

# Metodología de planeamiento estratégico en el sector público: Conceptos esenciales<sup>1/</sup>

Daniel Medianero Burga

*“Una visión compartida no es una idea. (...) Es una fuerza en el corazón de la gente, una fuerza de impresionante poder. Puede estar inspirada por una idea, pero si es tan convincente como para lograr el respaldo de más de una persona, cesa de ser una abstracción. Es palpable. La gente comienza a verla como si existiera. Pocas fuerzas humanas son tan poderosas como una visión compartida”*  
(Peter Senge, La Quinta Disciplina).

## 1. CONCEPTO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

La planificación estratégica o planeación a largo plazo empezó a popularizarse en los años sesenta y alcanzó su cima en los setenta y ochenta, sobre todo a raíz de las publicaciones de Alfred Sloan, Alfred Chandler y Michael Porter, este último considerado por muchos como el pensador más importante en dirección estratégica en toda la historia de la ciencia administrativa<sup>2/</sup>. Pero la estrategia como ciencia o como arte tuvo su origen mucho antes, en la antigüedad y en el campo

más bien militar. El **Arte de la Guerra** de Sun Tzu por el lado oriental y las ideas de Pericles de Atenas por la vertiente greco-latina, pueden ser considerados como los antecedentes más notables de esta disciplina<sup>3/</sup>. Luego vinieron los escritos sobre estrategia política, de los cuales **El Príncipe** de Maquiavelo es, de lejos el más famoso de todos.

Es desde estos campos, el militar, luego el político y más recientemente el empresarial, desde los cuales se han extraído algunas herramientas para la elaboración de planes estratégicos en el sector no lucrativo de la sociedad, específicamente en el

ámbito de las instituciones públicas. Y la evolución de la disciplina a lo largo de varios siglos de experiencia y conceptualización, han llevado a obtener una definición mas o menos consensual de planeamiento estratégico.

*El planeamiento estratégico consiste en determinar la dirección que debe tener una organización para conseguir sus objetivos de mediano y largo plazo*

Esta definición, si bien enfatiza el primer aspecto esencial de la estrategia, referido al horizonte temporal

1/ Los conceptos e instrumentos planteados en el presente artículo, inicialmente preparados para el programa de capacitación en planeamiento estratégico organizado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), están basados principalmente en los siguientes textos: *Conceptos de Administración Estratégica*, Fred David ; *Administración Estratégica*, Charles W. L. Hill/Gareth R. Jones; *Dirección Estratégica*, Gerry Johnson/ Kevan Scholes; *Pensamiento Estratégico*, George L. Morrisey; *Planificación Estratégica para ONGs*, Percy Bobadilla Díaz/Luis Del Aguila Rodríguez; *Diseño del sistema de seguimiento y evaluación de los proyectos*, Rachel Weaving y Ulrich Thum; *Strategic Management*, David Hunger y Thomas Wheelen. En la redacción del artículo el autor se benefició de los comentarios de Nelson Shack y Jorge Alfaro, funcionarios de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF.

2/ De esta época provienen los principales instrumentos de planeación utilizados actualmente: el análisis FODA, la matriz crecimiento/participación del Boston Consulting Group, la matriz de tres por tres posiciones de McKinsey y el Modelo de las Cinco Fuerzas de Porter.

3/ El libro de Sun Tzu, es considerado un clásico; en tanto que las ideas de Pericles pueden ser rastreadas a través de los escritos de Jenofonte, el historiador de la Edad Antigua.

de mediano y largo plazo de los objetivos estratégicos, sin embargo deja de lado el aspecto competitivo, consustancial al concepto de estrategia. En efecto, los objetivos de una organización, según lo atestigua la experiencia humana en los campos de los negocios, la política y el deporte, suelen frecuentemente ingresar en un curso de colisión con los objetivos de otras organizaciones, las cuales en razón de tal circunstancia se constituyen precisamente en competidores. Este aspecto competitivo, inherente al pensamiento estratégico, ha llevado a los pensadores franceses Dixit y Nalebuff a una definición de estrategia en los términos siguientes:

*“Pensar estratégicamente es el arte de superar a un adversario a sabiendas que el adversario está tratando de hacer lo mismo con uno”<sup>4/</sup>*

Sin embargo, y sobre todo en el ámbito del diseño e implementación de políticas públicas, tan importante como la competencia, es la cooperación. El torbellino de transformaciones que se vienen desarrollando en el mundo, con la globalización y la consolidación de la democracia liberal, hacen que la efectividad del “Buen Gobierno” dependa en gran medida de la cooperación al interior del sector público y de las alianzas estratégicas que se pueden formar con el sector privado y la sociedad civil. Por ello, si bien el concepto de planeamiento estratégico queda concretado en aquellos dos aspectos esenciales, comprensivos y generales, como son el horizonte de largo plazo de los objetivos y la naturaleza competitiva de los mismos, particularmente en el sector público (aunque no exclusivamente) la planeación estratégica debe contemplar también el aspecto cooperativo, las relaciones de cooperación con otras entidades que actúan dentro de un mismo sector o en áreas relacionadas. Las instituciones públicas, vistas individualmente no compiten entre sí (no lo debieran hacer, aunque

### COMPETITIVIDAD Y COOPERACIÓN

El término “competitividad internacional” indica la capacidad de un país para mejorar su participación en los mercados mundiales elevando, al mismo tiempo, el nivel de vida de la población. Actualmente, la competitividad es la prioridad casi universal de las naciones y constituye el núcleo de sus respectivas estrategias nacionales de desarrollo. La competitividad ha llegado a ser para la economía lo que la gravedad es para la física: una fuerza de la que nadie se puede sustraer. Afecta por igual a las empresas que desean crecer, a los individuos que desean conservar sus empleos o conseguirlos y, por cierto, a las naciones que desean sostener y elevar los niveles de vida de la población.

La teoría de la competitividad distingue a la competitividad empresarial de la competitividad de las naciones. Dentro de un país, el rol fundamental de las empresas es crear valor agregado, crear riqueza. Pero ellas no operan en el vacío. Su desempeño depende estrechamente del ambiente nacional, el cual es fruto del contrato social y de la cooperación continua entre los ciudadanos, las entidades del Estado y las propias empresas. Al estado, obviamente, le cabe la ineludible responsabilidad de liderar este proceso eminentemente cooperativo de creación de un ambiente propicio para la creación de riqueza y, por ende, para el incremento de la competitividad de sus empresas.

la realidad actual muestra superposiciones de jurisdicción que en la práctica las llevan a una suerte de competencia informal), ni tampoco compiten con las entidades del sector privado productivo nacional, dado el carácter subsidiario del rol del Estado establecido en la Constitución Política del Perú.

Sin embargo, el Estado Peruano visto en su conjunto lidera un proceso de planeación estratégica cuyos objetivos nacionales de desarrollo sin duda entran en colisión en muchos aspectos con los objetivos correspondientes a otros

países. Por lo tanto, si bien los planes estratégicos sectoriales e institucionales no son competitivos, el plan estratégico nacional sí debe serlo.

*La estrategia nacional resultante del proceso de planeación del Estado Peruano es incuestionablemente el núcleo de la política de competitividad internacional del país.*

## 2. MÉTODO GENERAL DE PLANEACIÓN

El método general de planeamiento estratégico adoptado amplía y universalmente es el denominado Análisis FODA<sup>5/</sup>, que no es más que una forma estructurada de elaborar un diagnóstico concreto de la realidad interna de una organización y su relación con el medio externo en el cual se desenvuelve. De conformidad con este enfoque, el proceso de elaboración de un plan estratégico, que básicamente consiste en la determinación de la visión, misión y los objetivos de mediano y largo plazo, así como de las estrategias y cursos de acción necesarios para alcanzarlos, implica la identificación de las oportunidades y amenazas, así como de las fortalezas y debilidades. Idealmente, los objetivos estratégicos estarán sustentados en las fortalezas de la organización y en la superación de sus debilidades, con el fin de aprovechar las oportunidades externas y neutralizar las amenazas.

Ello tiene su origen en el hecho de que toda organización tiene fortalezas y debilidades, aunque ninguna tiene las mismas fuerzas y limitaciones que las demás. Las

4/ Avinash Dixit y Barry Nalebuff, *Pensar estratégicamente*. Antoni Bosch Editor, 1991.

5/ Conocido en inglés por las siglas SWOT; strength, weakness, opportunities, threats.

ANÁLISIS FODA			
<b>F</b>	<b>FORTALEZAS</b>	<b>O</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidades distintivas.</li> <li>• Ventajas naturales.</li> <li>• Recursos superiores</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios en el entorno social, económico, político, tecnológico.</li> <li>• Nuevas tecnologías y procesos productivos.</li> <li>• Necesidades insatisfechas de los usuarios.</li> </ul>
<b>D</b>	<b>DEBILIDADES</b>	<b>A</b>	<b>AMENAZAS</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Talones de Aquiles”.</li> <li>• Desventajas.</li> <li>• Recursos y capacidades escasas.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resistencia al cambio.</li> <li>• Falta de interés o motivación de la población.</li> <li>• Altos riesgos y grandes obstáculos.</li> </ul>

fortalezas y debilidades internas, sumadas a las oportunidades y amenazas externas, así como un enunciado claro de la misión y la visión, son la base para establecer objetivos y estrategias. Estas se establecen con la intención de capitalizar las fortalezas internas y superar las debilidades, tratando de aprovechar las oportunidades externas y conjurar las amenazas. En el análisis FODA se consideran las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, pero en lugar de listarlos en términos de percepciones de los directivos, se busca efectuar un análisis más estructurado que se concrete en hallazgos que contribuyan a la formulación de las estrategias. El análisis FODA es una técnica que permite identificar y evaluar los factores positivos y negativos del “ambiente externo” y el “ambiente interno”, y adoptar decisiones sobre objetivos, cursos de acción y asignación de recursos sustentados en este análisis.

