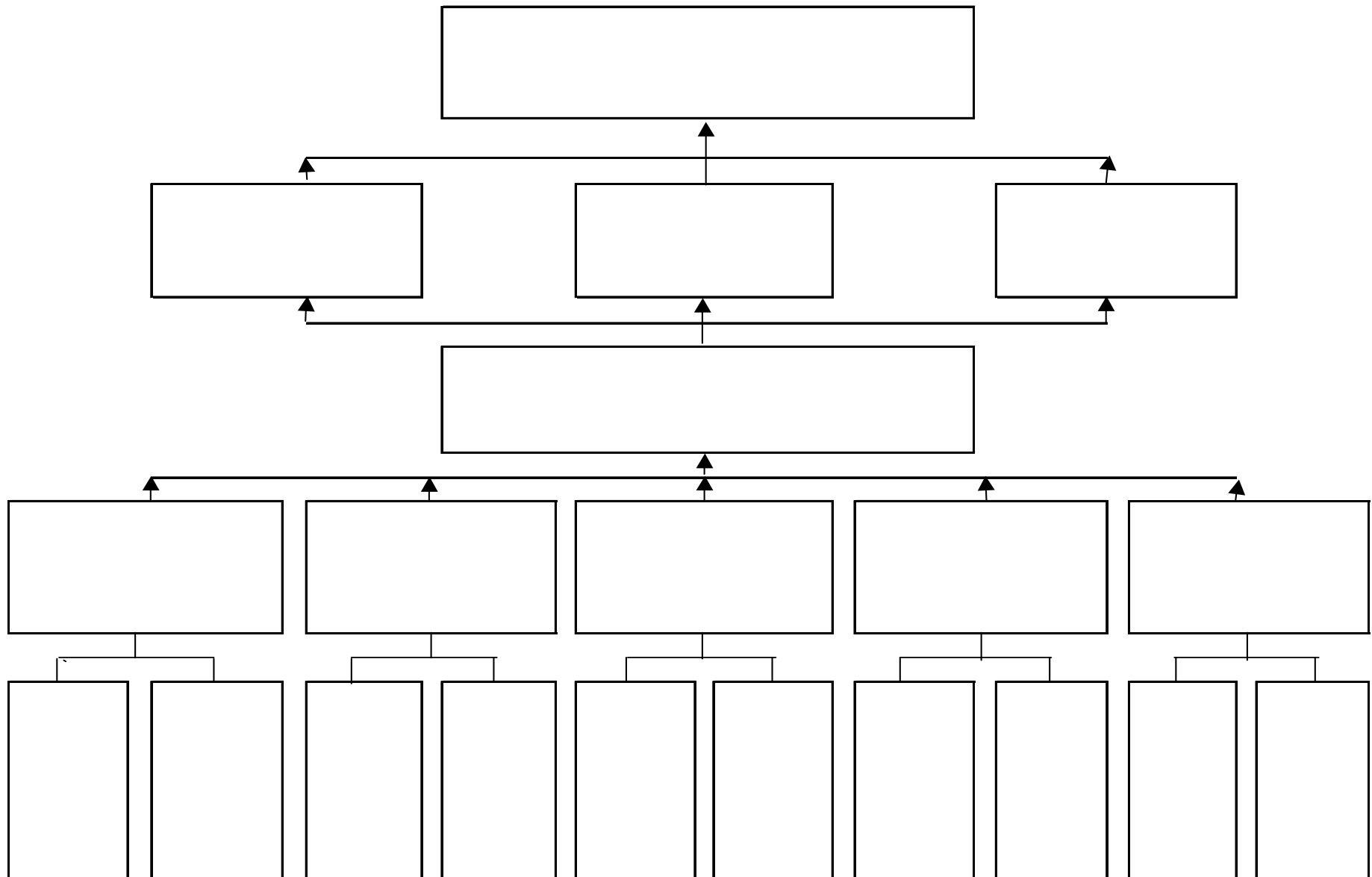


### Factores Críticos y Alternativas

Los factores críticos identificados, vistos en forma individual y/o conjunta en distintos grados de asociación, configuran posibles alternativas para la solución de los macroproblemas centrales. En la fase posterior del plan, dichos factores críticos y alternativas podrían convertirse en objetivos estratégicos generales y/o específicos.



