

Ministerio de Educación Secretaría de Planificación Estratégica

METODOLOGÍA INTEGRADA PARA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA ¹

Setiembre de 2006

Lima, Perú

¹ Elaborado por Norma E. Eyzaguirre Rojas. Área de Planificación de la Unidad de Programación.

- ¿Quieres decirme, por favor, qué camino debo tomar para salir de aquí? – preguntó Alicia.
 - Eso depende mucho de adónde quieres ir – respondió el Gato.
 - Poco me preocupa a dónde ir ... – dijo Alicia.
- Entonces, poco importa el camino que tomes – replicó el Gato.

“Alicia en el País de las Maravillas”
Lewis Carroll, 1865

MÓDULO I: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

ÍNDICE DE CONTENIDO

	Pág.
PRESENTACIÓN	5
I. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	6
1.1. Planificación Estratégica	
1.2. Planificación Estratégica como proceso y como instrumento	
1.3. Planificación Estratégica en el Sector Público y en Educación	
II. PLANES Y PROYECTOS EN EDUCACIÓN	12
2.1. Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM	
2.2. Plan Estratégico Institucional – PEI	
2.3. Plan de Desarrollo Concertado – PDC	
2.4. Proyecto Educativo Nacional – PEN	
2.5. Proyecto Educativo Regional – PER	
2.6. Proyecto Educativo Local – PEL	
2.7. Proyecto Educativo Institucional – PEI	
III. FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	22
3.1. Fase Filosófica	
3.1.1. Misión	
3.1.2. Visión	
3.1.3. Principios y Valores	
3.2. Fase Analítica	
3.2.1. Análisis interno	
3.2.2. Análisis externo	
3.3. Fase Programática	
3.3.1. Objetivos estratégicos generales	
3.3.2. Objetivos estratégicos específicos	
3.4. Fase Operativa	
2.4.1. Estrategias	
2.4.2. Actividades	
2.4.3. Proyectos	
3.5. Fase Cuantitativa	
3.5.1. Indicadores de desempeño	
3.5.2. Metas	
3.5.3. Recursos	

IV. CAJA DE HERRAMIENTAS	37
4.1. Árbol de problemas	
4.2. Análisis FODA	
4.3. Matriz de Evaluación de Factores Externos (EFE)	
4.4. Matriz de Evaluación de Factores Internos (EFI)	
4.5. Matriz de competencias y funciones	
4.6. Mapeo de actores	
4.7. Generación de estrategias	
4.8. Evaluación de estrategias	

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48
-----------------------------------	-----------

ÍNDICE DE CUADROS y GRÁFICOS

Cuadro 1. Planificación estratégica	6
Cuadro 2. Planificación estratégica como proceso integrado	8
Cuadro 3. Principales instrumentos de Planificación Estratégica en Educación	11
Gráfico 1. Definición de Misión	21
Cuadro 4. Barreras en las estrategias	29
Cuadro 5. Indicador de acceso a Educación	33
Cuadro 6. Meta de acceso a Educación	34
Gráfico 2. Árbol de problemas	37
Cuadro 7. Análisis FODA	39
Cuadro 8. Matriz de Evaluación de Factores Externos	40
Cuadro 9. Matriz de Evaluación de Factores Internos	41
Cuadro 10. Funciones según categorías	42
Cuadro 11. Matriz normativa operativa	42
Cuadro 12. Mapeo de actores	43
Cuadro 13. Matriz FODA	44
Cuadro 14. Matriz de Evaluación de estrategias	46

== == == == ==

PRESENTACIÓN

El presente Módulo constituye un esfuerzo de sistematización respecto a la asesoría y asistencia técnica en Planificación Estratégica a través de la labor desarrollada por el equipo profesional del Área de Planificación, de la Unidad de Programación, de la Oficina de Planificación y Medición de la Calidad Educativa – PLANMED del Ministerio de Educación.

El propósito de este módulo es contar con material que facilite el trabajo grupal en la planificación estratégica, así como promover el análisis, reflexión y discusión en los equipos de trabajo tanto al interior del Ministerio de Educación como en las diferentes instancias del Sector Educación.

El Módulo está dirigido a orientar a todo el personal de las Unidades y Oficinas del Ministerio de Educación, Sede Central, así como a quienes se desempeñan en las Unidades de Gestión Educativa Local – UGELs, Direcciones Regionales de Educación – DRE y Organizaciones Públicas Descentralizadas - OPDs del Sector Educación, en especial a los responsables de la Institución, a los jefes de las Oficinas de Planeamiento o del que haga sus veces y a todos los miembros de las Unidades de planificación, para fortalecer sus capacidades en la implementación y construcción de los planes estratégicos, así como en la calidad de los mismos.

Los objetivos del presente módulo son:

- a) Explicitar las fases del proceso de planificación estratégica.
- b) Promover una metodología para la Planificación Estratégica en Educación, que conlleve a construir un lenguaje metodológico común.
- c) Fortalecer modelos de gestión asociados a la planificación, es decir una gestión basada en resultados, con procesos participativos y transparentes.

Este módulo está organizado en cuatro partes: en la primera se presenta un marco referencial de la Planificación Estratégica y un deslinde respecto a la Planificación como proceso y como instrumento.

En la segunda parte, se realiza una breve presentación de los diferentes planes y proyectos que se desarrollan en Educación.

La tercera parte desarrolla las cinco fases del proceso de Planificación Estratégica, desde un enfoque conceptual y práctico, presentando definiciones y ejemplos relacionados al Sector Educación.

Finalmente, la cuarta parte denominada “Caja de herramientas” constituye un aporte metodológico para los equipos que desarrollan la planificación estratégica en el Sector Educación, de manera que los usuarios puedan disponer de un conjunto de técnicas de planificación aplicables en Educación.

I. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

1.1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La Planificación Estratégica es un proceso dinámico que desarrolla la capacidad de las organizaciones para fijarse un objetivo en forma conjunta y observar, analizar y anticiparse a los desafíos y oportunidades que se presentan, tanto con relación a la realidad interna como a las condiciones externas de la organización, para lograr dicho objetivo.

La Planificación Estratégica debe ser entendida como un proceso participativo, que requiere respetar determinadas fases, así como una metodología propia; sin embargo ello no implica que existan recetas o métodos infalibles. La planificación como proceso comprende diversas fases: definir la misión y visión de la organización, establecer objetivos y metas, desarrollar supuestos acerca del entorno en que se desarrolla la organización, tomar decisiones respecto a las acciones a seguir, emprender las acciones elegidas, y finalmente evaluar la retroalimentación del desempeño para volver a planificar.

Para un adecuado proceso de Planificación Estratégica, es importante considerar el marco de referencia general y el contexto global en el que se desenvuelve la organización; en ese sentido, el siguiente cuadro ayuda a visualizar los diferentes ámbitos de análisis de la planificación.

CUADRO 1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA



1.2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO PROCESO Y COMO INSTRUMENTO

Consideramos importante hacer la diferenciación entre el concepto de la planificación estratégica como proceso, de la planificación estratégica como instrumento, ya que muchas veces se confunden.

La Planificación Estratégica como proceso establece los objetivos de la organización y define los procedimientos adecuados para alcanzarlos, constituye la orientación o guía para que la organización obtenga y aplique los recursos para lograr los objetivos; para que los miembros de la organización desempeñen determinadas actividades y tomen decisiones congruentes con los objetivos y procedimientos escogidos. La Planificación Estratégica significa que se estudian anticipadamente los objetivos y las acciones, sustentando las actividades no en impulsos sino en algún método, plan o lógica.

Es decir, la Planificación Estratégica como proceso constituye un esfuerzo organizacional sistemático, bien definido y disciplinado, que apunta a la total especificación de los objetivos y estrategias de una organización, así como la asignación de responsabilidades para su ejecución, con el involucramiento de los miembros de la organización. El proceso de planificación estratégica supone además, el análisis de las ventajas competitivas y debilidades de la institución, así como de su entorno, la formulación y puesta en marcha de estrategias que le permita alcanzar su propósito planteado en el largo plazo.

Según la definición de Peter Drucker, la Planificación Estratégica:

“Es el proceso continuo que consiste en adoptar decisiones (asunción de riesgos) empresariales sistemáticamente y con el mayor conocimiento posible de su carácter futuro; en organizar sistemáticamente los esfuerzos necesarios para ejecutar éstas decisiones, y en medir los resultados de éstas decisiones comparándolos con las expectativas mediante la retroacción sistemática organizada.”²

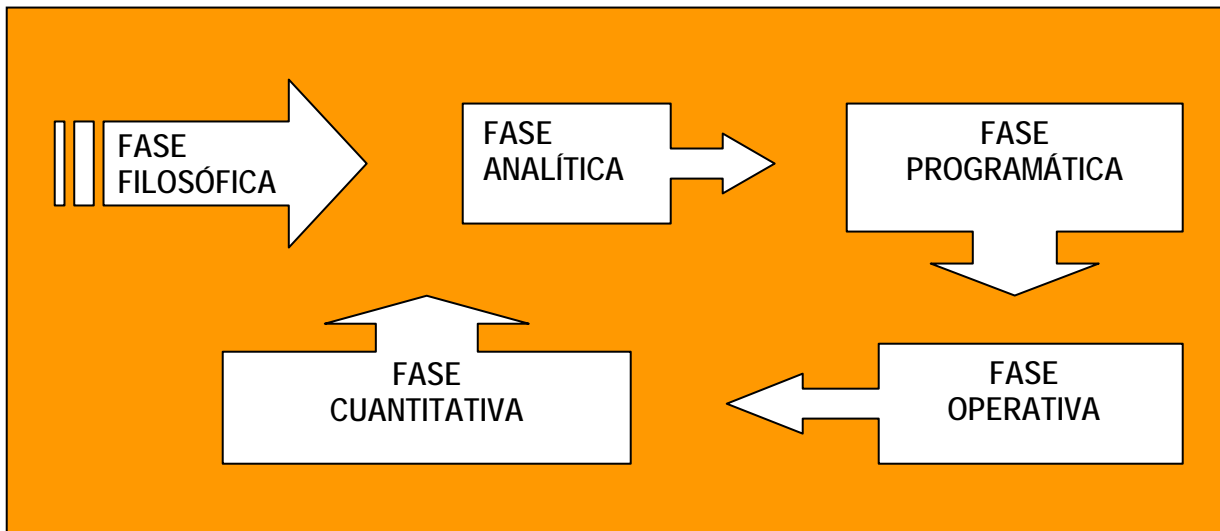
Las orientaciones alcanzadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, en las respectivas Directivas, ha permitido institucionalizar la metodología del proceso de planificación estratégica en el Sector Público. Las fases consideradas en este proceso son:

1. Fase filosófica.- comprende la definición de la filosofía e identidad institucional, los principios y valores de la organización.
2. Fase analítica.- comprende tanto el análisis interno como externo de la organización.
3. Fase programática.- incluye la definición de objetivos estratégicos general y específicos.
4. Fase operativa.- comprende el conjunto de estrategias, actividades, proyectos que se van a realizar.

² Drucker, Peter F. La Gerencia. Editorial El Ateneo. 1984. Bs. As. Argentina.

5. Fase cuantitativa.- considera la selección de indicadores de desempeño y la especificación de los valores a alcanzar o metas, así como la estimación de los recursos.

CUADRO 2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO PROCESO INTEGRADO



Existen dos aspectos clave que se deben considerar para desarrollar un adecuado proceso de planificación estratégica:

- Enfocar la Planificación en los factores críticos que determinan el éxito o fracaso de una organización.
- Diseñar un proceso de planificación que sea realista, en base a los recursos y capacidades técnicas

Sobre la base de la experiencia desarrollada en diferentes procesos de Planificación Estratégica, consideramos además que son importantes los siguientes elementos:

- ✓ Intercambio de ideas sobre el tema
- ✓ Compromiso y participación activa de los integrantes de la organización
- ✓ Continuidad en las sesiones de trabajo

El proceso de Planificación Estratégica será característico de cada organización en particular y depende mucho de la participación y compromiso de los miembros de la organización para lograr mejores resultados, así como de la conducción o liderazgo de los responsables del proceso mismo. Es importante destacar que son las personas que conforman la organización quienes idean, estructuran y dirigen los procesos de planificación estratégica, intentando responder básicamente a tres preguntas:

- ¿Dónde estamos?
- ¿A dónde queremos llegar? y
- ¿Qué tenemos que hacer para conseguirlo?