- Las **oportunidades** son situaciones o factores socioeconómicos, políticos o culturales que están fuera de nuestro control, cuya particularidad es que son factibles de ser aprovechados si se cumplen determinadas condiciones en el ámbito de la organización.
- Las **amenazas** son aquellos factores externos que están fuera de nuestro control y que podrían perjudicar y/o limitar el desarrollo de la organización. Las amenazas son hechos ocurridos

en el entorno que representan riesgos para la organización.

- Las **fortalezas** son las capacidades humanas y materiales con las que cuenta la organización para adaptarse y aprovechar al máximo las ventajas que ofrece el entorno social y enfrentar con mayores posibilidades de éxito las posibles amenazas.
- Las **debilidades** son las limitaciones o carencias de habilidades, conocimientos, información, tecnología y recursos financieros que padece la organización, y que impiden el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el entorno social y que no le permiten defenderse de las amenazas.

### 3. PROCESO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

El proceso de planeación estratégica comprende el desarrollo secuencial de las siguientes fases:

1. La elaboración de la filosofía de la Institución, expresada en su declaración de visión y misión.
2. El análisis del entorno o ambiente externo en el cual se desenvuelve la Institución, a fin de identificar las oportunidades y amenazas. El entorno puede ser subdividido en entorno general, referido a las tendencias globales de la sociedad; y el entorno específico, referido a las circunstancias particulares del sector, ámbito o segmento relevante para la organización.

mento relevante para la organización.

3. El análisis de la realidad interna de la Institución, cuya finalidad es determinar las fortalezas y debilidades. En términos generales, el análisis del ambiente operativo interno comprende el diagnóstico de los recursos, capacidades y aptitudes centrales de la organización.
4. La determinación de los objetivos estratégicos generales y específicos y la selección de estrategias y cursos de acción fundamentados en las fortalezas de la organización y que, al mismo tiempo, neutralicen sus debilidades, con la finalidad de aprovechar las oportunidades y contrarrestar las amenazas.
5. La preparación para la implementación del plan, especialmente en lo concerniente al sistema de seguimiento y evaluación del mismo, lo que incluye la selección de indicadores de resultado e impacto para la medición del desempeño de la organización, la especificación de los valores a alcanzar para cada indicador y la estimación de los recursos financieros indispensables.

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

Cabe hacer, por otra parte, una distinción entre los conceptos de análisis estratégico e implementación estratégica:

- El **análisis estratégico** está conformado por la formulación (o reformulación) de la misión, el diag-

nóstico institucional y el establecimiento de los objetivos estratégicos, siendo éste el punto culminante.

- La **implementación estratégica** toma como punto de partida a los objetivos y avanza hasta comprender las políticas y cursos de acción e, incluso, el sistema de monitoreo y evaluación del plan.

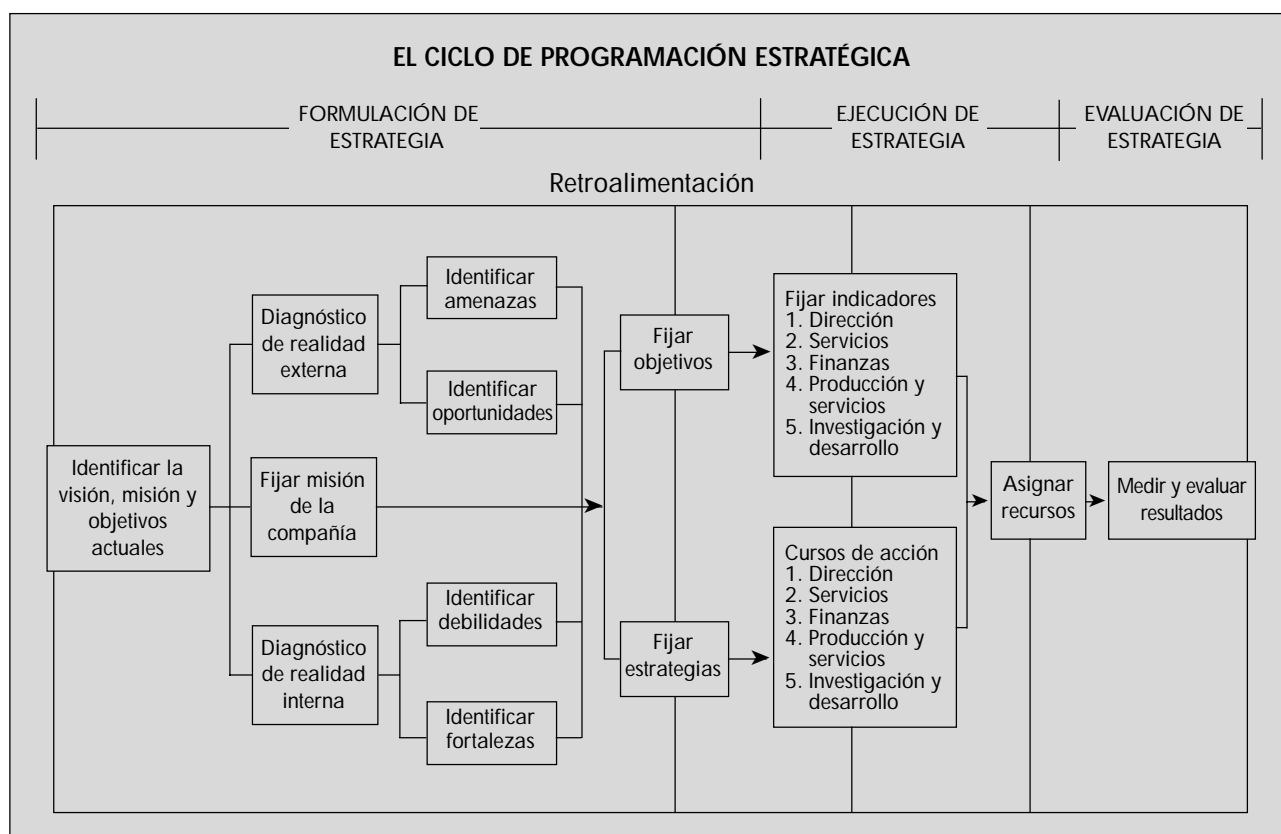
A lo largo del presente documento desarrollaremos los cinco aspectos del proceso de programación estratégica, sin dejar de destacar antes el hecho que en todos los casos se ha buscado incorporar aquellos conceptos e instrumentos de la administración de negocios que podrían ser de utilidad para la elaboración de planes estratégicos en el sector público (ver recuadro adjunto).

Desde otro punto de vista, el proceso de programación estratégica puede ser visto como un ciclo, un círculo, con un mismo punto de partida y de llegada, y con tres etapas claramente diferenciadas aunque interrelacionadas: (1) formulación de la estrategia; (2) ejecución de la estrategia; (3) evaluación de la estrategia.

PROCESO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA		
FASES	INSTRUMENTOS/METODOLOGÍAS	RESULTADOS
Visión y misión	Diagrama de Abell	Declaración de visión y misión
Análisis externo	Macroambiente Microambiente	Identificación de oportunidades y amenazas
Análisis interno	Recursos/Capacidades/Aptitudes	Identificación de fortalezas y debilidades
Formulación de objetivos y estrategias	Matriz FODA	Determinación de los objetivos y selección de estrategias
Sistema de monitoreo y evaluación	Indicadores de desempeño	Control de resultados y evaluación de impacto

El gráfico adjunto ilustra la idea del plan estratégico como un ciclo. Partiendo de la visión, misión y objetivos actuales, se realizan revisiones del ambiente externo e interno que enfrenta la organización. Ello permite reformular la visión, misión y sobre esta base fijar nuevos objetivos y estrategias. A partir de este punto se inicia la ejecución de la estrategia,

lo que conlleva la fijación de políticas y cursos de acción con sus respectivos indicadores de desempeño, generalmente a través de planes operativos institucionales y las asignaciones presupuestarias correspondientes. Por último, se tiene la etapa de evaluación de la estrategia, en la que son revisados los valores alcanzados en los distintos indicadores de



desempeño, así como las estrategias y los objetivos, todo lo cual a la larga podrían provocar revisiones sustantivas de la propia visión y misión de la organización. El círculo ha quedado cerrado<sup>6/</sup>.

#### 4. VISIÓN DE LA ORGANIZACIÓN

En las instituciones públicas, los valores y la ideología tienen una significación esencial. La declaración de la visión y la misión es el paso más importante del proceso de programación estratégica. Una declaración efectiva de la filosofía de la organización sirve de marco de referencia para la adopción de decisiones estratégicas.

La visión es una representación de lo que debe ser en el futuro el país, en el ámbito de la temática que le compete a la organización. George Morrisey señala que, en su origen, la visión es casi por completo intuitiva. Es una consecuencia de los valores y convicciones del equipo directivo y gerencial. He aquí algunas preguntas, basadas en los planteamientos de Morrisey para la elaboración participativa de la visión<sup>7/</sup>.

1. ¿Qué es lo que yo veo como clave para el futuro de nuestro país?
2. ¿Qué contribución única debiéramos hacer en el futuro?
3. ¿Cómo podría mi organización modelar dicho futuro?
4. ¿Cuáles son o deberían de ser las formas centrales de actuación de nuestra organización?
5. ¿Cuáles deberían ser nuestras posiciones en cuestiones clave como usuarios, mercados, desempeño, crecimiento, tecnología, calidad del servicio y política laboral, entre otros?