## ARBOL DE PROBLEMAS



### 3. FASE PROGRAMATICA: DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Objetivos Estratégicos Generales

Objetivos Estratégicos Específicos



## 3.1 Objetivos Estratégicos Generales

Los objetivos estratégicos son, por definición, objetivos de mediano y largo plazo, orientados al logro de la misión de la organización. Son los resultados que la institución espera lograr para cumplir con su misión. El marco de tiempo de estos objetivos fluctúa entre 2 y 5 años. Los objetivos estratégicos son los cambios o efectos que debemos alcanzar en el mediano y largo plazo en nuestra organización o en la realidad en la que intervenimos. Por lo tanto, estos objetivos responden a una pregunta central: ¿Qué deseamos cambiar de la realidad interna y externa en la cual trabajamos?

Para la determinación de los objetivos estratégicos se parte del árbol de problemas. De este modo, quedan identificadas las posibles soluciones al problema, las cuales podrían ser expresadas como manifestaciones contrarias del mismo. Esto da lugar a la conversión del árbol de problemas en un árbol de objetivos: la secuencia encadenada de abajo hacia arriba de causas-efectos se transforma en un flujo interdependiente de medios-fines. Así, los estados negativos que muestra el “árbol de problemas” se convierten en estados positivos que se alcanzarían con la ejecución del plan estratégico.

El resultado final de este segundo paso del proceso es la determinación de los objetivos estratégicos generales. A este respecto, deben tenerse en cuenta ciertos requisitos comunes a los objetivos, resumidos en el cuadro adjunto.

Objetivos estratégicos: características

1. Bajo un enfoque estratégico son, por lo general, entre 5 y 10.
2. Son pertinentes; es decir, compatibles con la Misión.
3. Son óptimos desde el punto de vista técnico, en el sentido de implicar la utilización de las fortalezas de la organización.
4. Son óptimos, desde el punto de vista económico, en el sentido de implicar la mejor inversión posible de los recursos de la organización.
5. Son mensurables, a costo y tiempo razonables, lo que hace posible su ulterior monitoreo y evaluación.



### Conversión de Macro problemas en Objetivos Estratégicos

Los objetivos estratégicos constituyen la expresión contraria a los macro problemas centrales. Por ejemplo:

**Macro problema:** Centralización de las decisiones gubernamentales.  
**Objetivo Estratégico:** Descentralización del Estado.

## 3.2 Objetivos Estratégicos Específicos

Trabajando con los mismos árboles de objetivos, se pueden determinar, también, los objetivos estratégicos específicos. En un árbol de objetivos:

- Los medios fundamentales se especifican en el nivel inferior y se constituyen, en el marco de este proceso, en los **objetivos estratégicos específicos**.
- Los medios que se señalen en los niveles inferiores al anteriormente señalado podrían constituirse en **políticas o acciones** para alcanzar los objetivos estratégicos específicos.

Por otra parte, los elementos situados en la parte superior del árbol pueden asimilarse al concepto de impacto. Los elementos situados inmediatamente por encima del objetivo estratégico general serían los **impactos sectoriales**; en tanto que aquellos situados en la “copa” del árbol representarían el **impacto nacional** del quehacer institucional.

