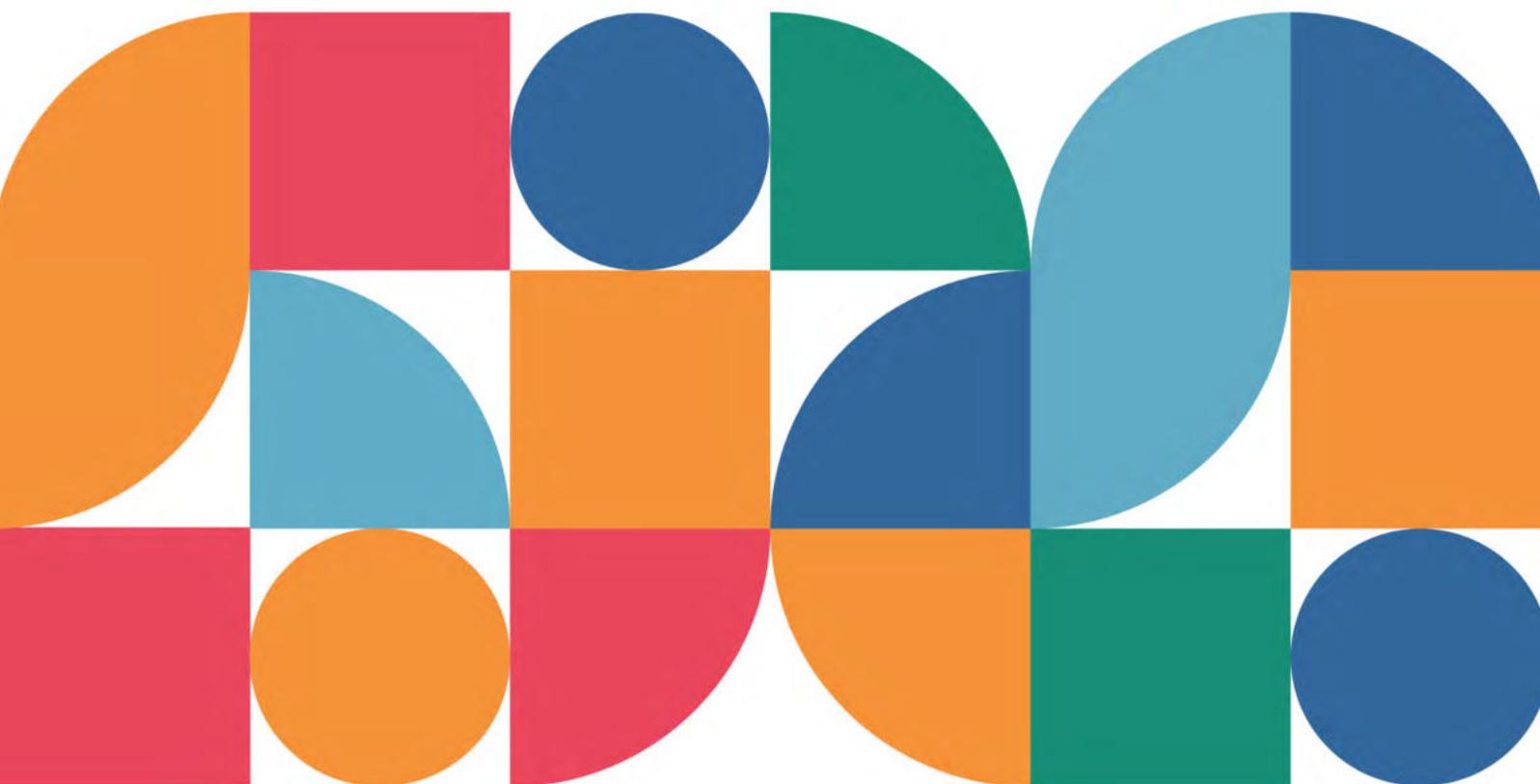




Guía para la elaboración del
**Plan Estratégico
Institucional (PEI)**



Guía

para la elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI)

Secretaría Técnica de Planificación del
Desarrollo Económico y Social

El presente documento fue elaborado por la Dirección General de Gestión por Resultados de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, bajo la asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Primera edición, mayo 2023.

Para mayor información, puede dirigirse a la Dirección General de Gestión por Resultados de la STP.

Dirección: Estrella esquina 14 de Mayo, Asunción - Paraguay
Teléfono: 450-422 interno 115 o 021 443414 (línea directa).
Email: dggpr@stp.gov.py
Website: www.stp.gov.py

Este documento se ha diagramado con el apoyo del Proyecto Paraguay + Verde, en el marco del componente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente la de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, ni los Estados Miembros de la ONU.

Cita recomendada: AUTOR/AUTORES. STP, 2023. Guía para la elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI). Asunción, Paraguay. 81 p.

Ficha Técnica

SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

AUTORIDADES

Carmen Ubaldi, Ministra Secretaria Ejecutiva.

Digno Ibarra Núñez, Coordinador General de Gestión Pública.

EQUIPO TÉCNICO

Marcelo Amarilla, Director General de Gestión por Resultados.

Monserrat Fretes, Directora de Planificación y Presupuesto.

Luis Cáceres, Jefe del Dpto. de Planes y Programas Nacionales.

Romina Bernal Doldán, Jefa del Dpto. Articulación Plan Presupuesto.

Juan Carlos Balbuena, Técnico Especialista.

EQUIPO TÉCNICO DE APOYO

Milva Castellani, Directora de Monitoreo y Evaluación.

Graciela López, Jefa del Departamento de Evaluación y Mejora Continua.

Juan Bernal, Técnico.

Anahí Aguilera, Técnica.

Jessica Duarte, Técnica.

EQUIPO TÉCNICO CONSULTOR

Juan Pablo Móttola Peluffo, Especialista en Planificación Estratégica y Diseño de instrumentos metodológicos.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Apoyo técnico para la elaboración del documento “Proyecto de mejoramiento de las finanzas públicas para el desarrollo sostenible del Paraguay” - Contrato de préstamo 4671/OC-PR del BID.

Apoyo para la diagramación del documento “Proyecto Paraguay más verde” - NNUU/PNUD.



Agradecimientos

Extendemos nuestro sincero agradecimiento a la Señora Viviana Casco, cuyo liderazgo ha sido fundamental en el proceso de elaboración de esta guía.

Nuestro reconocimiento a los compañeros y las compañeras de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y de la Dirección General de Análisis de Políticas Públicas de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, por sus aportes técnicos y apoyo continuo durante el diseño del documento.

Nuestro agradecimiento a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, especialmente, a la directora Teodora Recalde y su equipo técnico, su trabajo meticuloso ha sido fundamental para la revisión del documento en las distintas etapas y para coordinar la correcta articulación plan presupuesto.

Finalmente, agradecemos la colaboración de los Organismos y Entidades del Estado por su aporte significativo en la etapa de diagnóstico de la planificación institucional.



Índice

| | | |
|---|--|-----------|
|  | Acrónimos | 10 |
| | Presentación | 11 |
| | Introducción | 12 |
| | Resumen Ejecutivo | 13 |
|  | 1. Consideraciones generales | 17 |
| | 1.1 Objetivo | 18 |
| | 1.2 Ámbitos de Aplicación | 18 |
| | 1.3 Aspectos normativos | 18 |
|  | 2. Enfoques metodológicos | 19 |
| | 2.1 Gestión por resultados | 20 |
| | 2.2 Planificación por resultados | 21 |
|  | 3. El Sistema Nacional de Planificación (SNP): un marco estratégico general | 23 |
| | 3.1 Principales definiciones | 24 |
|  | 4. Planificación Estratégica Institucional: metodología paso a paso | 29 |
| | 4.1 Principales definiciones | 30 |
| | 4.1.1 Planificación Estratégica Institucional. | 30 |
| | 4.2 Etapas para la elaboración del PEI | 33 |
| | 4.2.1 Etapa Inicial | 34 |
| | 4.2.2 Etapa Definiciones Misionales | 36 |
| | 4.2.3 Etapa Análisis Situacional | 39 |
| | 4.2.4 Etapa Formulación Estratégica | 41 |
| | 4.2.5 Etapa Consolidación Técnica | 54 |
| | 4.2.6 Etapa de Aprobación y Divulgación | 55 |





| | |
|--|-----------|
| Anexo 1: Informaciones complementarias | 57 |
| 1.1 Formato del Plan Estratégico Institucional | 58 |
| 1.2 Dimensiones para la sistematización de información PEI | 59 |
| 1.3 Cronograma de trabajo orientativo para la elaboración del PEI | 60 |
| 1.4 Tipos de Objetivos Estratégicos | 60 |
| 1.5 Caracterización de los indicadores de desempeño | 61 |
| 1.6 Tipos de Indicadores de desempeño | 64 |
| 1.7 Pauta para el análisis de acciones institucionales actuales demandas- necesidades | 64 |
| 1.8 Pauta para el taller destinado para la identificación de problemas | 65 |
| 1.9 Modelo para la articulación Plan Presupuesto | 67 |
| 1.10 Metodología de vinculación del PND a los ODS | 68 |



| | |
|--|-----------|
| Anexo 2: Matrices | 69 |
| 2.1 Matriz para Mapeo de Actores | 70 |
| 2.2 Matriz para elaborar el Marco Estratégico General | 70 |
| 2.3 Matriz para elaborar el Marco Estratégico Específico | 71 |
| 2.4 Matriz para el análisis del entorno externo e interno (FODA) | 72 |
| 2.5 Matriz para el Análisis Situacional Integrado | 72 |
| 2.6 Matriz para la redacción de la Misión | 73 |
| 2.7 Matriz para la redacción de la Visión | 73 |
| 2.8 Matriz para la identificación de los Valores | 73 |
| 2.9 Matriz para la redacción de Objetivos Estratégicos | 74 |
| 2.10 Matriz para la redacción de Acciones Estratégicas | 74 |
| 2.11 Matriz para la elaboración de la Ficha del Indicador | 75 |
| 2.12 Matriz para la Formulación Estratégica Integrada | 76 |
| 2.13 Matriz para la vinculación del PEI con el PND, PAM y ODS | 77 |



| | |
|---------------------|-----------|
| Bibliografía | 79 |
|---------------------|-----------|



Índice de figuras



| | |
|---|----|
| Figura 1: Pilares GpR | 20 |
| Figura 2: Cadena de Valor público | 21 |
| Figura 3: Representación básica de la planificación por resultados | 22 |
| Figura 4: Integración vertical del Sistema Nacional de Planificación | 24 |
| Figura 5: Marco estratégico del PND Paraguay 2030, a nivel de políticas | 25 |
| Figura 6: Encadenamiento de prioridades | 26 |
| Figura 7: Vinculación del Sistema Nacional de Planificación | 28 |
| Figura 8: Componentes de la planificación estratégica institucional | 31 |
| Figura 9: Planificación estratégica institucional y la Cadena de valor | 32 |
| Figura 10: Esquema de la planificación estratégica institucional | 32 |
| Figura 11: Etapas para la elaboración del PEI | 33 |
| Figura 12: Actores participantes en el proceso de planificación | 35 |
| Figura 13: Alineación de los objetivos con los niveles superiores de planificación | 44 |
| Figura 14: Árbol de Problema y Objetivo - Objetivo Estratégico externo | 47 |
| Figura 15: Árbol de Problema y Objetivo - Objetivo Estratégico funcional | 48 |
| Figura 16: Representación de conexiones entre objetivos estratégicos, específicos y acciones estratégicas | 51 |

Índice de cuadros



| | |
|---|----|
| Cuadro 1: Mapeo de instrumentos de planificación | 28 |
| Cuadro 2: Etapas de la Planificación estratégica institucional, paso a paso | 33 |
| Cuadro 3: Áreas de acción derivadas del análisis FODA | 41 |
| Cuadro 4: Criterios para la redacción de Objetivos Estratégicos | 42 |
| Cuadro 5: Criterios para la redacción de Resultados Intermedios Institucionales | 43 |
| Cuadro 6: Ejemplos de Objetivos Estratégicos y Resultados | 43 |
| Cuadro 7: Criterios de validación de Objetivos Estratégicos | 49 |
| Cuadro 8: Ejemplo de ficha de indicador de desempeño* | 53 |
| Cuadro 9: Ejemplo de definición de metas | 54 |



Acrónimos

- AEVAL:** Agencia estatal de evaluación de las políticas públicas y calidad de los servicios
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- CGR:** Contraloría General de la República
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- DGGpR:** Dirección General de Gestión por Resultados
- DGAPP:** Dirección General de Análisis de Políticas Públicas
- DGP:** Dirección General de Presupuesto
- GS:** Gabinete Social de la Presidencia de la República
- GpR:** Gestión por Resultados
- ILPES:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
- MFMP:** Marco fiscal de mediano plazo
- MECIP:** Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay
- MH:** Ministerio de Hacienda
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- ODS:** Objetivo de Desarrollo Sostenible
- OE:** Objetivo Estratégico
- OEE:** Organismos y Entidades del Estado
- PA:** Plan de Acción
- PAM:** Planificación de alcance medio
- PEI:** Plan Estratégico Institucional
- PND:** Plan Nacional de Desarrollo
- POI:** Plan Operativo Institucional
- PP:** Programas Presupuestarios
- PR:** Presidencia de la República
- RIE:** Resultados intermedios institucionales
- RIP:** Resultados intermedios presupuestales
- SIARE:** Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado
- SIPP:** Sistema Integrado de Programación Presupuestaria
- SNP:** Sistema Nacional de Planificación
- STP:** Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
- UTGS:** Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República

Presentación

Desde la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social asumimos el compromiso de promover metodologías que contribuyan a impulsar las políticas públicas a nivel nacional y territorial, diseñando instrumentos para todos los niveles de gobierno en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

En este contexto, ponemos a disposición la “Guía para la elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI)”, una herramienta trascendental para la planificación institucional, brindando un marco sólido y preciso para una planificación estratégica orientada a resultados. Esta herramienta metodológica pretende mejorar y fortalecer los procesos de planificación institucional, y permitir a los tomadores de decisión incorporar elementos de desarrollo mediante una gestión clara, honesta, participativa y transparente.

La presente guía es un instrumento clave para maximizar el valor de la planificación y lograr resultados de mediano plazo desde nuestras instituciones. Su implementación nos permitirá establecer objetivos claros, identificar oportunidades y desafíos, y diseñar estrategias efectivas para alcanzarlos y contribuir activamente al desarrollo de nuestro país.

Agradecemos a todos los involucrados en su creación y confiamos en que esta guía será una aliada esencial en nuestro camino hacia un futuro próspero y justo.

Carmen Ubaldi
Ministra Secretaria Ejecutiva

Introducción

La planificación estratégica institucional es esencial para establecer una dirección clara acerca de las prioridades institucionales, tomar decisiones, adaptarse al entorno cambiante, promover la coordinación interna y rendir cuentas por los resultados en el mediano plazo, por lo tanto, se trata de un elemento fundamental para el éxito y la sostenibilidad de una organización.

La “Guía para la elaboración del Plan Estratégico Institucional”, elaborada por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de conformidad con su marco normativo, se enmarca dentro del Sistema Nacional de Planificación y parte de un diagnóstico del estado situacional de la planificación institucional del sector público, para posicionarse como un instrumento clave que busca fortalecer la planificación estratégica de las instituciones públicas en Paraguay.

En ese contexto, el objetivo principal de este instrumento es brindar las orientaciones metodológicas y lineamientos técnicos para fortalecer la planificación estratégica de las instituciones públicas, y por medio de ella generar condiciones metodológicas claras y efectivas que promuevan la integración de los niveles de planificación de corto, mediano y largo plazo, y su vinculación con el presupuesto institucional en el sector público, siguiendo los principios de la gestión por resultados.

El documento está estructurado en cuatro secciones. En la primera sección se presentan las consideraciones generales que definen el ámbito de aplicación y los aspectos normativos pertinentes. En la segunda sección se abordan los enfoques metodológicos de la gestión por resultados, que constituyen los pilares fundamentales de esta guía. Posteriormente, en la tercera sección se establece el marco estratégico general del Sistema Nacional de Planificación (SNP). Finalmente, en la cuarta sección, se aborda la metodología paso a paso para la elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI), la cual incluye el desarrollo de seis etapas secuenciales.

En definitiva, la presente guía ofrece a los lectores los insumos para abordar desafíos, mejorar procesos y alcanzar metas de manera eficiente y efectiva, impulsando la excelencia institucional y el alcance de nuevos niveles de éxito.

Resumen Ejecutivo

1. Objetivo

El principal objetivo de la presente Guía para la elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI) es brindar las orientaciones metodológicas y lineamientos técnicos básicos para fortalecer la Planificación Estratégica Institucional.

2. Ámbitos de Aplicación

La Guía metodológica está destinada a los Organismos y Entidades del Estado (OEE) conforme a lo establecido en la Ley N.º 1535/99 Art. 3. Dentro de la categoría mencionada se incluyen a las instituciones de la Presidencia. La guía también es aplicable a las Municipalidades.

3. Sistema Nacional de Planificación SNP: un marco estratégico

El SNP representa el marco estratégico que ha definido el sector público a efectos de establecer sus prioridades nacionales de desarrollo, y está integrado por cuatro niveles¹ (Figura a).

Cada nivel de prioridad enmarca al siguiente; por tanto, es esencial que durante las planificaciones de cada nivel se tomen en cuenta explícitamente las prioridades de los niveles superiores. La guía propone actividades explícitas para facilitar ese tipo de vinculaciones relacionadas a la Planificación Estratégica Institucional (PEI).

Figura a: Integración vertical del Sistema Nacional de Planificación

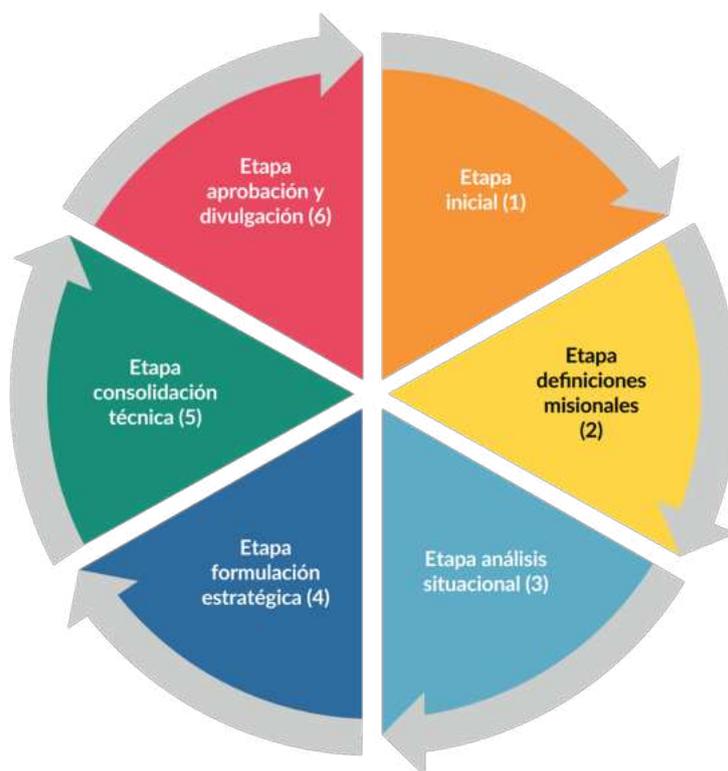


¹En el esquema se presentan cinco niveles debido a que se incluye el nivel Presupuesto Institucional.

4. Planificación Estratégica Institucional: metodología paso a paso

El Plan Estratégico Institucional es un instrumento de gestión institucional que establece una metodología para la definición de las prioridades institucionales orientadas por su misión, visión y las estrategias derivadas de los niveles superiores de planificación.

Figura b: Etapas para la elaboración del PEI



(1) Etapa Inicial

Esta etapa tiene como propósito establecer las condiciones y actividades necesarias para el desarrollo del proceso de Planificación Estratégica Institucional. En esta etapa se requieren:

1. Formalizar la **decisión política** de la máxima autoridad;
2. **Establecer el equipo de coordinación** con personas de áreas sustantivas de la institución y un representante de la Máxima Autoridad Institucional;
3. Organizar el proceso a través de un **cronograma compartido** a la interna de la organización;
4. Realizar un **mapeo de actores** en el que se identifique qué unidades, direcciones u otras entidades participarán del proceso de planificación;
5. **Sistematizar la información** clave de la institución y su entorno (marco normativo y organizacional, marco estratégico, acciones institucionales actuales, población destinataria);
6. Realizar un **lanzamiento interno** para informar y sensibilizar sobre el proceso de planificación, los objetivos propuestos, etapas de trabajo, roles esperados y plazos establecidos.

(2) Etapa Definiciones Misionales

Tiene como propósito la definición de la Misión, Visión y Valores institucionales. En esta etapa se requieren:

1. Elaborar (i) el **marco estratégico general**² para identificar las prioridades de desarrollo de mediano y largo plazo que orientan a la institución y (ii) el **marco estratégico específico** a través del análisis de los mandatos normativos y otros medios que forman parte de su accionar, la descripción general de las acciones institucionales brindadas y sus beneficiarios;
2. Definir **Misión**³ institucional que sea ambiciosa (debe ser un reto); clara (fácil interpretación); sencilla (fácil comprensión); corta y compartida;
3. Definir la **Visión**⁴ institucional acorde a los lineamientos técnicos⁵;
4. Establecer los Valores institucionales⁶.

(3) Etapa Análisis Situacional:

Tiene como propósito conocer las características del contexto situacional externo e interno de las instituciones para aportar a la definición de Objetivos Estratégicos (OE) y Acciones Estratégicas. En esta etapa se requieren:

1. **Analizar el entorno situacional externo.** Se identificarán **oportunidades**⁷ y **amenazas**⁸, en función de las definiciones misionales. Se consideran aspectos como: políticos- institucionales, económicos-productivos, socio-ciudadanos, sanitarios, tecnológicos, ambientales y otros aspectos específicos;
2. **Analizar el entorno situacional interno.** Se identificarán **fortalezas**⁹ y **debilidades**¹⁰ en función de las definiciones misionales. Se consideran aspectos como: personal, organización (procesos y estructura), comunicación, bienes/servicios, aspectos financieros, tecnología y sistemas de información, infraestructura interna.

(4) Etapa Formulación Estratégica

Tiene como propósito elaborar la estrategia institucional para concretar el cumplimiento de la misión y visión establecidas. En esta etapa se requieren definir: (1) objetivos estratégicos y/o específicos; (2) acciones estratégicas; (3) indicadores de desempeño; y (4) metas esperadas.

² Incluye el análisis de la planificación de alcance medio (Planes Sectoriales y/o Multisectoriales y Planes de desarrollo territoriales en caso de gobiernos subnacionales) y la planificación del desarrollo país (Plan Nacional de Desarrollo).

³ "La Misión es la razón de ser de la organización, es decir, su propósito. Una misión responde a la pregunta: ¿quiénes somos?, ¿qué hacemos? y ¿para quién trabajamos?; ¿Qué resultados o efectos finales esperamos?"

⁴ "La Visión describe cómo debería ser la organización a medida que implementa con éxito sus estrategias y alcanza su máximo potencial" (Bryson, 2004).

⁵ (a) ¿Cómo queremos ser dentro de cierto tiempo? (imagen futura); (b) ¿En qué nos queremos convertir como organización? (cambios desafíos); (c) ¿En qué nos diferenciaremos del resto de los organismos públicos?; (d) ¿Qué valores respetamos/respetaremos para cumplir nuestra misión? (valores).

⁶ Se espera que responda a las siguientes preguntas básicas: (a) ¿Cuáles son los estándares de conducta con los que la organización se ha comprometido, que orientan el comportamiento de su recurso humano? y (b) ¿Cuáles son los valores, creencias, y aspiraciones fundamentales de la organización y sus prioridades filosóficas?

⁷ Están fuera del control directo de la institución y pueden ser aprovechados en beneficio del crecimiento y consolidación de la institución destinado a favorecer el cumplimiento de su sentido misional.

⁸ Factores externos que están fuera del control de la organización y que podrían perjudicar y/o limitar su desarrollo.

⁹ Capacidades humanas y materiales de la organización para adaptarse y aprovechar al máximo las ventajas u oportunidades que brinda el entorno, y defenderse de las posibles amenazas que lo rodean a efectos de minimizar y/o eliminar su incidencia negativa.

¹⁰ Insuficiencias a nivel de las capacidades, conocimientos, tecnología y recursos de la organización y que limitan el uso de las oportunidades externas, así como también limitan la reducción de la incidencia de las amenazas externas.

1. **Definir Objetivos estratégicos y específicos.** Los objetivos estratégicos¹¹ expresan los logros esperados en el mediano plazo para el cumplimiento de la misión institucional. Estos se centran en la resolución de un problema principal¹² y deben estar alineados a las prioridades provenientes de los niveles superiores de planificación (Marco estratégico general);
2. **Establecer Acciones estratégicas.** Representan los bienes y/o servicios principales prestados por la institución dirigidos a un beneficiario que es externo a la organización, así como otras acciones institucionales realizadas para atender necesidades prioritarias internas a la organización¹³
3. **Elaborar Indicadores de desempeño.** Los indicadores brindan información para conocer el avance en el logro de los resultados previstos a nivel de: (a) Objetivos estratégicos y/o específicos; y las (b) Acciones estratégicas.
4. **Formular las Metas.** Las metas establecen el nivel de desempeño a alcanzar en relación con un objetivo/acción dado para un período de tiempo establecido (semestre, año, etc.).