La visión es la imagen futura que una organización desarrolla sobre sí misma y sobre la realidad sobre la cual trabaja. Por lo general la visión incluye tanto los cambios que deseamos lograr en el seno de nuestra población objetivo (y en ocasiones del país en su conjunto), como la imagen objetivo de la propia Institu-

ción. Las cuestiones fundamentales que debe resolver el enunciado de visión son las que aparecen en el recuadro siguiente:

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

Visto el asunto a escala nacional, la visión de país es un elemento fundamental para impulsar cualquier proceso de desarrollo de una nación. Una visión claramente establecida y que responda a un contrato social básico otorga valor agregado a los procesos económicos, creando sinergias y reduciendo los costos de transacción<sup>8/</sup>. Por lo tanto, contribuye a acelerar el crecimiento económico y a mejorar la calidad de vida de la población.

#### 5. MISIÓN DE LA ORGANIZACIÓN

La misión de la organización, por su parte, debe reflejar lo que la organización es, haciendo alusión directa a la función general y específica que cumple como instancia de gestión pública. En la mayoría de entidades, el contenido de la misión se asocia al contenido de su respectiva ley orgánica o norma de creación, la cual define su marco general de actuación. Sin embargo, por diversas razones (como son la probable antigüedad del dispositivo legal, aunado a la velocidad de los cambios del entorno), frecuentemente tales leyes podrían ser insuficientes para definir la misión de la organización. Ello

hace necesario un esfuerzo por reinterpretar las disposiciones adoptadas a la luz del nuevo contexto nacional e internacional.

La declaración de misión suele abarcar los siguientes elementos:

- El concepto de la organización.
- La naturaleza de sus actividades.
- La razón de su existencia.
- La población objetivo a la que sirve.
- Sus principios y valores fundamentales.

La aplicación principal de la **misión** es servir como una guía interna para quienes toman las decisiones importantes, y para que todos los proyectos y actividades puedan ser puestos a prueba en su compatibilidad con la misma. En lo externo, la **misión** constituye una plataforma de comunicación dirigida hacia los grupos prioritarios, específicamente hacia potenciales donantes, población beneficiaria de los proyectos o actividades de la organización y otras entidades públicas con las que usualmente se mantienen relaciones funcionales y de cooperación. Una

6/ El gráfico del ciclo de planeación estratégica es una ligera adaptación del propuesto por Fred David en *Conceptos de Administración Estratégica*, 1997.

7/ George Morrisey, *Planeando con Morrisey*, 1999.

8/ Véase el artículo de Gonzalo Galdos, *La visión-país y la labor de promoción-país*. INDECOPI, 2001.



correcta declaración de misión permite:

- Establecer y mantener la consistencia y la claridad del propósito en toda la organización.
- Proporcionar un marco de referencia para todas las decisiones importantes que tome el equipo directivo, así como las otras unidades de la organización.
- Obtener el compromiso de todos los trabajadores a través de una comunicación clara de la naturaleza y el concepto que forman la razón de ser de la organización.
- Atraer la comprensión y el apoyo de entidades y personas externas que sean importantes para el éxito de los proyectos y actividades de la organización.

Para formular una misión se puede utilizar ciertas preguntas genéricas, las cuales ayudan a identificar los elementos clave de la misión. Estas son resumidas en el cuadro siguiente.

En esta misma línea, una herramienta útil para la formulación de la misión es el enfoque de Derek F. Abell, según el cual una organización debe definir su misión en términos de tres dimensiones:

- ¿A quién se satisface? Es decir, qué personas, usuarios o población objetivo.

- ¿Qué se satisface?. Es decir, qué necesidades específicas de los usuarios.
- ¿Cómo se satisfacen las necesidades? Es decir, las destrezas o habilidades mediante las cuales se satisfacen las necesidades de la población objetivo.

La formulación de la misión es determinante para la continuación del proceso de elaboración del plan estratégico, ya que tiene repercusiones sobre: el diagnóstico de la realidad interna y externa de la entidad; la selección de los objetivos estratégicos; y, el diseño de la estructura organizativa. Y con independencia del método empleado para su construcción, la misión de una organización es su declaración de propósito más amplia y puede considerarse como una expresión de su razón de ser. Si existe un considerable desacuerdo dentro de la organización en cuanto a su misión, esto ocasionará un aumento de los problemas y conflictos internos. La misión introduce **unidad de pensamiento** en la organización, y este es un requisito indispensable para la **unidad de acción**.

A nivel nacional, por ejemplo, en línea con la visión de país y considerando el rol que debe cumplir el estado en una economía social de mercado, se ha establecido la siguiente misión:

#### MISIÓN DEL ESTADO

*Para ello, es necesario que el Estado estimule la creación de riqueza preservando el medio ambiente, garantizando los derechos de propiedad y la libertad de trabajo, empresa, industria y comercio. Asimismo, debe fortalecer los valores éticos y las instituciones económicas, sociales y jurídicas, fomentar la generación de empleo productivo, promover el ahorro interno y la inversión privada a través de reglas de juego claras y estables; garantizar el acceso equitativo de toda la población a los servicios básicos de educación, salud y nutrición, protegiendo especialmente al niño, adolescente, madre y anciano en situación de abandono; asegurar la provisión de infraestructura social y económica básica que haga factible procesos sostenidos de inversión; transferir capital a nivel local, y fortalecer las capacidades analíticas y de gestión de las instancias regionales de gobierno y de la Administración Pública en general. Es necesario que el Estado utilice eficaz y eficientemente los recursos públicos, rindiendo cuenta a la sociedad civil de sus principales actos y revalorizando la gestión pública (Plan Estratégico Nacional 2001-2005).*

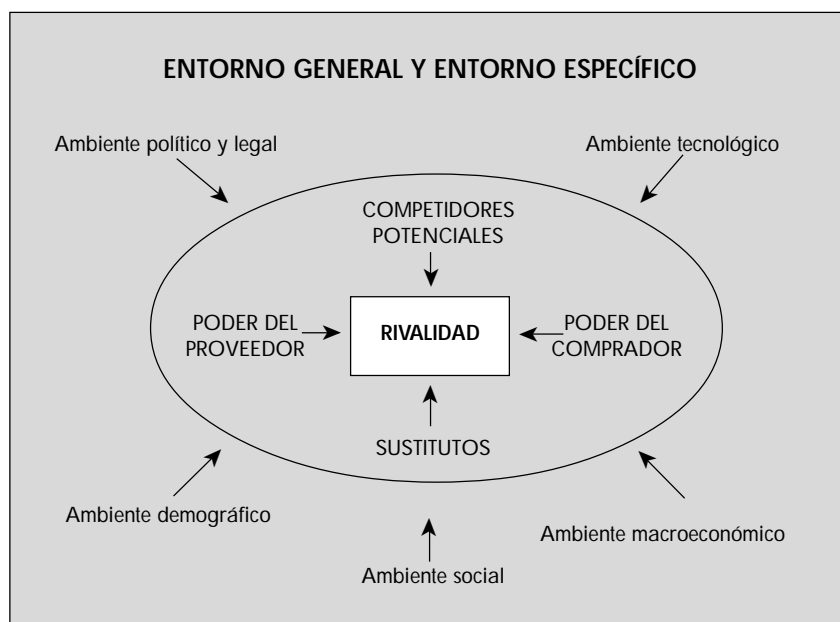
#### 6. ANÁLISIS EXTERNO

Las organizaciones enfrentan ambientes externos cada vez más turbulentos, complejos y globalizados. El entorno externo está compuesto por dos elementos: el entorno general y el entorno sectorial específico. El entorno general está compuesto a su vez por diversos segmentos o áreas, tales como el demográfico, económico, político, institucional, ecológico, legal, socio-cultural y tecnológico. El entorno específico es el conjunto de factores que influyen de manera directa en una organización, en sus acciones y reacciones competitivas y de cooperación.

El análisis del entorno general se enfoca en el futuro; el análisis del entorno específico se concentra en

#### LA MISIÓN: PREGUNTAS CLAVES

¿Quiénes somos?	Identidad y reconocimiento legal que otorga legitimidad a nuestra acción.
¿Qué buscamos?	Las funciones principales de la organización. Cambios fundamentales que deseamos lograr en el medio en el cual trabajamos. Razón de ser de la organización.
¿Por qué lo hacemos?	Valores, principios y motivaciones de orden moral, religioso, político, social y cultural.
¿Para quiénes trabajamos?	Sectores sociales hacia los cuales se orientan principalmente nuestros esfuerzos



la comprensión de los factores y condiciones que influyen en el quehacer actual de la organización. En términos generales, el análisis del ambiente externo o análisis del entorno se lleva a cabo a través de cuatro actividades: sondeo, supervisión, pronóstico y evaluación. El concepto básico del análisis del entorno es la identificación de las oportunidades y amenazas. Las **oportunidades** son las condiciones del ambiente general que pueden ayudar a que una organización logre desarrollar sus funciones básicas e incrementar su capacidad para contribuir al desarrollo del país. Las **amenazas** son las condiciones que pueden obstaculizar los esfuerzos de una organización para desarrollar sus funciones y mejorar sus capacidades.