La Planificación Estratégica como instrumento, constituye un marco conceptual o referente, que orienta a la gestión institucional de la organización con el objeto de llegar a realizar la Visión y Misión, la cual se plasma en un Plan Estratégico. Así, se convierte en una especie de “carta de navegación”, una vez desarrollado todo el proceso de reflexión, análisis y discusión, que es donde se hace explícita la Misión, Visión, los objetivos, estrategias, actividades, recursos, indicadores y metas y que se traduce finalmente en los Planes y Proyectos.

Algunos de los beneficios de la Planificación Estratégica como instrumento son:

- Orienta a las Instituciones, Organismos Públicos Descentralizados - OPDs y Regiones en la formulación de sus propios planes y presupuestos
- Articula Planes nacionales con Planes Operativos y presupuestales
- Prioriza objetivos estratégicos
- Orienta la toma de decisiones
- Acuerda propuestas de los actores involucrados
- Facilita la eficiencia y eficacia del gasto
- Transparencia y rendición de cuentas (accountability)
- Programa las inversiones multianuales

Una ventaja adicional es que el análisis permite poner límites al accionar de la organización, haciendo explícito para todos los involucrados, tanto internos como externos, aquello que la organización debe hacer y aquello que no debe hacer.

De otro lado, los riesgos de no contar con los Planes Estratégicos son:

- Sacrificar oportunidades futuras para combatir la pobreza
- Ejecución de actividades sin propósito general
- Fijar presupuestos hasta el máximo posible, pero sin responder a la capacidad operativa
- Pérdida de oportunidad para generar sinergias
- Altos costos sociales al dejar pasar oportunidades
- Falta de orientación a gobiernos regionales y locales

1.3. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN EDUCACIÓN

El enfoque de las actividades de planificación se diferencia de acuerdo a la naturaleza de la organización; en el caso del Sector Educación, por ser un sector social, sin fines de lucro, tiende a enfocarse más en las políticas de desarrollo, la administración de servicios y el financiamiento de los programas.

Cuando se habla de planificación estratégica en educación, se refiere a la posibilidad de imaginar el mundo futuro y a dónde queremos llegar como sociedad, construyendo en el presente los caminos y puentes para lograrlo, con la certeza de que existe un margen de incertidumbre y de modificaciones en la cotidianeidad. El análisis es el punto de partida del pensamiento estratégico, y éste se caracteriza por la elasticidad o flexibilidad intelectual, que permite encontrar respuestas realistas a situaciones cambiantes, especialmente en Educación.

Existen tres componentes principales que son importantes de identificar en todo proceso de planificación de la educación:

- Componente participativo en la construcción de los diferentes proyectos, con una participación real y no simbólica de los principales actores;
- Componente de creatividad e inventiva, propio del proyecto, de deseos, sueños y utopía;
- Componente de acción y organización necesarios para construir ese futuro posible y deseable.

De esta manera, la planificación estratégica constituye un proceso en el que se determina un horizonte que se convierte en el motor o impulsor de un conjunto de acciones para iniciar cambios y llegar a una situación deseable, que no debe limitarse a una suma de pasos rígidos o lineales para llegar a un producto.

En cuanto a los factores críticos para el desarrollo de un proceso de planificación estratégica en el ámbito público, se debe considerar:

- La Planificación Estratégica constituye un factor movilizador para la institución, así como un referente para su planificación y programación operativa anual.
- El compromiso y liderazgo de los Directivos, es una prueba para formular una guía para la acción organizacional.
- La Planificación Estratégica es un proceso continuo y no un evento para definir o elaborar un Plan.
- Se requiere la capacidad de desagregar los objetivos estratégicos en metas concretas monitoreadas y vincularlo a la programación operativa y al presupuesto.

La planificación estratégica presenta un conjunto de beneficios, especialmente en el Sector Educación, entre los que se puede señalar:

- Define claramente el propósito de la organización y establece metas realistas y objetivos consistentes con esa misión, en un horizonte temporal definido.
- Optimiza el sistema organizacional.
- Asegura el uso efectivo de los recursos públicos destinados al Sector, enfocándolos en prioridades claves.
- Proporciona una base desde la cual puede medirse el progreso.
- Establece un puente entre todo el personal y compartir información generando pertenencia.
- Estimula la formación de equipos de trabajo en torno a la Visión y las tareas comunes.

Actualmente una de las principales tareas en Planificación Estratégica en Educación es asumir la responsabilidad de mejorar la gestión y optimizar la eficiencia en el uso de los

recursos públicos, a través de los principales instrumentos de planificación, es decir, la formulación de Planes y Proyectos Educativos³.

Cabe destacar que, como resultado del proceso de Planificación Estratégica se llega a la formulación de Planes, sin embargo ésta no es su finalidad última, sino más bien la construcción conjunta del pensamiento estratégico al interior de la organización y el compromiso de cambio de la misma; de manera que la Planificación Estratégica comprende un proceso continuo y no sólo un evento para definir un Plan.

Entre los principales Planes, tenemos: el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación – PESEM; el Plan de Desarrollo Regional Concertado – PDRC; el Plan de Desarrollo Local Concertado - PDLC; el Plan Estratégico Institucional – PEI; y el Plan Operativo Institucional –POI. Entre los Proyectos, tenemos: el Proyecto Educativo Nacional – PEN; el Proyecto Educativo Regional – PER; el Proyecto Educativo Local – PEL; y el Proyecto Educativo Institucional – PEI.

En el siguiente Cuadro, se presentan los principales Planes y Proyectos en Educación.

CUADRO 3. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN EDUCACIÓN

Instrumento		Alcance			Temporalidad			Responsable
		Sectorial	Institucional		Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo	
			Interno	Externo				
PLANES	PESEM	X				X		MED
	PDRC			X		X		GR
	PDLC			X		X		GL
	PEI *		X			X		PLIEGO
	POI		X		X			PLIEGO
PROYECTOS	PEN	X					X	MED
	PER			X			X	DRE
	PEL			X			X	UGEL
	PEI *		X			X		II.EE.

* Nótese que la denominación PEI corresponde a dos instrumentos diferentes: uno es el Plan Estratégico Institucional formulado por cada Pliego y otro es el Proyecto Educativo Institucional que elabora cada Institución Educativa.

Respecto a la denominación de estos Planes y Proyectos mencionados en el Cuadro 3, es necesario señalar que la denominación de Proyectos no corresponde a la connotación de un Proyecto de Inversión Pública (PIP) o a que éstos deban ser aprobados por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), sino que tiene más bien un significado de proyección e innovación, es decir de cambio en Educación.

³ En el Capítulo II de este Módulo se desarrolla una breve presentación de los principales Planes y Proyectos en Educación.

II. PLANES Y PROYECTOS EN EDUCACIÓN

A continuación, se presenta una breve descripción acerca de los Planes y Proyectos del Sector Educación:

2.1.PLAN ESTRATÉGICO SECTORIAL MULTIANUAL – PESEM⁴

- **¿Qué es el PESEM?**

El Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Educación (PESEM Educación) es un instrumento de gestión que incorpora los lineamientos, orientaciones y prioridades sectoriales formulados por los sectores institucionales del nivel de Gobierno Nacional para orientar la ejecución de los recursos al cumplimiento de las funciones primordiales del Estado, en un período quinquenal, dentro de un horizonte de mediano plazo.

El PESEM constituye una herramienta fundamental dentro del proceso de planificación de la política educativa para la adecuada asignación de los recursos presupuestarios, que recoge las orientaciones definidas por el Gobierno Constitucional y especificadas por la Alta Dirección del Ministerio de Educación.

El PESEM permite vincular los objetivos de corto y mediano plazo del Sector con los escenarios de programación presupuestal; asimismo facilita una visión integral y coordinada de la política de educación, cultura, deporte y recreación, determinando el impacto que podrían tener eventuales restricciones o modificaciones presupuestarias sobre el cumplimiento de las metas definidas en los planes de desarrollo educativo. En este sentido, se sustenta básicamente en la capacidad de anticipación y adaptación de las instituciones que integran el Sector Educación, frente a los desafíos y oportunidades que generan el entorno externo y su realidad interna coadyuvando así, al mejor cumplimiento de sus funciones.

La Planificación Estratégica es una manera deliberada y debidamente consensuada para enfrentar y resolver los problemas críticos de las entidades públicas del Sector Educación, que se viene a reflejar en la formulación y ejecución del PESEM para un determinado quinquenio; en tal sentido, a nivel de cada Pliego Presupuestario se debe plantear el proceso de planeamiento de mediano plazo en términos de objetivos, medibles, verificables y expresados en costos y resultados esperados, teniendo en cuenta los escenarios preestablecidos.

⁴ La Secretaría de Planificación Estratégica – SPE, ha elaborado un Manual para la formulación del PESEM Educación.

- **¿Cuál es la estructura del PESEM?**

El PESEM debe tener, como contenido mínimo, la siguiente estructura⁵:

- Rol Estratégico.
- Diagnóstico general, situación y perspectivas relacionadas con las funciones sectoriales.
- Prioridades y orientaciones estratégicas.
- Principales Programas con perspectiva multianual, debiendo contener cada Programa:
 - a) Breve Diagnóstico
 - b) Prioridades y Orientaciones estratégicas
 - c) Indicadores
 - d) Metas quinquenales planteadas año a año
 - e) Actividades o Proyectos
 - f) Recursos presupuestarios estimados que se necesitarán
 - g) Responsables

- **¿Quiénes participan en la formulación del PESEM Educación?**

En el caso del Sector Educación, participan en la formulación del PESEM:

- Órganos de Línea, de Apoyo y de Asesoría del Ministerio de Educación
- Asamblea Nacional de Rectores
- Instituto Nacional de Cultura – INC
- Biblioteca Nacional - BN
- Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo –INABEC
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONCYTEC
- Instituto Geofísico del Perú – IGP
- Instituto Peruano del Deporte – IPD
- Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana – IIAP
- Instituto Superior Pedagógico Nacional de Monterrico
- Escuela Nacional Autónoma de Bellas Artes
- Escuela Nacional Superior de Arte Dramático
- Conservatorio Nacional de Música
- Escuelas Superiores

⁵ Estructura establecida mediante R.M. N° 0141-2006-ED

2.2.PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL – PEI⁶

- **¿Qué es el PEI?**

El Plan Estratégico Institucional – PEI, es un instrumento orientador de la gestión o quehacer institucional del Gobierno Regional o Local, formulado desde una perspectiva multianual; el proceso de formulación corresponde a los Sectores Institucionales y a los Gobiernos Regionales y Locales, es responsabilidad del Titular del Pliego o de la máxima autoridad de cada Institución. En el caso de los Gobiernos Locales, el PEI equivale al Plan de Desarrollo Institucional señalado en la Ley Orgánica de Municipalidades.

El PEI como instrumento de planificación, prioriza objetivos y establece estrategias de acción institucional, tiene concordancia con los objetivos estratégicos del PESEM y PDC e incluye todos los recursos necesarios (humanos, materiales y financieros) para lograr sus objetivos. El PEI toma en cuenta la Visión del Desarrollo, los Objetivos Estratégicos y acciones concertadas en el Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo y los lineamientos establecidos en los PESEM. Además, contiene los Objetivos Institucionales y las acciones que le corresponde realizar en el marco de sus competencias.

- **¿Cuál es la estructura del PEI?**

El contenido básico que debe tener el Plan Estratégico Institucional corresponde a :

- Misión y Visión
- Rol Estratégico de la Institución
- Diagnóstico General
- Prioridades
- Diagnóstico de los Programas principales
- Objetivos Estratégicos Generales
- Objetivos Estratégicos Parciales
- Actividades / Proyectos
- Recursos
- Indicadores

Los Planes Estratégicos Institucionales deben incorporar, además, el Programa Multianual de Inversión Pública (PMIP), identificando los principales Proyectos de Inversión Pública cuya ejecución esté contemplada por la Institución para el quinquenio. El Programa Multianual de Inversión Pública debe consignar la siguiente información:

1. Nombre del proyecto
2. Ubicación geográfica (localización).
3. Código de registro del Banco de Proyecto (para los proyectos considerados en los dos primeros años del plan).
4. Fecha de inicio y término
5. Monto de recursos anual

⁶ La Secretaría de Planificación Estratégica – SPE, ha formulado un Manual para la elaboración del PEI del Ministerio de Educación.