(5) Etapa Consolidación Técnica

1. **Integrar en un único documento la planificación.** Una vez culminada la elaboración de los componentes de la Planificación Estratégica Institucional por parte de la institución pública, el equipo de coordinación realizará la integración en un único documento.
2. **Remitir y recibir aportes de la STP.** El mismo será remitido por la Máxima Autoridad Institucional a la Secretaría Técnica de Planificación (STP) a efectos de realizar la verificación correspondiente. La STP analizará el cumplimiento de los estándares técnicos vigentes y emitirá un dictamen sobre el mismo.

(6) Etapa de Aprobación y Divulgación

Aprobar el Plan Estratégico Institucional. La etapa de aprobación y divulgación tiene como propósito formalizar la decisión institucional para la entrada en vigencia del PEI, así como brindarle la máxima difusión. El documento consolidado final será puesto a consideración de la máxima autoridad de la institución y requerirá su decisión favorable a efectos de la entrada en vigencia.

5. Monitoreo y Evaluación del PEI

Durante el proceso de implementación del PEI se deberán llevar adelante por parte de las instituciones el monitoreo y evaluación del mismo. Los insumos producidos por estas funciones se destinarán a la toma de decisiones institucionales, incluyendo las instancias de revisión de medio término y balance final.

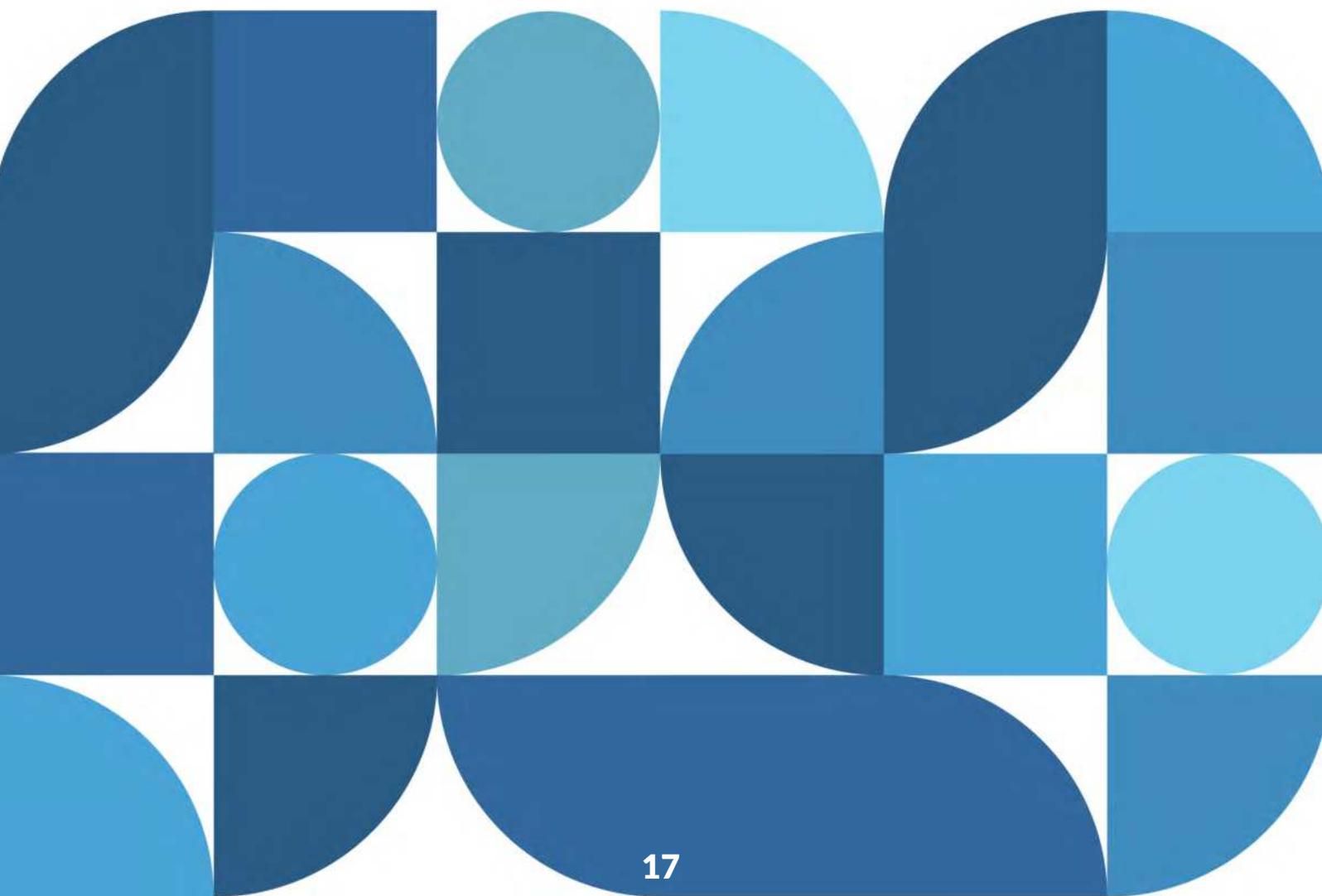
1. **Revisión de medio término:** Durante esa revisión se analizarán los avances en el logro de resultados institucionales, tanto en lo relativo a los objetivos estratégicos como de las acciones estratégicas.
2. **Balance final PEI:** Una vez finalizado el período de vigencia del PEI corresponde realizar el balance de logros con respecto a las metas esperadas. Del mismo modo, se prevé identificar avances alcanzados con respecto a los objetivos estratégicos y acciones previstas.

¹¹ Deben ser claros, realistas, desafiantes y congruentes. Responde a las preguntas: ¿Dónde queremos ir, qué resultados queremos lograr?"

¹² Pueden incluir un conjunto interconectado de problemas que se enmarcan dentro de una temática general.

¹³ En caso de que cuente con financiamiento a través del presupuesto, su definición debe coincidir con las definiciones de bienes y servicios prestados por la institución (producto presupuestario).

Consideraciones generales



1. Consideraciones generales

1.1 Objetivo

El principal objetivo de la presente *Guía para la elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI)* es brindar las orientaciones metodológicas y lineamientos técnicos básicos para fortalecer la planificación estratégica de las instituciones públicas. Asimismo, se propone contribuir a la gestión por resultados en una perspectiva del corto y mediano plazo que brinden insumos para su vinculación con el presupuesto en las instituciones públicas del Paraguay.

1.2 Ámbitos de Aplicación

La presente guía establece las orientaciones metodológicas y los lineamientos técnicos básicos sobre la planificación estratégica destinada a los **Organismos y Entidades del Estado (OEE)**¹⁴ y **las Municipalidades**¹⁵. Las instituciones públicas tienen asignadas las funciones de elaborar e implementar la planificación a nivel institucional (operativa, estratégica) y participar en el diseño de la planificación a nivel sectorial y territorial¹⁶, conforme a las políticas institucionales a las que se encuentren orientadas y contribuyan al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo PND 2030. El ámbito de aplicación abarca conforme a lo establecido en Ley N.º 1535/99 Art. 3¹⁷ y las Municipalidades.

1.3 Aspectos normativos

El órgano rector del Sistema Nacional de Planificación (SNP) en el sector público es la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) dependiente de la Presidencia de la República (Art. N.º 2, Decreto N.º 4070, año 2004). La rectoría se ejerce a partir del establecimiento de normas, mecanismos y procedimientos técnicos específicos destinados a regular técnicamente la elaboración de la planificación del desarrollo y políticas públicas (Art. 6 Decreto N.º 4070, año 2004).

Asimismo, la STP tiene como función formular la planificación nacional, así como sectorial a través del plan general del desarrollo y los planes por sectores y regiones (Decreto Ley N.º 312 - Ley Nacional N.º 841, año 1962). Desde el punto de vista normativo, se aprecian explícitamente las funciones vinculadas a la planificación a nivel institucional, sectorial, nacional y territorial como ente regulador de los instrumentos y prácticas de planificación.

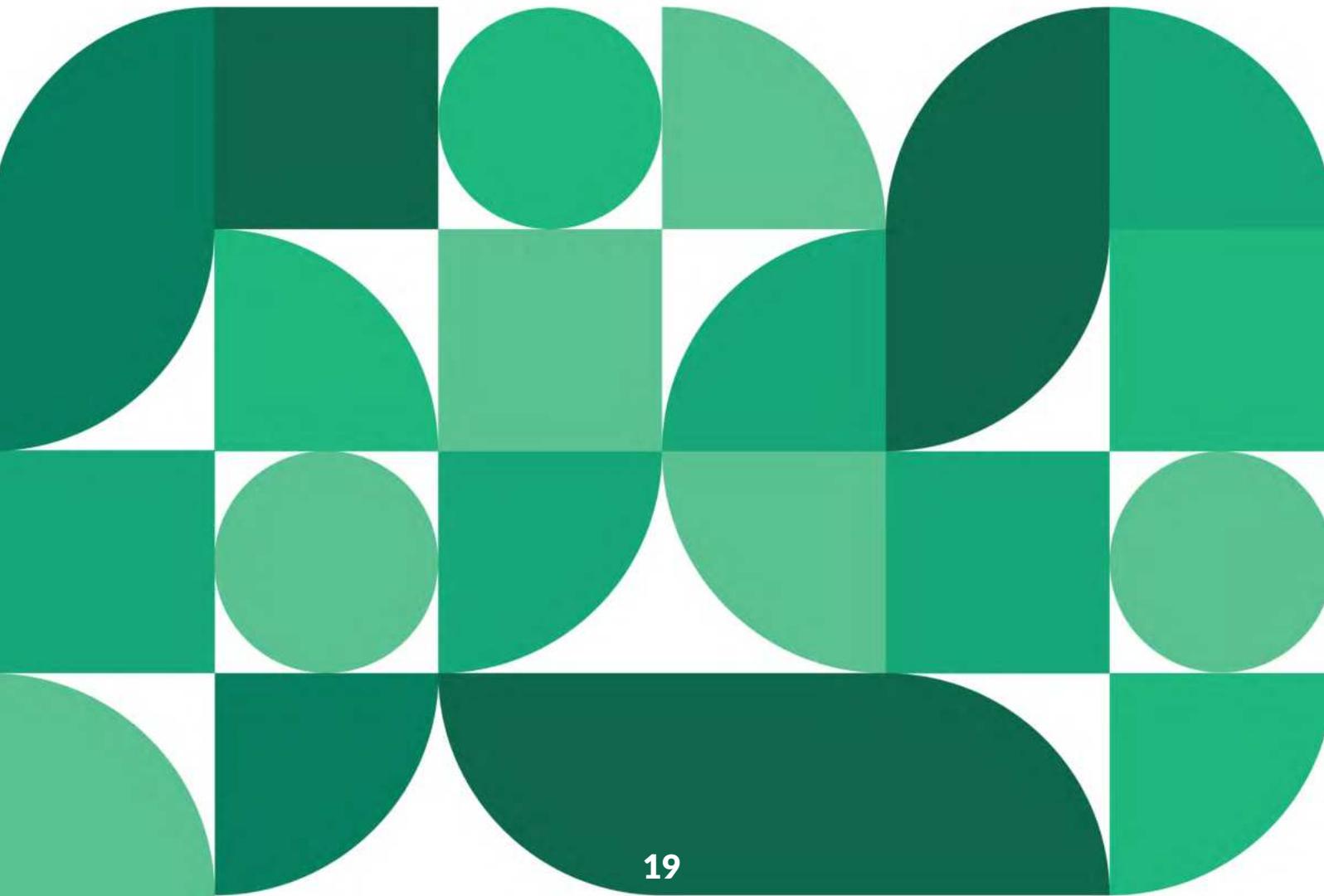
¹⁴ Dentro de esta categoría encontramos instituciones que están comprendidas dentro de la Administración Central (incluye secretarías de la Presidencia) y otras Entidades Descentralizadas.

¹⁵ Las municipalidades tienen por objeto el desarrollo de los intereses locales, en el ámbito de su territorio desempeñan funciones en materia de: planificación, urbanismo y ordenamiento territorial, infraestructura pública y servicios, transporte público y tránsito, ambiente, espectáculos públicos y lugares de concurrencia pública, patrimonio histórico y cultural, salud, higiene y salubridad, educación, cultura y deporte, desarrollo productivo y desarrollo humano y social.

¹⁶ Las instituciones colaboran en la elaboración de los planes sectoriales y territoriales conforme a su ámbito de intervención.

¹⁷ Artículo 3.º.- Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley se aplicarán en los siguientes organismos y entidades del Estado: a) Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, sus reparticiones y dependencias; b) Banca Central del Estado; c) Gobiernos departamentales; d) Entes autónomos y autárquicos; e) Entidades públicas de seguridad social, empresas públicas, empresas mixtas y entidades financieras oficiales; f) Universidades nacionales; g) Consejo de la Magistratura; h) Ministerio Público; i) Justicia Electoral; j) Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados; k) Defensoría del Pueblo; y l) Contraloría General de la República.

Enfoques metodológicos



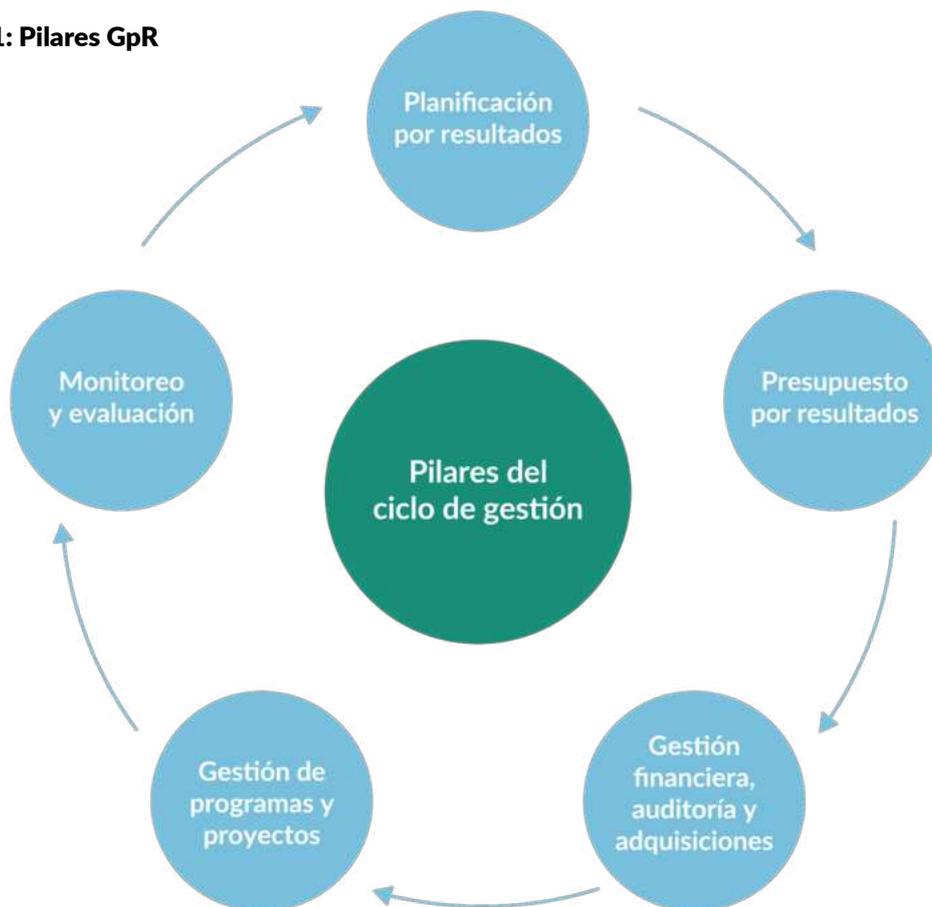
2. Enfoques metodológicos

2.1 Gestión por resultados

El enfoque de gestión por resultados (GpR) es definido como una estrategia de gestión centrada en potenciar la creación de valor público por parte del Estado, sus instituciones y políticas públicas. En particular, se propone como un marco de referencia compartido para las organizaciones públicas que implica el uso de instrumentos de gestión complementarios destinados a enriquecer los procesos de toma de decisiones, la gestión estratégica de las instituciones y la rendición de cuentas a la ciudadanía (García & García, 2010; BID, 2007).

Por tanto, este enfoque requiere la generación y utilización de evidencias confiables y oportunas sobre las acciones gubernamentales y sus resultados sobre la población, que permitan alimentar la toma de decisiones, así como a los participantes en los procesos de diseño e implementación de las intervenciones públicas.

Figura 1: Pilares GpR



Fuente: Adaptado de "La gestión para resultados en el Desarrollo" (BID, 2010).

Plan Estratégico Institucional (PEI)

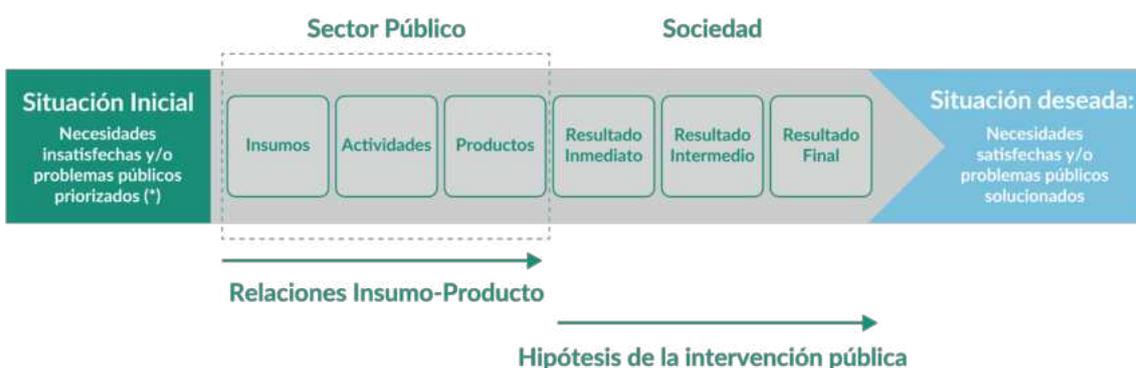
La GpR es una estrategia integral que toma en cuenta cinco pilares: i) planificación por resultados, ii) presupuesto por resultados, iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, iv) gestión de programas y proyectos y v) monitoreo y evaluación. Un concepto asociado directamente a la gestión pública es el valor público, que se define como “la capacidad para satisfacer necesidades humanas mediante el uso de recursos disponibles en la sociedad” (AEVAL, 2010).

La generación de valor público está directamente relacionada con la gestión por resultados, pues el fundamento teórico detrás de toda acción pública es que esta debe generar un “resultado”, entendido como un cambio en una situación de un determinado sector de la sociedad o de una población objetivo en particular. Este resultado es posible de ilustrar mediante la “cadena de valor público”, que muestra cómo a partir de determinados insumos, mediante un proceso productivo, se generan bienes y servicios, cuyo uso por parte de los clientes/usuarios produce un resultado o cambio en el corto o mediano plazo, que finalmente genera un resultado de largo plazo.

El valor público se crea en la medida en que la población reconozca el bien o el servicio como respuesta a una necesidad o preferencia y se aprecie la calidad del bien o servicio como respuesta adecuada a la misma. En ese sentido, la creación de valor público pasa a ser el centro de atención de los proyectos, programas, planes y políticas públicas.

Siguiendo a Mark Moore, el principal propósito deseable de la gestión gubernamental es la creación de valor público entendida como la respuesta a los problemas y necesidades de la población que permitan su satisfacción y/o superación a partir de la provisión de bienes y servicios institucionales (Moore, 1998).

Figura 2: Cadena de Valor público



Fuente: Elaboración propia. (*) Puede incluir aspectos positivos que se propone reforzar y/o perfeccionar.

2.2 Planificación por resultados

La planificación es el instrumento que la organización utiliza para definir su carta de navegación, es decir, su rumbo y su destino. Para ello, se deben responder tres preguntas básicas: ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar? (García & García, 2010).

Por lo tanto, la planificación por resultados debe tener un carácter Estratégico, Operativo y Participativo. **Estratégico** porque las respuestas a las preguntas “dónde estamos” y “a dónde queremos ir” deben partir de una visión clara del futuro, como mínimo a mediano plazo, e ir

Plan Estratégico Institucional (PEI)

acompañadas de los objetivos que han sido priorizados y jerarquizados, mediante un análisis riguroso de los factores políticos, económicos y sociales del entorno.

Por otro lado, la planificación debe ser Operativa, y responder a la pregunta “cómo podemos llegar”, mediante el diseño de los bienes y/o servicios junto con sus procesos de producción para concretar los objetivos y las metas propuestas en el ejercicio estratégico¹⁸. Asimismo, la decisión de hacia dónde ir y cómo hacerlo debe realizarse de forma **Participativa**, ya que no se pueden lograr resultados si la mayoría de los involucrados en la tarea de obtenerlos no está de acuerdo explícitamente con el plan (García & García, 2010).

En este marco, la planificación por resultados propone establecer de una manera estratégica, participativa y coordinada la mejor representación de la situación inicial que se plantea superar, la situación deseada hacia donde se proyecta la cadena de valor público y los mejores caminos para poder alcanzarlo (diseño de intervenciones públicas para transformar la realidad).

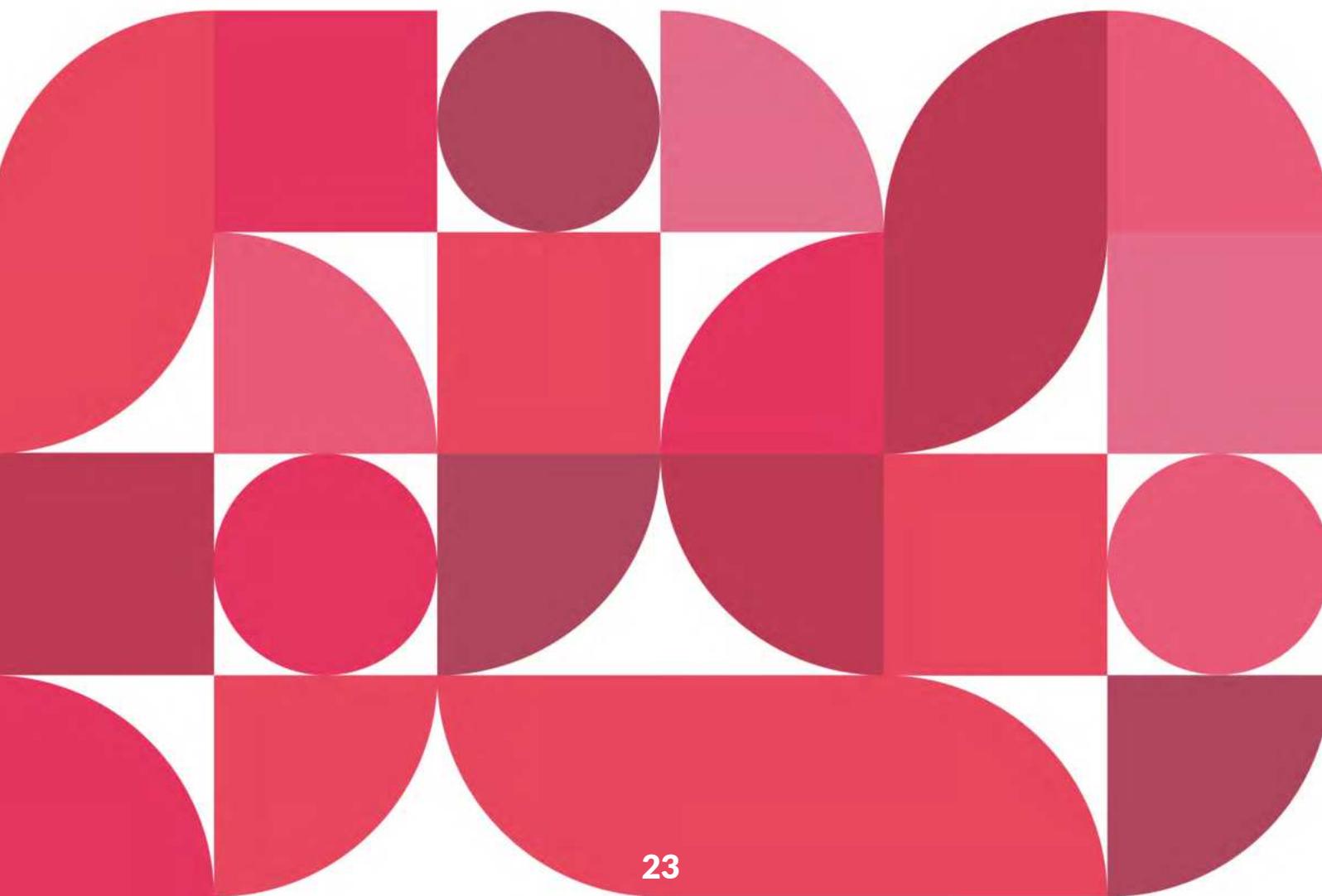
Figura 3: Representación básica de la planificación por resultados



Fuente: Elaboración propia. (*) Puede incluir aspectos positivos que se propone reforzar y/o perfeccionar.