*En esencia las oportunidades representan las posibilidades, mientras que las amenazas son las limitaciones potenciales. Ambas, sin embargo, representan factores de origen externo.*

El ambiente macroeconómico determina la prosperidad y bienestar general de un país. Esto a su vez afecta la capacidad del Estado para desarrollar sus distintas actividades y proyectos. Dentro de las variables

macroglobales más importantes destacan: el crecimiento de la población y de la PEA; la evolución del PBI; el resultado económico del Sector Público Consolidado; la tasa de inflación; la balanza en cuenta corriente; el tipo de cambio; los niveles de pobreza y pobreza extrema; entre otros. El más importante es de hecho el crecimiento económico: una adecuada tasa de crecimiento del PBI conduce a un mejoramiento de la recaudación fiscal, permite una mayor disponibilidad presupuestaria para la atención de las necesidades sociales prioritarias que están a cargo de las distintas entidades del sector público. El segundo elemento clave del entorno económico es la inflación. Una tasa elevada de inflación puede desestabilizar la economía, al producir una pérdida del valor real de la moneda y una fuerte distorsión de los precios relativos, altas tasas de interés y volátiles movimientos monetarios. Ello aumenta el riesgo que afrontan normalmente los proyectos de inversión pública. La característica clave de la inflación es que hace el futuro menos predecible. En un ambiente inflacionario, puede ser imposible pronosticar con cierta exactitud el valor real de los ingresos y gastos presupuestales. En general, una alta tasa de inflación reduce la

capacidad de planeación a largo plazo.

## 7. ANÁLISIS INTERNO

Internamente, una organización puede concebirse como un conjunto de actividades de creación de valor. En efecto, una visión amplia de la sociedad sitúa a toda organización en algún lugar en la cadena de valor que va desde el origen de las materias primas hasta los consumidores finales. La posición ocupada por la organización, sin embargo, no es un punto homogéneo, sino que está constituida por toda una serie de operaciones que realiza, añadiendo valor (o contribuyendo a hacerlo de modo indirecto) a los miles de bienes y servicios que finalmente llegaran a satisfacer las necesidades de la población.

Este modo de análisis, conocido como **cadena de valor agregado**, popularizado a partir de la publicación del libro de Michael Porter, **Estrategia Competitiva**, con frecuencia resulta poco comprendido, por lo que valdrá la pena explicarla en detalle. El valor -dice Porter- es la cantidad que los compradores están dispuestos a pagar por lo que les proporciona la organización. La cadena de valor muestra el total del valor y la componen las actividades de creación de valor y el margen de utilidad de la organización. Las actividades de creación de valor son las actividades, materiales y tecnológicas, que ejecuta una organización. Se pueden dividir en dos tipos generales: las actividades primarias y las actividades de apoyo.

- Las actividades primarias son las que requiere la creación material del producto o servicio, su transferencia al comprador y cualquier servicio posterior a las ventas. Estas actividades primarias se pueden dividir en las categorías siguientes:

- **Logística.** Actividades relacionadas con la recepción, almacenamiento y distribución de los insumos para el producto o servicio (incluye almacenamiento, control de inventarios, programación de vehículos, etc.).

- **Operaciones.** Actividades necesarias para transformar los insumos en un determinado producto o servicio final (maquinado, empaque, montaje, pruebas, mantenimiento del equipo).
  - **Distribución.** Actividades concernientes al cobro, almacenamiento y distribución del producto a los compradores.
  - **Promoción.** Actividades destinadas a ofrecer un medio para que los compradores puedan adquirir el producto y para inducirlos a comprarlo (publicidad, ventas, selección de canales, políticas de precios, promociones, etc.).
  - **Servicio post-venta.** Actividades que permiten a la organización mantener o elevar el valor del producto (instalación, capacitación, suministro de piezas, reparaciones y mantenimiento, entre otras).
- Las actividades de apoyo se pueden dividir en cuatro categorías:
- **Adquisición.** Se trata de la función de adquirir insumos. Incluye todos los procedimientos necesarios para tratar con los proveedores. Aunque los costos de la actividad de adquisición en sí sólo representa una mínima parte de los gastos indirectos, el impacto de una mala adquisición puede ser drástica y conducir a costos de producción más elevados y mala calidad de los productos.
  - **Investigación y desarrollo.** Este punto abarca la generación de conocimientos, procedimientos y sistemas. En algunas industrias (como refinería de petróleo y el saneamiento legal de inmuebles) la tecnología de proceso puede ser una fuente de fortalezas importantes.
  - **Personal.** Esta actividad incluye todas las actividades necesarias para el reclutamiento, capacitación, superación, y remuneración del personal. El reclutamiento y la conservación de un personal calificado es un elemento importante de la estrategia de la entidades de producción de servicios especializados.
  - **Infraestructura.** Esta actividad

incluye la administración general, finanzas y planeación, así como la administración de las instalaciones y el control de calidad. La infraestructura sostiene a toda la cadena de valor (a diferencia de las otras tres actividades de apoyo que pueden estar ligada concretamente a una o dos actividades primarias.)

La cadena de valor nos sirve para identificar las **fortalezas** de la organización. Es decir, aquellos aspectos del proceso de producción en los que la organización podría contar con **habilidades distintivas** que le permitan obtener un **desempeño superior**, en términos de **eficiencia, calidad, innovación y satisfacción de los usuarios**. En el análisis interno, es absolutamente fundamental realizar un cuidadoso análisis de las diferentes actividades de creación de valor. El aporte medular de Michael Porter radica, precisamente, en haber puntualizado que las ventajas competitivas no pueden ser comprendidas viendo la organización como un todo indivisible, sino más bien descomponiéndola en sus distintas actividades discretas que se realizan en sus diferentes áreas operativas: todas y cada una de las actividades de la cadena de valor pueden dar origen a habilidades distintivas que permitan apuntalar los niveles de eficien-

cia, calidad, innovación y satisfacción del usuario.

Una habilidad distintiva se refiere a la única fortaleza que le permite a una organización lograr una condición superior en eficiencia, calidad, innovación o capacidad de satisfacción al usuario. Las habilidades distintivas de una organización surgen de dos fuentes complementarias: recursos y capacidades. Los **recursos** se refieren a los medios financieros, físicos, humanos, tecnológicos y organizacionales de la organización. Estos se pueden dividir en **recursos tangibles** (terrenos, edificaciones, plantas y maquinaria) y **recursos intangibles** (marcas, reputación, patentes y know-how de marketing o tecnológico). Para crear una habilidad distintiva, los recursos de una empresa deben ser únicos y valiosos. Un recurso único es el que ninguna otra compañía posee. Por ejemplo, la habilidad distintiva de Polaroid en la fotografía instantánea está fundamentada en un exclusivo recurso intangible: el know-how tecnológico involucrado en el proceso de revelado instantáneo. Este know-how se protegía de la imitación mediante muchas patentes. Un recurso es valioso si en alguna forma ayuda a generar una fuerte demanda de los productos de la organización. Por tanto, el know-how tecnológico de





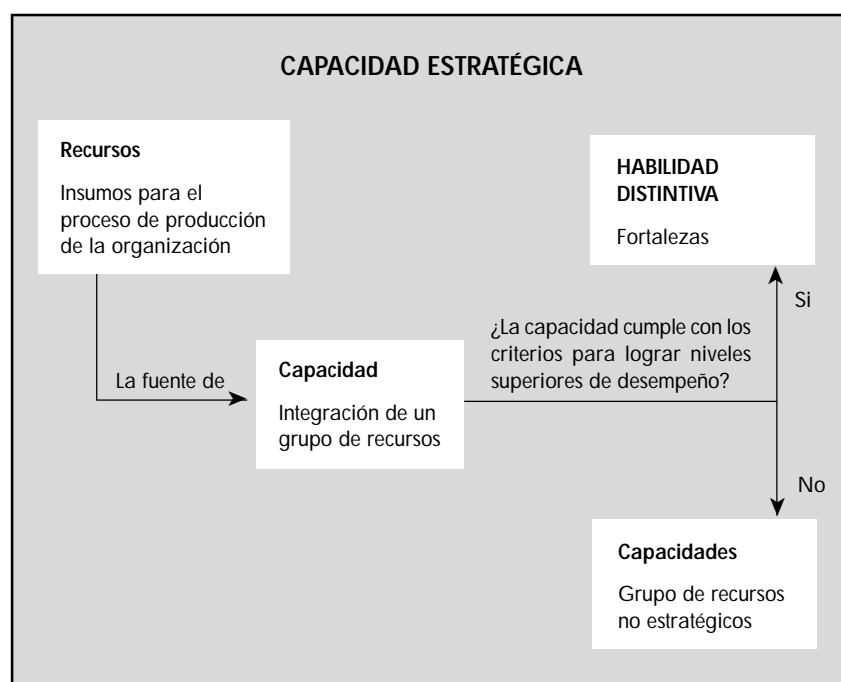
Polaroid era valioso debido a que generaba gran demanda de sus productos fotográficos.

Las **capacidades** se refieren a las habilidades de una organización para coordinar sus recursos y destinarlos al uso productivo. Estas habilidades residen en las rutinas de una organización; es decir, en la forma como una empresa toma decisiones y maneja sus procesos internos con el fin de lograr sus objetivos organizacionales. En general, las capacidades de una firma son el producto de su estructura y sistemas de control organizacional. Estas especifican cómo y dónde se toman las decisiones en su interior, el tipo de comportamientos que retribuye y sus normas y valores culturales. Es importante tener en cuenta que las capacidades son, por definición, intangibles. Estas se encuentran no tanto en los individuos como en su forma de interacción, cooperación y toma de decisiones dentro del contexto de una organización.

Es importante la distinción entre recursos y capacidades para comprender lo que genera una habilidad distintiva. Una organización puede tener recursos únicos y valiosos, pero a menos que posea la capacidad de utilizar esos recursos en forma efectiva no podrá crear o sostener una habilidad distintiva. También es importante reconocer que una organización puede no necesitar recursos únicos y valiosos para establecer una ventaja competitiva siempre y cuando tengan capacidades que no posea ningún competidor.

