

Carlos Arcos Cabrera

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN

René Ramírez Gallegos

Secretario General de SENPLADES

Arturo Villavicencio Vivar

Vicerrector del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN

Fernando López Parra

Decano General Académico

Carlos Marchán Romero

Decano General de Investigación

Guadalupe Soasti Toscano

Decana Centro de Educación Continua

María Belén Moncayo

**Subsecretaria de Planificación Nacional, Territorial
y Políticas Públicas, SENPLADES**

Patricia Zambrano

Directora de Planificación y Presupuesto, SENPLADES

Planificación, Desarrollo y Proyectos de Inversión Pública



Planificación Institucional

**Colección
Nuevo Estado**



Primera Edición, 2011

658

I5974a

Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN.

Planificación Institucional / Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN.
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. 1ª. Ed. —Quito:
Editorial IAEN, 2011.

60 p.; 21 x 29,7 cm.; (Colección Nuevo Estado: Gestión por Resultados, N.º 1)

ISBN: 978-9942-07-097-5

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 2. POLÍTICAS PÚBLICAS 3. PLANIFICACIÓN
4. CIUDADANÍA 5. BUEN VIVIR 6. ECUADOR I. Título

© De esta edición: IAEN

Instituto de Altos Estudios Nacionales
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua esq.
Telf: (593) 02 2464201 / 02 2260008
www.iaen.edu.ec

Equipo Académico

Diseño y Programación Curricular:

Fernando Beltrán - SENPLADES
Mario Játiva - IAEN

Redacción de Contenidos:

Patricia Zambrano – SENPLADES
Cecilia Barragán – SENPLADES
Fanny Yanza – SENPLADES
Cristina Pillajo – SENPLADES
Magali Palchisaca – SENPLADES
Fernando Beltrán – SENPLADES
Mario Játiva - IAEN

Edición Pedagógica

Dalia María Noboa C.

ISBN: 978-9942-07-097-5

Impresión:

Imprenta Mariscal
Quito - Ecuador, 2011

Equipo Editorial

Coordinación editorial

Paquita Troya Fernández
(593) 02 2260011. Extensión 208
Correo electrónico: paquita.troya@iaen.edu.ec

Coordinador gráfico y de impresos

David Rivera Vargas

Diseño gráfico y diagramación

David Rivera Vargas

Diseño de colección y portada

Allen Vallejo Carrión

Prohibida la reproducción parcial o total
sin autorización expresa del IAEN.

Debido a la naturaleza de Internet, las
direcciones y/o los contenidos de los
sitios web a los que se hace referencia
en este texto pueden ser modificados o
suprimidos.



Si vas a usar este
libro, sé ético y
cita la fuente.
Trabajamos
para ti

Presentación

Este presente texto constituye un instrumento de orientación para el trabajo teórico y práctico de los estudiantes y/o participantes. Está integrado por la normativa teórico legal y herramientas técnicas que facilitan el aprendizaje de las y los servidores públicos vinculados con la metodología del proceso de planificación institucional.

Este es un documento preliminar en materia de capacitación y como todo producto cultural, es el resultante de esfuerzos de varios actores, en este caso, de dos instituciones del Estado: la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), que ha desarrollado su «Metodología de Planificación Institucional», base de este texto, y el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), el cual, por mandato constitucional, tiene la misión de formar funcionarias/os públicos técnicamente capacitados para la toma de decisiones asertivas.

Está diseñado para trabajar casos reales que involucren el diseño de los planes de las instituciones en las que laboran los participantes y para generar aprendizajes significativos durante los eventos de capacitación que se desarrollarán a nivel nacional, los cuales estarán mediados por expertos en la aplicación de conceptos, procedimientos y herramientas tecnológicas sobre la base de los principios y estrategias metodológicas.

Auguramos éxito a los participantes en este emprendimiento y esperamos que, en el corto plazo, el Ecuador cuente con una masa crítica comprometida con la gestión estratégica del Estado, sobre la base de los criterios de calidad.