6. Costo total del proyecto

- **¿Quiénes participan en la formulación del PEI del Ministerio de Educación?**
 - ❑ Órganos de Línea, de Apoyo y de Asesoría del ámbito institucional
 - ❑ Dirección Regional de Educación – DRE Lima
 - ❑ Las 07 Unidades de Gestión Educativa Local - UGEL de Lima Metropolitana
 - ❑ Instituto Superior Pedagógico Nacional de Monterrico
 - ❑ Conservatorio Nacional de Música
 - ❑ Escuela Nacional Superior de Bellas Artes
 - ❑ Escuela Nacional Superior de Folklore “José María Arguedas”

2.3.PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO - PDC

- **¿Qué es el PDC?**

Los Planes de Desarrollo Concertado constituyen el principal instrumento de gestión de los Gobiernos, son instrumentos de base territorial y de carácter integral, orientadores del desarrollo regional o local y del proceso del presupuesto participativo, que contienen los acuerdos sobre la Visión de Desarrollo y Objetivos Estratégicos de mediano y largo plazo de la comunidad en concordancia con los planes sectoriales y nacionales.

El Plan de Desarrollo Regional Concertado - PDRC, como su nombre lo indica tiene un alcance territorial a nivel de región; mientras que el Plan de Desarrollo Local Concertado – PDLC, se alinea con la Visión de Desarrollo y Objetivos Estratégicos del PDRC y tiene un alcance territorial a nivel de distrito.

En este sentido, el Plan de Desarrollo Concertado constituye una propuesta que orienta el proceso de desarrollo local en el marco de las políticas regionales y locales. El PDC es importante porque otorga una lógica de conjunto al accionar de los diversos actores respecto al desarrollo de su territorio enfocando compromisos, recursos y voluntades proyectados en el largo plazo.

El proceso de planificación del desarrollo implica la construcción de un espacio de diálogo, negociación y concertación para concebir una Visión compartida que exprese una propuesta de desarrollo, generando compromisos en los ciudadanos para alcanzarla. Además, desarrolla capacidades individuales y organizacionales, institucionalidad local, así como sistemas de interacción y cooperación social.

- **¿Cuál es la estructura del PDC?**

La estructura del contenido del PDC debe tener, como elementos mínimos⁷:

- ❑ Visión
- ❑ Ejes estratégicos / Objetivos estratégicos locales

⁷ De acuerdo a la Guía para una Planificación Concertada N° 5 del Consejo Nacional de Descentralización.

- ❑ Estrategias
- ❑ Acciones
- ❑ Valorización y estrategias de financiamiento
- ❑ Instancias de coordinación y concertación
- ❑ Sistema de monitoreo y evaluación

- **¿Quiénes participan en la formulación del PDC?**

La elaboración del PDC surge de un proceso propositivo y participativo, de negociación y concertación entre las autoridades locales y los diversos actores del territorio, que se expresa en compromisos y acuerdos para el desarrollo local en el largo plazo. Para lograr una adecuada participación, es importante que todos los actores involucrados tengan acceso a la información. Los actores que participan en este proceso son:

- ❑ Los Gobiernos Locales y sus autoridades
- ❑ Las otras Instituciones Públicas que operan en los ámbitos locales (Sectores de Educación, Salud, Interior, entre otros)
- ❑ Las organizaciones sociales y comunales
- ❑ Las organizaciones políticas con presencia en la localidad
- ❑ Las organizaciones de bienestar común y de investigación (ONGs, Universidades, entre otras)
- ❑ Las organizaciones de empresarios
- ❑ Los medios de comunicación
- ❑ Los espacios de concertación local
- ❑ La población en general

En resumen, el PDC es la expresión del acuerdo que establecen los actores locales del desarrollo, liderados por las autoridades de gobierno, sobre los niveles de bienestar que se aspira a alcanzar, la manera de lograr un desarrollo sostenido y las responsabilidades que cada actor local asume.

2.4. PROYECTO EDUCATIVO NACIONAL - PEN

“El Proyecto Educativo Nacional es el conjunto de políticas que dan el marco estratégico a las decisiones que conducen al desarrollo de la educación. Se construye y desarrolla en el actuar conjunto del Estado y de la sociedad, a través del diálogo nacional, del consenso y de la concertación política, a efectos de garantizar su vigencia. Su formulación responde a la diversidad del país.”

(ARTÍCULO 7º - LEY Nº 28044. LEY GENERAL DE EDUCACIÓN).

El Proyecto Educativo Nacional constituye un acuerdo nacional, así como una Política de Estado, donde se expresa la visión, las prioridades y aspiraciones de la sociedad peruana respecto al sentido y la función que debe tener la educación a largo plazo; ello se expresa en una matriz de políticas educativas, con plazos, logros y resultados verificables.

La Ley General de Educación señala como una de las funciones del Ministerio de Educación, la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del PEN, de manera concertada (artículo 80º); de otro lado, la misma Ley identifica como finalidad del Consejo Nacional de Educación - CNE: participar en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del PEN (artículo 81º).

Es decir que existe un marco legal que garantiza que este proyecto educativo sea resultado de un proceso de diálogo, participación y concertación de la comunidad educativa y la sociedad en su conjunto.

Hasta el momento, se ha difundido una Propuesta del Consejo Nacional de Educación (agosto de 2005), denominada: “Hacia un Proyecto Educativo Nacional 2006 - 2021”, en la que se presenta la siguiente Visión:

“Todos desarrollan su potencial desde la primera infancia, acceden al mundo letrado, resuelven problemas, practican valores, saben seguir aprendiendo, se asumen ciudadanos con derechos y responsabilidades, contribuyen al desarrollo de sus comunidades y del país combinando su capital cultural y natural con los avances mundiales.”

En el mismo documento, el Consejo Nacional de Educación ha propuesto los siguientes objetivos estratégicos como aquellos que han de tener la más alta prioridad:

- ❑ Primer Objetivo: Oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos.
- ❑ Segundo Objetivo: Instituciones educativas que garantizan aprendizajes pertinentes de calidad.
- ❑ Tercer Objetivo: Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia.
- ❑ Cuarto Objetivo: Una educación financiada y eficaz, gobernada con transparencia.
- ❑ Quinto Objetivo: Educación Superior de calidad aporta al desarrollo y la inserción global
- ❑ Sexto Objetivo: Una sociedad que educa a sus ciudadanos y los compromete con su comunidad.

2.5.PROYECTO EDUCATIVO REGIONAL – PER

“El Proyecto Educativo Regional (PER) es el principal instrumento orientador de la política y gestión educativa regional. Se elabora respetando el Proyecto Educativo Nacional, con la participación democrática de la sociedad civil y las autoridades educativas del gobierno regional. Permite concretar acuerdos y compromisos recíprocos en torno a los objetivos planteados colectivamente.

Se articula con el Proyecto Educativo Nacional y se integra al Programa Regional de Desarrollo de Capacidades Humanas a que se refiere la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y, a través de él, al Plan Concertado de Desarrollo Regional.”

ART. 61º DEL REGLAMENTO DE GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO.
D.S. Nº 009-2005-ED

El PER constituye una herramienta de gestión de la política educativa regional que permite formular nuevos acuerdos y contenidos educativos pertinentes a la realidad de cada región, que dé legitimidad cultural a los aprendizajes propios de una región, afirmando el protagonismo de los estudiantes en los procesos de enseñanza aprendizaje.

Es fundamental la participación de diferentes actores de la comunidad educativa en la elaboración del PER, por ello se ha previsto la conformación de una instancia denominada COPARE que a la vez esté encargada del seguimiento del PER.

“El Consejo Participativo Regional de Educación, es una instancia de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional. Está integrado por el Director Regional de Educación y representantes de docentes, universidades e Institutos Superiores, sectores económicos productivos, comunidad educativa local e instituciones públicas y privadas de la región”. (Ley General de Educación. Art. 78º)

Corresponde a la Dirección Regional de Educación – DRE convocar, organizar y coordinar la conformación y participación del Consejo Participativo Regional de Educación – COPARE para la formulación, seguimiento y evaluación del PER.

En cuanto a la formulación del PER, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, señala como una de sus funciones:

“Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo regional, los programas de desarrollo de la cultura, ciencia y tecnología y el programa de desarrollo del deporte y recreación de la región, en concordancia con la política educativa nacional”. (LOGR. Art. 47º)

Respecto a la gestión del PER, ésta se encuentra normada en el Reglamento de Gestión del Sistema Educativo (D.S. Nº 009-2005-ED), así como la elaboración del Diagnóstico educativo regional. Entre los principales aspectos a señalar en el Diagnóstico, tenemos:

- ✓ Situación de cobertura de los servicios educativos
- ✓ El acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema

- ✓ Los factores que inciden en la calidad educativa de la región
- ✓ Las situaciones y aspectos críticos del funcionamiento del sistema educativo
- ✓ El cumplimiento de las horas efectivas de trabajo escolar
- ✓ El aprendizaje de los alumnos
- ✓ Las situaciones de inequidad que, por cualquier causa, se produce en la región
- ✓ Los problemas de infraestructura

2.6.PROYECTO EDUCATIVO LOCAL - PEL

“El Proyecto Educativo Local (PEL) es el principal instrumento orientador de la gestión educativa local formulado por la Unidad de Gestión Educativa Local. Permite concretar acuerdos y compromisos recíprocos en torno a los objetivos planteados colectivamente. Se articula con el Plan de Desarrollo Local Concertado, con el Proyecto Educativo Regional y con el Proyecto Educativo Nacional”.

ART. 51º REGLAMENTO DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO. D.S. Nº 009-2005-ED

El PEL representa un nivel más acotado para identificar las necesidades educativas y determinar las prioridades, que se construye con la participación de los distintos actores de la comunidad. Así, se trata de escuchar las voces de los actores locales para definir hacia dónde se debe orientar la educación, qué perfil de ciudadano se requiere y cómo se articula con las necesidades del mercado local, para viabilizar las acciones de manera que el proyecto sea factible y sostenible.

Una parte fundamental del Proyecto Educativo Local lo constituye el Diagnóstico educativo local, el mismo que:

“Contiene un inventario de los recursos públicos y privados, materiales y humanos disponibles en la localidad para la ejecución del Proyecto Educativo Local. Identifica aspectos críticos del funcionamiento del sistema educativo, situación de la matrícula escolar, situaciones de inequidad en la localidad, por motivo de idioma, etnia, género, creencia, opinión, condición económica u otra, situación de la infraestructura, y cumplimiento de las horas efectivas de trabajo escolar y aprendizaje de los alumnos.” (Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo. D.S. Nº 009-2005-ED.

Para la formulación del PEL resulta fundamental la conformación y funcionamiento de una instancia especialmente convocada para ello:

“El Consejo Participativo Local de Educación es un órgano de participación, concertación y vigilancia educativa durante la elaboración, seguimiento y evaluación del proyecto Educativo Local en el ámbito de su jurisdicción. Está integrado por el Director de la Unidad de Gestión Educativa Local y los representantes de los estamentos que conforman la comunidad educativa, de los sectores económicos productivos, de las municipalidades y de las instituciones públicas y privadas más significativas.” (Ley General de Educación Art. 75º.)

Corresponde a la Unidad de Gestión Educativa Local – UGEL la convocatoria, organización y coordinación del COPALE para la formulación, seguimiento y evaluación

del PEL, que debe ser aprobado por Resolución Directoral de la UGEL. La Ley General de Educación señala como una de las funciones de la UGEL:

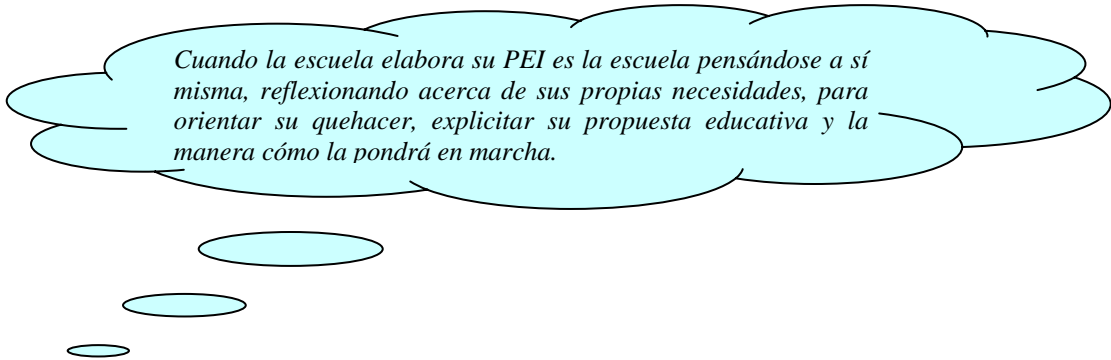
“Diseñar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo de su jurisdicción en concordancia con los Proyectos Educativos Regionales y Nacional y con el aporte, en lo que corresponda, de los Gobiernos Locales”. (Ley General de Educación. Art. 74º)

2.7.PROYECTO EDUCATIVO INSTITUCIONAL – PEI

“El Proyecto Educativo Institucional – PEI es un instrumento de gestión de mediano plazo que se enmarca dentro de los Proyectos Educativos Nacional, Regional y Local. Orienta una gestión autónoma, participativa y transformadora de la Institución Educativa o Programa. Integra las dimensiones pedagógica, institucional, administrativas y de vinculación al entorno”.

