

Franklin Pareja

# TOOL BOX

## Caja de Herramientas



**Guía Práctica de Planificación y  
Herramientas de Gestión**

Franklin Rubén Pareja Aliaga

# TOOL BOX

## Caja de Herramientas



Guía Práctica de Planificación y  
Herramientas de Gestión

**Título:** TOOL BOX, Caja de Herramientas.

Guía Práctica de Planificación y Herramientas de Gestión

**Director:** Philipp Fleischhauer

**Autor:** Franklin Pareja

**Diseño y Diagramación:** Oscar Zelada Rojas

**Impresión:** SOIPA Ltda.

**Depósito Legal:** 4-1-3620-12

**Primera edición:** diciembre 2012

**Fundación Hanns Seidel**

Av. 6 de Agosto

Edificio Hilda Nº 2455 Piso 4 Of. 403

Tel: 2 440319

Fax: 2 440345

Casilla: 4963

Email: [bolivia@hss.de](mailto:bolivia@hss.de)

---

Esta publicación se distribuyó sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Hanns Seidel.

Los textos que se publican a continuación, son de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Fundación Hanns Seidel.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de las fuentes, siempre y cuando su utilización sea sin fines de lucro.

---

## ÍNDICE GENERAL

Presentación.....	5
Introducción General.....	7
<b>PARTE I</b>	
Herramienta de Diagnóstico: El Método FODA .....	9
<b>PARTE II</b>	
Herramienta de Dirección: El Marco Lógico .....	38
<b>PARTE III</b>	
Herramienta de Planificación Estratégica Situacional: El Método PES ...	68
<b>PARTE IV</b>	
Herramienta de Planificación Estratégica Institucional: PEI .....	126
<b>PARTE V</b>	
Herramienta de Planificación Operativa Anual: POA .....	182
Referencias Bibliográficas.....	195

## Presentación

La Fundación Hanns Seidel, viene desarrollando sus actividades en Bolivia desde hace veinticinco años; en todo este tiempo, la intervención de nuestra cooperación fue dirigida principalmente al fortalecimiento de la democracia y de sus instituciones.

Nuestro contacto con ministerios, municipios, gobernaciones, asambleas legislativas, universidades entre otros, ha sido muy amplio y fructífero. Las experiencias aprendidas, nos han permitido conocer en mayor profundidad, la realidad y la forma en que se desenvuelven los actores y gestores bolivianos, principalmente de aquellos que se desempeñan en la administración pública y en el mundo académico.

En la actualidad, con la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, Bolivia viene experimentando una importante cantidad de cambios estructurales, redefiniendo su arquitectura jurídica, ampliando sus niveles territoriales, políticos y administrativos, como resultado de la profundización de la descentralización con inclusión social, en el marco del Estado Plurinacional con autonomías. En consecuencia, nuevas instituciones van surgiendo, las cuales por su carácter novedoso, están en proceso de consolidación, generando al mismo tiempo nuevas demandas.

En este contexto, nuestra labor de cooperación, no puede estar al margen de las transformaciones locales; por esta razón, nuestros esfuerzos están orientados, al fortalecimiento, apoyo institucional y asistencia técnica, en el marco del nuevo ordenamiento jurídico boliviano.

En esta oportunidad, tenemos el agrado de presentar nuestro texto denominado *“TOOL BOX – Caja de Herramientas, Guía Práctica de Planificación y Herramientas de Gestión”*, el cual tiene un diseño de fácil manejo, que adapta, simplifica y sistematiza metodologías de muy buena calidad, con el propósito de brindar una guía de orientación simple y amigable, destinada principalmente a aquellos lugares donde aún se experimentan dificultades a la hora de realizar algunas actividades relacionadas a la gestión pública, que requieren metodologías sencillas en su aplicación.

El texto, contiene los lineamientos y directrices que emanan de las instancias rectoras del país; asimismo, incorpora definiciones de carácter universal, dado que se trata de metodologías que son aplicadas con éxito en diferentes países de la región.

Esperamos que este trabajo, sea una contribución efectiva, para todas aquellas instituciones y funcionarios que requieran un apoyo en sus actividades de diagnóstico y planificación.

La Paz, diciembre de 2012

6

Lic. Philipp Fleischhauer  
**DIRECTOR FUNDACIÓN HANNS SEIDEL**

---

## Introducción General

Algunas experiencias en Planificación, principalmente en instituciones del sector público, me han permitido ver de cerca que los procesos que realizan estas organizaciones cuando se trata de elaborar planes, se convierten en meros rituales que se llevan adelante con el simple propósito de cumplir con la formalidad. En algunas oportunidades, la elaboración de las distintas etapas de la planificación, no involucran al personal de manera activa y tampoco son realizados por personas que tengan un dominio en las diferentes metodologías y/o herramientas diseñadas para tales propósitos; por eso, no es de extrañar que cuando uno realiza una breve indagación, algunos funcionarios desconocen prácticamente todo acerca de su propia organización.

Este aspecto, por demás llamativo y un tanto preocupante, es la razón que motiva la elaboración del presente texto, el cual, a través de una amplia revisión de trabajos que abordan la planificación y los instrumentos de gestión pública, ha permitido realizar una cuidadosa selección de contenidos, simplificándolos, con la finalidad de constituirse en una guía práctica, sencilla y de fácil comprensión. El enfoque del libro es minimalista; vale decir, que contiene lo necesario, desechando cuestiones superfluas o repetitivas que sólo brindan ampulosidad al contenido.

7

El texto está dividido en 5 partes, la primera contiene una herramienta de Diagnóstico, conocida como la Matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), la segunda, es una herramienta de Dirección, nos referimos al Marco Lógico, la tercera es una herramienta de Planificación Estratégica Situacional (PES), la cuarta herramienta es de Planificación Estratégica Institucional (PEI) y finalmente la última parte está compuesta por una herramienta de Planificación Operativa (POA).

Los contenidos del texto, procuran seguir una secuencia lógica de planificación; por eso, empieza por una fase diagnóstica, continuando con una fase estratégica y finalmente, concluye con una fase operativa.

---



Algunos aspectos del texto, pueden resultar novedosos y otros no tanto; sin embargo, a la hora de planificar, los pasos más comunes a seguir, son los que forman parte de la estructura de esta guía. Los temas no son tratados en gran detalle a propósito; no obstante, lo que se pretende, es que su practicidad se efectivice a través de una fácil aplicación, con el propósito de contribuir a mejorar la calidad en los procesos de planificación de las instituciones públicas.

Franklin Pareja\*

**\*Franklin Pareja** (Bolivia, 1967), Cientista Político, posgraduado en Administración de Empresas, Gerencia Política, Preparación y Evaluación de Proyectos y Educación Superior. Es experto en Planificación y Gestión Pública, Profesor titular de cátedra en la Universidad Mayor de San Andrés, docente en programas de postgrado en varias universidades bolivianas y extranjeras, ha dirigido programas sectoriales nacionales en salud, educación, saneamiento básico, producción y energía con agencias multilaterales y de cooperación internacional; actualmente, como consultor independiente, brinda apoyo técnico a las asambleas legislativas departamentales y gobiernos municipales en todo el país, en el área de planificación.

---

**Herramienta de Diagnóstico:**

# **EL MÉTODO FODA**

---

## Contenidos

<b>I.- Introducción .....</b>	<b>12</b>
Origen del FODA.....	13
Fortalezas del Método FODA.....	14
Debilidades del Método .....	14
<b>II.- Primera Alternativa .....</b>	<b>15</b>
Conformación del Equipo de Trabajo .....	16
Plan de Trabajo .....	17
Brainstorming (lluvia de ideas).....	17
Análisis de Problemas.....	18
Ordenamiento de Problemas .....	21
Evaluación y Selección de Problemas .....	22
Análisis Comparativo del FODA .....	23
Alternativas Estratégicas .....	23
Plan de Operación .....	24
Evaluación .....	24
<b>III.- Segunda Alternativa .....</b>	<b>25</b>
Ámbito Interno: Fortalezas y Debilidades .....	26
Fortalezas .....	26
Debilidades.....	26

---

Ámbito Externo: Oportunidades y Amenazas .....	27
Oportunidades .....	27
Amenazas .....	28
Matriz de Evaluación de los Factores Internos (MEFI).....	30
Matriz de Evaluación de los Factores Externos (MEFE) .....	32
Matriz de Definición de Estrategias (MAFE) .....	34
Estrategia Ofensiva (F-O) (Maxi-Maxi) .....	34
Estrategia Defensiva (F-A) (Maxi-Mini) .....	34
Estrategia Adaptativa (D-O) (Mini-Maxi) .....	34
Estrategias de Supervivencia (D-A) (Mini-Mini) .....	34
Pasos para la Elaboración de la Matriz MAFE.....	34
<b>IV.- Consideraciones Finales .....</b>	<b>37</b>

## I.- Introducción

Las organizaciones o empresas del sector privado, tienden a la búsqueda constante de la eficiencia; en su lógica, está el evitar y eliminar el “desperdicio”. Este desperdicio, traducido en tiempo mal utilizado, recursos mal invertidos o estrategias defectuosas, conlleva consecuencias negativas que decrementan la productividad y afectan su rentabilidad. Por consiguiente, cuando las organizaciones generan desperdicio, es sinónimo de que navegan sin rumbo, algo que lamentablemente es más usual en las organizaciones en las organizaciones públicas.

Para comprender porque el uso de herramientas de gestión, es una práctica habitual en el sector privado y algo escaso y poco practicado en las organizaciones públicas, se debe calibrar con certeza cuales son los intereses de ambas organizaciones. Las organizaciones privadas tienen como fin supremo: “maximizar sus ganancias”; por tanto, procuran ser “eficientes” para no perecer ante la voraz competencia. Por otra parte, para las organizaciones públicas, la “maximización” involucra muchas más cosas que la rentabilidad económica, sus objetivos están centrados en la ciudadanía, que son en definitiva el beneficiario natural. ¿Porque entonces las organizaciones públicas son tan reacias a la optimización y mejora constante de sus prácticas?

Uno de los factores, es la poca utilización y/o desconocimiento de una variedad de herramientas que hoy en día están ampliamente difundidas, según sea el caso, naturaleza o circunstancia. Para la formulación e implementación de estrategias en procura de la excelencia en la gestión pública, como punto de partida, toda organización debe conocer su estado de situación, vale decir, conocer en todos sus niveles, las condiciones “objetivas” del ambiente interno y externo en el cual desarrolla sus actividades. Para tal efecto, el mecanismo más adecuado, es la realización del denominado “DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL”.

Una herramienta muy útil, de manejo sencillo y eficaz, es la matriz FODA; la misma, está cada vez más difundida y su aplicación se da con mucha eficacia en diferentes organizaciones y entornos, aspecto que nos muestra su polifuncionalidad y multipropósito para realizar procesos de análisis situacional en las organizaciones.

---

La utilización de la matriz FODA, es sencilla, dinámica y participativa; sin embargo, para que el resultado sea de calidad y garantice la obtención de buenos insumos, es necesario que el proceso sea cuidadoso y técnicamente bien estructurado.

El análisis empleando la metodología de la matriz FODA, se centra en la evaluación de los factores referidos a las fortalezas y debilidades que en su conjunto, permiten apreciar el estado de situación interno de una organización y, evaluar las condicionantes externas; es decir, las oportunidades y amenazas.

El FODA, siendo una herramienta sencilla, no deja de ser potente y de gran valor para las organizaciones; no obstante, a veces el concepto de reflexión y retroalimentación parece tener dificultad de aceptación entre los funcionarios del servicio público.

### **Origen del FODA**

El análisis FODA surgió de la investigación conducida por el Stanford Research Institute entre 1960 y 1970. Sus orígenes nacen de la necesidad de descubrir por qué falla la planificación corporativa. La investigación fue financiada por las empresas del Fortune 500, para averiguar qué se podía hacer ante estos fracasos<sup>1</sup>; el análisis FODA, no tuvo originalmente un diseño destinado a las organizaciones públicas, su concepción estaba dirigida a generar racionalidad y eficacia en las empresas o corporaciones, con el objetivo de hacerlas más eficientes y competitivas.

Este método, captura las aprobaciones y compromisos colectivos de aquellos que ultimadamente tienen que hacer el trabajo de alcanzar o sobrepasar los objetivos establecidos. Le permite al líder del equipo definir y desarrollar acciones coordinadas, que apuntalan los objetivos generalmente aprobados entre los distintos niveles de la jerarquía de la empresa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Humphrey, Albert S, 2004

<sup>2</sup> Ibid.

## Fortalezas del Método FODA

- Su enfoque prioriza la percepción e iniciativa de los participantes y actores directos de la organización, con el propósito de que la toma de decisiones sea genuina, válida y técnicamente consistente.
- El papel que juegan los colaboradores externos, sólo es tomado en cuenta en caso de ser necesario.
- Es un método práctico de fácil comprensión a nivel vertical y horizontal y su aplicación no reviste demasiada complejidad.
- El análisis y discusión que se propicia en torno a los problemas identificados, es un proceso de continuo aprendizaje y retroalimentación al interior de la organización, aspecto fundamental en la concientización y creación de valores compartidos.

14

## Debilidades del Método

- La mayor dificultad que encara el método es la calidad, la actitud y el comportamiento del facilitador o facilitadora<sup>3</sup>.
- Algunas organizaciones han utilizado métodos similares y más complejos que el FODA y los han simplificado para hacer posible su utilización con menor entrenamiento. Pero una vez que los facilitadores conocen el método los simplifican aún más de acuerdo con su propia discreción, por lo que, los objetivos participativos muchas veces se pierden<sup>4</sup>.
- El FODA es más adecuado para aquellos que pueden leer y escribir, pero también ha sido utilizado eficazmente por personas que no saben. El éxito depende de la calidad del facilitador<sup>5</sup>.

---

3 Carnap, Martin (2012), El Método FODA DINÁMICO.

4 Ibid.

5 Ibid.

---

## II.- Primera Alternativa

Existen diferentes enfoques y alternativas en la utilización y aplicación de la metodología de la Matriz FODA, en el texto *“EL FODA: Una técnica para el análisis de problemas en el contexto de la planificación en las organizaciones”* de Teresa García López y Milagros Cano Flores, proponen una forma amigable que ha sido rescatada parcialmente en el presente texto, de la misma manera, esta metodología de pasos está disponible en el portal del Instituto Tecnológico de Sonora elaborado por Ana Matilde Estrella Cubillas. El material ha sido contextualizado a la realidad de nuestro medio, sobre todo para su utilización en organizaciones públicas, debido a que la mayor parte de los estudios de esta Matriz, van orientados a empresas y corporaciones privadas, con una lógica basada principalmente en la competitividad y el mercado.

El método FODA, está orientado al análisis de problemas y se lleva a cabo para identificar y analizar las Fortalezas y Debilidades de una organización, así como las Oportunidades (aprovechadas y no aprovechadas) y Amenazas reveladas por la información obtenida del contexto externo. Es importante saber diferenciar que cuando nos referimos a las Fortalezas y Debilidades, estamos hablando concretamente de la organización, sus recursos y sus productos, en tanto que las Oportunidades y Amenazas son externalidades sobre las cuales el decisor no tiene ninguna posibilidad de control. Por razones metodológicas, el análisis FODA, debe realizarse exactamente en el orden establecido por el acrónimo (**F**ortalezas, **O**portunidades, **D**ebilidades y **A**menazas)

El FODA como herramienta de planificación, posibilita obtener información muy valiosa recopilada directamente de los funcionarios y/o empleados de la organización, que con su experiencia y experticia pueden contribuir significativamente para encaminar a la institución u organización hacia el futuro deseado. Un aspecto necesario a considerar, es la realización de un análisis sistémico de la organización, cuyo funcionamiento está compuesto por sus tipos de normas, productos o servicios que ofrece, para determinar donde se activan los nudos críticos con relación al personal y el entorno.



Para la primera alternativa, la ruta crítica del proceso contempla las siguientes etapas, las cuales permitirán definir una estructura ordenada y práctica, compuesta de los siguientes pasos:

CUADRO 1.- PASOS DE LA METODOLOGÍA FODA

1) Conformacion de Equipos de Trabajo
2) Plan de Trabajo
3) Brainstorming (Lluvia de ideas)
4) Análisis de Problemas
5) Ordenamiento de los Problemas
6) Evaluación y Selección de Problemas
7) Análisis Comparativo del FODA
8) Alternativas Estratégicas
9) Plan de Operación
10) Evaluación

Fuente.- Elaboración y adaptación propia en base a la propuesta de Teresa García y Milagros Cano

### Conformación del Equipo de Trabajo

- El equipo de trabajo, debe estar conformado considerando la participación e involucramiento efectivo del personal, en una perspectiva multinivel, tanto a nivel horizontal como vertical, tomando en cuenta los siguientes factores:
- El equipo de trabajo debe estar compuesto por los funcionarios que tengan capacidad analítica, reflexiva y decisoria, por eso, es conveniente que sea reducido, para maximizar la productividad y calidad de los productos esperados.
- Se debe seleccionar cuidadosamente a los actores clave de las instancias sensibles y estratégicas de la organización.
- Es necesario establecer un conducto formal de comunicación interna con el personal de toda la organización, para optimizar la sintonía entre los insumos suministrados y la sistematización de los mismos por parte del equipo de trabajo, de manera que se posibilite

la circulación y retroalimentación de la información.

- Si fuera necesario, es recomendable organizar talleres de discusión y análisis fuera del lugar de trabajo, para mejorar los niveles de concentración y evitar interrupciones o interferencias.

## Plan de Trabajo

Es importante elaborar un plan de trabajo que defina los tiempos y resultados esperados, con el propósito de evitar movilizar al personal de la organización de manera anárquica y desordenada; de esta manera, se evita la dilapidación de recursos y esfuerzos innecesarios en el proceso de planificación. Esto permite optimizar la adecuada administración del proceso, asignar las responsabilidades en un marco de acción y restricción definido, cumpliendo con todas las formalidades requeridas (permisos, licencias, contratación de servicios etc.).

17

## Brainstorming (Lluvia de Ideas)

Mediante la técnica “Brainstorming” más conocida como “Lluvia de Ideas”, la organización recaba una serie de comentarios, opiniones, percepciones, iniciativas etc. que se constituyen en una materia prima de trascendental importancia, dado que son los miembros de la organización los que la suministran.

Las ideas vertidas no tienen un orden jerárquico, las mismas deben ser lanzadas de forma directa y sin previa evaluación y clasificación, porque en esta etapa, todavía no se establece ninguna ponderación; asimismo, es recomendable que el equipo de trabajo, tenga cualidades motivadoras y de “coaching” para promover la participación activa del personal y, lograr obtener la mayor cantidad de información. A veces sucede que los funcionarios no se sienten motivados a participar, aspecto que impide recabar información extremadamente sensible y estratégica.

Para que esta técnica resulte más efectiva, se puede abordar una lista de puntos de manera previa y en forma escrita, posibilitando al personal dar pautas de su percepción antes de realizar el taller de manera conjunta.

El equipo de trabajo puede mejorar notablemente el proceso y anticiparse a cualquier contingencia si se preocupa de:

- Crear un clima favorable, participativo y sinérgico, con el propósito de dotar de una mística institucional que ponga de relieve primero los intereses de la organización.
- Poner énfasis en primera instancia en los aspectos integrativos, destacando los aspectos valorables y rescatables, como estrategia para abordar los aspectos sensibles y complejos, evitando hacer juicios de valor o declaraciones negativas de manera generalizada.

Es conveniente y muy efectivo, que el equipo de trabajo se preocupe de recepcionar sin establecer selección previa, todas las iniciativas, comentarios, propuestas y opiniones que el personal contribuya sobre su percepción de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la organización, insertándolas en una lista y colocándolas en un lugar visible para todos; esto permitirá luego, hacer una sesión de selección, depuración y evaluación de todo el material suministrado por el conjunto de participantes.

18

### **Análisis de Problemas**

Con recurrencia, el personal de una organización tiene percepciones y opiniones coincidentes y divergentes respecto de una misma situación o problema, eso es normal e inherente a la individualidad, cultura, valores, creencias y posición que ocupa cada integrante. La identificación de problemas, generalmente crea conflicto y posiciones contrapuestas; por eso, en esta parte, el proceso debe ser muy cuidadoso.

La conducción del proceso puede ser muy fructífera si:

- Se logra neutralidad.
  - Se valora que los desacuerdos pueden ser una parte esencial y productiva del proceso de planificación.
  - Se establece un procedimiento capaz de lograr que los participantes interactúen en un marco racional y de respeto; que en definitiva, permita a la organización obtener información confiable y verdadera, en torno a las fortalezas y debilidades.
-

Existen muchas maneras de realizar el análisis FODA; una manera sencilla y muy didáctica es trabajar por cuadros, vale decir, primero identificar las fortalezas, luego las debilidades, oportunidades y amenazas. Es necesario considerar en el análisis, los diferentes ámbitos de la organización y su interacción con los mismos, por ejemplo el político, institucional y administrativo.

Es posible que como resultado del análisis individual y colectivo, se haya producido la aparición de una importante cantidad de problemas, eso en principio es bueno, dado que en algunas oportunidades el problema radica en que los miembros de una organización tienen dificultad en identificar los mismos, esto podría darse por el poco conocimiento que tienen de su propia organización o quizás por la inestabilidad que impera en la misma. Por otra parte, también es posible la aparición de una cantidad considerable de fortalezas, oportunidades y amenazas.

Supongamos que los problemas son muchos (debilidades) y que por tanto se debe proceder a cernir los más importantes, en ese caso, podría funcionar muy bien la construcción de una tabla integral que nos permita determinar cuáles son los más relevantes. Se puede solicitar a cada integrante del grupo que seleccione las 10 opciones que considere más representativas de entre todas las listadas (sin ordenar). Se asignarán puntos o marcas cada vez que el problema sea seleccionado y se elegirán las 10 opciones con mayor número de puntos o marcas.

Veamos un ejemplo práctico en base a una institución ficticia denominada Asamblea Legislativa Departamental, supongamos que existen 10 integrantes y cada uno escogerá 10 problemas que según su criterio sean los más relevantes, señalara con una x la casilla seleccionada. De esta forma se determinará 10 problemas de una lista de 18. (Ver cuadro 2)

Como se puede apreciar en el cuadro, los problemas seleccionados son el 1,3,4,5,7,8,10,12,13 y 15, están señalados en color naranja, todos tienen una ponderación por encima de 5, los restantes 8 problemas se los desecha en primera instancia.

Esta misma técnica se puede utilizar para las fortalezas, oportunidades y amenazas, de manera que se completan los cuatro cuadrantes del FODA y, se tiene una selección depurada, centrada en aquellos problemas que

generan mayor malestar en el caso específico de las debilidades.

**CUADRO 2.- TABLA DE SELECCIÓN DE PROBLEMAS, ejemplo ficticio de una Asamblea Legislativa Departamental**

Nro.	DEBILIDADES	INTEGRANTES										TOTAL
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	Fuerte presión social en la gestión legislativa.	x	x	x	x	x	x	x	x			8
2	Insuficiente comunicación entre asambleístas.		x		x		x				x	4
3	Insuficiente producción de leyes con enfoque productivo.	x	x	x	x		x	x	x	x	x	9
4	Escaso involucramiento en los procesos de planificación			x	x		x	x	x		x	6
5	Insuficiente efectividad en la fiscalización.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
6	Regulación normativa interna insuficiente.		x			x				x		3
7	Restricciones y competencias restringidas.	x		x	x		x	x	x	x	x	8
8	Insuficiente socialización de las actividades legislativas.	x	x	x	x	x			x	x		7
9	Institución en proceso de formación y consolidación.			x					x		x	3
10	Dependencia presupuestaria del ejecutivo.		x	x	x	x	x			x	x	8
11	Vacios en la normativa legal.							x				1
12	Insuficiente personal profesional.	x	x	x		x	x		x		x	7
13	Inadecuada infraestructura.	x	x		x	x	x	x	x	x		8
14	Entorno tecnológico obsoleto.			x				x				2
15	Escasa visión compartida.	x	x		x	x		x	x	x	x	8
16	Insuficiente compromiso con la institución.					x					x	2
17	Deficiente conocimiento del marco jurídico autonómico.	x						x		x		3
18	Insuficientes instrumentos de organización y administración	x				x	x			x		4

Fuente.- Elaboración y adaptación propia en base a la propuesta de Teresa García y Milagros Cano

## Ordenamiento de Problemas

Ya se cuenta con 10 debilidades seleccionadas de acuerdo al criterio de cada uno de los integrantes, seguidamente, se les requerirá que a cada una de las 10 debilidades seleccionadas, de manera individual se asigne una ponderación que considere el número 1 a la menos importante y 10 a la más importante; de esta manera, lo que conseguimos es determinar un valor total para cada debilidad, en función de la sumatoria de las ponderaciones individuales. El orden del ejemplo quedará de la siguiente manera:

**CUADRO 3.- CUADRO DE ORDENAMIENTO DE PROBLEMAS, ejemplo ficticio de de una Asamblea Legislativa Departamental**

Nro.	DEBILIDADES	INTEGRANTES										TOTAL
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	Fuerte presión social en la gestión legislativa.	1	5	2	7	8	4	4	4	1	4	40
2	Insuficiente producción de leyes con enfoque productivo.	7	6	3	6	1	9	7	5	2	9	55
3	Escaso involucramiento en los procesos de planificación	10	10	10	5	2	10	3	9	3	10	72
4	Insuficiente efectividad en la fiscalización.	2	1	1	10	10	5	8	10	10	8	65
5	Restricciones y competencias restringidas.	8	9	4	4	3	8	9	8	9	7	69
6	Insuficiente socialización de las actividades legislativas.	6	7	5	3	7	3	2	7	4	2	46
7	Dependencia presupuestaria del ejecutivo.	9	2	6	9	6	7	6	1	8	6	60
8	Insuficiente personal profesional.	4	3	7	2	9	6	1	6	7	5	50
9	Inadecuada infraestructura.	3	4	8	8	5	2	5	3	6	1	45
10	Escasa visión compartida.	5	8	9	1	4	1	10	2	5	3	48

## Evaluación y Selección de Problemas

Con la ponderación que se le ha asignado de manera individual a cada debilidad, utilizando la escala del 1 al 10, se obtiene los resultados totales que nos permitirán hacer una clasificación ordenada de mayor a menor de acuerdo al valor; de esta forma, obtenemos una selección que establece prioridades en su atención, aspecto que modela la situación negativa y permite alinear los esfuerzos y recursos de la organización para el momento de intervención.

**CUADRO 4.- TABLA DE EVALUACIÓN Y SELECCIÓN DE PROBLEMAS, ejemplo ficticio de una Asamblea Legislativa Departamental**

Nro.	DEBILIDADES	INTEGRANTES										TOTAL
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	Escaso involucramiento en los procesos de planificación	10	10	10	5	2	10	3	9	3	10	72
2	Restricciones y competencias restringidas.	8	9	4	4	3	8	9	8	9	7	69
3	Insuficiente efectividad en la fiscalización.	2	1	1	10	10	5	8	10	10	8	65
4	Dependencia presupuestaria del ejecutivo.	9	2	6	9	6	7	6	1	8	6	60
5	Insuficiente producción de leyes con enfoque productivo.	7	6	3	6	1	9	7	5	2	9	55
6	Insuficiente personal profesional.	4	3	7	2	9	6	1	6	7	5	50
7	Escasa visión compartida.	5	8	9	1	4	1	10	2	5	3	48
8	Insuficiente socialización de las actividades legislativas.	6	7	5	3	7	3	2	7	4	2	46
9	Inadecuada infraestructura.	3	4	8	8	5	2	5	3	6	1	45
10	Fuerte presión social en la gestión legislativa.	1	5	2	7	8	4	4	4	1	4	40

Fuente.- Elaboración y adaptación propia en base a la propuesta de Teresa García y Milagros Cano

## **Análisis Comparativo del FODA**

Conociendo en forma ordenada y debidamente ponderada las prioridades, es el momento de comparar los resultados, lo cual permitirá al nivel directivo de la organización tomar decisiones coherentes y consistentes, orientadas a revertir el estado negativo actual, desarrollando la estrategia de intervención y los pasos a seguir.

Esta misma técnica se aplicará para las fortalezas, con la diferencia de que en este caso lo que se debe hacer es optimizar lo que está bien, minimizar lo que está mal, aprovechar las oportunidades y anticiparse a las amenazas, para ello, el equipo de trabajo efectuará un riguroso análisis para determinar los programas de trabajo y posibles alternativas estratégicas para la organización. En esta etapa, el personal tendrá una perspectiva amplia y metodológicamente adecuada de la situación real de la organización, por tanto es el momento de determinar alternativas que permitan su mejoramiento.

23

## **Alternativas Estratégicas**

En esta etapa se cuenta con una radiografía clara del estado de situación de la organización, se tiene una idea formal de las razones que activan los problemas y la forma de brindar una respuesta, por tanto, es el momento de definir los objetivos estratégicos de intervención para maximizar las fortalezas en procura de la obtención de mayores y mejores oportunidades, así como también, minimizar las debilidades para neutralizar las amenazas; es importante considerar los aspectos económicos, el entorno político y social que influyen en el desarrollo de la institución para la construcción posterior del plan de operaciones.

Las alternativas estratégicas, se traducen en una relación de causa efecto bajo la siguiente lógica:

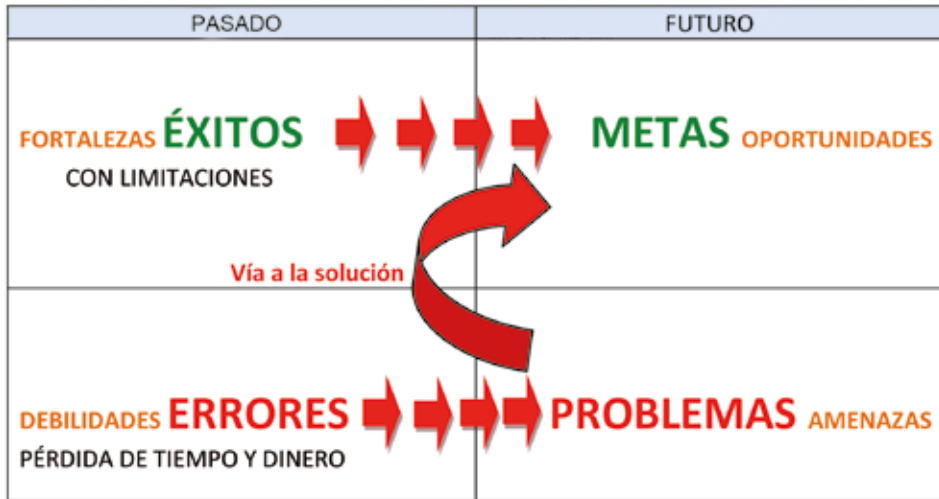
- Repetir éxitos nos conduce a nuestras metas
  - Repetir errores nos causa problemas
  - En la vía de las soluciones necesitamos:
  - Identificar errores y problemas relacionados
-



- Eliminar los errores más importantes

Identificar y utilizar alternativas que pueden llevarnos a la solución de problemas<sup>6</sup>

CUADRO 5.- RELACIÓN CAUSA - EFECTO



Fuente.- Carnap, Martin, 2012

### Plan de Operación

El Plan de operación expresa la concreción de lo abstracto (objetivos) en lo concreto (operaciones, actividades); en esta etapa, la organización debe estar circunscrita en un marco que define objetivos, actividades, tiempo, costo, medios de verificación y evaluación.

Los planes de operación son específicos y detallan de manera cuantitativa y cualitativa los resultados esperados; en la administración pública, estos están descritos en el PEI y en el POA, debido a que son de corto y mediano plazo.

### Evaluación

Es aconsejable hacer una evaluación en hitos establecidos en un cronograma, para poder realizar ajustes al proceso de implementación y

<sup>6</sup> Carnap, Martin (2012), El Método FODA DINÁMICO.

ejecución del plan de operación, considerando las contingencias políticas, sociales y económicas que podría surgir o, simplemente para evaluar la performance de la organización.

La práctica de esta técnica de análisis de problemas (FODA), no sólo nos permite hacer un verdadero ejercicio de eficiencia como vía para el logro de los objetivos organizacionales (eficacia), sino que nos capacita para el desarrollo de procesos mentales que permiten el manejo y transformación de la información, a través de la ejercitación de las habilidades analíticas y creativas de pensamiento, ya que no sólo se busca comprender a través de la construcción y reconstrucción de objetos de conocimiento, sino que se exige un pensamiento experto, crítico y creativo, manifestado a través de la originalidad, así como de la comparación, relación, formulación, evaluación y proposición de opciones y modelos tanto alternativos como propios desde una perspectiva integral<sup>7</sup>.

### **III.- Segunda Alternativa**

Otra técnica muy eficaz para realizar el análisis estratégico del FODA, es la utilización de las matrices MEFI, MEFE y MAFE que describiremos detalladamente.

En la primera alternativa, hemos visto una forma de realizar la selección de problemas a través de una metodología que permite establecer un ordenamiento de todas las debilidades, para eso utilizamos como ejemplo una organización ficticia denominada Asamblea Legislativa Departamental, ahora utilizaremos el ejemplo de un gobierno municipal ficticio.

Cuando se emplea la matriz FODA para la realización del análisis estratégico, suelen suceder errores muy comunes, relacionados a la imprecisión y confusión acerca de que es exactamente una fortaleza, debilidad, oportunidad o amenaza; en consecuencia, no es de extrañar ver una fortaleza citada como una oportunidad o, una amenaza como una debilidad; por eso, a objeto de evitar estas confusiones, a continuación haremos una definición específica de cada uno de los componentes:

---

<sup>7</sup> García, Teresa, Cano, Milagros, investigadores del I.I.E.S.C.A. Universidad Veracruzana, EL FODA: Una técnica para el análisis de problemas en el contexto de la planificación en las organizaciones.

## Ámbito Interno: Fortalezas y Debilidades

### Fortalezas

Para la identificación de las fortalezas de una institución, se debe considerar que las mismas están dadas por todos los factores y elementos que se realizan de manera: 1) Adecuada, 2) Eficiente, 3) Competitiva.

Las fortalezas, son recursos tangibles o intangibles probadamente existentes, no se trata de suposiciones o especulaciones, inclusive, pueden ser empíricamente constatables.

Las fortalezas, pueden estar asociadas a la calidad del personal, grado de formación y especialización, experiencia y experticia, capacidad negociadora etc. La suma de todos estos factores, tornan inteligente y competitiva a la organización; asimismo, las capacidades individuales y colectivas de la organización, deben ir acompañadas de recursos técnicos, logísticos y materiales que complementan el carácter sistémico institucional. Por eso, las fortalezas son capacidades y/o recursos reales, no meros enunciados de algo que se quisiera tener, sino de lo que se tiene.

26

### Ejemplo de Fortaleza:

*“Participación equitativa de las mujeres, en la composición de escaños de la Asamblea Legislativa Departamental”*

El ejemplo muestra algo que es verificable y real, sin ser necesario hacer ninguna interpretación”.

### Debilidades

Las debilidades de una organización, contemplan los aspectos que la colocan en una situación de vulnerabilidad, algunos de ellos podría ser:

1. Prácticas defectuosas
  2. Mecanismos erróneos
  3. Elevados niveles de ineficiencia
  4. Insuficiencia de algo (recursos, capacidades, experiencia etc.)
-

5. Ausencia de visión compartida

6. Carencia de liderazgo

Las debilidades, residen en el fuero interno de la institución; por eso, el análisis debe ser realizado introspectivamente.

### **Ejemplo de Debilidad:**

*“Insuficiente ejecución física – financiera, por deficiente conocimiento del personal de las normas de inversión pública”.*

En el ejemplo se puede apreciar, que la ejecución física y financiera, es algo comprobable y, los conocimientos deficientes del personal también, por tanto, no estamos formulando una suposición, sino identificando una debilidad real.

Una vez obtenidos los insumos provenientes de las fortalezas y debilidades, el estado ideal es que los aspectos relacionados a las fortalezas, superen a las debilidades; no obstante, esa es la utilidad del FODA, permite visualizar de manera objetiva el balance entre ambas dimensiones y sacar conclusiones del estado de situación presente.

27

## **Ámbito Externo: Oportunidades y Amenazas**

### **Oportunidades**

Las oportunidades, están dadas por factores de carácter externo, cuya naturaleza y aparición no está controlada por ninguna variable de la organización. Las oportunidades suponen potenciales beneficios de alto valor contributivo para la organización.

Las oportunidades, al momento de ser identificadas, no existen, son cuestiones o situaciones que podrían concretarse en un escenario optimista, previo a la consolidación o logro de algunas situaciones que formarán parte de la estrategia de la organización.

Es muy importante saber identificar las oportunidades, debido a que el mejoramiento continuo de cualquier organización, es una variable dinámica, perfectible y creciente, que puede posicionarla en una situación de liderazgo o hacerla desaparecer en el peor de los escenarios.

### **Ejemplo de Oportunidad:**

*“Diversificación económica del departamento a través de la aprobación de planes y políticas de desarrollo”.*

Las oportunidades, son de gran valor cuando han sido identificadas con solidez y consistencia, permiten alinear los esfuerzos de la organización en procura de su logro, son análogos a los objetivos estratégicos.

### **Amenazas**

Las amenazas, son el conjunto de situaciones que ponen en riesgo a la organización y cuya existencia tampoco está bajo el radio de acción de la organización, esto significa que no hay posibilidad de ejercer un control directo sobre ellas y su mitigación o neutralización formará parte de la estrategia, siempre y cuando hayan sido debidamente identificadas.

28

Las amenazas, al momento de realizar el diagnóstico, tampoco existen, pero el riesgo de precipitarse, podría tener consecuencias funestas para la organización, a tal punto de amenazar inclusive su existencia.

### **Ejemplo de Amenaza:**

*“Pérdida de confianza y credibilidad por parte de la ciudadanía, por una deficiente labor de fiscalización del destino y utilización de los recursos públicos”.*

Las amenazas son problemas potenciales; por eso, su tratamiento y confrontación debe ser con carácter preventivo, considerando que no han producido aún el impacto negativo, pero su ocurrencia es una probabilidad real que podría causar costos irreversibles (Ej. Pérdida de mandato, convulsión social, quiebra, cierre etc.)