¹⁸ Este proceso puede incluir también el cálculo de los insumos que se necesitarán. Del mismo modo, este aspecto puede ser aportado por el presupuesto.

El Sistema Nacional de Planificación (SNP): un marco estratégico general



3. El Sistema Nacional de Planificación (SNP): un marco estratégico general

3.1 Principales definiciones

El Sistema Nacional de Planificación (SNP) representa el marco estratégico que ha definido el sector público a efectos de establecer sus prioridades nacionales de desarrollo y está integrado por cuatro niveles¹⁹. En términos globales, este sistema expresa la visión- estratégica del país para alcanzar el desarrollo sostenible e inclusivo²⁰ como situación deseada hacia el año 2030.

Figura 4: Integración vertical del Sistema Nacional de Planificación²¹



Fuente: Elaboración propia.

¹⁹ En el esquema se presentan cinco niveles debido a que se incluye el nivel Presupuesto Institucional.

²⁰ Ver apartado sobre vinculación ODS y PND.

²¹ Dentro del nivel de planificación de alcance medio los tres instrumentos de planificación (Sectorial, Multisectorial y Territorial) pueden conectarse entre sí.

Plan Estratégico Institucional (PEI)

Integración vertical del sistema: La integración vertical del SNP se organiza a partir del encadenamiento de prioridades multinivel. Dentro de esta lógica, cada uno de los niveles establecen las prioridades entendidas como un ordenamiento de objetivos o situaciones deseadas que operan como referencias para las instituciones.

En el nivel superior del Sistema Nacional de Planificación se encuentra la **Planificación Nacional del Desarrollo** que establece las prioridades nacionales de desarrollo de largo plazo. El PND es la principal herramienta de planificación de largo plazo que ha definido Paraguay para impulsar el Desarrollo Nacional (Decreto N.º 2794, Presidencia de la República, año 2014) que es de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado.

En la actualidad, el Plan Nacional de Desarrollo propone 4 ejes estratégicos y 4 líneas trasversales que dan lugar a 16 objetivos estratégicos y 83 objetivos específicos (PND, 2021). Esto le permite operar como principal marco estratégico para la gestión pública a partir de su última actualización del año 2021.

Figura 5: Marco estratégico del PND Paraguay 2030, a nivel de políticas

| EJES ESTRATÉGICOS | LÍNEAS TRANSVERSALES | | | |
|---|--|---|---|---|
| | A - IGUALDAD DE OPORTUNIDADES | B - GESTIÓN PÚBLICA EFICIENTE Y TRANSPARENTE | C - ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL | D - SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL |
| EJE 1. REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL | 1.1. Lograr un desarrollo social equitativo | 1.2. Brindar servicios sociales de calidad | 1.3. Alcanzar un desarrollo local participativo | 1.4. Desarrollar un hábitat adecuado y sostenible |
| EJE 2. CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO | 2.1. Promover el empleo y la seguridad social | 2.2. Propiciar la competitividad y la innovación | 2.3. Ampliar la regionalización y la diversificación productiva | 2.4. Valorizar el capital ambiental |
| EJE 3. PROYECCIÓN DE PARAGUAY EN EL MUNDO | 3.1. Garantizar igualdad de oportunidades en un mundo globalizado | 3.2. Impulsar la atracción de inversiones, comercio exterior, turismo e imagen país | 3.3. Fortalecer la integración económica regional | 3.4. Contribuir a la sostenibilidad del hábitat global |
| EJE 4. FORTALECIMIENTO POLÍTICO INSTITUCIONAL | 4.1. Garantizar el acceso a los derechos humanos, mejorar la justicia y la seguridad | 4.2. Modernizar la administración pública | 4.3. Avanzar hacia la descentralización efectiva | 4.4. Proteger y defender el medio ambiente y los recursos naturales |
| | Política social | Política económica | Política Ambiental | Política institucional |

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (Actualizado 2021).

Posteriormente, en el sistema se ubica la **Planificación de Alcance Medio (PAM)** que establece las prioridades de ese nivel a través de: (i) la planificación sectorial²²; (ii) planificación multisectorial²³ y

²² Planificación Sectorial: Para fines de esta guía, se entenderá como el proceso que, basado en las políticas sectoriales, integra con carácter indicativo los procesos de planificación institucional que conforman el sector, por medio de estrategias y acciones que respondan a las prioridades y resultados del Plan Nacional de Desarrollo. Esto requiere de un mayor nivel de coordinación del conjunto de organismos e instituciones públicas y privadas que integran el sector.

²³ En cuanto a la planificación multisectorial, por ejemplo, lo que respecta a la política social del PND, la misma se compone de la planificación del Sistema de Protección Social (SPS), como política social prioritaria de carácter permanente con enfoque de ciclo de vida (Decreto N.º 4775/2021).

(iii) la planificación de desarrollo territorial. La planificación de alcance medio tiene como propósito establecer prioridades vinculadas a temáticas sectoriales, multisectoriales y/o territoriales que se encuentren alineadas con la Planificación Nacional de Desarrollo²⁴.

En el tercer nivel se ubica la **Planificación Estratégica Institucional** que llevan adelante las instituciones públicas dentro de sus roles y competencias establecidas. Dentro del tercer nivel del Sistema Nacional de Planificación, se definen las prioridades institucionales vinculadas a la Planificación Estratégica Institucional. En este nivel, cabe distinguir entre la planificación estratégica realizada por las instituciones que tienen alcance nacional o subnacional. Entre las instituciones de alcance nacional se encuentran aquellas que ejercen la rectoría de algún sector específico o que son referentes en temáticas altamente especializadas. Por otra parte, se encuentran las instituciones públicas de base subnacional y local que operan a nivel de los departamentos y municipios. En estos casos, cobra especial relevancia la vinculación con los planes de desarrollo territorial.

Posteriormente, se encuentra el cuarto nivel, donde se ubica la **Planificación Operativa Institucional**, la cual es desarrollada desde las instituciones públicas considerando las líneas adoptadas en el PEI, atendiendo las prioridades de corto plazo. Asimismo, a modo ilustrativo, se incluye el **Presupuesto Institucional** anual²⁵ que, si bien no es parte del SNP, se encuentra íntimamente vinculado a la planificación operativa institucional. Cabe agregar que Paraguay está en proceso de elaboración de instrumentos plurianuales del presupuesto.

Figura 6: Encadenamiento de prioridades



Fuente: Elaboración propia. (*) Es sensible a otras fuentes de prioridades (Marco fiscal de Mediano Plazo).

²⁴ La planificación de alcance medio, en la medida en que se encuentre anidada en el PND, también ofrece un horizonte de planificación más cercano para Planificación Estratégica Institucional.

²⁵ El presupuesto también deriva prioridades provenientes del Presupuesto plurianual y este del Marco fiscal de mediano plazo.

Plan Estratégico Institucional (PEI)

Encadenamiento de prioridades: En el encadenamiento de prioridades para el desarrollo, los niveles establecen marcos de referencia para los actores. Cada nivel de prioridad enmarca al siguiente sin la posibilidad que lo determine de forma prescriptiva (ver Figura VI: encadenamiento de prioridades). Por tanto, es esencial que durante la planificación que se lleva adelante en cada nivel se tomen en cuenta explícitamente las prioridades de los niveles superiores.

Por ejemplo, al elaborar un plan de alcance medio centrado en la protección social (por ejemplo, un plan estratégico multisectorial) se requiere prestar atención inicialmente a las prioridades establecidas en el PND a través del **objetivo estratégico 1.1** Lograr un desarrollo social equitativo.

De forma complementaria, también se requiere analizar las prioridades establecidas en otros objetivos estratégicos nacionales a efectos de detectar prioridades que pueden potenciar el diseño del plan multisectorial. Por ejemplo, en este caso el **objetivo estratégico 2.1** Promover el empleo y la seguridad social o el **objetivo estratégico 1.2** Brindar servicios sociales de calidad. En cada ejercicio de planificación dentro de los niveles posteriores del sistema, es necesario establecer con cuáles prioridades se vincula²⁶.

Asimismo, como parte del análisis del marco estratégico general, se requieren analizar eventuales inconsistencias con otras prioridades de desarrollo como el **objetivo estratégico 2.2** Propiciar la competitividad y la innovación o el **objetivo estratégico 2.4** Valorizar el capital ambiental.

Procesos de trabajo para la articulación: A efectos de facilitar la vinculación sustantiva²⁷ entre la planificación de diferentes niveles, la presente guía propone actividades explícitas para facilitar las vinculaciones entre la planificación estratégica sectorial, multisectorial e institucional²⁸. En particular, se incluyen el análisis y vinculación con el marco estratégico general que da cuenta de los niveles superiores de planificación, especialmente, el Plan Nacional de Desarrollo.

Cabe agregar que en la Figura VII: Vinculación del Sistema Nacional de Planificación, se ilustran las conexiones entre la Planificación Nacional para el Desarrollo, la Planificación de Alcance Medio²⁹, la Planificación Estratégica Institucional y la Planificación Operativa Institucional. Este esquema permite visualizar las conexiones y propósitos entre los diferentes tipos de planificación reseñados anteriormente.

²⁶ Las posibilidades de vinculación pueden ser con respecto a una prioridad o varias en función de la cadena de valor de cada una de las planificaciones particulares. En caso de que sea posible, será necesario establecer la mayor prioridad a la cual se le brindará mayor centralidad en la planificación y, por tanto, protagonismo en la cadena de valor correspondiente.

²⁷ La vinculación sustantiva entre niveles de planificación refiere a que, durante la formulación y/o definición de los objetivos de un nivel inferior de planificación (n-1), se incorporen insumos técnicos provenientes de otros niveles de planificación superiores (n, n+1, n+2) y estos resultan orientativos para las definiciones. En contraposición a este tipo de vinculaciones sustantivas, se incluyen las vinculaciones nominales que realizan una vinculación basada en el enlace de conceptos, relacionando objetivos a partir de análisis teórico de su conexión causal, similar un ejercicio "ex post" a la definición.

²⁸ Cabe mencionar que la STP ha desarrollado una guía específica para los Planes de Desarrollo Territorial que van más allá de los alcances de la presente Guía.

²⁹ La Planificación de alcance medio incluye los Planes Sectoriales, los Planes Multisectoriales y los Planes de Desarrollo Territorial.

Figura 7: Vinculación del Sistema Nacional de Planificación



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1: Mapeo de Instrumentos de planificación

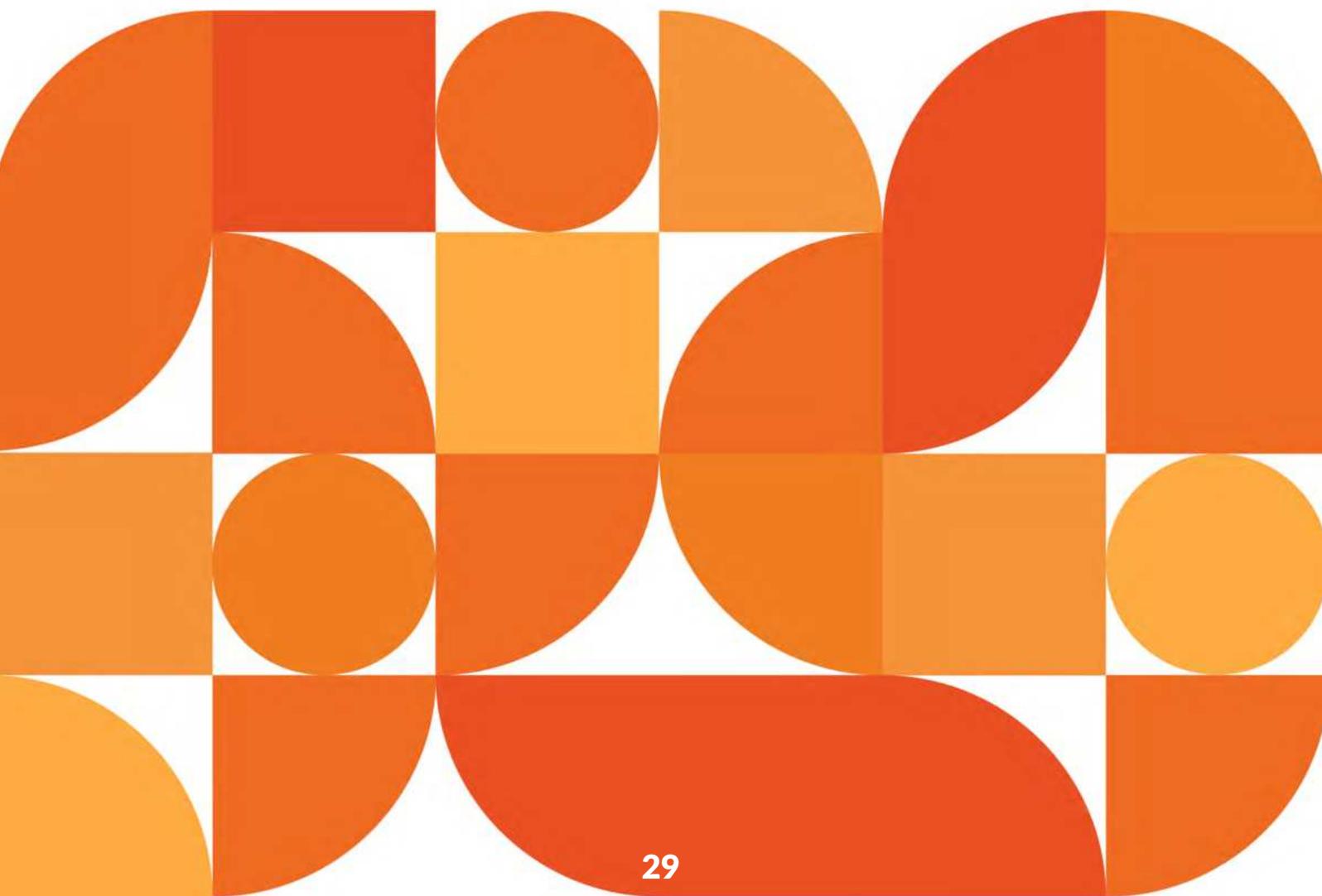
| Niveles de prioridades | Instrumentos de planificación asociados | Aporte al Marco Estratégico General |
|--------------------------------------|---|--|
| Prioridades Nacionales de Desarrollo | Plan Nacional de Desarrollo | Objetivos estratégicos nacionales |
| Prioridades de alcance medio | Planes Sectoriales ³⁰ | Objetivos estratégicos sectoriales |
| | Planes Multisectoriales | Objetivos estratégicos multisectoriales |
| | Planes de Desarrollo territorial | Objetivos estratégicos subnacionales y sus estrategias |
| Prioridades Institucionales (***) | Planes Estratégicos Institucionales | Objetivos estratégicos y específicos (*) institucionales y acciones estratégicas |
| Prioridades Operativas | Planes Operativos Institucionales | Acciones operativas |

(*) Se incluyen Objetivos específicos en caso de que corresponda
 (**) Para mayor detalle, ver la Guía correspondiente al POI.
 (***) Paraguay está en proceso de elaboración de instrumentos plurianuales del presupuesto (Marco fiscal de mediano plazo) que se pueden articular con este nivel de prioridades.

Fuente: Elaboración propia.

³⁰ En la actualidad, la STP desde la Dirección General de Análisis de Políticas Públicas se viene trabajando en una clasificación de sectores que está integrada por las siguientes categorías: (1) Asuntos Económicos; (2) Defensa; (3) Educación; (4) Orden Público y Seguridad; (5) Protección Ambiental; (6) Protección Social; (7) Recreación, Cultura y Religión; (8) Salud; (9) Servicios Públicos Generales; (10) Vivienda y Servicios Comunitarios.

Planificación Estratégica Institucional: metodología paso a paso



4. Planificación Estratégica Institucional: metodología paso a paso

4.1 Principales definiciones

4.1.1 Planificación Estratégica Institucional

El **Plan Estratégico Institucional** es un instrumento de gestión institucional que establece una metodología para la definición de las prioridades institucionales orientadas por su misión, visión y las estrategias derivadas de los niveles superiores de planificación. Desde el punto de vista metodológico, la planificación estratégica en el sector público es entendida como el conjunto de conceptos técnicos, procedimientos y herramientas para ayudar a las autoridades, gestores y planificadores a pensar, actuar y aprender estratégicamente orientados a la creación de valor público (Bryson, 1988; Bryson, 2004).

Del mismo modo, un proceso de planificación efectivo colabora en determinar los procesos de toma de decisiones y acciones gubernamentales sobre los cambios y demandas provenientes del entorno, así como lograr una mayor eficacia y eficiencia en los productos provistos (Armijo, 2009).

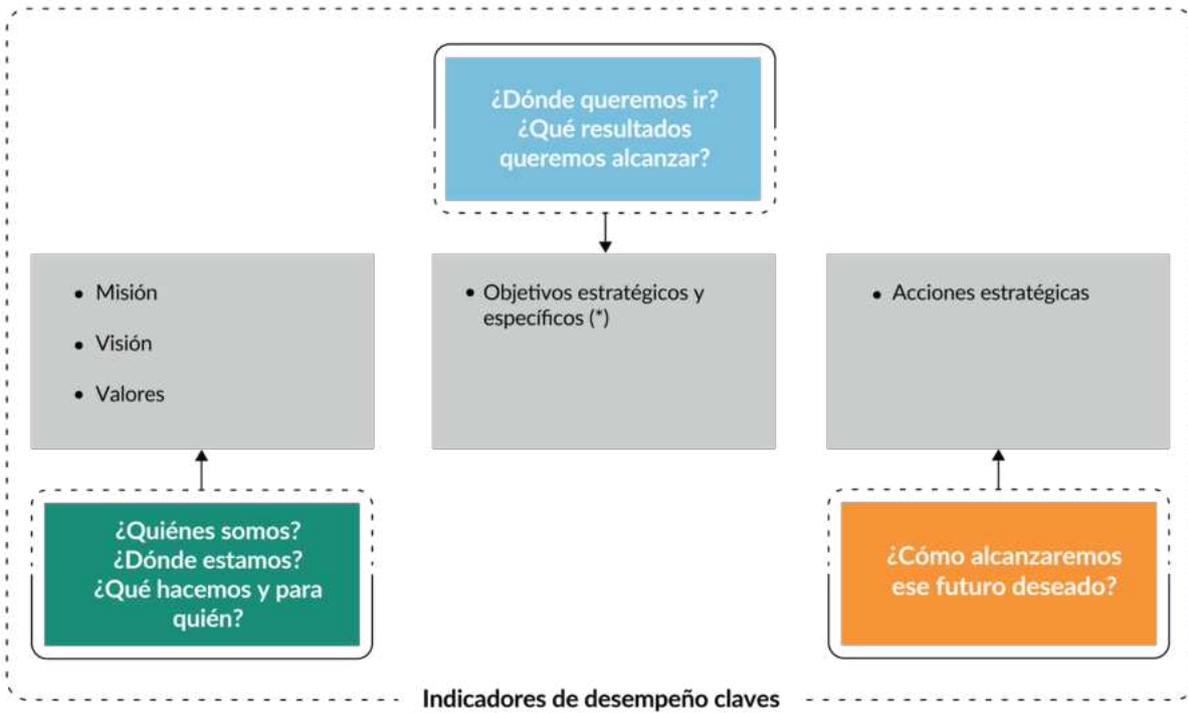
El Plan Estratégico Institucional posee una duración de entre tres y cinco años destinada a establecer un modelo lógico para las intervenciones brindadas bajo la responsabilidad directa de las instituciones, así también, operar como un marco de resultados que permita identificar los resultados esperados asociados al desempeño institucional.

*Plan Estratégico Institucional:
"Instrumento de gestión que tiene como finalidad orientar las acciones que la organización tiene que llevar a cabo (estrategias) para conseguir una posición que le permita desarrollar con éxito las funciones que le son propias (misión), así como dirigirlas a un futuro deseado y óptimo (visión)".*

Los componentes de la Planificación Estratégica Institucional son los siguientes:

(a) misión, visión y valores; (b) objetivos estratégicos y específicos, (c) acciones estratégicas e (d) indicadores de desempeño (ver Figura VIII: Componentes de la Planificación Estratégica Institucional). Los mismos serán profundizados en el desarrollo de cada una de las etapas en la siguiente sección.

Figura 8: Componentes de la planificación estratégica institucional



Fuente: Elaboración propia. (*) Objetivos específicos en caso de que corresponda.

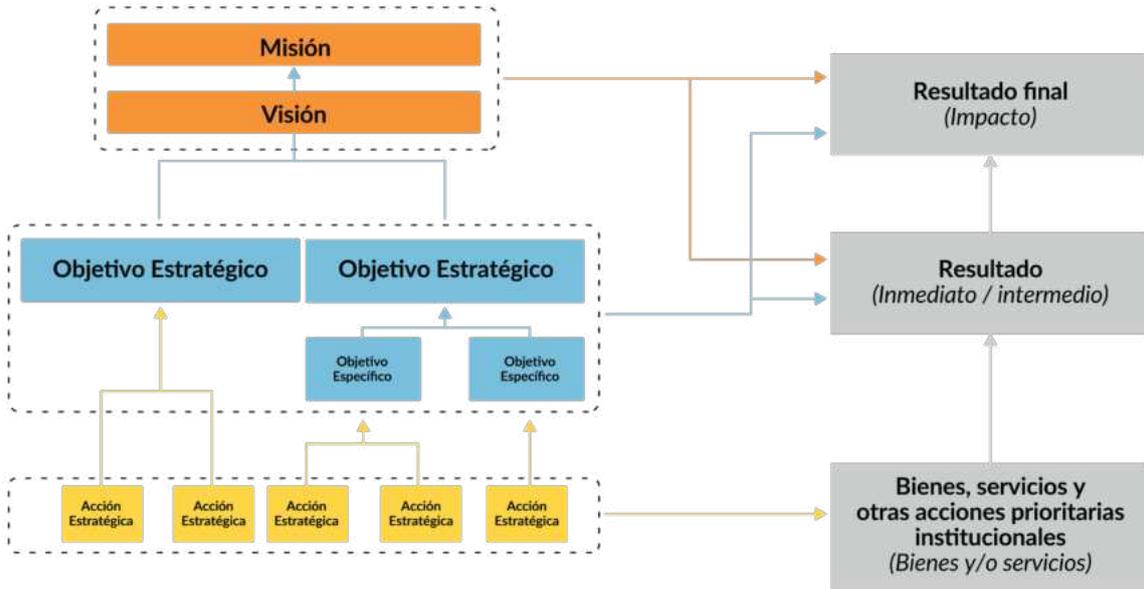
El PEI como instrumento del Sistema Nacional de Planificación requiere estar vinculado con los Planes de Alcance Medio (sectoriales, multiseccionales y/o territoriales); así también, verse reflejados posteriormente en los Planes Operativos Institucionales (POI) y los presupuestos de las instituciones públicas³¹.

La planificación estratégica institucional posee componentes que se conectan entre sí en niveles. Estos niveles también siguen un ordenamiento o conexión causal que puede visualizarse de forma adecuada con la cadena de valor. En ese sentido, la imagen planificación estratégica institucional y la cadena de valor muestra la correspondencia existente entre los diferentes niveles (ver Figura IX: Planificación estratégica institucional y la Cadena de valor).

³¹ La planificación operativa y el proceso presupuestario son posteriores a la aprobación de la planificación estratégica.

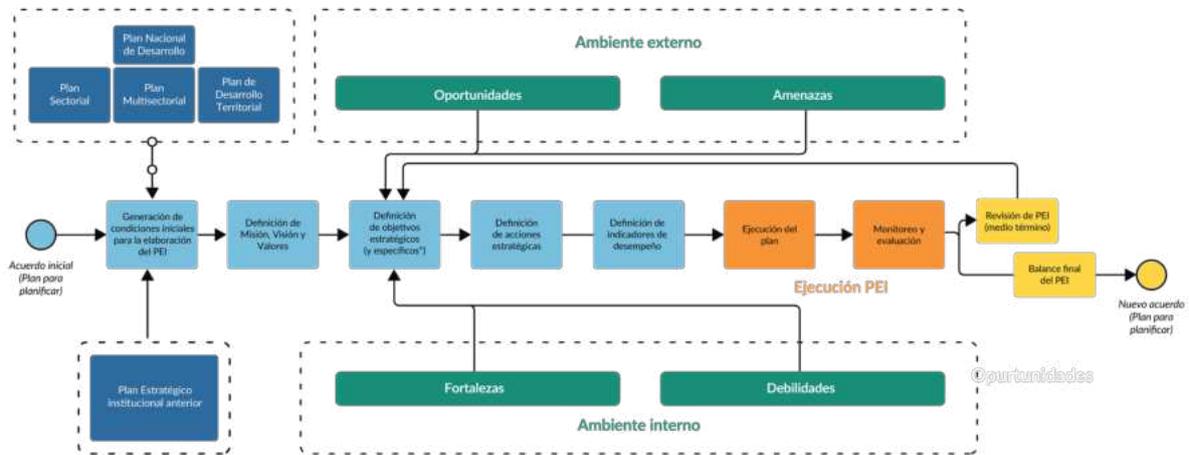
Plan Estratégico Institucional (PEI)

Figura 9: Planificación estratégica institucional y la Cadena de valor



Fuente: Elaboración propia.