ART. 32º REGLAMENTO DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO. D.S. Nº 009-2005-ED

La Institución Educativa constituye la primera instancia de gestión del sistema educativo descentralizado y su finalidad es el logro de los aprendizajes, así como la formación integral de los estudiantes. Para ello, se vale del Proyecto Educativo Institucional – PEI, como un instrumento orientador de su gestión que planifica el cambio que requiere la escuela, con la participación de todos los miembros de la comunidad, recogiendo sus demandas y expectativas educativas.



Cuando la escuela elabora su PEI es la escuela pensándose a sí misma, reflexionando acerca de sus propias necesidades, para orientar su quehacer, explicitar su propuesta educativa y la manera cómo la pondrá en marcha.

REFLEXIONEMOS

De acuerdo al artículo 68º de la LGE, una de las funciones básicas de las instituciones educativas es:

- *“Elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el Proyecto Educativo Institucional, así como su plan anual y su reglamento interno en concordancia con su línea axiológica y los lineamientos de política educativa pertinentes”.*

En este marco, el PEI tiene sentido como un instrumento de planificación y además como una herramienta de construcción de identidad de la Institución Educativa, en torno al

conocimiento de su contexto y su propia realidad, a partir del autodiagnóstico. El PEI responde a las principales interrogantes: ¿quiénes somos?, ¿cuáles son los principales nudos de gestión pedagógica y/o administrativa?, ¿qué queremos o qué nos proponemos? y ¿cómo lo vamos a lograr?.

De acuerdo al Artículo 32° del Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo⁸, el contenido mínimo del PEI debe ser:

- Identidad de la Institución Educativa (Visión, Misión y Valores)
- Diagnóstico y conocimiento de los estudiantes a los que atiende
- Propuesta Pedagógica
- Propuesta de Gestión
- Incluye criterios y procedimientos para la práctica de la ética pública y de la prevención y control de la corrupción en la Institución o Programa Educativo.

⁸ D.S. N° 009-2005-ED

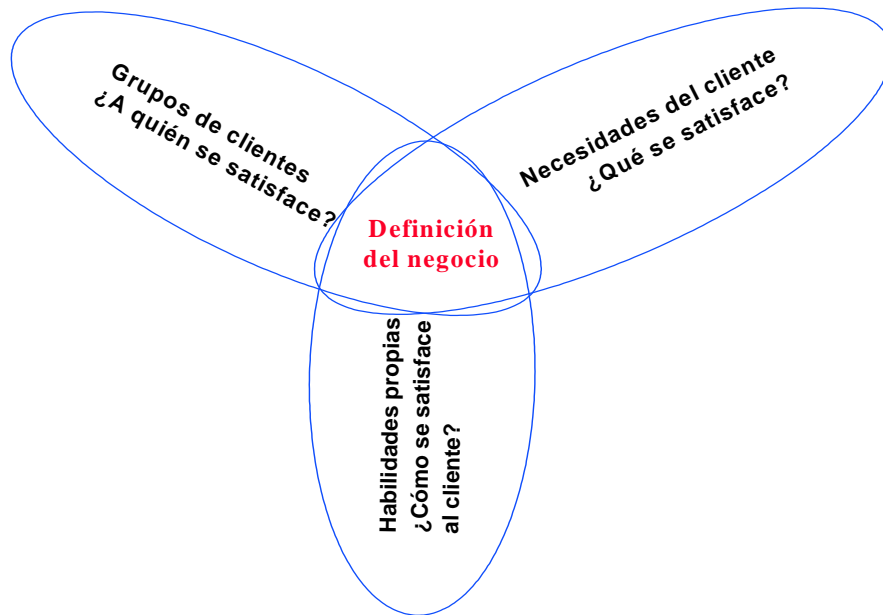
III. FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

3.1.FASE FILOSÓFICA

3.1.1. ¿QUÉ ES LA MISIÓN?

Por definición, la Misión establece *la razón de ser* de una organización; enuncia el propósito de la organización así como el grado requerido de excelencia para alcanzar una posición de liderazgo competitivo. La Misión define el quehacer de la organización, establece su sentido trascendental y los objetivos, y articula además sus principales valores filosóficos⁹. El propósito principal de la Misión es establecer el enfoque y la dirección de la organización; además, constituye la primera señal de la forma en que una institución visualiza las exigencias que enfrenta de parte de sus grupos de interés.

Gráfico 1



El Gráfico 1 ayuda a precisar el aspecto central de la Misión, determinando tres aspectos claves que corresponden a las siguientes interrogantes: ¿a quién se satisface?, ¿qué se satisface? y ¿cómo se satisface?.

Las organizaciones que tendrán éxito en la próxima década son las que tienen un claro sentido de su propósito; por ello, una misión clara, que es comprendida y compartida por

⁹ Charles W. L. HILL y Gareth R. JONES (1996). Administración estratégica. Un enfoque integrado. Santa Fé de Bogotá: McGraw – Hill Interamericana S.A.

todos los miembros de la organización, provee enfoque impulsando la estrategia, y control al dirigir la ejecución.

Los componentes de la Misión son:

- a) Identidad Institucional: es decir ¿Quiénes somos?
- b) Principales necesidades a satisfacer: ¿para qué existimos?
- c) Principales clientes y/o beneficiarios : ¿a quiénes nos debemos?
- d) Principales productos y/o servicios : ¿qué brindaremos?
- e) Principales fuentes de ventaja o factores críticos de éxito: ¿Cómo lo lograremos?
- f) Principales principios y valores institucionales : ¿Cuál es nuestra filosofía?

En el caso de organizaciones o instituciones de la administración pública o que pertenecen al Estado, es necesario que la Misión responda explícitamente al mandato que ha recibido; es decir, de acuerdo a sus estatutos de creación y al marco normativo que lo rige. En el caso del Sector Educación, se debe considerar la Ley N° 28044, Ley General de Educación, así como las normas vigentes y el Reglamento de Organización y Funciones – ROF propia de cada entidad.

Como ejemplo, se presenta la Misión del Sector Educación propuesta en el Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM del Sector Educación 2007 – 2011:

“Somos el sector del Estado que busca asegurar que todas las personas dispongan de las mejores oportunidades y los medios para lograr aprendizajes y conocimientos, potenciando el aporte formativo en los contextos socioculturales e interculturales para así contribuir a mejorar el desarrollo humano de los peruanos”

Es importante destacar que, con una misión definida claramente, la respuesta de la organización ante situaciones críticas se torna inmediatamente evidente. Muchas organizaciones tienen declaraciones de Misión, pero muy pocas realmente creen en ellas, e incluso son menos las que las aplican. Cuando no se ha definido una Misión, no existe nada que pueda impulsar la estrategia o guiar la implementación a lo largo de la organización, a no ser que el personal de alta gerencia se involucre en todo.

Algunas características de la Misión son:

- ✓ Simple, clara y directa
- ✓ Configurada hacia el futuro, a mediano o largo plazo
- ✓ Es creíble
- ✓ Tiene alto grado de originalidad
- ✓ Es única e inconfundible
- ✓ Es ambiciosa e idealista pero sin dejar de ser operativa
- ✓ Debe ser revisada constantemente, cada dos o tres años

Finalmente, es importante señalar que una adecuada formulación de la Misión debe ser definida en función o desde el punto de vista de las personas a las que está dirigida o sirve la organización.

3.1.2. ¿QUÉ ES LA VISIÓN?

La Visión se define como la imagen objetivo de futuro o el sueño, a ser lograda por una organización; es decir, constituye una gran ambición, un enunciado de la configuración futura de la propia organización como una expresión de su desarrollo a largo plazo. Es decir, la visión es el ideal de la organización para el futuro; indica lo que a la organización le gustaría ser y cómo quiere ser percibida.

Un ejemplo ilustrativo de Visión, es aquella de Bill Gates, en los años 80: “*Ver un ordenador personal en cada escritorio*”, caracterizada por ser clara, breve y ambiciosa.

Se entiende la Visión como la escena o imagen futura que una organización desarrolla sobre sí misma y sobre la realidad en la cual trabaja; es además la filosofía que orienta y define el accionar; como el estado deseado hacia el cual se desea transitar en el largo plazo; es una declaración permanente que debe ser observada por todos los integrantes de la organización. Por lo general la Visión incluye tanto los cambios que deseamos lograr en el seno de la población objetivo de la institución (y en ocasiones del país en su conjunto), como la imagen objetivo de la propia institución.

A continuación, se presenta como ejemplo la Visión del Sector Educación propuesta en el PESEM – 2007 – 2011:

“Al 2011, el Sector Educación constituirá un sistema eficiente y eficaz, plenamente identificado con la cultura, el arte, la ciencia y la tecnología, el deporte y la recreación como elementos del desarrollo humano. Contaremos con agentes educativos acordes a las necesidades de la época y de los ciudadanos, y cuya gestión descentralizada y transparente promoverá la participación activa de la sociedad civil en la definición de políticas. Nuestra credibilidad y liderazgo estará sustentada en la calidad del servicio en todos sus aspectos.”

En ese sentido, la Visión define la orientación que debe tener una organización para llegar a ese sueño que no es posible de realizar actualmente, sea por falta de recursos y/o capacidades existentes, pero que señala hacia donde deben dirigirse los esfuerzos para generar los recursos necesarios y desarrollar las capacidades suficientes.

Los componentes de la Visión son:

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

Para ser realmente efectiva, una declaración de visión debe ser asimilada dentro de la cultura de la organización, incorporar valores e intereses comunes, comunicar entusiasmo y debe ser difundida interna y externamente. El líder de la organización tiene la responsabilidad de comunicar la visión regularmente, crear situaciones que ilustren la

visión, actuar como un modelo de rol dándole cuerpo a la misión, crear objetivos a corto plazo que estén orientados hacia la visión y que sean coherentes con la misión, y animar a todo el personal a conjugar su visión personal con la de la organización.

Una declaración efectiva de visión debe tener las siguientes características:

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

3.1.3. PRINCIPIOS Y VALORES

Considera el conjunto de principios propios de la organización que inspiran la gestión y que conforman las bases éticas sobre la cual se construye la propuesta. Toda organización tiene un conjunto de valores corporativos, implícita o explícitamente, por lo tanto estos deben ser analizados, ajustados y si fuera necesario redefinidos y luego difundidos. Los principios y valores constituyen los pilares fundamentales para el desarrollo de una cultura organizacional.

Es necesario hacer explícito el conjunto de principios y valores que guían de manera coherente el proceder de la organización, dar a conocer cuáles son las convicciones profundas de los líderes y de las personas que integran la organización, así como los principios de identidad de la organización, tanto hacia “adentro” como hacia “afuera”.

En el caso del Sector Educación, se debe considerar los principios señalados en la Ley General de Educación, que tiene a la persona como centro y agente fundamental del proceso educativo. Estos principios son (*Artículo 8º. Ley N° 28044*) :

- a) *La ética, que inspira una educación promotora de los valores de paz, solidaridad, justicia, libertad, honestidad, tolerancia, responsabilidad, trabajo, verdad y pleno respeto a las normas de convivencia; que fortalece la conciencia moral individual y hace posible una sociedad basada en el ejercicio permanente de la responsabilidad ciudadana.*
- b) *La equidad, que garantiza a todos iguales oportunidades de acceso, permanencia y trato en un sistema educativo de calidad.*
- c) *La inclusión, que incorpora a las personas con discapacidad, grupos sociales excluidos, marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin distinción de etnia, religión, sexo u otra causa de discriminación, contribuyendo así a la eliminación de la pobreza, la exclusión y las desigualdades.*
- d) *La calidad, que asegura condiciones adecuadas para una educación integral, pertinente, abierta, flexible y permanente.*
- e) *La democracia, que promueve el respeto irrestricto a los derechos humanos, la libertad de conciencia, pensamiento y opinión, el ejercicio pleno de la ciudadanía y*

el reconocimiento de la voluntad popular; y que contribuye a la tolerancia mutua en las relaciones entre las personas y entre mayorías y minorías así como al fortalecimiento del Estado de Derecho.