---

CUADRO 6.- EJEMPLO FICTICIO DE UN GOBIERNO MUNICIPAL

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p>Enumerar las capacidades y recursos con que cuenta la organización y la colocan en una situación de ventaja, superioridad o competitividad. Ej.:</p> <p><b>F1.-</b> Recursos humanos calificados.  <b>F2.-</b> Estabilidad política.  <b>F3.-</b> Cuenta con base legal que fija sus competencias para el desarrollo integral del Municipio.  <b>F4.-</b> Legitimidad de los representantes.  <b>F5.-</b> Instancia receptora y ejecutora de la demanda social de la ciudadanía.</p>	<p>Enumerar los aspectos existentes que hacen vulnerable a la organización. Ej.:</p> <p><b>D1.-</b> Insuficientes recursos económicos para el funcionamiento adecuado de la institución.  <b>D2.-</b> Predominancia de criterios políticos en la generación de la cartera de programas y proyectos.  <b>D3.-</b> Insuficiente ejecución de proyectos con enfoque social y productivo.  <b>D4.-</b> Plan de desarrollo desactualizado.  <b>D5.-</b> Escasa motivación del personal.</p>
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<p>Enumerar los potenciales beneficios de alto valor contributivo para la organización. Ej.:</p> <p><b>O1.-</b> Municipio Líder en calidad de gestión pública.  <b>O2.-</b> Organizaciones sociales, sectoriales e indígena originario campesinas, participando y apoyando activamente a la institución.  <b>O3.-</b> Entidades públicas y privadas del municipio participan activamente en la generación y aprobación de la demanda social.  <b>O4.-</b> Reducción de las brechas de desigualdad a través de la implementación de programas con enfoque productivo.  <b>O5.-</b> Apoyo y Fomento a la diversificación económica del municipio.</p>	<p>Enumerar el conjunto de situaciones que ponen en riesgo a la organización. Ej.:</p> <p><b>A1.-</b> Pérdida de confianza y credibilidad por parte de la población.  <b>A2.-</b> Postergar el desarrollo del municipio.  <b>A3.-</b> Mala asignación de recursos por falta de un plan de desarrollo actualizado.  <b>A4.-</b> Escasa transparencia en la aprobación, contratación y ejecución de obras.  <b>A5.-</b> Revocatorio de las autoridades.</p>

Fuente.- Elaboración propia

La Matriz FODA, es el resultado del análisis individual, sectorial o colectivo, que establece un punteo de los aspectos más relevantes en las cuatro dimensiones (Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas), a partir de toda la información obtenida, se puede establecer un punto de partida para la formulación o elaboración de estrategias.

### **Matriz de Evaluación de los Factores Internos (MEFI)**

Primeramente comenzaremos con los factores internos, para ello, un dispositivo muy eficaz, es la Matriz de Evaluación de los Factores Internos (MEFI). Esta matriz, está diseñada para evaluar y ponderar cuantitativamente, el peso de cada uno de los puntos formulados en la dimensión interna del FODA (Fortalezas y Debilidades); de esta manera, reducimos la discrecionalidad de los operadores y profundizamos el análisis a través del uso de una escala numérica.

30

La forma de elaborar una Matriz MEFI, está compuesta por cinco pasos, los cuales tienen una lógica secuencial, esto significa que el orden no puede ni debe ser modificado. La utilidad de esta matriz, radica en que permite asignar valores ponderados y calificaciones a todos los factores enunciados, para conocer el balance entre Fortalezas y Debilidades. Los pasos de la MEFI son:

1. Hacer una lista de fortalezas y debilidades.
  2. Definir una escala de 0 a 1, donde 0 significa poco importante y 1 muy importante. Con la escala definida, se debe asignar un peso a cada factor de las fortalezas y debilidades listadas; la suma de la ponderación asignada a cada uno de los factores debe ser igual a 1. Es como si fuera una torta, donde a cada factor se le dará una parte, de manera que en ningún caso la suma puede ser mayor a 1.
  3. Definir una escala entre 1 y 4, luego asignar una calificación a cada uno de los factores a efecto de indicar si el factor representa una debilidad mayor (calificación 1), una debilidad menor (calificación 2), una fuerza menor (calificación 3) o una fuerza mayor (calificación 4).
  4. Multiplicar el peso de cada factor por su calificación, de esta manera se obtiene un resultado que viene a ser la ponderación.
-

5. Finalmente se procede a sumar la ponderación de los factores y de esta manera se obtiene el total ponderado para las fortalezas y para las debilidades.

CUADRO 7.- MATRIZ MEFI

FACTORES INTERNOS	PESO	CALIFICACIÓN	RESULTADO PONDERADO
<b>FORTALEZAS</b>			
F1.- Recursos humanos calificados.	0.1	3	0.3
F2.- Estabilidad política.	0.05	4	0.2
F3.- Cuenta con base legal que fija sus competencias para el desarrollo integral del Municipio.	0.2	4	0.8
F4.- Legitimidad de los representantes.	0.1	3	0.3
F5.- Instancia receptora y ejecutora de la demanda social de la ciudadanía.	0.15	4	0.6
<b>SUBTOTAL DEL R.P.</b>			<b>2.2</b>
<b>DEBILIDADES</b>			
D1.- Insuficientes recursos económicos para el funcionamiento adecuado de la institución.	0.15	1	0.15
D2.- Predominancia de criterios políticos en la generación de la cartera de proyectos.	0.1	1	0.1
D3.- Insuficiente ejecución de proyectos con enfoque social y productivo.	0.15	1	0.15
D4.- Plan de desarrollo desactualizado.	0.05	2	0.1
D5.- Escasa motivación del personal.	0.05	2	0.1
<b>SUBTOTAL DEL R.P.</b>			<b>0.6</b>
<b>TOTAL</b>	1		2.8

Fuente.- Elaboración propia, en base al texto de Fred, R. David (1997)



En el ejemplo que acabamos de ver, el resultado de la suma de todos los factores ponderados multiplicados por la calificación es 2.8, superior al promedio de 2.5, lo que indica que en el ámbito interno las cosas están con una perspectiva positiva; sin embargo, lo que realmente vale la pena analizar y comparar, es el resultado del peso ponderado total de las fortalezas (2.2), versus el resultado del peso ponderado total de las debilidades (0.6), en este caso, se puede ver que existe un dominio claro de las fortalezas con respecto de las debilidades.

### **Matriz de Evaluación de los Factores Externos (MEFE)**

La lógica de la Matriz MEFE, es muy similar a la MEFI, la diferencia es que ésta matriz se utiliza para el análisis de la dimensión externa; los pasos a seguir son cinco:

32

1. Hacer una lista de oportunidades y amenazas.
  2. Definir una escala de 0 a 1, donde 0 significa poco importante y 1 significa muy importante, luego se debe asignar un peso a cada factor de las oportunidades y amenazas; la suma de la ponderación asignada a cada uno de los factores debe ser igual a 1.
  3. Definir una escala de 1 a 4, luego asignar a cada uno de los factores una calificación, con el propósito de evaluar si las estrategias de la organización son efectivas, para tal efecto, 4 representa una respuesta considerada superior, 3 es una respuesta superior a la media, 2 una respuesta de término medio y 1 una respuesta mala.
  4. Multiplicar el peso de cada factor por su calificación.
  5. Sumar la ponderación de los factores y de esta manera se obtiene el total ponderado para las oportunidades y amenazas.
-

CUADRO 8.- MATRIZ MEFE

FACTORES EXTERNOS	PESO	CALIFICACIÓN	PONDERADO
<b>OPORTUNIDADES</b>			
<b>01.-</b> Municipio Líder e calidad de gestión pública.	0.1	4	0.4
<b>02.-</b> Organizaciones sociales, sectoriales e indígena originario campesinas, participando y apoyando activamente a la institución.	0.1	4	0.4
<b>03.-</b> Entidades públicas y privadas del municipio participan activamente en la generación y aprobación de la demanda social.	0.05	3	0.15
<b>04.-</b> Reducción de las brechas de desigualdad a través de la implementación de programas con enfoque productivo.	0.15	4	0.6
<b>05.-</b> Apoyo y Fomento a la diversificación económica del municipio.	0.1	4	0.4
<b>SUBTOTAL DEL R.P.</b>			<b>1.95</b>
<b>AMENAZAS</b>			
<b>A1.-</b> Pérdida de confianza y credibilidad por parte de la población.	0.1	3	0.3
<b>A2.-</b> Postergar el desarrollo del municipio.	0.1	4	0.4
<b>A3.-</b> Mala asignación de recursos por falta de un plan de desarrollo actualizado.	0.05	2	0.1
<b>A4.-</b> Escasa transparencia en la aprobación, contratación y ejecución de obras.	0.1	4	0.4
<b>A5.-</b> Revocatorio de las autoridades.	0.15	3	0.45
<b>SUBTOTAL DEL R.P.</b>			<b>1.65</b>
<b>TOTAL</b>	1		3.6

Fuente.- Elaboración propia, en base al texto de Fred, R. David (1997)

El ejemplo nos muestra un resultado ponderado final de 3.6, por encima del promedio 2.5, en consecuencia inferimos que la organización está en buenas condiciones con respecto al entorno o las externalidades; adicionalmente, si comparamos el resultado ponderado de las

oportunidades (1.95), es ligeramente superior al resultado ponderado de las amenazas (1.65), por tanto, se refuerza la conclusión de que las externalidades no representan un peligro muy evidente al presente.

### **Matriz de Definición de Estrategias (MAFE)**

Existen cuatro tipos de estrategias:

#### **Estrategia Ofensiva (F-O) (Maxi-Maxi)**

La estrategia ofensiva es la de mayor impacto, consiste en lograr el máximo beneficio y aprovechamiento de las oportunidades, a partir de las fortalezas con que cuenta la organización.

#### **Estrategia Defensiva (F-A) (Maxi-Mini)**

34

Mediante la utilización y el máximo aprovechamiento de las fortalezas, se diseña una estrategia de confrontación ante los potenciales riesgos o peligros que puedan afectar negativamente a la organización.

#### **Estrategia Adaptativa (D-O) (Mini-Maxi)**

Esta estrategia está pensada para atenuar o mitigar las debilidades internas, en la perspectiva de lograr el máximo aprovechamiento de las oportunidades que se han identificado en el ámbito externo.

#### **Estrategias de Supervivencia (D-A) (Mini-Mini)**

Es la situación más desfavorable, su enfoque radica en reducir el efecto de las debilidades para neutralizar el impacto de las amenazas.

#### **Pasos para la Elaboración de la Matriz MAFE:**

1. Integrar una lista de las oportunidades claves,
2. Integrar una lista de amenazas claves,
3. Integrar una lista de las fuerzas internas,
4. Integrar una lista de las debilidades internas,
5. Adecuar las fuerzas internas a las oportunidades externas, registrando las estrategias FO resultantes en la celda adecuada,
6. Adecuar las debilidades internas a las oportunidades externas, registrando las estrategias DO en la celda adecuada,
7. Adecuar las fuerzas internas a las amenazas externas, registrando las estrategias FA en la celda adecuada,
8. Adecuar las debilidades internas a las amenazas externas registrando las estrategias DA en la celda correspondiente.

---

CUADRO 9.- MATRIZ MAFE

ANÁLISIS EXTERNO		
	<p><b>FORTALEZAS</b></p> <p><b>F1.-</b> Recursos humanos calificados.</p> <p><b>F2.-</b> Estabilidad política.</p> <p><b>F3.-</b> Cuenta con base legal que fija sus competencias para el desarrollo integral del Municipio.</p> <p><b>F4.-</b> Legitimidad de los representantes.</p> <p><b>F5.-</b> Instancia receptora y ejecutora de la demanda social de la ciudadanía.</p>	<p><b>DEBILIDADES</b></p> <p><b>D1.-</b> Insuficientes recursos económicos para el funcionamiento adecuado de la institución.</p> <p><b>D2.-</b> Predominancia de criterios Políticos en la generación de la cartera de programas y proyectos.</p> <p><b>D3.-</b> Insuficiente ejecución de proyectos con enfoque social y productivo.</p> <p><b>D4.-</b> Plan de desarrollo desactualizado.</p> <p><b>D5.-</b> Escasa motivación del personal.</p>
ANÁLISIS INTERNO		
<p><b>OPORTUNIDADES</b></p> <p><b>O1.-</b> Municipio Líder e calidad de gestión pública.</p> <p><b>O2.-</b> Organizaciones sociales, sectoriales e indígena originario campesinas, participando y apoyando activamente a la institución.</p> <p><b>O3.-</b> Entidades públicas y privadas del municipio participan activamente en la generación y aprobación de la demanda social.</p> <p><b>O4.-</b> Reducción de las brechas de desigualdad a través de la implementación de programas con enfoque productivo.</p> <p><b>O5.-</b> Apoyo y Fomento a la diversificación económica del municipio.</p>	<p><b>ESTRATEGIA OFENSIVA (F-O) (Maxi-Maxi)</b></p> <p>(F1,O1,O2) (F2,O2,O3) (F4,O2,O3) (F5,O1,O2,O3,O4,O5)</p>	<p><b>ESTRATEGIA ADAPTATIVA (D-O) (Mini-Maxi)</b></p> <p>(D1,O3) (D2,O2,O3) (D3,O2,O3)</p>

<b>AMENAZAS</b>	<b>ESTRATEGIA DEFENSIVA</b>	<b>ESTRATEGIA SUPERVIVENCIA (D-A) (Mini-Mini)</b>
<b>A1.-</b> Pérdida de confianza y credibilidad por parte de la población.	<b>(F-A) (Maxi-Mini)</b>  (F1,A1,A2,A3,A4,A5)  (F2,A1,A2,A5)  (F3,A2,A3,A4)  (F4,A1A5)  (F5,A2,A3,A4)	(D1, A2,A3)
<b>A2.-</b> Postergar el desarrollo del municipio.		(D2,A1,A2,A3,A4,A5)
<b>A3.-</b> Mala asignación de recursos por falta de un plan de desarrollo actualizado.		(D3,A1,A2,A4,A5)
<b>A4.-</b> Escasa transparencia en la aprobación, contratación y ejecución de obras.		(D4,A2,A3)
<b>A5.-</b> Revocatorio de las autoridades.		(D5,A1,A5)

Fuente.- Elaboración propia

Puede suceder que se generen idénticas estrategias en los diferentes cuadrantes, en este caso nos da la señal de que existe algún patrón y su tratamiento debe considerarse prioritario en el marco de la estrategia general; asimismo, es conveniente que las estrategias que se generen deben tratar de aprovechar simultáneamente, varias fortalezas y actuar en el aprovechamiento de las oportunidades y reducción del impacto de las amenazas.

#### IV.- Consideraciones Finales

El análisis FODA es una valiosa herramienta que apoya el proceso de planificación estratégica de una organización, su importancia consiste en la evaluación de los puntos fuertes y débiles dentro de los ambientes internos y externos, con la finalidad de contar con un diagnóstico inicial.

Las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, incluidas en el diagnóstico, son propias de cada organización, por tanto, esas variables son únicas en su operación y resultados, por lo que no se deben generalizar las situaciones encontradas en entidades distintas, presuponiendo reacciones similares; por ejemplo, una debilidad o amenaza en una empresa no necesariamente lo será para otra.

La información recabada para el diagnóstico FODA debe ser objetiva, flexible y pertinente, capaz de provocar cambios o ajustes en el proceso de planificación. Las propuestas de mejora deben orientarse a disminuir las debilidades, reforzar y mantener las fortalezas, buscar las oportunidades convenientes y proveer un defensa para las amenazas externas. Las mejoras aceptadas deben ser congruentes con las condiciones o medios de operación de la empresa, para hacer crecer sus habilidades y recursos<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Ramírez Rojas, José Luis, (2009), Procedimiento para la elaboración de un análisis FODA como una herramienta de planificación estratégica en las empresas.

---

Herramienta de Dirección:

# EL MARCO LÓGICO

## Contenidos

<b>I.- Introducción .....</b>	<b>40</b>
<b>II.- Pasos del Marco Lógico.....</b>	<b>42</b>
Análisis de Involucrados .....	42
Identificación del Problema.....	44
El Árbol del Problema.....	44
El Árbol de Objetivos .....	46
Del Árbol de Objetivos a la Matriz del Marco Lógico .....	48
<b>III.- Estructura de la Matriz del Marco Lógico .....</b>	<b>50</b>
Primera Fila: FIN .....	50
Segunda Fila: PROPÓSITO.....	51
Tercera Fila: COMPONENTES .....	52
Cuarta Fila: ACTIVIDADES .....	53
Primera Columna: NARRATIVA.....	53
Segunda Columna: INDICADORES .....	53
Tercera Columna: MEDIOS DE VERIFICACIÓN.....	55
Cuarta Columna: SUPUESTOS .....	55
<b>IV.- Consideraciones Generales .....</b>	<b>59</b>
<b>V.- Anexos.....</b>	<b>61</b>

---



## I.- Introducción

40

Bolivia, es un país que ha recibido una significativa cantidad de recursos económicos en las últimas cinco décadas, en calidad de préstamos, donaciones y recursos de contravalor. Estos recursos provenientes de la cooperación internacional y de las agencias multilaterales de crédito, estaban destinados principalmente para la ejecución de programas y proyectos de carácter social. Con el transcurso del tiempo, los resultados esperados de los programas y proyectos ejecutados, se convirtieron en un gran misterio; vale decir, eran poco conocidos debido a los escasos sistemas de evaluación de impacto o algo peor, el diseño de los proyectos no establecían de manera clara los fines para los que se estaban realizando. Estos aspectos, se tradujeron en una práctica que le costó al país grandes cantidades de recursos, sin obtener resultados capaces de ser medidos de manera objetiva a través de indicadores de desempeño y tampoco era posible obtener evidencia de la inversión realizada.

Seguir ejecutando recursos propios, prestados o donados de manera discrecional, fue una práctica que tuvo un punto final con la implementación de la Matriz del Marco Lógico (MML); esta metodología, se convirtió en un requisito obligatorio en la etapa de la preinversión para todos los proyectos de corte social.

El uso de la Matriz del Marco Lógico, tiene su origen en el desarrollo de técnicas de administración por objetivos en la década de 1960. A principios de los años 70, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), comenzó formalmente a utilizar esta herramienta en la planificación de sus proyectos<sup>9</sup>.

Hoy en día, hablar del Marco Lógico es cada día más frecuente entre los responsables de planificar o gestionar iniciativas de inversión del sector público, de ONGs o de entidades cooperantes bilaterales y multilaterales.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Aldunate, Eduardo, (octubre, 2004), INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES), Metodología del Marco Lógico.

<sup>10</sup> Ibid.

El método fue elaborado buscando evitar tres problemas frecuentes en proyectos de variado tipo y monto:

1. La existencia de múltiples objetivos en un proyecto y la inclusión de actividades no conducentes al logro de estos.
2. Fracasos en la ejecución por no estar claramente definidas las responsabilidades y no contar con métodos para el adecuado seguimiento y control.
3. Inexistencia de una base objetiva y consensuada para comparar lo planificado con los resultados efectivos.

El análisis de la MML de un proyecto permite responder siete preguntas<sup>11</sup>:

1. ¿Cuál es la finalidad del proyecto?
2. ¿Qué resultado se espera obtener?
3. ¿Qué bienes o servicios deberán ser producidos?
4. ¿Cómo se va hacer para producir dichos bienes o servicios?
5. ¿Cuánto nos va a costar producirlos?
6. ¿Cómo sabremos si se han cumplido los objetivos?
7. ¿Qué factores externos pueden comprometer el éxito?

En la actualidad, se ha escrito bastante acerca de la aplicación y beneficios del Marco Lógico; su popularidad alcanzada, se debe en parte a que permite presentar en forma resumida y estructurada cualquier iniciativa de inversión. En este sentido, su contribución a la gestión del ciclo de vida de los proyectos es comunicar información básica y esencial, estructurada de forma tal que permite entender con facilidad la lógica de la intervención a realizar.

El Marco Lógico no es infalible, sólo es un método, cuya correcta formulación es de gran ayuda para la ejecución de proyectos en los

---

<sup>11</sup> Ibid.

diversos niveles de la gestión pública. Muchos autores han escrito acerca de las bondades de esta herramienta; no obstante, en el presente texto, haremos énfasis en algunos trabajos metodológicos desarrollados por el ILPES y el BID entre otros, procurando que el resultado final sea una guía sencilla, minimalista y práctica en su aplicación directa.

El Marco Lógico, es una herramienta de trabajo con la cual un evaluador puede examinar el desempeño de un programa en todas sus etapas. Permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad. Asimismo, sirve para evaluar si se han alcanzado los objetivos y para definir los factores externos al programa que pueden influir en su consecución.

## II.- Pasos del Marco Lógico

### 42 Análisis de Involucrados

En primera instancia, es necesario conocer e identificar a los actores involucrados que formarán parte del proceso de la formulación del proyecto; este aspecto, debe ser considerado con el propósito de tener un contexto claro de la interrelación existente y dinámica entre los interesados directos e indirectos (actores); lo contrario, podría desviar la atención y generar una incorrecta apreciación general.

Los intereses de los involucrados pueden ser coincidentes, complementarios o incluso antagónicos. Por eso, es muy importante para el buen desarrollo del proyecto, identificar a todos los involucrados y analizar sus intereses y expectativas con el propósito de aprovechar y potenciar el apoyo de involucrados con intereses coincidentes o complementarios al proyecto, disminuir la oposición de involucrados con intereses opuestos al proyecto y conseguir el apoyo de los indiferentes<sup>12</sup>.

Los aspectos a considerar en esta etapa, nos deben permitir identificar a:

- Todos los grupos, organizaciones, personas relacionadas y afectadas por la situación problemática.

<sup>12</sup> Aldunate, Eduardo, (octubre, 2004), INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES), Metodología del Marco Lógico.

- Los intereses de esos grupos en relación con la problemática identificada.
- Sus percepciones de los problemas relacionados con la problemática.
- Los recursos (políticos, legales, humanos, financieros, etc.) de que disponen y sus mandatos.
- Como pueden reaccionar ante una posible estrategia para el proyecto.

Los conflictos existentes o potenciales entre ellos.

CUADRO 1.- TABLA PARA EL ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS

Grupos	Intereses	Problemas percibidos	Recursos y Mandatos	Interés en una Estrategia	Conflictos Potenciales

Fuente.- Metodología del Marco Lógico, Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, Ministerio de Planificación y Desarrollo

La tabla precedente, nos permite identificar de manera esquemática, qué cambios de prácticas y actitudes son requeridos, deseados y factibles, desde el punto de vista de los grupos beneficiarios que podrían ser una parte de la población, una organización o un grupo social. Asimismo, identificamos qué cambios son deseables en los niveles de decisión para un proyecto y, qué mandatos, recursos y capacidades tiene el organismo definido para la ejecución del proyecto. En definitiva, con este análisis se puede realizar una aproximación al problema central.

## Identificación del Problema

Es una paradoja, pero muchas instituciones encuentran dificultad en entender a cabalidad cuál es su problema o problemas; por tanto, la primera tarea necesaria consiste en identificar de manera correcta y precisa el problema. Una vez identificado el problema, se prepara su intervención en base a la relación sistémica de las causas que lo generan y los efectos que derivan del mismo.

Para identificar de manera adecuada el problema o la situación problemática, se debe abordar los siguientes pasos:

- Identificar el problema principal
- Examinar los efectos que provoca el problema
- Identificar las causas del problema
- Establecer la situación deseada (objetivo)
- Identificar medios para la solución
- Definir acciones
- Configurar alternativas de proyecto

44

## El Árbol del Problema

El árbol del problema, es un dispositivo muy práctico que permite al usuario, mapear de manera interactiva la relación de causas que producen el estado negativo de algo (problema) y las consecuencias que se producen como efecto del mismo.

Vale la pena tomar en cuenta, que en esta etapa, es recomendable tener cuidado que no aparezca en el análisis esquemático, una misma situación como causa y efecto a la vez. En tal caso habrá que revisar bien que se quiso decir al definir dicha situación y ver si se cambia la redacción de una de ellas o si se opta por dejarla sólo como causa o sólo como efecto.

Un problema no es la ausencia de algo, es un hecho negativo existente que afecta a la vida de las personas e incide en sus condiciones de

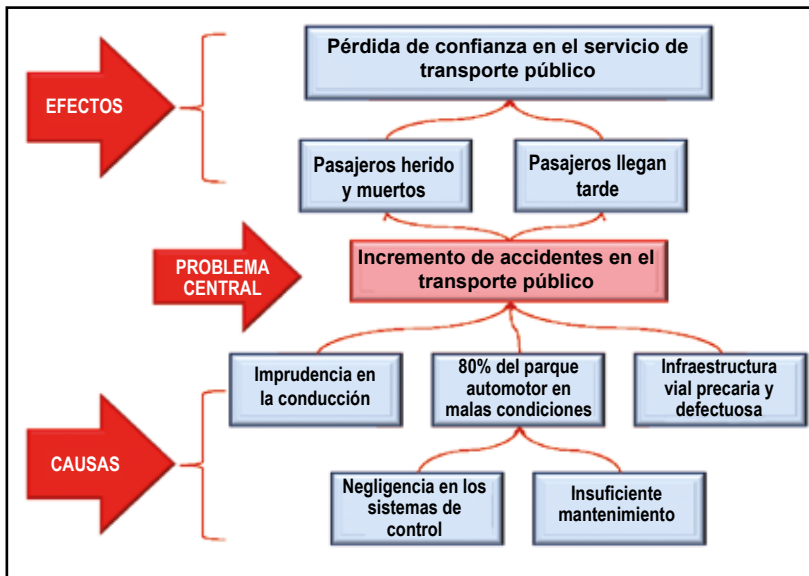
---

vulnerabilidad; bajo esta premisa, cuando se formula un problema, nunca se debe utilizar los términos “falta”, “no existe” etc., los términos correctos son “insuficiente”, “deficiente”, “escaso” etc.

Metodológicamente el árbol del problema consiste en ordenar la relación de causas que generan el problema y las consecuencias y/o efectos que se producen como efecto de este; de esta forma, se va formando un árbol, cuya frondosidad nos permitirá determinar si el problema analizado, tiene un vertiente abundante de causas y una producción importante de consecuencias. La finalidad consiste en configurar un panorama de problemas lo más completo posible.

En el cuadro 2, se puede ver a manera de ejemplo, un flujograma que establece la relación entre: causas, problema y consecuencias. La característica del árbol del problema, es que todo es negativo, por tanto esta etapa es de gran utilidad, dado que sólo conociendo en que estamos mal o como estamos, se puede trazar el camino de la reversión o mejoramiento.

CUADRO 2.- FLUJOGRAMA DEL ÁRBOL DEL PROBLEMA



Fuente.- Elaboración Propia

## El Árbol de Objetivos

El árbol de objetivos, consiste en describir la situación futura que se procura producir, si se solucionasen los problemas identificados. Se trata de definir las futuras soluciones de los problemas.

El árbol de objetivos, será una representación de la situación esperada al resolver el problema. Para construirlo se parte del árbol del problema, buscando para cada uno de los recuadros de dicho árbol la manifestación contraria. Si algo faltaba, ahora existirá, si un bien estaba deteriorado, ahora estará en buenas condiciones, si la población sufría, ya no lo hará más. Todo lo negativo se volverá positivo.

Al realizar este cambio, los efectos negativos que generaba la existencia del problema pasarán a ser los fines que perseguimos con la solución de éste (por ejemplo, alta delincuencia se convertirá en baja o menor delincuencia). Por su parte, las causas se convertirán en los medios con que deberemos contar para poder solucionar efectivamente el problema (por ejemplo, faltan computadoras se transformará en hay suficientes computadoras).

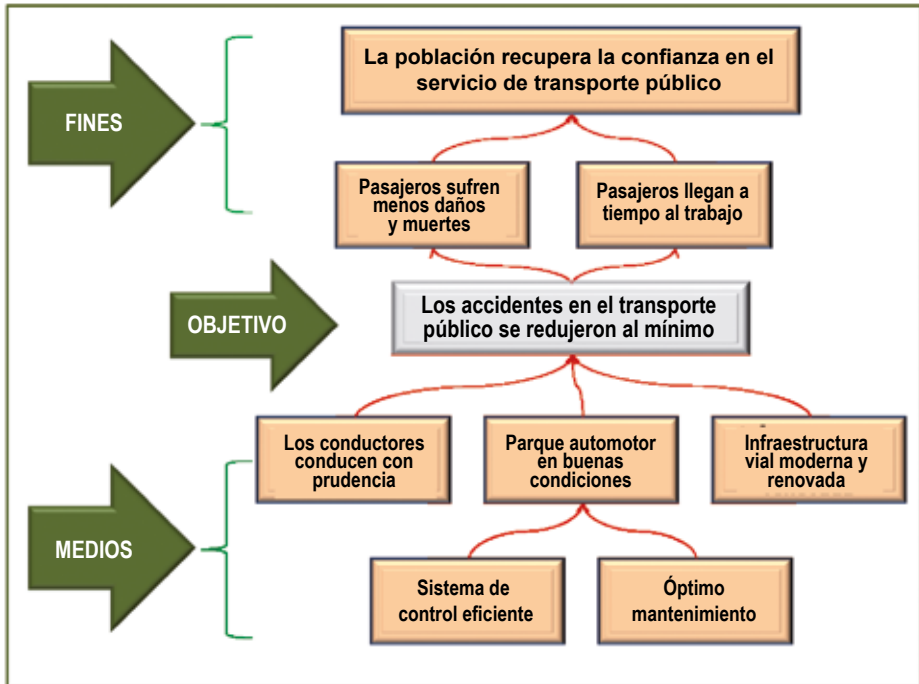
46

- Para la construcción del árbol de objetivos se debe considerar los siguientes pasos:
  - Se transcriben los estados negativos que refleja el árbol de problema en condiciones deseables positivas.
  - Se reformulan los objetivos si es necesario para que queden más claros.
  - Se revisan las relaciones medios-fin resultantes, para garantizar que el árbol de objetivos sea válido.
  - Cuando sea necesario, se revisan los planteamientos para eliminar objetivos que parezcan irreales o innecesarios y para agregar otros nuevos.
  - Se deben trazar líneas, para identificar las relaciones medios-fin.
-

- La pregunta clave en cada caso es ¿Cómo?

En el cuadro 3, está representado el flujograma del árbol de objetivos, a diferencia del árbol del problema, todo es positivo, es casi exactamente lo contrario.

CUADRO 3.- FLUJOGRAMA DEL ÁRBOL DE OBJETIVOS



Fuente.- Elaboración propia

La construcción del árbol de objetivos, es un proceso, que puede parecer mecánico y simple, pero no es así. Es frecuente encontrar causas o efectos para los cuales no es posible concebir una manifestación opuesta. También pueden existir situaciones para las cuales no es razonable considerar la manifestación opuesta (por ejemplo, para “crecimiento poblacional” o para “fuerte expansión del comercio”). En tales casos habrá que limitarse a consignar la situación en el árbol del problema, pero no se la reflejará



en el árbol de objetivos<sup>13</sup>.

Además, es el momento de verificar la lógica del árbol de objetivos, es decir si siguen teniendo sentido en éste las relaciones causa-efecto que dieron origen a la estructura del árbol del problema. Si ello no ocurre, es decir si no se mantiene la relación de causalidad en el árbol de objetivos, será necesario volver atrás y revisar la lógica de las relaciones en el árbol del problema<sup>14</sup>.

También suele ocurrir que al construir el árbol de objetivos, el equipo del proyecto se percate de que no aparece en éste algún efecto positivo que se espera genere la solución del problema, o bien no aparezca algún medio que claramente podría aportar a la solución del problema. En tal caso también será necesario volver a revisar la estructura del árbol del problema<sup>15</sup>.

### **Del Árbol de Objetivos a la Matriz del Marco Lógico**

La transposición directa del árbol de objetivos al resumen narrativo de la matriz del marco lógico (MML), no es un paso automático ni mecánico; generalmente, requiere realizar algunos ajustes para obtener un resumen narrativo coherente. Es necesario en la mayor parte de las veces modificar la redacción, pero esto no significa cambiar el sentido y el espíritu de los objetivos formulados; sin embargo, habrá que realizar una cuidadosa revisión para que se mantenga la lógica vertical causa-efecto al pasar del árbol de objetivos al resumen narrativo.

---

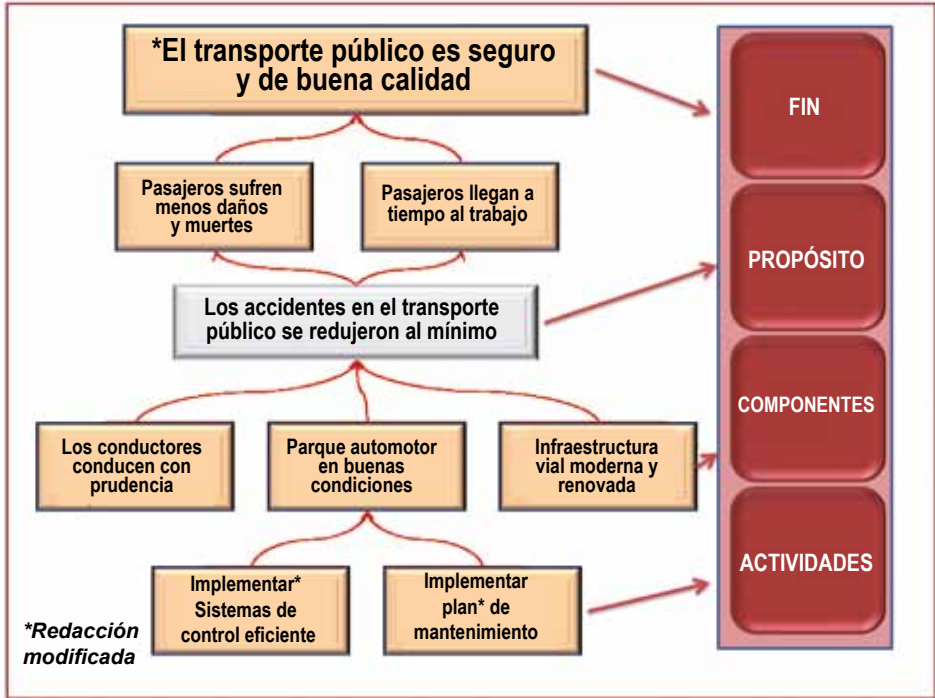
13 Eduardo, (octubre, 2004), INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES), Metodología del Marco Lógico.

14 Ibid.

15 Ibid.

---

CUADRO 4.- TRANSPOSICIÓN DEL ÁRBOL DE OBJETIVOS A LA MML



Fuente.- Elaboración propia

### III.- Estructura de la Matriz del Marco Lógico

La estructura de la MML, está compuesta por una lógica de cuatro filas y cuatro columnas, vale decir, una lógica vertical y horizontal en su diseño y elaboración.

CUADRO 5.- MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN			
PROPÓSITO			
COMPONENTES			
ACTIVIDADES			

Fuente.- Elaboración Propia

#### Primera Fila: FIN

El Fin es la situación ideal y mejorada de algo negativo, insuficiente o deficiente, no es una utopía, tampoco un sueño, es la descripción de cómo el diseño y ejecución de un proyecto (o programa), contribuirá en el mediano o largo plazo a resolver un problema identificado. El Fin de un proyecto, no implica la solución integral de un problema; en todo caso, varios proyectos de manera complementaria serán la respuesta estructural al problema identificado, si estos se diseñan y se ejecutan correctamente.

Por ejemplo, si decimos que el Fin de un programa es: “Contribuir a reducir la mortalidad infantil”, entonces la solución no estará dada por un solo proyecto, sino por varios proyectos que tienen el mismo fin; de esta manera, la ejecución efectiva de varios proyectos (Programa), logrará el cumplimiento exitoso del Fin.

Por último, la definición del Fin, no significa que se dará una vez que el proyecto haya sido ejecutado y entre inmediatamente en funcionamiento; el Fin, se dará luego de un periodo de mediano o largo plazo y, su logro podrá ser verificado a través de una evaluación de impacto.

### **Segunda Fila: PROPÓSITO**

El Propósito de un proyecto, es el resultado que se espera obtener a la finalización de la ejecución del proyecto; a diferencia del Fin, el propósito es uno solo y se formula directamente a partir de la denominación del proyecto.

51

Es una hipótesis sobre lo que debería ocurrir a consecuencia de producir y utilizar los Componentes. El Marco Lógico requiere que cada proyecto tenga solamente un Propósito. La razón de ello es claridad. Si existe más de un Propósito, hay ambigüedad. Si hay más de un Propósito puede surgir una situación de trueque en el cual el proyecto se aproxima más a un objetivo a riesgo de alejarse de otro. En tal situación, el ejecutor puede escoger perseguir el Propósito que percibe como el de mayor importancia, o el más fácil de lograr, o el menos costoso<sup>16</sup>.

Dado que es una hipótesis, es importante reconocer que el logro del Propósito del proyecto está fuera del control de la gerencia del proyecto o del ejecutor. La gerencia del proyecto tiene la responsabilidad de producir los Componentes (las obras físicas, las cooperaciones técnicas y la capacitación). Sin embargo, otras personas tienen que utilizar estos Componentes para que se logre el Propósito del proyecto. Estos grupos están más allá del control de la gerencia del proyecto<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> BID, Oficina de Evaluación y Supervisión, EVO - Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico)-3/97

<sup>17</sup> Ibid.

Por ejemplo, en un proyecto de riego el gerente del proyecto tiene la responsabilidad de construir obras de riego y asegurarse que el agua corra por ellas. Él puede tener la responsabilidad de instruir a los granjeros en cómo utilizar el agua y cómo lograr cultivos con el agua, pero no puede tener la responsabilidad por el Propósito del proyecto: el aumento de la producción agrícola. Esto está fuera de su control. Los granjeros pueden no estar dispuestos a cambiar sus prácticas: puede haber una sequía que reduzca el agua disponible para las obras; una plaga o una peste puede atacar el área. El gerente de proyecto no puede ser responsable de estas cosas<sup>18</sup>.

**Ejemplo de Propósito:** “La mortalidad infantil en las áreas del sector rural, se reduce drásticamente mediante acciones clínicas, educativas y preventivas”

## 52 Tercera Fila: COMPONENTES

Los componentes son los productos o servicios que el proyecto debe producir, estos están referidos a infraestructura, bienes o servicios. Para el logro del Propósito de un proyecto, es necesario que se cumpla la programación de cada componente.

Los Componentes deben precisos, concretos y solamente estar contemplados en el proyecto los necesarios, para que sea razonable esperar que una vez producidos se logre el Propósito del proyecto. Por ejemplo, no se logrará el objetivo de reducir la mortalidad infantil de un municipio, si el proyecto sólo contempla la construcción de un centro de salud pero no se lo dota del equipamiento necesario.

Los componentes se definen como resultados logrados, no como algo por lograr.

### **Ejemplo de Componentes:**

- “Escuela municipal construida”
- “Hospital de tercer nivel equipado”

---

<sup>18</sup> Ibid.