Figura 10: Esquema de la planificación estratégica institucional

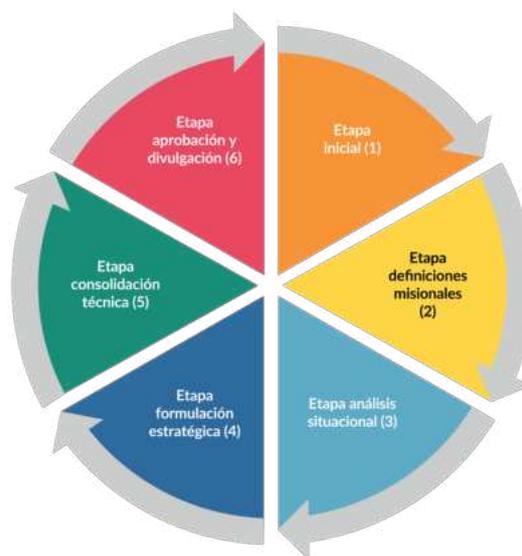


Fuente: Elaboración propia.

4.2 Etapas para la elaboración del PEI

El proceso de Planificación Estratégica Institucional está organizado en seis etapas consecutivas y vinculadas entre sí. Las etapas de trabajo previstas son: **(1) etapa inicial** para la generación de condiciones de partida del proceso; **(2) etapa de definiciones misionales** que orientarán todo el proceso de planificación vinculado a la misión, visión y valores; **(3) etapa de análisis situacional** para conocer las características del entorno externo e interno (amenazas -oportunidades, fortalezas - debilidades); **(4) etapa de formulación estratégica** que incluye los objetivos estratégicos/específicos, acciones estratégicas e indicadores de desempeño; **(5) etapa de consolidación técnica** de la planificación y **(6) etapa de aprobación y divulgación** de la Planificación Estratégica Institucional.

Figura 11: Etapas para la elaboración del PEI



Cuadro 2: Etapas de la planificación estratégica institucional. paso a paso.

| Etapa | Propósito | Principales resultados esperados |
|-----------------------------------|--|---|
| 1. Etapa Inicial | Generar las condiciones necesarias y actividades requeridas para el desarrollo del proceso de planificación estratégica institucional. | <ul style="list-style-type: none"> - Voluntad política institucional favorable - Equipo de coordinación constituido - Mapeo de actores elaborado - Información sistematizada - Lanzamiento interno del proceso realizado |
| 2. Etapa definiciones misionales | Establecer premisas estratégicas que orientarán el proceso de planificación en la institución a nivel de misión, visión y valores. | <ul style="list-style-type: none"> - Marco estratégico general y específico revisado - PEI anterior revisado - Misión, visión y valores definidos |
| 3. Etapa análisis situacional | Conocer las características del contexto situacional externo (oportunidades - amenazas) e interno (fortalezas - debilidades). | <ul style="list-style-type: none"> - Análisis situacional externo realizado - Análisis situacional interno realizado |
| 4. Etapa formulación estratégica | Formular los objetivos estratégicos, específicos, acciones institucionales e indicadores de desempeño orientados al logro de la misión y visión institucional. | <ul style="list-style-type: none"> - Objetivos estratégicos y específicos (*) definidos - Acciones estratégicas establecidas - Indicadores de desempeño identificados - Metas de indicadores establecidas |
| 5. Etapa consolidación técnica | Fortalecer la planificación estratégica institucional en función de los estándares técnicos vigentes. | <ul style="list-style-type: none"> - Revisión técnica y recomendaciones realizadas en base a criterios técnicos vigentes - Incorporación de recomendaciones por parte de la institución - Revisión y dictamen final de las recomendaciones realizadas por la STP conforme a los criterios vigentes |
| 6. Etapa aprobación y divulgación | Permitir la oficialización y comunicación de la planificación estratégica institucional para su implementación. | <ul style="list-style-type: none"> - Plan estratégico institucional aprobado por la Máxima Autoridad Institucional (MAI) - PEI incluido en repositorio STP |

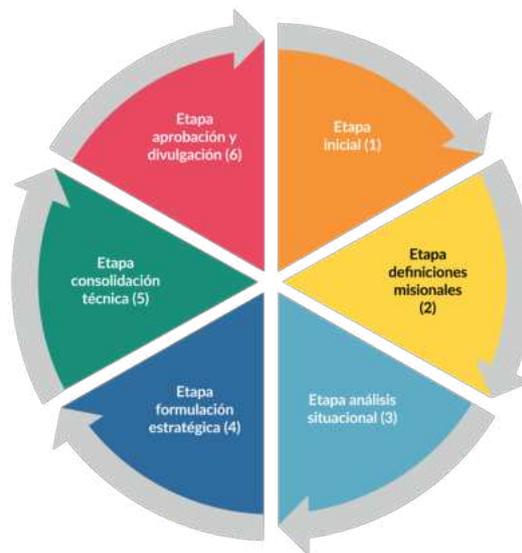
(*) En caso de que corresponda. En instituciones con baja complejidad pueden omitirse.

Fuente: Elaboración propia.

4.2.1 Etapa Inicial

Esta etapa tiene como propósito establecer las condiciones y actividades necesarias para el desarrollo del proceso de la planificación estratégica institucional. En particular se requieren:

(1) Decisión política institucional: El proceso comienza con el compromiso por parte de la autoridad máxima de la institución para llevar adelante la planificación estratégica institucional. El compromiso es necesario para que la autoridad pueda (i) brindar la orientación política institucional general, (ii) habilitar el inicio del proceso, (iii) informar a los diversos niveles de la organización y (iv) garantizar la disponibilidad de recursos necesarios para llevar adelante el proceso (materiales, locativos, participación de funcionarios, etc.). La decisión de la máxima autoridad será formalizada a través de una comunicación interna a las diferentes direcciones de la institución.



(2) Establecimiento del equipo de coordinación: Posteriormente a la decisión política, la máxima autoridad establecerá la conformación del equipo de coordinación que impulsará, conducirá y orientará la elaboración de la planificación³². Este grupo de trabajo reducido (entre tres y cinco personas) debe contar con la participación de personas con conocimiento de la institución proveniente de: (i) áreas de planificación o que lleven adelante las referidas funciones; (ii) otras áreas sustantivas de la institución (talento humano, responsables de los servicios prestados, presupuesto, etc.) y (iii) un representante de la Máxima Autoridad Institucional. El equipo de coordinación establecerá la secuencia de actividades que son necesarias para la elaboración del PEI, los plazos correspondientes, los insumos técnicos requeridos y la disponibilidad requerida de las áreas de la institución³³. La conformación del equipo de coordinación será formalizada a través de una normativa interna y comunicada a las diferentes áreas involucradas de la institución.

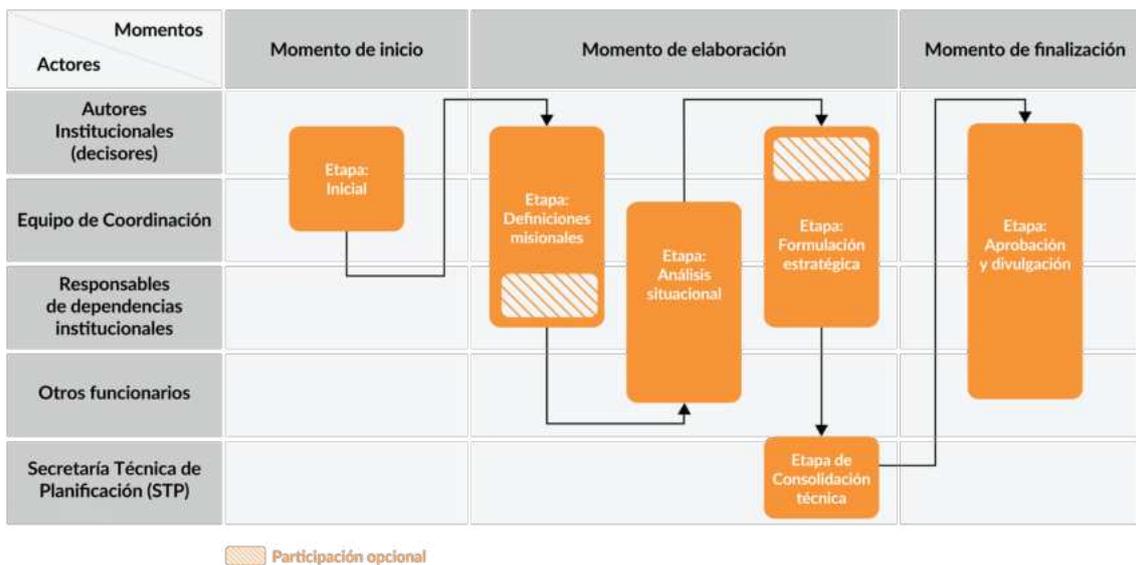
(3) Organización del proceso: La organización del proceso tiene como propósito establecer un cronograma de trabajo compartido a la interna de la institución para el cumplimiento de las etapas previstas. En dicho cronograma se establecerán los tiempos requeridos en cada una de las etapas, los resultados esperados de las mismas y las responsabilidades de los actores que tomarán parte. A efectos orientativos se propone un cronograma de trabajo (Anexo 1: 1.3 Cronograma de trabajo orientativo para la elaboración del PEI).

³² La conformación del equipo de coordinación es válida tanto para los procesos de planificación que son realizados únicamente por los funcionarios de la institución, así como los procesos que son realizados con la participación de actores externos (por ejemplo, consultores), en el caso de procesos externos.

³³ Entre las principales funciones del equipo de coordinación se encuentran: (a) impulsar el proceso de planificación en todas sus etapas; (b) orientar a los actores participantes sobre las características de la planificación estratégica (contenidos, etapas, alcances, etc.); (c) planificar, implementar y/o contextualizar la metodología e instrumentos de planificación propuestos; (d) elaborar y/o consolidar en un único documento la planificación.

(4) Mapeo de actores: El mapeo de actores tiene como propósito la identificación de las unidades, direcciones o dependencias que participarán del proceso de planificación, así como los perfiles de las personas que tomarán parte. En el proceso de planificación se prevé la participación de, al menos, los siguientes actores institucionales: (a) las autoridades institucionales; (b) los responsables de las dependencias institucionales internas (coordinadores y/o directores); (c) otros funcionarios de la institución y (d) el equipo de coordinación (Ver Anexo 2: 2.1 Matriz para mapeo de actores). El equipo de coordinación institucional participará en todas las etapas del proceso y los actores restantes participarán en etapas específicas. La STP podrá acompañar las etapas de la elaboración de la planificación estratégica requeridas por las instituciones, en particular, al inicio de la misma a efecto de brindar las orientaciones técnicas pertinentes.

Figura 12: Actores participantes en el proceso de planificación



(5) Sistematización de información: La sistematización propone recolectar la información, documentación u otros datos posibles sobre aspectos claves de la institución y su entorno. En particular se recaba información vinculada, al menos, con las siguientes dimensiones: (i) marco normativo y organizacional; (ii) marco estratégico (planes de mediano y largo plazo); (iii) acciones institucionales actuales, (iv) población destinataria y (v) el presupuesto institucional (ver Anexo 1: 1.2 Dimensiones para la sistematización de información PEI).

6) Lanzamiento interno: En el lanzamiento interno se propone informar y sensibilizar a todos los colaboradores de la institución sobre el inicio del proceso de planificación, los objetivos propuestos, etapas de trabajo, roles esperados y plazos establecidos³⁴.

³⁴ Del mismo modo, es importante que la comunicación pueda ser formalizada desde la Máxima Autoridad Institucional a efectos de darle visibilidad y jerarquizar el proceso de trabajo que se va a llevar adelante. Se recomienda una comunicación institucional informando el comienzo del proceso e indicando el apoyo de las autoridades.

4.2.2 Etapa definiciones misionales

Tiene como propósito que la institución establezca aquellas premisas que orientarán todo el proceso de planificación en la institución. En concreto, la definición de la Misión, Visión y Valores institucionales. En esta etapa se requieren:

(1) Revisión del marco estratégico general: Tiene como propósito identificar las prioridades de desarrollo de mediano y largo plazo que orientan a la institución.

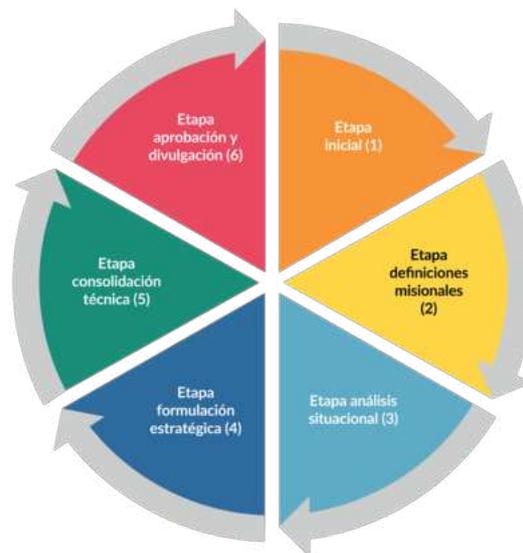
En primer lugar, se aborda el **Plan Nacional de Desarrollo** para seleccionar los Objetivos Estratégicos en los que el organismo contribuye, por ejemplo, como “institución colaboradora”³⁵; atendiendo a sus funciones y/o su razón de ser institucional.

En segundo lugar, se abordan los **Planes Sectoriales y/o Multisectoriales**³⁶ que involucran a su institución e identifican los objetivos directamente vinculados a la misma³⁷.

En tercer lugar, para los gobiernos subnacionales se abordan los **Planes de Desarrollo Territorial** para identificar los objetivos prioritarios. La revisión inicial la realiza el equipo de coordinación usando la matriz para el marco estratégico general (ver anexo 2.2: Matriz para elaborar el marco estratégico general) y en consulta con los responsables de las dependencias institucionales. Este insumo será considerado en otras etapas de la planificación como, por ejemplo, la formulación de los Objetivos Estratégicos.

(2) Revisión del marco estratégico específico: Tiene como propósito identificar las competencias, funciones y/o responsabilidades institucionales, las acciones institucionales brindadas actualmente (bienes, servicios y otras prestaciones institucionales), sus usuarios actuales y principales resultados que delimitan los espacios de intervención de la institución.

En primer lugar, se aborda la revisión de los **mandatos normativos** recibidos por la institución en los que se establecen sus competencias³⁸ y/o responsabilidades³⁹. Asimismo, se relevarán otros mandatos recibidos por la institución a través de otras vías (vía administrativa, voluntad política, planes de gobierno, etc.). En segundo lugar, se realiza una descripción general de las acciones institucionales brindadas por la institución, incluyendo, la descripción de las mismas y sus principales beneficiarios.



³⁵ En el PND 2030 se identifican las instituciones colaboradoras en objetivo estratégico y específico a nivel nacional.

³⁶ Dentro de esta categoría se incluyen los Planes de Gobiernos Nacionales que establecen prioridades gubernamentales dentro de un período establecido (período de gobierno).

³⁷ A modo referencial se sugiere la identificación de objetivos que sean asimilables a objetivos estratégicos de alcance sectorial y/o multisectorial. Puede tomarse como referencia para la identificación de los criterios técnicos para la definición de objetivos estratégicos propuestos en esta guía metodológica.

³⁸ Las competencias son las facultades atribuidas a las instituciones para cumplir con sus fines últimos.

³⁹ Son los roles asignados a la institución para llevar adelante las competencias institucionales.

La revisión inicial la realiza el equipo de coordinación usando la matriz para el marco estratégico específico (ver Anexo 2.3: Matriz para elaborar el Marco Estratégico Específico) y en consulta con los responsables de las dependencias institucionales. Este insumo será considerado en esta etapa y en las próximas etapas de la planificación como, por ejemplo, la formulación de la misión y visión, así como la formulación estratégica.

(3) Formulación de la Misión institucional.

La **Misión** establece la razón de ser o propósito de la institución. Es el punto de partida que define de forma concreta y breve el para qué de la existencia de la institución. Cumplir con la misión es concretar en la práctica con la razón que justifica la existencia de la institución. Por tanto, describe la máxima expresión de éxito para una organización pública. Por ello también permite comprender cuál es su aporte en términos de creación de valor público para la sociedad⁴⁰.

“La Misión es la razón de ser de la organización, es decir, su propósito. Una misión responde a la pregunta: ¿quiénes somos?, ¿qué hacemos? y ¿para quién trabajamos? ¿Qué resultados o efectos finales esperamos?”

La formulación de la Misión institucional tiene por objetivo describir la razón de ser o propósito de la organización. En particular, se espera que esta descripción pueda ser (INDES-BID 2011): (i) Ambiciosa (debe ser un reto para la organización); (ii) Clara (de fácil interpretación por diferentes públicos); (iii) Sencilla (para que todos comprendan sin uso de lenguajes excesivamente complejos); (iv) Corta (para facilitar la comunicación y recordación externa e interna) y (v) Compartida (consensuada lo más posible entre las personas de la organización).

Desde el punto de vista de su elaboración, el equipo de coordinación elaborará una propuesta inicial de Misión institucional que responda las preguntas básicas: (a) ¿Quiénes somos? (identidad institucional); (b) ¿Qué hacemos? (bienes y/o servicios - claves o finales); (c) ¿Para quiénes? (efectos de acciones en la población objetivo o potencial); (d) ¿Qué resultados o efectos finales esperamos?

Posteriormente, la propuesta de Misión inicial será presentada y compartida en el taller de trabajo con los participantes identificados en el mapeo de actores. A través del trabajo entre los participantes se realizarán y acordarán los ajustes que se estimen convenientes en la definición misional. A efectos prácticos, se adjunta una matriz para el taller de definición de Misión (Ver Anexo 2.6: Matriz para la definición de la Misión).

⁴⁰ A modo ilustrativo se incluyen ejemplos de Misión de instituciones públicas. Por ejemplo, la Secretaría Nacional de Planificación de Ecuador tiene como misión: “Liderar, coordinar y articular la planificación a mediano y largo plazo, orientada al desarrollo sostenible e incluyente del país, que mejore la calidad de vida de la población.”. Otro ejemplo es el Municipio de Liberia de Costa Rica, cuya misión es: “La Municipalidad de Liberia impulsa el desarrollo integral del cantón mediante una administración proactiva, servicios de calidad y mejora continua para promover la calidad de vida de su población”.

(4) Formulación de la Visión institucional.

La Visión es una expresión que indica cómo la institución desea ser en el futuro, representa los valores con los cuales se fundamentará su accionar público. La formulación de la Visión institucional tiene por objetivo manifestar el futuro deseado para la organización en términos de cómo aspira ser reconocida en el futuro⁴¹. En particular, se espera que esta descripción pueda

“La Visión describe cómo debería ser la organización a medida que implementa con éxito sus estrategias y alcanza su máximo potencial.” (Bryson, 2004)

reunir las siguientes características: (INDES-BID 2011): (i) Visión de Futuro (hacia dónde se quiere llegar como organización); (ii) Coherente (consistente con la Misión); (iii) Ambiciosa y realista (es un reto posible); (iv) Clara (de fácil interpretación por diferentes públicos); (v) Sencilla (para que todos comprendan sin uso de lenguajes excesivamente complejos); (vi) Corta (para facilitar la comunicación y recordación externa e interna); (vii) Compartida (consensuada lo más posible entre las personas de la organización)⁴².

Desde el punto de vista de su elaboración, el equipo de coordinación elaborará una propuesta inicial de Visión institucional que responda a las siguientes preguntas básicas: (a) ¿Cómo queremos ser dentro de cierto tiempo? (imagen futura); (b) ¿En qué nos queremos convertir como organización? (cambios desafíos); (c) ¿Qué valores respetamos/respetaremos para cumplir nuestra misión? (valores).

Posteriormente, la propuesta de Visión inicial será presentada y compartida en el taller de trabajo con los participantes identificados en el mapeo de actores. A través del trabajo entre los participantes se realizarán y acordarán los ajustes que se estimen convenientes en la definición de la Visión. A esos efectos prácticos se adjunta una matriz para el taller de definición de Visión (Ver Anexo 2.7: Matriz para la definición de la Visión).

(5) Identificación de los Valores institucionales.

La formulación de los valores institucionales tiene por objetivo dar a conocer las actitudes y conductas deseables que la organización quiere promover para alcanzar los objetivos y las metas institucionales.

Del mismo modo, son los estándares de comportamiento con los que la institución se ha comprometido, que orientan la conducción de las personas en el marco de la organización. Por tanto, los valores compartidos son modos de conducta, actitudes, creencias, formas de ser, positivas y necesarias para alcanzar los objetivos y las metas de la organización. Como convicciones son creencias estables en el tiempo que es necesario explicitar a efectos de facilitar su institucionalización, mantenimiento y puesta en práctica.

⁴¹ Por ejemplo, en un período que va de los tres a los cinco años.

⁴² A modo ilustrativo se incluyen ejemplos de Visión de instituciones públicas. Por ejemplo, la Secretaría Nacional de Planificación de Ecuador tiene como visión: “Ser reconocida como la entidad técnica de planificación, referente a nivel local y regional, que gestiona la agenda de desarrollo del país con visión prospectiva a mediano y largo plazo”. Otro ejemplo es el Municipio de Liberia de Costa Rica, cuya visión es: “Ser la municipalidad líder en la prestación de servicios, en un entorno favorable para la inversión, que promueva el crecimiento económico y social, para el bienestar común de su población”.

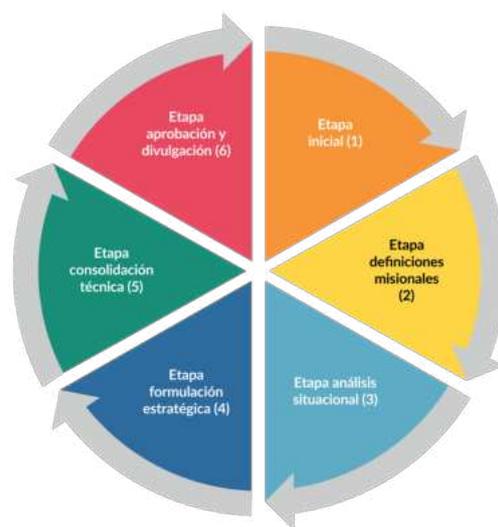
Desde el punto de vista de su elaboración, el equipo de coordinación elaborará una propuesta inicial de valores institucionales que responda a las siguientes preguntas básicas: (a) ¿Cuáles son los estándares de conducta con los que la organización se ha comprometido, que orientan el comportamiento de su recurso humano? y (b) ¿Cuáles son los valores, creencias, y aspiraciones fundamentales de la organización y sus prioridades filosóficas?

Posteriormente, la propuesta de Valores inicial será presentada y compartida en el taller de trabajo con los participantes identificados en el mapeo de actores. A través del trabajo entre los participantes se realizarán y acordarán los ajustes que se estimen convenientes en la definición de los valores. A esos efectos prácticos se adjunta una matriz para el taller de definición de Valores (Ver Anexo 2.8: Matriz para la identificación de los Valores).

4.2.3 Etapa Análisis Situacional

La etapa de análisis situacional tiene como propósito conocer las características del contexto situacional externo e interno de las instituciones. Los resultados del análisis estratégico serán insumos muy valiosos al momento de identificar y proponer los futuros Objetivos Estratégicos y Acciones Estratégicas que se propondrán por la institución.

Para el inicio del análisis, se presentan como insumos los avances alcanzados en torno a las etapas previas: Marco Estratégico General, Marco Estratégico Específico, Misión, Visión y Valores; además podrá ser utilizado el FODA anterior de la institución (si lo hubiere).



Posteriormente, el análisis situacional inicia por el entorno externo, continúa por el entorno interno y finaliza con la integración de ambos análisis. En cada taller se prevé que los participantes analicen en subgrupos los entornos externos e internos y en modalidad plenaria establezcan las más prioritarias⁴³.

(1) Análisis del entorno situacional externo (oportunidades y amenazas).

El ambiente externo comprende el espacio donde se desempeñan las instituciones, abarcando el entorno general o macro (condiciones socio-económicas, políticas, tecnológicas, etc.) y el medio más micro (personas o instituciones que se contactan: otras instituciones, actores de la comunidad, etc.).

El análisis de las oportunidades y amenazas es necesario enmarcarlo en función de las definiciones misionales y ordenarlo teniendo en cuenta los siguientes aspectos: (a) Aspectos políticos-

⁴³ Al inicio puede ser muy amplio el volumen de aspectos identificados, por lo que se requiere priorizar los puntos que serán identificados como Oportunidades-Amenazas, así como las Debilidades-Fortalezas. A efectos de optimizar el proceso, se requiere priorizar los cinco o seis puntos principales FODA. Esto se puede realizar por diferentes opciones:

(i) consenso o acuerdos mayoritarios deliberativos entre las partes; (ii) por mayoría simple a partir de la votación entre las principales o (iii) priorización de las opciones con mayores puntajes de priorización.