MSc. Carlos Arcos Cabrera
Rector
Instituto Altos Estudios Nacionales

René Ramírez Gallegos
Secretario Nacional de Planificación
SENPLADES

Índice

Introducción	09
---------------------------	----

Capítulo I

Base Legal	11
1.1 La Constitución 2008	11
1.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013	12
1.3. El Código de Planificación y Finanzas Públicas	17

Capítulo II

Fundamentos de Planificación	19
2.1 Introducción a la Planificación	19
2.2 Importancia de la Planificación	20
2.3 Plan	20
2.4 Planificación	21
2.5 El ciclo de la planificación	22

Capítulo III

La planificación institucional	23
3.1 Características	24
3.2 Instrumentos de planificación	25
3.3 Pasos para la formulación de la Planificación Institucional	27

Capítulo IV

Formulación del Plan Institucional	29
4.1 Descripción y diagnóstico institucional	29
4.2 Análisis situacional	33
4.3 Elementos orientadores de la institución	37
4.4 Objetivos Estratégicos Institucionales	39
4.5 Diseño de estrategias, programas y proyectos	44

Capítulo V

Programación Anual y Plurianual de la Política Pública	49
5.1 Programación Plurianual de la Política Pública	49
5.2 Programación Anual de la Política Pública	51
Bibliografía	53

Introducción

La Constitución de 2008 posiciona a la planificación y a las políticas públicas como medios para el logro de los objetivos del Buen Vivir. Además, establece como objetivo de la planificación, el propiciar la equidad social y territorial, la promoción de la igualdad en la diversidad, la garantía de derechos y la concertación como principios rectores de la planificación del desarrollo.

La Carta Magna señala que el Plan Nacional de Desarrollo constituye el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, así como la programación y ejecución del presupuesto del Estado.

Estas directrices llevaron a la formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 -2013 – PNBV que es el documento orientador de la gestión pública e indicativo para el sector privado del país. Es alrededor de los grandes Objetivos Nacionales y Políticas definidos en el Plan, que las entidades del Estado deben desarrollar sus planes institucionales y dirigir sus esfuerzos hacia la obtención eficiente de resultados y la implantación de una nueva cultura organizacional.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 tiene un carácter profundamente humanista, persigue ante todo el desarrollo de las capacidades y potencialidades de la población afincadas en el principio de igualdad de oportunidades y derechos para todos y todas, como también el desmontar patrones culturales que inhiben el logro de la autonomía y empoderamiento de las mujeres. La ruta trazada en el Plan, se orienta a la consolidación de una nueva sociedad en la que se permea la solidaridad, la justicia y la paz.

Desde esta perspectiva, el presente texto aporta conceptos y la metodología para la elaboración de planes institucionales y no pretende ser un manual estricto sobre el método de la planificación, sino más bien, un conjunto de consideraciones enfocadas hacia la práctica y desde la práctica, a fin de que cada entidad conforme con su rol y competencia, cumpla su papel en la consecución de las metas nacionales del PNBV.

La metodología permite a las instituciones contar con una guía sencilla para la formulación de la planificación institucional de forma consensuada al interior de cada una de las entidades del Estado y su articulación con el presupuesto. Esto último, de suprema importancia, pues mientras los objetivos, políticas, programas y proyectos identificados en el proceso de planificación pública no se traduzcan en compromisos financieros contemplados en el presupuesto del Estado, no dejan de ser propósitos o buenas intenciones sin ninguna garantía de ejecución.

Finalmente, cabe mencionar que a lo largo de la metodología se propone una serie de instrumentos para el desarrollo de los documentos de planificación, así como varios formatos que deben construirse, pues constituyen el principal insumo para en lo posterior alimentar el Sistema Informático de Planificación de SENPLADES.

Capítulo I

Base Legal

1.1 La Constitución del Estado

ASPECTOS CONSTITUCIONALES SOBRE LA PLANIFICACIÓN

La **Constitución de la República** constituye el marco fundamental que posesiona la planificación del desarrollo como un deber del Estado para la consecución del buen vivir.

Art. 1. El Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, inter-cultural, plurinacional y laico.

Art. 3. Es deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir.

Art. 11. Numeral 2, Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

Art. 35. Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Art. 70. El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley e incorporará el enfoque de género en planes y programas y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.

Art. 147. Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: Numeral 7. Presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente.

Art. 148.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

Art. 280. El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Art. 293. La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía.

Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley.

Art. 341. El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieren consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria de salud o de discapacidad.

Estos artículos de la Constitución confieren a la Planificación para el Desarrollo el carácter de política de Estado.

1.2 El Plan Nacional para el Buen Vivir

PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009 - 2013¹

«Las propuestas contenidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir plantean importantes desafíos técnicos y políticos e innovaciones metodológicas e instrumentales. No obstante, el significado más profundo del Plan está en la ruptura conceptual que plantea con los idearios

¹ Tomado de: Plan Nacional para el Buen Vivir. 2009

del Consenso de Washington² y con las aproximaciones más ortodoxas del concepto de desarrollo».