- “Estadio departamental remodelado”
- “Sistema de riego rural implementado”
- “Estudiantes de primaria reciben desayuno escolar con balance nutricional”
- “Mujeres gestantes de las zonas periurbanas son atendidas en centros de segundo nivel”

### **Cuarta Fila: ACTIVIDADES**

Las Actividades son las tareas que el ejecutor tiene que llevar a cabo para producir cada Componente. Es importante elaborar una lista detallada de Actividades debido a que es el punto de partida del plan de ejecución. Cada actividad se consigna en un gráfico de Gantt (diagrama de barras) y se estima el tiempo y los recursos que toman su ejecución. Por consiguiente, la ejecución se vincula en forma directa con el diseño del proyecto<sup>19</sup>.

53

### **Primera Columna: NARRATIVA**

La primera columna, llamada “Resumen Narrativo” sirve para registrar los objetivos del proyecto y las actividades que será necesario desarrollar para el logro de éstos. Por ello también se la denomina “Columna de objetivos” o simplemente “Objetivos”.

### **Segunda Columna: INDICADORES**

La definición de indicadores, posibilita efectuar la medición del desempeño logrado por el proyecto; por eso, definir indicadores es una cuestión técnica muy sensible y delicada, por lo que su identificación tiene que tener consistencia y congruencia con la naturaleza del proyecto y el propósito del mismo.

Definir indicadores, resulta muy conveniente para estar centrados en el foco de atención, tanto en el proceso de la preinversión como de la post inversión; asimismo, los indicadores son imprescindibles a la hora de realizar la evaluación del proyecto, tanto en la etapa ex ante, durante y ex post.

---

<sup>19</sup> Ibid.

Los indicadores son dispositivos que deben expresar de manera concreta los siguientes aspectos:

Identidad:	¿Qué?
Localización:	¿Dónde?
Tiempo:	¿Cuándo?
Magnitud:	¿Cuánto?

Otros aspectos que contribuyen a su especificación son:

La calidad:	¿Qué tan positivo es?
Los involucrados:	¿Quiénes se beneficiaran o resultarían afectados?
Las instituciones	¿Quiénes participan?

54

Un buen indicador debe poseer las siguientes características<sup>20</sup>:

**Ser objetivo**, lo cual quiere decir que debe ser independiente de nuestro modo de pensar y sentir. Los puntos de vista y emociones individuales no deben influir en el indicador en forma alguna.

**Ser medible objetivamente**, significa que la medición del indicador no debe estar influida por pensamientos particulares y sentimientos.

**Ser relevante**, lo que exige que el indicador mida un aspecto importante del logro del objetivo. De nada sirve un buen indicador (que cumpla con las demás condiciones aquí discutidas), si lo que mide no es importante respecto al objetivo.

**Ser específico**, característica que requiere que el indicador mida efectivamente lo que se quiere medir. Por ejemplo, un indicador definido como “Incremento porcentual anual en el nivel medio de ingreso de la comunidad beneficiada por el proyecto” no sería específico, ya que el incremento de los ingresos podría deberse también a factores externos al

20 Aldunate, Eduardo, (octubre, 2004), INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES), Metodología del Marco Lógico.

proyecto. Un indicador específico podría ser “Diferencia en el incremento porcentual anual de los ingresos medios de los beneficiados por el proyecto respecto de los no beneficiados”.

**Ser Práctico y Económico**, lo cual requiere que la obtención y el procesamiento de la información para el cálculo del indicador implique poco trabajo y sea de bajo costo. Por ejemplo, un indicador cuyo cálculo requiera hacer extensivas encuestas y la contratación de un economista para analizar los resultados no sería práctico ni económico si se trata de un proyecto pequeño.

### **Tercera Columna: MEDIOS DE VERIFICACIÓN**

Este dispositivo permite efectuar la constatación objetiva y “*verificable*” de las actividades y cumplimiento de las metas, a través de las fuentes de información de los indicadores. Los medios de verificación pueden ser: Informes escritos, publicaciones en prensa, actas, certificados, listas de asistencia, material audiovisual, inspecciones, encuestas, muestreos, reportes estadísticos, cartas de solicitud, reclamos y/o denuncias etc.

55

### **Cuarta Columna: SUPUESTOS**

Son factores externos para la concreción exitosa del proyecto; a través de los supuestos, se procura identificar situaciones de probable ocurrencia, que podrían contribuir a transitar a la siguiente etapa del proyecto o en definitiva, constituirse en un factor de riesgo que inviabilizaría el mismo.

Los supuestos se deben formular como una “condición positiva”, de ocurrir se accede al siguiente nivel de la matriz.

Identifican las condiciones que deben ocurrir para que se logren los distintos niveles de objetivos y que están fuera del control de la administración de la institución responsable del programa. No se consideran como supuestos aquellas condiciones que deben ser identificadas como elementos de diagnóstico o que deben estar disponibles antes de iniciarse el programa. Por ejemplo: recursos aprobados, capacidad técnica disponible, voluntad política, entre otros.

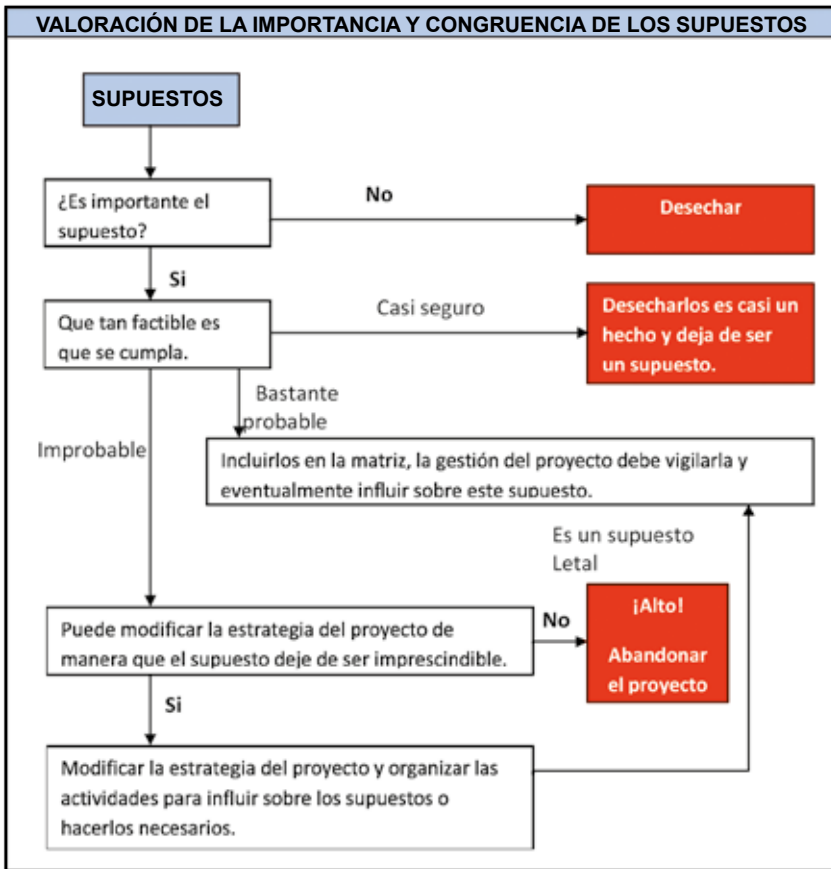
---



Para asegurar el éxito de un programa no basta con ejecutar todas las actividades necesarias para producir los componentes y que estos a la vez sean producidos en la cantidad y con la calidad necesaria para el logro del propósito del programa. También se deben identificar y hacer seguimiento a aquellos factores externos que deben ocurrir para que el programa cumpla su objetivo. Cada programa, comprende riesgos ambientales, financieros institucionales, climatológicos, sociales u otros que pueden hacer que el mismo fracase. El riesgo se expresa en el Marco Lógico como un supuesto que debe ser cumplido para lograr los objetivos en cada nivel. Es así como es posible definir supuestos a nivel de actividades, componentes y/o propósito.

El cuadro a continuación, nos permite hacer algunas consideraciones:

**CUADRO 6.- ESQUEMA DEL PROCESO PARA VALORAR EL GRADO DE IMPORTANCIA Y CONGRUENCIA DE UN SUPUESTO.**



Fuente.- Extractado de Técnicas participativas para la planificación, Gabriel de la Nieves Sánchez Guerrero, Fundación ICA, A.C., (2003)

Con el propósito de contribuir a que la explicación teórica sea más esquemática, en el cuadro 7 se describe de manera detallada cada uno de los cuadrantes de la Matriz del Marco Lógico:

CUADRO 7.- MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

Resumen Narrativo de Objetivos	Indicadores Verificables-Objetivamente	Medios de Verificación	Supuestos
<p><b>FIN</b></p> <p>El Fin es una definición de cómo el proyecto o programa contribuirá a la solución del problema (o problemas).</p>	<p>Los indicadores a nivel de Fin miden el impacto general que tendrá el proyecto. Son específicas en términos de cantidad, calidad y tiempo. (Grupo social y lugar, si es relevante).</p>	<p>Los medios de verificación son las fuentes de información que se pueden utilizar para verificar que los objetivos se lograron. Pueden incluir material publicado, inspección visual, encuestas por muestreo, etc.</p>	<p>Los supuestos indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones importantes necesarias para la “sustentabilidad” (continuidad en el tiempo) de los beneficios generados por el proyecto.</p>
<p><b>PROPÓSITO</b></p> <p>El Propósito es el impacto directo a ser logrado como resultado de la utilización de los Componentes producidos por el proyecto. Es una hipótesis sobre el impacto o beneficio que se desea lograr.</p>	<p>Los indicadores a nivel de Propósito describen el efecto logrado al final del proyecto. Deben incluir indicadores que reflejen la situación al finalizar el proyecto. Cada meta específica cantidad, calidad y tiempo de los resultados por alcanzar.</p>	<p>Los medios de verificación son las fuentes que el ejecutor y el evaluador pueden consultar para ver si los objetivos se están logrando. Pueden indicar que existe un problema y sugieren la necesidad de cambios en los componentes del proyecto. Pueden incluir material publicado, inspecciones, encuestas por muestreo, etc.</p>	<p>Los supuestos indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que tienen que ocurrir para que el proyecto contribuya significativamente al logro del Fin.</p>
<p><b>COMPONENTES</b></p> <p>Los Componentes son las obras, servicios, y capacitación que se requiere. Estos deben expresarse en trabajo terminado (sistema instalado, gente capacitada, etc.)</p>	<p>Los indicadores de los Componentes son descripciones breves, pero claras de cada uno de los Componentes que tiene que terminarse durante la ejecución. Cada uno debe especificar cantidad, calidad y oportunidad de las obras, servicios, etc., que deberán entregarse.</p>	<p>Este casillero indica dónde el evaluador puede encontrar las fuentes de información para verificar que los resultados que han sido contratados han sido producidos. Las fuentes pueden incluir inspección del sitio, informes del auditor, etc.</p>	<p>Los supuestos son los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que tienen que ocurrir para que los componentes del proyecto alcancen el Propósito para el cual se llevaron a cabo.</p>
<p><b>ACTIVIDADES</b></p> <p>Son las tareas que el ejecutor debe cumplir para completar cada uno de los Componentes del proyecto y que implican costos. Se hace una lista de actividades en orden cronológico para cada Componente.</p>	<p>Este casillero contiene el presupuesto para cada Componente a ser producido por el proyecto.</p>	<p>Este casillero indica donde un evaluador puede obtener información para verificar si el presupuesto se gastó como estaba planeado. Normalmente constituye el registro contable de la unidad ejecutora.</p>	<p>Los supuestos son los acontecimientos, condiciones o decisiones (fuera del control del gerente de proyecto) que tienen que suceder para completar los Componentes del proyecto.</p>

Fuente.- “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos” (Marco Lógico)-BID-3/97.

Como se puede apreciar, existe una lógica estructurada en la Matriz del Marco Lógico, la cual evita desviaciones e incongruencias; para tal efecto, la lectura del mismo se la puede realizar tanto de manera vertical como horizontal; en ambos casos, todos los cuadrantes tienen un sentido complementario y sucesivo, de tal manera que están eslabonados en una lógica de cadena causal.

Para que la explicación sea aún más eficaz, utilizaremos tres ejemplos concretos, de manera que se pueda apreciar cómo debe estar construida una matriz de Marco Lógico. (Ver anexos)

#### **IV.- Consideraciones Generales del Marco Lógico<sup>21</sup>**

No debe olvidarse nunca que la MML es un reflejo del estado de desarrollo del proyecto al momento de su elaboración. En consecuencia, a medida que se sigue avanzando en el ciclo de vida del Proyecto y nueva información es incorporada, la MML deberá ser actualizada; Sin embargo, habrá que mantener un adecuado balance entre la actualización de la MML para reflejar modificaciones al proyecto y el no modificarla a fin de que sirva como elemento básico para la evaluación de resultados. Facilita alcanzar este balance el hacer una buena preparación del proyecto, ya que así los cambios que será necesario introducir serán menores. Además, es conveniente ir archivando las distintas versiones de la MML del proyecto, ya que servirán más tarde para analizar qué cambios fue necesario ir haciendo y porque, contribuyendo así a una mejor preparación de futuros proyectos.

A pesar de todas las ventajas que tiene la MML, no sólo para ordenar la información acerca de un proyecto, sino que también para mejorar su preparación, guiar su ejecución y facilitar la evaluación de resultados, no es una herramienta infalible y mágica cuya utilización nos garantice por sí sola el identificar, preparar y ejecutar buenos proyectos.

Algunas recomendaciones para contribuir a obtener mejores resultados al utilizar la MML son:

---

<sup>21</sup> Extractado de Aldunate, Eduardo, (octubre, 2004), INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES), Metodología del Marco Lógico.

La MML es un resultado del proceso de preparación del proyecto, por lo que la calidad de la información contenida en ella depende de lo bien o mal que se han desarrollado los distintos pasos en la preparación del proyecto.

La MML debe ser consensuada con los principales involucrados en el proyecto. Sino, su utilización para controlar la ejecución y como base para la evaluación de resultados puede ser difícil o imposible.

La MML es un resumen de la información más importante respecto al proyecto, pero no es por sí sola suficiente para garantizar una acertada toma de decisiones respecto al proyecto o para controlar su ejecución. Por ello, debe ser utilizada en conjunto con otras herramientas y metodologías.

60 Tampoco debe extenderse la matriz intentando incorporar en ella toda la información necesaria para administrar el proyecto (por ejemplo un largo listado de actividades), ya que se perderá una de sus principales ventajas: el ser un muy buen resumen.

La MML del proyecto no es una ley. Es probable que a medida que se avanza en la preparación o ejecución del proyecto sea necesario introducirle cambios. Forzar el proyecto a seguir la MML en vez de que esta se adapte cuando el proyecto lo requiera es una receta para el fracaso.

---

## V.- Anexos

### ANEXO 1.- Ejemplo de Matriz de Marco Lógico del programa residencia familiar estudiantil de JUNAEB (AÑO 2000)

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DEVERIFICACIONES	SUPUESTOS
<p><b>FIN:</b> Contribuir a la igualdad de oportunidades elevando el nivel educacional de la población escolar en situación vulnerable hasta lograr su egreso de la educación media</p>			
<p><b>PROPÓSITO:</b> Jóvenes provenientes de sectores aislados donde no hay oferta educativa completa, egresados de enseñanza media.</p>	<p>1. Tasa de aprobación de los alumnos beneficiarios del PRFE (94% durante 1999)</p> <p>2. Tasa de alumnos PRFE egresados de enseñanza media (594 alumnos durante 1999)</p>	<p>1. Informes consolidados de gestión del programa.</p> <p>2. Estudio de Corte y seguimiento de los alumnos</p>	<p>Continuidad de restantes programas de JUNAEB y ejecución simultánea de los mismos con el PRFE.</p>
<p><b>COMPONENTES:</b></p> <p>1. Alumnos recibieron alojamiento, alimentación y apoyo afectivo en casa de familias tutoras.</p> <p>2. Alumnos recibieron apoyo psicopedagógico y acompañamiento escolar sistemático por parte de las Entidades ejecutoras</p> <p>3. Tutoras capacitadas para desarrollar en mejores condiciones su rol en el contexto familiar y social.</p>	<p>1.1. Número absoluto de alumnos atendidos en relación al número de alumnos postulantes al programa (2.967 alumnos atendidos/3680 alumnos postulantes al programa durante 1999, es decir un 80,6% de cobertura sobre tal población)</p> <p>1.2. Porcentaje de alumnos del programa que cambian de familia tutora (2.5% de alumnos del PRFE cambiaron familias tutoras durante el año 1999)</p> <p>1.3. Porcentaje de alumnos beneficiarios que tiene un IVE igual o sobre 60%</p> <p>1.4. Tasa asistencia y deserción de alumnos beneficiarios (94% de alumnos beneficiarios con asistencia a clases igual o superior a 85%)</p> <p>1.5. Nivel de rendimiento académico de los alumnos beneficiarios (77.5% alumnos beneficiarios con rendimiento académico igual o superior a nota 5-MB y B- en 1999)</p> <p>2.1. Porcentaje de alumnos del PRFE asistentes a talleres de reforzamiento educacional (26% de alumnos del programa</p>	<p>1.1. y 1.2. Informe consolidado de gestión del programa</p> <p>2.1. y 2.2. Informe de gestión del programa</p>	<p>Se mantiene condiciones de la familia tutora para recibir al alumno.</p> <p>La familia de origen apoya la continuidad de estudios.</p> <p>Alumnos beneficiarios no presentan problemas de salud que les impidan seguir en el programa.</p> <p>Los antecedentes entregados por las familias de los postulantes son verdaderos.</p>

	<p>asistentes a talleres de reforzamiento educacional del total de alumnos que necesitan tales talleres durante 1999).</p> <p>2.2. Porcentaje de alumnos del PRFE asistentes a talleres de apoyo psicopedagógico (68,6% de alumnos del programa asistieron a talleres de apoyo psicopedagógico del total de alumnos que lo necesitan durante 1999)</p> <p>3.1. Porcentaje de familias tutoras capacitadas (61% de familias tutoras capacitadas del total de familias tutoras durante 1999)</p>	<p>3.1. Informe de gestión del PRFE.</p>	
<b>ACTIVIDADES</b>	Se omiten en este ejemplo	Se omiten en este ejemplo	Se omiten en este ejemplo

Fuente: Seminario de Capacitación en Marco Lógico, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.

ANEXO 2.- CASO AGRICULTORES DE VALLEGRANDE

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DEVERIFICACIONES	SUPUESTOS
Incremento los ingresos de los pequeños agricultores de Vallegrande.	El 80% de los hogares de los pequeños agricultores de Vallegrande ha realizado mejoras en sus viviendas: (tejados, puertas, ventanas) en los tres años siguientes a la finalización del proyecto.	Visitas sobre el terreno realizada por el equipo evaluador.	Los pequeños agricultores continúan efectuando las inversiones necesarias para garantizar el incremento de sus cosechas.
Mejoradas las cosechas de los pequeños agricultores de Vallegrande.	<p>1. La producción de tomate del conjunto de los miembros de la Asociación de Pequeños Agricultores de Vallegrande aumenta en un 20% en el tercer año con relación a la situación de partida.</p> <p>2. Al menos un 30% de la producción de tomate de los pequeños agricultores se comercializa en la categoría "Extra" en el tercer año.</p>	<p>1. Registros de la báscula de la Asociación de Pequeños Agricultores de Vallegrande.</p> <p>2. Registros de ventas.</p>	<p>La cotización del tomate se mantiene estabilizada (+/-10%) en el período considerado.</p> <p>El coste de los recursos necesarios para la producción (maquinaria, semillas, etc.) no se incrementa significativamente.</p>
1. Reducidas las plagas.	1. Disminución en un 65% de la presencia de gusanos en los tomates comercializados por los pequeños agricultores en el segundo año.	1. Estudio efectuado sobre muestra representativa.	La superficie cultivada no disminuye por causa de la emigración.
<p>2. Mejoradas las técnicas productivas.</p> <p>3. Recuperada la capacidad productiva de la tierra.</p> <p>4. Establecido un sistema de regadío.</p>	<p>2. En el tercer año un 80% de los pequeños agricultores aplican en sus propiedades las técnicas recomendadas.</p> <p>3. En el segundo año aumenta en un 40% la presencia de fosfatos y nitratos en la tierra con relación a la situación de partida.</p> <p>4. A partir del segundo año el 80% de la superficie cultivada de Vallegrande se encuentra en regadío.</p>	<p>2. Informe de la Unidad de Seguimiento y Evaluación del Proyecto.</p> <p>3. Estudio realizado por el laboratorio edafológico del Ministerio de Agricultura.</p> <p>4. Observación directa efectuada por la Unidad de Seguimiento y Evaluación del Proyecto.</p>	



<p>1.1. Realizar estudio fitosanitario.</p> <p>1.2. Efectuar campaña sanitaria.</p> <p>1.3. Mejorar el sistema de almacenamiento.</p> <p>2.1. Impartir cursos de capacitación para los pequeños agricultores.</p> <p>2.2. Poner en marcha una explotación demostrativa.</p> <p>3.1. Establecer un diagnóstico sobre la situación de las tierras de uso agrícola de Vallegrande.</p> <p>3.2. Realizar tareas de abonado.</p> <p>3.3. Establecer sistemas de rotación de cultivos.</p> <p>4.1. Diseñar reglamento de gestión del agua.</p> <p>4.2. Formar a los agricultores.</p> <p>4.3. Realizar las obras de canalización</p>			<p>No aparecen más las plagas en la comarca.</p> <p>Los pequeños agricultores se muestran interesados en aplicar las técnicas recomendadas y en efectuar en sus explotaciones las inversiones necesarias. Las precipitaciones oscilan dentro de los parámetros considerados normales en la comarca.</p>
<p>4.4. Constituir una comunidad de regantes.</p>			

Fuente.- El Enfoque del marco lógico: 10 casos didácticos, Fundación CIDEAL, Hugo Camacho, Luis Cámara, Rafael Cascante, Héctor Sainz, Madrid, septiembre de 2001

**ANEXO 3.- PROYECTO REGIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES DE BAJOS INGRESOS Y/O SIN INGRESOS DE LA REGIÓN ANDINA**

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DEVERIFICACIONES	SUPUESTOS
<p>Aumentada la participación social de los adultos mayores de la Región Andina.</p>	<p>a) Dos años después de finalizado el proyecto, se ha producido un aumento del Y% en el número de movilizaciones organizadas de los adultos mayores de la región en defensa de sus intereses como colectivo, en relación con la situación al inicio del proyecto.</p> <p>b) Aumento en un X% de los espacios (noticias, reportajes, artículos, entrevistas, etc.) que los medios de comunicación dedican a la problemática de los adultos mayores final del año 2.</p> <p>c) El número de denuncias ante la Defensoría del Pueblo realizadas por los adultos mayores, y que estén relacionadas con sus intereses como colectivo específico, aumenta en un X% al final del año 4.</p>	<p>a) Prensa local, boletines de las asociaciones.</p> <p>b) Registro documental de referencias en prensa, radio, televisión, elaborado por el equipo del proyecto.</p> <p>c) Registro de denuncias de las Defensorías del Pueblo.</p>	
<p>Fortalecida la organización de los adultos mayores de la Región Andina.</p>	<p>a) El número de adultos mayores asociados en la región aumenta en un X% al final del año 2 del proyecto, un Y% en el año 3 y un Z% al final del quinto año, con respecto a la situación de partida.</p> <p>b) Al finalizar el proyecto, aumenta en un X% el número de organizaciones de adultos mayores legalmente constituidas en la región.</p> <p>c) Al final del proyecto, se ha incrementado en X% el</p>	<p>Registros de socios de las asociaciones de adultos mayores.</p> <p>Registros Oficiales de Asociaciones en los países de la región.</p> <p>Informes del equipo del proyecto.</p>	<p>La sensibilización social y familiar ante los adultos mayores no se deteriora significativamente.</p>

	número de unidades especializadas en la atención a adultos mayores pertenecientes a instituciones públicas, con relación al inicio del proyecto.		
<p>1. Identificadas las organizaciones existentes de adultos mayores.</p> <p>2. Mejorada la gestión de las organizaciones de adultos mayores.</p> <p>3. Aumentada la cultura participativa de los adultos mayores.</p> <p>4. Capacitados los líderes adultos mayores existentes y formación de nuevos líderes.</p>	<p>Al final de 1° semestre del proyecto se dispone de un banco de datos actualizado de organizaciones de adultos mayores existentes en el X% de las provincias de la región andina.</p> <p>Al menos un X% de las asociaciones de adultos mayores de la región disponen de un plan de trabajo por escrito al final del año 3.</p> <p>Se incrementa en términos globales un X% el número de asistentes a las reuniones convocadas por las organizaciones de adultos mayores en el año 3.</p> <p>Un X% de las asociaciones de adultos mayores dedican un mayor espacio a las secciones dedicadas a recoger opiniones de los asociados, al final del año X.</p> <p>Un total de X líderes regionales han participado en el curso de capacitación organizado.</p> <p>Un total de X líderes nacionales han participado en los cursos de réplica.</p>	<p>Directorio e informes del proyecto.</p> <p>Informes del equipo del proyecto y memorias de las asociaciones de adultos mayores.</p> <p>Actas de las reuniones de las organizaciones de adultos mayores.</p> <p>Boletines y publicaciones de las asociaciones de adultos mayores.</p> <p>Listado de participantes en el curso regional.</p> <p>Listado de participantes en los cursos nacionales.</p>	<p>El grado de prioridad hacia los adultos mayores en la política social de la región andina se mantiene al menos en los términos actuales.</p> <p>Los líderes regionales y nacionales capacitados asumen el papel esperado en la promoción de las asociaciones de adultos mayores.</p>
<p>1.1. Elaborar una ficha para la recogida de datos.</p> <p>1.2. Recoger y procesar información relevante sobre organizaciones de adultos mayores existentes en la región.</p> <p>1.3. Elaborar y difundir un directorio de organizaciones de adultos</p>			<p>El grado de respuesta a los cuestionarios es lo suficientemente elevado para proporcionar una cobertura representativa de las organizaciones de adultos mayores de la región.</p> <p>Las organizaciones de adultos mayores están interesadas en los cursos</p>

<p>mayores.</p> <p>2.1. Realizar programas de capacitación de desarrollo organizacional.</p> <p>2.2. Prestar asesoría a las organizaciones de adultos mayores para su formalización legal.</p> <p>2.3. Prestar asesoría a las organizaciones de adultos mayores para el marketing y difusión de los servicios que prestan.</p> <p>2.4. Prestar asesoría a las organizaciones de adultos mayores para la planificación de sus actividades.</p> <p>3.1. Realizar talleres de cultura participativa.</p> <p>3.2. Elaborar y difundir información sobre derechos y deberes de los adultos mayores.</p> <p>3.3. Elaborar y difundir información sobre los servicios ofrecidos por las organizaciones de adultos mayores existentes.</p> <p>4.1. Identificación de líderes mayores a nivel nacional y constitución de un grupo regional de líderes.</p> <p>4.2. Realizar curso de capacitación (formación de formadores) para el grupo regional de líderes previamente identificado.</p> <p>4.3. Réplicas nacionales de la formación con nuevos líderes de cada país.</p> <p>4.4. Campaña de motivación a los adultos mayores organizados para que asuman roles y ejerzan cargos de liderazgo.</p>			<p>y asesoría propuestos y aplican los conocimientos adquiridos a sus procedimientos de gestión.</p> <p>Los servicios ofrecidos por las asociaciones de adultos mayores resultan lo suficientemente atractivos para hacer efectiva la incorporación de nuevos asociados.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Herramienta de Planificación Situacional:

# **PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL (PES)**

---

Contenidos

<b>I.- Introducción .....</b>	<b>72</b>
El Concepto de Situación .....	73
La Incertidumbre .....	74
Modelos Epistemológicos.....	74
Modelo Determinístico.....	75
Modelo Estocástico .....	76
Modelo de Incertidumbre Cuantitativa .....	77
Modelo de Incertidumbre Dura .....	78
La Incertidumbre y la Toma de Decisiones .....	79
El Triángulo de Gobierno .....	80
Los Cuatro Momentos del Método PES.....	81
Estructa de Método de PES .....	82
<b>II.- El Momento Explicativo .....</b>	<b>83</b>
Realidad.....	84
Situación.....	86
Problema .....	88
Tabla de Selección de Problemas .....	89
Selección de Variables .....	92
Explicación del Problema .....	93

---

Flujograma Situacional .....	96
Identificación de Causas Claves o Nudos Críticos .....	97
Árbol del Problema.....	100
<b>III.- El Momento Normativo .....</b>	<b>102</b>
Definición de Objetivos .....	102
Objetivos Terminales .....	103
Objetivos Intermedios .....	103
Árbol de Objetivos.....	106
Determinación de Operaciones (OP) y Demandas de Operación (DOP) .....	107
Programa Direccional .....	107
Operaciones (lo que yo debo hacer) .....	107
Demanda de Operaciones (lo que requiero que el otro haga) .....	107
Pre-diseño de Operaciones .....	108
Consistencia del Plan.....	110
<b>IV.- El Momento Estratégico .....</b>	<b>112</b>
Tipos de Estrategia .....	112
Pasos del Análisis Estratégico .....	113
Identificación de Actores Relevantes.....	113
Análisis de Posiciones.....	113

---

Análisis de Relaciones de Fuerza .....	115
Definición de las Estrategias y sus Tácticas .....	117
Formulación de Tácticas .....	118
Construcción de la Trayectoria .....	119
<b>V.- El Momento Táctico Operacional.....</b>	<b>120</b>
El Sistema de Dirección .....	120
La Agenda.....	121
La Descentralización Operativa .....	122
La Petición y Rendición de Cuentas.....	124
<b>VI.- Consideraciones Finales.....</b>	<b>125</b>



## I.- Introducción

La Planificación Estratégica Situacional (PES), es una metodología “*sui generis*”, dado que su enfoque se basa en un juego de poder compartido; este método que no es tan novedoso, cuyo creador fue Carlos Tulio Matus Romo<sup>22</sup>, comenzó a ser desarrollado alrededor del año 1976 por la Fundación Altadir<sup>23</sup>. La preocupación central que motivó el desarrollo del método, fue la baja calidad en los procesos de producción de políticas públicas en los países latinoamericanos. Como telón de fondo comporta una crítica radical a la planificación tradicional o normativa que hegemonizó el sector público latinoamericano durante los años ‘60 y ‘70<sup>24</sup>.

72

El método PES, intenta superar las dificultades para el procesamiento tecnopolítico de los problemas complejos que deben abordar las políticas públicas. Pretende revertir la debilidad frecuente de los métodos tradicionales, para desempeñar abordajes integrales; asimismo, aspira a fortalecer de manera sistemática la capacidad para lidiar con actores, manejar conflictos y ampliar el campo de gobernabilidad de los planes. Tiene como propósito superar la impericia endémica de los gobiernos para enfrentarse a sorpresas, contingencias y situaciones de incertidumbre<sup>25</sup>.

El método PES, supone un quiebre en los supuestos epistemológicos, los principios y la metodología planteada por los enfoques tradicionales, considerando a la acción como compleja, plagada de incertidumbres, azar, iniciativa y decisión. (E. Morin)

Matus, ferviente detractor de la planificación tradicional, considera que esta es un mero ritual, vale decir, un ejercicio acotado en el tiempo

22 Carlos Matus se graduó como ingeniero comercial en la Universidad de Chile el año 1955, obtuvo un MPA en la Harvard University, especializado en Alta Dirección y Planificación Estratégica.

Desde 1957 hasta 1959 trabajó como asesor del Ministerio de Hacienda y como Profesor Asistente de la Cátedra de Política Económica en los Cursos de Posgrado en Planificación y Desarrollo dictados por CEPAL y el ILPES en Santiago de Chile. También fue miembro de varias misiones de asesoría en planificación dirigidas a diversos países latinoamericanos. Entre 1965 y 1970 fue director de la División de Servicios de Asesoría del ILPES, Naciones Unidas - Chile; dirigió el equipo de técnicos que desarrolla la metodología de Planes Operativos Anuales (POA), que se difundió hacia buena parte de los países latinoamericanos, con misiones en Centroamérica, Brasil, República Dominicana, Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia entre otros.

23 En 1988 se crea la Fundación ALTADIR, organismo pionero en América Latina para el desarrollo de la Planificación Estratégica y las técnicas de Alta Dirección.

24 Métodos e Instrumentos para la Planificación Institucional, Ministerio de Economía, planificación y desarrollo Viceministerio de planificación dirección General de desarrollo económico y social, República Dominicana, (2011)

25 Ibid.

que tiene como resultado la elaboración de un documento prescriptivo e incuestionable, redactado por expertos al servicio de los políticos, mientras que la sociedad lo obedece pasiva e inerte, sin interacción ni compromiso en la formulación. Este documento denominado “plan libro”, proporciona un determinado diagnóstico o apreciación objetiva de la realidad, un pronóstico y una propuesta normativa o plan (deber ser) cuya eficacia en definitiva ha sido cuestionable por los pobres resultados demostrados<sup>26</sup>.

El método PES, se diferencia diametralmente de esta concepción; incluye la visión de otro en todo el diseño de la planificación; altera sustantivamente las prácticas de la planificación tradicional, agregando intenciones, voluntad, capacidad creativa, creencias que modifican y reinterpretan la realidad situacionalmente, considerándola múltiple y compleja<sup>27</sup>.

### **El Concepto de Situación**

73

Como indica su nombre, la Planificación Estratégica Situacional, parte del concepto “situación”.

Para Carlos Matus, la situación es una realidad explicada por un actor social que vive en ella en función de su acción, la situación es un ámbito que diferencia las perspectivas de los distintos actores sociales según sea la modalidad que adopte la inserción de cada uno de ellos en su ámbito.

La situación es el “lugar” desde donde el actor se relaciona con el escenario; un ámbito que sitúa al hombre y desde donde construye su interpretación de la realidad circundante y el potencial de desarrollo de su acción<sup>28</sup>.

Hay tantas situaciones como actores sociales que las explican desde posiciones y prácticas sociales diferentes. Por eso también, la explicación de la realidad por un actor social no es “por una vez y para siempre”. Esta valoración varía con el cambio situacional que puede modificar el punto de vista o el ángulo de observación del actor de acuerdo con el logro de

---

<sup>26</sup> Planeamiento Estratégico, Alfredo Ossorio, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires Argentina, nov. 2002

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

---

una relación de fuerza más favorable o desfavorable, y el cambio de las condiciones al acceso y control de los recursos escasos (modificación “patrimonial”<sup>29</sup> de un actor social)<sup>30</sup>.

## La Incertidumbre

En la cotidianidad, es normal que nos encontremos ante hechos y/o eventos de diversa naturaleza, los cuales no tienen una explicación simple o única; esta característica propia de los fenómenos sociales, no puede ser ignorada a la hora de elaborar planes de acción, por eso, la infinita variedad de eventos que pueden ocurrir y afectar el curso de acción de un actor determinado, es propia de los sistemas sociales (como sistemas abiertos), en los que coexisten diversas organizaciones con objetivos, intereses y capacidades de acción distintas, que a menudo se presentan conflictivas.

74

El conjunto de diversos eventos sociales, configura la incertidumbre; por eso, no puede haber una metodología que dé respuesta precisa al problema de la incertidumbre de la realidad social, en los procesos de toma de decisión; sin embargo, no considerarla supone entrar en el campo de la improvisación, la ineficiencia y el fracaso en la gestión.

En tal sentido, las técnicas de análisis, formulación y ejecución de políticas públicas deben observar la complejidad propia del sistema social, la coexistencia de actores con intereses múltiples y la multidimensionalidad de los recursos (humanos, económicos, políticos, tecnológicos, organizacionales, etc.), requeridos para alcanzar los objetivos deseados.

## Modelos Epistemológicos

El método PES, aborda de manera sencilla pero ilustrativa, los cuatro modelos epistemológicos que se aplican bajo distintos enfoques, visiones y concepciones, en el contexto de diferentes épocas.

<sup>29</sup> Se refiere al “patrimonio” político: capacidad o vector de peso de un actor social.

<sup>30</sup> Ossorio, Alfredo, (2002), Planeamiento Estratégico, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires Argentina.

## Modelo Determinístico

Estos sistemas tienen un solo pasado, un solo futuro y siguen leyes que, una vez conocidas, permiten un cálculo de predicción pura, cierta y segura sobre el futuro. Por ejemplo, el reloj es un sistema que predice con exactitud el tiempo futuro. Las leyes más tradicionales de las ciencias de la naturaleza siguen este modelo. Así, si yo combino dos átomos de hidrógeno con uno de oxígeno, puedo predecir con exactitud que el resultado será agua<sup>31</sup>.

En este caso no hay incertidumbre ni sorpresas y la acción de planificación implica manipular objetos o materiales incapaces de pensar y desarrollar planes en contra del resultado que persigo.

El modelo determinístico, explica aquellas realidades de total certeza cuantitativa, en donde no hay incertidumbre ni sorpresas. Son procesos de relaciones precisas causa – efecto, por ejemplo:

75

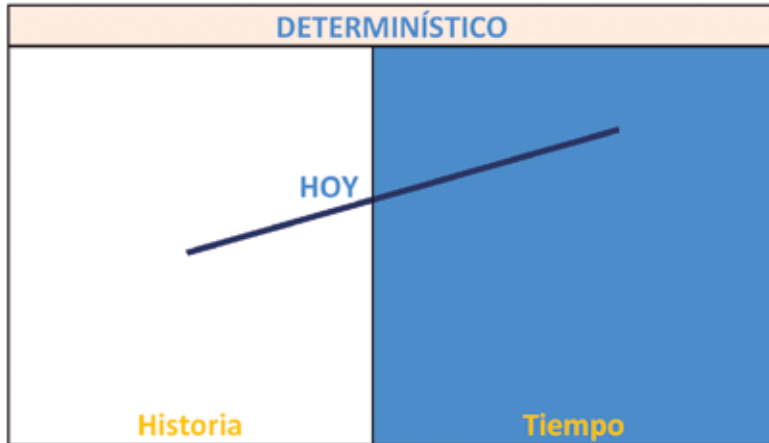
- Con base a un dato conocido del pasado, es predecible saber la ocurrencia de un evento en el futuro.
- Hay un solo resultado posible ante un evento determinado y la probabilidad de ocurrencia de dicho resultado es igual a 1.
- Da origen a decisiones basadas en algoritmos.

En la fenomenología social, el modelo determinístico está asociado a los regímenes de corte autoritario, más propiamente a las dictaduras.