- f) *La interculturalidad, que asume como riqueza la diversidad cultural, étnica y lingüística del país, y encuentra en el reconocimiento y respeto a las diferencias, así como en el mutuo conocimiento y actitud de aprendizaje del otro, para la convivencia armónica y el intercambio entre las diversas culturas del mundo.*
- g) *La conciencia ambiental, que motiva el respeto, cuidado y conservación del entorno natural como garantía para el desenvolvimiento de la vida.*
- h) *La creatividad y la innovación, que promueven la producción de nuevos conocimientos en todos los campos del saber, el arte y la cultura.*

3.2.FASE ANALÍTICA

3.2.1. ANÁLISIS INTERNO

Se refiere al ámbito propio de la organización o institución. El análisis de la realidad interna de la Institución, tiene por finalidad definir 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.

Internamente, una organización se puede percibir como un conjunto de recursos, capacidades y aptitudes centrales que pueden utilizarse para generar determinados bienes y servicios. No todas las organizaciones tienen las mismas fortalezas y debilidades, al menos en la misma combinación, cada organización posee por lo menos algunos recursos y capacidades que las otras no tienen, al menos no en la misma combinación. Los recursos son la fuente de las capacidades, algunas de las cuales llevan al desarrollo de las aptitudes centrales de una organización. Cuando unos recursos se integran a otros de un modo único y particular surgen capacidades y aptitudes centrales.

El análisis de los factores internos incluye los recursos financieros, los productos y/o servicios, las capacidades internas y las fortalezas estratégicas y limitaciones.

Para llevar a cabo un análisis interno de la organización es necesario estudiar:

- a) los factores internos de producción es decir la capacidad de producción, los costos de producción, calidad de los bienes o servicios e innovación tecnológica;
- b) la organización con las estructuras, el proceso de dirección y control y la cultura organizacional;
- c) los Recursos Humanos: estudiando la selección, capacitación, motivación, remuneración y rotación;
- d) las Finanzas de los recursos económicos disponibles, nivel de endeudamiento, rentabilidad, liquidez y presupuesto;
- e) Investigación y Desarrollo es decir las innovaciones, patentes y los nuevos productos.

3.2.2. ANÁLISIS EXTERNO

Es el proceso de estudiar las áreas del entorno, ya sean próximas o lejanas, que pueden tener influencia en la organización. El análisis del entorno o ambiente externo en el cual se desenvuelve la Institución, es importante a fin de identificar las oportunidades y amenazas presentes o futuras.

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. Se refiere al entorno de la organización o institución, considerando diferentes ámbitos: social, económico, político, tecnológico y ecológico, entre otros.

Se trata de identificar y analizar las amenazas y oportunidades del entorno que podrían quedar agrupadas en los factores externos del entorno es decir los políticos, económicos, culturales, sociales, tecnológicos, etc y como ellos influyen y afectan directamente en el entorno interno.

Un adecuado análisis externo consiste en saber cuál es el entorno en el que la organización debe tomar posición estratégica, la eficacia de su desempeño en relación con otras organizaciones semejantes, las circunstancias externas y las opciones que tenemos.

En resumen, el análisis externo estudia los factores que están fuera del control de la organización, tanto en el aspecto del entorno actual como del entorno futuro, a fin de descubrir qué factores pueden contribuir a que la organización mejore y qué factores pueden tener un efecto negativo en la organización, ya sea de manera directa o indirecta.

3.3.FASE PROGRAMÁTICA

3.3.1. OBJETIVOS:

Por definición, los objetivos responden al ¿QUÉ? de la organización, es decir ¿qué haremos? o ¿qué queremos lograr?. Un objetivo es el enunciado de un estado deseado hacia el cual un proyecto, programa o plan está dirigido y significa la solución al problema identificado. Por lo tanto, se debe formular en términos de cambio en la situación de una población. El objetivo determina la orientación que se le debe dar a las actividades, componentes y productos de un Plan o proyecto.

Los objetivos estratégicos surgen como respuesta a una pregunta esencial:

¿Qué debemos lograr en el corto, mediano y largo plazo, para que la organización tenga un accionar coherente con su Misión?

Los objetivos expresan la voluntad de actuar en un determinado sentido, expresan lo que se va a hacer para alcanzar la Misión y Visión. De acuerdo a la Misión y Visión, se establecen los **objetivos** de la organización, es decir las formas que adoptarán las instituciones para alcanzar su gran ambición. Usualmente se definen objetivos de corto, mediano y largo

plazo, dependiendo del giro de trabajo de la institución. Para poder definir con acierto los objetivos de la institución se deben analizar los factores internos y externos, tanto los que se deben enfrentar (negativos) como con los que se pueden aprovechar (positivos), como veremos más adelante.

Los objetivos se expresan en términos cualitativos, pero deben ser susceptibles de medición a través de indicadores objetivamente verificables; además deben ser claros, realistas desafiantes, mensurables y congruentes entre sí.

CRITERIOS PARA LA FORMULACIÓN DE OBJETIVOS

Un objetivo bien formulado debe:

1. Comenzar con un verbo de acción afirmativa (Desarrollar un programa ... , Reducir costos ... , Mejorar capacidades ...);
2. Especificar un solo resultado clave a lograrse;
3. Especificar la fecha objetivo o el plazo a completarse; y,
4. Aportar realmente a la consecución de la meta pertinente.
5. Además, deben reunir las siguientes características:
 - Que sean precisos y claros
 - Que expresen resultados
 - Que sean posibles de ser medidos
 - Que señalen el tiempo
 - Que sea pertinente al Sector
 - Que sean factibles o realizables

Un Objetivo General es un enunciado que orienta de manera global el diseño del plan, éste debe formularse en términos de cambios esperados en la situación general de la población; mientras que un Objetivo Específico, es un enunciado que desagrega un objetivo general.

Por ejemplo, el Objetivo General del Programa de Educación Primaria, del Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Educación es:

OBJETIVO GENERAL: *Contribuir a mejorar los niveles de logro de aprendizaje de las niñas y los niños de educación primaria.*

Otro ejemplo de Objetivo estratégico corresponde al de la SUNAT:

“Mejorar el cumplimiento voluntario y ampliar la base tributaria, fortaleciendo las acciones de lucha contra la evasión y el contrabando y facilitando el comercio exterior”.

Como ejercicio de revisión, se propone identificar: ¿ Qué aspectos se podrían mejorar en esta formulación?.

3.4.FASE OPERATIVA

3.4.1. ESTRATEGIAS:

Por definición, las estrategias explicitan el cómo, es decir la manera o el camino trazado para el logro de los objetivos. En consideración hacia éstos, es que se elaboran o diseñan las estrategias más adecuadas para alcanzarlos, dado que una determinada estrategia puede ser común para diversos objetivos. Es interesante señalar que la Planificación Estratégica requiere constante retroalimentación acerca de cómo están funcionando las estrategias.

Las estrategias establecen cursos de acción determinados, caminos definidos para obtener los resultados esperados, llamados por lo general objetivos estratégicos; por tanto, las estrategias constituyen los medios o caminos por los cuales una organización pretende lograr sus objetivos.

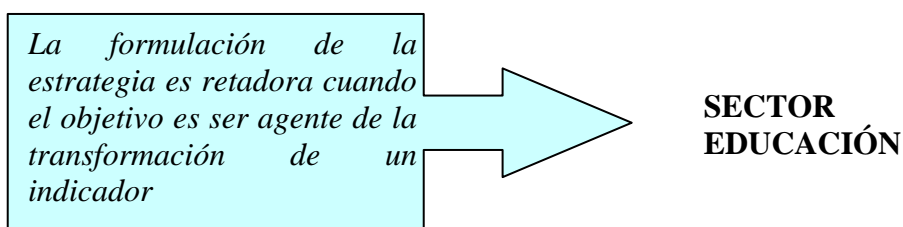
Una de las primeras definiciones modernas es la de Alfred Chandler en su obra “Estructura y Estrategia” (1962), quien señala que la estrategia es:

“el elemento que determina las metas básicas de la empresa, a largo plazo, así como la adopción de cursos de acción y asignación de recursos para alcanzar las metas”.

Posteriormente, Henry Mintzberg (1997)¹⁰ define la estrategia como:

“el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización, y a la vez , establece la secuencia coherente de acciones a realizar”.

Una estrategia se define como una lógica de intervención que determina el cómo alcanzar los objetivos, que señala cómo alcanzar los resultados deseados, identifica las variables más relevantes y evalúa las diferentes alternativas de acción que nos permitan la consecución de los objetivos planteados.



En el campo de la administración, se entiende una estrategia como el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización, y que establece además la secuencia coherente de las acciones a realizar. Cuando una estrategia se encuentra adecuadamente formulada ayuda a poner orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos de una organización, con el fin de lograr una situación viable y original, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas de los oponentes inteligentes.

¹⁰ Mintzberg, Henry. El proceso estratégico. Concepto, contextos y casos. México, 1997.

Para poder establecer las variables relevantes de acuerdo a los objetivos fijados por las instituciones, estas deben distinguir aquellas que pueden ser controlables o administrables y aquellas que no lo son. Esta distinción a su vez permitirá definir las **estrategias** que se deberán adoptar para alcanzar los objetivos.

Algunas de las dimensiones relacionadas a las estrategias son las que se señalan a continuación:

- Establecimiento de un patrón de decisiones coherente, unificador e integrador
- Buscar una ventaja sostenible a largo plazo en las áreas clave del servicio
- Seleccionar los programas, proyectos y actividades que la organización desarrollará

La formulación de estrategias puede conllevar algunas dificultades en el proceso de planificación estratégica, por lo cual, se debe considerar los siguientes aspectos:

CUADRO 4. BARRERAS EN LAS ESTRATEGIAS

“A lo largo de nuestra experiencia en la gestión pública hemos identificado cinco barreras que aparecen durante la implantación de las estrategias que son las siguientes:

1. **Barrera en la concreción.**- La visión y la estrategia son, a menudo, formulaciones de un deseo que contienen demasiado juego para la interpretación y muy pocas concreciones realistas.
2. **Barrera en la visión.**- aquellos empleados que deben ejecutar la estrategia no la entienden
3. **Barrera en el compromiso.**- las estrategias no se combinan con objetivos individuales y del departamento.
4. **Barrera en la implantación.**- El sistema de informes, si es que existe, se ocupa de los objetivos operativos y mayoritariamente financieros y no se orienta hacia la estrategia y hacia los objetivos estratégicos.
5. **Barrera operativa.**- los resultados de la determinación de la estrategia y de la discusión sobre la misma no fluyen hacia la planificación del presupuesto y hacia la realización del mismo.”

Horvarth & Partners (2003) “Dominar el cuadro de mando integral”.
Gestión 2000. Capítulo 8. “El cuadro de mando integral en la gestión pública”. Pág. 441 – 477

Por ejemplo, en el Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM 2007 – 2011 del Sector Educación, se plantean dos estrategias principales respecto al siguiente objetivo específico:

Objetivo Específico: Promover la participación de los diversos actores en la gestión institucional y pedagógica en el sistema

Estrategia 1: Consolidar la participación activa y organizada de los actores sociales, en especial de los padres de familia.

Estrategia 2: Fortalecer la gestión educativa en el marco de la descentralización

En términos más sencillos, podemos hacer una comparación y pensar que una estrategia es como una “ruta de un mapa”, que sólo funciona bien si se cumple con tres condiciones: todos sabemos dónde estamos hoy; todos sabemos dónde queremos estar mañana, y especialmente, que todos utilicemos el mismo mapa.

3.4.2. ACTIVIDADES:

Las actividades representan la producción de bienes y servicios que se realizan de acuerdo con las funciones y que constituyen los medios a utilizar para alcanzar los objetivos planteados. Las actividades son de tipo permanente y de acción continua en el tiempo. Estas actividades responden directamente a los objetivos, que pueden ser medidos cualitativa o cuantitativamente, a través de los indicadores.

Es decir, las actividades constituyen el conjunto de acciones necesarias, programadas y ejecutadas, que buscan obtener, a partir de un conjunto de insumos o recursos, los componentes y el producto final en un período determinado.

De acuerdo al Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados del PNUD (2002), se define las actividades como:

“Las acciones en el marco de la programación, que son necesarias y suficientes y a través de las cuales se movilizan las contribuciones (recursos financieros, humanos, técnicos y materiales) para obtener productos específicos o contribuir a lograr un efecto dado. Las actividades también se pueden denominar “intervenciones para el desarrollo”.