El Buen Vivir es una apuesta de cambio que se construye continuamente desde esas reivindicaciones por reforzar la necesidad de una visión más amplia. Se trata de superar los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo y aplicar un nuevo modelo económico, cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que promueva una estrategia económica incluyente y democrática; es decir, que incorpore a los procesos de acumulación y redistribución a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado.

Este esquema de planificación nacional implica la construcción de un sólido proceso participativo. En este contexto, la formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir responde a un proceso sostenido de consulta que se inició con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Se caracteriza por la diversidad de actores que formaron parte de él y, en varios momentos, por la integración de veedurías ciudadanas a la ejecución de políticas, grupos focales, consultas ciudadanas, tanto a nivel nacional como territorial. Su formulación también suscitó espacios de diálogo y concertación con los actores sociales e institucionales.

Asimismo, se construye desde las posiciones que demandan la revisión y reinterpretación de la relación entre la naturaleza y los seres humanos, es decir, desde el tránsito del actual antropocentrismo al biopluralismo, en tanto la actividad humana realiza un uso de los recursos naturales adaptado a su (re)generación natural y también desde las reivindicaciones por la igualdad y la justicia social y desde el reconocimiento, la valoración y el diálogo de los pueblos y de sus culturas, saberes y modos de vida.

El Buen Vivir implica reconocer un concepto complejo, vivo, no lineal, pero históricamente construido y que, por lo tanto, estará en constante resignificación. Sobre esa base, sin embargo, podemos aventurarnos a sintetizar qué entendemos por Buen Vivir «la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir presupone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan, de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno –visto como un ser humano universal y particular a la vez– valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a otro). Este concepto de Buen Vivir obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros –entre diversos pero iguales– a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento y, con ello, posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido».

² Salida ideológica a la crisis del capitalismo que surge de una conferencia realizada por el Institute for International Economics, en Washington. 1989

Esta ruptura conceptual que se propone, tiene orientaciones éticas y principios que marcan el camino hacia un cambio radical para la construcción de una sociedad justa, libre y democrática. Las orientaciones éticas se expresan en cinco dimensiones: la justicia social y económica; la justicia democrática participativa; la justicia intergeneracional e interpersonal; la justicia transnacional; y, la justicia como imparcialidad. A su vez, propone desafíos al proyecto de cambio que se pueden sintetizar en:

- a) Construir una sociedad que reconozca la unidad en la diversidad;
- b) Reconocer al ser humano como gregario que desea vivir en sociedad;
- c) Promover la igualdad, la integración y la cohesión social como pauta de convivencia;
- d) Garantizar progresivamente los derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas;
- e) Construir relaciones sociales y económicas en armonía con la naturaleza;
- f) Edificar una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa;
- g) Consolidar relaciones liberadoras de trabajo y de ocio;
- h) Reconstruir lo público;
- i) Profundizar la construcción de una democracia representativa, participativa y deliberativa;
- j) Consolidar un Estado democrático, pluralista y laico.

La ruptura conceptual con el concepto de desarrollo y el modo de Estado se plasman en una Estrategia de mediano plazo que busca construir una «bio-polis ecoturística», cuyo desafío es concretar un nuevo modo de generación de riqueza y re-distribución post-petrolera para el Buen Vivir; la misma que define, para la primera fase de su aplicación durante el período 2009-2013, doce estrategias de cambio:

- I. Democratización de los medios de producción, redistribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización.
- II. Transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir.
- III. Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales.
- IV. Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana.
- V. Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación.
- VI. Conectividad y telecomunicaciones para construir la sociedad de la información.
- VII. Cambio de la matriz energética.
- VIII. Inversión para el Buen Vivir; en el marco de una macroeconomía sostenible.
- IX. Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

- X. Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario.
- XI. Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización.
- XII. Poder ciudadano y protagonismo social.

Con estos fundamentos, el Plan aterriza en elementos concretos y propone una lógica de planificación a partir de los siguientes doce Objetivos Nacionales para el Buen Vivir, los mismos que ya fueron planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y que ahora son actualizados bajo parámetros que se relacionan con el desempeño de las metas nacionales, con las distintas propuestas de acción pública sectorial y territorial, y principalmente con la necesidad de concretar los desafíos derivados del nuevo marco constitucional.

1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.
2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
3. Mejorar la calidad de vida de la población.
4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.
5. Garantizar la soberanía y la paz e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana.
6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.
7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.
8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.
10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.
11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

Este Plan no fue concebido como la suma de partes y elementos dispersos. Tiene una mirada integradora basada en un enfoque de derechos que va más allá de la entrada sectorialista tradicional. Tiene como ejes la sustentabilidad ambiental y las equidades de género, generacional, intercultural y territorial. La armonización de lo sectorial con los objetivos nacionales supuso un gran esfuerzo de coordinación y articulación interestatal para conjugar la problemática, las políticas y las visiones sectoriales con los grandes intereses nacionales.