Ejemplo: Supongamos que el salario mínimo nacional de este año es de 1000 bolivianos y, que por decisión expresa del gobierno el próximo año será de 1000 bolivianos también (0% de incremento). Si estuviéramos en un régimen democrático habría convulsión social, movilizaciones, huelgas, etc.; sin embargo, asumiendo hipotéticamente que estamos en una dictadura, la medida será impuesta de facto, vale decir de manera determinística.

<sup>31</sup> Huertas, Franco, (1994), El Método PES, Entrevista a Carlos Matus, Colección: Gobierno y Planificación, Fundación ALTADIR.

CUADRO 1.- MODELO DETERMINÍSTICO



Fuente.- Extractado del libro de Franco Huertas, El Método PES, 1994

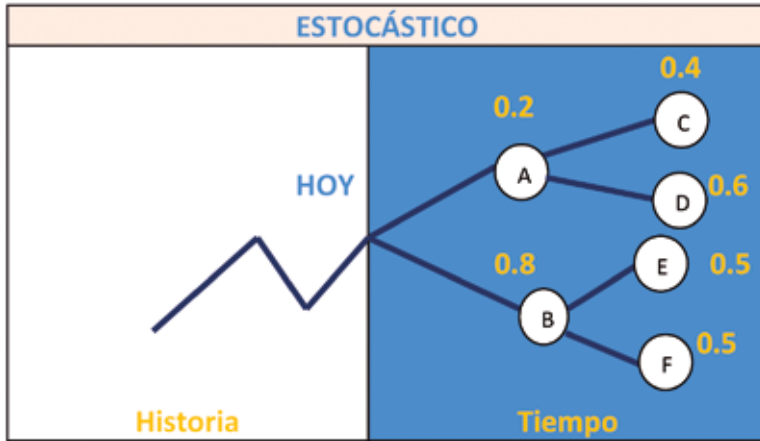
### Modelo Estocástico

Son sistemas cuyo desarrollo futuro sigue leyes probabilísticas objetivas bien precisas, donde el universo de posibilidades futuras es completamente enumerable. En este caso, es posible la predicción probabilística:

- Explica aquellas realidades que siguen leyes de comportamiento y a partir del pasado se puede predecir probabilísticamente el futuro.
- Ante un evento determinado, los resultados posibles son enumerables, pero a la ocurrencia de éstos se le puede asignar probabilidades objetivas.

Ejemplo: el lanzamiento de un dado, un juego de lotería.

CUADRO 2.- MODELO ESTOCÁSTICO



Fuente.- Extractado del libro de Franco Huertas, El Método PES, 1994

En general, la planificación estocástica solo se satisface con varios planes, tantos como posibilidades de probabilidad significativa ofrece el caso. No basta un plan único. Pero, en el caso de relación del planificador con objetos, como las máquinas, el plan estocástico puede ser único<sup>32</sup>.

### Modelo de Incertidumbre Cuantitativa

Se trata de sistemas que siguen leyes cualitativas y donde es posible sólo la previsión cualitativa. Es un caso donde se pueden enumerar todas las posibilidades, pero no se puede asignar ninguna probabilidad objetiva a ellas.

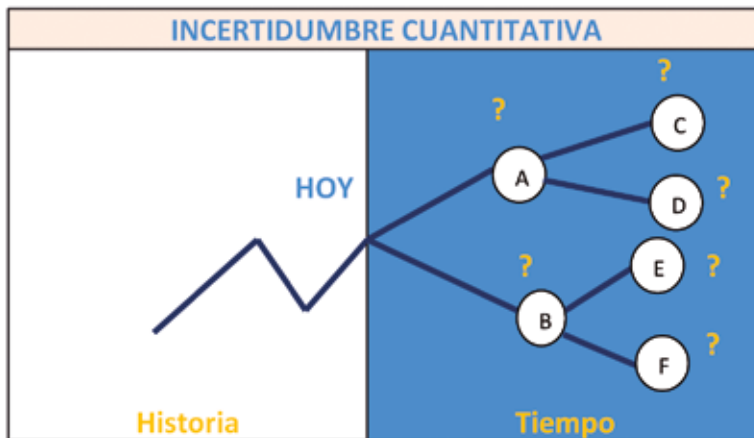
Existe, por consiguiente, incertidumbre cuantitativa y certeza cualitativa sobre el número de posibilidades. Sabemos todas las posibilidades futuras, pero no tenemos base alguna para darles mayor o menor probabilidad a ellas<sup>33</sup>.

Ejemplo: el lanzamiento de un dado de caras irregulares

32 Huertas, Franco, (1994), El Método PES, Entrevista a Carlos Matus, Colección: Gobierno y Planificación, Fundación ALTADIR.

33 Ibid.

CUADRO 3.- MODELO INCERTIDUMBRE CUANTITATIVA



Fuente.- Extractado del libro de Franco Huertas, El Método PES, 1994

78

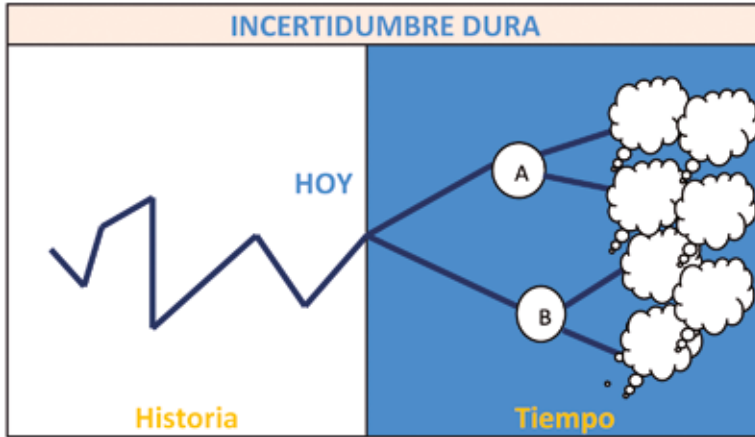
### Modelo de Incertidumbre Dura

Son los sistemas reales en que vivimos nuestra práctica social y los encontramos en nuestra experiencia diaria. Se trata de un modelo que reconoce el carácter aproximado y provisorio del conocimiento científico y establece a cabalidad la asimetría entre pasado y futuro. El pasado está cerrado, todo lo posible ya ocurrió, mientras el futuro está abierto a muchas posibilidades y no podemos imaginarlas todas. Este modelo parte del principio que el sistema social es esencialmente creativo, aunque en determinados aspectos pueda seguir leyes y la creatividad del sistema social surge de la observación elemental de que el hombre es incapaz de predecir la propia evolución de su conocimiento y de sus intuiciones. Nadie puede predecir la obra política, artística o científica que concebirá mañana y como ello influirá en sus acciones y en la de los otros hombres. Se trata, por consiguiente, de un caso donde: a) sólo puedo enumerar algunas posibilidades futuras, nunca todas, y b) no puedo asignar probabilidades objetivas. Tengo así incerteza cuantitativa y cualitativa al mismo tiempo. El futuro no es conocible, sólo puedo reconocer y concebir en su nebulosidad algunas ramas limitadas del árbol de posibilidades<sup>34</sup>.

Ejemplo: los problemas de tipo social y político.

<sup>34</sup> Ibid.

CUADRO 4.- MODELO INCERTIDUMBRE DURA



Fuente.- Extractado del libro de Franco Huertas, El Método PES, 1994

## La Incertidumbre y la Toma de Decisiones

En síntesis y a efectos prácticos se puede plantear que, la incertidumbre presente en los sistemas sociales y que confiere complejidad al proceso de toma de decisiones, proviene de:

- a) El desconocimiento de las posibles acciones de otros decisores u otras organizaciones.
- b) El desconocimiento de eventos no controlables provenientes del entorno o escenario que envuelve al sistema.

Este desconocimiento genera incertidumbre sobre las decisiones que debe emprender un actor determinado para alcanzar sus objetivos:

Los resultados de sus decisiones serán acertadas o equivocadas dependiendo, en parte, de las decisiones que simultáneamente tomen otros decisores y de los sucesos o eventos incontrolables (previsibles o no) que ocurran en la realidad<sup>35</sup>.

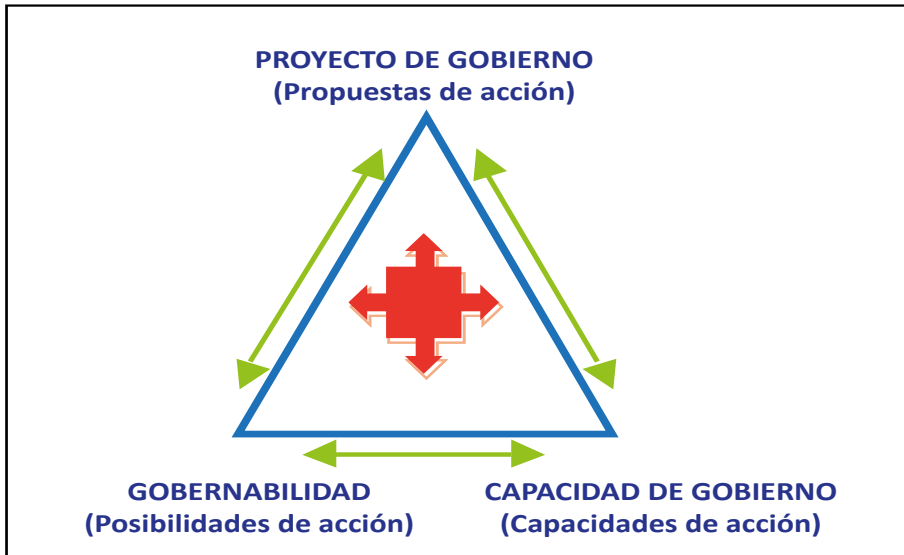
<sup>35</sup> Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política, GWU-Univalle-CAF (2005)



## El Triángulo de Gobierno

El Triángulo de Gobierno, es una representación gráfica compuesto de tres componentes:

CUADRO 5. - EL TRIÁNGULO DE GOBIERNO



Fuente.- Planificación y Gobierno, Prof. Luis Carlos Burbano

En el cuadro cinco, se puede apreciar un triángulo equilátero; en este sentido, esto que pareciera mostrar a los tres componentes equivalentes y equipotentes, no es del todo cierto. Veamos, EL PROYECTO DE GOBIERNO, define los objetivos, identifica los problemas, selecciona el conjunto de operaciones para su resolución y arbitra los recursos necesarios para su ejecución.

La GOBERNABILIDAD del sistema se refiere al peso de las variables relevantes y pertinentes al proyecto de gobierno que controla un actor con relación a uno o varios actores. Cuanta mayor influencia o control tenga el actor sobre esas variables mayor será la gobernabilidad del sistema. Por el contrario, cuanto menor decisión tenga el actor sobre las distintas variables, menor será su grado de libertad.

La CAPACIDAD DE GOBIERNO reside en la facultad de liderazgo basado en la experiencia y en los conocimientos en ciencias y técnicas de Gobierno. Dicho de otra manera es la capacidad de conducción o dirección acumulada en la persona que lidera, en su equipo de gobierno y en la organización que gobierna<sup>36</sup>.

La Planificación Estratégica Situacional centra su atención en el logro de resultados del ejercicio de gobierno en situación de poder compartido.

En definitiva, la variable central de los tres componentes del Triángulo de Gobierno, es la Capacidad de Gobierno; ésta, es imprescindible para hacer viable una gestión y es requerida para la ejecución efectiva de la misma.

### **Los Cuatro Momentos del Método PES**

La Planificación Estratégica Situacional, es una herramienta compuesta de cuatro momentos:

81

1. Momento Explicativo
2. Momento Normativo
3. Momento Estratégico
4. Momento Táctico Operacional

En el transcurso de su aplicación, es posible que el usuario perciba una amalgama de algunos métodos conocidos (FODA, MML, ZOOP etc.); esto no debe extrañar, dado que la PES incorpora varias técnicas de otros métodos, ajustándolas en forma de cadena causal, con el propósito de brindar una herramienta muy potente, dúctil y polifacética.

Es pertinente recomendar, que este método no debe ser aplicado para el análisis y resolución de problemas simples o de pequeña escala; para eso, es mejor emplear la Matriz FODA o la Matriz del Marco Lógico.

---

<sup>36</sup> Ossorio, Alfredo, (2002), Planeamiento Estratégico, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires Argentina.

---

Una característica fundamental del método PES, es que es una herramienta que contempla la presencia de otros actores, aspecto que nos lleva a lidiar en un escenario de poder compartido, vale decir, muchos actores participan de nuestra situación problemática.

### Estructura del Método PES

El método PES, está construido de una forma que incluye una serie de pasos, los mismos que se elaboran durante los cuatro momentos de su estructura; para fines prácticos, en el cuadro seis (6) veremos de manera detallada, la secuencia metodológica de la cadena causal, la misma que seguidamente está explicada paso por paso.

CUADRO 6.- ESTRUCTURA DE LA CADENA CAUSAL DEL MÉTODO PES

MOMENTO EXPLICATIVO	
PASO 1	Formulación de la Realidad
PASO 2	Formulación de la Situación
PASO 3	Elaboración de la Tabla De Selección De Problemas
PASO 4	Selección de Variables
PASO 5	Elaboración del Flujograma de la Explicación del Problema
PASO 6	Elaboración del Flujograma Situacional
PASO 7	Elaboración de La Tabla de Identificación de Causas Claves
PASO 8	Elaboración del Árbol del Problema
MOMENTO NORMATIVO	
PASO 9	Determinación de la Situación Objetivo
PASO 10	Determinación de los Objetivos Terminales
PASO 11	Determinación de los Objetivos Intermedios
PASO 12	Elaboración del Árbol de Objetivos
PASO 13	Determinación de Operaciones (OP) y Demandas de Operación (DOP)
PASO 14	Pre-Diseño de Operaciones
PASO 15	Consistencia del Plan

MOMENTO ESTRATÉGICO	
PASO 16	Identificación de Actores Relevantes
PASO 17	Análisis de Posiciones
PASO 18	Análisis de Relaciones de Fuerza
PASO 19	Definición de las Estrategias y sus Tácticas
PASO 20	Formulación de Tácticas
PASO 21	Construcción de la Trayectoria
MOMENTO TÁCTICO OPERACIONAL	
PASO 22	Elaboración de la Agenda
PASO 23	Descentralización Operativa
PASO 24	Petición y Rendición de Cuentas

Fuente.- Elaboración Propia

## II.- El Momento Explicativo

83

El Momento Explicativo es el paso inicial, el desafío radica, en saber identificar y explicar una situación problemática. Esta instancia, es de vital importancia, requiere la participación y compromiso de todos los integrantes de una organización. Su utilidad práctica, radica en que está orientada a la identificación de problemas reales, evitando encontrar soluciones brillantes a problemas intrascendentes.

### El Momento Explicativo genera y requiere:

- Un proceso de elevada calidad en el análisis situacional.
- La participación intersectorial de los todos los actores (intersectorial)
- La consulta vertical y horizontal (Multinivel)
- La comprensión profunda de la situación problemática
- La comprensión cabal del sistema (multifactorial)

El Momento Explicativo es proceso secuencial de pasos a seguir, el cual permite al “decisor” explicar una realidad con la finalidad de intervenir en ella y obtener algún resultado esperado. Cabe aclarar que cuando nos referimos a un decisor, no estamos hablando de una persona, sino de una

organización (Ej. Ministerio, Dirección, Gobierno Municipal etc.)

El momento explicativo está compuesto por tres dispositivos:

CUADRO 7.- COMPONENTES DEL MOMENTO EXPLICATIVO



84

Fuente.- Elaboración Propia

**Paso uno: Formulación de la Realidad.-** Es el complejo sistema económico, social y político donde predomina la incertidumbre, en este paso, el usuario o decisor, debe realizar una descripción de la institución u organización, para ello es importante que no utilice juicios de valor ni apreciaciones subjetivas, porque esto generaría una distorsión en la presentación institucional.

**\*EJEMPLO SUMINISTRADO.-** A objeto de facilitar la comprensión, utilizaremos un ejemplo para todo el Método PES, referido a una institución denominada SEDUCA (Servicio Departamental de Educación) de un departamento “ficticio” llamado Bohemia y en un periodo pasado (1998-2006), de esta forma evitamos cualquier parecido. El ejemplo permitirá al usuario, ver paso a paso y de manera didáctica como se van construyendo y formulando las distintas etapas de la cadena causal del Método PES.

Este ejemplo es referencial pero no limitativo, vale decir que las posibilidades del método PES son de gran escala, pueden ser utilizadas en instituciones de gran tamaño, envergadura y complejidad en su estructura; por tanto, se debe tener especial cuidado al analizar el ejemplo suministrado en todo el desarrollo de la metodología de Planificación Situacional.

Aclaremos al usuario, que todo el ejemplo se realizará únicamente sobre el Descriptor Uno, por lo tanto, las mismas operaciones se deberán realizar para los siguientes descriptores.

**CUADRO 8.- EJEMPLO FORMULACIÓN DE LA REALIDAD**

**DEL SERVICIO DEPARTAMENTAL DE EDUCACION DEL DEPARTAMENTO DE "Bohemia" (SEDUCA)**

**REALIDAD:**

*El SERVICIO DEPARTAMENTAL DE EDUCACIÓN cuya sigla es SEDUCA, es un órgano operativo y desconcentrado del departamento de Bohemia, con competencias de alcance departamental e independencia de gestión administrativa. Depende de la Prefectura y funcionalmente del Director de Desarrollo Social de la Prefectura.*

**ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL:**

**Nivel Departamental:**

**DIRECCION:** Director Departamental del Servicio de educación.

**COORDINACION:** Consejo Técnico departamental.

**CONTROL:** Auditor interno.

**ASESORAMIENTO:** Asesoría Jurídica.

**APOYO TECNICO:** Unidad de Análisis e información.

Unidad de Asistencia Técnica y coordinación.

Unidad de seguimiento.

Unidad de Administración de Recursos.

**Nivel Distrital:**

Dirección: Director Distrital de Educación.

Consejo Técnico Distrital.

Equipo Técnico Distrital.

**RECURSOS:**

Cuenta con 57 funcionarios en el nivel central y 208 en el nivel distrital y un presupuesto de funcionamiento proveniente de dos fuentes:

1. TGN Bs. 4.056.000 (partida 100 gastos de pago de sueldos)

2. Recursos Propios: Bs. 1.500.00 (partidas para funcionamiento administrativo)

**QUIEN SOY?**  
**Presentación**  
**Institucional**

Como se puede apreciar en el ejemplo del cuadro ocho, la realidad es una *presentación de la institución*, debe contemplar todos los aspectos referidos a su creación (Ley, decreto, fecha de creación, etc.), su composición y estructura organizacional, los recursos con que cuenta y la procedencia de los mismos; asimismo, el usuario podrá insertar todos los aspectos relevantes que permitan entender de manera clara, concisa y precisa, de quien estamos hablando. La pregunta clave es: **¿Quién Soy?**

**Paso dos: Formulación de la Situación.-** La situación está referida al estado de la organización en un tiempo determinado, se recomienda tener cuidado en la formulación de la situación, considerando que este paso no se refiere únicamente a todo lo negativo, esto dejaremos para el siguiente paso que es la identificación de problemas. La situación debe contemplar los aspectos positivos y negativos de la organización, es poco probable que en una institución, todo este mal o todo esté bien; por eso, la situación debe ser el producto de un análisis colectivo profundo y objetivo, el cual debe estar respaldado por datos y criterios que minimicen la subjetividad del equipo decisor.

CUADRO 9.- EJEMPLO DE FORMULACIÓN DE SITUACIÓN

**SITUACIÓN**

*La situación actual del SEDUCA presenta el siguiente cuadro:*

**1. Competencias**

*Falta de efectividad en la implementación de la Reforma Educativa.  
Duplicidad de competencias entre Prefectura y Ministerio por inadecuada interpretación del marco regulatorio.*

**2. Aseguramiento en Educación**

*Débil sistema en el control de las certificaciones emitidas. (certificados, libretas)  
Políticas descontextualizadas a la realidad regional.  
Centralización de trámites en el nivel nacional y departamental.*

**3. Institucionalización.**

*Se aplican los criterios establecidos en la norma.  
Se realizan evaluaciones acordes a las normas.  
Reestructuración dirigida al desarrollo institucional gerencial y en aplicación de prerrogativas señaladas en la Ley.  
Capacitación permanente y especializada al personal.  
Incentivos al personal.*

**4. Tribunales en Educación.**

*Débil capacidad logística para el cumplimiento de sus específicas funciones.  
Inadecuado tiempo o periodo de funciones (1año) planteamos 3 años de ejercicio.  
Capacitación para el ejercicio de sus funciones.*

**5. Financiamiento**

*Incremento significativo de inversiones.  
Usos sin criterios claros de asignación.  
Grandes problemas de evasión, elusión y despilfarro.*

**COMO ESTOY?**  
**Estado de**  
**situación**

Fuente.- Elaboración Propia

El ejemplo del cuadro nueve, nos permite apreciar que la situación contempla aspectos negativos y positivos de manera desagregada, esta es la forma correcta de realizar la formulación de una “Situación”. La pregunta clave es: **¿Como Estoy?**



**Problema.-** Un problema se define como una **brecha entre una situación deseada y la situación actual**. Esta “brecha” se presenta al actor social como síntoma de disconformidad, insuficiencia o carencia presentes y como espacio abierto para la reflexión y la acción destinadas a producir el cambio situacional o las modificaciones en todas o en algunas de sus dimensiones<sup>37</sup>.

Un problema, no debe ser entendido como la ausencia de algo, un problema es, el estado negativo de una situación existente; para ello, conviene que el análisis contemple las siguientes preguntas:

- ¿Qué está fallando?
- ¿Cuáles son las deficiencias?
- ¿Quiénes son los afectados directos?
- ¿Qué impacto puede generar?
- ¿Cómo se expresa?

El método PES trabaja sobre problemas de incertidumbre dura, por eso, recomendamos líneas arriba no emplear esta herramienta en problemas simples o de pequeña escala y, cuando nos referimos a pequeña escala, es importante considerar que ésta puede estar dada por la participación de uno o dos actores simplemente. Si fuera así, significa que la problemática se resuelve en un ámbito muy restringido, alejado de un verdadero escenario de poder compartido.

Los *problemas de tipo social*<sup>38</sup>, son ideales para el método PES, debido a que explican problemas desde la visión, posición e interés de distintos actores sociales, son sistemas de relaciones complejas de resultados impredecibles, lo que permite definirlos como problemas de incertidumbre dura.

<sup>37</sup> Planeamiento Estratégico, Alfredo Ossorio, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires Argentina, nov. 2002

<sup>38</sup> Los problemas de tipo social, son multifactoriales y multidimensionales, ahí radica su complejidad y son adecuados para el método PES

El análisis de problemas es un método explicativo de la realidad, útil para la acción, que integra variables múltiples por medio del análisis de sistemas abiertos.

Pasos para la selección y el análisis de problemas:

### **Identificación de Problemas:**

¿Cuáles son los problemas que deseamos enfrentar?

### **Selección de Problemas:**

¿Cuáles problemas merecen prioridad?

### **Análisis individual de cada problema seleccionado:**

El actor describe y explica el problema para precisar su contenido.

**¿Cómo se manifiesta el problema?**

**¿Por qué se genera el problema?**

Un problema constituye un desafío: “enfrentar el problema, no huir de él”; por tanto es una “**declaración política**” que realiza un decisor frente a una situación negativa, una necesidad o un malestar. Para identificar los problemas de una organización, se requiere primeramente que los operadores conozcan bien su misión institucional, de otra forma si no se conoce la “razón de ser”, sería absurdo querer saber que está funcionando mal.

La **misión** o propósito fundamental de una organización debe responder a las siguientes preguntas: ¿Para qué existe la organización?, ¿Para qué fue creada? A los efectos prácticos, la misión debe señalar, en términos amplios pero claramente definidos, las funciones o competencias que la organización debe cumplir.

### **Paso tres: Elaboración de la Tabla de Selección de Problemas**

Con el propósito de evitar la subjetividad en la identificación y selección de problemas, el método contempla un dispositivo denominado Tabla de Selección de Problemas, la misma, está compuesta de tres criterios que

de manera separada, se deben ponderar de acuerdo a una escala definida por el usuario, para luego realizar la sumatoria y obtener un resultado que permite realizar la selección.

Cabe aclarar que la escala que se utiliza para la ponderación, debe ser definida por el usuario, considerando cuan fino se pretende hilar; esto supone, que los rangos de frecuencia pueden ser amplios (Ej. 1,3,5,7,9,etc.) o estrechos (Ej. 1,2,3,4,5,6,etc.), lo importante es que la escala permita hacer una ponderación efectiva y lo más precisa posible, situación que puede llevar al extremo de tener que utilizar una escala muy estrecha en algunos casos (Ej. 1, 1.5,2,2.5,3,3.5,4,4.5,etc.).

CUADRO 10 CRITERIOS EMPLEADOS EN LA TABLA DE SELECCIÓN DE PROBLEMAS

<p><b>1.- PESO</b></p>	<p><b>Peso</b> de cada problema, según su gravedad o efecto negativo para el decisor y su organización.</p>
<p><b>2.- EFICACIA DE CONFRONTACIÓN</b></p>	<p><b>Posibilidad de enfrentarlos con éxito</b>, determinado por las capacidades con que cuenta la organización (Recursos humanos, económicos, poder político, experiencia, etc.) al momento de identificar el problema; si la capacidad de confrontación es mínima o nula, no vale la pena porfiar en confrontar una situación negativa en ese momento.</p>
<p><b>3.- COSTO DE POSTERGACIÓN</b></p>	<p><b>Costo de postergación</b>, cuál sería el costo futuro en que se incurriría si se posterga la confrontación del problema oportunamente.</p>

Fuente.- Elaboración Propia

CUADRO 11.- TABLA DE SELECCIÓN DE PROBLEMAS – CASO SEDUCA BOHEMIA

PROBLEMAS		CRITERIOS DE SELECCIÓN			Problema seleccionado
		PESO (1,3,5,7,9,11)	EFICACIA DE CONFRONTACIÓN	COSTO DE POSTERGACIÓN	
P1	Usurpación de funciones del nivel central al nivel departamental.	11	1	11	23
P2	Débil capacidad logística de los Tribunales de Educación para el cumplimiento de sus específicas funciones.	7	5	5	17
P3	Gestión educativa deficiente en el Departamento de Bohemia.	11	5	11	27
P4	Criterios poco claros en la ejecución de los recursos asignados para Educación.	7	5	7	19
P5	Insuficiente disponibilidad de información permanente que permita ajustar los costos reales de las Unidades Educativas.	9	5	7	21

Fuente.- Elaboración Propia

En el ejemplo del cuadro once, el problema tres (P3) es el seleccionado. De acuerdo a la escala tiene un peso máximo (11), un costo de postergación máximo (11) y una eficacia de confrontación media (5).

Es fundamental entender que la ponderación no es una cuestión mecánica, tampoco se debe realizar a “ojo de buen cubero”; para tal

efecto, el equipo de análisis debe estar provisto de información de buena calidad o recurrir a personal que cuenta con la memoria histórica de la organización. Asimismo, se debe tomar en cuenta que a mayor eficacia de confrontación, el problema está bajo control del decisor, por ende, no resulta tan compleja su resolución y es innecesario emplear el método PES para este tipo de problemas.

Considerando que los recursos son escasos y los problemas abundantes, la tendencia es a seleccionar aquellos problemas de alto valor que puedan ser enfrentados con eficacia y cuyo costo de Postergación sea alto.

### **Paso cuatro: Selección de Variables**

Una vez que se ha seleccionado un problema en la Tabla de Selección, se debe proceder a formular las variables del mismo.

- 92 Variable es una característica (magnitud, vector o número) que puede ser medida, adoptando diferentes valores en cada uno de los casos de un estudio. Las variables nos deben permitir medir el rendimiento y eficacia de confrontación en el tiempo; de otra forma, no habría posibilidad objetiva de conocer los cambios esperados.

Las variables pueden ser cuantitativas o cualitativas, no obstante, algunas veces existe una confusión entre variables e indicadores, la diferencia radica en que los indicadores sólo son cuantitativos.

**CUADRO 12.- VARIABLES DEL PROBLEMA SELECCIONADO – CASO SEDUCA BOHEMIA**

1. Acceso y Permanencia Escolar
2. Material Educativo Producido
3. Material Educativo Distribuido
4. Tasa de aprovechamiento escolar en materias y contenidos curriculares nuevos
5. Déficit Historico de Horas docente pagadas por el TGN

Fuente.- Elaboración Propia

## Paso cinco: Elaboración del Flujograma de la Explicación del Problema

La explicación del problema es el dispositivo “clave” de todo el método; este paso, garantiza la calidad o la inutilidad de todo el plan. Se debe hacer énfasis en esta parte, dado que de aquí saldrá la materia prima para la construcción de objetivos y definición de estrategias que veremos más adelante.

La explicación de un problema busca distinguir entre descriptores, causas y consecuencias.

Para explicar un problema, el método contempla la construcción de un modelo explicativo denominado “Flujograma”, el cual ordena y mapea toda la información sobre el problema, relacionando las causas con los descriptores.

El Flujograma de la explicación del problema, tiene una estructura que no debe ser modificada, su forma de elaboración empieza con el problema seleccionado, a partir del cual se formulan los descriptores, luego las causas y finalmente las consecuencias.

93

### Elementos de la Explicación del Problema:

- **DESCRIPTORES:** Son las manifestaciones o síntomas que los afectados perciben sin tener necesaria conciencia de las causas y consecuencias del problema.
- **CAUSAS:** Son las generadoras del problema.
- **CONSECUENCIAS:** Son los efectos que causa el problema sobre otros ámbitos de la realidad.

Los **descriptores** refieren a los síntomas o manifestaciones más evidentes de un problema, su formulación debe contemplar:

- **IDENTIDAD** o expresión de una característica insatisfactoria o deficitaria del problema que desea explicarse.
  - **MAGNITUD** o variables y sus valores que permitan dimensionar la magnitud de esa situación.
-

- **TEMPORALIDAD** o momento determinado de tiempo en que ocurre.
- **LOCALIZACIÓN** o lugar dónde se observa la manifestación.

Veamos algunos ejemplos de cómo se debe formular descriptores:

**DESCRIPTOR 1.-** *“En el periodo 1998-2004, el 70 % del material educativo, fue elaborado con contenidos descontextualizados, a la realidad del departamento de Bohemia.”*

#### **Desagregando el Descriptor 1:**

En el periodo 1998-2004... (TEMPORALIDAD)

... el 70% del material educativo... (MAGNITUD)

94 ... fue elaborado con contenidos descontextualizados... (IDENTIDAD)

... departamento de Bohemia. (LOCALIZACIÓN)

**DESCRITOR 2.-** *“En el periodo 1998-2004, en el departamento de Bohemia, se ha generado un déficit histórico de 3000 ítems de 80 horas.”*

#### **Desagregando el Descriptor 2:**

En el periodo 1998-2004... (TEMPORALIDAD)

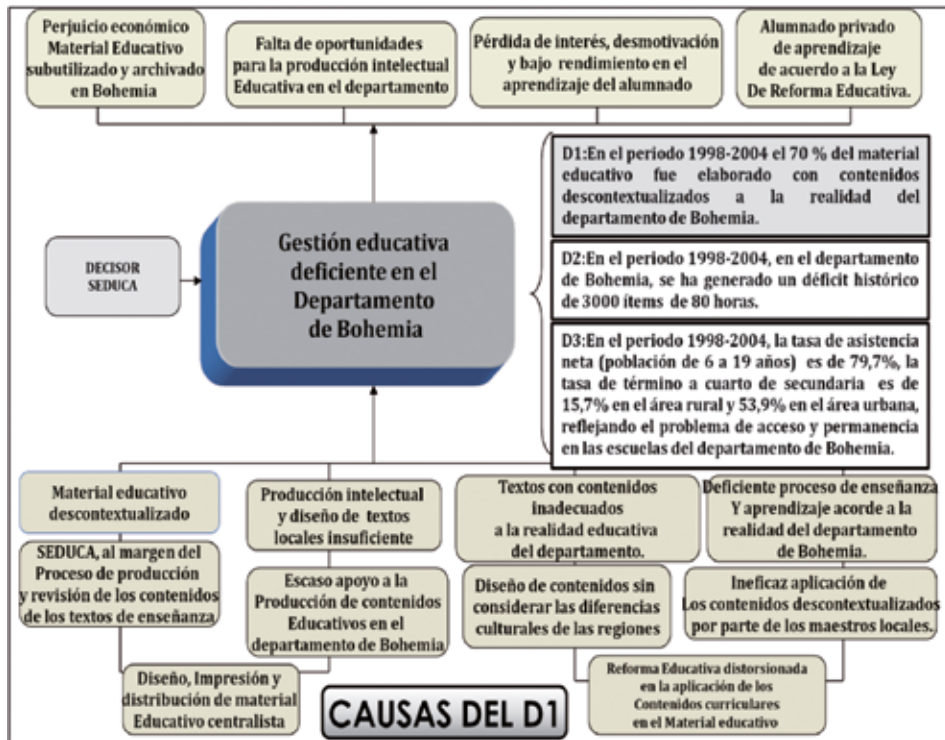
...en el departamento de Bohemia... (LOCALIZACIÓN)

...se ha generado un déficit histórico... (IDENTIDAD)

...de 3000 ítems de 80 horas. (MAGNITUD)

Como se puede apreciar en los ejemplos de descriptores, los mismos siempre deben contemplar Identidad, Magnitud, Temporalidad y Localización, aunque el orden no tiene ninguna restricción y puede variar por cuestión de semántica o de mejor interpretación.

CUADRO 13.- EJEMPLO DE FLUJOGRAMA PARA LA EXPLICACIÓN DEL PROBLEMA – CASO SEDUCA BOHEMIA



Fuente.- Elaboración Propia

\*Existen dos formas de trabajar el método PES, el primero, consiste en realizar un análisis descriptor por descriptor. Bajo esta modalidad, todas las causas y consecuencias que se identifican, corresponden a cada uno de los descriptores por separado.

En el ejemplo del cuadro trece, vemos que las causas y consecuencias corresponden al descriptor 1, luego se debe hacer lo mismo para el descriptor 2 y 3. La ventaja de esta forma es que permite realizar un análisis profundo y menos dificultoso a la hora de encontrar las causas y consecuencias de cada descriptor; sin embargo, su lado débil está en que resulta ampuloso debido a que se tiene que construir una cadena causal para cada descriptor.



La segunda forma, es trabajar en la identificación de causas y consecuencias para los tres descriptores simultáneamente, esta forma tiene la ventaja de ser mucho menos extensa, pero requiere mayor experticia en su construcción.

La cantidad de descriptores no está limitada, deben formularse tantos como el usuario vea conveniente y sean necesarios, lo mismo sucede con las causas y las consecuencias. Si el problema que se pretende explicar precisa de varios descriptores, causas y consecuencias, es una señal de que estamos ante un “Problema Estructural” ideal para el método PES.

### **Paso seis: Elaboración del Flujograma Situacional**

96

El flujograma situacional, es un modelo diferenciador y relacionador de causas y, de éstas con los hechos que se pretende explicar, porque verifican la existencia del problema. Para diferenciar describe y clasifica, y para relacionar establece conexiones causales y conexiones de sentido. Como el flujograma es una herramienta del análisis situacional, la primera distinción que hace esta técnica se refiere a identificar al actor que explica<sup>39</sup>.

El Flujograma Situacional es una herramienta gráfica que permite ordenar las causas de acuerdo con los ámbitos de causalidad de un problema: **reglas, acumulaciones y flujos.**

**Reglas:** Aquellas causas que determinan (normas y valores) el proceso de producción de la situación problemática en análisis (reglas del juego).

**Acumulaciones:** son aquellas causas que para ser modificadas requieren de cambios de políticas, sistemas de prestación y provisión de servicios, organizaciones, leyes y normas, o alteración de los niveles de acumulación de carácter político o de conocimiento y experiencia.

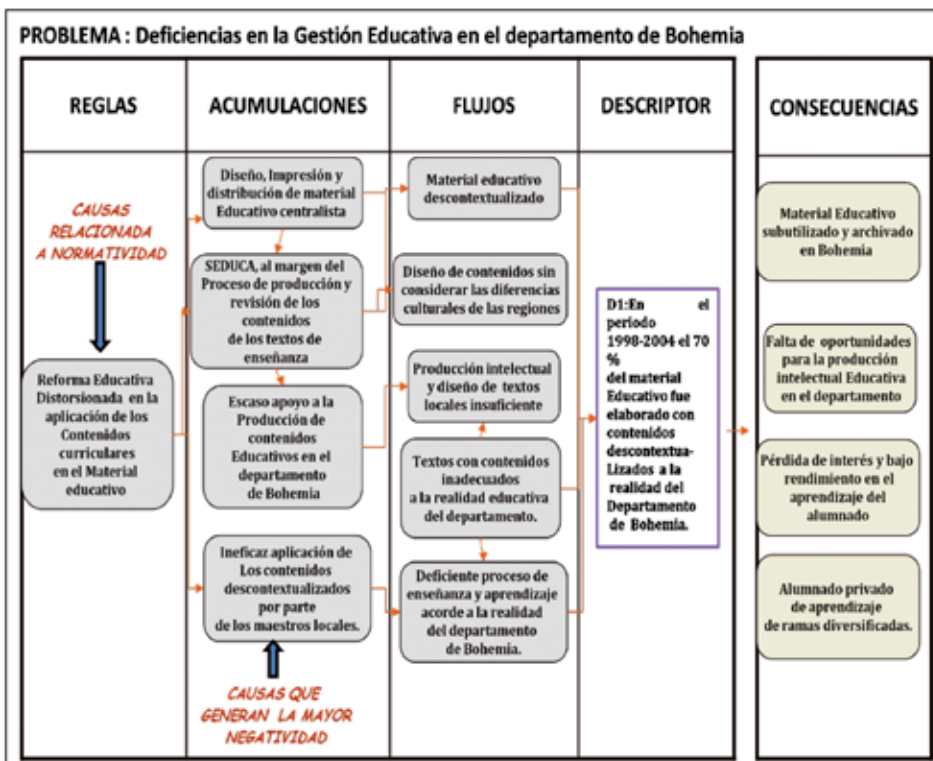
**Flujos:** Referidos a aquellas causas que representan los efectos producidos por las acumulaciones y que van a generar en forma directa las manifestaciones del problema.

<sup>39</sup> El Método PES, Franco Huertas, Entrevista a Carlos Matus, Ecuador,(1993)

En algunas oportunidades se suscita confusión acerca de las “Acumulaciones”, por eso, vale la pena hacer una analogía y enfatizar que las acumulaciones son las causas que generan la mayor negatividad en el descriptor del problema, debido a que los requerimientos para su intervención no siempre están disponibles o resultan en algunos casos muy complejos.