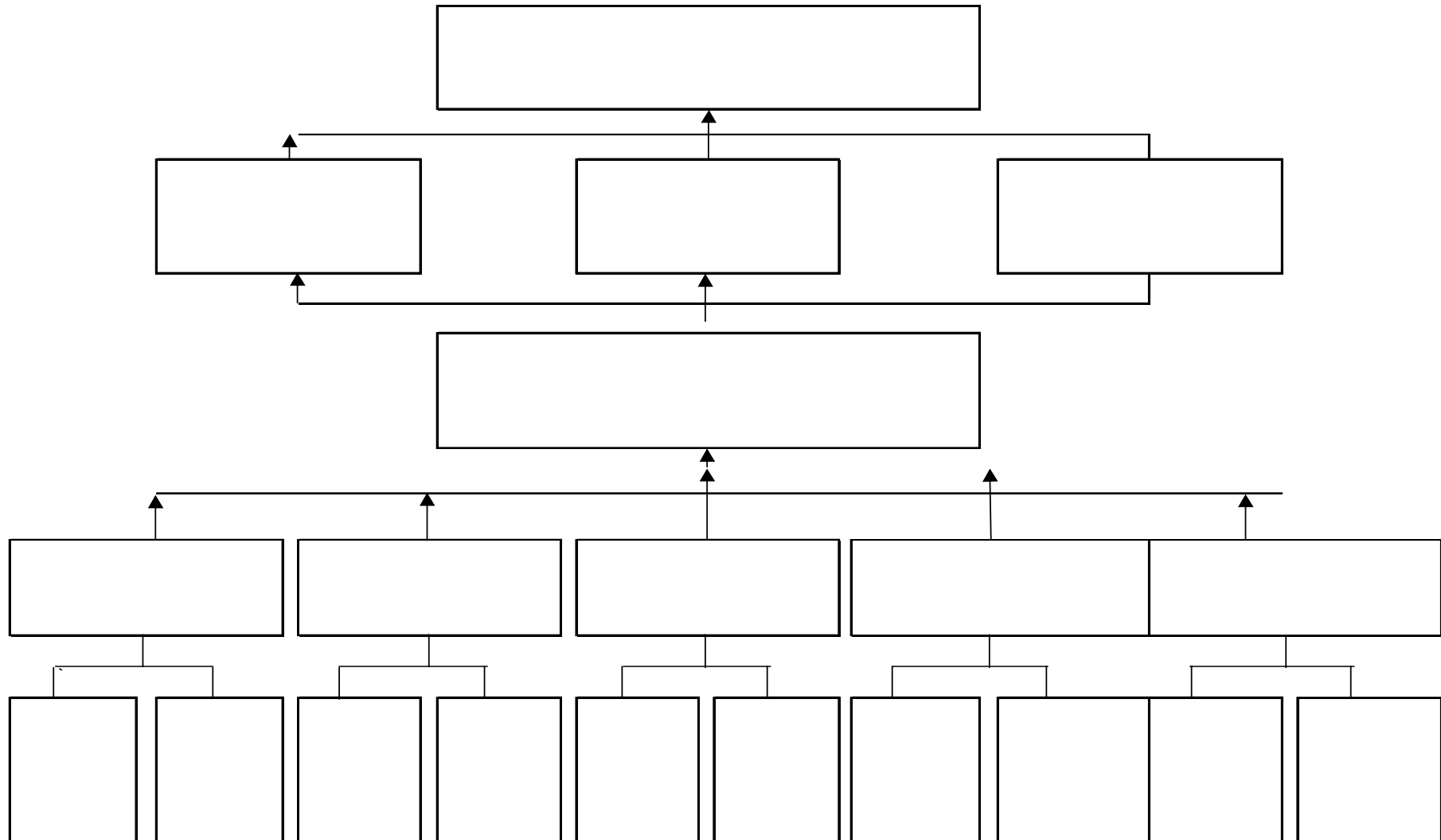


### Ejemplos de objetivos estratégicos específicos

A continuación se ofrecen ejemplos de objetivos estratégicos específicos para cada uno de los objetivos estratégicos generales.