Plan Estratégico Institucional (PEI)

institucionales; (b) Aspectos económicos-productivos; (c) Aspectos socio-ciudadanos; (d) Aspectos sanitarios; (d) Aspectos tecnológicos; (e) Aspectos ambientales y (g) Otros aspectos específicos.

Oportunidades: Están fuera del control directo de la institución y pueden ser aprovechadas en beneficio del crecimiento y consolidación de la institución destinado a favorecer el cumplimiento de su sentido misional.

Amenazas: Refieren a factores externos que están fuera del control de la organización y que podrían perjudicar y/o limitar su desarrollo. Estos factores externos tienen la particularidad de que introducen dificultades, eventuales contratiempos o condiciones desfavorables para el cumplimiento de su sentido misional.

(2) Análisis del entorno situacional interno (fortalezas-debilidades)

El ambiente interno de las instituciones refiere a diferentes aspectos de la organización entre las que podemos encontrar de forma específica: (a) Aspectos de Personal; (b) Aspectos de la Organización (procesos/prácticas de trabajo y estructura organizacional); (c) Aspectos de Comunicación Institucional; (d) Aspectos sobre los bienes/servicios institucionales; (e) Aspectos Financieros Contables; (f) Aspectos de Tecnología – Sistemas de Información; (g) Aspectos de Infraestructura interna; (h) Otros aspectos específicos según los sectores y/o temáticas donde se desempeñan los organismos.

Fortalezas: Refieren a capacidades humanas y materiales de la organización para adaptarse y aprovechar al máximo las ventajas u oportunidades que brinda el entorno, y defenderse de las posibles amenazas que lo rodean a efectos de minimizar y/o eliminar su incidencia negativa.

Debilidades: Se refieren a insuficiencias a nivel de las capacidades, conocimientos, tecnología y recursos de la organización y que limitan el uso de las oportunidades externas, así como también limitan la reducción de la incidencia de las amenazas externas.

A esos efectos prácticos se adjunta una actividad para el taller de análisis externo e interno (Ver Anexo 2.4: Matriz para el análisis del entorno externo e interno FODA).

(3) Integración de los análisis externos e internos

Una vez que se cuenta con la identificación de las fortalezas-debilidades y oportunidades-amenazas prioritarias, se incluyen en una matriz que permitirá el análisis integrado. (Anexo 2.5: Matriz para el análisis situacional integrado).

(4) Áreas de acción (opcional)

El propósito del análisis es la identificación del estado de situación general que permitan identificar áreas de acción prioritarias a tener en cuenta en la próxima etapa de formulación estratégica.

Las áreas de acción expresan posibilidades de intervención de las instituciones que permitan combinar sus fortalezas para el aprovechamiento de oportunidades externas o minimizar las posibles áreas de acción que son:

Áreas Fortalezas-Oportunidades: Visibilizan situaciones en las que las fortalezas institucionales permiten aprovechar las oportunidades del entorno. Es un espacio donde las ventajas comparativas organizacionales permiten beneficiarse de factores externos favorables.

Áreas Debilidades-Oportunidades: Presentan debilidades internas que limitan aprovechar oportunidades externas. Facilitan el reconocimiento de debilidades propias y los beneficios adicionales que representan su superación.

Área Fortalezas-Amenazas: Visibilizan posibilidades en las que las fortalezas neutralizan (evitan o reducen) la incidencia de amenazas externas que pueden afectar negativamente el desempeño institucional.

La dinámica para la identificación de las áreas de acción requiere incluir en una matriz de doble entrada los factores FODA priorizados e identificar los puntos de encuentro entre ambos. Tomar como ejemplo el “Cuadro III: Áreas de acción derivadas del análisis FODA”. A partir de los factores priorizados del análisis interno y externo, se completa el cuadro identificando las áreas de acción potenciales.

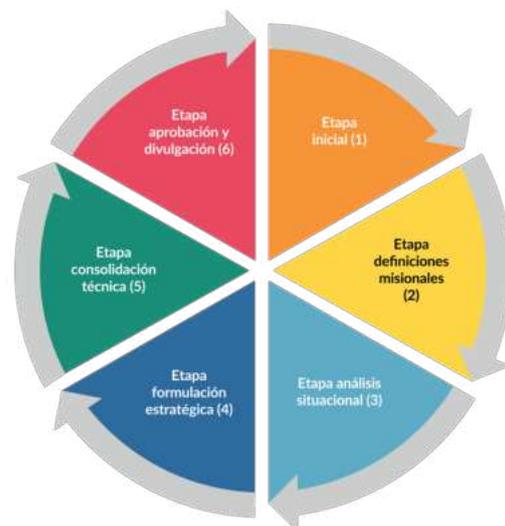
Cuadro 3: Áreas de acción derivadas del análisis FODA

| Entorno Interno | Entorno Externo | |
|-----------------|--|--|
| | Oportunidades | Amenazas |
| Fortalezas | Espacio para visualizar beneficios adicionales de las fortalezas institucionales. <i>Alto potencial para mejorar el desempeño institucional.</i> | Espacio para visualizar reducción de la incidencia de factores negativos de las fortalezas institucionales. <i>Alto potencial para proteger/mantener el desempeño institucional actual.</i> |
| Debilidades | Espacio para visualizar los beneficios adicionales de superar las debilidades institucionales. <i>Alto potencial para transformar positivamente desventajas internas.</i> | Espacio para visualizar costos adicionales por la no superación de debilidades institucionales. <i>Alto potencial para identificar iniciativas defensivas.</i> |

Fuente: Elaboración propia.

4.2.4 Etapa Formulación Estratégica

La etapa de formulación estratégica tiene como propósito elaborar la estrategia institucional para concretar el cumplimiento de la misión y visión establecidas a partir de la definición de los (1) objetivos estratégicos y/o específicos; (2) las acciones estratégicas; (3) indicadores de desempeño; (4) metas esperadas.



(1) Definición de Objetivos Estratégicos y Específicos

- **Objetivos Estratégicos y Específicos:** La definición de los objetivos estratégicos y específicos tiene por propósito identificar los principales resultados que se proponen alcanzar como organización (desempeño institucional esperado) durante la vigencia del PEI para llevar a la práctica la misión institucional. Por lo tanto, expresan **los logros esperados en el mediano plazo para el cumplimiento de la misión institucional.**

Los objetivos se centran en la **solución de un problema principal, o problemas fuertemente interconectados entre sí**, que están relacionados con la misión institucional e, idealmente, con las prioridades identificadas a partir de análisis del marco estratégico.

Los **objetivos específicos** solo se aplican en los casos de intervenciones complejas con múltiples elementos causales. En esos casos, los objetivos específicos enlazan las acciones estratégicas con los objetivos estratégicos a efectos de visibilizar más adecuadamente la conexión causal entre ambos elementos.

A partir de esas variables críticas del desempeño que describen el cambio o transformación deseado por parte de las instituciones, se orientarán las acciones estratégicas y se identificarán los indicadores de desempeño.

“Los Objetivos Estratégicos son los resultados que espera lograr la institución para cumplir con su misión. Responde a las preguntas:

¿Dónde queremos ir, qué resultados queremos lograr?”

Finalmente, el objetivo establece además los destinatarios, que representan a la población en la cual se procura mejorar algún aspecto de su condición. Al contemplar este tipo de criterios se evitan definiciones ambiguas o cometer errores frecuentes⁴⁴ como, por ejemplo, centrar el objetivo estratégico en las funciones institucionales.

A esos efectos prácticos se adjunta una matriz para el taller de definición Objetivos Estratégicos y Específicos (Ver Anexo 2.9 Matriz para la redacción de Objetivos Estratégicos)

Cuadro 4: Criterios para la redacción de Objetivos Estratégicos

| Preguntas | Definición | Ejemplo |
|--|---|--|
| ¿Cuál es el sentido propuesto? | Es un verbo en infinitivo que establece el sentido esperado de la intervención. | Incrementar / Aumentar / Disminuir/ Crear. |
| ¿Qué aspecto en concreto procura lograr? | Establece el logro esperado con la intervención institucional. Es lo que se propone medir con los indicadores. | Ingresos per cápita / Años de educación formal / Mortalidad infantil / Puestos de trabajo protegidos. |
| ¿A quién? | Es sobre quién se propone alcanzar el logro esperado. Es donde se medirá el logro esperado. | Familias urbanas / Mujeres jóvenes jefas de familia / Población Rural. Sector productivo terciario. |

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁴ A ese respecto, entre los errores típicos o frecuentes en la redacción de los objetivos estratégicos en el sector público se pueden encontrar (Andia, 2016): (a) Se proponen objetivos que son funciones de la institución, por tanto, no hay logros que medir en el futuro; (b) objetivos que no están orientados hacia resultados, sino más a acciones y tareas; (c) se observan dificultades de las diferencias entre objetivos y metas; (d) se proponen muchos objetivos que no son de transformación y crecimiento de la organización, sino más bien de mantenimiento del sistema; (e) objetivos poco concretos y ambiguos; (g) No se presentan alineamiento y coherencia entre los objetivos.

Plan Estratégico Institucional (PEI)

Algunas recomendaciones adicionales para la redacción de Objetivos Estratégicos/Específicos:

- Describe el resultado directo obtenido en el mediano plazo con el apoyo de las acciones.
 - Debe ser único. (Evitar los “y”, “mediante”, “por medio de” u otro conector que esconde un segundo objetivo o logro).
 - Debe ser de fácil lectura y comprensión; mientras más largo, más difícil la comprensión.
 - Si se incluyen siglas, debe ser definidas al pie de objetivo o de página.
- **Resultado Intermedio Institucional:** Es el cambio logrado en las condiciones de la población a partir de la intervención institucional, el resultado intermedio representa el logro de los objetivos estratégicos institucionales.

Cuadro 5: Criterios para la redacción de Resultados Intermedios Institucionales

| Tema | Definición | Ejemplo |
|--|---|---|
| ¿A quién? | Es sobre quién se propone alcanzar el logro esperado. | Familias urbanas / Mujeres jóvenes jefas de familia / Población Rural/ Sector productivo terciario |
| ¿Cuál es el sentido propuesto? | Es un verbo que establece el sentido que se espera alcanzar por medio de la intervención. | Incrementan / Aumentan / Disminuye/ Crea |
| ¿Qué aspecto en concreto procura lograr? | Establece el logro esperado con la intervención institucional. Es lo que se propone medir con los indicadores. | Ingresos per cápita / Años de educación formal / Mortalidad infantil / Puestos de trabajo protegidos |

Fuente: Elaboración propia.

La relación entre objetivos estratégicos y resultados intermedios pueden verse en el Cuadro VI: Ejemplos de Objetivos Estratégicos con problemas y resultados.

Cuadro 6: Ejemplos de Objetivos Estratégicos y Resultados Intermedios Institucionales

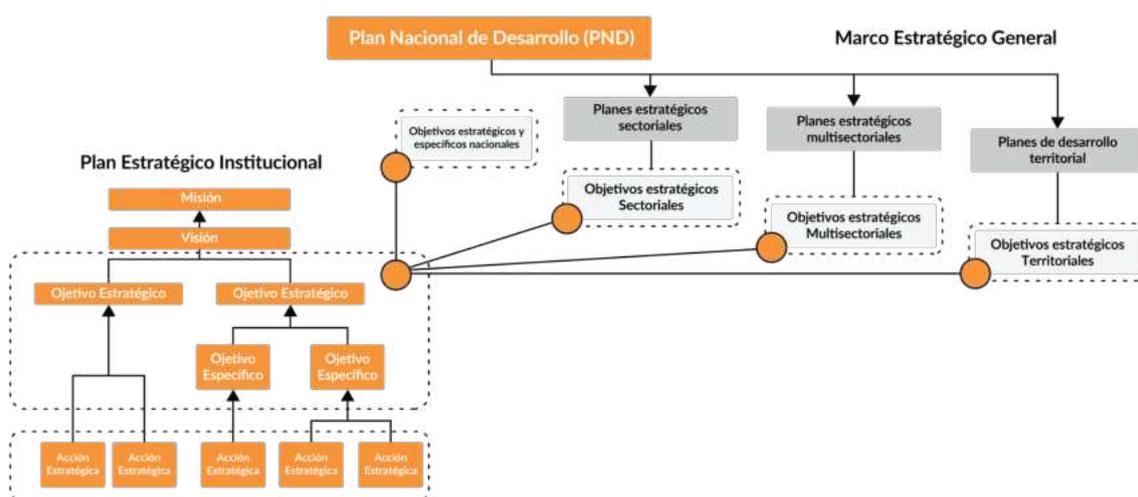
| Tema | Problema y/o Necesidad | Objetivo Estratégico | Resultado Intermedio Institucional |
|---------------|---|---|--|
| Socio laboral | Escasos ingresos per cápita de las familias urbanas residentes en Villa María | Incrementar los ingresos per cápita de las familias urbanas residentes en Villa María | Familias urbanas residentes en Villa María incrementan sus ingresos per cápita |
| Educación | Bajo nivel educativo formal entre mujeres jefas de hogar | Aumentar los años de educación formal de mujeres jóvenes jefas de hogar | Mujeres jóvenes jefas de hogar aumentan los años de educación formal |
| Salud | Alto grado de mortalidad infantil en la población rural ubicada en el Chaco | Disminuir la mortalidad infantil en la población rural ubicada en el Chaco | Población rural ubicada en el Chaco disminuye la mortalidad infantil |
| Funcional | Gestión institucional desarticulada con ineficacias e ineficiencias operativas en áreas sustantivas de la institución | | Áreas sustantivas de la institución gestionan de forma articulada mejorando la eficacia y eficiencia operativa |

Fuente: Elaboración propia.

Plan Estratégico Institucional (PEI)

- **Tipos de Objetivos Estratégicos:** Los Objetivos Estratégicos se clasifican en: **objetivos estratégicos externos** (externos al sector público) y **objetivos estratégicos funcionales** (internos al sector público). Para profundizar en su conceptualización, puede verse el Anexo 1.4 Tipos de Objetivos Estratégicos.
- **Alineación de los Objetivos con los niveles superiores de planificación.** Asimismo, los objetivos estratégicos se orientan hacia el marco estratégico general en la medida en que se alinean con las prioridades provenientes de los niveles superiores de planificación (Ver Anexo 2.13: Matriz para vinculación de Objetivos Estratégicos Institucionales con PND, Planificación de Alcance Medio y ODS).

Figura 13: Alineación de los objetivos con los niveles superiores de planificación



Fuente: Elaboración propia.

- **Modalidad de Identificación de objetivos estratégicos**

La identificación de los objetivos estratégicos puede ser llevada adelante a través de dos modalidades de trabajo: (A) modalidad concentrada o (B) modalidad ampliada⁴⁵.

A- Modalidad concentrada: Esta modalidad será aplicada en instituciones que cuentan con una planificación estratégica previa.

- La identificación inicial de los objetivos estratégicos:** El equipo de coordinación realiza una propuesta de objetivos estratégicos para iniciar el análisis, revisión y/o reelaboración por parte de los demás actores participantes en la formulación estratégica. Es necesario que los objetivos estratégicos propuestos estén fundamentados por un problema o necesidad⁴⁶ que se procura solucionar o superar por parte de la institución para el cumplimiento de su misión.

⁴⁵ Las dos modalidades son tipos ideales de trabajo. En la práctica pueden combinarse distintos elementos de ambas a efectos de realizar la identificación de objetivos estratégicos y específicos. El elemento central es que al finalizar el proceso los objetivos identificados cumplan con los estándares técnicos establecidos en la guía metodológica (Ver cuadro VII: Criterios de validación de objetivos estratégicos).

⁴⁶ Pueden fundamentarse en una única necesidad, así como en problemas y/o necesidades que se encuentren fuertemente vinculados entre sí. Esa fuerte interdependencia puede habilitar a que sean abordados de forma conjunta dentro de un mismo objetivo estratégico. Esto deberá estar explícito y argumentado.

La identificación inicial tomará como insumos, al menos, los siguientes: resultados del FODA, necesidades y/o problemas alternativos; prioridades del marco estratégico general; objetivos estratégicos recientes y/o vigentes.

- **Análisis, ajustes y/o reelaboración de las propuestas de los Objetivos Estratégicos:** En formato taller entre los actores participantes del proceso de planificación, las propuestas de objetivos estratégicos son presentadas junto con la fundamentación global por parte del equipo de coordinación. Entre los participantes se realiza el análisis, los ajustes y/o reelaboración de las propuestas teniendo en cuenta criterios técnicos básicos (Ver cuadro VII: Criterios de validación de objetivos estratégicos).

- **Revisión final y acuerdo sobre los Objetivos Estratégicos:** Finalmente se realiza la revisión final de las propuestas ajustadas en modalidad taller. Del mismo modo, se sugiere analizar la consistencia de los objetivos estratégicos en relación a los resultados del análisis situacional (interno y externo). Este análisis permitirá conocer cómo se pueden potenciar o limitar el alcance de los objetivos estratégicos en relación a las fortalezas-debilidades o amenazas-oportunidades.

B- Modalidad ampliada: Esta modalidad podrá ser aplicada en instituciones que no cuentan con una planificación estratégica previa⁴⁷.

El trabajo comienza con la preparación de los talleres por el equipo de coordinación. A modo de recomendación se adjunta una matriz para el taller que puede ser utilizada en el trabajo colaborativo entre los participantes del proceso (Ver Anexo 1.8: Pauta para el de identificación del problemas).

• **La identificación de problemas/necesidades:** En primer lugar, se realizará un listado de los problemas principales que son necesarios abordar para cumplir con la misión institucional. Para que una temática pueda ser reconocida como un problema principal como fundamentación para un objetivo estratégico se sugieren los siguientes criterios:

- Son definidos como una carencia o déficit en alguna temática específica.
- Suelen ser recurrentes en el tiempo, lo que les da estabilidad temporal⁴⁸.
- Están asociados a demandas que son relativamente estables en el tiempo.
- Se presenta como un estado de situación negativo.
- Es una situación respaldada en la mayor evidencia posible.
- Se ubica en una población explícitamente definida.
- No se formulan como la falta de un servicio específico.

Pasos para elaborar los árboles de problemas:

1. Plantear el Problema Central
2. Identificar sus Efectos (directos e indirectos)
3. Identificar las Causas (directas e indirectas)
4. Elaborar el árbol de problemas con sus correspondientes conexiones.

⁴⁷ Esta modalidad también puede ser aplicada por instituciones que lo requieran. Por ejemplo, en caso de que sea necesario realizar una reformulación profunda de su planificación.

⁴⁸ Problemas o necesidades recurrentes son aquellas que año a año se generan. Por ejemplo, la necesidad de formación de los niños se mantiene en el tiempo dado que cada generación de personas aporta nuevas personas para ser socializadas. Del mismo modo, pueden comportarse otros problemas vinculados con salud, vivienda, seguridad, trabajo, etc. Este tipo de necesidad o problemas suelen dar lugar a la entrega de servicios y/o bienes que se encuentran institucionalizados y también pueden dar lugar a acciones estratégicas.

En caso de que la cantidad de problemas/necesidades identificadas sea superior a 10, se realizará la priorización de las más relevantes por parte de los participantes.

- **La identificación de factores causales y consecuencias:** En primer lugar, se identificarán las consecuencias de los principales problemas priorizados. Las consecuencias son derivaciones del problema central que generan otras situaciones negativas y/o de privación. Los efectos se ordenan en función de su cercanía con el problema central⁴⁹. En segundo lugar, se identificarán las causas de los principales problemas priorizados. La pregunta clave es ¿por qué ocurre? Se comienza por las causas más cercanas, denominadas causas directas, y posteriormente, por las causas de segundo orden, causas indirectas. Es recomendable identificar las causas principales⁵⁰.
- **Transformación de problemas a soluciones:** Posteriormente, se realiza la conversión del árbol del problema al árbol de soluciones. Los enunciados negativos se transforman en objetivos redactados en sentido positivo, donde la relación causa-efecto identificada se transforma en relaciones medio-fines. Posteriormente se realiza el análisis de las conexiones lógicas y se pueden realizar también reagrupaciones de los objetivos establecidos.
- **La definición de objetivos estratégicos y específicos:** El objetivo expresa la solución a esa situación inicial que se procura abordar y establece las bases para valorar el desempeño institucional a nivel de resultados.

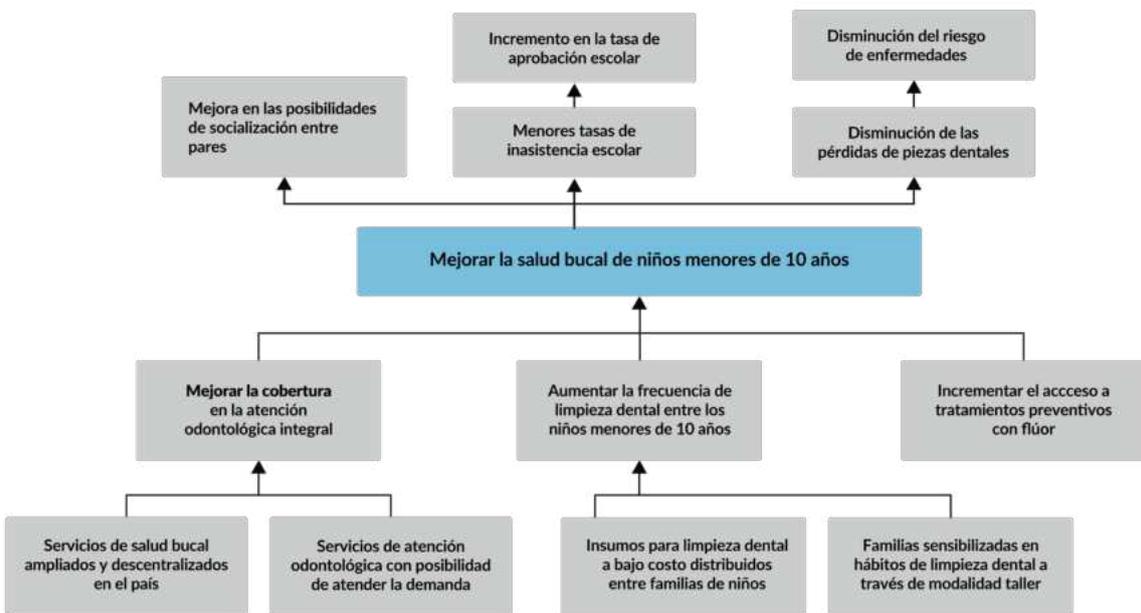
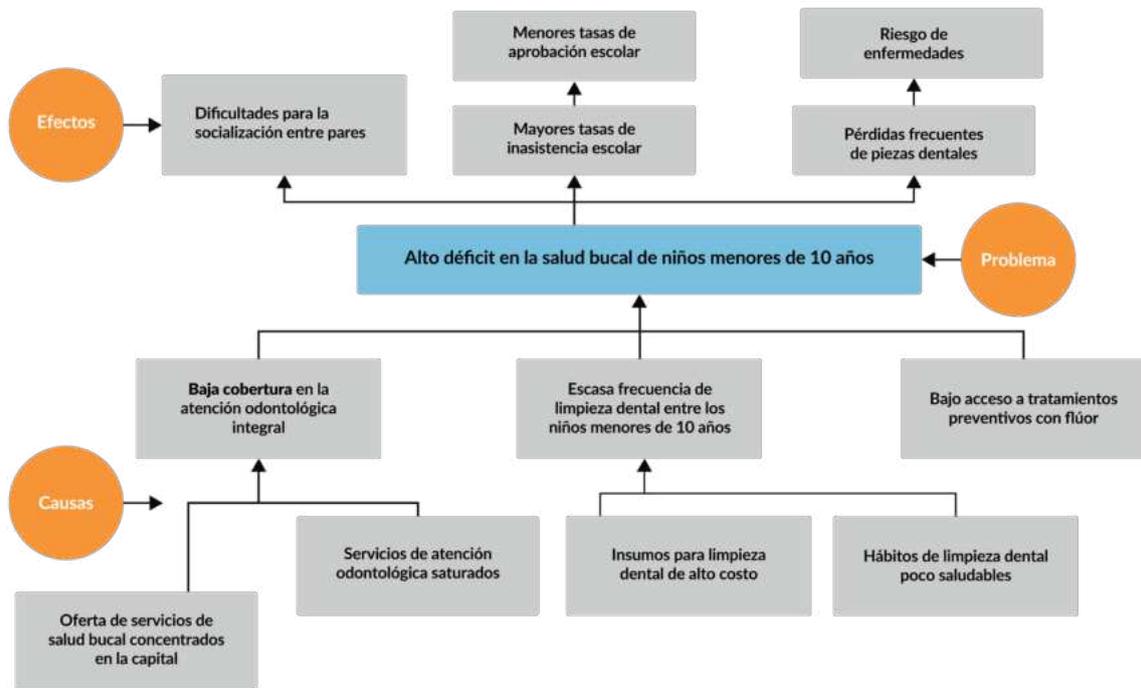
Pasos para elaborar los árboles de objetivos:

1. Transformar los enunciados en sentidos positivos. Conversión de problemas a soluciones
2. Revisar las conexiones lógicas entre objetivos (eventuales agrupaciones)
3. Identificar los Objetivos Estratégicos específicos y eventuales

⁴⁹ Las consecuencias más cercanas son conocidas como efectos directos y las posteriores son conocidas como efectos indirectos.