Las actividades responden a la pregunta: ¿Qué debemos hacer para lograr los resultados?. En el Sector Público, las actividades además constituyen una categoría presupuestaria básica en la que se centra la gestión y representan una unidad fundamental de asignación de recursos para el logro de los objetivos específicos.

Algunos ejemplos de actividades, tomados del Plan Estratégico Institucional Reformulado PEI – MED 2004- 2006 ¹¹:

Actividad 1.00188: Desarrollo de la Educación para niños de 0 a 3 años.

Actividad 1.00191: Desarrollo de la Educación Primaria de Adultos.

Actividad 1.00195: Desarrollo de la Educación Secundaria de Menores.

¹¹ PEI – MED 2004 - 2006. Plan Estratégico Institucional Reformulado del Ministerio de Educación, aprobado por Resolución Ministerial N° 0013 – 2006 –ED.

3.4.3. PROYECTOS:

Los proyectos se constituyen al surgir una intervención innovadora y limitada en el tiempo, que es cualitativamente diferente de las actividades y que se proponen con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de bienes o servicios, que genere beneficios independientemente de otras actividades. Los proyectos son limitados en el tiempo y una vez concluidos se integran o dan origen a una acción permanente (actividad).

Actualmente se encuentra vigente el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP, creado mediante Ley el 9 de julio del 2000, que tiene por objetivo mejorar el uso de los escasos recursos públicos en una gestión sostenida, pertinente y adecuada con la realidad regional o local, a través de los proyectos de inversión.

Los Proyectos de Inversión Pública (PIP) son los que utilizan total o parcialmente recursos públicos, en la ejecución de un grupo de tareas, que comprometen recursos humanos, materiales o tecnológicos, durante un período de tiempo determinado y en una zona en particular, que puede ser un barrio, un distrito, municipio, departamento o región.

Por lo general, una de las debilidades en el Sector Educación radica en que existe escasez de proyectos con propuesta pedagógica; es decir, se plantean muchos proyectos en Educación pero básicamente referidos a la infraestructura educativa, ya sea en construcción o ampliación de instituciones educativas, complejos deportivos, entre otros; sin embargo es importante hacer notar que los proyectos educativos deberían priorizar propuestas de gestión pedagógica innovadoras, basadas en la experiencia educativa local o regional y recogiendo los aportes y mejoras que se han desarrollado en el mismo ámbito.

Por ejemplo, el Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR) busca garantizar que los estudiantes de dicho ámbito tengan oportunidades para el desarrollo integral y logren resultados satisfactorios en su aprendizaje. Este Proyecto tiene como objetivos generales:

- Incrementar el acceso de estudiantes de Educación Secundaria en el ámbito rural.
- Mejorar la Calidad Educativa en el marco del Desarrollo Rural promoviendo una transformación curricular, con énfasis en la interculturalidad, inclusión y ciudadanía que permita promocionar la igualdad de derechos de adolescentes y se adapte a los procesos de diversificación.

De otro lado, también se pueden desarrollar Proyectos de innovación en la Gestión Educativa, de acuerdo a la definición del Ministerio de Educación (2003):

“Un Proyecto de Innovación en Gestión es una propuesta que parte de un diagnóstico previo y plantea procesos de cambio o transformación en la organización y funcionamiento de una determinada área del centro educativo. Estos proyectos tienen como propósito mejorar y optimizar la gestión escolar a través de la participación activa de los diferentes agentes educativos, y sobre todo de las acciones de investigación que se fomenten y produzcan dentro del mismo centro educativo.”

A continuación se señalan algunas características que deben presentar los Proyectos en Educación:

- ❑ Nacen de un proceso de reflexión colectiva acerca de los problemas y necesidades más saltantes.
- ❑ Responden a un problema o dificultad delimitada.
- ❑ Se orientan al mejoramiento de la calidad educativa y al desarrollo de las personas involucradas.
- ❑ Buscan la participación y el compromiso de todos los actores de la comunidad, quienes se incorporan desde la reflexión, elaboración, desarrollo y evaluación del mismo.
- ❑ Guardan coherencia con el desarrollo de la Institución Educativa, el ámbito local o regional.
- ❑ Son sostenibles en el tiempo y factible de ser institucionalizado.
- ❑ Plantean la evaluación desde el inicio del proyecto y ésta se desarrolla de manera permanente a lo largo del curso del proyecto.

3.5. FASE CUANTITATIVA

3.5.1. INDICADORES¹²

En términos sencillos, un indicador constituye una señal para saber si se van logrando los resultados que se ha propuesto, es como un índice que refleja una situación determinada; también se puede definir como una variable que sirve para medir los cambios realizados en la situación.

Por definición, un indicador constituye un factor o una variable – ya sea cualitativa o cuantitativa-- que provee una manera simple y confiable para medir logros, que brinda información relevante y refleja los cambios conectados a una intervención, o a brindar asesoría al desempeño de un desarrollo.

De acuerdo al Glosario de términos de la OECD, un indicador es:

“variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo”

Generalmente los indicadores están asociados a los objetivos estratégicos y se acompañan de metas cuantificables. Para alcanzar una alta efectividad de las estrategias se requiere un seguimiento o monitoreo de las acciones que permita visualizar cómo se está avanzando en el alcance de las metas parciales; para ello se requiere un sistema de medición estratégica que contenga un conjunto de indicadores relacionados a los objetivos, así como las metas periódicas para cada uno.

¹² Respecto a Indicadores, este tema se ha desarrollado ampliamente en el Módulo III.

Algunas características importantes de los indicadores son:

- ✓ Describe aquello que se medirá, y no el cuánto, que corresponde a las metas o el cómo, que corresponde a las estrategias.
- ✓ Permite medir los resultados, los procesos o los insumos que está alcanzando en los objetivos planteados, por ello proporciona la base para el monitoreo y evaluación.
- ✓ Permite fijar metas cuantificables para evaluar el grado de avance del cumplimiento del objetivo
- ✓ Ayuda a especificar de manera más precisa los objetivos; dado que si no se puede definir o construir un indicador es posible que el objetivo esté mal formulado.

A continuación, se presenta como ejemplo un Indicador de acceso a la educación¹³:

Cuadro 5. Indicador de acceso a Educación

Nombre del Indicador	<i>Tasa neta de cobertura</i>
Definición	<i>Proporción de la población con edades de 3 a 5 años, 6 a 11 años y 12 a 16 años que asisten o están matriculados en el nivel educativo básico que oficialmente le corresponde de acuerdo a su edad, respecto a la población total en el rango de edad correspondiente.</i>
Racionalidad	<i>El indicador muestra la proporción de niños en edad de cursar la educación inicial, primaria y secundaria que asisten a centros educativos o programas no escolarizados del nivel correspondiente. La cobertura es neta porque se refiere únicamente a los niños con la edad oficial de cursar cada nivel educativo (la cobertura bruta incluye a los niños de toda edad).</i>
Fuente de Información	<i>Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida o Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística, dependiendo de los años de referencia.</i>
Método de cálculo	<i>El procedimiento de cálculo consiste en seleccionar a todas aquellas personas que se encuentran en un cierto rango de edad e identificar luego, entre ellas, a las que declaran estar asistiendo al nivel educativo respectivo (inicial, primaria o secundaria).</i>
Ventajas	<i>El indicador es matemáticamente aceptable, en la medida que numerador y denominador tienen el mismo universo de referencia, permitiendo de ese modo inferencias claras sobre su evolución.</i>
Limitaciones	<i>No incluye a los niños y adolescentes que se encuentran adelantados o atrasados de nivel educativo de acuerdo a la edad oficial, por lo que su análisis debe ser efectuado de manera conjunta con los otros indicadores de acceso.</i>

¹³ El Indicador de ejemplo ha sido tomado de "Indicadores de la Educación. Perú 2004. Unidad de Estadística Educativa. Ministerio de Educación. Lima, Perú 2005.

3.5.2. METAS

Las metas son resultados concretos que la institución se propone lograr y que le permiten alcanzar sus objetivos. Las metas emergen de las actividades, al término de las mismas y deben ser específicas, coherentes, medibles y cuantificables.

De acuerdo al Glosario de la OECD, una meta constituye:

“el objetivo global hacia el cual se prevé que contribuya una intervención para el desarrollo”

Las metas son básicas para la ejecución acertada de estrategias debido a que forman la base para la asignación de recursos, constituyen un instrumento para controlar el avance hacia el logro de los objetivos y recogen las prioridades de la organización.

Las metas deben estar adecuadamente formuladas, de manera que sean coherentes con los objetivos señalados y que sirvan de respaldo a la ejecución de las estrategias. Las metas deben ser claras y conocidas dentro de la organización; además deben contar con información sobre cantidad, costos, tiempo y ser verificables.

A continuación, se presenta un ejemplo de Meta¹⁴ :

Cuadro 6. Meta de acceso a Educación

POLÍTICAS	INDICADOR	META	FUENTES DE VERIFICACIÓN
Garantizar la continuidad educativa, la calidad y la conclusión de los estudios de los estudiantes del nivel primario y secundario de instituciones educativas públicas de áreas rurales y en situación de pobreza.	Tasa neta de cobertura del nivel de educación primaria, según sexo, nivel de pobreza y área de residencia.	Al 2015 la tasa neta de cobertura del nivel de educación primaria es 100%	Unidad de Estadística Educativa – UEE Sistema de Censos Escolares Ministerio de Educación – MED.

3.5.3. RECURSOS

Se refiere tanto a los recursos humanos, como materiales para el logro de los objetivos. La asignación de recursos forma parte del proceso final de la fase cuantitativa, este proceso debe realizarse de acuerdo con las prioridades fijadas en las metas aprobadas; ya que son éstas las que imponen la forma en que se asignarán los recursos.

¹⁴ El ejemplo de Meta ha sido tomado del Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, Perú. Hacia una Educación de calidad con equidad. Aprobado por R.M. N° 0592-2005-ED. Setiembre, 2005. Lima, Perú.

Todas las organizaciones disponen, por lo menos, de cuatro tipo de recursos que son utilizados para lograr las metas deseadas, que son:

- Recursos financieros,
- Recursos físicos,
- Recursos humanos y
- Recursos tecnológicos.

Por lo general, la demanda de recursos suele ser más grande que la totalidad de los recursos disponibles; por lo tanto, es necesario utilizar un enfoque sistemático para la asignación de recursos; este enfoque incluye ciertas etapas tales como:

- Efectuar un inventario de todos los recursos que están a disposición de la Organización.
- Desarrollar un inventario de recursos de cada Unidad u Oficina.
- Realizar solicitudes de recursos.
- Asignar en forma apropiada los recursos para cada Oficina.
- Preparar los presupuestos operativos anuales de la institución.

IV. CAJA DE HERRAMIENTAS

A continuación se presenta un conjunto de herramientas que pueden ser útiles para diversas fases del proceso de Planificación Estratégica. En cada caso, se presenta una breve definición, así como el procedimiento o metodología a seguir y algunas recomendaciones para su aplicación.

El propósito de esta sección es desplegar un conjunto de posibilidades para que los usuarios puedan seleccionar algunas opciones en el proceso de formulación de los Planes o Proyectos. Esta sección, no tiene la intención de presentar un recetario único de técnicas que deben ser aplicadas de manera rígida o siguiendo un orden estricto.

4.1. ARBOL DE PROBLEMAS

La herramienta del Árbol de Problemas tiene como propósito principal el análisis de la realidad y constituye un procedimiento flexible que incorpora la percepción de todos los agentes involucrados en el problema, permitiendo generar consenso de opiniones. Esta herramienta puede ser tan eficiente como los integrantes que conforman el equipo.

El árbol de Problemas es una herramienta que ayuda a facilitar la comprensión del equipo acerca de su realidad, el problema principal, sus causas y efectos, sus relaciones y los medios de que se dispone para cambiar la realidad.

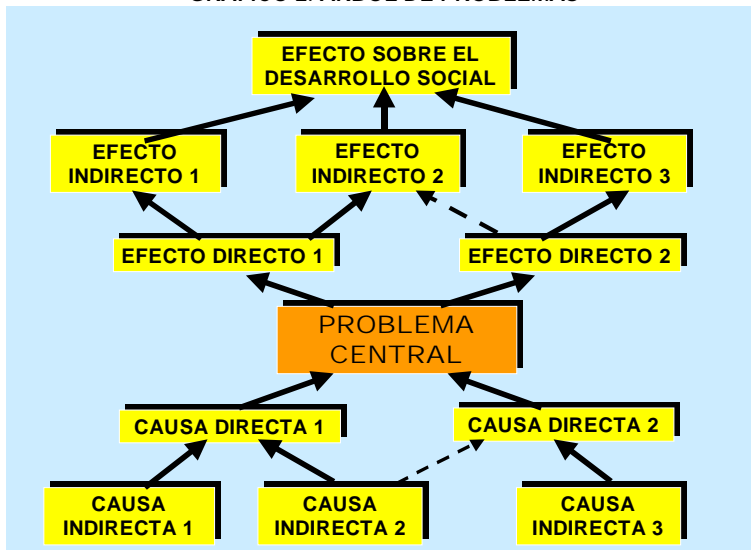
Se recomienda utilizar esta herramienta para el análisis de la realidad en los Planes Estratégicos, así como para la formulación del problema principal de los Proyectos.