GENERALES	ESPECIFICOS
FORTALECIMIENTO DEL ROL INSTITUCIONAL	1. Redefinir el rol institucional. 2. Readecuar la normatividad de contratación. 3. Desarrollar mecanismos de supervisión del cumplimiento normativo.
MODERNIZACION INSTITUCIONAL	1. Rediseño de procesos. 2. Desarrollo de recursos humanos. 3. Desarrollo del sistema de monitoreo y evaluación. 4. Fortalecimiento de la imagen institucional. 5. Desarrollo de fuentes de financiamiento.
DESARROLLO DEL SISTEMA DE CONTRATACION PUBLICA	1. Coordinar con oficinas de contratación. 2. Capacitación a usuarios de los sectores público y privado. 3. Desarrollo del SEMCE. 4. Coordinación con entidades públicas rectoras. 5. Alianzas con organizaciones de la sociedad civil.

## ARBOL DE OBJETIVOS



## PARTE 4: POLITICAS Y ACCIONES

Matriz FODA

Políticas/Estrategias.

Acciones: actividades  
y proyectos.

## 4.1 Matriz FODA

El diseño de políticas y acciones (o estrategias, como se le conoce a este procedimiento en la teoría de planeamiento estratégico en el sector privado) para alcanzar cada objetivo planteado supone realizar un ejercicio de análisis externo e interno, en base a una matriz FODA. Esta tarea consiste en identificar las fortalezas y debilidades institucionales que pueden influir en el logro del objetivo, así como determinar las oportunidades y amenazas del contexto externo que también pueden influir en el logro del objetivo, considerando la información contenida en los pasos anteriores de este proceso.

<b>F</b> <b>FORTALEZAS</b>  Capacidades distintivas. Ventajas naturales. Recursos superiores.	<b>O</b> <b>OPORTUNIDADES</b>  Cambios en el entorno social, económico, político, tecnológico. Nuevas tecnologías y procesos productivos. Necesidades insatisfechas de los usuarios.
<b>D</b> <b>DEBILIDADES</b>  “Talones de Aquiles”. Desventajas. Recursos y capacidades escasas.	<b>A</b> <b>AMENAZAS</b>  Resistencia al cambio. Falta de interés o motivación. Altos riesgos y grandes obstáculos.

## 4.2 Políticas / Estrategias

Las estrategias básicas se concretan en lineamientos de política específicos y estos, finalmente, en acciones. Las políticas son los medios por los cuales se logran los objetivos estratégicos. Las políticas o estrategias comprenden conjuntos amplios de acciones potenciales que requieren decisiones de parte de la Alta Dirección y que demandan recursos para su implementación. Acciones y recursos son dos conceptos derivados del concepto de estrategia. Las políticas incluyen directivas, reglas, procedimientos y otras medidas que se establezcan con el propósito de apoyar los esfuerzos para lograr los objetivos estratégicos.

Para determinar las políticas pertinentes es recomendable concentrarse en dos o tres fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas relacionadas al logro del objetivo respectivo. Con estas se realiza un análisis interrelacionado de forma tal de poder formular hasta 3 estrategias para el logro del objetivo respectivo, tomando en cuenta que la estrategia es un conjunto de orientaciones que establecen el camino elegido para alcanzar un objetivo. De esta manera, las políticas deben formularse procurando:

- Utilizar las fortalezas y superar las debilidades para aprovechar las oportunidades.
- Utilizar las fortalezas y superar las debilidades para contrarrestar las amenazas.

Después de formular un conjunto de posibles estrategias, se procederá a la selección de aquellas consideradas más importantes, analizando la viabilidad de su ejecución. El resultado de consolidación de los objetivos y las estrategias se pueden realizar llenando la matriz adjunta.

Como resultado de este proceso se pueden deducir cuatro tipos básicos de estrategias, que se especifican a continuación.