*En resumen, para que una organización posea habilidad distintiva debe como mínimo contar bien sea con un recurso único y valioso y las capacidades necesarias para explotarlo, o una capacidad exclusiva para manejar recursos comunes. La habilidad distintiva de una organización es mas fuerte cuando posee recursos únicos y capacidades exclusivas para administrarlos.*

El objetivo básico de la estrategia de una entidad pública consiste en



lograr un desempeño superior, a la luz de determinados estándares de eficiencia, calidad, innovación y satisfacción del usuario. Alcanzar esta meta demanda un esfuerzo doble. Una organización necesita emplear estrategias que se fundamenten en sus recursos y capacidades y habilidades distintivas (fortalezas) existentes, así como también estrategias que generen recursos y capacidades adicionales (es decir, desarrollar nuevas fortalezas) y, por consiguiente, aumenten su posición institucional a largo plazo. Es necesario destacar que las estrategias exitosas a menudo se fundamentan en las habilidades distintivas existentes de una organización o en aquellas que le ayudan a desarrollar otras nuevas.

## 8. DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS Y SELECCIÓN DE ESTRATEGIAS

El cuarto componente del proceso de programación estratégica consiste en la determinación de objetivos y la selección de estrategias y cursos de acción. De lo que se trata es de

elegir una estrategia fundamentada en las fortalezas de la organización y que corrija sus debilidades, con el fin de tomar ventaja de las oportunidades y contrarrestar las amenazas. La esencia de los procesos de selección de objetivos, sin embargo, es la selección de la combinación más adecuada de objetivos que permita cumplir con la misión de la organización y se inscriba en la perspectiva de la visión compartida de país y en la misión general del Estado Peruano.

En principio, es necesario precisar qué se entiende por objetivos estratégicos y que criterios se deben manejar al momento de formularlos. Los **objetivos estratégicos** son, por definición, objetivos de mediano y largo plazo que contribuirán al logro de la visión de la organización y por lo tanto de la Visión de País y Misión del Estado Peruano. El marco de tiempo de estos objetivos fluctúa entre 2 y 5 años. Los objetivos estratégicos son los cambios o efectos que debemos alcanzar en el largo plazo en nuestra organización o en la realidad en la que intervenimos. Por lo tanto, estos objetivos responden a una pregunta central: ¿Qué deseamos cambiar de la realidad interna y externa en la cual trabajamos?

LA MATRIZ FODA: DIAGNÓSTICO

	FORTALEZAS - F	DEBILIDADES-D
Dejar siempre en blanco.	Anotar las fuerzas.	Anotar las debilidades.
OPORTUNIDADES-O	ESTRATEGIAS-FA	ESTRATEGIAS-DO
Anotar las oportunidades.	Usar las fuerzas para aprovechar las oportunidades.	Superar las debilidades aprovechando las oportunidades.
AMENAZAS-A	ESTRATEGIAS-FA	ESTRATEGIAS-DA
Anotar las amenazas.	Usar las fuerzas para evitar las amenazas.	Reducir las debilidades y evitar las amenazas.

Los objetivos son expresados en términos cualitativos, pero deben ser susceptibles de medición a través de indicadores objetivamente verificables. Deben ser claros, realistas, desafiantes, mensurables y congruentes entre sí. Asimismo, para hacer más ordenado y consistente el proceso de formulación de los planes, los objetivos estratégicos se dividen en generales y específicos. Estos últimos son una desagregación y explicitación de los elementos esenciales de los primeros. La fijación de objetivos es un proceso mental que está indisolublemente ligado al seguimiento de ciertas estrategias. En realidad, las estrategias son las acciones temporales y permanentes que se emprenderán para alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo. En la práctica lo que ocurre es que las organizaciones establecen los objetivos y las estrategias al mismo tiempo: existe una relación indudablemente simbiótica entre el establecimiento de los objetivos y el diseño de las estrategias. Los objetivos se van cristalizando conforme se implementan estrategias viables.

Pero así como existe una relación conceptual indisoluble entre objetivos y estrategias, igualmente, existe (o debiera existir) una relación muy estrecha entre los objetivos, los in-

dicadores y los valores a alcanzar.

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

Finalmente, debe recordarse que la claridad en la fijación de objetivos es el primer requisito para alcanzarlos. Y fijarlos en forma participativa es la única manera de generar compromisos fuertes en torno a ellos. Objetivos claros y compromiso fuertes son los dos grandes principios en la elaboración de los objetivos, estrategias y cursos de acción del plan estratégico. Sin embargo, debemos ser conscientes que existen

condiciones de éxito o también llamadas factores de riesgo que pueden ocasionar el incumplimiento de los objetivos trazados en el plan, a pesar de disponer de toda la voluntad de la dirección y contar con los recursos necesarios, ya sean éstos de índole económica, humana y financiera, entre otros. De allí la necesidad de realizar conjuntamente con la determinación de los objetivos, el análisis de las condicionantes externas.

## 9. DISEÑO DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Lograr un adecuado diseño del sistema de seguimiento y evaluación durante la preparación del plan constituye una labor mucho más amplia que la mera selección de indicadores. Un adecuado sistema tiene los componentes que se examinan a continuación:

- Un conjunto estructurado de indicadores que relacionan entre sí los cursos de acción con el logro de los objetivos estratégicos contemplados en el plan.
- Medidas referentes a la recopilación de datos y al manejo de los registros del plan, a fin de que los datos requeridos por los indicadores sean compatibles con las estadísticas existentes y puedan obtenerse a un costo razonable.
- Medidas referentes a los mecanismos que permitan la retroalimentación de las conclusiones resultantes del seguimiento y evaluación en el proceso de toma de decisiones estratégicas.

Los planes estratégicos, al condensar las intervenciones en el desarrollo previstas por una organización para un periodo dado, implicarán la utilización de determinados **insumos** (por ejemplo, técnicos, maquinaria y equipos, servicios de consultoría, etc.) para generar determinados **productos**, tales como escuelas, carreteras o servicios de agua y alcantarillado, que producirán **resultados**, tales como la am-

pliación de la cobertura escolar, reducción de los costos de comunicación y transporte, disminución de la prevalencia de enfermedades infecto-contagiosas, entre otros; los cuales, a su vez, en el mediano y largo plazo, generarán **impactos** sobre la población, que se traducirán en mejoramiento del nivel de vida. Ciertamente, los productos son los bienes y servicios que recibirá la población y que, en el mediano y largo plazo, producirán resultados e impactos. Los resultados e impactos se refieren a los cambios positivos, duraderos y sostenibles en el bienestar de las personas o en el entorno donde ella vive, y que surgen como efectos sinérgicos de los productos: Por ejemplo, la reducción de la tasa de analfabetismo y el incremento de los ingresos de las familias rurales extremadamente pobres son el resultado e impacto, respectivamente, logrado a raíz de la construcción de escuelas y del otorgamiento de micro créditos.

*En este contexto, se entiende por seguimiento al control del avance en la consecución de los objetivos, tales como la reducción de la mortalidad infantil, la erradicación de la pobreza extrema o la generación de empleo. El control de resultados está relacionado al cumplimiento de los objetivos estratégicos, medidos a través de los indicadores de productos y de resultados. La evaluación de impacto se refiere a la estimación de la magnitud de los cambios en el bienestar de la población que se pueden atribuir a los cursos de acción de la organización.*

El control de resultados y la evaluación de impacto son dos aspectos de la gestión del plan estratégico diferentes pero complementarios. Ambos consisten en la recopilación y el análisis sistemáticos de infor-

mación sobre los indicadores que muestran los efectos del plan sobre el bienestar de la población. Sin embargo, difieren en cuanto a sus requerimientos de información, en la metodología y su utilización final. El control de resultados se realiza con mayor frecuencia y en varias oportunidades durante el periodo de ejecución del plan. La evaluación de impacto se realiza por lo general al final de la ejecución del plan, y es llevada a cabo por evaluadores externos con el fin de mantener la más amplia objetividad posible. La evaluación de resultados e impactos se sustenta en la metodología comparativa del “antes” y “después” de la situación de la población beneficiaria respecto a la intervención. La evaluación de impacto, en cambio, requiere de una sofisticada metodología que permita determinar cuanto de los efectos observados se deben al plan y cuanto se debe a factores exógenos. Para ello se debe construir un escenario contrafactual; es decir, un escenario simulado alternativo de lo que habría ocurrido sin la intervención de la organización bajo análisis. La evaluación de impacto se basa, esencialmente, en la comparación de la situación “con” y “sin” la intervención.

Por ejemplo, si una persona beneficiaria de un programa de capacitación laboral obtiene empleo, deberá determinarse si su nueva situación es resultado directo del plan de capacitación o habría encontrado empleo de todas formas. Para determinar el escenario contrafactual, es necesario separar el efecto de las intervenciones de otros factores, que por definición son exógenos, y que se pueden originar en otras intervenciones o en tendencias contemporáneas generales. Esto se logra con la formación de grupos de comparación o de control (conformado por personas que no participan en el programa ni han recibido los productos de la intervención), que son comparados con el grupo de tratamiento (personas que han recibido los beneficios de la intervención).

## DISEÑO DE EVALUACIONES DE IMPACTO

Según Judy Baker<sup>9/</sup>, determinar el escenario contrafactual es esencial para el diseño de la evaluación. Esto se puede realizar usando metodologías que entran en dos categorías generales: diseños experimentales (aleatorios) y diseños cuasi-experimentales (no aleatorios). También se pueden usar métodos cualitativos y participativos para evaluar el impacto. Estas últimas con frecuencia proporcionan información decisiva sobre las perspectivas de los beneficiarios, el valor que las intervenciones revisten para éstos, los procesos que pueden haber afectados los resultados y una interpretación más profunda de los resultados observados en el análisis cuantitativo. La clave por lo general radica en lograr una adecuada integración de métodos cuantitativos y cualitativos.