El procedimiento para “armar” el árbol de problemas es:

- El **problema central** se ubica en el tronco del árbol.
- Las **causas** se desprenden del tronco hacia abajo, es decir, corresponden a las raíces del árbol. Responde a la pregunta ¿por qué está sucediendo este problema?
- Los **efectos** se ubican hacia arriba, representando a las ramas del árbol. Responde a la pregunta ¿Qué resultado o consecuencia produce el problema?

Con lo que tendremos un esquema similar al que se presenta a continuación:

GRÁFICO 2. ÁRBOL DE PROBLEMAS



La secuencia metodológica recomienda realizar los siguientes pasos:

1. Identificar el problema
2. Examinar los efectos del problema
3. Identificar las posibles causas del problema
4. Definir los objetivos para la solución
5. Identificar estrategias para el logro de objetivos

Algunas recomendaciones para una aplicación adecuada de esta metodología son:

- ❑ Centrar el análisis en un problema (problema principal).
- ❑ Concebir un problema como un componente de la realidad que se quiere modificar para avanzar en la dirección de desarrollo propuesto
- ❑ Comprender que un problema es una situación difícil que tiene solución, no es la ausencia de una solución, es un estado existente negativo.
- ❑ Redactar cada problema percibido, como una condición negativa y no ambigua. Por ejemplo: “Faltan escuelas” no identifica el problema.
- ❑ Identificar únicamente los problemas existentes, no problemas posibles o potenciales.

4.2. ANÁLISIS FODA

El análisis FODA es una herramienta que permite conformar un cuadro de la situación actual de la organización, logrando obtener de esta manera un diagnóstico preciso que permita tomar decisiones acordes con los objetivos y políticas formulados.

El análisis FODA tiene múltiples aplicaciones y puede ser usado por todos los niveles de la organización y en diferentes unidades de análisis. Se sugiere utilizar esta herramienta especialmente en el momento de formular el análisis de la realidad y en el diagnóstico institucional.

Esta herramienta de análisis distingue las Fortalezas y Debilidades internas de la organización junto con sus Oportunidades y Amenazas externas. Las variables internas son propias e inherentes a la misma institución y por lo tanto son controlables, mientras que las variables externas son situaciones que debe enfrentar la institución pero que no las puede modificar.

A continuación presentamos una breve definición de cada variable:

- **Fortalezas.-** Constituyen los factores internos de la organización, tales como capacidades, virtudes o elementos positivos que facilitarán o impulsarán el logro de algún componente de la Misión y/o Visión. Es decir que son las capacidades humanas y materiales con las que se cuenta para adaptarse y aprovechar al máximo las ventajas que ofrece el entorno social y enfrentar con mayores posibilidades de éxito las posibles amenazas.
- **Oportunidades.-** Son factores del entorno que facilitarán o impulsarán el logro de algún componente de la Misión y/o Visión. Es decir, incluye las condiciones, situaciones o factores socioeconómicos, políticos o culturales que están fuera del control de la organización, cuya particularidad es que son factibles de ser aprovechados si se cumplen determinadas condiciones.
- **Debilidades.-** Se refiere a los factores internos de la organización que dificultarán o impedirán el logro de algún componente de la Misión y/o Visión. Por tanto, comprenden las limitaciones o carencias de habilidades, conocimientos, información y tecnología que se padece.
- **Amenazas.-** Constituyen factores del entorno que dificultará o impedirá el logro de algún componente de la Misión y/o Visión; son aquellos hechos o acciones de actores que forman parte del entorno en que se desempeña la institución y que constituyen un factor de riesgo para el cumplimiento de su Misión. Es decir, son aquellos fenómenos externos que están fuera del control de la organización y que podrían perjudicar y/o limitar el desarrollo de la misma.

En resumen podemos señalar que las **fortalezas** de cualquier organización o institución pueden ser útiles para explotar **oportunidades** y contrarrestar **amenazas**, y además conjuntamente con la corrección de **debilidades** deben permitir seleccionar las alternativas estratégicas más adecuadas que permiten realizar los objetivos planteados.

En la siguiente página se presenta el Cuadro Foda para el análisis de la organización:

Cuadro 7. ANÁLISIS FODA

	ANÁLISIS INTERNO	ANÁLISIS EXTERNO
POSITIVO	<p>FORTALEZAS</p> <p>Determinar los aspectos positivos, las capacidades distintivas, ventajas naturales y recursos disponibles en las áreas de competencia de la institución:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Investigación - Formación académica - Extensión y proyección - Gestión - Centros de producción - Talento humano 	<p>OPORTUNIDADES</p> <p>Determinar las situaciones externas favorables en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entorno social, económico, legal, político, tecnológico - Avances en el desarrollo científico - Nuevos procesos productivos - Debilitamiento de los competidores - Necesidades insatisfechas de los usuarios - Globalización - Otros
NEGATIVO	<p>DEBILIDADES</p> <p>Determinar deficiencias, desventajas, recursos y capacidades escasas en las siguientes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Investigación - Formación académica - Extensión y proyección - Gestión - Centros de producción 	<p>AMENAZAS</p> <p>Determinar los factores externos que afectan a la institución desde el:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entorno social, económico, legal, político y tecnológico - Desarrollo de los competidores - Globalización - Otros

4.3. MATRIZ DE EVALUACIÓN DE FACTORES EXTERNOS (EFE)

Resume la información obtenida a través del análisis externo y clasifica los principales factores del entorno como Oportunidades y Amenazas. Una Oportunidad es una característica del entorno que le es favorable a la organización, es decir que representa una situación, hecho, opinión, o tendencia que puede ser aprovechada por la organización.

Un error frecuente es confundir posibles acciones con Oportunidades, como por ejemplo “crear un sistema de información empleando la nueva tecnología X”. En este caso la Oportunidad es la “aparición de la tecnología X”. Si la organización decide aprovecharla o no, se determinará cuando se realice la generación de opciones estratégicas. De forma similar una Amenaza es también una situación, hecho, opinión, o tendencia que puede afectar negativamente a la organización.

Pasos para elaborar la Matriz de EFE

1. Elaborar una lista de Oportunidades y Amenazas, siendo lo recomendable entre 10 y 20 de cada una. Tratar de ser específico.
2. En el Peso, asignar un valor entre 0.0 (no importante) y 1.0 (Muy importante) a cada una de las Oportunidades y Amenazas. El peso asignado indica la importancia relativa

- que tienen cada uno de los factores para lograr el éxito de la organización. Todos los pesos debe sumar 1.0
3. En la Calificación asigne un puntaje entre -2 y 2 a cada factor según el siguiente criterio:
 - -2 : si es una gran Amenaza
 - -1 : si es una Amenaza menor
 - 1 : si es una Oportunidad menor
 - 2 : si es una gran Oportunidad
 4. En la columna Total ponderado coloque el valor resultante de multiplicar el Peso por la Calificación.
 5. Sume los Totales ponderados para conocer el valor alcanzado por la organización en la Evaluación externa

CUADRO 8.

Matriz de Evaluación de Factores Externos (EFE)

	Peso	Calificación	Total ponderado
Oportunidades			
zzz	0,15	1	0,15
yyy	0,09	2	0,18
xxx	0,20	2	0,40
www	0,17	2	0,34
vvvv			
Amenazas			
uuu	0,05	-1	-0,05
tt	0,02	-2	-0,04
ssss	0,04	-1	-0,04
r	0,10	-2	-0,20
qqqq	0,08	-1	-0,08
pppp	0,10	-2	-0,20
Total	1,00		0,46

4.4.MATRIZ DE EVALUACIÓN DE FACTORES INTERNOS (EFI)

La matriz EFI resume el estudio realizado a la organización, evaluando las Fortalezas y Debilidades más importantes dentro de las áreas que integran la organización.

Una Fortaleza es una característica de la organización que la distingue del resto de organizaciones similares. Si la característica fuera común a todas las organizaciones entonces se trata de algo común (o normal) y por tanto no merece ser considerado como algo especial.

De forma similar una Debilidad es también una característica inherente a la organización percibida como una carencia, un aspecto negativo, o algo que simplemente “resta” al desempeño de la organización.

En caso existiera un elemento interno que puede ser percibido al mismo tiempo como una Fortaleza y una Debilidad, este debe ser incluido dos veces, y se le asignará los Pesos y Calificaciones que correspondan. Por ejemplo: la protección presupuestal al Programa Educación Primaria puede ser calificado como una Fortaleza en tanto no será objeto de recortes presupuestarios; pero también se constituye en una Debilidad, en tanto no permite reasignar recursos hacia otros programas presupuestarios, aún cuando se hubieran cumplido con realizar todas las acciones previstas y se cumplan con las metas.

Pasos para elaborar la Matriz EFI

1. Haga una lista de Fortalezas y Debilidades, siendo lo recomendable entre 10 y 20. Trate de ser específico.
2. En el Peso asigne un valor entre 0.0 (no importante) y 1.0 (Muy importante) a cada una de las Fortalezas y Debilidades. El peso asignado indica la importancia relativa que tienen cada uno de los factores para lograr el éxito de la organización. Todos los pesos debe sumar 1.0
3. En la Calificación asigne un puntaje entre -2 y 2 a cada factor según el siguiente criterio:
 - -2 : si es una gran Debilidad
 - -1 : si es una Debilidad menor
 - 1 : si es una Fortaleza menor
 - 2 : si es una gran Fortaleza
4. En la columna Total ponderado coloque el valor resultante de multiplicar el Peso por la Calificación.
5. Sume los Totales ponderados para conocer el valor alcanzado por la organización en la Evaluación interna.

CUADRO 9.

Matriz de Evaluación de Factores Internos (EFI)

	Peso	Calificación	Total ponderado
Fortalezas			
aaa	0,10	2	0,20
bbb	0,02	1	0,02
ccc	0,20	2	0,40
dd	0,16	2	0,32
Debilidades			
eeee	0,05	-1	-0,05
f	0,02	-2	-0,04
ggg	0,04	-1	-0,04
hhhh	0,10	-2	-0,20
iiii	0,08	-1	-0,08
jj	0,08	-2	-0,15
k	0,15	-1	-0,15
Total	1,00		0,23

4.5. MATRIZ DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES

Cada unidad organizacional debe realizar un análisis de sus competencias, con el propósito de establecer los atributos que le corresponden por mandato.

1. Como primer paso para ello, es necesario contar con aquellos instrumentos de gestión o documentos normativos que enfocan la marcha institucional; en este caso corresponden al Reglamento de Organización y Funciones – ROF y el Manual de Organización y Funciones – MOF. Por definición, el ROF establece la finalidad, competencias, estructura orgánica y funciones de la unidad organizativa.
2. Las funciones que debe cumplir una unidad organizacional se pueden concentrar en las siguientes categorías: Organización, ejecución, articulación, supervisión. A su

vez, cada una de estas categorías agrupa a otras subcategorías, tal como se presenta en el siguiente cuadro:

CUADRO 10. FUNCIONES SEGÚN CATEGORÍAS

CATEGORÍAS	SUB-CATEGORÍAS
Organización	Normativa Planificación Investigación
Ejecución	Ejecución
Articulación	Coordinación Orientación
Supervisión	Monitoreo Supervisión

3. A continuación, se debe otorgar un código a cada una de las funciones, de manera que facilite la labor de identificación; luego de que las funciones se encuentran codificadas, se van asignando a cada una de las categorías y subcategorías correspondientes; de esta manera, todas las funciones quedan codificadas y categorizadas.
4. En base a esta categorización, se genera un cuadro con las funciones propias de la unidad organizacional, de esta manera se puede apreciar de manera objetiva en qué categoría está colocado el mayor peso de las funciones.