**ESTRATEGIAS FO**, que utilizan las fortalezas institucionales para aprovechar las oportunidades del entorno. Cuando una organización presenta debilidades importantes, trata de superarlas y convertirlas en fortalezas; cuando enfrenta amenazas serias, trata de evitarlas o neutralizarlas para concentrarse en las oportunidades.

**ESTRATEGIAS DO**, que consisten en superar las debilidades internas al aprovechar oportunidades externas. Partiendo del reconocimiento de sus debilidades pertinentes, la organización busca superarlas para aprovechar determinadas oportunidades dadas por el entorno.

**ESTRATEGIAS FA**, que consisten en utilizar las fortalezas existentes para evitar o reducir el impacto de determinadas amenazas externas.

**ESTRATEGIAS DA**, que constituyen estrategias típicamente defensivas, toda vez que buscan al mismo tiempo afrontar debilidades internas y enfrentar amenazas externas. Una organización con muchas debilidades y amenazas se situaría en una situación precaria, y estaría obligada a luchar por su sobre vivencia, fusionarse, reducir sus gastos, obtener rápidamente fondos u optar por la liquidación antes de que los daños alcancen mayores proporciones.



## 4.3 Acciones: actividades y proyectos

Como ya ha sido señalado, las políticas se concretan en acciones, ya sean estas de carácter permanente o temporal. En este último caso, pueden tomar la forma de proyectos de inversión.

- Las acciones permanentes son conocidas en el sistema presupuestal público con el nombre de **actividades**. Estas son conjuntos de tareas necesarias para mantener, de forma permanente y continua, la operatividad de la acción de gobierno. Representa la producción de los bienes y servicios que una Entidad lleva a cabo de acuerdo a sus funciones y atribuciones, dentro de los procesos y tecnologías acostumbrados.
- Las acciones temporales son conocidas en el ámbito público como proyectos de inversión. Por **proyecto** se entiende al conjunto de operaciones limitadas en el tiempo, de las cuales resulta un producto final, que concurre a la expansión de la capacidad productiva del país o del propio Gobierno. Representa la creación, ampliación y/o modernización de la producción de los bienes y servicios, implicando la variación sustancial o el cambio de procesos y/o tecnología utilizada por la Entidad. Luego de su culminación, generalmente se integra o da origen a una Actividad.

	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
FORTALEZAS	<p>¿En qué medida esta fortaleza nos permite aprovechar al máximo la oportunidad que se nos presenta?</p> <p><b>APROVECHAR</b></p>	<p>¿En qué medida esta fortaleza nos permite defendernos frente a tal amenaza?</p> <p><b>DEFENDER</b></p>
DEBILIDADES	<p>¿En qué medida esta debilidad no nos permite aprovechar tal oportunidad?</p> <p><b>MOVILIZAR</b></p>	<p>¿En qué medida esta debilidad no nos permite enfrentar tal amenaza?</p> <p><b>REFORZAR</b></p>

MATRIZ DE OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

Objetivo General:

Estrategias:

## 5. INDICADORES DE DESEMPEÑO

Indicadores de Desempeño

Dimensiones del Desempeño

Requisitos de los Indicadores

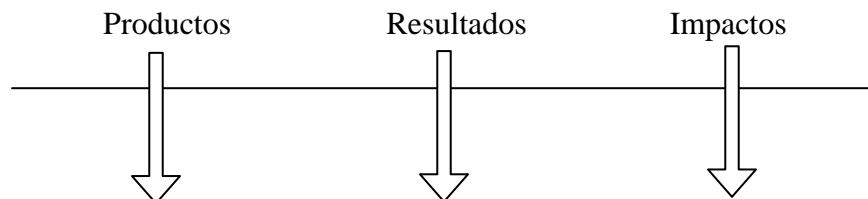


## 5.1 Indicadores de desempeño

Así como existe una relación conceptual indisoluble entre objetivos y estrategias, igualmente, existe (o debiera existir) una relación muy estrecha entre los objetivos, los indicadores y los valores a alcanzar. Al respecto, cabe precisar lo siguiente:

- Los objetivos son formulaciones cualitativas, con expresiones tales como: "eliminar la pobreza extrema"; "reducir la mortalidad infantil"; o "generar empleo".
- Los indicadores son las variables que se utilizan para medir el progreso hacia el logro de los objetivos. Le dan concreción al objetivo. Por ejemplo, el avance en la erradicación de la pobreza extrema podría medirse a través del número de personas con necesidades básicas insatisfechas o del número de personas con un ingreso menor a 1 dólar diario.
- Los valores a alcanzar son los niveles cuantificables de los indicadores que una organización o un país desea alcanzar en un momento dado. Por ejemplo: "reducir la tasa de analfabetismo al 3 % en el 2006".

Los ámbitos susceptibles de evaluación a través de indicadores, en el marco del proceso de planeación estratégica, son los productos, resultados e impactos. De allí que los indicadores tomen el nombre de indicadores de proceso, producto, resultado e impacto, receptivamente.\*



Los productos se refieren a resultados del programa a nivel de componentes y responden a preguntas como: ¿Tuvieron las actividades realizadas los productos esperados, beneficiando al grupo objetivos predefinidos?, ¿en que magnitud?. La calidad de los bienes y servicios entregados por el programa también pueden considerarse como resultados a nivel de productos. En este punto conviene distinguir, para fines evaluativos, entre la calidad objetiva y la calidad subjetiva. La primera se refiere a la calidad técnica de los bienes y servicios entregados. Por ejemplo, calidad pedagógica de los textos escolares, aporte calórico de las raciones, tiempo promedio y máximo para la entrega de un servicios, etc.; en tanto que la segunda se refiere a la percepción que tienen los usuarios respecto al bien o servicios recibido. Por ejemplo, porcentaje de aceptación de las raciones, grado de satisfacción de los usuarios, etc.

---

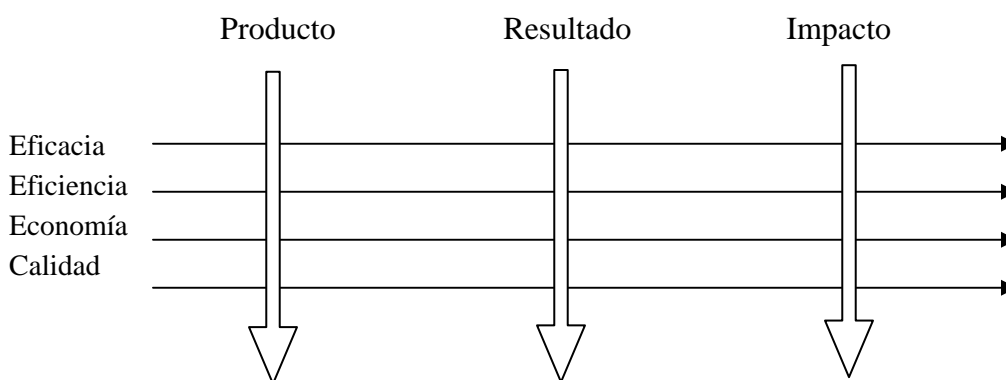
\* Tomado de DIPRES "Evaluación de Programas" 2003. MIDEPLAN , Santiago, 2003.

Los resultados intermedios corresponden al segundo tipo de resultados que se produce en una secuencia de tiempo. En la matriz de marco lógico este tipo de resultado se sitúa generalmente a nivel de propósito o componente, según las características del programa. Se refiere a cambios en el comportamiento o actitud de los beneficiarios o certificación del cambio en el estado de ellos, una vez que han recibido los bienes y servicios que entrega la Institución. Ejemplos de este tipo de resultados son: porcentaje de jóvenes con actitud crítica frente a las drogas después de participar en talleres de sensibilización; número de innovaciones organizacionales después de un programa de capacitación; agricultores que están desarrollando nuevos cultivos después de acceder a transferencia tecnológica; etc.