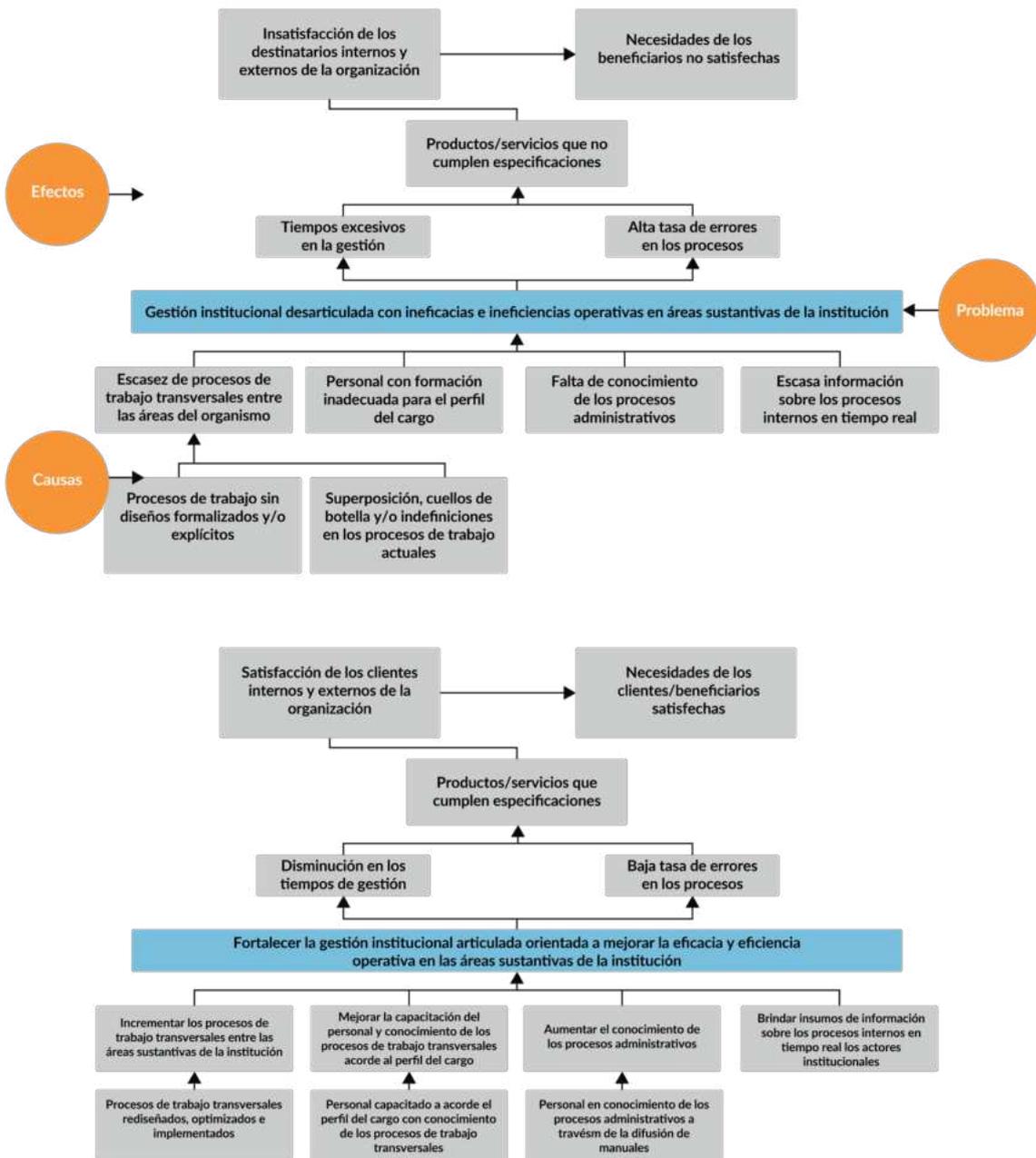
⁵⁰ El análisis que se realiza no pretende ser una investigación exhaustiva sino brindar insumos para establecer el modelo lógico institucional e identificación de objetivos estratégicos y específicos (eventualmente).

Figura 14: Árbol de Problema y Objetivo - Objetivo Estratégico Externo



Plan Estratégico Institucional (PEI)

Figura 15: Árbol de Problema y Objetivo - Objetivo Estratégico Funcional



Plan Estratégico Institucional (PEI)

- **Revisión final y acuerdo sobre los Objetivos Estratégicos**

Finalmente se realiza la revisión de las propuestas ajustadas en modalidad taller. Del mismo modo, se sugiere analizar la consistencia de los objetivos estratégicos en relación a los resultados del análisis situacional (interno y externo). Este análisis permitirá conocer cómo se pueden potenciar o limitar el alcance de los objetivos estratégicos en relación a las fortalezas-debilidades o amenazas-oportunidades.

Cuadro 7: Criterios de validación de Objetivos Estratégicos

| Criterios | Sí | No |
|--|----|----|
| Consistencia con la Misión por efecto: Son consistentes con la misión, ya sea por los efectos o resultados esperados en sus clientes, usuarios o beneficiarios. | | |
| Fundamentación del problema/necesidad: Explicita la relación con el problema necesidad principal que aborda. Una problemática por Objetivo Estratégico. | | |
| Consistencia con Marco Estratégico General: Son consistentes con las prioridades identificadas y vinculadas al Plan Nacional de Desarrollo y los planes de alcance medio. | | |
| Distinto a funciones institucionales: El Objetivo Estratégico no se confunde con las funciones regulares de la institución o programa (está redactado expresando un logro o resultado). | | |
| Factibilidad (plazo, recursos y responsabilidad): Son factibles de realizar en plazos determinados y con los recursos disponibles o estimaciones aproximadas. | | |
| Verificabilidad (objetivo, meta indicador): Es posible verificar pues los efectos o resultados deseados, se pueden traducir en objetivos más específicos e indicadores susceptibles de revisar y evaluar. | | |
| Orientador para identificar las acciones estratégicas: Es lo suficientemente claro y preciso como para orientar la identificación y selección de acciones estratégicas para su obtención. | | |

Fuente: Elaboración propia.

Vinculación con ODS

Los objetivos estratégicos institucionales pueden vincularse con las metas establecidas dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁵¹. Para ello se adjunta una matriz específica (Ver Anexo 2.13: Matriz para la vinculación de los Objetivos Estratégicos Institucionales con los Planes de Alcance Medio (PAM), Plan Nacional de Desarrollo (PND) y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)).

⁵¹ En la versión actualizada del PND 2030 se realizó la vinculación en función a la correspondencia y contribución de los objetivos del Plan con respecto a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, previstos como instrumento guía de implementación de la Agenda 2030 (PND, 2021). Esta es una característica adicional para considerar el PND como el principal instrumento de planificación de largo plazo del Paraguay. Asimismo, dada esta vinculación ODS-PND en la medida que se fortalezca la integración vertical del Sistema Nacional de Planificación, se cuentan con mecanismos para la vinculación ex post con los ODS.

Plan Estratégico Institucional (PEI)

(2) **Acciones estratégicas:** Representan los bienes y/o servicios principales prestados por la institución dirigidos a un beneficiario que es externo a la organización, así como otras acciones institucionales realizadas para atender necesidades prioritarias internas a la organización. Para definir las acciones estratégicas considere las siguientes características⁵² (Armijo, 2011):



- Una acción estratégica **está directamente relacionada** con el objetivo estratégico correspondiente.
- La demanda** de los usuarios en la mayor parte de los casos es continua, sistemática y permanente.
- Prioridades institucionales** establecidas por parte de las autoridades correspondientes.
- Podemos identificar si una acción es estratégica analizando el **volumen de prestaciones del servicio** y/o bienes entregados.
- Los **recursos que se consumen en su generación** son altos con relación a los recursos totales (porcentaje de recursos destinados a la provisión del servicio) o de recursos humanos (porcentaje de funcionarios responsables de producir y entregar el servicio).

La definición de las acciones es redactada como bienes y/o servicios prestados y requiere que tenga explícitos tres aspectos claves: ¿Qué brinda?, ¿Cuáles son las especificaciones técnicas que se cumplen para su prestación?, ¿A quiénes está dirigido? (beneficiarios).

A partir de los bienes y servicios u otras acciones institucionales identificadas en la etapa de análisis situacional, definir las acciones estratégicas y agruparlas en función de los objetivos estratégicos identificados⁵³. Se recomienda que una acción esté conectada únicamente a un objetivo estratégico. A efectos de facilitar la identificación, ver el Anexo 2.10: Matriz para la redacción de acciones estratégicas.

⁵² Los criterios son orientadores y no necesariamente tienen que cumplirse todos para identificar una acción estratégica. Los criterios para la identificación de objetivos estratégicos han sido tomados de Armijo, Marianela (2011) Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Serie Manuales 69. ILPES, CEPAL.

⁵³ En caso de que la acción estratégica del PEI sea coincidente con un producto presupuestario, ambos deben mantener la misma definición e indicadores correspondientes.

Figura 16: Representación de conexiones entre objetivos estratégicos, específicos y acciones estratégicas



(3) **Indicadores de desempeño:** Un indicador es una herramienta cuantitativa⁵⁴ o cualitativa⁵⁵ que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado (CONEVAL, 2013)⁵⁶. En el ámbito de la planificación estratégica, los indicadores brindan información para conocer el avance en el logro de los resultados previstos a nivel de: (a) Objetivos estratégicos y específicos; y los (b) Acciones estratégicas. La definición de los indicadores se realiza luego de finalizar la elaboración de los objetivos estratégicos/específicos y acciones estratégicas. A efectos de su definición es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. **Nombre del indicador:** El nombre del indicador es la expresión que lo identifica y que manifiesta lo que se desea medir con él.
2. **Código:** Número identificador del indicador.
3. **Dimensión del indicador:** Establece qué aspecto del logro concreto se plantea conocer con la medición del indicador para explicitar qué dimensión del desempeño se propone evidenciar en función de cuatro posibles: (1) eficacia; (2) eficiencia; (3) calidad y (4) economía (ver Anexo 1.5: Caracterización de los Indicadores de Desempeño).
4. **Ámbito del indicador:** Aspectos que deben ser medidos en cada nivel de desempeño.
5. **Descripción del indicador:** La descripción del indicador es un espacio adicional del cual se dispone para poder especificar lo que se pretende medir con el indicador.
6. **Variables:** Por variable se entenderá todo dato cuyo valor sea sujeto de cambio en el tiempo y que sea imprescindible para la construcción del indicador. Por ejemplo, para el cálculo de un % se requiere tener definidas dos variables que serán tenidas en cuenta en el numerador y denominador respectivamente.
7. **Fórmula para el cálculo:** La fórmula de cálculo son expresiones matemáticas por medio de las cuales se relacionan las variables de un indicador.
8. **Unidad de Medida:** Corresponde a la forma en que se expresa el resultado de la aplicación del indicador, están función de la fórmula de cálculo utilizada para expresar el indicador.

⁵⁴ Se entiende por datos cuantitativos a los valores numéricos que implican una cuantificación de diversos aspectos del objeto de estudio.

⁵⁵ Se entiende por datos cualitativos a la información respecto a una cualidad, característica o condición de un objeto de estudio. También pueden expresarse de forma numérica al asignar un valor a cada categoría definida en la misma.

⁵⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. México, DF: CONEVAL, 2013.

Plan Estratégico Institucional (PEI)

9. **Frecuencia de medición:** Define como la periodicidad con que se realiza la medición de cada uno de ellos o el tiempo existente entre mediciones.
10. **Cobertura geográfica:** Refiere al espacio territorial que abarca el indicador.
11. **Sentido del indicador:** Es la dirección que debe tener el comportamiento del indicador para identificar cuando su desempeño es positivo o negativo, es decir, el sentido puede ser descendente o ascendente según las necesidades del indicador.
12. **Línea de base:** La línea base es el valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento.
13. **Metas del indicador:** Son los resultados que se espera que ocurran durante y una vez finalizada la vigencia o un periodo específico; es necesario partir de la estimación objetiva de la línea base.
14. **Fuente de información:** Es el medio a través del cual se proporcionará la información para medir el indicador. En caso de que no exista la fuente de información y/o no pueda realizarse a un costo razonable, corresponde la búsqueda de otros indicadores.
15. **Responsable del indicador:** Dependencia institucional responsable de calcular y reportar el avance del indicador.
16. **Comentarios:** Información relevante que se considere incluir.

Desde el punto de vista del proceso de elaboración de los indicadores de desempeño se sugiere utilizar la secuencia utilizada en la guía metodológica de diseño y formulación de programas presupuestarios del Ministerio de Hacienda. En particular, se destaca la importancia de explicitar el foco de la medición (¿qué?). A efectos de visualizar ejemplos puede verse el Anexo 1.6: Tipos de Indicadores de desempeño.

Cuadro 8: Ejemplo de ficha de indicador de desempeño*

| N.º | Término | Descripción |
|-----|-------------------------|---|
| 1 | Nombre | Hacinamiento del hogar |
| 2 | Código | 001 |
| 3 | Dimensión | Eficacia |
| 4 | Ámbito | Objetivo estratégico |
| 5 | Descripción | El porcentaje de hogares particulares con hacinamiento refiere a hogares que cuentan más de tres personas por dormitorio ⁵⁷ (DGEEC, 2012). |
| 6 | Variables | Dos variables: (a) Cantidad de Hogares particulares con más de tres personas por dormitorio y (b) Cantidad total de hogares particulares |
| 7 | Fórmula para el cálculo | $(\text{Cantidad de Hogares particulares con más de tres personas por dormitorio}) / (\text{Cantidad total de hogares particulares}) * 100$ |
| 8 | Unidad de medida | Porcentaje. |
| 9 | Frecuencia | La frecuencia se corresponde con los censos nacionales. |
| 10 | Cobertura geográfica | Total, del territorio nacional, departamento y/o municipio. Puede contar aperturas adicionales en función de las desagregaciones posibles del censo nacional. |
| 11 | Sentido | Descendente |
| 12 | Línea de Base | A estimarse en el próximo censo. |
| 13 | Meta | Reducción del 10 % sobre la línea base. |
| 14 | Fuente | Censo nacional |
| 15 | Responsable | Unidad ejecutora del programa |
| 16 | Comentarios | El indicador requiere contar con información sobre los integrantes totales del hogar particular y la cantidad de habitaciones utilizadas como dormitorios. |

Fuente: Elaboración propia.

(4) Formulación de Metas: Las metas establecen el nivel de desempeño a alcanzar en relación a un objetivo/acción dada para un período de tiempo establecido (mes, semestre, año, etc.). En concreto, es un valor específico de un indicador de desempeño, que deberá asumir el objetivo/acción asociado al mismo.

Características Generales: Especifican un desempeño cuantificable; la fecha límite de cumplimiento; deben ser realistas y alcanzables, pero representar un desafío significativo; es deseable contar la

⁵⁷ "A partir de los resultados del último censo, el 11,6% de los hogares particulares del país está en condición de hacinamiento, es decir, existe en promedio un número mayor a tres personas por dormitorio. Según el área de residencia, el porcentaje de hacinamiento es mayor en las áreas rurales (15,7 %) que en las urbanas (8,9 %)".

Plan Estratégico Institucional (PEI)

evolución en el tiempo del indicador (líneas de base y medidas sucesivas) como informaciones antecedentes.

A partir de los indicadores de desempeño identificados en la sección anterior es necesario hacer un análisis de su contexto incluyendo su evolución reciente. Posteriormente, establecer las metas anuales.

Cuadro 9: Ejemplo de definición de metas

| Objetivo | Indicador | Línea de Base | Definición de Meta |
|--|--|---|--|
| Mejorar el aprendizaje de los niños de la educación primaria a partir de pruebas estandarizadas en matemáticas | Porcentaje de estudiantes de 6.º año con puntaje de 70 puntos o más en pruebas estandarizadas de matemáticas | En 2022, 65 % de los estudiantes de 6.º año con puntaje de 70 puntos o más en pruebas estandarizadas de matemáticas | 75 % de los estudiantes de 6.º año con puntaje de 70 puntos o más en pruebas estandarizadas de matemáticas |

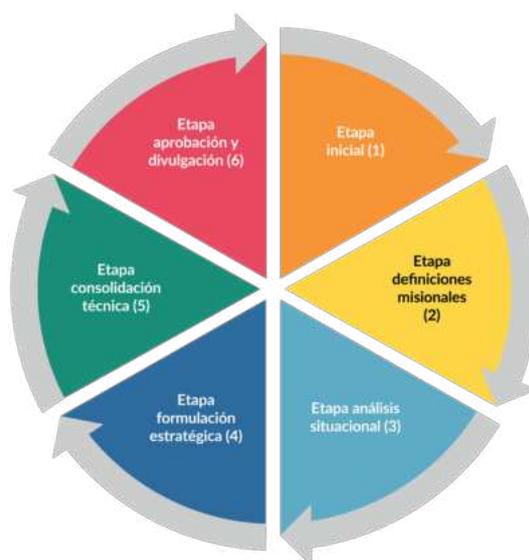
Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, los resultados del análisis y las definiciones realizadas en la Etapa de Formulación Estratégica se resumen en una única matriz (Ver Anexo 2.12: Matriz para la Formulación Estratégica Integrada).

4.2.5 Etapa consolidación técnica

La etapa consolidación técnica tiene como propósito fortalecer la planificación estratégica institucional de las instituciones públicas a partir de la alineación con los estándares técnicos establecidos por la Secretaría Técnica de Planificación (STP).

Una vez culminada la elaboración de los componentes del Plan Estratégico Institucional por parte de la institución pública, el equipo de coordinación realizará la integración en un único documento. El mismo será remitido por la Máxima Autoridad Institucional a la Secretaría Técnica de Planificación (STP) a efectos de realizar el análisis acerca del cumplimiento de los estándares técnicos vigentes y emitir un dictamen sobre el mismo. Un dictamen favorable permitirá a la institución habilitar la etapa de aprobación y divulgación.

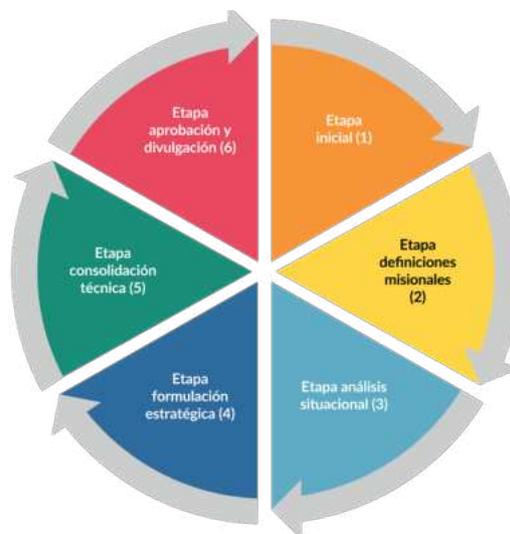


Por el contrario, un dictamen desfavorable contará con recomendaciones de ajustes en el diseño a ser incorporadas a fin de dar cumplimiento a los estándares técnicos requeridos para su aprobación final. El documento consolidado final será elevado a la Máxima Autoridad Institucional a efectos de su consideración.

4.2.6 Etapa de aprobación y divulgación

La etapa de aprobación y divulgación tiene como propósito formalizar la decisión institucional para la entrada en vigencia del PEI, así como brindarle la máxima difusión. El documento consolidado final será puesto a consideración de la máxima autoridad y requerirá su decisión favorable a efectos de la entrada en vigencia.

La formalización vía administrativa del PEI será comunicada a toda la institución por los canales correspondientes. Asimismo, es recomendable que se realicen actividades de comunicación de divulgación interna por parte de la máxima autoridad y/o los responsables de las dependencias institucionales.



Monitoreo y Evaluación del PEI

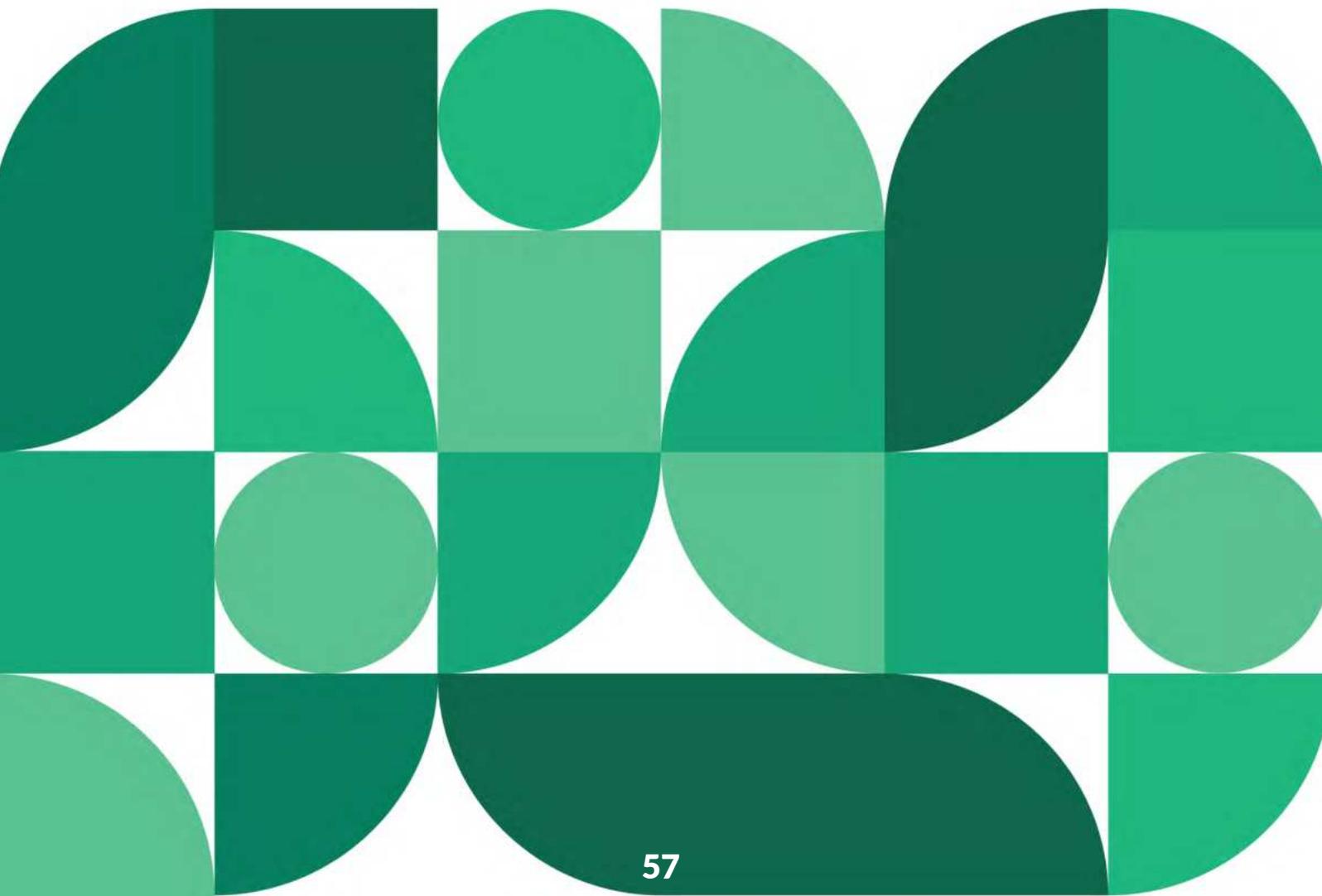
Durante el proceso de implementación del PEI se llevarán adelante por parte de las instituciones las actividades de monitoreo y evaluación. El monitoreo es entendido como una función permanente de las organizaciones que se basa en la recogida sistemática de información sobre indicadores preestablecidos, destinados a las autoridades y a los actores participantes de una organización, de tal forma que permitan brindar indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos definidos (OCDE, 2002).

Por otra parte, la evaluación es entendida como una valoración sistemática y objetiva de una intervención (proyecto, programa, política o PEI), en marcha o concluida, a nivel de analizar su diseño, ejecución y/o resultados. Los objetivos que se pueden plantear por este tipo de estudios están relacionados con establecer la eficacia, eficiencia, impacto y/o sostenibilidad, así como la pertinencia y el logro de los objetivos. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones (OCDE, 2002).

(i) Revisión de medio término: Durante esa revisión se analizarán los avances en el logro de resultados institucionales, tanto en lo relativo a los objetivos estratégicos como de las acciones estratégicas. Al mismo tiempo, podrá revisarse el diseño del PEI a la luz de los avances alcanzados, así como ante eventuales modificaciones significativas en el entorno externo que lleven a cambiar los parámetros sobre los cuales fue desarrollada la planificación estratégica de la institución. Los ajustes de diseño serán argumentados y plasmados en la documentación del PEI.

(ii) Balance final PEI: Una vez finalizado el período de vigencia del PEI, corresponde realizar el balance de logros con respecto a las metas esperadas. Del mismo modo, se prevé identificar avances alcanzados con respecto a los objetivos estratégicos y acciones previstas. Asimismo, corresponde analizar los logros no esperados, las principales lecciones aprendidas y buenas prácticas alcanzadas. El balance final también realizará recomendaciones que puedan ser tenidas en cuenta en el próximo ciclo de planificación.