Un diseño experimental supone que los beneficiarios potenciales han sido sometidos a una selección aleatoria al inicio e incluso antes de la ejecución del plan, generándose automáticamente dos grupos: un Grupo de Tratamiento, conformado por las personas (u otra unidad de análisis) que reciben los productos; y un Grupo de Control, conformado por las personas que, aunque son igualmente elegibles y desean participar, no reciben la intervención. Como señala Baker, “al distribuir aleatoriamente la intervención entre los beneficiarios calificados, el proceso de asignación mismo crea grupos de tratamiento y de control comparables que son estadísticamente equivalentes entre sí, a condición de que las muestras sean de tamaño adecuado”. Bajo estas condiciones, selección aleatoria y muestreo adecuado, los grupos de control

9/ Judy Baker, *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty*. The World Bank, Washington, 2000.

sirven como escenario contrafactual perfecto, eliminándose de plano los problemas derivados del sesgo de selección. La principal ventaja de los diseños experimentales es la simplicidad en la interpretación de los resultados: el impacto se puede medir a través de la diferencia entre las medias de las muestras sobre la situación de los grupos de tratamiento y control.

Por otra parte, el diseño cuasi-experimental se utiliza cuando es imposible hacer una selección aleatoria, como ocurre en la mayor parte de las intervenciones, ya sea por razones éticas, políticas o técnicas. En un diseño cuasi-experimental el contrafactual está representado por el Grupo de Comparación, el cual se asemeja al Grupo de Tratamiento y es conformado mediante métodos econométricos como los de comparación pareada o matching, doble diferencia y comparación antes y después o comparación reflexiva. La principal ventaja de estos diseños es que se pueden practicar sobre la base de los datos existentes y se pueden realizar luego de ejecutar la intervención, todo lo cual la hace **menos costosa y de mayor viabilidad política**.

## 10. EL ROL CLAVE DE LOS INDICADORES

Dada la variable complejidad que presentan los planes estratégicos, resultaría demasiado controversial evaluarlos tomando como base las proposiciones literales de los objetivos estratégicos generales y específicos. Debido a ello, es necesario recurrir a expresiones cuantitativas de los objetivos, las cuales bajo el enfoque del marco lógico, son conocidas como **indicadores de desempeño**. Como bien señalaba Leon Rossenberg, creador del enfoque del marco lógico, no es suficiente definir la intención general de la organización, pues, por lo general, los objetivos están sujetos a interpretaciones diversas y en ocasiones malentendidos por parte de las personas e instituciones involucradas. Muchos objetivos tienden a ser ambiguos. En el contexto del marco lógico, los indicadores constituyen el medio para establecer que condiciones serían las que señalen el logro de los objetivos del plan y por ende reducir la ambigüedad y la subjetividad en torno al grado de éxito de las intervenciones.

En tanto variables, los indicadores presentan dos características esenciales: (a) son características observables de algo; (b) son objetivamente verificables, esto es, son verificables por medios externos al objetivo que pretenden medir. Los indicadores son formas operativas de las variables. Lo que se conoce como operacionalización de variables consiste en la transformación de variables generales, no observables directamente, en variables empíricas o indicadores de desempeño, de naturaleza cuantitativa o cualitativa, pero siempre evaluables. Debido a la importancia de que un indicador sea verificable en forma objetiva, independientemente de si es directo o indirecto, junto a la especificación de indicadores se deben seleccionar los medios o fuentes apropiadas de verificación. El principio fundamental reza así: si un indicador no es verificable por ningún medio, entonces encuentrese otro indicador. De este modo, los indicadores y sus correspondientes medios de verificación, permiten evitar las interpretaciones subjetivas de los logros del plan, y éste gana en evaluabilidad; es decir, capacidad para ser evaluado objetivamente durante y después de su ejecución.

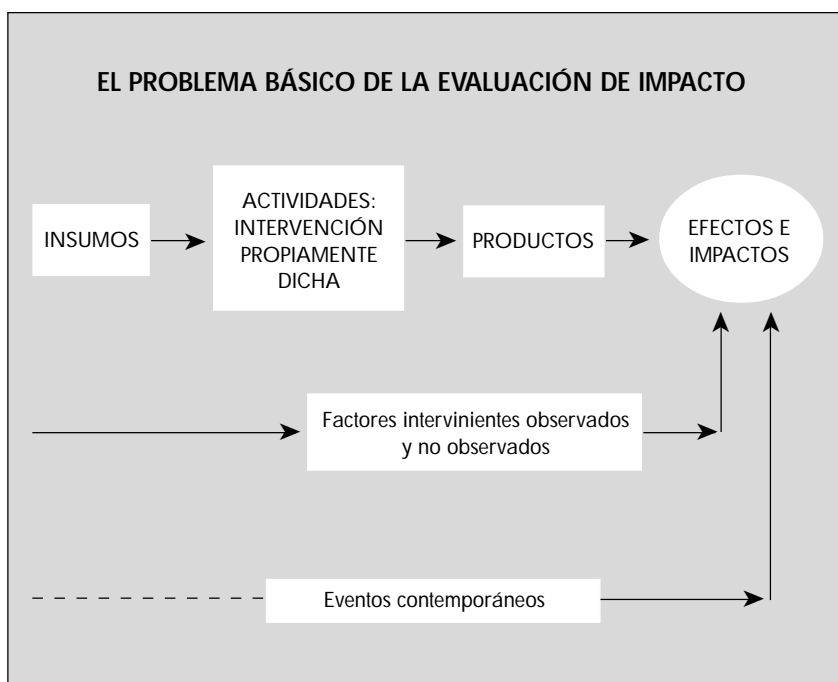
*En general, los tres principios que deben guiar la selección de indicadores son los siguientes:*

1. *Los indicadores deben ser significativos y relevantes.*
2. *Los datos requeridos para hacer cálculos deben ser factibles de una recopilación oportuna y económica.*
3. *Los indicadores y su cálculo deben estar acordes con la capacidad institucional de la entidad ejecutora.*

Utilizando como pauta metodológica el enfoque del marco lógico, los indicadores se clasifican en los cuatro grupos básicos:

1. **Indicadores de Insumo.** Cuantifican los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el

### EL PROBLEMA BÁSICO DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO





desarrollo de las acciones. Generalmente se expresan en términos de montos de gasto asignado, cantidad de miembros del equipo de trabajo y cantidad de horas o días laborados, entre otros.

2. **Indicadores de Producto.** Reflejan los bienes y servicios cuantificables provistos por una determinada intervención y, en consecuencia, por una determinada institución. Es resultado de la combinación y uso de los insumos señalados anteriormente por lo que es de esperar que estén claramente asociados a ellos.

3. **Indicadores de Resultado.** Indican el progreso en el logro de los propósitos de las acciones, reflejando el nivel de cumplimiento de los objetivos (generales y específicos) definidos. Por lo general, el resultado de las acciones no puede ser medido sino hasta el final de las tareas que la componen (en el caso de tratarse de proyectos, que por definición tienen un tiempo definido) o hasta que las tareas hayan alcanzado un nivel de maduración necesario en actividades de carácter permanente.

4. **Indicadores de Impacto.** Muestran el efecto (directo o indirecto) producido como consecuencia de los resultados de las acciones sobre un determinado grupo de clientes o población. Usualmente medidos de manera rigurosa, los indicadores de impacto requieren de una definición precisa del tiempo de su evaluación (ya que existen intervenciones cuyo impacto sólo es verificable en el mediano y largo plazo) y de una identificación y aislamiento adecuados de los factores externos que pueden influenciarlo.

Estrechamente ligado al rol de los indicadores se encuentra el concepto de línea de base. La **línea de base** es la primera medición de todos los indicadores seleccionados para medir los objetivos de una acción. Debe realizarse obviamente al inicio del plan, con la finalidad de contar con una "base" que permita luego

cuantificar los cambios netos ocurridos en razón de la intervención. Al construir la línea de base se debe:

- Aprovechar la información recopilada al hacer el diagnóstico en el que se sustenta el plan, durante la fase de formulación estratégica.
- Aprovechar toda la información disponible en fuentes secundarias, siempre que ésta sea confiable y actualizada.

Por lo general, los planes requieren además de la recopilación de información adicional, mediante la elaboración de encuestas, entrevistas, focus group y otras fuentes de carácter primario. Por otra parte, en los procesos de evaluación de impacto pueden presentarse las tres situaciones tipo siguientes:

**SITUACIÓN A:** La intervención tiene línea de base, formulada en la etapa previa a la implementación. Es factible por ende realizar una evaluación de impacto.

**SITUACIÓN B:** Durante la preparación del plan, no se elaboró la línea de base. Es posible hacer retroactivamente la línea de base y por lo tanto es también factible realizar una evaluación de impacto.

## CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

Un indicador es toda magnitud estadística, expresada en cifras absolutas o relativas, obtenida mediante la agregación de datos primarios o mediante operaciones matemáticas sobre las observaciones primarias, que permite describir, medir o evaluar las características de una situación dada. En términos generales, un indicador está conformado por dos elementos:

- La **variable objetivo**, que viene a ser la variable objeto de medición y estudio. Por ejemplo: población económicamente activa (PEA), producto bruto interno (PBI) e índice de precios al consumidor (IPC).
- La **construcción estadística**, que viene a ser la operación matemática que permite pasar de un indicador simple a otro relativamente complejo. Ejemplo: tasa de crecimiento de la población, densidad demográfica, tasa de inflación, etc.