Por último, los impactos son resultados a nivel de fin o de la visión de la Institución. Implican un mejoramiento significativo y, en algunos casos perdurable en el tiempo, en alguna de las condiciones o características de la población objetivo que se plantearon como esenciales en la definición del problema que dio origen al plan. Un impacto suele expresarse como un beneficio de mediano y largo plazo obtenido por la población atendida. Cuando la intervención es una categoría de inversión de capital (físico, humano o social), su beneficio no desaparece si se deja de participar en el programa. Por ejemplo, aumento en el nivel de remuneraciones de los jóvenes capacitados; aumento en la productividad promedio de las tierras manejadas y/o aumento en el nivel socioeconómico de las familias en el programa de asistencia técnica; reducción de la tasa de reincidencia de jóvenes con problemas delictuales, etc.

## 5.2 Dimensiones del desempeño

Las dimensiones del desempeño que son factibles y relevantes de medir a través de un indicador, sea éste de producto, resultado o impacto, son los siguientes: eficacia, calidad, eficiencia y economía.



**Eficacia.** Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos de una intervención a nivel de propósito (objetivo general), sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. Es posible obtener medidas de eficacia, en tanto exista la claridad respecto de los objetivos de una Institución.

Así, servicios que producen un conjunto definidos de prestaciones, orientadas a una población acotada, pueden generar medidas de eficacia tales como cobertura de los programas grado de focalización en la población objetivos, porcentaje de alumnos egresados de enseñanza medias, etc.

**Calidad.** Es una dimensión específica del concepto de eficacia, que se refiere a la capacidad para responder en forma rápida y adecuada a las demandas de usuarios o beneficiarios. Evalúa atributos del producto entregado, tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención. Algunas relaciones que reflejan este concepto son, por ejemplo, número de reclamos sobre el total de casos atendidos, tiempo de tramitación de beneficios, tiempo de espera en oficinas de atención de público o velocidad de respuesta ante cartas, llamadas o reclamos por parte de los usuarios.

**Eficiencia.** Describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto y los insumos o recursos que se utilizan para alcanzar ese nivel de producto. En otros términos, se refiere a si las actividades de un programa se ejecutaron, administraron y organizaron de tal manera que se haya incurrido en el menor costos posible para generar los productos y/o componentes esperados (asignación y uso óptimo de recursos de manera que se maximiza la entrega de productos y/o componentes para un presupuesto o monto de recursos dado).

En el ámbito de los programas públicos existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se pueden obtener mediciones de costo medio de producción (costos por beneficiario, costos por componente, etc.) y medidas de productividad media de los distintos tipos de factores (usuarios atendidos por unidad de tiempo, consultas diarias por médico, índice de ocupación de camas hospitalarias, relación horas de supervisión por escuela, número de docentes por alumnos, etc.)

**Economía.** Este concepto se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente sus recursos financieros. La administración de recursos exige siempre el máximo de disciplina y cuidado en el manejo del presupuesto, de la preservación del patrimonio y de la capacidad de generar ingresos. Algunos indicadores de economía pueden ser la capacidad de autofinanciamiento, la capacidad de ejecución de su presupuesto o su nivel de recuperación de préstamos.

## 5.3 Requisitos de los indicadores

Los requisitos básicos que deben cumplir los indicadores de desempeño para una correcta definición son:

- **Pertinencia:** deben referirse a los productos esenciales de la Institución, de modo que reflejen íntegramente el grado de cumplimiento de sus objetivos.
- **Precisión:** los indicadores deben ser precisos y de fácil interpretación.
- Las actividades o unidades que se escogen para ser medidas deben ser **comparables** de un momento del tiempo a otros (semestralmente, anualmente, etc).