Anexo 1: Informaciones complementarias



Anexo 1: Informaciones complementarias

1.1 Formato del Plan Estratégico Institucional

1. Equipo técnico
2. Presentación
3. Índice
4. Introducción
5. Descripción de la Institución
6. Misión, Visión y Valores
7. Objetivos Estratégicos y Acciones Estratégicas Institucionales
8. Formulación Estratégica Integrada
9. Vinculación con PND, PAM y ODS
10. Anexos
 - 10.1 Marco Estratégico (general y específico)
 - 10.2 Análisis Situacional (FODA)
 - 10.3 Ficha Indicador

1.2 Dimensiones para la sistematización de información

| Dimensión | Definición | Ejemplos |
|--|--|--|
| (i) Marco Normativo y Organizacional | Refiere a las normas jurídicas que regulan los sectores y/o instituciones específicas. Incluyen normativas que establecen las funciones institucionales. Además, comprende información referente al tipo de estructura organizacional y otros medios que forman parte de su accionar. | Ley, decreto u otro acto normativo de creación. Ley, decreto u otro acto normativo que regule las actividades institucionales. Organigrama Manual de funciones |
| (ii) Marco Estratégico | Incluye la planificación de alcance medio y de largo plazo que involucran a su institución directamente. | Plan Nacional de Desarrollo, Planes Sectoriales, Multisectoriales, Territoriales y Planes Estratégicos Institucionales (PEI). |
| (iii) Acciones Institucionales actuales | Bienes y servicios brindados actualmente por la institución. | Atención médica odontológica a niños, niñas y adolescentes. |
| (iv) Población Destinataria | <p>La población destinataria de la institución refiere a la población potencial, población objetivo y población beneficiaria de los bienes y/o servicios institucionales.</p> <p>La población potencial es definida como la población total que presenta las necesidades y/o problemas que justifican el origen de los bienes y/o servicios prestados por la institución. Esta población cumple los requisitos para ser elegible y está en condiciones de demandar la atención correspondiente.</p> <p>La población objetivo es la población que se planifica atender de la población potencial en un periodo determinado de tiempo, y que cumple con los criterios de elegibilidad para acceder a los bienes y/o servicios prestados por la institución.</p> <p>La población beneficiaria se refiere a la población que accede a los bienes y/o servicios prestados por la institución.</p> | <p>Ejemplo para educación formal obligatoria:</p> <p>Niños en edad escolar entre 6 y 11 años.</p> <p>Niños en edad escolar entre 6 y 11 años (en este caso coincide con la población potencial).</p> <p>Niños matriculados en educación primaria básica.</p> |
| (v) Presupuesto Institucional (opcional) | Los programas presupuestarios son los instrumentos para la formulación presupuestal que incluye la asignación de recursos. | Programas centrales Programas sustantivos Presupuesto institucional |

Fuente: Elaboración propia.

1.3 Cronograma de trabajo orientativo para la elaboración del PEI

| Cronograma | | | | | | | | | | |
|---|--------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| Etapas del proceso de elaboración del PEI | Duración propuesta | | | | | | | | | |
| | Semana 1 | Semana 2 | Semana 3 | Semana 4 | Semana 5 | Semana 6 | Semana 7 | Semana 8 | Semana 9 | Semana 10 |
| Paso (I) Etapa Inicial | | | | | | | | | | |
| Paso (II) Etapa definiciones misionales | | | | | | | | | | |
| Paso (III) Etapa análisis situacional | | | | | | | | | | |
| Paso (IV) Etapa formulación estratégica | | | | | | | | | | |
| Paso (V) Etapa consolidación técnica | | | | | | | | | | |
| Paso (VI) Etapa aprobación y divulgación | | | | | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia.

1.4 Tipos de Objetivos Estratégicos

Los Objetivos Estratégicos se clasifican en distintos tipos: objetivos estratégicos externos (externos al sector público) y objetivos estratégicos funcionales (internos al sector público).

1. Los objetivos estratégicos externos plantean la solución a un problema central o conjunto interconectado de problemas localizados en una población determinada (personas, grupos, comunidades, organizaciones, territorios, etc.) que no pertenece al sector público. Esa solución propuesta representa un resultado esperado conectado directamente con la misión. Como resultados externos al sector público, la institución genera condiciones necesarias para hacer posible que ese resultado sea alcanzado. Esas condiciones son generadas a partir de los bienes y servicios provistos (acciones estratégicas).

2. Los objetivos estratégicos funcionales plantean la solución de problemáticas o necesidades vinculadas a la propia administración pública, y están fundamentados en el cumplimiento de la misión y visión institucional.

Dentro de esta categoría se incluyen:

2.1 Objetivos estratégicos funcionales de fortalecimiento institucional de la propia organización que está llevando adelante el proceso de planificación; y,

2.2 Objetivos estratégicos funcionales a la coordinación y/o gestión con otras instituciones dentro del sector público. Son objetivos instrumentales para mejorar la capacidad operacional, dotación de infraestructura y/o coordinación para optimizar la producción de bienes y/o servicios en el sector público.

Los objetivos estratégicos funcionales de fortalecimiento institucional se orientan a mejorar la eficacia y/o eficiencia operativo-logística de la propia organización en la medida que desarrolla sus capacidades institucionales para la prestación de bienes y servicios.

Los objetivos estratégicos funcionales de coordinación y gestión de organizaciones se orientan a mejorar la eficacia y/o eficiencia operativo-logística en la coordinación y gestión con otras instituciones públicas.

Buenas prácticas en la redacción de Objetivos Estratégicos

- Contienen los resultados esperados. No son funciones permanentes de la organización.
- Es el cambio o transformación esperada a partir de los bienes y/o servicios entregados.
- Pueden expresar la solución a un problema o aspectos específicos relacionados con el cumplimiento de la misión.
- Buscan generar coherencia entre las acciones a impulsar y la misión institucional.
- Expresa el beneficio esperado para los usuarios, población objetivo y/o potenciales.
- Ayudan a comprender que se está cumpliendo la misión (consistencia y aporte).

Fuente: Armijo 2011

1.5 Caracterización de los indicadores de desempeño

Clasificación de los indicadores

Los indicadores de desempeño pueden clasificarse en función de las dimensiones de desempeño o de la cadena de valor y ayudan a comprender los logros alcanzados por parte de las intervenciones públicas en términos de: (i) Eficacia; (ii) Eficiencia; (iii) Calidad y (iv) Economía.

(i) Eficacia: Capta el grado de cumplimiento de los objetivos planteados. Es decir, en qué medida la intervención está cumpliendo con sus objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

(ii) Eficiencia: Describen la relación entre dos magnitudes, la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizan para alcanzar ese nivel de producción. La eficiencia puede ser conceptualizada como “producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone”, o bien, “alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible”.

(iii) Calidad: Se refiere a los atributos de los productos entregados, tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención, entre otras dimensiones del servicio brindado a los beneficiarios.

(iv) Economía: Mide la capacidad del programa para administrar, generar o movilizar de manera adecuada los recursos financieros para el cumplimiento de sus objetivos.

| Tipo | Ejemplo |
|---------------------------|--|
| Indicadores de eficacia | <ul style="list-style-type: none"> Frecuencia de homicidios de mujeres por año. Porcentaje de productores que incorporó buenas prácticas de manejo. Proporción de recién nacidos pre término. |
| Indicadores de eficiencia | <ul style="list-style-type: none"> Media diaria anual de llamadas atendidas por operador. Costo unitario de las capacitaciones brindadas a productores agropecuarios familiares. Cantidad media de métodos anticonceptivos entregados por prestador de salud. |
| Indicadores de Economía | <ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de recursos privados respecto al total del financiamiento del programa. Morosidad de cooperativas de propietarios y usuarios. |
| Indicadores de calidad | <ul style="list-style-type: none"> Nivel de satisfacción de usuarios con dimensiones del servicio. Tiempo medio de tramitación y entrega de productos. Tiempo medio de respuesta a consultas y reclamos de los usuarios. |

Clasificación de los indicadores en función de la cadena de valor.

La clasificación de los indicadores también puede realizarse en función de la cadena de valor. En este caso, los indicadores se ordenan de acuerdo a los siguientes eslabones:

(i) Indicadores de Insumo: Cuantifican los recursos tanto físicos como humanos y/o financieros utilizados en la producción de los bienes y servicios. Su utilidad radica en dar cuenta de cuántos recursos son necesarios para lograr un producto. La limitante es que por sí solos no dan cuenta de si se cumple o no el objetivo final⁵⁸.

(ii) Indicadores de Proceso: Estos indicadores miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios, tales como procesos administrativos, procedimientos de compra, procesos de comunicación o procesos tecnológicos. Su utilidad radica en poder conocer la gestión destinada a la producción de los productos.

(iii) Indicadores de Producto: Cuantifican los bienes y servicios producidos y provistos por las instituciones. Es el resultado de una combinación específica de insumos y procesos, por lo cual dichos productos están directamente relacionados con ellos. Por sí solo un indicador de producto no da cuenta del logro de los objetivos o de los recursos invertidos en la generación de dichos productos.⁵⁹

(iv) Indicadores de Resultados:

- Inmediatos: Estos indicadores miden los cambios inmediatos (corto plazo) en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez que han recibido los bienes o servicios provistos por las instituciones.
- Intermedios: Estos indicadores miden los cambios (mediano plazo) en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez que han recibido los bienes o servicios provistos por las instituciones. Son consecuencias de los resultados inmediatos.⁶⁰
- Finales: Miden los resultados a nivel del fin último esperado con la entrega de los bienes y servicios de la intervención. Son indicadores que permiten verificar los efectos sociales y económicos a largo plazo.

⁵⁸ Estos indicadores generalmente están dimensionados en términos de gastos asignados, número de profesionales, cantidad de horas/días de trabajo utilizadas o disponibles para desarrollar un trabajo, etc.

⁵⁹ El indicador de producto es equivalente al indicador de la acción estratégica.

⁶⁰ El indicador del resultado intermedio es equivalente al indicador del objetivo estratégico y/o específico según corresponda.

| Clasificación de indicadores en función de las dimensiones de desempeño y la cadena de valor | | | | |
|--|---------|----------|-----------|------------|
| Criterios técnicos | Insumos | Procesos | Productos | Resultados |
| Eficacia | + | + | + | + |
| Eficiencia | + | + | + | |
| Calidad | | + | + | |
| Economía | + | | | |
| (+) Indica combinación sugerida para la utilización de indicador. | | | | |

Fuente: Elaboración propia.

Metodología de cálculo de indicadores

Fórmula de cálculo. Es la expresión matemática de los indicadores. Se define como una relación aritmética de las variables cuyo resultado representa adecuadamente el enunciado del indicador. Genéricamente, las fórmulas de cálculo asumen la forma: Numerador/Denominador. Suele expresarse en porcentajes, tasas de variación, promedios o índices. En casos específicos pueden utilizarse valores absolutos de variables, aunque deben estar acompañados de metas de desempeño.

| Nombre del Indicador | Fórmula de cálculo |
|---|---|
| 1. % de retención de Becas para estudiantes de Enseñanza superior (global). | $(N.^{\circ} \text{ de estudiantes becados en la Enseñanza superior que culminan el año académico} / N.^{\circ} \text{ total de estudiantes becados en la Enseñanza superior}) * 100$ |
| 2. % de hectáreas con mejoras de riego explotadas por los agricultores. | $(N.^{\circ} \text{ de hectáreas con mejoras de riego explotadas por los agricultores} / N.^{\circ} \text{ total de hectáreas con mejoras de riego}) * 100$ |

Priorización de Indicadores de Desempeño

A efectos de la priorización de indicadores de desempeño es importante que el set de indicadores seleccionados permita cubrir lo más posible toda la cadena de valor. Se recomienda que estos indicadores sean construidos con un "claro criterio de utilidad, para asegurar la disponibilidad de los datos, y resultados más relevantes en el menor tiempo posible y con el menor costo" (OIT/Cinterfor 2011:38). Estos indicadores deben ser óptimos para que los decisores cuenten con información válida y confiable. Se seguirá el criterio de que los indicadores sean SMART por sus siglas en inglés (específicos, medibles, relevantes, alcanzables, temporales), ellos son:

1. **E**specífico: indica de forma concreta lo que mide (enunciados claves).
2. **M**edibles: observa adecuadamente las actividades o cambios deseados.
3. **A**propiado: se relaciona lógicamente con los objetivos y las estrategias.
4. **R**ealista: es posible medirlo con los recursos disponibles y la experiencia técnica del equipo encargado.
5. **T**emporal: especifica un plazo realista durante el cual el indicador puede ser medido.

1.6 Tipos de Indicadores de desempeño

| Dimensión | Enunciado | Fórmula de cálculo | Ámbito | Medios de verificación |
|---------------|---|--|----------------------|---|
| a) Eficacia | 1. Porcentaje de hectáreas con seguridad de riego explotadas por los agricultores, por obra. | $(N.^{\circ} \text{ de hectáreas con seguridad de riego explotadas por los agricultores por obra} / N.^{\circ} \text{ total de hectáreas con seguridad de riego por obra}) * 100.$ | Resultado Intermedio | Bases de datos de obras de riego de institución de ganadería. |
| | 2. Tasa de retención de la intervención becas para estudiantes de enseñanza media. | $(N.^{\circ} \text{ de estudiantes beneficiados con becas en la enseñanza media que terminan el año respectivo} / N.^{\circ} \text{ total de estudiantes beneficiados con becas en la enseñanza media}) * 100.$ | Resultado Final | Base de datos de estudiantes que culminan el año de los centros de enseñanza. |
| b) Calidad | 3. Porcentaje de usuarios encuestados que califican con notas 6 y 7 la atención primaria de salud recibida en las policlínicas barriales. | $(N.^{\circ} \text{ de usuarios encuestados que califican con notas 6 y 7 la atención primaria de salud recibida en las policlínicas barriales} / N.^{\circ} \text{ total de usuarios encuestados que reciben atención primaria de salud en las policlínicas barriales}) * 100.$ | Producto | Encuesta a usuarios |
| | 4. Tiempo promedio de duración del trámite de registro de marcas y patentes (días). | $(\sum \text{ de días transcurridos desde el inicio del trámite de registro de marcas y patentes}) / (N.^{\circ} \text{ total de marcas y patentes registradas en el año t}).$ | Producto | Base de datos del Registro de Marcas |
| c) Eficiencia | 5. Gasto promedio por contenedor inspeccionado (en pesos). | $(\text{Gasto total por inspecciones realizadas en el año t}) / (N.^{\circ} \text{ de contenedores inspeccionados en el año t}).$ | Producto | Informes de Institución sobre seguridad fronteriza |
| | 6. Promedio de fiscalizaciones de aspectos laborales realizadas en empresas por cada fiscalizador. | $(\text{Suma } N.^{\circ} \text{ total fiscalizaciones de aspectos laborales realizadas en empresas en el año t}) / (\text{Suma } N.^{\circ} \text{ total de fiscalizadores disponibles en el año t}).$ | Resultado Intermedio | Bases de datos de la Institución vinculada a trabajo |
| d) Economía | 7. Porcentaje de aporte de terceros a los proyectos autogestionados | $(\text{Suma monto total de aporte de terceros a los proyectos autogestionados} / \text{Suma monto total de recursos de los proyectos autogestionados}) * 100.$ | Producto | Banco de Datos de Apoyo a la Gestión de Proyectos |
| | 8. Porcentaje de créditos de corto plazo recuperados. | $(\text{Suma monto total de créditos de corto plazo con vencimiento en el año t que han sido recuperados} / \text{Monto total créditos de corto plazo con vencimiento en el año t}) * 100.$ | Resultado intermedio | Base de datos de Organismo de recuperación de créditos |

Fuente: Adaptación propia en base a "Notas Técnicas para evaluación de intervenciones" OPP-AGEV.

1.7 Pauta para el análisis de acciones institucionales actuales demandas-necesidades

Análisis de las acciones institucionales actuales-demandas-necesidades (opcional). El análisis tiene por propósito conocer las relaciones entre la oferta de bienes y servicios (acciones institucionales), la demanda de servicios y las necesidades efectivas.

La demanda refiere a la movilización de los sujetos (personas, grupos, comunidades, organizaciones) que manifiestan sus expectativas de recibir determinados bienes y/o servicios. La oferta refiere a los bienes y/o servicios que son entregados por parte de las instituciones a sus destinatarios finales. Las necesidades o problemáticas son los aspectos de una población que han sido priorizados en la agenda gubernativa para ser atendidos por parte de los servicios públicos y respaldados por algún grado de evidencia técnica.

Situaciones posibles. La situación ideal es cuando las personas atendidas demandan los servicios, son atendidas y esa atención está centrada en las necesidades priorizadas. Sin embargo, por diversas razones esa alineación puede ser variable en cada institución o dentro de una misma institución en distintos servicios (acciones institucionales).

Al mismo tiempo, este tipo de análisis permite la detección de problemas y/o necesidades no atendidas por parte de la institución y que, eventualmente, requieran la inclusión de nuevas prestaciones.



| Resumen de estados combinados Acciones – Necesidades – Demandas | | |
|---|--|--|
| | Estado | Interpretación |
| 1 | Utilización de servicios por parte de personas que los necesitan | Es la situación ideal. Se alinean los componentes |
| 2 | Demanda no atendida, necesaria | Es la demanda insatisfecha con sujetos que presentan la necesidad de base |
| 3 | Demanda sin necesidad de base que es atendida | Son sujetos atendidos que no presentan la necesidad. Puede requerir revisar la necesidad y/o los requisitos de acceso al servicio. |
| 4 | Utilización de servicios por parte de personas que los necesitan sin demandarlos | Situaciones en las que los sujetos no se movilizan por el servicio, pero lo necesitan y el servicio va hacia ellos ⁶¹ . |
| 5 | Demanda no atendida, no necesaria | Sujetos que sin contar con la necesidad se movilizan para recibirla. |
| 6 | Necesidades no cubiertas, sin demanda expresada | Sujetos con la necesidad sin la demanda. Pueden requerir nuevos servicios. |
| 7 | Oferta de servicios sin demanda | Estos servicios pueden requerir ser revisados por contar con capacidad subaprovechada. |

Fuente: Elaborado en base a Williams, R. & Wrigth, J. (1998); Ander-Egg E. & Aguilar MJ (2001); Casado, D. (2009)

1.8 Pauta para el taller destinado para la identificación de problemas

1. Objetivo de la actividad: Identificar situaciones problemáticas y/o necesidades destinadas a ser incorporadas en el proceso de planificación a efectos de diseñar las soluciones correspondientes que permitan su superación. Por ejemplo, brinden los insumos para la definición de objetivos estratégicos.

2. Dinámica de trabajo:

a. Introducción a la actividad. Se realiza una introducción presentando la misión y visión institucional, sus principales destinatarios y los servicios prestados por la institución. De forma adicional puede presentarse un resumen de los principales resultados del FODA.

b. Planteo de la consigna. Se plantea la consigna inicial sobre la pregunta: para el cumplimiento de la misión institucional ¿Cuáles son los principales problemas y/o necesidades que son necesarios abordar por parte de la Institución?

Del mismo modo, se reafirma la definición de problema y/o necesidad principal. Para que una temática pueda ser reconocida como un problema principal como fundamentación para un objetivo estratégico, se sugieren los siguientes criterios:

- i. Son definidos como una carencia o déficit en alguna temática específica.
- ii. Suelen ser recurrentes en el tiempo, lo que les da estabilidad temporal.
- iii. Están asociados a demandas que son relativamente estables en el tiempo.
- iv. Se presenta como un estado de situación negativo que se propone superar y/o satisfacer.
- v. Es una situación respaldada en la mayor evidencia posible (no es una situación teórica, hipotética o futura).

⁶¹ Estas situaciones se dan en casos como los de la internación compulsiva o personas en situación de calle en los que desde la oferta de los servicios se va en busca de las personas con las necesidades.

Plan Estratégico Institucional (PEI)

- vi. Se ubica en una población explícitamente definida (externa y/o interna al sector público).
- vii. Pueden ser problemas y/o necesidades que actualmente son abordados desde la institución o nuevas.
- viii. No se formulan como la falta de un servicio específico.

c. Planteo de los problemas iniciales. Los participantes enuncian hasta dos problemas principales en tarjetas que son entregadas previamente. Posteriormente comparten los problemas planteados y las razones por las cuales son priorizados. Estos problemas pueden agruparse temáticamente para identificar situaciones problemáticas que pueden ser consideradas de forma agrupada.

d. Priorización de los problemas. Dado que no todos los problemas pueden enfrentarse simultáneamente, se requiere establecer un orden de prioridad. En función de los problemas principales identificados se realiza una priorización de esos problemas principales teniendo en cuenta criterios preestablecidos. La pregunta orientadora puede ser: ¿Cuáles son los problemas más relevantes que la institución debe enfrentar en los próximos tres años?

Para facilitar el ejercicio de ordenamiento pueden proponerse criterios de priorización como, por ejemplo:

- i. Relevancia en función de la Misión Institucional: mayor será la relevancia en la medida que más cercano sea el problema en relación a la Misión Institucional.
- ii. Importancia en función de las prioridades políticas establecidas en el programa de gobierno.
- iii. Eficacia para abordar el problema: refiere a la posibilidad de alcanzar resultados favorables en función de la experiencia institucional, la capacidad técnico operativa, los recursos disponibles y/o el grado de incidencia que puede tener la institución sobre el problema.

e. Priorización. A partir del listado, cada participante contará con 10 votos que podrá distribuir entre los problemas disponibles a efectos de establecer una priorización de problemas.

| Priorización | | | | | |
|--------------|----------------|----------------|----------------|-------|-------|
| Problema | Participante A | Participante B | Participante N | Total | Orden |
| (1) | | | | | |
| (2) | | | | | |
| (3) | | | | | |
| (4) | | | | | |
| Total | 10 | 10 | 10 | 10 | |

1.9 Modelo para la articulación Plan Presupuesto

La Planificación Estratégica Institucional como un eslabón fundamental para la articulación vertical con los niveles de planificación, así como la articulación con el presupuesto institucional.

El Plan Estratégico Institucional (PEI) establece un modelo lógico para el accionar de las organizaciones públicas en el que se establecen los resultados que se esperan alcanzar y las acciones estratégicas que los instrumentan. Este modelo lógico permite visibilizar la forma de intervención institucional que se estructura en término de la cadena de valor cubriendo los eslabones **Acciones – Resultados esperados de los objetivos**. Se propone que los objetivos estratégicos institucionales definidos a nivel de los PEI establezcan los resultados intermedios institucionales (ambos conceptos se manejan como equivalentes en la presente guía).

Para posibilitar la integración del PEI con la presupuestación anual se propone que los resultados intermedios institucionales⁶² se conecten con los resultados intermedios presupuestarios (ver Figura XVIII: Articulación Planificación Estratégica Institucional y presupuesto). Además, se plantea que los resultados definidos en el PEI puedan aportar insumos para la identificación y/o reelaboración de resultados intermedios presupuestarios.

Para fortalecer la integración vertical hacia la planificación de alcance medio y largo plazo, los objetivos estratégicos institucionales incluirán la consideración de horizontes superiores de planificación incorporada en el marco estratégico general (ver Anexo 2.13: Matriz para la vinculación del PEI con el PAM, PND y ODS). En ese sentido, se ha propuesto la (a) identificación de prioridades de desarrollo nacional, sectorial, multisectorial y territorial; (b) la inclusión de las prioridades detectadas por las instituciones en la elaboración de los objetivos estratégicos institucionales y (c) la inclusión de criterios de validación de los objetivos estratégicos en la que se incorpora la articulación con los niveles superiores de planificación (posterior a la definición OE).

| Comparativo de categorías metodológicas Plan - Presupuesto | |
|--|--|
| Plan Estratégico Institucional (PEI) | Programas Presupuestarios |
| Define Objetivos/ Resultados intermedios institucionales. | Define resultados intermedios presupuestarios. |

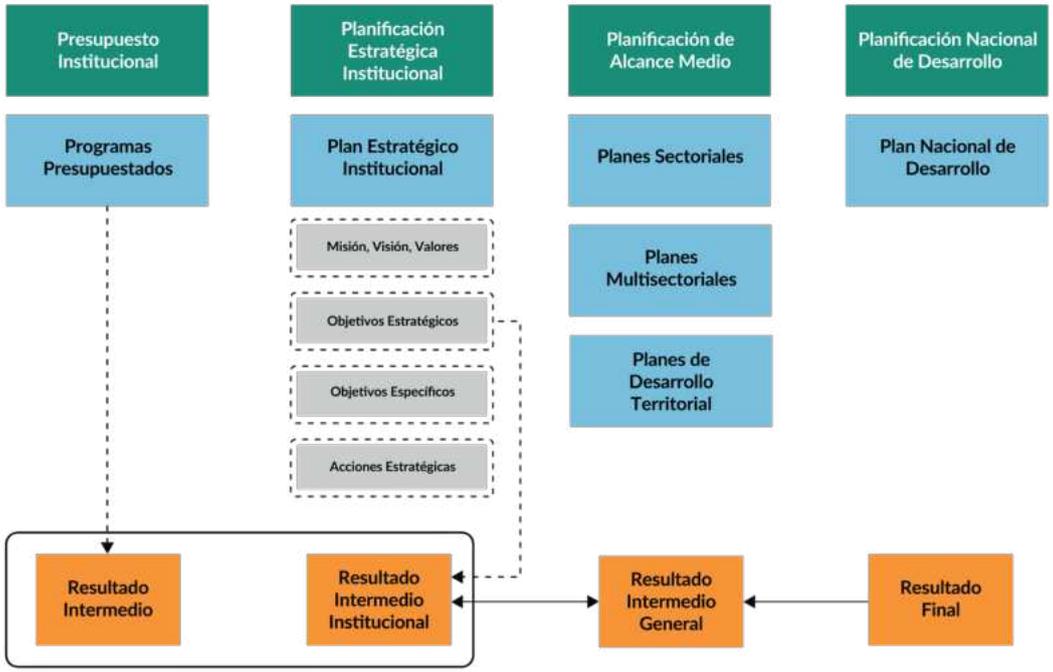
Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la formulación de Plan Estratégico Institucional prevé la planificación anual de los niveles de desempeño esperados, al menos, a nivel de acciones estratégicas. La definición de metas

⁶² Son los Objetivos estratégicos institucionales contenidos en el PEI. La existencia de un Objetivo estratégico institucional no implica que exista un programa presupuestario que lo represente. Incluso pueden existir objetivos estratégicos institucionales sin correspondencia con un programa presupuestario.