En el cuadro catorce (14), podemos apreciar esta situación de manera más explícita.

CUADRO 14.- FLUJograma SITUACIONAL – CASO SEDUCA BOHEMIA



Fuente.- Elaboración Propia

### Paso siete: Elaboración de la Tabla de Identificación de Causas Claves

**Causa clave:** Es aquella causa cuya modificación origina cambios significativos positivos en los descriptores.

Por definición, toda modificación de una causa, tiende a generar cambios significativos positivos en el descriptor; por eso, para que una causa sea considerada “Clave”, debe cumplir tres condiciones:

- 1. Impacto significativo**, dado por el nivel de beneficio y mejora que produce en las manifestaciones del problema, o descriptor.
- 2. Posibilidad de actuar**, este aspecto contempla todas las capacidades, recursos técnicos, humanos y económicos con que cuenta la organización, para poder actuar con eficacia directa y prácticamente; no es suficiente la voluntariedad, deben existir las condiciones materiales y humanas para poder actuar sobre el centro práctico de acción.
- 3. Oportunidad política** de incidir sobre ella para modificarla, debe contemplar la posibilidad de obtener un beneficio o rédito político; este criterio, se basa en el cálculo del “timing” (tiempo adecuado). Dicho de otra forma, la oportunidad política debe considerar que cualquier intervención tiene que contribuir a incrementar la preferencia de la ciudadanía o de los beneficiarios a favor del decisor, en virtud a que las decisiones y acciones realizadas en un tiempo determinado, pueden ser altamente ventajosas, intrascendentes o perjudiciales; por eso el “timing” es importante y a veces determinante.

CUADRO 15.- TABLA DE IDENTIFICACIÓN DE CAUSAS CLAVES – CASO SEDUCA BOHEMIA

DESCRIPTOR	CAUSA	IMPACTO Escala empleada: Alta Media Baja	POSIBILIDAD DE ACTUAR	OPORTUNIDAD POLÍTICA	SELECCIÓN
<b>DESCRIPTOR 1:</b>  En el periodo 1998-2004 el 70 % del material Educativo fue elaborado con contenidos descontextualizados a la realidad del Departamento de Bohemia.	Reforma Educativa distorsionada en la aplicación de los contenidos curriculares en el material educativo.	Alta	Baja	Alta	NO
	Diseño, impresión y distribución de material educativo centralista.	Alta	Media	Media	NO
	SEDUCA, al margen del proceso de producción y revisión de los contenidos de los textos de enseñanza.	Alta	Alta	Alta	SI
	Escaso apoyo a la producción de contenidos educativos en el departamento de Bohemia.	Alta	Alta	Alta	SI
	Ineficaz aplicación de los contenidos descontextualizados por parte de los maestros locales.	Alta	Alta	Alta	SI
	Material educativo descontextualizado.	Alta	Media	Media	NO
	Diseño de contenidos sin considerar las diferencias culturales de las regiones.	Alta	Media	Baja	NO
	Producción intelectual y diseño de textos locales insuficiente.	Alta	Media	Media	NO
	Textos con contenidos inadecuados a la realidad educativa del departamento.	Alta	Media	Alta	NO
	Deficiente proceso de enseñanza y aprendizaje acorde a la realidad del departamento de Bohemia.	Alta	Alta	Alta	SI

Fuente.- Elaboración Propia

Como se puede observar en el cuadro quince (15), la selección de las Causas Claves, está dada por aquellas que cumplen con los tres criterios y cuya ponderación es la máxima (Alta); sin embargo, podría ocurrir que el usuario considere que alguna causa que no cuente con la máxima ponderación en los tres criterios, podría ser “Clave” por su nivel de relevancia; en este caso, la decisión puede ser adoptada en base a un

análisis y reflexión colectiva, considerando la conveniencia de la misma. Esto, nuevamente nos permite afirmar como en otros casos, que este dispositivo (Tabla de identificación de Causas Claves), es muy útil, pero no necesariamente definitivo.

En el cuadro quince (15), se puede apreciar que se han seleccionado cuatro causas que en adelante serán las Causas Claves (C.C.)

CUADRO 16.- CAUSAS CLAVES – CASO SEDUCA BOHEMIA

### CAUSAS CLAVES IDENTIFICADAS

CC1 ineficaz aplicación de los contenidos descontextualizados por parte de los maestros locales.

CC2 SEDUCA, al mergen del proceso de producción y revisión de los contenidos de los textos de enseñanza.

CC3 Escaso apoyo a la producción de contenidos educativos en el departamento de Bohemia.

CC4 Deficiente proceso de enseñanza y aprendizaje acorde a la realidad del departamento de Bohemia.

100

Fuente.- Elaboración Propia

Generalmente, el decisor no tiene capacidad para incidir (alterar) todas las causas claves de un problema. A medida que un decisor controla un mayor número de causas claves, su gobernabilidad sobre el problema será mayor y viceversa.

En planificación, es sumamente importante identificar **quién o quiénes pueden incidir sobre las causas claves que el decisor no controla**, ya que permite saber a quién o a quiénes demandar el enfrentamiento del problema.

### Paso ocho: Elaboración del Árbol del Problema

El **Árbol del Problema** graficado en el cuadro diecisiete (17), es una herramienta que permite incorporar el análisis de involucrados a la hipótesis explicativa del problema objeto del plan de un decisor.

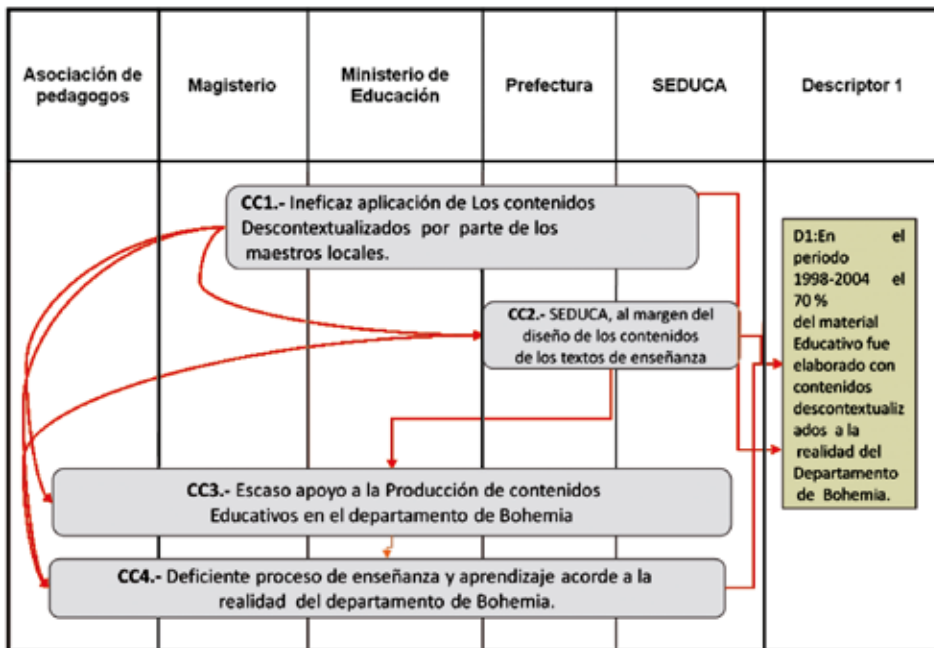
A tales fines:

- Identifique los actores que poseen control directo sobre la producción o solución de cada causa clave.
- Diagrame las causas claves, ordenándolas según actor(es) que la controla(n), a la vez que indica las relaciones entre ellas y los descriptores del problema.

El Árbol del Problema es una síntesis explicativa válida para la toma de decisiones

- Considera la participación de otros en el enfrentamiento del problema (situación de poder compartido).
- Establece las bases para el seguimiento y la evaluación de las decisiones.

CUADRO 17.- ÁRBOL DEL PROBLEMA – CASO SEDUCA BOHEMIA



Fuente.- Elaboración Propia

### III.- El Momento Normativo

El Momento Normativo, es una fase del método PES constituida por un conjunto de actividades de reflexión tendientes a seleccionar el “deber ser” que se contrapone al “es” o situación vigente que, por su condición de insatisfactoria, se pretende superar. Es una situación ideal a alcanzar y que, por lo tanto, define un estado futuro deseado. Se trata, entonces, de una imagen proyectada “hacia adelante” mediante la cual el actor social bosqueja la realidad como pretende que ésta sea en el futuro en contraste con la situación actual<sup>40</sup>.

El momento normativo es una fase de diseño: una imagen que se proyecta en el futuro con la intención de materializarla a partir de acciones que se realicen desde el presente. Este momento diseña el contenido propositivo del plan en contraposición con los problemas relevados en la situación inicial.

102

En el Momento Normativo, el equipo de trabajo (Decisor) selecciona los medios necesarios para alcanzar los objetivos.

#### Pasos para el diseño de un plan:

- Definición de los objetivos
- Diseño de los medios de intervención

#### Paso nueve: Determinación de la Situación Objetivo

Un paso previo a la **formulación de los objetivos** del plan debe ser el diseño de la “**SITUACIÓN OBJETIVO**” esperada por gestión del decisor.

La formulación de la **situación objetivo** se asocia a la formulación de la “**VISIÓN**”, ver cuadro dieciocho (18).

<sup>40</sup> Planeamiento Estratégico, Alfredo Ossorio, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires Argentina, nov. 2002

CUADRO 18.- EJEMPLO DE SITUACIÓN OBJETIVO – CASO SEDUCA BOHEMIA

**SITUACIÓN OBJETIVO**

El año 2006, la GESTIÓN EDUCATIVA en el departamento de Bohemia es eficiente y con elevados índices de calidad.

Fuente.- Elaboración Propia

### Paso diez: Determinación de los Objetivos Terminales

Los Objetivos Terminales son los cambios esperados en el tiempo de gestión, se formulan a partir de los **descriptores del problema**. En esta etapa es donde se puede comprobar que si los descriptores han sido elaborados cumpliendo rigurosamente los cuatro elementos (Identidad, Magnitud, Temporalidad y Localización). La formulación de los objetivos terminales resulta muy sencillo, dado que se trata simplemente de poner en positivo el contenido del descriptor, como se puede apreciar en el cuadro diecinueve (19).

CUADRO 19.- DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS TERMINALES (SÓLO DEL DESCRIPTOR 1) – CASO SEDUCA BOHEMIA

Descriptores del Problema (D)	Objetivos Terminales (OT)
<b>D1:</b> En el periodo 1998-2004 el 70 % del material Educativo fue elaborado con contenidos descontextualizados a la realidad del Departamento de Bohemia.	<b>OT:</b> En la Gestión 2006, el 100% del material educativo es elaborado con contenidos acordes al contexto y realidad del departamento de Bohemia.

Fuente.- Elaboración Propia

### Paso once: Determinación de los Objetivos Intermedios

Los objetivos Intermedios son cambios estimados en el tiempo de gestión en las causas claves para lograr una modificación positiva en los descriptores del problema, se formulan a partir de los descriptores de las causas claves.



CUADRO 20.- DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS INTERMEDIOS – CASO SEDUCA BOHEMIA

Descriptor de Causas Claves (Dcc)	Objetivos Intermedios (OI)
CC <sub>1</sub> Dcc <sub>1.1.</sub> Dcc <sub>1.n.</sub>	CC <sub>1</sub> OI <sub>1.1.</sub> OI <sub>1.n.</sub>
CC <sub>2</sub> Dcc <sub>2.1.</sub> Dcc <sub>2.n.</sub>	CC <sub>2</sub> OI <sub>2.1.</sub> OI <sub>2.n.</sub>
CC <sub>n</sub> Dcc <sub>n.1.</sub> Dcc <sub>n.n.</sub>	CC <sub>n</sub> OI <sub>n.1.</sub> OI <sub>n.n.</sub>

Fuente.- Gobernabilidad y Gerencia Política, GWU-Univalle-CAF (2005)

Como se puede apreciar en el cuadro veinte (20), para la formulación de los objetivos intermedios, se requiere primeramente construir uno o más descriptores para cada Causa Clave (C.C.), por tanto, esta acción debe contemplar exactamente la misma condición que los descriptores anteriores, vale decir, que debe contar con Identidad, Magnitud, Temporalidad y Localización, de esta manera, la formulación de los objetivos intermedios también resultará sencillo pero muy preciso.

Si por alguna razón, en esta etapa el usuario se percata de que no aparecen algunos objetivos intermedios que considera muy importantes, en ese caso, puede retroceder hasta el flujograma de la Explicación del Problema, e insertar algunas causas adicionales, porque de éstas causas es que podrán determinarse nuevas causas claves y llegaremos a este punto, donde se podrán formular los objetivos intermedios deseados.

CUADRO 21.- DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS INTERMEDIOS – CASO SEDUCA BOHEMIA

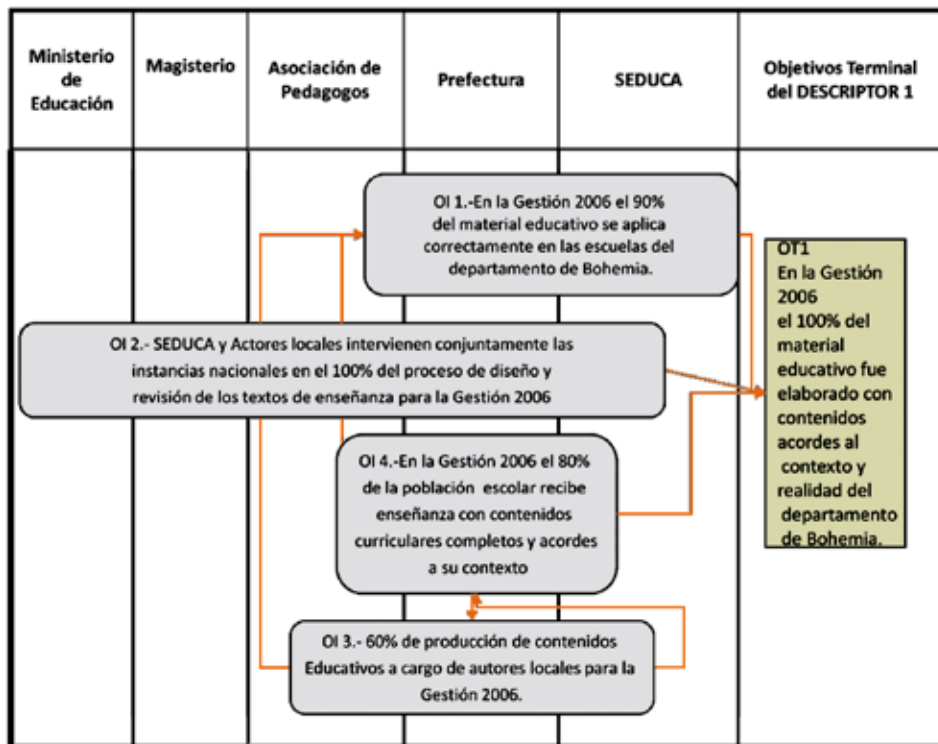
DESCRIPTORES DE LAS CAUSAS CLAVES (Dcc)	OBJETIVOS INTERMEDIOS (OI)
<p><b>CC1.-</b> Ineficaz aplicación de los contenidos descontextualizados por parte de los maestros locales.</p> <p><b>DCC1.-</b> En el periodo 1998-2004 más del 50% del material educativo enviado a Bohemia por el Ministerio de Educación fue devuelto o desechado por su inaplicabilidad.</p>	<p><b>OI 1.-</b>En la Gestión 2006 el 90% del material educativo se aplica correctamente en las escuelas del departamento de Bohemia.</p>
<p><b>CC2.-</b> SEDUCA, al margen del Proceso de producción y revisión de los contenidos de los textos de enseñanza</p> <p><b>DCC2.-</b> En el periodo 1998-2004 el SEDUCA no pudo intervenir ni una sola vez (0%) en el proceso de revisión de los contenidos del material educativo recepcionado en Bohemia.</p>	<p><b>OI 2.-</b> SEDUCA y Actores locales intervienen conjuntamente las instancias nacionales en el 100% del proceso de diseño y revisión de los textos de enseñanza para la Gestión 2006</p>
<p><b>CC3.-</b> Escaso apoyo a la Producción de contenidos educativos en el departamento de Bohemia</p> <p><b>DCC3.-</b> En el periodo 1998-2004 la producción de contenidos específicos para los textos en Bohemia no llegó ni al 5%.</p>	<p><b>OI 3.-</b> 60% de producción de contenidos educativos específicos para SC a cargo de autores locales para la Gestión 2006.</p>
<p><b>CC4.-</b> Deficiente proceso de enseñanza y aprendizaje acorde a la realidad del departamento de Bohemia.</p> <p><b>DCC4.-</b> En el periodo 1998-2004 el 90% de la población escolar del nivel de primaria en el departamento de Bohemia, recibió enseñanza con deficiencias curriculares.</p>	<p><b>OI 4.-</b>En la Gestión 2006 el 80% de la población escolar recibe enseñanza con contenidos curriculares completos y acordes a su contexto</p>

## Paso doce: Elaboración del Árbol de Objetivos

Para diseñar el plan, conviene construir un **árbol de objetivos**. Ver cuadro veintidós (22), ésta es una herramienta que permite:

- Ordenar lógicamente las relaciones entre los objetivos intermedios y terminales.
- Lograr con relación al problema, el papel que deberán desempeñar los diversos actores involucrados.

CUADRO 22.- ÁRBOL DE OBJETIVOS – CASO SEDUCA BOHEMIA



## **Paso trece: Determinación de Operaciones (OP) y Demandas de Operación (DOP)**

### **Programa direccional**

**Plan o Programa Direccional:** Es el conjunto orgánico de operaciones (**OP**) y demandas de operación (**DOP**) que el decisor considera necesarios para alterar la situación inicial de un problema y dirigirla en función de los objetivos esperados por el decisor.

### **Operaciones (Lo que yo debo hacer)**

La operación (OP) es la unidad básica del plan y ella congrega un conjunto coherente de acciones orientadas a alcanzar los productos necesarios para la modificación positiva de una causa clave.

Las operaciones se formulan a partir de los objetivos intermedios. Ver cuadro veintitrés (23).

107

### **Demanda de Operaciones (Lo que requiero que el otro haga)**

Las demandas de operaciones (DOP), son exigencias o peticiones que el decisor debe realizar a otros decisores para enfrentar una causa clave. Ver cuadro veintitrés (23).

---

CUADRO 23.- OPERACIONES Y DEMANDAS DE OPERACIÓN – CASO SEDUCA BOHEMIA



OBJETIVOS INTERMEDIOS	OPERACIONES (OP)	DEMANDAS DE OPERACIÓN (DOP)
OI 1.-En la Gestión 2006 el 90% del material educativo se aplica correctamente en las escuelas del departamento de Bohemia.	OP1.-Convocar a talleres y mesas de trabajo dirigido a maestros y educadores para internalización del nuevo material educativo.	DOP1.-Los maestros y educadores de las unidades educativas del Dpto. de Bohemia, asisten a los talleres para establecer un cronograma efectivo de implementación gradual de los nuevos contenidos educativos.
OI 2.- SEDUCA y Actores locales intervienen conjuntamente las instancias nacionales en el 100% del proceso de diseño y revisión de los textos de enseñanza para la Gestión 2006	OP2.- Publicar una convocatoria para la conformación de un equipo multidisciplinario departamental e interregional para participar en el proceso de diseño y revisión de los nuevos contenidos curriculares con enfoque regional.	DOP2.- Pedagogos, especialistas y educadores se presentan a la convocatoria para la conformación del equipo multidisciplinario especializado en materias y contenidos curriculares con enfoque regional para participar en el proceso de diseño y revisión.
OI 3.- 60% de producción de contenidos educativos específicos para Bohemia a cargo de autores locales para la Gestión 2006.	OP3.-Formular invitaciones y convocatorias públicas para la presentación de propuestas pedagógicas, dirigido a pensadores e intelectuales locales especializados en educación.	DOP3.-Pedagogos, especialistas y educadores se presentan a la convocatoria y presentan propuestas con contenidos curriculares con enfoque regional.
OI 4.-En la Gestión 2006 el 80% de la población escolar recibe enseñanza con contenidos curriculares completos y acordes a su contexto	OP4.-Desarrollar el plan de implementación de una base de datos integrada para hacer el seguimiento y monitoreo de la incorporación adecuada de materias y contenidos curriculares nuevos.	DOP4.- Los educadores de todas las UE del Dpto. del Dpto. de Bohemia, aplican los procedimientos establecidos por el SEDUCA para el desarrollo de los indicadores de medición cuantitativa y cualitativa de seguimiento y medición de impacto en cuanto a la aplicación de las materias y contenidos curriculares nuevos.

Fuente.- Elaboración Propia

### Paso catorce: Pre-diseño de Operaciones

- El pre-diseño de operaciones es una matriz que debe contener:
- **La identificación de los beneficiarios:** ¿Quiénes son los receptores de los bienes y productos de la operación?
- **La definición del producto:** ¿Cuáles son los bienes o servicios que se obtendrán con la ejecución de la operación?
- **La definición de los resultados (objetivos):** ¿Cuál es el impacto esperado en las causas claves (objetivos intermedios) y en el problema (objetivos terminales)?
- **La cuantificación de los costos:** ¿Cuánto cuesta la operación?

- **La definición de los tiempos:** ¿Cuándo se espera materializar los productos (en metas físicas) y cuándo los resultados previstos?
- **La desagregación:** ¿Qué actividades deben llevarse a cabo para obtener los productos y sus resultados?
- **La designación del responsable:** ¿Quién es el encargado de ejecutar y rendir cuentas por la operación?

CUADRO 24.- EJEMPLO DE PRE-DISEÑO DE OPERACIONES EN BASE AL CASO SEDUCA – CASO SEDUCA BOHEMIA

OPERACIONES	Beneficiarios	Producto	Resultados	Costo	Tiempo	Actividades	Responsable
OP1.-Convocar a talleres y mesas de trabajo dirigido a maestros y educadores para internalización del nuevo material educativo.	-Alumnado de las unidades educativas y maestros de Bohemia.	Maestros capacitados en los nuevos contenidos de los textos escolares.	Mejora del proceso enseñanza aprendizaje	1.000.000.00 Bs.	Hasta febrero del 2006	-Diagnostico de la enseñanza actual. -Presentación de los nuevos contenidos. -Socialización en dinámica de grupos. -Evaluación del aprendizaje.	SEDUCA y Magisterio Bohemia
OP2.-Conformación de un equipo multidisciplinario departamental e interregional de especialistas en materias y contenidos curriculares con enfoque regional.	-Alumnado cruceño, y profesionales del departamento.	Equipo multidisciplinario conformado	Contenidos educativos de acuerdo a la reforma educativa y producidos en Bohemia	220.000.00 Bs.	Hasta enero del 2006.	-Trabajo logístico de campo -Selección y evaluación de perfiles. -Contratación.	SEDUCA Min. Educ.
OP3.-Formular invitaciones y convocatorias públicas para la presentación de propuestas pedagógicas dirigida a intelectuales locales especializados en educación.	-Alumnado cruceño y profesionales de diversas áreas interesados en producir material educativo pedagógico.	Propuestas presentadas	Mejoramiento e innovación constante de materias y contenidos curriculares nuevos.	60.000.00 Bs.	Hasta el 20 de diciembre del 2005	-Invitación para la presentación de propuestas. -Selección de propuestas. -Premiación a las 3 mejores propuestas.	SEDUCA
OP4.-Desarrollar el plan de implementación de una base de datos integrada para hacer el seguimiento y monitoreo de la incorporación adecuada de materias y contenidos curriculares nuevos	Alumnado cruceño -SEDUCA -Magisterio	Base de datos implementada. Indicadores de monitoreo y evaluación desarrollados.	Alumnado cruceño recibiendo enseñanza en materias y contenidos curriculares adecuadamente.	300.000.00 Bs.	Hasta enero de 2006	-Relevamiento de información. -Diseño indicadores -Cargar Base Datos -Distrib. formularios -seguimiento territorial e intranet	SEDUCA Magisterio

Fuente.- Elaboración Propia

### Paso quince: Consistencia del Plan

Analizar la consistencia del Plan, conlleva hacer un cruce entre todas las operaciones y demandas de operación con las causas claves, para determinar si cada una de ellas (OP y DOP) no sólo afectan la causa clave para la cual fueron pensadas; en definitiva, de lo que se trata es de verificar si además pueden afectar positiva o negativamente cualquier otra causa clave.

CUADRO 25.- MATRIZ DE VALORACIÓN DE IMPACTOS

MATRIZ DE VALORACIÓN DE IMPACTOS				
	OP1	OPn	DOP1	DOPn
CC1	+3	+2	-1	+2
CC2	0	+3	0	+1
CC3	+1	+1	+3	+1
SUMATORIA	+4	+6	+2	+4

Fuente.- Gobernabilidad y Gerencia Política, GWU-Univalle-CAF (2005)

Escala: (+3)= Alto Positivo, (0) = Nulo, (-3) = Alto Negativo

El cuadro veinticinco (25), nos muestra la matriz de análisis de consistencia del plan, la misma orienta al decisor con relación a:

- Conocer la consistencia general de las acciones a ser tomadas.
- Identificar las acciones que poseen una incidencia negativa en una

causa clave diferente a la causa clave para la cual fue propuesta.

- Identificar aquellas acciones que poseen mayor impacto en el conjunto de causas claves y por ende en el problema (Ejemplo: OP<sub>n</sub>).
- La redefinición de acciones para lograr la debida consistencia del plan.

CUADRO 26.- EJEMPLO DE MATRIZ DE VALORACIÓN DE IMPACTOS – CASO SEDUCA BOHEMIA

CAUSAS CLAVES	OP1	OP2	OP3	OP4	DOP1	DOP2	DOP3	DOP4
<b>CC1</b> Ineficaz aplicación de los contenido descontextualizados por parte de los maestros locales.	+3	+2	+0	+1	+3	+1	+2	+1
<b>CC2</b> SEDUCA, al margen del Proceso de producción y revisión de los contenidos de los textos de enseñanza	+2	+3	+2	+1	+2	+3	+3	+2
<b>CC3</b> Escaso apoyo a la Producción de contenidos educativos en el departamento de Bohemia	0	+3	+3	0	0	+3	+3	0
<b>CC4</b> Deficiente proceso de enseñanza y aprendizaje acorde a la realidad del departamento de Bohemia.	+3	+2	0	+3	+3	+2	+2	+3
<b>SUMATORIA ( escala +3,0,-3)</b>	<b>+8</b>	<b>+10</b>	<b>+5</b>	<b>+5</b>	<b>+8</b>	<b>+9</b>	<b>+10</b>	<b>+6</b>

Fuente.- Elaboración Propia

El Programa Direccional o Plan, es una relación normativa y coherente de actos de intervención (operaciones y demandas de operación) por parte de un decisor.

Estos actos están orientados a alterar la situación problemática original (situación inicial), para convertirla en una situación esperada (situación objetivo) durante el tiempo de gestión.



## IV.- El Momento Estratégico

Su propósito es formular propuestas estratégicas para tratar las operaciones como un proceso de producción política en parte cooperativo y en parte conflictivo. Comienza con el análisis de la matriz de motivaciones para precisar la alineación de los actores respecto de las operaciones e identificar las operaciones y actores conflictivos.

**El Momento Estratégico** tiene por objetivo definir las estrategias y tácticas para crearle viabilidad a las decisiones, con base en el análisis de las intenciones y posibilidades de acción que poseen los otros decisores.

**La estrategia** expresa la voluntad política para realizar el plan y, es el medio requerido para encadenar situaciones crecientemente favorables al plan.

**112 Tácticas**, son aquellas acciones necesarias para viabilizar las operaciones sustantivas del plan.

Toda estrategia y sus tácticas deben responder a las siguientes preguntas:

**¿Para qué?**, la estrategia debe orientarse a viabilizar los objetivos del plan.

**¿Con quiénes?**, relacionado con los actores sociales involucrados en la generación y solución del problema a ser atendido por el plan.

**¿Con qué probabilidad de éxito?**, va a depender de la relación de fuerzas entre el decisor y los actores sociales involucrados.

**¿Cómo?**, son las estrategias de alianza y de confrontación (y sus tácticas) resultantes del análisis estratégico realizado por el decisor.

### Tipos de estrategia

En forma general, se pueden distinguir tres tipos:

- **Cooptación.**- Es la adhesión de la voluntad de otros decisores al proyecto propio, sin ceder algo a cambio.
  - **Cooperación.**- Implica negociaciones en las cuales los decisores involucrados sacrifican o posponen parte de sus intereses en beneficio de objetivos comunes.
-

- **Confrontación.**- Supone la interacción con decisores cuyos intereses son opuestos.

### Pasos del Análisis Estratégico

- **Identificación de actores relevantes** vinculados a la gestación, mantenimiento o enfrentamiento del problema objeto del plan.
- **Análisis de posiciones** en torno a las propuestas de acción (operaciones) con la finalidad de identificar potenciales aliados y oponentes al plan.
- **Análisis de fuerzas**, orientado a identificar y a dimensionar la capacidad de otros actores para oponerse o apoyar las operaciones del plan.
- **Definición de las estrategias y sus tácticas**, orientadas a crearle viabilidad al plan.

113

### Paso dieciseis: Identificación de Actores Relevantes

#### Criterios para la selección de Actores Relevantes

- **Relevancia:** definida por el nivel de participación o responsabilidad del actor social con relación a las causas críticas del problema objeto del plan.
- **Capacidad:** expresada por el nivel de organización del actor social.
- **Fuerza:** Valor del recurso o de los recursos que detenta el actor social en función de las decisiones u operaciones del plan.

### Paso diecisiete: Análisis de Posiciones

El **análisis de posiciones** consiste en identificar **LA MOTIVACIÓN** de un actor social respecto a una decisión u operación determinada.

La **motivación** de un decisor se deduce de la combinación del valor y el interés del actor social por la decisión:

CUADRO 27.- TABLA DE COMBINACIONES

VALOR	INTERÉS	MOTIVACIÓN
Alto	Negativo (-)	Potencial oponente (fuerte rechazo)
Alto	Positivo (+)	Potencial aliado (fuerte apoyo)
Medio	Negativo (-)	Potencial oponente (mediano rechazo)
Medio	Positivo (+)	Potencial aliado (mediano apoyo)
Bajo	Negativo (-)	Tendencia a la indiferencia
Bajo	Positivo (+)	Tendencia a la indiferencia

Fuente.- Gobernabilidad y Gerencia Política, GWU-Univalle-CAF (2005)

114

Conocer la motivación de un decisor, es una cuestión muy importante por su connotación estratégica que implica en el juego del poder compartido. A partir del conocimiento de las motivaciones, la toma de decisiones se simplifica y el margen de error se minimiza; por eso, la motivación no es una banalidad, al contrario es una información pertinente para el “Cálculo Político”.

En el cuadro veintiocho (28), se puede observar que para cada “Actor Social Relevante” (AS1, ASn...), se analiza cual es su grado de “Motivación” con respecto de las “Operaciones” (OP) y “Demandas de Operación” (DOP) que causan mayor impacto. Este ejercicio, resulta útil para determinar si la operación es consensual o conflictiva.

Una operación (OP), es consensual cuando las “motivaciones” obtenidas por parte de la mayoría de los Actores Sociales Relevantes tienden al apoyo y, lo contrario si la mayor parte de las motivaciones tienden al rechazo. Si se obtiene una operación conflictiva por su alto grado de tendencia al rechazo, es natural que se considere replantearla o reformularla; no obstante, tampoco se puede esperar que todas las operaciones sean consensuales como en el ejemplo.

CUADRO 28.- MATRIZ DE ANÁLISIS DE POSICIONES – CASO SEDUCA BOHEMIA

	OP1 Convocar a talleres y mesas de trabajo dirigido a maestros y educadores para internalización del nuevo material educativo.			OP2 Conformación de un equipo multidisciplinario departamental de especialistas en materias y ramas diversificadas con enfoque regional.			DOP2 Coordinar con las instancias departamentales y nacionales el diseño, revisión, corrección y aprobación de los alcances y términos de referencia para la conformación del equipo multidisciplinario especializado en ramas diversificadas con enfoque regional.			DOP3 Gestionar ante el Min. Educación la inclusión de los mejores trabajos en el material educativo departamental.		
	Valor	Interés	Motivación	Valor	Interés	Motivación	Valor	Interés	Motivación	Valor	Interés	Motivación
AS1 Ministerio Educación	bajo	+	Indiferencia	Medio	-	Mediano rechazo	Medio	-	Mediano rechazo	Bajo	+	Indiferencia
AS2 Prefectura	Alto	+	Fuerte Apoyo	Alto	+	Fuerte Apoyo	Alto	+	Fuerte apoyo	Alto	+	Fuerte Apoyo
AS3 SEDUCA	Alto	+	Fuerte Apoyo	Alto	+	Fuerte Apoyo	Alto	+	Fuerte apoyo	Alto	+	Fuerte Apoyo
AS4 Sindicato de maestros	Medio	+	Mediano Apoyo	Medio	+	Mediano Apoyo	Medio	+	Mediano Apoyo	Bajo	+	Indiferencia
AS5 Municipalidades	Medio	+	Mediano Apoyo	Alto	+	Fuerte Apoyo	Alto	+	Fuerte apoyo	Bajo	+	Indiferencia
AS6 Organismos de Part. Popular	Alto	+	Fuerte Apoyo	Alto	+	Fuerte Apoyo	Alto	+	Fuerte apoyo	Alto	+	Fuerte Apoyo
AS7 Organismos internacionales	Medio	+	Mediano Apoyo	bajo	+	Indiferencia	Medio	+	Mediano apoyo	Medio	+	Mediano apoyo
Operación Consensual	✓			✓			✓			✓		
Operación Conflictiva												

Fuente .- Elaboración Propia

**El Análisis de Posiciones permite al decidir:**

- Evaluar en qué consiste el problema estratégico de su Plan.
- Identificar los potenciales aliados y oponentes para cada operación del Plan.
- Establecer las operaciones potencialmente consensuales y conflictivas.

**Paso dieciocho: Análisis de Relaciones de Fuerza**

El análisis de Relaciones de Fuerza, consiste en establecer cuál es la fuerza que los decisores están dispuestos a utilizar para apoyar (aliados) y obstaculizar (oponentes) las operaciones del Plan.

Los conceptos básicos para el **análisis de relaciones de fuerza** son:

- **Poder:** Es el conjunto de atributos que detenta un actor social en un momento dado. Determina su capacidad para decidir y actuar en perjuicio de una operación del Plan.
- **Vector de Peso:** Es una herramienta operacional para trabajar en la práctica el concepto de **poder**. Consiste en la enumeración y valoración de los distintos elementos que determinan la capacidad de un decisor para ejecutar u oponerse a una operación del Plan.

Pasos para el análisis del **vector de peso**:

- Identificación de los recursos necesarios para ejecutar u obstaculizar las operaciones del Plan.
- Distribución porcentual de los recursos entre los decisores.

116

La **MATRIZ VECTOR DE PESO**, sistematiza la información relativa a la distribución de los recursos críticos para las operaciones del Plan, entre los decisores considerados como relevantes. Ver cuadro veintinueve (29).

CUADRO 29.- MATRIZ DE VECTOR PESO – CASO SEDUCA BOHEMIA

	Motivación	Control de los Recursos críticos para la OP1		Motivación	Control de los Recursos críticos para la OP2		Motivación	Control de los Recursos críticos para la DOP2		Motivación	Control de los Recursos críticos para la DOP3	
		Predisposición de actores	Consenso		Interés profesionales locales	Consenso regional		Capacidad Institucional	Voluntad Política		Producción de calidad	Voluntad política
AS <sub>1</sub>	Indiferencia	0	0	Mediano rechazo	0	0	Mediano rechazo	0	0	Indiferencia	0	0
AS <sub>2</sub>	Fuerte Apoyo	25	20	Fuerte Apoyo	25	20	Fuerte apoyo	20	20	Fuerte Apoyo	20	20
AS <sub>3</sub>	Fuerte Apoyo	25	25	Fuerte Apoyo	25	30	Fuerte apoyo	20	20	Fuerte Apoyo	30	30
AS <sub>4</sub>	Mediano Apoyo	10	10	Mediano Apoyo	10	10	Mediano Apoyo	10	10	Indiferencia	0	0
AS <sub>5</sub>	Mediano Apoyo	10	15	Fuerte Apoyo	20	20	Fuerte apoyo	20	20	Indiferencia	20	20
AS <sub>6</sub>	Fuerte Apoyo	20	20	Fuerte Apoyo	20	20	Fuerte apoyo	20	20	Fuerte Apoyo	20	20
AS <sub>7</sub>	Mediano Apoyo	10	10	Indiferencia	0	0	Mediano apoyo	10	10	Mediano apoyo	10	10
<b>TOTAL</b>		100%	100%		100%	100%		100%	100%		100%	100%

Fuente.- Elaboración Propia

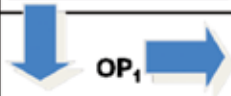


El **análisis de relaciones de fuerza** permite al decisor:

- Conocer la viabilidad inicial de cada operación del Plan. Obtener luces sobre la posición y capacidad inicial de los actores sociales para apoyar o rechazar las operaciones del Plan.
- Establecer en cuáles operaciones conflictivas el decisor posee una relación favorable de fuerzas para su producción efectiva.
- Identificar las operaciones conflictivas inviables y orientar sobre su postergación, reformulación o sustitución.
- Analizar ¿con quiénes? y ¿con qué probabilidad de éxito? el decisor puede formular las estrategias para conferir viabilidad a las operaciones del plan.

### Paso diecinueve: Definición de las Estrategias y sus Tácticas

Consiste en la identificación de las estrategias a seguir para conferir viabilidad a las operaciones del Plan y la formulación de las tácticas para la concreción de dichas estrategias.