En su clasificación más amplia, los indicadores pueden ser simples y compuestos. Los indicadores simples son cifras absolutas o relativas, con carácter de observación primaria en cuyo proceso de construcción se han realizado operaciones de adición o sustracción. A su vez, éstos se clasifican en: indicadores simples elementales (Ej. Número de habitantes de un país) e indicadores agregativos simples (Ej. PBI en el sector agrícola)

Los indicadores compuestos son cifras absolutas o relativas en cuya construcción se han realizado operaciones matemáticas que han permitido establecer relaciones entre determinados indicadores simples. A su vez, se clasifican en: relaciones en cifras absolutas (Ej. productividad del trabajo), relaciones en cifras relativas (Ej. tasa de subempleo) y agregaciones ponderadas (Ej. índice de pobreza)

**SITUACIÓN C:** El plan no tiene línea de base. No es posible elaborar una línea de base retroactiva. La solución sería transformar las observaciones cualitativas en indicadores de resultado e impacto.

La construcción de la línea de base es un elemento crucial en el diseño de las evaluaciones de impacto. Por ejemplo, en una intervención destinada a elevar la productividad de los trabajadores, la evaluación debiera contemplar los siguientes aspectos: (a) medición del nivel de productividad de los trabajadores en el periodo inmediatamente anterior a la ejecución; (b) división de los trabajadores en dos grupos seleccionados aleatoriamente: uno que recibe los beneficios del proyecto, programa o plan (tales como capacitación, motivación, estímulo salarial, etc.) y otro que no los reciben; (c) medición de los niveles de productividad de ambos grupos al finalizar la intervención. De este modo se podrá apreciar objetivamente el impacto, al comparar las situaciones "**antes y después**", así como las situaciones "**con y sin**" la intervención.



## INDICADORES ESTRUCTURADOS: ALGUNOS EJEMPLOS

INDICADORES ESTRUCTURADOS	TRANSPORTE	AGRICULTURA	SALUD	EDUCACIÓN
INDICADORES DE IMPACTO	Ingreso per-cápita rural.	Ingreso per-cápita rural.	Esperanza de vida en mujeres.	Incidencia de pobreza extrema
INDICADORES DE RESULTADO	Volumen de producción comunal comercializada.	Rendimiento por hectárea.	Tasa de mortalidad materna.	Tasa de analfabetismo.
INDICADORES DE PRODUCTO	Número de comunidades rurales integradas a la red vial nacional.	Número de hectáreas de tierras de cultivo fertilizadas.	Cobertura institucional de atención de embarazos.	Número de PROALS.
INDICADORES DE INSUMO	Kilómetros de caminos rurales construidos	Toneladas de fertilizantes.	Número de médicos por habitante.	Número de promotores-alfabetizados.

## RECOMENDACIÓN FINAL

Al finalizar este breve resumen de la metodología de elaboración de planes estratégicos es preciso reiterar que, mientras la clave para su correcta formulación se sintetiza en la frase “mirar hacia adelante y razonar hacia atrás”; el principio fundamental de una implementación exitosa es la concentración de las fuerzas en unos muy pocos objetivos prioritarios. Según Moses

Thompson<sup>10/</sup>, uno de los arquitectos de la planificación participativa, la ejecución exitosa de planes, programas, proyectos y acciones en general radica en dos simples pero fundamentales principios:

*“Objetivos claros y compromisos fuertes”*

Esta es una verdad general, aplicable a todos los ámbitos de la actividad humana. En palabras del

más grande estratega militar de la historia, Karl von Clausewitz, la clave reside en mantener las fuerzas concentradas en el punto decisivo.

*10/ Moses Thompson, a través de la Consultora Team Technologies, es el autor del Método ZOPP, o planeación de proyectos orientada a objetivos, asumida inicialmente por la cooperación alemana, pero luego utilizada por la mayoría de los organismos de cooperación técnica y financiera internacional.*

## FAMILIA DE INDICADORES PARA EL SECTOR EDUCACIÓN

ESTRUCTURA DE INDICADORES	NOMBRE	DEFINICIÓN OPERATIVA	LÍNEA DE BASE	VALOR A ALCANZAR 02 03 04 05 06	FUENTES DE VERIFICACIÓN	CONDICIONES EXTERNAS
INDICADORES	Incidenia de pobreza extrema.	Porcentaje de la población cuyo ingreso/consumo está por debajo de la línea de pobreza extrema (US\$ 1 dólar).	14,7% (1997)	P.D.	INEI	Crecimiento económico sostenido.
INDICADORES DE RESULTADO	Tasa de analfabetismo.	Porcentaje de la población de 15 años a más, que no sabe leer ni escribir.	5,7% (1999)	P.D.	INEI	Inversión en educación.
INDICADORES DE PRODUCTO	Número PROALS.	Número de Programas de Alfabetización.	P.D.	P.D.	PNA	Participación de la población analfabeta.
INDICADORES DE INSUMO	Número de promotores alfabetizados.	Número de personas que trabajan como alfabetizadores.	P.D.	P.D.	PNA	Existencia de profesionales en educación.

# La participación de la población en la vigilancia de los programas de lucha contra la pobreza<sup>1/</sup>

Rosa Flores Medina<sup>2/</sup>

## ¿Por qué un Sistema de Vigilancia Social de los Programas de Lucha contra la Pobreza?

En el Perú, vivimos tiempos de cambios y transformaciones que son retos a los cuales deben apuntar todos nuestros esfuerzos. Cambios que derivan de la exigencia, cada vez mayor, por el respeto a la persona y el deseo de las comunidades de acceder al bienestar y participar en su obtención. En este proceso de cambios se hace necesario transformar mentalidades y formas de actuar. La transparencia, honestidad y eficiencia del quehacer gubernamental son fundamentales.

Para ello se requiere el desarrollo de un sistema de vigilancia social que permita que las propias comunidades se hagan cargo de sus propios procesos, a través de la puesta en marcha de un programa especialmente diseñado para este fin. Este programa deberá responder a las demandas de una sociedad consciente y decidida de participar activamente en el cambio y el progreso, retomando las mejores experiencias y tradiciones de acción solidaria.

Bajo estas consideraciones la Vigilancia Social debe ser resultado natural y espontáneo en el seno de las organizaciones sociales de base,

que revele el grado de madurez alcanzado por la sociedad.

Corresponde, por tanto, al Estado, alentar esas acciones, promoverlas, propiciar su eficiencia, respaldar sus consecuencias, y apoyarse en ellas para multiplicar las propias posibilidades de los programas sociales, al compartir con la comunidad la responsabilidad del control de los recursos.

## Los pilares de un Sistema de Vigilancia Social

Un Sistema de Vigilancia Social con estas características demanda la concertación, coordinación y participación de diferentes actores que actúan en el quehacer social (Organizaciones Sociales de Base, ONGs, Redes Sociales, Mesas de Concertación, Instituciones y/u Organismos Públicos y Privados), con miras a conjugar esfuerzos, articular acciones y evaluar resultados.

La concertación es el mecanismo fundamental mediante el cual el Estado, la sociedad civil y los gobiernos locales coordinan acciones y conjugan esfuerzos, en un marco de respeto y colaboración que fortalece la acción local; promueve el desarrollo regional y alienta la descentralización.

La coordinación interinstitucional permitirá el establecimiento de alianzas estratégicas entre los diferentes programas sociales, organismos e instituciones públicos y privados. Las alianzas pueden aportar nuevos recursos a la iniciativa de establecer un sistema de vigilancia social, debido a que ofrecen una forma de crear activos organizacionales, funcionales, técnicos y normativos.

La participación de la comunidad es la base del Sistema de Vigilancia Social, en la medida que refuerza el ejercicio de la democracia, fortaleciendo el compromiso de la población en la transparencia, honestidad y eficiencia de los programas sociales. La población debe comprometerse a comprobar si las tareas, actividades y objetivos de

1/ En base a "Hacia la Definición de un Sistema de Vigilancia Social de los Programas Críticos para el Desarrollo Social", estudio realizado por Rosa Flores Medina (Junio, 2001) por encargo del Grupo "Iniciativa, Transparencia y Empoderamiento de los Pobres", el cual es coordinado por la Defensoría del Pueblo e integrado por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Mundial y CEPES.

2/ Consultora en Política Social.

un proyecto se cumplen en la forma prevista y dentro de los plazos programados, detectar las dificultades que se están presentando y tomar las medidas para solucionarlos a tiempo.

### Hacia la definición de un Sistema de Vigilancia Social de los programas de lucha contra la pobreza

Si la vigilancia social implica la necesaria organización de diferentes actores para interactuar de manera coordinada y concertada, el diseño de un sistema para este fin, requiere un esfuerzo, para que, respetando la pluralidad democrática y la autonomía de los ciudadanos, se inicie un proceso que responda a las expectativas de la población.

Bajo esta concepción, las modalidades de intervención o participación ciudadana no pueden ser esquematizadas bajo formas homogéneas y únicas. Derivado de ello, la simplificación de un proceso de vigilancia social en un sistema, sólo puede ser tomado como una referencia. Se pueden ir haciendo ejercicios democráticos para avanzar en el diseño de una pluralidad de mecanismos de participación, acorde con las experiencias comunitarias y las capacidades organizacionales existentes.

De esta manera, el Sistema de Vigilancia Social lo entendemos, como un instrumento interactivo de los programas con la comunidad, en donde los procesos de participación y empoderamiento de la población, son esenciales para dar transparencia al quehacer gubernamental. Consideramos que el ejercicio de la vigilancia social no es actuar en contra de nadie, sino en pro de un eficiente servicio y una buena gestión.