Plan Estratégico Institucional (PEI)

producción por año de las acciones estratégicas facilita la proyección a futuro de los insumos necesarios para cumplir con esa planificación.



1.10 Metodología para la vinculación del PND a los ODS

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL ha elaborado una metodología para relacionar objetivos de planificación (por ejemplo, objetivos estratégicos) y con los ODS, particularmente, sus metas. Las posibles relaciones son (a) correspondencia total; (b) correspondencia parcial, (c) correspondencia marginal y (d) sin correspondencia.

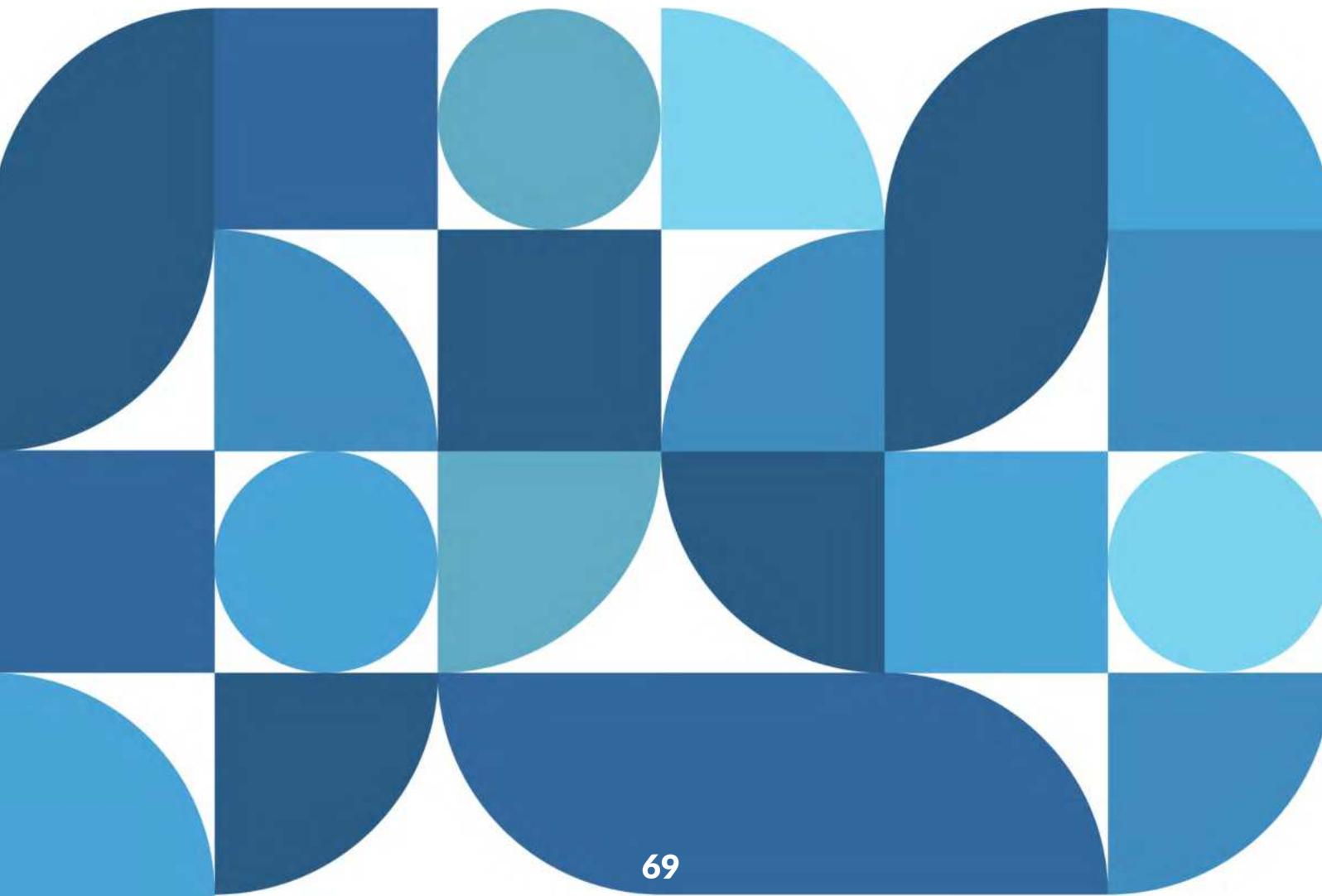
La metodología de CEPAL/ILPES propone descomponer los objetivos a analizar (Objetivos Estratégicos y Meta ODS) en tres componentes principales: el sujeto, la problemática y la acción. Por **sujeto** se refiere a quién va dirigida o quién se beneficia del cambio de situación que propone el objetivo. Puede ser un individuo o grupo de individuos, bienes naturales, infraestructura, o instituciones, entre otros.

La **problemática** hace referencia a la situación que se requiere abordar, y por tanto transformar hacia una situación deseada. Puede comprender tanto la transformación de una situación actual negativa (por ejemplo, pobreza), como alcanzar una condición no presente en la actualidad (por ejemplo, calidad educativa).

La **acción**, por su parte, se refiere al estado de transformación que se pretende alcance la problemática o situación a cambiar, en el período determinado y el instrumento de planificación. Se trata generalmente de una forma verbal que identifica el sentido de transformación, por ejemplo “erradicar” la pobreza extrema, o “universalizar” la cobertura básica de salud.

Por tanto, se toma en primer lugar el objetivo estratégico y se relaciona con la meta del ODS a efectos de identificar si es una relación de correspondencia total, parcial, marginal o sin correspondencia.

Anexo 2: Matrices



Anexo 2: Matrices

2.1 Matriz para Mapeo de Actores

| Matriz para Mapeo de Actores | | |
|---|-----------------------|----------------------|
| Dependencia institucional (1) | Persona referente (2) | Aportes técnicos (3) |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| Referencias: 1. Refiere a la dirección, división o departamento que compone el organigrama de la institución. 2. Refiere a las personas que son identificadas como referentes a efectos de las comunicaciones institucionales y participación en el proceso de planificación. 3. Refiere a los insumos técnicos que pueden aportar al proceso de planificación estratégica. | | |

2.2 Matriz para elaborar el Marco Estratégico General

| Matriz para elaborar el Marco Estratégico General | |
|--|--|
| Plan Nacional de Desarrollo (PND) | |
| Objetivo Estratégico (1) | |
| Planificación de Alcance Medio (PAM) | |
| <i>(Plan Sectorial - Plan Multisectorial - Plan de Desarrollo Territorial)</i> | |
| Nombre del Plan (2) | |
| Objetivo Estratégico (3) | |
| Referencias: 1. Objetivo Estratégico del PND al cual su entidad contribuye a nivel misional. 2. Mencionar el nombre del Plan de Alcance Medio. 3. Objetivo Estratégico (o su equivalente) del Plan de Alcance Medio al cual su entidad contribuye. | |

2.3 Matriz para elaborar el Marco Estratégico Específico

| Matriz para elaborar el Marco Estratégico Específico | | |
|--|-------------------------|----------------------------|
| Marco legal (1) | Competencias (2) | Responsable (3) |
| | | |
| Acciones institucionales actuales (4) | Descripción general (5) | Beneficiarios actuales (6) |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| Referencias: 1. Ley de creación y otras normativas vigentes. 2. Funciones y/o responsabilidades enmarcadas en el marco legal. 3. Área o dependencia responsable. 4. Bienes y/o servicios ofrecidos actualmente por la institución. 5. Breve descripción de los bienes y/o servicios actuales. 6. Destinatarios de los bienes y/o servicios ofrecidos. | | |

2.4 Matriz para el análisis del entorno externo e interno (FODA)

| Matriz para el análisis del entorno externo e interno (FODA) | | |
|---|---------------|-------------|
| Entorno Externo | | |
| Contexto Externo | Oportunidades | Amenazas |
| (a) Aspectos políticos-institucionales | | |
| (b) Aspectos económicos-productivos | | |
| (c) Aspectos socio-ciudadanos | | |
| (d) Aspectos sanitarios | | |
| (e) Aspectos tecnológicos | | |
| (f) Aspectos ambientales | | |
| (g) Otros aspectos específicos | | |
| Entorno Interno | | |
| Contexto Interno | Fortalezas | Debilidades |
| (a) Aspectos de personal | | |
| (b) Aspectos de la organización | | |
| (c) Aspectos de comunicación institucional | | |
| (d) Aspectos sobre los bienes/servicios institucionales | | |
| (e) Aspectos financieros contables | | |
| (f) Aspectos de tecnología - sistemas de información | | |
| (g) Aspectos de infraestructura interna | | |
| (h) Otros aspectos específicos según los sectores y/o temáticas | | |

2.5 Matriz para el Análisis Situacional Integrado

| Matriz para el Análisis Situacional Integrado | | | |
|---|---------------|-------------|----------|
| Fortalezas | Oportunidades | Debilidades | Amenazas |
| 1. | 1. | 1. | 1. |
| 2. | 2. | 2. | 2. |
| 3. | 3. | 3. | 3. |
| 4. | 4. | 4. | 4. |
| 5. | 5. | 5. | 5. |
| 6. | 6. | 6. | 6. |

2.6 Matriz para la redacción de la Misión

| Matriz para la redacción de la Misión | | | | |
|---|----------------------|-----------------------|---|------------|
| ¿Quiénes somos? (1) | ¿Qué hacemos? (2) | ¿Para quiénes? (3) | ¿Qué resultados o efectos finales esperamos? (4) | Misión (5) |
| | | | | |
| Referencias: 1. Identidad institucional. 2. Acciones-bienes y/o servicios- claves o finales. 3. La población objetivo o potencial. 4. Efectos de las acciones. 5. Redacción final de la Misión (1+2+3+4). | | | | |

2.7 Matriz para la redacción de la Visión

| Matriz para la redacción de la Visión | | | |
|---|---|--|---------------|
| ¿Cómo queremos ser dentro de cierto tiempo? (1) | ¿En qué nos queremos convertir como organización? (2) | ¿Qué valores respetamos/respetaremos para cumplir nuestra misión? (3) | Visión (4) |
| | | | |
| Referencias: 1. Imagen futura. 2. Cambios y desafíos. 3. Valores que orientarán la gestión institucional. 4. Redacción final de la Visión (1+2+3). | | | |

2.8 Matriz para la identificación de los Valores

| Matriz para la identificación de los Valores | | |
|--|--|----------------|
| ¿Cuáles son los estándares de conducta? (1) | ¿Cuáles son las creencias y aspiraciones y sus prioridades filosóficas? (2) | Valores (3) |
| | | |
| Referencias: 1. Estándares de conducta con los que la organización se ha comprometido, que orientan el comportamiento de su recurso humano. 2. Creencias y aspiraciones fundamentales de la organización y sus prioridades filosóficas. 3. Lista de valores definidos que orientarán la gestión institucional (1+2). | | |

2.9 Matriz para la redacción de Objetivos Estratégicos y/o Específicos

| Matriz para la redacción de Objetivos Estratégicos | | | | |
|--|--|---------------|--------------------------|--|
| ¿Cuál es el sentido propuesto? (1) | ¿Qué aspecto en concreto procura lograr? (2) | ¿A quién? (3) | Objetivo Estratégico (4) | Resultado Intermedio Institucional (5) |
| | | | | |
| Referencias: 1. Verbo en infinitivo que establece el sentido esperado. 2. Logro esperado con la intervención. 3. Sobre quién se propone alcanzar el logro. 4. Redacción final del Objetivo Estratégico (1+2+3). 5. Representa el logro del Objetivo Estratégico. | | | | |

2.10 Matriz para la redacción de Acciones Estratégicas

| Matriz para la redacción de Acciones Estratégicas | | | |
|--|--|-----------------------------|------------------------|
| Objetivo Estratégico (1) | | | |
| Objetivo Específico (2) | | | |
| ¿Qué se brinda? (3) | ¿Cuáles son las especificaciones técnicas? (4) | ¿A quién está dirigido? (5) | Acción Estratégica (6) |
| | | | |
| Referencias: 1. Objetivo Estratégico del cual se desprenden las acciones estratégicas. 2. Objetivo Específico del cual se desprenden las acciones estratégicas (si lo hubiere). 3. Bien o servicio brindado / acción institucional para la atención de necesidades específicas. 4. Características del bien o servicio / acción. 5. Población a la cual se dirige la acción. 6. Redacción final de la Acción Estratégica (3+4+5). | | | |

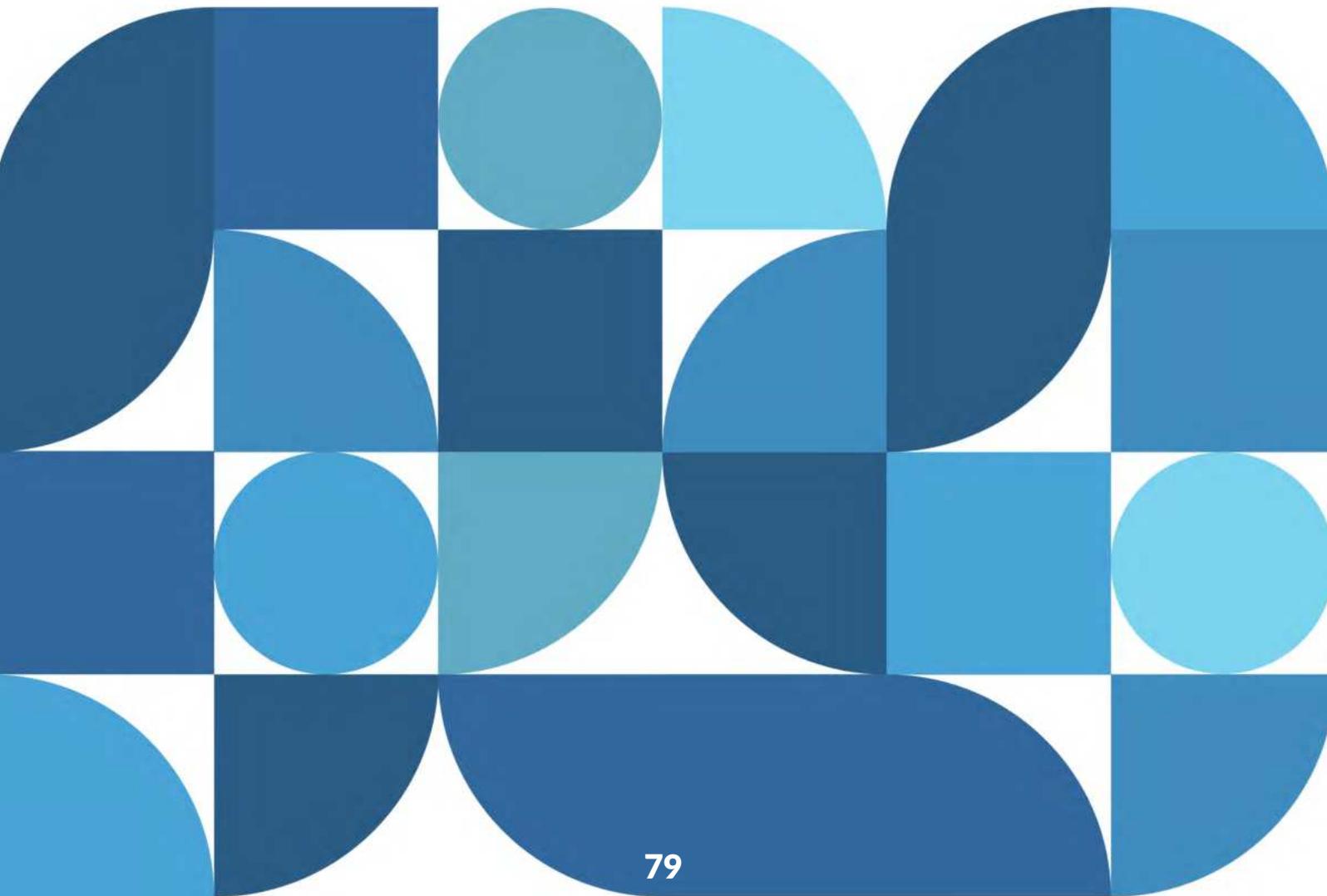
2.11 Matriz para la elaboración de la Ficha del Indicador

| Ficha del indicador | | | | | |
|--|---|--|--|--|---|
| 1. Nombre del Indicador | | | | 2. Código | <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> |
| 3. Dimensión del Indicador | Eficiencia <input type="checkbox"/> | Eficacia <input type="checkbox"/> | Calidad <input type="checkbox"/> | Economía <input type="checkbox"/> | |
| 4. Ámbito del Indicador | Objetivo Estratégico <input type="checkbox"/> | Objetivo Específico <input type="checkbox"/> | Acciones Estratégicas <input type="checkbox"/> | Acciones Operativas <input type="checkbox"/> | |
| 5. Descripción del Indicador | | | | | |
| 6. Variables | | | | | |
| 7. Fórmula para el cálculo | | | | 8. Unidad de medida | |
| 9. Frecuencia de medición | Mensual <input type="checkbox"/> | Trimestral <input type="checkbox"/> | Semestral <input type="checkbox"/> | Anual <input type="checkbox"/> | Otro <input type="checkbox"/> Especifique _____ |
| 10. Cobertura geográfica | Nacional <input type="checkbox"/> | Regional <input type="checkbox"/> | Departamental <input type="checkbox"/> | Municipal <input type="checkbox"/> | |
| 11. Sentido del Indicador | Ascendente <input type="checkbox"/> | Descendente <input type="checkbox"/> | | | |
| 12. Línea de Base del Indicador | Año: | | Valor: | | |
| 13. Metas del Indicador | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año n | |
| 14. Fuente (s) de Información | | | | | |
| 15. Dependencia Responsable del Indicador | | | | | |
| 16. Comentarios | | | | | |
| <p>Referencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Anotar el nombre asignado al indicador 2. Anotar el código que le corresponde al indicador 3. Marcar la dimensión del indicador 4. Marcar el ámbito del indicador 5. Anotar en qué consiste el indicador y qué permite medir 6. Identificar y describir las variables que interactúan para la medición del indicador, la cantidad de variables dependerá de la operación que se aplique al indicador 7. Anotar la expresión matemática por medio de las cuales se relacionan las variables del indicador 8. Indicar cuál es la unidad de medida del indicador 9. Indicar con qué frecuencia será medido el indicador 10. Indicar la cobertura geográfica del indicador 11. Hacer referencia a la dirección que debe tener el comportamiento del indicador para identificar cuando su desempeño es positivo o negativo 12. Anotar el año base (primera medición del indicador) 13. Anotar la programación de metas del indicador para cada periodo 14. Indicar las fuentes de información para el indicador (registros administrativos de una dirección en particular, informes, reportes, censos, entre otros) 15. Anotar el nombre de la dependencia dentro de la institución responsable de calcular y reportar el indicador 16. Este espacio es destinado para anotar algún comentario sobre el indicador, que se considere pertinente <p>Observación: Esta ficha deberá ser aplicada por cada indicador definido</p> | | | | | |

2.13 Matriz para la vinculación del PEI con el PAM, PND y ODS

| Matriz para la vinculación del PEI con el PAM, PND y ODS | |
|--|--|
| Plan Estratégico Institucional (PEI): Objetivo Estratégico (1) | |
| | |
| Plan de Alcance Medio (PAM): Nombre del plan (2) | Plan de Alcance Medio (PAM): Objetivo identificado (3) |
| | |
| Plan Nacional de Desarrollo (PND): Objetivo Estratégico (4) | Plan Nacional de Desarrollo (PND): Objetivo Específico (5) |
| | |
| Agenda 2030: Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) (6) | |
| | |
| | |
| Referencias: 1. Objetivo Estratégico del PEI (se realizará una matriz según la cantidad de objetivos definidos). 2. Especificación del nombre del Plan de Alcance Medio (Sectorial, Multisectorial, Territorial). 3. Objetivo estratégico (o su equivalente) del Plan de Alcance Medio al cual contribuye el Objetivo Estratégico del PEI. 4. Objetivo estratégico del Plan Nacional de Desarrollo al cual contribuye el Objetivo Estratégico del PEI. 5. Objetivo específico del Plan Nacional de Desarrollo al cual contribuye el Objetivo Estratégico del PEI. 6. Objetivo de Desarrollo Sostenible al cual contribuye el Objetivo Estratégico del PEI a través de la vinculación PND-ODS. | |

Bibliografía



Bibliografía

AEVAL (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, Agencia estatal de evaluación de las políticas públicas y calidad de los servicios, 1.ª edición, 2010.

Albavera, FS (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*, Serie Gestión Pública, Naciones Unidas, CEPAL, ILPES, Santiago.

Aldunate, E. y Córdoba, J. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. ILPES/ CEPAL. Serie Manuales N.º 68. Santiago de Chile.

Ander-Egg E. & Aguilar MJ (2001). *Diagnóstico Social: conceptos y metodología*, Colección política, servicios y trabajo social, Editorial Lumen Humanitas, México.

Andía Valencia, Walter (2016). "Enfoque metodológico para los objetivos estratégicos en la planificación del sector público industrial", Data, vol. 19, núm. 1, enero-junio, 2016, pp. 28-32 Universidad Nacional Mayor de San Marcos Lima, Perú.

Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, ILPES.

Armijo, M., & Bonnefoy, J. C. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. CEPAL.

Bryson, John M. y Alston Farnum K (2004). *Creating and implementing your strategic plan. A workbook for public and nonprofit organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Bryson, John M., Alston Farnum K & Anderson, S (2011). *Implementing and sustaining your strategic plan. A workbook for public and nonprofit organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Bryson, John M. (2004). *Strategic plan for public and nonprofit organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Casado, D. (2009). *Guía práctica 2 Evaluación de necesidades sociales*, Ivàlua Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas, Barcelona.

Cohen, E., & Franco, R. (1992). Evaluación de proyectos sociales. México: Siglo XXI.

CONEVAL (2014). *Manual para el Diseño y Construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*, CONEVAL, México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. México, DF: CONEVAL, 2013.

DIPRES (2020). *Guía Metodológica: definiciones estratégicas e indicadores de desempeño*.

DGP-MH (2018). "Guía metodológica Diseño y formulación de programas presupuestarios".

García López, R.; García Moreno, M. (2010). "La gestión para resultados en el Desarrollo: avances y desafíos para América Latina y el Caribe", BID. Disponible en la web: http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf

IFAD (2002). "A Guide for project M&E: managing for impact in rural development", International Found Agricultural Development, Roma.

ILPES/CEPAL (2020). "Guía de vinculación de planes con la Agenda 2030", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social Comisión (ILPES) – CEPAL.

MIDEPLAN (2019). "Metodología para el Diseño de Estrategia Institucional enfocada en la creación de valor público", MIDEPLAN, Costa Rica.

Moore, M. (1998). "Creating Public Value: Strategic Management in Government", Harvard University Press, Massachusetts.

OCDE (2002). "Glosario de los principales términos de evaluación y gestión basada en los resultados", Ginebra.

OPP (2016). "Notas Técnicas para evaluación de intervenciones públicas", Montevideo.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). "Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo". PNUD, New York.

Rist, RC; Zall, J. (2005). "Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners", The World Bank, Washington, D.C., 2005. Rokeach, M. (1973). "The nature of human values", Free Press edition, New York.

Sandoval, C., Sanhueza, A., & Williner, A. (2015). "La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar", ILPES-CEPAL, Santiago.

SHCP (2016). "Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

Sotelo, A. J. (2012). "La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica". Revista ASIP, 80(1), 15-26.

WILLIAMS, R.; WRIGHT, J. (1998). "Health needs assessment: epidemiological issues in health needs assessment". British Medical Journal, N.º 316, pp. 1379-1382, London.

stp Secretaría Técnica
de Planificación
del Desarrollo Económico
y Social

**GOBIERNO
NACIONAL**

*Paraguay
de la gente*

Apoyan