CUADRO 30.- TABLA DE DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS

Operaciones del Plan	Motivación de los Actores Sociales	Estrategias
 <b>OP<sub>1</sub></b>	<b>AS<sub>1</sub>: Fuerte rechazo</b> 	<b>Confrontación</b>
	<b>AS<sub>2</sub>: Mediano apoyo</b> 	<b>Negociación, cooptación</b>
<b>DOP<sub>1</sub></b>		
...		
<b>OP<sub>n</sub></b>		

Fuente.- Gobernabilidad y Gerencia Política, GWU-Univalle-CAF (2005)

Veamos las estrategias adoptadas siguiendo el ejemplo del SEDUCA:

CUADRO 31.- EJEMPLO DE DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS – CASO SEDUCA BOHEMIA

Operaciones del Plan	Actores Sociales	Motivación	Estrategia
OP1 Convocar a talleres y mesas de trabajo dirigido a maestros y educadores para internalización del nuevo material educativo.	AS1 Ministerio Educación	Indiferencia	Concertación
	AS2 Prefectura	Fuerte Apoyo	Cooptación
	AS3 SEDUCA	Fuerte Apoyo	Cooptación
	AS4 Sindicato de maestros	Mediano Apoyo	Cooperación
	AS5 Municipalidades	Mediano Apoyo	Cooperación
	AS6 Organismos de Part. Popular	Fuerte Apoyo	Cooptación
	AS7 Organismos Internacionales	Mediano Apoyo	Cooperación
OP2 Conformación de un equipo multidisciplinario departamental de especialistas en materias y ramas diversificadas con enfoque regional.	AS1 Ministerio Educación	Mediano rechazo	Confrontación
	AS2 Prefectura	Fuerte Apoyo	Cooptación
	AS3 SEDUCA	Fuerte Apoyo	Cooptación
	AS4 Sindicato de maestros	Mediano Apoyo	Cooperación
	AS5 Municipalidades	Fuerte Apoyo	Cooptación
	AS6 Organismos de Part. Popular	Fuerte Apoyo	Cooptación
	AS7 Organismos Internacionales	indiferencia	Concertación

Fuente.- Elaboración Propia

### Paso veinte: Formulación de Tácticas

En el marco de cada **estrategia** orientada a crear viabilidad a una operación ante un actor social determinado, se formulan las tácticas. Las tácticas son el conjunto de operaciones (OPK) que se encadenan en el tiempo para viabilizar las operaciones sustantivas (OP) del Plan, el encadenamiento de tácticas viene a representar una trayectoria.

La síntesis de una estrategia se expresa en una trayectoria capaz de construirle viabilidad al Plan, las tácticas son identificables en la medida que el juego interactivo entre el decisor y los otros actores sociales se va librando. El cálculo relativo a la identificación y ejecución de las tácticas expresa el principio según el cual el Plan sólo se completa en la acción.

## Paso veintiuno: Construcción de la Trayectoria

Una **trayectoria** se conforma mediante la identificación de la secuencia de realización, tanto de las operaciones sustantivas (OP) del Plan, como de las operaciones formuladas para crearle viabilidad (OPK) a las primeras.

Las tácticas se formulan en la situación inicial a partir de la simulación de **trayectorias** para diversos escenarios. Es recomendable, primero, intentar construir la trayectoria en el peor escenario y explicar los supuestos implícitos en ella; después, formular la trayectoria en el mejor escenario con sus debidos supuestos. Por último, se construye la trayectoria en el escenario tendencial.

CUADRO 32.- CONSTRUCCIÓN DE LA TRAYECTORIA

Variantes Combinadas	Trayectorias	Supuestos
Escenario de Techo: Variantes combinadas según valores más favorables del Plan.	1	
Escenario Medio: Variantes combinadas según valores tendenciales.	2	
Escenario de Piso: Variantes combinadas según valores más adversos al Plan.	3	1 2 3 n

```

                    graph LR
                        OP1 --> OP2
                        OP1 --> DOP1
                        OP2 --> OPK2
                        OPK2 --> OP4
                    
```

Fuente.- Gobernabilidad y Gerencia Política, GWU-Univalle-CAF (2005)

La construcción de trayectorias permite al decisor:

- Simular y aprender sobre el proceso de ejecución del plan.
- Mejorar la calidad del cálculo que conllevó a la definición de las operaciones, estrategias y tácticas, así como de su secuencia.
- Comprender el nivel de complejidad y gobernabilidad de la situación.
- Integrar el análisis de lo técnico con lo político, requerido por la gerencia política.



## V.- El Momento Táctico Operacional

El **Momento Táctico Operacional** es el momento del “hacer”, es el espacio de mediación entre el conocimiento y la acción.

El Plan sólo se completa en la acción; la improvisación es necesaria y sólo contradice al Plan si lo domina y desplaza.

El Momento Táctico Operacional establece las bases teóricas de articulación e institucionalización de un sistema de decisiones que permita la conducción del cambio situacional en el sentido deseado por el decisor.

Esta articulación se establece a través del Sistema de Dirección.

### El Sistema de Dirección

120

El Sistema de Dirección es un modelo teórico del proceso de toma de decisiones orientado a la atención de problemas cuasi-estructurados.

Su objetivo es establecer orientaciones prácticas que hagan posible la Planificación Estratégica Situacional, en tanto método de reflexión permanente que tiene por finalidad mejorar la calidad de las decisiones.

El Sistema de Dirección está concebido para identificar las demandas políticas y técnicas del entorno, seleccionar creativamente opciones de política, garantizar su ejecución y evaluar y corregir los programas a la luz de los resultados obtenidos y del cambio situacional.

El diseño del Sistema de Dirección se fundamenta en la articulación de tres elementos:

- **Información**, orientada a la toma de decisiones.
  - **Organización**, distingue los niveles y ámbitos en que deben ocurrir las decisiones.
  - **Procesos**, establece el método para el debido ordenamiento y procesamiento de la información requerida para la toma de decisiones en cada ámbito organizacional.
-

La articulación entre **Procesos, Información y Organización**, permite la definición de un modelo gerencial orientado al logro de los objetivos institucionales:

El Sistema de Dirección puede definirse como un conjunto de dispositivos y tecnologías a través de las cuales el nivel directivo de una organización toma las decisiones y las pone en práctica; lo cual define, en otras palabras, la forma de hacer políticas y conducir la organización.

El Sistema de Dirección está constituido por tres dispositivos vinculados entre sí:

CUADRO 33.- SISTEMA DE DIRECCIÓN



Fuente.- Gobernabilidad y Gerencia Política, GWU-Univalle-CAF (2005)

### Paso veintidos: Elaboración de la Agenda

La Agenda es el dispositivo a través del cual se administra el uso del tiempo de la organización y sus mandos gerenciales, tiene como propósito principal, garantizar que los asuntos importantes se mantengan en el foco de atención de la gerencia, a objeto de no generar desperdicio y dilapidación de esfuerzos y recursos.

La Agenda se caracteriza porque:

- Se conforma según las prioridades del Plan.
- Establece el tiempo de realización de las operaciones (programa, proyectos, etc.).
- Hace explícitos los responsables de ejecución de los componentes del Plan.
- Su elaboración y ejecución debe conllevar a la participación y al trabajo en equipo.
- Su beneficio consiste en que :
  - Formaliza las prioridades institucionales.
  - Facilita la descentralización de responsabilidades.
  - Permite la petición y rendición de cuentas.
  - Es un instrumento de comunicación interna y externa.

122

### **Paso veintitres: Descentralización Operativa**

Es el dispositivo mediante el cual se distribuyen las responsabilidades de la gestión al interior de la organización.

Para que los diferentes niveles gerenciales de la organización puedan focalizar su atención en los temas de gestión que les son relevantes, es imprescindible la descentralización de responsabilidades y compromisos.

Sus características son:

- Es un tipo de gerencia por objetivos.
  - Es recursiva al interior de la organización.
  - Convierte los componentes del Plan en módulos de gestión.
  - Se articula con la formulación presupuestaria.
  - Normatiza los procesos estructurados.
-

- Exige la rendición de cuentas por productos y resultados.

Sus beneficios son:

- Tiende a generar cambios profundos en la dinámica institucional.
- Aumenta la capacidad de resolución de la organización.
- Refuerza los principios de efectividad y de responsabilidad por el logro institucional.
- Formaliza los mecanismos de información de gestión.

### **Principios de la Descentralización Operativa:**

- Cada problema debe ser analizado en el nivel donde existan las competencias reales para explicarlo y tomar decisiones para enfrentarlo exitosamente.
- Cada nivel de la organización debe remitir al nivel inmediato superior sólo problemas de decisión que, por razones de autoridad o competencia, no está en capacidad de asumir.
- Cada nivel de la organización debe rendir cuentas por resultados obtenidos con relación a las decisiones tomadas.

123

### **Requisitos de la Descentralización Operativa:**

- Debe existir un Plan formalmente elaborado, con responsabilidades bien definidas de ejecución, coordinación y control.
  - La delegación de autoridad debe ser respaldada por la disponibilidad de recursos y conocimientos para ser asumida.
  - Los responsables de ejecutar, coordinar y controlar los distintos componentes del Plan deben participar activamente en su formulación.
  - La delegación de autoridad debe acompañarse con “libertad de iniciativa”.
  - La descentralización debe fundamentarse en un control permanente.
-

## Paso veinticuatro: Petición y Rendición de Cuentas

El propósito fundamental de este dispositivo es hacer efectivos los compromisos que asume cada centro de responsabilidad al interior de la organización, así como posibilitar la corrección y mejora oportuna de las decisiones, programas, proyectos, etc.

- Es el mecanismo que formaliza el intercambio de información sobre la evolución experimentada por la gestión institucional en sus distintos niveles y dimensiones.
- Es la base para la instrumentación de los sistemas de control e información gerencial.
- Es un método institucionalizado a todo nivel de la organización.
- Establece la mediación entre eficacia y eficiencia.
- Conlleva a armonizar consideraciones entre lo político y lo técnico, lo estratégico y lo operativo, así como entre el corto y el largo plazo.
- Es un método de evaluación y debe poseer criterios claros de premiación y penalización.

124

Sus beneficios se resumen en lo siguiente:

- Como práctica de trabajo institucionalizada, genera la sinergia requerida para el cambio institucional.
  - Genera presión sobre los otros dispositivos: obliga a priorizar, definir proyectos con objetivos y metas bien definidas.
  - Rescata el valor de los sistemas de seguimiento y evaluación.
  - Promueve la responsabilidad y el compromiso institucional.
-

## VI.- Consideraciones Finales

El PES, es un método concebido más para el diseño de políticas que para la formulación de proyectos. Es efectiva para el abordaje de problemas complejos; cuenta con técnicas rigurosas de construcción del modelo explicativo apropiadas para situaciones multicausales; contempla el análisis del campo de gobernabilidad del actor-plan, así como de viabilidad de las operaciones.

Se trata de un método exhaustivo que pretende abarcar en profundidad el conjunto de tareas de la planificación. No obstante, su mayor potencialidad está vinculada a la explicación situacional, la formulación de estrategias y el análisis de gobernabilidad y de viabilidad.

Finalmente, el Método PES, es una herramienta multidisciplinaria. Una virtud significativa que tiene, es su carácter flexible, aspecto que la hace muy manejable y útil para organizaciones de toda naturaleza, es una verdadera herramienta de gerencia política, porque su aplicación permite intervenir en escenarios de alta incertidumbre y de poder compartido.

Herramienta de Planificación Institucional:

**PLANIFICACIÓN  
ESTRATÉGICA  
INSTITUCIONAL  
(PEI)**

---

## Contenidos

<b>I.- Introducción .....</b>	<b>130</b>
Marco Legal .....	131
Definiciones Conceptuales .....	131
Plan .....	132
Planificación .....	132
Características Generales de la Planificación .....	133
Ciclo de la Planificación .....	135
La Planificación Estratégica Institucional.....	135
Características de la Planificación Estratégica Institucional .....	137
<b>II.- Estructura Básica del Plan Estratégico Institucional .....</b>	<b>138</b>
Marco Estratégico.....	138
Marco Operativo .....	138
<b>III.- El Marco Estratégico del PEI .....</b>	<b>139</b>
Organización.....	139
Identificación de Competencias .....	140
Formulación del Diagnóstico Institucional .....	142
Insumos para la Elaboración del Diagnóstico .....	143
Procedimiento .....	144

---



Análisis Situacional .....	144
Análisis FODA .....	146
<b>Formulación de los Elementos Orientadores de la Institución .....</b>	<b>151</b>
Formulación de la Misión .....	151
Formulación de la Visión .....	153
Los Fundamentos Filosóficos: Principios y Valores.....	155
<b>Identificación de las Áreas de Éxito y Factores de Éxito .....</b>	<b>155</b>
Áreas de Éxito (AE) .....	156
Factores de Éxito (FE) .....	156
Identificación de Factores de Éxito.....	157
<b>Formulación de los Objetivos Estratégicos Institucionales .....</b>	<b>159</b>
Insumos para la Formulación de los OEIs.....	160
Características de los Objetivos Estratégicos Institucionales.....	160
<b>Formulación de las Políticas Institucionales .....</b>	<b>162</b>
Definición de Política Institucional .....	162
Criterios para Diseñar Políticas Institucionales.....	162
Priorización de Políticas.....	164
<b>Formulación de los Objetivos Estratégicos Específicos .....</b>	<b>165</b>
<b>IV.- El Marco Operativo del PEI.....</b>	<b>167</b>
<b>La Programación Plurianual .....</b>	<b>167</b>
Metas y Programación Plurianual .....	167

---

<b>Formulación del Presupuesto Plurianual .....</b>	<b>168</b>
Estimación Plurianual de Recursos.....	168
<b>Formulación de la Estructura Programática .....</b>	<b>169</b>
Programa .....	170
Proyecto .....	170
Actividad.....	170
Tipos de Actividad .....	171
<b>Programación Plurianual del Gasto .....</b>	<b>173</b>
<b>Ejecución, Seguimiento y Evaluación del PEI .....</b>	<b>174</b>
Ejecución del PEI .....	174
Operativización del PEI .....	174
Organización Institucional .....	175
Seguimiento y Evaluación del PEI .....	177
Objetivos del Seguimiento y Evaluación.....	178
Indicadores de Evaluación del PEI .....	179
Características de los Indicadores .....	180
<b>V.- Consideraciones Finales.....</b>	<b>181</b>

## I.- Introducción

Diversas instituciones nacionales y extranjeras, formulan periódicamente sus planes; para ello, las metodologías empleadas, no difieren mucho unas de otras; no obstante, estas guías de trabajo en algunas ocasiones son extremadamente ampulosas y desagregadas, razón por la cual disminuyen su sentido práctico. La presente guía, tiene una estructura que procura incorporar sólo los aspectos más necesarios para hacerla sencilla y manejable. Para conseguir este propósito, se han revisado diversos textos, entre los cuales vale la pena mencionar algunos trabajos valiosos y de gran calidad, desarrollados por instituciones como el Centro Nacional de Capacitación (CENCAP) de la Contraloría General, la ex Prefectura del Departamento de La Paz y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del hermano país Ecuador, entre otros.

130

El Plan Estratégico Institucional (PEI), es un instrumento de planificación de mediano y largo plazo que debe ser elaborado de manera obligatoria por todas las entidades de la administración pública; el mismo, contempla la definición de los objetivos estratégicos y los programas a realizar para su logro, sujetos a la disponibilidad de recursos, a las competencias institucionales asignadas en su norma de creación y a los objetivos, políticas, programas y proyectos establecidos en el Plan de Desarrollo, y en los Planes Sectoriales de Desarrollo, en sus distintos niveles.

El PEI, integra los sistemas de planificación, programación de inversiones y de operaciones, posibilitando la concreción de las políticas públicas. Es un instrumento de gestión, articulador entre la planificación del desarrollo de mediano y largo plazo (PND, PDDES, PDMs) y la planificación operativa de corto plazo (POA).

Mediante la Planificación Estratégica Institucional, se busca establecer los principales lineamientos para el mediano y largo plazo y su relación con el Programa de Operaciones (POA), constituyendo de esta manera, un aporte valioso a la gestión por resultados. La Planificación Estratégica Institucional integra los sistemas de planificación, programación de inversiones y de operaciones, posibilitando la concreción de las políticas públicas.

---

## Marco Legal

El marco normativo de la planificación en nuestro país, está determinado por la nueva Constitución Política del Estado (7 de febrero de 2009), en la cual incorpora dos nuevos niveles (Regional e Indígena Originario Campesino), constituyendo de esta manera el Estado Plurinacional con cinco niveles.

La Constitución Política del Estado, en su artículo 316, inciso 1, señala que “...La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales”; en consecuencia, todos los aspectos inherentes a la planificación en el marco de la nueva arquitectura jurídica boliviana, estarán en la nueva norma: el SPIE. Sin embargo, los aspectos relacionados a la planificación de las entidades del sector público, contemplados en Ley 1178 y sus subsistemas de planificación y control gubernamental, están vigentes.

131

Actualmente, el Ministerio de Planificación del Desarrollo, determina las Directrices de Planificación, que tienen por objeto establecer los lineamientos generales y específicos para articular la programación de operaciones con los planes de desarrollo nacional, sectorial, territorial e institucional, de todas las entidades públicas, que administran recursos fiscales, a nivel nacional, sectorial, territorial e indígena originario campesino, en el marco de la Constitución Política del Estado.

Su ámbito de aplicación son todas las entidades del sector público a nivel nacional, sectorial, departamental, regional municipal, territorial e indígena originario campesino, independientemente de la fuente de financiamiento y organismo financiador.

## Definiciones Conceptuales

Existen diversas definiciones y acepciones para definir la planificación, todas parecen estar centradas en un común denominador: el tiempo. Se planifica para el futuro, con el propósito que crear el curso de acción de los acontecimientos venideros.

Para introducirnos en el proceso de planificación, vale la pena unificar algunos conceptos, que nos permitirán homogenizar los procedimientos y la construcción de herramientas e instrumentos metodológicos.

---

## Plan

El término “plan” proviene del latín, significa “espacio que ocupa la base de un edificio”; más tarde se entendió como “diseño de un edificio”, o, más precisamente, “distribución del espacio que ocupa la base de un edificio”. Lo que podría equivaler a “esquema básico de diseño de cimientos y base de un edificio”. Siglos después, su sentido se amplió hasta significar la “representación gráfica de cualquier lugar” (1600).<sup>41</sup>

El plan significaba entonces la prefiguración y el diseño de una planta edilicia, lo que hoy conocemos por “plano”. Era el resultado esperado y deseado de una obra por construirse. Más tarde (1737) el plan es definido como “escrito en que se apuntan las grandes líneas de una cosa”.<sup>42</sup>

## Planificación

132

- “La planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos. Por ello, cuando se la aplica a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla”<sup>43</sup>.
- “La planificación implica actividades futuras y concierne a las decisiones que se proponen y el futuro resultado de las decisiones del presente (...)”<sup>44</sup>.
- “La planificación es algo que se lleva a cabo antes de efectuar una acción, es un proceso que se dirige hacia la producción de uno o más futuros deseados que no es muy probable que ocurran a menos que se haga algo al respecto”<sup>45</sup>.
- “Planear no es eliminar la intuición. Es eliminar la improvisación. El planeamiento es un método de trabajo por medio del cual las cosas se “preparan”, concomitantemente se acompaña la acción y

41 Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, 5ª Edición, Joan Corominas, Ed. Gredos, Madrid, 1976.

42 *Ibid.*

43 Luis Lira, Revalorización de la Planificación del Desarrollo, ILPES, Santiago de Chile, 2006.

44 Gómez Ceja, Guillermo: “Planificación y Organización de Empresas”. Editorial Edicol, México, 1976.

45 Ackoff, Russell, “Rediseñando la empresa del futuro”, Editorial Limusa, México, 1993.

se aprende de lo que en realidad sucede”<sup>46</sup>.

- “La planificación provee un enfoque racional para lograr objetivos preseleccionados, permite salvar la brecha que nos separa del sitio al que queremos ir. La planificación es un proceso que requiere un esfuerzo intelectual, requiere determinar conscientemente los cursos de acción a seguir y basar las decisiones en propósitos, conocimientos y estimaciones bien definidos”<sup>47</sup>.
- “Planificar es intentar modificar a partir de la voluntad humana el curso de los acontecimientos”<sup>48</sup>.
- “Sus instrumentos (de la libertad y voluntad del hombre) son los planes que bajo las formas más diversas tienen como contenido común la conciencia y la intencionalidad, opuestos a la fatalidad y al azar”<sup>49</sup>.

Con todas las definiciones vistas, desde la perspectiva de la gestión pública, se puede concluir que planificación es diseñar una hoja de ruta que permita construir un futuro deseado, en un marco que propenda al desarrollo integral que permita reducir las desigualdades y brechas de género, étnico culturales, intergeneracionales, sociales y territoriales, previendo los recursos necesarios para el efecto.

### Características Generales de la Planificación

El proceso de planificación se caracteriza por ser:

**Sociopolítico.** Porque se trata de un proceso de interacción permanente entre Estado y Sociedad, que articula visiones, intereses y expectativas, convirtiéndolos en objetivos comunes e incidiendo en decisiones sobre asignación óptima de recursos públicos<sup>50</sup>.

46 Levy, Alberto, “Planeamiento Estratégico”, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1981.

47 Koontz, H. Y Weihrich, H., “Administración, una perspectiva global”, Editorial Mc.Graw Hill, 4ª Edición, México, 1995.

48 Leiferman, Uriel, “Nociones organizacionales críticas para el proceso de planificación”, Ficha Técnica de Contenidos, INAP, 1996.

49 Massé, Pierre, “El plan y el antiazar”. Ed. Nueva Colección Labor, Buenos Aires, 1966.

50 Guía Metodológica de la Planificación Estratégica Institucional, PDLP 2008

- **Técnico.** Pues se trata de un conjunto ordenado, secuencial, interdependiente y cuantificado, de actividades, recursos, responsabilidades institucionales y resultados, que instrumentan el logro de objetivos y metas. Se basa en mediciones de costo, operación y resultado, para seguir y evaluar las acciones ejecutadas y los resultados obtenidos, comparando con acciones y resultados previstos<sup>51</sup>.
- **Continuo y Retroalimentado.** Toda vez que el proceso de planificación se realiza en cada periodo plurianual y anual. La evaluación de proceso y resultado retroalimenta sistemáticamente nuevos procesos de formulación<sup>52</sup>.
- **Estratégico.** Concentra su atención en aspectos focales de las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible, que representan ventajas o desventajas para la competitividad del Estado y de la Sociedad en el contexto regional, nacional o internacional, proponiendo cambios en la realidad con el fin de generar impacto en el mediano y largo plazos. En virtud de lo anterior la planificación implica establecer prioridades, a tiempo de definir objetivos, metas, políticas, acciones y asignar recursos para el desarrollo sostenible del país<sup>53</sup>.
- **Concertado.** El diálogo nacional, las mesas de consulta y concertación departamental, regional y municipal, los talleres y reuniones se constituyen en mecanismos, instrumentos y escenarios de participación efectiva, en cada nivel de planificación. Estos mecanismos y escenarios darán lugar a la suscripción de acuerdos o pactos de carácter productivo, social e institucional, que materializan la corresponsabilidad de los diferentes actores participantes en el proceso de planificación<sup>54</sup>.
- **Descentralizado.** La definición y ejecución de objetivos, metas, políticas, asignación de recursos se produce en escenarios

---

51 *Ibíd.*

52 *Ibíd.*

53 *Ibíd.*

54 *Ibíd.*

funcionales, institucionales y territoriales que gozan de competencias y recursos propios, jurisdicción territorial definida y capacidad de decisión independiente. Los actores descentralizados toman decisiones propias en interacción con la sociedad para optar por los objetivos, medios y recursos acordes con su particularidad espacial, social y cultural<sup>55</sup>.

- **Preventivo.** Como expresión básica y solidaria de la sociedad, a través de la cual se adscribe plenamente al propósito común de planificar el desarrollo sostenible a partir de la gestión de riesgos naturales, socioeconómicos y tecnológicos<sup>56</sup>.

### Ciclo de la Planificación

El ciclo de la planificación comprende tres fases:

1. **Formulación del Plan**, este proceso contempla el diagnóstico y análisis de la realidad en la que opera la entidad y la propuesta de acciones orientadas a modificar el entorno y solucionar los problemas y necesidades identificados.
2. **Implementación del Plan**, es la ejecución de las acciones propuestas en el plan conforme a la programación plurianual y anual elaboradas.
3. **Seguimiento y Evaluación**, consiste en la verificación oportuna del cumplimiento de las acciones programadas y el análisis de los resultados obtenidos a fin de conocer si el plan, los objetivos y los resultados se corresponden con las necesidades identificadas en la fase de diagnóstico y con la misión de la institución.

### La Planificación Estratégica Institucional

La Planificación Estratégica Institucional es el proceso a través del cual cada entidad establece, sobre la base de su situación actual, del contexto que la rodea, de las políticas nacionales, intersectoriales, sectoriales y territoriales, y de su rol y competencias, cómo debería actuar para brindar de forma efectiva y eficiente servicios y/o productos que le permitan

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid.



garantizar derechos a través del cumplimiento de las políticas propuestas y sus correspondientes metas<sup>57</sup>.

El proceso de planificación institucional permitirá a cada entidad:

- Lograr coherencia y racionalidad de las acciones, a través del enlace entre las políticas nacional y sectorial, y los medios propuestos para alcanzarlos.
- Enfrentar los principales problemas, proporcionando un marco útil para tomar decisiones en forma coordinada.
- Introducir nuevas y mejores formas del quehacer público, a través del reconocimiento de las competencias y responsabilidades de cada entidad.
- Ubicar un mecanismo al más alto nivel para la sostenibilidad de los enfoques transversales.
- Mejorar su desempeño a través del establecimiento de un sistema de seguimiento permanente.
- Crear un sentido de pertenencia a la institución.
- Mejorar las relaciones entre las y los servidores de la institución, a través del diálogo y la construcción de una visión compartida.
- Comprometer a las y los directivos a impulsar el logro de los objetivos planteados y evitar que el proceso de planificación quede en buenas intenciones.
- Optimizar dinero, tiempo y esfuerzo.
- Trabajar con una visión integral del desarrollo y la igualdad entre actores/as diversos/as.
- Planificar para modificar modelos anacrónicos, que mantienen injusticias, pobreza, desarraigo, y desempoderamiento de segmentos significativos de la población.

## Características de la Planificación Estratégica Institucional

Entre algunas de las características más importantes de la Planificación Estratégica Institucional, podríamos decir que es<sup>58</sup>:

- **Jerárquica**, requiere de voluntad política, es promovida y validada por las autoridades de las entidades. La planificación de cada institución iniciará con el aval de la máxima autoridad de la entidad, que emitirá un conjunto de directrices y prioridades que orientarán el proceso.
- **Dinámica y Flexible**, es un ejercicio continuo, se desarrolla con una frecuencia determinada. Las intervenciones deben revisarse, retroalimentarse y, de ser el caso, modificarse si lo planificado no está cumpliendo con las metas establecidas para el período.
- **Participativa**, involucra a actores y actoras internos/as de las entidades, tanto del nivel central como del desconcentrado. El proceso de planificación institucional debe ser participativo e inclusivo ya que cada servidor o servidora, desde su campo de acción, tiene una percepción distinta de los problemas y de las posibles soluciones. En el caso de instituciones con estructuras desconcentradas es fundamental que la planificación institucional involucre tanto a las y los servidores del nivel central como del desconcentrado, pues esto permitirá que todos conozcan el trabajo de los demás y la problemática existente en los otros espacios, que posiblemente son causas o efectos de la realidad de otras unidades.

137

La participación de las servidoras y los servidores de la institución brindará, entre otras cosas, sostenibilidad a la planificación. Es decir, logrará que, pese a situaciones de cambio, esta guarde vigencia y continuidad.

- **Realista**, recopila las necesidades de la institución para la consecución de sus metas y toma en cuenta los recursos disponibles. El plan debe tener un carácter eminentemente práctico, orientado a la acción y, en última instancia, a la transformación de la realidad en un futuro

---

58 Ibid.

más o menos inmediato.

- **Incluyente**, a partir de un enfoque basado en derechos, incorpora los enfoques territorial y de igualdad (de género, étnico-cultural, generacional, de discapacidad y movilidad), así como el enfoque ambiental.

## II.- Estructura Básica del Plan Estratégico Institucional

El PEI tiene la siguiente estructura<sup>59</sup>:

### Marco Estratégico:

• Organización
• Identificación de Competencias (mandato legal y social)
• Diagnóstico Institucional
• Formulación de los elementos orientadores de la institución (Misión y Visión)
• Identificación de Áreas y Factores de Éxito
• Objetivos Estratégicos
• Políticas Institucionales

138

### Marco Operativo

• Programación Plurianual
• Estructura Programática
• Ejecución, Seguimiento y Evaluación

<sup>59</sup> La Planificación Estratégica Institucional como vínculo entre la Planificación del Desarrollo y la Programación de Operaciones, Contraloría General de la República, CENCAP, pág. 16

### III.- El Marco Estratégico del PEI

#### Organización

Es importante que las organizaciones, previo a llevar adelante el proceso de la formulación del Plan Estratégico Institucional, cuenten con un compromiso verdadero al interior de la organización, expresado en un recurso crítico indispensable: Voluntad Política. La voluntad política debe nacer del mando directivo; sin embargo, es importante recordar que el Plan Estratégico Institucional al margen de contar con la “voluntad política” de los directivos, no es una herramienta opcional, es obligatoria y debe ser creada e implementada por mandato legal.

El proceso de organización, debe contar una instancia formal responsable de todas las actividades que se vayan a desarrollar en la planificación. El proceso de organización contempla los siguientes pasos:

**Conformación de un Equipo Técnico de la Institución (ETI)** responsable de la organización, coordinación y formulación del PEI. Este equipo técnico, deberá estar conformado por funcionarios públicos con poder de decisión del nivel ejecutivo, medio y técnico - operativo de la entidad, de manera que la responsabilidad no sólo sea de la instancia de planificación<sup>60</sup>.

Presentación de un presupuesto, para su incorporación en el POA de la institución, con objetivos, operaciones, monto requerido y la fuente de financiamiento para la realización del proceso de elaboración del PEI, tomando en cuenta trabajos de gabinete y talleres participativos a realizarse<sup>61</sup>.

Recopilación y sistematización de:

- Información sobre la ejecución de anteriores planes de desarrollo e institucionales, programas, proyectos y/o actividades.
- Información sobre seguimiento y evaluación de planes de desarrollo e institucionales, programas, proyectos y/o actividades.

<sup>60</sup> La Planificación Estratégica Institucional como vínculo entre la Planificación del Desarrollo y la Programación de Operaciones, Contraloría General de la República, CENCAP, pág. 18

<sup>61</sup> *Ibid.*

- Información sobre aspectos relacionados con el comportamiento del POA y el Presupuesto.
- Datos estadísticos relacionados a aspectos financieros y presupuestarios, es decir, presupuesto programado y ejecutado, activos y pasivos, flujo de caja, etc.
- Disposiciones legales que rigen la entidad y convenios interinstitucionales nacionales e internacionales que se encuentran en vigencia y/o ejecución.
- Trabajo en gabinete para la identificación de competencias y productos, es decir, que bienes, normas y servicios produce la entidad en función a sus facultades.
- Realización de talleres participativos, para la concertación y validación de la propuesta preliminar del PEI, elaborada por el ETI, con asistencia técnica y capacitación, por parte de la entidad rectora de planificación, a fin de generar capacidades en los equipos técnicos de la entidad.
- Gestión para la aprobación del PEI por la MAE de la institución y su posterior publicación y difusión.
- Cronograma de trabajo, con actividades, tiempos, insumos y responsables para la ejecución del PEI.

## Identificación de Competencias

### a) Mandato Legal

La formulación del Plan Estratégico Institucional, comienza a partir del momento en el que la institución identifica con claridad cuál es su mandato, vale decir que productos debe generar para la sociedad, en el marco de su misión institucional y marco legal regulatorio.

- **Competencias.** Son las atribuciones y facultades asignadas a las entidades mediante disposiciones legales (Constitución Política del Estado, Ley, Decretos u Otras Disposiciones Legales), que establecen el rol de las entidades del sector público.
-

- **Atribuciones.** Son competencias genéricas, cuando varias o todas las instituciones deben realizar ciertas funciones similares.
- **Facultades.** Son competencias específicas, cuando sólo una entidad e institución realiza determinadas funciones.
- **Productos.** Precisadas las competencias con base en las Facultades, se identifican los productos genéricos de la entidad, en términos de Bienes, Normas y/o Servicios:
- **Bienes.** Son productos físicos y/o tangibles. Son acumulables y sujetos a desgaste y depreciación. Ej. Infraestructura en salud, educación, etc.
- **Normas.** Son productos que orientan acciones y conductas de sectores, departamentos, regiones, municipios, actores y entidades. Ej. Planes, políticas, leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones, reglamentos, etc.
- **Servicios.** Son prestaciones intangibles. Ej. Educación, comunicación, salud, auditorías, fiscalización, legislación, difusión, asistencia técnica, capacitación, etc.
- **Usuarios.** Son los beneficiarios de los productos (bienes, servicios o normas), generalmente es la población en primera instancia y también las entidades.

### Procedimiento:

- Describir la disposición legal
- Describir la competencia
- Identificar el producto terminal
- Identificar al usuario del producto terminal

CUADRO 1.- INSTRUMENTO

Ref. Clave	Atribución y/o Facultades	Productos Intermedios			USUA-RIOS INTERME-DIOS	Productos Terminales			USUARIOS TERMINALES
		Bienes	Normas	Servicios		Bienes	Normas	Servicios	

Fuente.- Guía Metodológica de la Planificación Estratégica Institucional, ex PDLP 2008

### b) Mandato Social

142

El mandato social implica la determinación de la contribución de la Entidad a las políticas de los planes de desarrollo, a través de sus áreas funcionales, reconociendo su mandato social.

Sea la organización que fuere, gobierno nacional, gobernaciones departamentales, gobiernos municipales u otras entidades, se determina la contribución a los objetivos y políticas de desarrollo a través de la producción institucional: bienes, normas y/o servicios de la entidad, quienes formularán posteriormente sus objetivos y políticas institucionales bajo este marco.

### Formulación del Diagnóstico Institucional

El diagnóstico de la institución nos permitirá conocer la situación actual de la entidad, sus capacidades y limitaciones y la forma en la que opera la entidad.

Este análisis debe considerar aspectos como:

- **Planificación.** Determinar si la entidad tiene planes (estratégico, operativo, etc.) y si estos son claros y adecuados; las estrategias y servicios institucionales son consistentes con las políticas públicas; existen mecanismos y/o procesos de seguimiento y evaluación en base a objetivos y metas que permiten evaluar permanentemente la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios de la entidad; y, de

existir planes, verificar si estos cuentan con financiamiento<sup>62</sup>.

- **Estructura organizacional.** Evaluar si las unidades administrativas responden a los procesos que la entidad ejecuta; si existe adecuada cooperación intrainstitucional; cómo es su operatividad: desconcentrada, descentralizada, etc.; si su modelo de gestión implementado está acorde al tipo de estructura de la entidad<sup>63</sup>.
- **Talento humano.** Analizar si la entidad cuenta con el personal suficiente; es personal competente para desempeñar su función; existe compromiso con la institución; las políticas y procedimientos de selección, capacitación y manejo del personal son adecuados, incluyentes e incorporan enfoques para la igualdad de género, étnico-cultural, generacional, de discapacidad y movilidad<sup>64</sup>.
- **Tecnologías de la información y comunicaciones.** Identificar si se dispone de infraestructura tecnológica adecuada; se dispone de sistemas de información para los procesos agregadores de valor; si los sistemas informáticos de soporte a los procesos de apoyo son adecuados<sup>65</sup>.
- **Procesos y procedimientos.** Evaluar si la gestión se desarrolla por procesos; existen manuales de procesos y procedimientos; los procesos son ágiles y simplificados; los procesos de apoyo administrativo y financiero funcionan adecuadamente<sup>66</sup>.

143

### Insumos para la Elaboración del Diagnóstico

- Documentos relacionados con los reglamentos, estatutos y personería jurídica.
- Planes institucionales (último formulado).
- La historia de la organización (si la hay).

62 SENPLADES, Quito 2011, pág. 19

63 *Ibid.*

64 *Ibid.*

65 *Ibid.*

66 *Ibid.*



- Evolución del presupuesto institucional.
- Esta documentación debe obtenerse con anterioridad a la reunión o taller de planificación, pues es uno de los insumos a emplearse.

## Procedimiento

Para elaborar la descripción de la institución, es recomendable formar un equipo técnico liderado por el área responsable de la planificación institucional, y conformado además por otros personeros, principalmente servidores que han permanecido mayor tiempo en la institución, ya que ellos son quienes guardan la memoria institucional.

El diagnóstico de la entidad puede obtenerse mediante la aplicación de instrumentos como entrevistas, encuestas y/o grupos focales. Con toda esta información es conveniente realizar un análisis sistémico, distinguiendo los síntomas de causas más profundas y los efectos que producen.

144

## Análisis Situacional

### a) Análisis de contexto

El análisis de los factores externos a la institución permitirá conocer los aspectos políticos, económicos, sociales, tecnológicos, culturales, laborales, entre otros, que determinarán las intervenciones de las instituciones.

- **Político.** Contextualiza el entorno político en el que la institución desarrolla sus acciones. Este análisis es fundamental, ya que la situación política y jurídica permite dar continuidad a las intervenciones e incide en el desarrollo. Asimismo, influye en la consolidación de las capacidades institucionales<sup>67</sup>.
- **Económico.** Caracteriza el entorno económico que le rodea y la situación de la institución en cuanto a fuentes de financiamiento, la disponibilidad de recursos para desarrollar las acciones, programas y proyectos que le permitirán cumplir con lo establecido en las

67 SENPLADES, Quito 2011, pág. 20

políticas nacionales y sectoriales<sup>68</sup>.

- **Social.** Incluye el análisis de la población tomando en cuenta la diversidad de género, etaria y étnico cultural, entre otras, a la que la institución encamina sus acciones. En este punto es fundamental considerar los principios protectivos y prioridades sociales que están contemplados en la nueva Constitución Política del Estado<sup>69</sup>.
- **Tecnológico.** El acelerado desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) abre un abanico de oportunidades que las instituciones deben identificar para aprovecharlas e incorporarlas en la gestión como medio para una administración pública más eficiente que ofrezca productos y servicios de calidad para la sociedad<sup>70</sup>.
- **Cultural.** Considerando que la Constitución establece que el Estado boliviano es plurinacional e intercultural, con identidades diversas, las instituciones deben incluir un análisis minucioso de los factores culturales y del ámbito de acción de la misma, que le permitan aportar al mandato constitucional y reducir las brechas existentes de género, generacionales, étnico-culturales, sociales y económicas, y orientar la gestión institucional hacia el fortalecimiento de la interculturalidad, como principio básico para el afianzamiento de la democracia inclusiva y la garantía de derechos.

145

## b) Análisis sectorial y diagnóstico territorial

Es muy importante que las instituciones realicen un análisis a profundidad del sector al que pertenecen. Este análisis comprende la identificación y cuantificación de las principales variables que permiten determinar las condiciones del sector en el nivel territorial.