- Los indicadores deben ser **independientes** y responder principalmente a las acciones desarrolladas por el programa. Se debe usar indicadores que puedan estar condicionados en sus resultados por factores externos, tales como la situación general del país o la actividad conexas de terceros, sean estos públicos o privados.
- Los indicadores deben tomar en cuenta las **situaciones extremas** –no para promediarlas y esconder por este medio las falencias de algunas de las unidades o elementos del sistema-, sino por el contrario, para sugerir indicadores específicos para cada elemento, especialmente cuando sus resultados sean demasiado divergentes con los otros.
- La información que sirva de base para la elaboración de indicadores debe ser **recolectada a un costo razonable** y con la garantía de **confiabilidad** necesaria.
- Respecto al número y calidad de los indicadores, en un sistema de evaluación de programa hay que tener en cuenta que siempre debe existir un balance entre los requerimientos de simplicidad y de comprensibilidad. Los indicadores deben cubrir los aspectos más significativos de un programa, pero su número no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los van a usar.
- Los datos básicos de los indicadores deben ser sustentados en sistemas que puedan ser auditados. Por lo tanto, los sistemas de recolección de información, regulares o más complejos deben quedar establecidos en los Medios de Verificación, al momento de definir el indicador.

## Presentación del Plan: Marco Lógico

En principio, el marco lógico se presenta como una matriz cuatro por cuatro: una tabla de cuatro columnas y cuatro filas. Las columnas suministran la siguiente información:

- Un resumen narrativo de los objetivos.
- Los indicadores o expresión cuantitativa de los objetivos.
- Los medios de verificación de los indicadores.
- Los supuestos o factores externos que plantean riesgos u oportunidades.

Las filas de la matriz presentan información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos diferentes de la vida prevista del plan.

- La primera fila contiene la Visión o Fin al cual el proyecto contribuirá de manera significativa, luego de que haya estado en funcionamiento por un período razonable.
- La segunda contiene la Misión lograda cuando la ejecución del proyecto haya concluido.
- La tercera contiene los Productos / Resultados realizados en el transcurso de la ejecución del proyecto.
- La última fila contiene las Actividades requeridas para producir los productos o resultados.

El marco lógico propone un método para organizar y visualizar la interacción de los distintos elementos de un proyecto. Para este enfoque, los recursos –humanos y materiales, expresados ambos en términos físicos o monetarios- constituyen los insumos básicos para la realización de las actividades, que permiten a su vez obtener ciertos productos. Estos tres elementos constituyen en rigor el proyecto y están bajo control y responsabilidad de la institución ejecutora. Los productos obtenidos (también llamados componentes) tienen un efecto predecible, bajo ciertas condiciones de entorno, sobre los beneficiarios directos, lo cual es descrito en el propósito y, más ampliamente, en el fin del proyecto.

Por otra parte, la matriz del marco lógico, como ya ha sido señalado, permite introducir tres elementos claves para la calidad de los planes.

- Coherencia, a través de la columna de objetivos, toda vez que entre sus distintos niveles debe existir una clara relación de causa a efecto.
- Realismo (o viabilidad), a través de la columna de supuestos, toda vez que ésta representa el entorno y, por ende, los factores exógenos que podrían plantear riesgos al plan.
- Evaluabilidad, a través de las columnas de indicadores y medios de verificación,

Lo esencial del enfoque creado por Practical Concepts es el énfasis en la consistencia entre los distintos elementos de un proyecto. El marco lógico permite una visión rápida de las principales hipótesis de cambio que sustentan un proyecto expresadas en las relaciones de causalidad que existen entre los distintos casilleros de la matriz.



## MARCO LOGICO DEL PLAN ESTRATÉGICO

OBJETIVO	INDICADORES	VERIFICADORES	SUPUESTOS
VISION	IMPACTO		
MISSION	EFFECTOS		
OBJ. EST. GEN.	PRODUCTOS		
ACCIONES	PROCESO INSUMO		