La propuesta que a continuación se presenta plantea un Sistema de Vigilancia Social flexible, descentralizado y efectivo. Se considera que, la verdadera participación de la sociedad civil, se da desde y en la propia comunidad, por lo tanto para que las acciones de vigilancia

adquieran la efectividad que el sistema demanda, la propia comunidad debe comprometerse en el proceso.

Consideramos que las características, experiencias, expectativas y necesidades más sentidas de cada una de ellas, utilizadas de manera proactiva, pueden generar un instrumento invaluable para la eficiencia del gasto social, el adecuado uso de los recursos económicos, la sostenibilidad e impacto de los proyectos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población pobre.

La lógica del sistema debe permitir a la población, interactuar con los programas y el entorno social del cual forma parte, para contribuir a la transparencia de las acciones que realiza el estado, conocer el funcionamiento de las instituciones y en general, aportar al mejoramiento la eficacia de los programas.

### Los ámbitos de participación de los actores sociales

La funcionalidad del Sistema promovería el desarrollo de por lo menos cinco espacios de participación de diversos actores del ámbito comunal, distrital, regional y nacional.

**Comunitario.** Partiendo de que el núcleo del sistema es la propia comunidad, se propone que el espacio básico del Sistema de Vigilancia Social, sea el nivel comunitario. En este ámbito, la vigilancia social demanda la participación de los beneficiarios de los programas, los cuales deberán nombrar a sus representantes (Vocales de Vigilancia) en Asambleas Comunales.

Se ha considerado que las Asambleas Comunales crean el escenario propicio para que el Vocal de Vigilancia informe a la población sobre las acciones de los programas de lucha contra la pobreza, y para que, la población exponga los problemas referentes a los programas y realice sus propuestas.

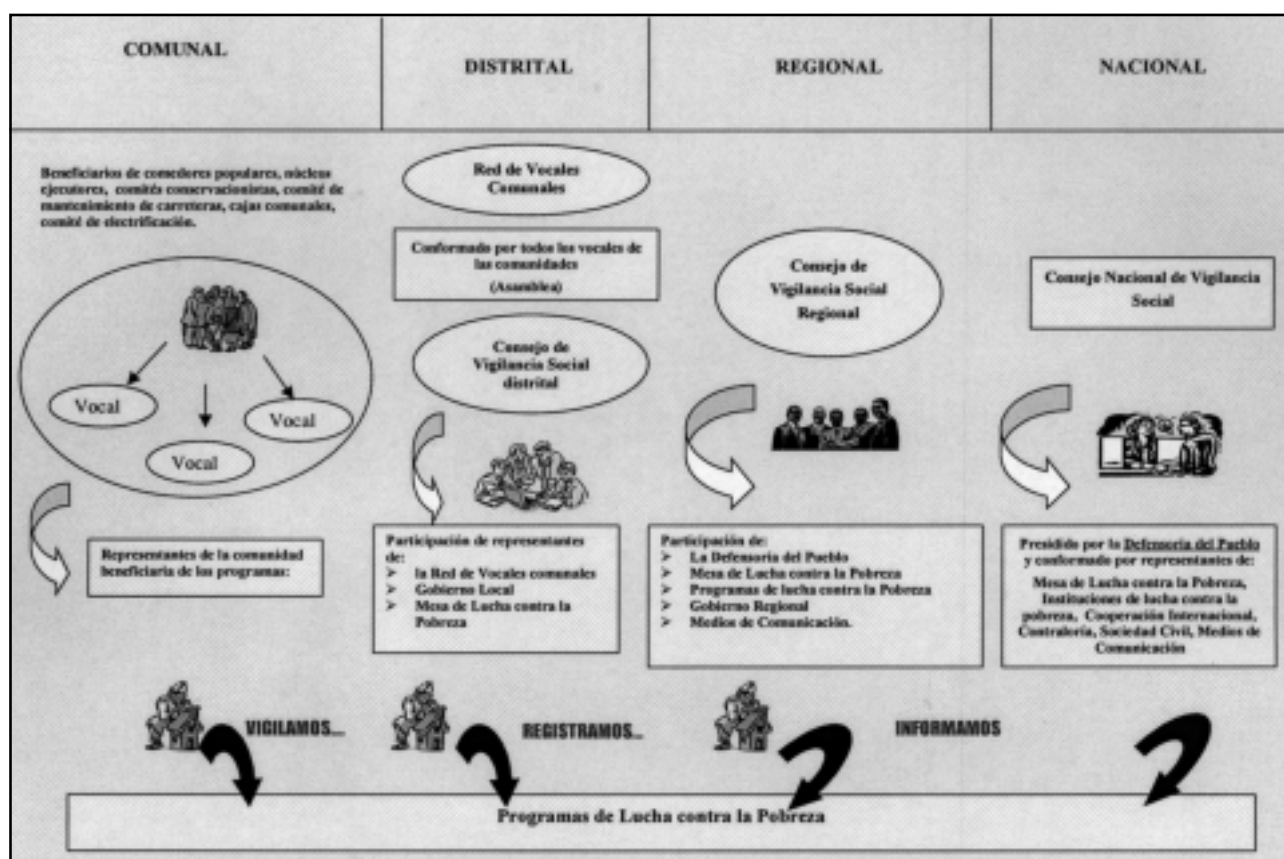
**Distrital.** Otro ámbito considerado por la propuesta es el Distrital, donde, en un primer nivel se

constituye un espacio de integración de los Vocales de Vigilancia de las comunidades, a partir de la conformación de Redes de Vocales. Las Asambleas de Vocales deben ser el escenario de intercambio de información, de propuestas comunes respecto a los programas sociales y de estrategias para enfrentar conflictos y problemas.

Un segundo nivel en este ámbito, implica asimismo la generación de un espacio para el desarrollo de estrategias de concertación, diálogo y propuestas para el desarrollo local y para el seguimiento y monitoreo de los programas sociales. Consideramos que, en el contexto del gobierno local se puede iniciar el proceso, en atención a que, en este espacio, se median una gran cantidad de relaciones y de expresiones del tejido social. Se sugiere la conformación de un Consejo de Vigilancia Social Distrital, el cual podría contar con la participación del Gobierno Local, la Mesa de Lucha contra la Pobreza Distrital y los Vocales de Vigilancia Comunales.

**Regional.** Un ámbito de vigilancia más amplio es el regional, cuyo espacio de participación sería el Consejo de Vigilancia Regional. En este espacio cobran relevancia las acciones de coordinación y concertación interinstitucional, planificación del desarrollo regional, evaluación de los programas sociales y resolución de conflictos. La vigilancia a este nivel podría contar con la participación de la Mesa de Lucha contra la Pobreza Departamental, del Gobierno Regional, de la Defensoría del Pueblo, de los Programas Críticos para el Desarrollo Social, y Medios de Comunicación.

**Nacional.** Finalmente, se propone que otro ámbito de la Vigilancia Social sea el Nacional, donde asimismo, las acciones de planificación, asignación de recursos, coordinación y concertación de acciones, cobran relevancia. A este nivel, la responsabilidad podrían ser asumida por la Defensoría del Pueblo, la cual presidiría el Consejo Nacional para la Vigilancia Social. Se propone como



integrantes de este Consejo a representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, Mesa de concertación para la Lucha contra la Pobreza, Cooperación Internacional, Contraloría, Sociedad Civil y Medios de Comunicación.

### Los requisitos mínimos para la implementación del Sistema

La aceptación e incorporación de nuevas reglas de juego, entre los propios ciudadanos y de estos con el Estado, supone arribar a consensos mínimos y materializar diversos mecanismos que permitan la transparencia de las acciones. Bajo estas consideraciones, cabe preguntarse ¿Que implica esta propuesta?

Consideramos que la concreción del Sistema de Vigilancia Social demanda:

**De parte del Estado**, una dosis muy alta de voluntad política para poner en marcha un proceso, donde la participación y la transparencia

son la base de una nueva concepción de gestión social. Para ello deberá impulsar procesos de democratización y transparencia de las acciones que realiza, especialmente las que tienen por objetivo la Lucha contra la Pobreza. Estos procesos permitirán superar los vicios sobre el clientelismo, favoritismo y corrupción a partir de la fijación de reglas claves sobre el manejo de los recursos públicos.

**De parte de la sociedad civil y sus organizaciones sociales**, la incorporación de formas de democratización interna y externa en su forma de actuar, y de nuevas maneras de representación para el ejercicio de sus derechos y deberes

**De las relaciones Estado-Sociedad**, la identificación de espacios, formas y mecanismos de participación, generados a través de una Cultura de la Vigilancia

Somos conscientes de las limitaciones existentes, debido a la falta de una **Cultura de Vigilancia** y a la ausencia de canales de comuni-

cación que impidieron, en los períodos precedentes, que las acciones que ejecutaba el gobierno fueran de conocimiento público y su información usada e interpretada por la sociedad civil. Pero asimismo, reconocemos los importantes avances para el fortalecimiento de las capacidades participativas de la población, así como, para el diálogo, concertación y comunicación, que se vienen promoviendo en los últimos tiempos.

Actores Sociales como las organizaciones Sociales de Base del ámbito comunal, las Organizaciones no gubernamentales, la Defensoría del Pueblo y las Mesas de Concertación, vienen jugando un papel determinante en los últimos tiempos en el reto de construir la democracia y luchar contra la corrupción. La propuesta se sustenta en estos actores como gestores de procesos que sensibilicen, capaciten e involucren a la sociedad en su conjunto, en forma permanente y sostenida, para el logro de la eficiencia y transparencia que la Política Social requiere.