Por lo tanto, es necesario examinar los problemas y las variables relativos a cada sector, puesto que ello favorece a la mejor comprensión de la realidad. Todo esto posibilitará determinar el accionar que cada uno de

---

68 Ibid.

69 Ibid.

70 Ibid.

los sectores incorporará para dar respuesta a la problemática, la misma que debe ser desglosada y detallada priorizando y asignando los recursos necesarios para su solución.

### **Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas)**

El primer paso para conocer el estado de situación de una institución u organización es la elaboración del diagnóstico institucional; el mismo, constituye la radiografía interna a nivel vertical y horizontal. El diagnóstico, es el primer insumo mediante el cual la entidad identifica la situación en la que se encuentra, para ejecutar el Plan.

Para realizar el diagnóstico, se utilizan diversas metodologías; una de ellas es el FODA, herramienta de fácil utilización y muy potente, si es que se realiza el proceso de su construcción con el debido cuidado, seriedad y calidad de la información que se va recopilando y procesando, tanto de actores clave directos como indirectos<sup>71</sup>.

146

El objetivo del diagnóstico es establecer el estado de situación presente de la organización, para responder con efectividad a las amenazas del entorno, superar las debilidades internas, aprovechando las fortalezas y oportunidades.

El diagnóstico tiene dos etapas:

#### **Sistematización de Información Institucional<sup>72</sup>**

Consiste en el relevamiento de la información y el análisis de la situación interna y del entorno por área funcional, en talleres participativos, utilizando para ello la matriz FODA, Árbol del Problema u otra técnica.

El análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) se inicia con el acopio de información sistematizada, tanto del entorno, como de la institución con relación a los productos priorizados, cuyo objetivo es encontrar la mejor relación entre las tendencias que se perciben del entorno y la potencialidad propia de la institución.

<sup>71</sup> Ver el apartado de la Matriz FODA en el mismo texto

<sup>72</sup> Guía Metodológica de la Planificación Estratégica Institucional, ex PDLP 2008

Se deberá hacer notar de manera explícita que la identificación de estos factores FODA, por parte de los funcionarios públicos, debe reunir algunos atributos básicos para que los mismos puedan distinguir:

- Lo relevante de lo irrelevante.
- Lo externo de lo interno.
- Lo viable de lo inviable.
- Los aspectos ligados a los productos priorizados.

#### **a) Análisis Interno: Se analizan las Fortalezas y Debilidades.**

- **Fortalezas:** Son factores de tipo interno que posee la institución en mejores condiciones y que implican ventaja sobre los demás. La institución puede emplear estos elementos para lograr sus objetivos y mejorar su posición. Son aquellos aspectos internos en los que la institución es fuerte y debe mantener o mejorar para posicionarse adecuadamente en la administración pública.
- **Debilidades:** Son restricciones, defectos o inconsistencias de la entidad, que constituyen un obstáculo para la consecución de los objetivos y una disminución en la posibilidad de desarrollarlos. Son aspectos negativos de tipo interno que se tienen y que por el solo hecho de poseerlos la hacen vulnerable en su accionar. Aspectos internos en los que se debe mejorar para lograr una posición más competitiva.

#### **b) Análisis Externo: Se analizan las Oportunidades y Amenazas.**

- **Oportunidades:** Son aquellas circunstancias o situaciones del entorno, fuerzas que surgen desde fuera de la institución, pero que afectan sus decisiones y acciones internas, así como sus actividades y desarrollo. Son potencialmente favorables para la entidad en la perspectiva de su productividad, constituye una tendencia en el entorno que puede permitir mejorar su posición, correspondiendo a aspectos del contexto que pueden ser aprovechados ventajosamente.

- **Amenazas:** Son aquellas circunstancias o situaciones del entorno desfavorables para la institución, que pueden afectar negativamente de no tomarse las medidas necesarias en el momento oportuno. Si no se toma una determinada acción estratégica ante esta tendencia desfavorable, que proviene del entorno, puede llevarla a su estancamiento o incluso a su desaparición.

El análisis por área funcional de las variables del espacio interno y del entorno en la matriz FODA, se resumen en el siguiente cuadro:

CUADRO 2.- IDENTIFICACIÓN DE FACTORES INTERNOS Y EXTERNOS POR ÁREA FUNCIONAL

FODA	
<p><b>Fortalezas</b></p> <p>¿Cuáles son las condiciones favorables con las que la entidad cuenta en la actualidad y que facilitan su desempeño?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización</li> <li>• Coordinación</li> <li>• Información y Comunicación</li> <li>• Recursos Humanos y financieros</li> <li>• Equipamiento</li> <li>• Relaciones</li> </ul>	<p><b>Oportunidades</b></p> <p>¿Cuáles son los factores externos o las fuerzas del entorno que condicionan positivamente su desempeño?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspectos económicos</li> <li>• Situación social</li> <li>• Intereses políticos</li> <li>• Tecnología disponible</li> <li>• Situación normativa</li> <li>• Actores institucionales</li> </ul>
<p><b>Debilidades</b></p> <p>¿Qué elementos de la actual estructura interna de la entidad son inadecuados para su desempeño?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización</li> <li>• Coordinación</li> <li>• Información y comunicación</li> <li>• Recursos humanos y financieros</li> <li>• Relaciones internas</li> </ul>	<p><b>Amenazas</b></p> <p>¿Cuáles son los factores externos o las fuerzas del entorno que condicionan negativamente su desempeño?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspectos económicos</li> <li>• Situación Social</li> <li>• Intereses políticos</li> <li>• Tecnología disponible</li> <li>• Situación normativa</li> <li>• Actores institucionales</li> </ul>

Fuente.- Guía Metodológica de la Planificación Estratégica Institucional, ex PDLP 200

### c) Cruce de Variables

La matriz de cruce de variables contribuye a determinar las potencialidades o ventajas comparativas y competitivas que tiene la institución en base a la combinación de sus fortalezas internas y sus oportunidades externas, y que señalan las acciones más prometedoras para la entidad en torno a identificar objetivos estratégicos y políticas institucionales.

Por el contrario, las limitaciones determinadas por una combinación de debilidades y amenazas significan una seria advertencia ya que constituyen la expresión de las condiciones de fracaso. Los riesgos y desafíos exigen una cuidadosa consideración a la hora de establecer la orientación que la institución deberá seguir hacia el futuro deseable, en la medida que constituyen condiciones críticas.

CUADRO 3.- CRUCE DE VARIABLES

Factores Externos	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
Factores Internos		
<b>FORTALEZAS</b>	Potencialidades	Riesgos
<b>DEBILIDADES</b>	Desafíos	Limitaciones

Fuente.- Guía Metodológica de la Planificación Estratégica Institucional, ex PDLP 2008

El cruce de variables del diagnóstico realizado con la técnica FODA, es un insumo más para la formulación de las políticas institucionales.

En este contexto la institución, para formular e implementar el PEI, debe tratar de realizar acciones que obtengan beneficios de las fortalezas internas, que aprovechen las oportunidades externas, que mitiguen las debilidades internas y eviten o aminoren el impacto de las amenazas externas.

## Consolidación del Diagnóstico<sup>73</sup>

Con los insumos provenientes del trabajo de gabinete y de los talleres participativos de planificación institucional de mediano plazo, así como, de diagnósticos situacionales realizados en las áreas funcionales de la entidad y los existentes, el equipo facilitador deberá proceder a la elaboración del diagnóstico consolidado, determinando:

- Las condiciones internas favorables y las restricciones o condiciones internas desfavorables de la institución, identificando aquellas que son recurrentes y comunes a todas las áreas.
- Las fuerzas o factores ambientales que afectan a la institución positiva o negativamente, identificando aquellas que son recurrentes y comunes a todas las áreas.
- Las potencialidades, limitaciones, desafíos y riesgos, del cruce de variables de toda la institución y que emergen del análisis combinado de la situación interna y del entorno de la entidad.

150

El diagnóstico consolidado implica el análisis global de los factores internos y externos de la entidad y del análisis combinado de los mismos, que inciden positiva o negativamente en el cumplimiento de su Misión, en la concreción de su Visión y en la asunción de las responsabilidades institucionales.

El diagnóstico consolidado constituye el referente fundamental para la definición de los objetivos y políticas institucionales orientadas a promover el desarrollo institucional, y contribuir al desarrollo nacional, sectorial, departamental, regional, municipal e indígena originario campesino.

---

<sup>73</sup> Guía Metodológica de la Planificación Estratégica Institucional, ex PDLP 2008

## Diagnóstico Consolidado

Variable	Fortalezas que permiten a la entidad tomar ventaja de oportunidades  (Potencialidades)	Fortalezas que permiten a la entidad protegerse de amenazas  (Desafíos)

Variable	Debilidades que impiden a la entidad tomar ventaja de oportunidades  (Limitaciones)	Debilidades que no protegen a la entidad de amenazas  (Riesgos)

151

### Formulación de los Elementos Orientadores de la Institución

Los elementos orientadores de la institución permiten determinar a dónde queremos ir como institución, y hacen posible direccionar la acción de cada entidad hacia los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), planes departamentales de desarrollo (PDDs) y planes de desarrollo municipal (PDMs). Son elementos orientadores la Misión y la Visión institucionales

### Formulación de la Misión

La Misión, es la razón de ser de la institución, y parte del rol y las competencias de la misma. El consenso y la participación son elementos fundamentales a la hora de definir la misión, ya que permiten el compromiso y la motivación necesaria para movilizar a las y los integrantes de la organización<sup>74</sup>.

La misión abarca al ámbito de acción de la institución y a todos sus niveles. Responde a la naturaleza de las actividades institucionales y a la población a la que sirve. Se caracteriza por:

- Incorporar valores de la institución;

<sup>74</sup> SENPLADES, Quito 2011, pág. 22



- Identificar el ámbito de acción de la entidad;
- Transmitir lo que define a la institución, lo que le diferencia de otras entidades que trabajan en las mismas temáticas;
- Ser clara y positiva; y,
- Atraer la comprensión y el apoyo de entidades externas.

Para su formulación se debe responder cinco preguntas básicas:

- Identidad Institucional: es decir ¿Quiénes somos?
- Principales necesidades a satisfacer: ¿para qué existimos?
- Principales clientes y/o beneficiarios: ¿a quiénes nos debemos?
- Principales productos y/o servicios: ¿qué brindaremos?
- Principales principios y valores institucionales: ¿Cuál es nuestra filosofía?

En el cuadro 4 podemos apreciar de manera esquemática el proceso de formulación de la misión:

CUADRO 4.- DECLARACIÓN DE LA MISIÓN

Componentes de la declaración de la Misión	Preguntas a resolver en la declaración de la Misión	Declaración de la Misión Institucional
• Propósito mayor, razón básica para la existencia de la institución.	¿A qué se dedica la institución?	
• Productos	¿Cuáles son los productos que debe generar la institución?	
• Clientes o beneficiarios	¿Quiénes son los clientes o beneficiarios, más importantes y/o prioritarios y donde están ubicados?	
• Filosofía	¿Cuál es la base filosófica de nuestra institución (valores, creencias y aspiraciones)?	

Fuente.- La Planificación Estratégica Institucional como vínculo entre la Planificación del Desarrollo y la Programación de Operaciones, Contraloría General de la República, CENCAP, pág. 32

## Formulación de la Visión

Es una imagen proyectada del futuro deseado por la organización, es una declaración general que describe la situación a la que la institución desea llegar dentro de los próximos años<sup>75</sup>.

La construcción y formulación de la visión se nutre de los distintos puntos de vista de las y los servidores, y determina cómo debe ser la institución para cumplir con el marco legal y constitucional.

No se espera una declaración técnicamente perfecta (ni siquiera técnica), sino metafórica, emocional, que conmueva, que se sienta, que nos identifique con el futuro de la institución, en resumen lo más sencilla posible.

La definición de la Visión de la Misión implica una tarea colectiva del conjunto de los participantes en el proceso de planificación estratégica institucional, en tal sentido deberá realizarse en el taller de planificación y en una sesión plenaria.

153

Los componentes de la Visión son:

- Qué aspira a ser la entidad en el futuro
- Qué otras necesidades futuras se buscará satisfacer
- Qué otros segmentos de población y/o ámbitos futuros de atención
- Nuevos productos a brindar
- Nuevas competencias necesarias a desarrollar para lograr el liderazgo en el sector

Para ser realmente efectiva, una declaración de visión debe ser asimilada dentro de la cultura de la entidad, incorporar valores e intereses comunes. Comunicar entusiasmo y debe ser difundida interna y externamente. El líder de la entidad tiene la responsabilidad de comunicar la visión regularmente, crear situaciones que ilustren la visión, actuar como un modelo de rol dándole cuerpo a la misión, crear objetivos a largo, mediano

---

<sup>75</sup> SENPLADES, Quito 2011, pág. 22

y corto plazo que estén orientados hacia la visión y que sean coherentes con la misión, y animar a todo el personal a conjugar su visión personal con la de la entidad.

Una declaración efectiva de visión debe tener las siguientes características:

- Ser clara y alejada de la ambigüedad
- Que dibuje una escena
- Que describa el futuro
- Que sea fácil de recordar y con la que uno pueda comprometerse
- Que incluya aspiraciones que sean realista
- Que esté alineada con los valores y cultura de la entidad
- Que esté orientada a las necesidades del usuario

154

La pregunta motivadora es ¿Qué tipo de Institución aspiramos a ser de aquí a cinco años en función de cumplir con nuestra Misión?

Establecida la pregunta motivadora se procederá a la realización de una lluvia de ideas, a partir de la cual los participantes compartan una sola imagen de la entidad.

Para definir la visión de la entidad se utiliza el siguiente instrumento:

**CUADRO 5.- FORMULACIÓN DE LA VISIÓN**

En el año...	Con relación a la comunidad y el país	Con relación a los productos	Con relación a la misión	Con relación a la organización interna	Con relación a otros temas
En el año....., el Ministerio, la Gobernación Departamental, el Gobierno Municipal de .....es					

Fuente.- La Planificación Estratégica Institucional como vínculo entre la Planificación del Desarrollo y la Programación de Operaciones, Contraloría General de la República, CENCAP, pág. 34

En la última fila de la matriz para la identificación de la visión, se redacta la visión, en base a establecer cómo vemos a nuestra entidad en cinco años (1ª columna), con relación a nuestro municipio, departamento, región, sector o país (2ª columna), con relación a lo que producimos (3ª columna), con relación a nuestra razón de ser (4ª columna), con relación a la entidad y al personal que trabaja en ella (5ª columna) y con relación a otros temas afines (6ª columna).

### **Los Fundamentos Filosóficos: Principios y Valores**

Son un conjunto de normas y creencias consideradas deseables, que guían la gestión de la entidad; representan su orientación y cultura institucional. Toda organización tiene un conjunto de principios y valores, que pueden estar implícitos o explícitos, y deben ser analizados y, si fuera el caso, ajustados y redefinidos. Los principio y valores de una institución deben ser conocidos por los miembros de la misma, pues son los pilares fundamentales para el desarrollo de una cultura organizacional y promueven un cambio de pensamiento en las personas. Estos, una vez definidos y explicitados, se convierten en la inspiración y su pauta de comportamiento.

155

¿Cuál es la forma en la que hacemos nuestro trabajo?

¿Cuál es la forma en la que deberíamos hacer nuestro trabajo?

¿Qué ventajas ofrece la forma en la que hacemos nuestro trabajo?

¿Al interior de la institución se perciben relaciones de igualdad de oportunidades y trato para todos y todas?

¿La gestión institucional se realiza con liderazgo, compromiso y con el propósito de garantizar los derechos de la población en su diversidad?

### **Identificación de las Áreas de Éxito y Factores de Éxito**

Una vez formuladas o reconocidas la misión y la visión, se procede a identificar las áreas de éxito y los factores de éxito.

## Áreas de Éxito (AE)

Las áreas de éxito (AE) constituyen las distintas Dimensiones, Perspectivas o Ejes que deben permitir a la entidad lograr su Visión.

## Factores de Éxito (FE)

Los factores de éxito, se constituyen en elementos “claves” y esenciales para cumplir con los objetivos de las áreas de éxito, los mismos son identificados empleando el análisis causa-efecto.

CUADRO 6.- RELACION ENTRE AE Y FE

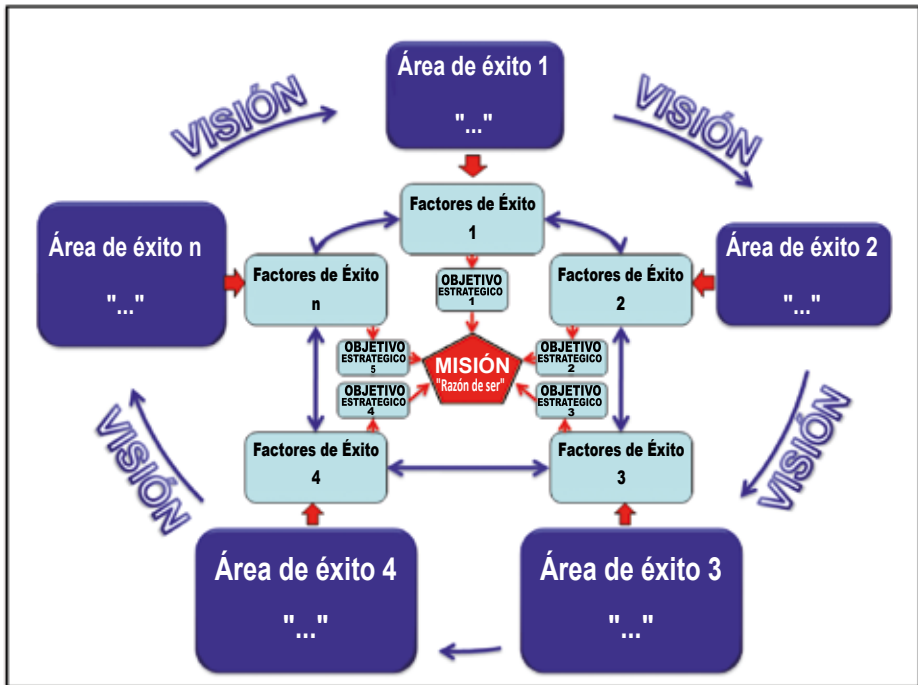
ÁREAS DE ÉXITO	FACTORES DE ÉXITO
AE 1.	FE 1.
AE 2.	FE 2.
AE 3.	FE 3.
AE n.	FE n.

Fuente.- Elaboración propia

La agrupación de factores de éxito afines y priorizados, definen un área de éxito. Se determinan en función de la contribución y el grado de influencia que tiene la entidad sobre la visión.

El cuadro 7, nos permite apreciar la relación sistémica entre las áreas de éxito (AE), factores de éxito (FE) y objetivos estratégicos.

CUADRO 7.- RELACIÓN SISTÉMICA ENTRE AE Y FE



Fuente.- Elaboración propia

### Identificación de Factores de Éxito

Considerando la Visión, y generando una lluvia de ideas, se procede a responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los elementos o factores que permitirían constatar que tenemos éxito en lograr la visión?
- ¿Cuáles son los factores que permitirían alcanzar la visión?
- ¿Cómo se sabe que la visión se ha realizado?

A partir de aquí se inicia el proceso de alineación total de la entidad con su Visión de Éxito

Para ello, se necesita identificar y listar los elementos o aspectos que se encuentran en la visión y que contribuyen o aportan a lograr la visión. Se puede generar 7 o 10 factores como máximo, ya que se debe focalizar los factores más importantes que contribuyen al logro de la visión, más de 10 factores pueden desviar la atención sobre aspectos intrascendentes.

CUADRO 8.- LISTADO DE FACTORES DE ÉXITO

<b>Factores de éxito agrupados en áreas de éxito</b>	
<b>Alianzas Políticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visión compartida</li> <li>• Apoyo político en los niveles de decisión para la planificación.</li> <li>• Voluntad política que priorice la planificación como instrumento estratégico de gestión concurrente del desarrollo.</li> <li>• Institucionalización de procesos de planificación y ordenamiento territorial.</li> </ul>
<b>Fortalecimiento Institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica, capacitación, difusión e información técnica y/o legal a equipos técnicos de planificación y ordenamiento territorial, en los cinco niveles del Estado.</li> <li>• Soporte financiero para la organización y el proceso de planificación y ordenamiento territorial.</li> <li>• Articulación de procesos y procedimientos de gestión pública para la planificación.</li> <li>• Conformación y articulación de la red interinstitucional de planificación y ordenamiento institucional en los Ministerios, Gobiernos Departamentales, Gobiernos Municipales y Entidades Descentralizadas.</li> <li>• Recursos humanos estables con capacidades técnicas y experiencia en planificación y ordenamiento territorial.</li> <li>• Prácticas innovadoras y abiertas al cambio de equipos técnicos de planificación y actores sociales.</li> <li>• Institucionalización de mecanismos de coordinación y articulación de la planificación, programación de inversiones y presupuesto.</li> </ul>
<b>Co - Responsabilidad Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos de participación efectiva en el proceso de planificación y ordenamiento territorial.</li> <li>• Organizaciones de la sociedad civil con capacidades para participar efectivamente en el desarrollo.</li> <li>• Estructuras Asociativas y Agendas de Responsabilidad Compartida (ARCOs) funcionando.</li> <li>• Mesas del diálogo para la consulta y concertación de visiones de desarrollo instituidas.</li> </ul>

Fuente.- La Planificación Estratégica Institucional como vínculo entre la Planificación del Desarrollo y la Programación de Operaciones, Contraloría General de la República, CENCAP, pág. 36

Un aspecto importante a destacar, es que, una vez identificados o reconocidos la misión, la visión, los factores críticos de éxito y las áreas de éxito, se puede plantear la organización o reorganización administrativa mínima e indispensable para el eficiente y eficaz funcionamiento institucional, en base principalmente a las áreas de éxito, para el cumplimiento de los objetivos, políticas, programas y proyectos institucionales.

### **Formulación de los Objetivos Estratégicos Institucionales**

Los objetivos son expresión de la situación futura deseada o de lo que se quiere lograr, no de lo que se quiere hacer.

Los objetivos estratégicos institucionales (OEl), son “proposiciones concretas de orden cuantitativo y/o cualitativo respecto de lo que pretende alcanzar la entidad pública en un período determinado”<sup>76</sup>.

159

Los objetivos estratégico institucionales constituyen:

- La responsabilización de los objetivos de desarrollo establecidos en los planes de desarrollo.
- Los resultados que se pretenden alcanzar con la producción de los bienes y servicios que la entidad producirá enmarcada en las estrategias determinadas.
- Miden los impactos y efectos de la gestión pública.
- Consideran indicadores de resultado que en lo general son indicadores relativos.

En este sentido, los objetivos institucionales son estratégicos y se caracterizan por ser declaraciones amplias orientadas a resultados. Delimitan las prioridades relativas a la organización y la estrategia general que se espera que ella siga.

En síntesis, los objetivos estratégicos definen lo que pretende alcanzar la institución para el cumplimiento de su Misión y la concreción de su Visión; con relación a las exigencias emergentes del plan de desarrollo

---

<sup>76</sup> Guía Metodológica de la Planificación Estratégica Institucional, ex PDLP 2008



sectorial, departamental, regional, municipal en indígena originario campesino; en función de atender las áreas de éxito y los factores de éxito identificados<sup>77</sup>.

Desde esta perspectiva, los objetivos estratégicos institucionales (OEl), se diferencian de los objetivos de gestión, porque estos últimos son resultados o compromisos de acción que la entidad pretende alcanzar en una gestión anual (SPO). Por otra parte, los OEl se diferencian de los objetivos de desarrollo en la medida que estos últimos, expresan una situación deseada orientada a desplegar o desarrollar potencialidades para modificar la situación presente de un grupo social, de un sector, departamento, región o municipio, a fin de alcanzar un Estado cualitativamente diferente al original, en el territorio o en el sector<sup>78</sup>.

### Insumos para la Formulación de los Objetivos Estratégicos Institucionales

160

Los objetivos estratégicos se formulan en base a:

- Los objetivos de desarrollo del plan de desarrollo.
- La misión y visión institucional.
- Las áreas de éxito y los factores de éxito priorizados.

### Características de los Objetivos Estratégicos Institucionales

En cuanto a su formulación y para garantizar la evaluación periódica de los resultados, los objetivos deben considerar las siguientes características:

Deben ser:

- **Viables;** posibles de alcanzar en función de las capacidades del área o unidad funcional. Ejemplo: Erradicar la pobreza extrema en Bolivia.
- **Cuantitativos;** que se traduzcan a unidades mensurables. Ejemplo: Erradicar la pobreza extrema en un 30% (Meta).

---

<sup>77</sup> ibid.

<sup>78</sup> ibid.

- **Verificables;** que permitan la utilización de indicadores de eficiencia y eficacia sobre los resultados que se obtengan.
- **Temporales;** se deben referir necesariamente a un determinado periodo de tiempo dentro del calendario anual. Ejemplo: Erradicar la pobreza extrema en un 30%, hasta el 2015 (Meta).
- **Participativos;** la definición de objetivos debe ser compartida y participativa, debe involucrarse a todos los servidores(as) públicos(as) que trabajan en la entidad, de acuerdo a sus competencias.
- **Cualitativos;** Deben reflejar las propiedades de calidad de los bienes o servicios a ser producidos en la entidad.

La forma de enunciar debe considerar: verbo, atributo, indicador, línea base, meta, temporalidad y espacio. Asimismo, establecer los medios de verificación.

Además se debe considerar en cuanto a su forma, que los objetivos deben ser enunciados en modo infinitivo, (modo del verbo que no expresa por sí mismo número ni persona ni tiempo determinado). Se refiere a verbos terminados en “ar”, “er”, “ir”. Ejemplo: Disminuir, Incrementar, etc.

Los indicadores de los objetivos estratégicos institucionales son los denominados Indicador de resultado (de Impacto y/o Efecto) que miden las consecuencias que se esperan en el mediano y largo plazo de los productos terminales producidos por las entidades. En este nivel por lo general se emplea indicadores relativos.

CUADRO 9.- OBJETIVOS ESTRATÉGICOS INSTITUCIONALES

Plan Estratégico Institucional											
FORMULARIO DE OBJETIVOS ESTRATEGICOS INSTITUCIONALES (RESULTADO)											
CÓDIGO	ÁREA DE ÉXITO										
CÓDIGO	FACTOR DE ÉXITO	INDICADOR impacto	INDICADOR efecto	OBJETIVO ESTRATEGICO INSTITUCIONAL	LINEA BASE	META	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5

Fuente.- Guía Metodológica de la Planificación Estratégica Institucional, ex PDLP 2008

## Formulación de las Políticas Institucionales

Las políticas señalan los cursos de acción adecuados, que debemos seguir para facilitar el logro de los objetivos.

### Definición de Política Institucional<sup>79</sup>

Es un proceso, un curso de acción que involucra al conjunto de decisores y operadores institucionales, y que se expresa en un comportamiento intencional y planeado. Las políticas marcan las acciones para la concreción de los objetivos, la misión y la visión de la institución. Se toman en cuenta criterios de carácter político, técnico e institucional.

162

En cambio la política de desarrollo, sobrepasa el ámbito institucional, ya que en su formulación y aplicación están involucrados los actores sociales e institucionales, para contribuir al desarrollo nacional, sectorial, departamental, regional, municipal e indígena originario campesino. Para ello, se sigue un proceso participativo que requiere de la consulta y la concertación, que se concreta en los pactos sociales, productivos e institucionales.

### Criterios para Diseñar Políticas Institucionales<sup>80</sup>

Las políticas deben estar diseñadas en directa correspondencia con los objetivos y, en particular, con los objetivos estratégicos. El objetivo está expresando qué se quiere lograr y la política ex presa cómo lograr el objetivo.

Se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- La política institucional no debe ser contraria a las normas (leyes, decretos, resoluciones, decretos reglamentarios, etc.), y a los valores y creencias de los grupos sociales (de género, étnico-intercultural y generacional) a los que está orientada.
- Una vez seleccionadas las opciones y definidas las políticas, deben identificarse los impactos, es decir, deben ser precisados los cambios

<sup>79</sup> La Planificación Estratégica Institucional como vínculo entre la Planificación del Desarrollo y la Programación de Operaciones, Contraloría General de la República, CENCAP, pág. 43

<sup>80</sup> *Ibid.*

que se quiere lograr en el grupo meta y/o en la realidad, sobre la que se pretende intervenir. Los cambios o impactos, deben promover la reducción de las brechas de género, étnico e intercultural o generacional.

- La consulta y concertación en el momento de la formulación de las políticas institucionales es un proceso de búsqueda de consensos al interior de la entidad.

CUADRO10.- DEFINICIÓN DE POLÍTICAS INSTITUCIONALES

Objetivo Estratégico				
Políticas		Responsables	Productos	Plazos
Cursos de Acción	Pasos Lógicos			

Fuente.- La Planificación Estratégica Institucional como vínculo entre la Planificación del Desarrollo y la Programación de Operaciones, Contraloría General de la República, CENCAP, pág. 45

Para facilitar la redacción y la concreción de las políticas, es útil guiarse respondiendo a las siguientes interrogantes.

- ¿QUÉ? se pretende con la política en términos de concretar el objetivo al cual está referida.
- ¿CÓMO? se va a lograr lo que se pretende. Ello implica explicitar el conjunto de las acciones o medios más importantes (normativos, tecnológicos, institucionales y otros) que permitirán la operacionalización de la política.
- ¿CON QUÉ?, ello implica poner en evidencia los instrumentos y los recursos a través de los cuales la institución aplicará o ejecutará las políticas, es decir, normas, acuerdos y convenios con organizaciones sociales, la cooperación internacional, la empresa privada, etc.; y recursos económico-financieros, humanos, físicos y tecnológicos.

- ¿DÓNDE?, que implica definir el área de influencia de la política institucional y su contribución al desarrollo nacional-sectorial, departamental, regional, municipal e indígena originario campesino.
- ¿PARA QUIÉN?, que significa identificar a los beneficiarios o clientes.
- ¿QUIÉN?, que implica precisar a los responsables institucionales que dirigirán e implementarán la política institucional.

### Priorización de Políticas

Para la priorización de políticas institucionales, se puede utilizar el siguiente instrumento sobre la viabilidad técnica, económica, institucional y social, es decir:

CUADRO 11.- VIABILIDAD TÉCNICA

164

Viabilidad:

- **Económica:** Cuando la política institucional está respaldada por financiamiento interno y/o externo para su realización. La factibilidad económica permite prever la ejecución de la política por las distintas áreas funcionales.
- **Técnica:** Se trata de establecer si la política ha sido elaborado en el marco de las normas básicas del sistema de planificación nacional, Implica establecer si las políticas institucionales están interrelacionadas y en correspondencia con los objetivos, políticas y visión de desarrollo nacional-sectorial.
- **Institucional:** Implica establecer si la entidad cuenta con las capacidades institucionales y o posibilidades de ajustar su estructura organizacional, para el cumplimiento de la ejecución de la política.
- **Social:** Cuando la política institucional tiene pertinencia social, en la medida en que contribuye al logro de los objetivos de desarrollo.

Fuente.- La Planificación Estratégica Institucional como vínculo entre la Planificación del Desarrollo y la Programación de Operaciones, General de la República, CENCAP, pág. 46

La siguiente matriz se utiliza para la priorización de políticas institucionales:

**CUADRO 12.- MATRIZ DE VIABILIDAD**

Políticas	Viabilidad			
	Técnica	Económica	Institucional	Social

Fuente.- La Planificación Estratégica Institucional como vínculo entre la Planificación del Desarrollo y la Programación de Operaciones, General de la República, CENCAP, pág. 46

La pregunta motivadora es “¿El objetivo o política tiene viabilidad técnica?, económica financiera?, orgánica-institucional? y/o social?”.

Las respuestas a estas interrogantes ayudarán a priorizar políticas institucionales. Se priorizarán aquellas que cuenten con la mayoría o todas las variables técnicas, económica, institucional y social.

165

### **Formulación de los Objetivos Estratégicos Específicos**

Los objetivos estratégicos se desagregan en objetivos estratégicos específicos o por programas enmarcados en las estrategias formuladas<sup>81</sup>.

Los objetivos estratégicos demandan la realización de uno o varios procesos productivos que generen productos (bienes, servicios o normas).

El producto es el bien, servicio o norma que surge como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de los insumos que requiere su producción.

En este nivel el producto es terminal, porque el bien o servicio se proporciona a la sociedad u a otras entidades (públicas o privadas), y por ende se está cumpliendo la misión de la Institución, por ejemplo el servicio de atención de educación, el servicio salud, el servicio de agua potable, el servicio de mantenimiento de calles, el servicio de alumbrado público.

81 Guía Metodológica de la Planificación Estratégica Institucional, ex PDLP 2008

Los objetivos específicos se formulan de acuerdo a lo siguiente:

- Revisar los productos terminales producidos por la entidad en función a su mandato legal.
- Determinar la cantidad y calidad de los productos en función de los objetivos estratégicos institucionales formulados y enmarcados en la estrategia definida.

El Indicador de producto terminal debe medir la producción terminal, que muestran la producción y/o provisión de los bienes y servicios cuantificables proporcionados a la ciudadanía o a otra entidad. Están relacionados a objetivos específicos o programas, en este nivel por lo general se emplean indicadores absolutos.

Ejemplo: Alfabetización a 20.0000 niños de 5 a 10 años hasta el año 2015.

CUADRO 13.- MATRIZ DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS

Plan Estratégico Institucional											
FORMULARIO DE OBJETIVOS ESTRATÉGICO ESPECIFICO (PRODUCTO)											
CODIGO	OBJETIVO ESTRATEGICO INSTITUCIONAL										
CODIGO	ESTRATEGIA										
CODIGO	PRODUCTOS TERMINALES	TIPO	INDICADOR	OBJETIVO ESTRATEGICO ESPECIFICO	LINEA BASE	META	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
							1	2	3	4	5

Fuente.- Guía Metodológica de la Planificación Estratégica Institucional, ex PDLP 2008

## IV.- El Marco Operativo del PEI

### La Programación Plurianual

Es un instrumento orientador de la gestión institucional que incluye tanto a la planificación como a la programación de mediano plazo, en el que se plasma las metas esperadas para cada uno de los objetivos definidos, las líneas de acción para un período de gobierno (5 años) y la inversión prevista para el mismo lapso de tiempo. La Programación Plurianual asegurará la sostenibilidad en el tiempo de los programas, proyectos y actividades de la institución<sup>82</sup>.

Para su elaboración se debe realizar un análisis entre las políticas de la entidad y las líneas de acción de la Planificación Estratégica Institucional.

### Metas y Programación Plurianual

La institución debe establecer por Objetivo Estratégico Institucional las metas que se propone alcanzar para los cinco años de gobierno, como resultado esperado de una determinada política, programa y/o proyecto de orden público<sup>83</sup>.

Cada una de las metas deben plantearse temporalizadas por períodos anuales, desglosadas a nivel territorial, y formularse en función de la línea de base.

Para cada una de las metas plurianuales se definirán indicadores intermedios o de resultado.

Las metas programadas en la Programación Plurianual no deberían modificarse. Este es un documento referencial para el período. Los ajustes de las metas de cada año se realizarán en la Programación Operativa Anual (POA).

---

82 SENPLADES, Quito 2011, pág. 29

83 Ibid.



## Formulación del Presupuesto Plurianual<sup>84</sup>

El presupuesto plurianual e puede definir como:

- La Previsión de sostenibilidad fiscal
- El conjunto de techos y límites que establecen un marco de prudencia fiscal
- La determinación de los recursos disponibles

Lo que no es el PP:

- No es asignación de gasto por institución (partida/programa)
- No es la extrapolación histórica del gasto institucional

168

## Estimación Plurianual de Recursos

Comprende la proyección de los recursos disponibles para el periodo del PEI.

La estimación de recursos debe estar sustentada en memorias de cálculo por componente de ingreso, observando fundamentalmente lo siguiente:

- Para cada rubro de recursos, la proyección debe observar la normativa vigente en materia de tasas, patentes, precios y tarifas; debe considerarse el volumen de venta de los bienes y servicios durante el periodo del PEI.
- Los ingresos por transferencias del Tesoro General de la Nación, por subvención, coparticipación y participaciones específicas establecidas por Ley, así como los ingresos por regalías departamentales, pueden proyectarse para el periodo del PEI, o solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas las proyecciones para el periodo requerido.
- Los ingresos por transferencias en efectivo o en especie, para administración directa o delegada, deberán sujetarse a los montos programados por las entidades otorgantes.

<sup>84</sup> Guía Metodológica de la Planificación Estratégica Institucional, ex PDLP 2008

- Proyectar los recursos por transferencias, donaciones y préstamos, en efectivo o en especie, para administración directa o delegada, destinados a proyectos y programas específicos financiados por Organismos Nacionales o Internacionales especializados.
- La programación de disponibilidades de caja y bancos debe identificar su origen, según las fuentes y organismos

El Presupuesto Plurianual de Recursos se estructurará con base a los clasificadores presupuestarios, en los cuales figurarán los montos brutos a recaudarse sin deducción alguna se señala:

- Rubro
- Fuente de financiamiento
- Organismo financiador
- Importe

CUADRO 14.- ESTIMACIÓN DE RECURSOS

PRESUPUESTO PLURIANUAL DE RECURSOS POR RUBROS										
PERIODO 201X – 201Y										
RUBRO	DESCRIPCIÓN	FTE	ORG.	ETO	TOTAL	RECURSO				
						Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
TOTAL RECURSOS										

Fuente.- Guía Metodológica de la Planificación Estratégica Institucional, ex PDLP 2008

### Formulación de la Estructura Programática<sup>85</sup>

La estructura programática es la formalización de los procesos productivos.

Para la elaboración de la estructura programática se considera los productos terminales e intermedios definidos en el Plan Estratégico Institucional.

Las categorías programáticas para la formulación del presupuesto, son: Programas Presupuestarios, Proyectos de Inversión Pública y Actividades.

85 Guía Metodológica de la Planificación Estratégica Institucional, ex PDLP 2008

## Programa

Es la categoría programática de máximo nivel, tiene las siguientes características:

- Su producción es terminal de una red de acciones.
- Expresa la contribución a una política, la cual comprende el conjunto de acciones orientadas al logro de un objetivo.
- Se conforma por la agregación de categorías programáticas de menor nivel (proyectos y actividades).

## Proyecto

Es la categoría programática que tiene por objeto incrementar, mejorar o reponer la capacidad de producción de un bien o un servicio, que por lo general se materializa en obras de infraestructura física y de apoyo a la producción. Se caracteriza además por lo siguiente:

- Si para alcanzar el objetivo de un programa es necesario realizar una inversión real, por ejemplo las comprendidas en obras públicas, estamos ante un proyecto.
- Los insumos de los distintos proyectos se suman a nivel de los programas.
- El proyecto incluye los servicios capitalizables correspondientes (estudios de factibilidad, diseños, gastos de dirección y en general, todos los gastos imputables al mismo).