La clasificación realizada, de acuerdo con el procedimiento mencionado en el párrafo anterior, permite catalogar las actividades programadas por cada una de las Direcciones de Línea de la organización, de acuerdo con la siguiente matriz:

Cuadro 11. Matriz normativa-operativa

MATRIZ		Programa actividades (operativo)	
		SI	NO
Debe realizar (normativo)	SI	A	B
	NO	C	D

Mediante la matriz normativa - operativa se pueden identificar cuatro tipos de actividades:

- Las actividades de tipo “A” son aquellas que, por normatividad, la unidad organizacional debe hacer y efectivamente las ha programado.
- Las actividades de tipo “B” son aquellas que, de acuerdo a la normatividad, cada oficina sí debe hacer sin embargo no están programadas; es decir, este tipo de actividad permite identificar una situación problema correspondiente a un *vacío en el ejercicio de funciones*.
- Las actividades de tipo “C” son aquellas que, según la normatividad, no le compete realizar a una determinada oficina, pero que sin embargo ésta ha programado realizar. Aquí se puede generar una situación problema tal como la duplicidad en el ejercicio de funciones, lo cual tiene como consecuencia inmediata

el uso ineficiente de los recursos públicos. En estos casos, se puede cuantificar qué porcentaje del presupuesto representan estas actividades.

- Las actividades de tipo “D” son aquellas que no corresponde realizar y efectivamente no se ha programado realizar.

4.6. MAPEO DE ACTORES

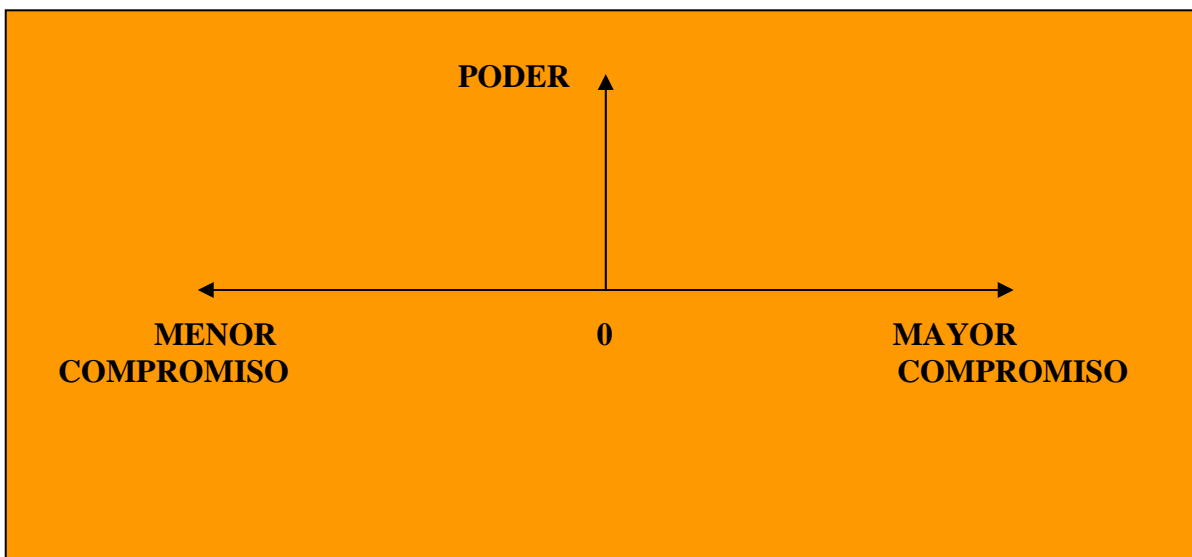
El propósito de esta herramienta es lograr una identificación de los actores o agentes involucrados, a fin de determinar su ubicación estratégica, así como la generación de posibles alianzas estratégicas que contribuyan al logro de los objetivos.

Los pasos a seguir para construir un Mapa de actores son:

1. Identificar (en tarjetas) a los 10 actores más cercanos a la organización.
2. Identificar (en tarjetas) a los 10 actores más alejados de la organización.
3. Ubicar en un eje de coordenadas a cada uno de los actores.
4. Analizar la posición de cada actor, identificando tres grupos: aliados estratégicos, posibles aliados y no aliados.

En el siguiente Cuadro se puede apreciar la figura que sirve para identificar la ubicación de los actores en relación a la organización.

CUADRO 12. MAPEO DE ACTORES



4.7. GENERACIÓN DE ESTRATEGIAS – MATRIZ FODA

A partir de la identificación de los Factores Externos e Internos a la organización es posible determinar posible opciones o alternativas estratégicas que se pueden adoptar según las cuatro situaciones siguientes:

CUADRO 13. MATRIZ FODA

ENTORNO EXTERNO ENTORNO INTERNO		OPORTUNIDADES – O	AMENAZAS - A
		Anotar las oportunidades O1 O2 O3	Anotar las amenazas A1 A2 A3
FORTALEZAS - F		ESTRATEGIAS – FO	ESTRATEGIAS - FA
Anotar las fortalezas F1 F2 F3	<i>Potencialidades.</i> <i>Estrategias Ofensivas.</i> Usar las fortalezas para aprovechar las oportunidades	<i>Riesgos.</i> <i>Estrategias Defensivas.</i> Usar las fortalezas para combatir las amenazas	
DEBILIDADES - D		ESTRATEGIAS - DO	ESTRATEGIAS - DA
Anotar las debilidades D1 D2 D3	<i>Desafíos.</i> <i>Estrategias de Reorientación.</i> Superar las debilidades aprovechando las oportunidades	<i>Limitaciones.</i> <i>Estrategias de Supervivencia.</i> Reducir las debilidades y evitar las amenazas	

- **Estrategias FO:** Fortalezas-Oportunidades. Surgen de la combinación de fortalezas con las oportunidades, señalan las más prometedoras líneas de acción para la organización. Señalan las opciones a emplear utilizando las fortalezas disponibles y así aprovechar las oportunidades existentes.
- **Estrategias FA:** Fortalezas- Amenazas. Se basa en las fuerzas de la organización para enfrentar las amenazas. Señalan las opciones a implementar empleando las fortalezas, ya sean tecnológicas, financieras o administrativas, para minimizar los efectos de las amenazas que enfrenta la organización.
- **Estrategias DO:** Debilidades-Oportunidades. Señalan las opciones a adoptar para aprovechar las oportunidades existentes, pero al mismo tiempo minimizando las debilidades de la organización
- **Estrategias DA:** Debilidades-Amenazas. Representa una seria advertencia, pues se trata de minimizar tanto las debilidades como las amenazas. Señalan las opciones que pueden emplearse para reducir el impacto de las amenazas existentes, dadas las debilidades que se tienen.

Es importante considerar que las opciones o alternativas estratégicas son las que señalan una “ruta” por la que transcurrirán las actividades de la organización, comprometiendo sus recursos.

Algunos errores comunes que se cometen al formular las estrategias son:

- Generar acciones de tipo funcional u operativo y no de tipo estratégico, por ejemplo: “realizar acciones que garanticen la participación de actores en los procesos de reconversión industrial”
- Continuar en el proceso reflexivo sin vislumbrar alternativas concretas (“parálisis por análisis”).

4.8. EVALUACIÓN DE ESTRATEGIAS

Una vez formuladas las principales estrategias, se debe proceder a la evaluación de las mismas:

1. Escoja un número de opciones para las evaluaciones siendo recomendable entre 2 y 5. Trate de ser concreto.
2. Transcriba las Amenazas, Debilidades, Fortalezas, y Oportunidades que identifico en las matrices EFE y EFI.
3. En la Calificación transcriba el valor que asignó en las matrices EFE y EFI a cada factor según el siguiente criterio:
 - -2 : si es una gran Debilidad o Amenaza
 - -1 : si es una Debilidad o Amenaza menor
 - 1 : si es una Fortaleza u Oportunidad menor
 - 2 : si es una gran Fortaleza u Oportunidad
4. Para cada opción estratégica asigne un número entre 0 y 4 (Grado de adecuación) que indique el grado en que dicho factor (Amenaza, Debilidad, Fortaleza, Oportunidad) es favorable a la opción, de acuerdo con los siguientes criterios:
 - 0 : si no es aplicable
 - 1 : si le es poco favorable
 - 2 : si es regularmente favorable
 - 3 : si es favorable
 - 4 : si le es muy favorable
5. En la columna de Puntaje coloque el valor que resulta de multiplicar la Calificación por el Grado de adecuación.
6. Sume los valores de cada columna Puntaje, luego de lo cual podrá determinar un ranking de estrategias. Descarte como opciones las estrategias que han obtenido un puntaje total negativo.

CUADRO 14.

Matriz de Evaluación de Opciones

	Opción estratégica A			Opción estratégica B			Opción estratégica C		
	Calificación	Grado de adecuación	Puntaje	Calificación	Grado de adecuación	Puntaje	Calificación	Grado de adecuación	Puntaje
Oportunidades									
zzz	1	4	4	1	2	2	1	2	2
yyy	2	3	6	2	4	8	2	1	2
xxx	2	1	2	2	3	6	2	2	4
www	2	0	0	2	4	8	2	3	6
vvvv			0			0			0
Amenazas									
uuu	-1	2	-2	-1	2	-2	-1	0	0
tt	-2	1	-2	-2	1	-2	-2	0	0
ssss	-1	3	-3	-1	1	-1	-1	2	-2
r	-2	4	-8	-2	2	-4	-2	1	-2
qqqq	-1	4	-4	-1	3	-3	-1	4	-4
pppp	-2	0	0	-2	0	0	-2	3	-6
Fortalezas									
aaa	2	2	4	2	2	4	2	4	8
bbb	1	1	1	1	4	4	1	2	2
ccc	2	2	4	2	2	4	2	3	6
dd	2	3	6	2	3	6	2	1	2
Debilidades									
eeee	-1	4	-4	-1	1	-1	-1	1	-1
f	-2	4	-8	-2	2	-4	-2	3	-6
ggg	-1	0	0	-1	0	0	-1	2	-2
hhhh	-2	2	-4	-2	2	-4	-2	2	-4
iiii	-1	3	-3	-1	2	-2	-1	0	0
jj	-2	1	-2	-2	3	-6	-2	1	-2
k	-1	2	-2	-1	2	-2	-1	2	-2
Puntaje total			-15,0			11,0			1,0

== == == == ==

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ❑ Consejo Nacional de Descentralización (2004). “Guía para una Planificación Concertada N° 5”. Lima, Perú.
- ❑ Consejo Nacional de Educación (2005). “Hacia un Proyecto Educativo Nacional. 2006 - 2021”. Lima, Perú.
- ❑ Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO- (2005). “Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe” . Santiago de Chile.
- ❑ Cotlear, Daniel –editor- (2006) “Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?”. Banco Mundial. Lima, Perú.
- ❑ Chandler, Alfred (1962). “Estructura y Estrategia”.
- ❑ Drucker, Peter F. (1984). La Gerencia. Editorial El Ateneo. Bs. As. Argentina.
- ❑ Hill, Charles y Jones, Gareth (1996). “Administración estratégica. Un enfoque integrado. Mc Graw – Hill Interamericana S.A. Bogotá, Colombia.
- ❑ Horvarth & Partners (2003) “Dominar el cuadro de mando integral”. Gestión 2000.
- ❑ Ley N° 28044 (2003). Ley General de Educación. Lima, Perú.
- ❑ Ministerio de Economía y Finanzas (2000) “Medición y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública”. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Lima, Perú.
- ❑ Ministerio de Educación. “Plan Estratégico Institucional Reformulado 2004 - 2006 del Ministerio de Educación. Aprobado por Resolución Ministerial N° 0013-2006-ED. Lima, Perú.
- ❑ Ministerio de Educación. “Plan Estratégico Sectorial Multianual 2004-2006”. Aprobado por Resolución Ministerial N° 0486-2005-Ed. Julio 2005. Lima, Perú.
- ❑ Ministerio de Educación (2003). Innovaciones educativas en el Perú. Experiencias del Segundo Concurso de Innovaciones Educativas. Área Pedagógica. Lima, Perú.

- ❑ Ministerio de Educación. Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo (2005). D.S. N° 009-2005-ED. Lima, Perú.
- ❑ Ministerio de Educación (2005) “Indicadores de la Educación. Perú 2004” Unidad de Estadística Educativa de la Secretaría de Planificación Estratégica. Lima, Perú.
- ❑ Mintzberg, Henry (1997). “El Proceso Estratégico. Concepto, contextos y casos”. México.
- ❑ OCDE (2002) “Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados”. París.
- ❑ Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, Perú. Hacia una Educación de calidad con equidad (2005). Lima, Perú.
- ❑ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- (2002) “Manual de seguimiento y evaluación de resultados”. Oficina de Evaluación, New York.

== == == == ==