## Actividad

Se caracteriza porque:

- Es una de las categorías programáticas de menor nivel e indivisible a los propósitos de la asignación de recursos.
  - Representa las acciones de un programa que pueden ser agrupadas en unidades que si bien no permiten por sí solas el logro del objetivo perseguido, al unirse a otras de similar categoría se complementan para alcanzarlo.
-

- Están integradas por los mismos elementos del programa a excepción, claro está, del objetivo.
- Es una categoría programática cuya producción es intermedia.

### Tipos de Actividad

- **Actividad Específica**, es una categoría programática cuya producción es condición exclusiva de una producción terminal y forma parte integral del programa, subprograma, o proyecto que la expresa
- **Actividad Central**, es una categoría programática, cuya producción condiciona a todos los programas.
- **Actividad Común**, categoría programática cuya producción es intermedia y condiciona a dos o más programas pero no a todos.

La denominación de estas categorías deberá reflejar el producto o servicio final a generar, que contribuirá al desarrollo nacional, sectorial, departamental, regional.

171

Los Programas Presupuestarios genéricos definidos para la formulación del Presupuesto son:

- Programas Presupuestarios Específicos para los productos y servicios que genere la entidad.
- Programa Presupuestarios de Gestión Administrativa, para la asignación de recursos a gastos administrativos no distribuibles a otros Programas Presupuestarios Específicos.
- Programas Presupuestarios no inherentes a gastos administrativos ni a otros Programas, para la asignación de recursos destinados al pago de deudas, transferencias y otras asignaciones no distribuibles.
- Estos programas presupuestarios pueden desagregarse en las categorías programáticas de proyectos de inversión pública y actividades, en la medida que se justifique.

Las categorías programáticas de gasto deberán regirse a la siguiente codificación:

- Para el Programa Presupuestario de Gestión Administrativa se utilizará el código “00”
- Para los Programas Presupuestarios Específicos, se utilizará el rango entre “10” y “89”.
- Para los Programas Presupuestarios no inherentes a gastos administrativos ni a la generación directa de Programas Presupuestarios Específicos, que comprenden pago de deudas, aplicaciones financieras, transferencias y otros, se utilizará el Rango entre “90” y “99”.
- Para la identificación de Proyectos de Inversión Pública se asignarán los códigos entre “0001” y “9999”.
- Para la identificación de Actividades se asignaran los códigos entre “01” y “99”.

CUADRO 15 APERTURA PROGRAMÁTICA PLURIANUAL

APERTURA PROGRAMÁTICA PLURIANUAL								
PERIODO 20xx – 20xx								
PERSPECTIVAS DEL CMI	ÁREAS DE ÉXITO	FACTORES DE ÉXITO	PRODUCTOS	APERTURA PROGRAMÁTICA			DESCRIPCIÓN	TIPO
CRECIMIENTO Y APRENDIZAJE								
PROCESOS INTERNOS								
FINANCIERA								
CRECIMIENTO Y APRENDIZAJE								
PROCESOS INTERNOS								
FINANCIERA								
BENEFICIARIO								

Fuente.- Guía Metodológica de la Planificación Estratégica Institucional, ex PDLP 2008

## Programación Plurianual del Gasto<sup>86</sup>

La programación del presupuesto de gastos debe identificar el programa presupuestario, la actividad o proyecto, fuente de financiamiento, organismo financiador, según los Clasificadores Presupuestarios.

Los criterios de priorización son:

- ¿Contribuyen a la visión productiva?
- ¿Son de competencia de la institución?
- ¿Existe contraparte de los beneficiarios?
- ¿Tiene mayor contribución a los objetivos estratégicos y de desarrollo?

Los pasos para formular el presupuesto de gasto son:

- Identificar el costo de los proyectos y actividades
- Identificar la fuente financiera y organismo financiador
- Asignar recursos a los proyectos y actividades, teniendo cuidado con las limitaciones establecidas sobre el gasto.

CUADRO 16.- PRESUPUESTO PLURIANUAL DE GASTO

PRESUPUESTO PLURIANUAL DE GASTOS POR APERTURA PROGRAMÁTICA								
PERIODO 20XX 20XX								
(En Bolivianos)								
CODI- GO	DESCRIPCIÓN	TIPO	TOTAL	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
<b>TOTAL</b>								

Fuente.- Guía Metodológica de la Planificación Estratégica Institucional, ex PDLP 2008

<sup>86</sup> Guía Metodológica de la Planificación Estratégica Institucional, ex PDLP 2008

## Ejecución, Seguimiento y Evaluación del PEI<sup>87</sup>

Una vez concluida la formulación del PEI, se somete a consideración del ente rector de la planificación a un informe técnico sobre su consistencia interna y compatibilidad con el PND y/o los planes de desarrollo, para su posterior dictamen y aprobación por la MAE, que debe organizar sus recursos para la ejecución del PEI.

### Ejecución del PEI

Se entiende por ejecución del Plan Estratégico Institucional al proceso de implementación y aplicación de los objetivos y políticas de la entidad, mediante la ejecución de los programas y proyectos institucionales, ejerciendo un seguimiento constante en su comportamiento permanente.

El Plan Estratégico Institucional, se ejecuta a través de la Programación Institucional de Mediano Plazo (PIMP), y a través del Programa de Operaciones Anual (POA).

174

### Operativización del PEI

- El Plan Estratégico Institucional se operativiza a través de la desagregación del marco operativo mediante la Programación de Operaciones Anual (POA) y el Presupuesto de cada gestión anual, identificando y definiendo la porción del plan estratégico que se ejecutará cada año. Asimismo, definiendo qué programas y proyectos formarán parte del presupuesto de inversión pública de cada gestión fiscal.
- Para definir que porción del Plan Estratégico Institucional se ejecutará, se procede a construir los objetivos de gestión anual, determinar las operaciones de corto plazo, y los programas y proyectos que se incorporarán en el POA. Este instrumento será el insumo para elaborar el presupuesto de la gestión.
- Otro aspecto importante para la ejecución del PEI es la adecuación de la estructura organizacional que sustentará el POA

<sup>87</sup> La Planificación Estratégica Institucional como vínculo entre la Planificación del Desarrollo y la Programación de Operaciones, General de la República, CENCAP, pág. 54-59

y los recursos humanos que se movilizarán con los otros recursos (financieros, técnicos, físicos y otros),

- Se debe asegurar la articulación y encadenamiento de los objetivos estratégicos institucionales con los objetivos de gestión, a través de un análisis de consistencia o red de objetivos.

## Organización Institucional

La gestión por resultados, en la fase de ejecución del PEI, debe funcionar en su integridad (sistemas de planificación, organización, ejecución y control de la ley 1178) y ser visualizado a través de sus productos e intervenciones en el proceso de operativización de la planificación. Para una ejecución sin desviaciones, se debe asegurar el buen funcionamiento de los procesos que a continuación se detallan:

- Programación de Operaciones
- Organización Administrativa
- Presupuesto
- Administración de Bienes y Servicios
- Administración de Personal
- Programación Trimestral del Efectivo
- Programación de los Desembolsos de Créditos

175

La Programación de Operaciones Anual, producto principal del Sistema de Programación de Operaciones, como instrumento motor de articulación debe reflejar en sus objetivos de gestión y operaciones, la visión estratégica del PEI y los indicadores definidos en el marco de las áreas de éxito y los factores de éxito definidos, para que estos se concreten en el POA, haciendo realidad los objetivos y resultados esperados para acercarnos a la situación deseada, a la que aspiramos.

La estructura organizacional regulada por el Sistema de Organización Administrativa se ajusta en función de las necesidades, primero del PEI y gestión a gestión, si es necesario, debe ser flexible en función



de la concreción de los objetivos y logro de resultados del POA. Los instrumentos que permiten contar con una estructura dinámica en función de las necesidades del POA, son el análisis organizacional que se realiza paralelo al análisis de situación del POA, en el momento en el que se realiza la evaluación de la ejecución del POA anterior y la capacidad de respuesta ante eventos imprevistos.

El Presupuesto General de la Nación, principal producto de Sistema de Presupuesto, como instrumento operativo de la planificación, y como la programación de operaciones debe traducir, el marco estratégico y operativo del PEI, en cada gestión, mediante el POA. La relación entre POA y presupuesto es paralela y continua de ida y vuelta en la ejecución, puesto que a través de estos instrumentos gerenciales, se viabiliza el Plan Estratégico Institucional.

176

La Programación Anual de Contrataciones (PAC) que operativiza uno de los subsistemas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios debe responder al POA y al PEI. La ejecución del PAC debe ser realizada en un marco de transparencia, eficiencia y sobre todo oportunidad, para que las compras y/o contrataciones sean adquiridas en las fechas establecidas para no provocar desviaciones y retrasos en la ejecución de operaciones y proyectos.

La Administración de Personal es el recurso movilizador y ejecutor de la planificación y del logro de resultados, por lo que debe existir transparencia en la contratación de los mismos, bajo las normas del Sistema de Administración de Personal que establece que los funcionarios a través de los POAIs (Programas de Operaciones Anuales Individuales) contribuyen a los objetivos de sus unidades organizacionales, estos a los objetivos de sus áreas funcionales y a través de estos a los POAs de las áreas funcionales que consolidados resumen la contribución del 100% de funcionarios, que comparten una sola visión y misión de su entidad.

La programación financiera del flujo de caja regulada por el Sistema de Tesorería es el instrumento que define si se ejecutan las operaciones y/o proyectos de la gestión pública, en función de las previsiones para cada uno de los periodos del ejercicio presupuestario, relacionado con la elaboración de proyecciones de ingresos y gastos y el registro de los

---

pagos y obligaciones. La entidad puede contar con una buena planificación y presupuestación de los resultados que pretende la entidad y de los recursos, pero si no existe el efectivo, el POA y el PEI son instrumentos que difícilmente se ejecutarán.

Aquí radica la importancia de este sistema que tiene como función principal prever la disponibilidad de liquidez para la ejecución oportuna de la programación física (POA) y presupuestaria de la gestión sobre la base de pronósticos de ingresos y egresos, trimestral, mensual, semanal y diario, lo que moderniza la gestión de tesorería y responde de manera oportuna a la planificación, por lo que debemos garantizar su funcionamiento para una ejecución sin desviaciones.

La programación financiera, que permita utilizar los recursos adquiridos a través de deuda pública, normado por el Sistema de Crédito, son actividades que concretarán la ejecución del PEI, en aquellos programas y proyectos que dependen de financiamiento por deuda o donación, la efectiva canalización de los recursos obtenidos mediante operaciones de crédito público y la verificación de que dichos recursos serán aplicados a sus fines específicos establecidos en el Programa de Operaciones Anual, de acuerdo a cronogramas establecidos.

177

## **Seguimiento y Evaluación del PEI**

**El Seguimiento**, es un proceso continuo cuyo fin es comprobar que la implementación de una actividad conduce efectivamente al logro de los objetivos previstos, mientras que la evaluación, es un proceso que busca determinar de manera objetiva y sistemática la relación, resultado, efecto e impacto de las actividades con relación a los objetivos y a las políticas definidas en el PEI.

El seguimiento, se inicia con el relevamiento y sistematización de la información sobre el estado de avance de la ejecución del Plan Estratégico Institucional, para realizar la evaluación correspondiente.

**La Evaluación**, es la valoración de la información obtenida en el seguimiento, desde el punto de vista de su conformidad con la planificación y teniendo en cuenta la situación inicial, las experiencias obtenidas en la ejecución, así como, los avances en el proceso, resultado

---

o impacto. La evaluación puede ser cuantitativa o cualitativa

El seguimiento y evaluación del PEI permite generar un ajuste continuo y dinámico de los objetivos, políticas y programas del Plan para una asignación eficiente de los recursos, incorporando los cambios necesarios en función de los resultados, los efectos e impactos esperados con la ejecución de los programas, proyectos y actividades programadas.

En este sentido, el seguimiento y la evaluación del PEI, se constituye en un instrumento gerencial, que se inicia con la evaluación de los POAs para concluir con la evaluación de efectos e impactos de mediano y largo plazo, verificables a través del logro de las metas e indicadores de los objetivos, programas y proyectos del PEI. Por lo tanto, el seguimiento y evaluación del proceso de planificación institucional, implica la verificación de la ejecución de las políticas, programas y presupuestos, comparando lo planificado con lo ejecutado, para establecer los resultados obtenidos y el impacto generado. Al ser instrumentos de gestión orientados a la utilización de los Máximos Ejecutivos, Directores, Jefes de Área y todo servidor público que tenga bajo su dependencia recursos humanos y materiales, tiene la finalidad de apoyar el enfoque de generación de resultados, efectos e impactos en la entidad.

178

### **Objetivos del Seguimiento y Evaluación**

El seguimiento y evaluación forman parte del proceso de planificación y de la gestión pública en general, tiene como objetivos:

Generar información útil que permita mejorar el proceso de toma de decisiones relacionado con la asignación y ejecución de los recursos.

Efectuar seguimiento de los diferentes procesos de la gestión y tomar acciones correctivas que permitan mejorar los niveles de eficiencia y eficacia.

Detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste y rectificación en la ejecución del POA y del PEI de la entidad.

Verificar las condiciones en las que se desarrolla el POA y el PEI.

Analizar la ejecución de programas, proyectos y actividades u operaciones.

Comprobar el uso de tiempo invertido, recursos y los bienes y/o servicios utilizados.

Analizar resultados parciales dependiendo del grado de ejecución del POA y del PEI.

Proporcionar información de tipo gerencial para la evaluación a la ejecución del POA y avances en el PEI.

### **Indicadores de Evaluación del PEI**

Muchos procesos de Planificación Estratégica Institucional, se han quedado escritos como testimonio de buenas intenciones, debido a que no existe una cultura de seguimiento y de evaluación, basada en indicadores. En algunos casos, las mediciones del desempeño institucional, se realizan solamente con Indicadores Financieros, estos no comprometen a toda la organización y tampoco están alineados con los objetivos estratégicos.

179

Por lo señalado se hace necesaria una “medición integral del desempeño de la entidad” que permita medir el alineamiento entre el marco estratégico y su implementación operativa, así como medir sus resultados. Con mucha razón se afirma que “lo que no se mide no se administra, lo que no se administra, no se mejora”.

El PEI, en su formulación deberá incorporar indicadores de proceso, resultado e impacto, mientras que el POA, deberá tener indicadores de proceso y resultado.

Los indicadores a tomarse en cuenta en el proceso de seguimiento y evaluación son los siguientes:

- I. Indicadores de Proceso.** Están relacionados con las acciones u operaciones o actividades previstas en la programación institucional de mediano plazo, y se concretan mediante los programas operativos anuales. Miden el grado de avance, permiten establecer el cumplimiento de las actividades que conducen a la obtención de resultados y medir la eficiencia y economía en la ejecución de lo programado.

**II. Indicadores de Resultado.** Miden, cualitativa y cuantitativamente, el resultado final o producto terminal que se genera en los proyectos, programas, acciones estratégicas y políticas. Permiten medir la eficacia en el proceso de ejecución de los programas y proyectos institucionales.

**III. Indicadores de Impacto.** Miden, cualitativa y cuantitativamente, el efecto de los objetivos y políticas del PEI, en la contribución al desarrollo productivo, humano, político institucional y ambiental, así como en la calidad de vida, Se refieren a la efectividad en la ejecución de los planes.

### Características de los Indicadores

Deben ser:

180

- **Objetivamente verificables.** Quiere decir, que cualquier funcionario, aplicando el mismo método, obtiene los mismos resultados.
- **Relevantes.** Deben registrar los aspectos importantes de los objetivos.
- **Independientes unos de otros.** Se definen para cada objetivo en los respectivos niveles de la red de objetivos.
- **Precisos.** Deben aportar en lo posible datos sobre: grupo destinatario (¿Quién?), perímetro/lugar (¿Dónde?), calidad (¿Qué? ¿Cómo?), tiempo (¿Cuándo?), cantidad (¿Cuánto?).

Para la redacción de los indicadores se sugiere tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Se inicia la redacción con una indicación de agregación más una preposición (de) que indique si el indicador enuncia, la cantidad, la temporalidad o la calidad, por ejemplo: Cantidad de... Número de.... Tiempo de....año / mes.
- Continuar con un sustantivo en plural, que indique la variable a que se refiere el indicador: unidad monetaria, personas (funcionarios, usuarios), materiales (equipos), temporalidad (año /mes).

- Agregar un verbo en participio pasado que indique la acción a medir o evaluar, Ej. : invertidos, adiestrados, presentados, aprobados.
- Luego se coloca un adjetivo que complemente y precise la información de la actividad o acción que se pretende evaluar, Ej.: destinados a, disponibles para.
- Por último, se concluye agregando complementos circunstanciales de tiempo, lugar o modo que amplíen la información y precise a qué hace referencia. Para tal fin...en tal fecha...

## V.- Consideraciones Finales

El carácter dinámico de la realidad económica, social y política, constituyen las razones por las cuales las instituciones u organizaciones públicas, deban periódicamente revisar su planificación institucional, sectorial y de desarrollo. Los planes no son meros documentos que devienen de un ritual, los mismos deben ser actualizados y ajustados según los acontecimientos y necesidades que van surgiendo, en función de la naturaleza y particularidad de cada organismo.

El Plan Estratégico Institucional, obedece la necesidad de alinear los recursos y esfuerzos de la organización, con el propósito de cumplir con efectividad la razón de ser “Misión” y alcanzar el estado ideal, la “Visión”.

El proceso de elaboración del PEI, es integrativo y participativo, por eso, el documento final, debe ser capaz de expresar y traducir en objetivos estratégicos, las aspiraciones de la institución y procurar consolidar una gestión pública de calidad.

**Herramienta de Planificación Operativa:**

# **PROGRAMA DE OPERACIONES ANUAL (POA)**

---

## Contenidos

<b>I.- Introducción .....</b>	<b>184</b>
La planificación en el POA .....	184
<b>II.- Contenidos Mínimos del POA .....</b>	<b>186</b>
El Mandato Político, Social y Económico .....	187
Determinación de la Misión y Visión .....	187
Inversión y Gasto Corriente .....	188
Producto, Indicador, Meta y Cronograma .....	189
Priorización de Metas y Programas Anuales .....	189
<b>III.- Consideraciones Finales.....</b>	<b>193</b>
<b>IV.- Anexos.....</b>	<b>194</b>

---



## I.- Introducción

El Programa de Operaciones Anual (POA), es un instrumento que todos los años deben elaborar las instituciones del sector público de manera obligatoria; si alguna no lo hiciera, no recibiría recursos, dado que si una organización o institución no define que es lo que va hacer, lógicamente no tiene porque recibir recursos.

El POA, es un documento cuyas directrices emanan del Ministerio de Planificación del Desarrollo; no obstante, a pesar de que la elaboración del POA es un proceso relativamente estandarizado, la elaboración del mismo varía de acuerdo a la naturaleza, particularidades y escala de cada institución.

El proceso de elaboración y estructura del POA, a pesar de variar de institución a institución, tiene básicamente elementos centrales o denominadores comunes. En el presente texto, procuraremos a manera de orientación, detallar los aspectos centrales de un POA y, al mismo tiempo, nos basaremos en las directrices del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Ministerio de Planificación del Desarrollo, particularmente en lo que respecta al llenado de los formularios.

184

### La Planificación en el POA

La planificación es una parte fundamental en el proceso de la construcción del Programa de Operaciones Anual (POA), debido a que para poder asignar el presupuesto a una institución, es requisito imprescindible determinar con precisión qué se hará con los recursos que se le asignen.

La Planificación en la elaboración del POA, se define como la determinación de una dirección concreta de acción que ha de seguirse, estableciendo para tal efecto los principios que habrán de orientarlo, las operaciones necesarias para realizarlo, y la fijación de tiempo y números necesarios para su consecución.

Los principios generales de la planificación que deben considerarse en la elaboración del Programa Operativo Anual son:

**Factibilidad.** Las acciones que contemple el POA deben ser realizables y no acciones ambiciosas u optimistas que sean imposibles de lograrse,

---

éstas deberán estar enfocadas al cumplimiento de los objetivos de la Dependencia y/o Entidades, considerando las condiciones del medio ambiente.

**Precisión.** Las acciones programadas deberán determinarse con información real, concreta y exacta, y evitar las opiniones subjetivas, especulativas o cálculos arbitrarios. La planificación del Programa de Operaciones Anual será más confiable en tanto que pueda ser cuantificable, es decir, expresada en tiempo, dinero, cantidades y especificaciones (porcentajes, unidades de medida, etc.); para que a través de la cuantificación de éstos, se facilite la evaluación del progreso de los planes.

**Flexibilidad.** En la elaboración del Programa de Operaciones Anual, se deben establecer márgenes de holgura que permitan afrontar contingencias, que proporcionen nuevos cursos de acción y éstos se ajusten fácilmente a las nuevas condiciones.

185

**Unidad.** Los programas de las unidades responsables deben estar elaborados para alcanzar los objetivos de la institución, e integrarse en un solo Programa de Operaciones Anual.

La formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa de Operaciones Anual (POA) y del Presupuesto de la gestión 2013, deben permitir la articulación de la planificación de corto plazo con la de mediano y largo plazo.

La elaboración del POA debe considerar la integralidad y articulación de los sistemas de planificación, inversión y presupuesto, incorporando la planificación participativa en los niveles nacional, departamental, municipal e indígena originario campesino, a efectos de recoger las demandas sociales y priorizar su implementación.

---

## II.- Contenidos Mínimos del POA

Ya mencionamos que los POAs no son idénticos de institución a institución; no obstante y para fines metodológicos, es necesario que contengan una estructura con algunos contenidos mínimos, que podrían ser:

- Presentación.
- El mandato político, social y económico
- Formulación de la Misión y Visión.
- Inversión y gasto corriente.
- Producto, Indicador y Meta.
- Cronograma de actividades.

186

### Presentación

La presentación, debe ser planteada por la Unidad responsable de la elaboración del POA, generalmente es la Dirección de Planificación; sin embargo, no todas las instituciones cuentan con esta instancia, en ese caso será la unidad y/o área responsable para tal efecto, dado que es recomendable que siempre exista una instancia de coordinación.

La presentación, tiene por objetivo indicar y justificar brevemente, la razón e importancia de la elaboración del documento. Debe ir acompañada de una sucinta descripción de la estructura del POA y de las líneas de acción más importantes a desarrollar, además se deberá explicar cómo contribuirá a cumplir los objetivos del PDES, PDD y/o PDM, según sea el nivel de la institución (Ministerio, Gobernación, Municipio etc.) y como atenderá las principales demandas de la ciudadanía.

La presentación, tiene una composición libre, no establece un límite de extensión con un tamaño, lo importante es que sea clara, concreta, coherente, comprensible, contextualizada y realista.

---

## El Mandato Político, Social y Económico<sup>88</sup>

El mandato político, social y económico de la Constitución Política del Estado, así como del PDES, es obligatorio y constituyen documentos rectores de los procesos de planificación y presupuesto para el corto, mediano y largo plazo en los ámbitos nacional, sectorial, departamental, municipal e indígena originario campesino.

La ejecución de programas y/o proyectos de los planes de desarrollo, se realizarán en el marco de las áreas del PDES, considerando los ejes transversales de equidad, innovación, medio ambiente, género y gestión de riesgos.

La formulación y ejecución del Presupuesto de Inversión Pública para la gestión 2013, deberá considerar los objetivos estratégicos, resultados, metas e indicadores de desarrollo priorizados para el largo, mediano y corto plazo por cada sector, territorio y entidad relacionados al PDES, orientados a incrementar la producción y el ingreso; generar empleo digno; reducir la pobreza extrema; y disminuir la exclusión social, teniendo en cuenta el aprovechamiento responsable de los recursos naturales.

187

## Determinación de la Misión y Visión

La Misión de una organización define quién es, qué hace y cómo lo hace, orientando las actividades que las instituciones públicas deben desarrollar en el marco de su mandato político, social y económico. La declaración de la Misión señala la razón de ser dirigida hacia el cumplimiento de la Visión.

La Misión y Visión, pueden ser extractadas del Plan Estratégico Institucional (PEI), dado que estos dos aspectos, forman parte de la planificación estratégica y no de la operativa. No todas las instituciones cuentan con PEI, en ese caso, es necesario formular y/o actualizar la Misión y Visión como punto de partida, para establecer la perspectiva del accionar institucional en base a una realidad concreta.

## Misión

Para formular la Misión adecuadamente se debe tomar en cuenta algunos

<sup>88</sup> Extractado textual de las directrices para la elaboración del POA 2013, del Ministerio de Planificación del Desarrollo.

criterios básicos señalados en forma de preguntas:

¿Cuál es la actividad principal de nuestra institución?

¿Cuáles son nuestros objetivos generales?

¿Cuáles son los valores y principios en los que se basa nuestra institución?

## **Visión**

La Visión es el escenario que se desea alcanzar a largo plazo, constituye la autodefinición futura (como quiero verme) y la heterodefinición (como quiero que me vean); por esta razón, la elaboración de la Visión de la institución, requiere la capacidad creativa y visionaria de los integrantes de la institución, para imaginar un estado de situación ideal en el futuro, para beneficiando de la sociedad en su conjunto.

188

Funciones de la Visión:

- Definir una posición futura ideal.
- Fomentar el compromiso.
- Compartir los objetivos y aspiraciones al interior de la institución.
- Alinear y optimizar esfuerzos.

Objetivos de la Visión:

- Mantener el foco de atención en una perspectiva positiva.
- Integrar a las Unidades Administrativas en torno a la Visión.

## **Inversión y Gasto Corriente**

La inversión, se entiende como todas aquellas erogaciones que contribuyan a ampliar la infraestructura social y productiva, así como a incrementar y preservar el patrimonio público.

El Gasto Corriente, es aquel que realizan las instituciones de sector público para solventar su funcionamiento y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a

la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas. (Ej. Compra de material de escritorio, movibilidades, computadoras etc.)

En esta parte, se darán a conocer el total de los recursos financieros que se necesitan para la realización del Programa Operativo Anual, lo cual resulta de la suma automática del gasto corriente y de inversión para cada uno de los productos que se deriven de los objetivos del PDES, PDDES y PDM.

Los recursos destinados a gasto corriente e inversión, deben estar desagregados por área, dirección y unidad, con el propósito de construir el presupuesto de funcionamiento para la gestión de corto plazo (anual).

### **Producto, Indicador, Meta y Cronograma**

Estos cuatro elementos, están integrados en los formularios oficiales establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el cual mediante la Resolución Administrativa N° 167 del 24 de agosto de 2009, aprueba los formularios de elaboración POA-Presupuesto, cuyo contenido puede ser ampliado para uso interno según las necesidades de cada institución. Asimismo, el Ministerio de Planificación del Desarrollo, anualmente establece las directrices con los formularios respectivos para la elaboración del POA en las instituciones públicas; en este sentido, a continuación extractamos de manera íntegra las directrices emanadas de las autoridades competentes con sus respectivas instrucciones.

189

### **Priorización de Metas y Programas Anuales**

Las instituciones públicas en todos los ámbitos del Estado, priorizarán las metas y programas de desarrollo anuales, que causen impacto en la reducción de la pobreza extrema y la exclusión, el incremento de la producción, el ingreso, el empleo y garantice la seguridad alimentaria en el país.

### **Formulario Articulación PDES –POA y Presupuesto Institucional Gestión 2013**

Las entidades del sector público, deberán registrar en el o los formulario (s) de articulación de PDES, POA y Presupuesto, el resumen de la articulación

de sus objetivos de Gestión y metas de gestión con el presupuesto institucional, debiendo consignar un formulario por cada objetivo o grupo de objetivos institucionales relacionados con una sola cadena de información relacionada al PDES, considerando lo siguiente:

Estructura Programática del Plan de Desarrollo Económico y Social – PDES

Para relacionar los objetivos estratégicos institucionales con la estructura programática del PDES, las entidades deben registrar los códigos del Ámbito, Área, Estrategia y Programa del PDES, al cual se están alineando cada uno de los objetivos estratégicos y de gestión de la entidad, conforme al Anexo I de las presentes directrices, así como el código correspondiente. (Formulario diseñado para el efecto)

#### **a) AMBITO DEL PDES (A).**

190 Debe transcribirse el Ámbito y el código asociado que se contempla en la matriz síntesis del PDES, correspondiente a la columna de Ámbito. (Descripción más Código)

#### **b) AREA DEL PDES (B).**

Patria a la cual se están articulando en el marco del Anexo I, según la nueva estructura del PDES.

#### **c) ESTRATEGIA DEL PDES (C).**

Debe transcribirse la Estrategia y el código asociado que se contempla en la matriz síntesis del PDES, correspondiente a la columna de Estrategia. (Descripción mas Código)

#### **d) PROGRAMA DEL PDES (D).**

Se debe escribir el Programa al cual se están alineando los Objetivos Estratégicos de la entidad y por lo tanto los Objetivos de Gestión Institucional. (Descripción mas código)

**e) Columna 1. Código P.E.I. \*\*** (En caso que la entidad no cuente con su P.E.I. aprobado, excepcionalmente podrá alinearse a la estructura del PDES.)

Se debe colocar el Código Numérico correspondiente al Objetivo Estratégico del Plan Estratégico Institucional (P.E.I.) al cual se está contribuyendo en la presente gestión.

#### **f) Columna 2. Objetivo Estratégico P.E.I.**

Se debe describir el Objetivo Estratégico formulado en el P.E.I.

#### **g) Columna 3. Objetivos de Gestión Institucionales.**

En esta columna, se deben describir los Objetivos de gestión Institucional que pretenden ser alcanzados en una gestión, y que están en directa relación con el objetivo estratégico descrito en la columna anterior. Deben ser redactados como proposiciones concretas de orden cualitativo y cuantitativo; y que en lo posible incorporen características de factibilidad, temporalidad y delimitación de ámbito de alcance.

Estos objetivos deberán ser formulados por la MAE de la entidad enmarcada en el PDES y en los objetivos estratégicos, conformando de esta manera una red integral de objetivos.

191

#### **h) Columna 4. Productos, Bienes y/o Servicios – Resultados Esperados.**

Se debe describir, en forma precisa, el o los resultados que se esperan alcanzar con el logro del objetivo.

#### **i) Columna 5. Indicador.**

Son indicadores cuantitativos y/o cualitativos que permitirán verificar el logro o consecución de cada objetivo de gestión Institucional. Por lo tanto, se deben incorporar en esta columna los indicadores que permitirán verificar el grado de consecución de los objetivos de gestión institucionales.

Línea Base, es el valor del indicador que muestra la situación actual del o los productos relacionados a un objetivo de gestión institucional de la entidad. Para el registro de este indicador, corresponde tomar en cuenta la ejecución de los productos esperados y su proyección a ser alcanzada al 31 de diciembre de cada gestión.

---



Meta, es el valor del indicador que muestra la cantidad de productos y/o resultados esperados en la siguiente gestión, conforme a los objetivos de gestión institucionales.

#### **j) Columna 6. Estructura Programática.**

Una vez identificados los objetivos de gestión institucionales, deben ser articulados con el presupuesto, a través de su estructura programática, contemplando únicamente el o los programas que sustentan el objetivo, debiendo estar divididos por tipo de gastos (corriente e inversión), señalando la fuente de financiamiento y el organismo Financiador.

#### **k) Columna 7. Programación de la Ejecución Trimestral.**

192

Una vez aprobada la Ley del PGE, la entidad deberá programar la ejecución presupuestaria trimestral, para el cumplimiento y logro de los objetivos planteados, misma que deberá ser enviada al Viceministerio de Planificación y Coordinación, Ministerio de Planificación del Desarrollo y deberá estar registrada en el Sistema de Información Fiscal.

La información remitida por la entidad en el formulario diseñado para la articulación del PDES-POA-Presupuesto, es de entera responsabilidad de la Máxima Autoridad Ejecutiva de cada entidad.

***\* Los formularios para la elaboración del POA, pueden ser descargados de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y las directrices del postal del Ministerio de Planificación del Desarrollo.***

---

### III.- Consideraciones Finales

La elaboración del POA, es un ejercicio de planificación participativa en el ámbito interno de cada institución, su diseño y elaboración, constituyen una labor de programación que contempla la determinación de objetivos, aseguramiento de recursos y establecimiento de tiempos, los cuales serán medidos de manera cuantitativa y cualitativa de forma periódica, durante el transcurso de su ejecución.

Al final de cada periodo, el cumplimiento del POA, será evaluado por la relación entre la ejecución física y financiera, particularmente cuando hablamos de entidades ejecutoras, como los municipios.

Si el cumplimiento de las metas del POA es inferior al 50%, la señal es negativa y, puede estar relacionada a contingencias producidas en el periodo de gestión cuyo origen podría ser externo (juicios, inestabilidad política, etc.); no obstante, si el origen de la deficiente ejecución de la programación anual es por razones de orden interno, se podría pensar que la elaboración del POA fue realizado de manera inconsistente o que existen escasas capacidades de gestión. Sea como fuere, la elaboración del POA no debe ser considerado un mero ritual de cumplimiento obligatorio, sino una verdadera apuesta Tecnopolítica, en la perspectiva de lograr mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía y la reducción de las brechas de desigualdad, con enfoque inclusivo y participativo.

**V.-ANEXOS**

**ENTIDAD  
ARTICULACION PDES - POA - PRESUPUESTO  
RESUMEN EJECUTIVO**

Entidad
Gestión del Pdes
Fecha elaboración Pdes
Código (*)
Sigla

AREAS DEL PDES:
AMBITO DEL PDES:
PROGRAMA:

CODIGO P.E.I. (1)	OBJETIVO ESTRATEGICO P.E.I. (2)	OBJETIVOS DE GESTIÓN INSTITUCIONALES (3)	PRODUCTOS, BIENES Y/O SERVICIOS RESULTADOS ESPERADOS (4)	INDICADOR (5)		Código programa (6)	Denominación	ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA (6)				Programación de Ejecución trimestral (%) (7)
				Linea Base 2011	Meta 2012			Presupuesto en Bs.			Total	
								Corriente	Inversión	Fuente Financiacior		
<b>TOTAL GENERAL</b>												

<b>RESPONSABLES DE LA INFORMACION</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>
Elaborado por:		
Revisado por:		
Aprobado por:		

## Referencias Bibliográficas

ALDUNATE, Eduardo, Córdoba, Julio (abril de 2011), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Santiago de Chile, Formulación de programas con la metodología de marco lógico,

ALDUNATE, Eduardo, (octubre de 2004), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Santiago de Chile, Metodología del Marco Lógico.

BID: « Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. » marzo 1997

CAMACHO, Hugo, Cámara, Luis, Cascante, Rafael, Sainz, Héctor, (2001), El Enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos, Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo, (Acciones de Desarrollo y Cooperación A.D.C), Madrid.

CARNAP, Martin, (2012), El método FODA DINÁMICO, Aprendiendo en Procesos Grupales de Innovación.

CODINA, Alexis, (2007), Deficiencias en el uso del FODA. Causas y sugerencias, <http://www.degerencia.com>.

CUBILLAS, Estrella, Matilde, Ana, Método FODA, Instituto Tecnológico de Sonora, <http://biblioteca.itson.mx>.

Contraloría General de la República, CENCAP, Código: 1E01M020627, (agosto 2004), La Planificación Estratégica Institucional como vinculo entre la Planificación del Desarrollo y la Programación de Operaciones.

DAVID, F. (1997), Conceptos de Administración Estratégica, Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, S.A., Quinta Edición.

Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, Metodología del Marco Lógico.(sin especificar país)

Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión Chile, (enero 2009), Metodología para la elaboración de Matriz De Marco Lógico.

ESCOBAR MONTALVO, José Manuel, (2011), Matriz de Marco Lógico for Dummies, Lima-Perú, (versión digital)

GARCÍA LÓPEZ, Teresa, Cano Flores, Milagros, investigadoras del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas, Universidad Veracruzana. EL FODA: Una técnica para el análisis de problemas en el contexto de la planificación en las organizaciones.

GUÍZAR VALLADARES, Gonzalo, Revisión General C.P., Sosa Sánchez, María Cristina, Coordinación General L.A., Metodología para la Elaboración del Programa Operativo Anual, Contraloría General, Estado de Veracruz.

196

HUERTAS, Franco, (1994), El Método PES, Planificación Estratégica Situacional, Entrevista a Carlos Matus, Fundación ALTADIR.

LAZZARI, Luisa L., Maesschalck, Víctor, (2002), CONTROL DE GESTIÓN: UNA POSIBLE APLICACIÓN DEL ANÁLISIS FODA, Cuadernos del CIMBAJE, número 005, Universidad de Buenos Aires.

Manual para la Elaboración de los Programas Operativos Anuales (POA's), Gobierno Municipal de Puebla, abril 2012.

Ministerio de economía, planificación y desarrollo, Viceministerio de Planificación Dirección General de Desarrollo Económico y Social, Métodos e instrumentos para la Planificación Institucional, República Dominicana (2011).

Ministerio de Planificación del Desarrollo, Estado Plurinacional de Bolivia,(2012), Metodología para la elaboración y seguimiento del POA y Presupuesto para la gestión 2013.

OSSORIO, Alfredo, (2002), Planeamiento Estratégico, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

PONCE TALANCÓN, H. (2006), "La matriz FODA: una alternativa para realizar diagnósticos y determinar estrategias de intervención en las

---

organizaciones productivas y sociales” en Contribuciones a la Economía.

Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política, Presentaciones de Planificación Estratégica, GWU-CAF-Univalle (2005)

Prefectura Departamento de La Paz, (2008), Guía Metodológica de Planificación Estratégica Institucional, Programa de fortalecimiento Institucional Prefectural.

RAMÍREZ ROJAS, José Luis, (2009), Procedimiento para la elaboración de un análisis FODA como una herramienta de planificación estratégica en las empresas, [www.uv.mx/iiesca/revista/documents/herramienta2009-2.pdf](http://www.uv.mx/iiesca/revista/documents/herramienta2009-2.pdf)

Reglamento de elaboración de los formularios POA – Presupuesto instructivo general de llenado, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Bolivia.

197

Resolución Administrativa N° 167, 24 de agosto 2009, Ministerio de Economía y Finanzas, Bolivia.

SÁNCHEZ, Norma, (2007), El marco lógico. Metodología para la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, Quito (2011), Guía Metodológica de Planificación Institucional.

---



Con el apoyo técnico y financiero de:



Av. 6 de Agosto N° 2455

Edificio Hilda, Of. 403, Sopocachi

Tel. (+591-2) 24403-19 / fax 45

[www.hss.de/americalatina](http://www.hss.de/americalatina)

[bolivia@hss.de](mailto:bolivia@hss.de)

La Paz