De igual manera, el Plan refuerza la articulación entre la planificación nacional y territorial al identificar las dinámicas y particularidades específicas para la formulación de políticas públicas. El proceso de formulación de agendas para las siete zonas administrativas de planificación permitió identificar las necesidades de las poblaciones relacionadas con las cualidades, potencialidades y limitaciones de los territorios y desarrollar una propuesta de modelo territorial en el que se expresan los lineamientos para el uso del suelo y las intervenciones estratégicas articuladas a una propuesta nacional.

En su primera parte, el Plan presenta las orientaciones y principios para un cambio radical orientados hacia el Buen Vivir. Luego, incorpora un diagnóstico crítico sobre los procesos económicos, sociales y políticos que han caracterizado al país en las últimas décadas, así como una lectura crítica de los primeros 31 meses de Gobierno. Y, principalmente, propone las transformaciones necesarias para alcanzar, en el mediano plazo, un nuevo modo de acumulación y redistribución para el Buen Vivir.

En su segunda parte, el Plan desarrolla los contenidos de los doce Objetivos Nacionales para el Buen Vivir, actualizados en función de los contenidos constitucionales, los resultados de la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, las agendas y políticas sectoriales y territoriales, las acciones e inversiones públicas y los aportes ciudadanos. En ellos, se definen las políticas y lineamientos de políticas necesarias para la consecución de metas, que permitan hacer un seguimiento de los resultados logrados por el Gobierno. Estas metas, que fueron validadas por las instituciones ejecutoras, rompen con las inercias burocráticas e institucionales y muestran el compromiso del Gobierno Nacional para cumplir con su propuesta de transformación.

En su tercera parte, y en el marco de las innovaciones del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, se incluye la Estrategia Territorial Nacional. Ésta identifica y territorializa las principales intervenciones y proyectos estratégicos nacionales. Se incluyen, como anexos complementarios a la estrategia territorial, una primera versión de las agendas zonales. Dichas agendas constituyen un aporte para un proceso de discusión ampliado, en el que progresivamente, y sobre la base de procesos de información y planificación territorial, se brinde sustento para el diseño de políticas públicas en función de la diversidad propia del país.

En su parte final, el Plan incluye el desarrollo de criterios para la asignación de recursos a través de la formulación del Plan Plurianual de Inversiones. Cabe resaltar que la planificación y la priorización de la inversión pública estuvieron acompañadas de un proceso de análisis, validación y jerarquización de programas y proyectos articulados a las estrategias de mediano plazo y a las políticas definidas en cada objetivo.

La parte instrumental del Plan Nacional para el Buen Vivir es una herramienta flexible y dinámica, en formato magnético, que, además de los contenidos antes descritos, recopila todos los resultados de la participación en las mesas de consulta ciudadana e incluye información adicional al propio Plan, en miras a garantizar su actualización permanente conforme se van formulando políticas complementarias.

Finalmente, es necesario recalcar que el Plan Nacional para el Buen Vivir es un primer paso para la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, cuya finalidad es descentralizar y desconcentrar el poder y construir el Estado Plurinacional e Intercultural. En este afán, y siguiendo las disposiciones constitucionales, el Plan Nacional para el Buen Vivir deja abiertas las puertas e invita a la construcción de los Planes de Vida de los diferentes pueblos y nacionalidades del país, así como a la elaboración del plan de la circunscripción territorial especial de la Amazonía. De la misma forma, y en el marco de sus autonomías, plantea a los gobiernos autónomos descentralizados la articulación con este Plan y la actualización de sus instrumentos de planificación y prioridades de intervención territorial.

El Plan Nacional para el Buen Vivir –Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural– ha sido elaborado a través de la orientación técnica y metodológica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en coordinación con los equipos técnicos de los distintos ministerios y secretarías del Estado y, especialmente, sobre la base de los aportes de ciudadanas y ciudadanos ecuatorianos.

La aprobación del Plan por el Consejo Nacional de Planificación, conformado por representantes de todos los niveles de Gobierno, constituye un hito en la aplicación de la Constitución y en la consolidación de la democracia participativa.»

Gráfico N.º 1

PROCESO LEGAL DE LA PLANIFICACIÓN



1.3 El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas cuyo objetivo es organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, establece:

Art. 4. Se someterán a este Código todas las entidades, instituciones y organismos comprendidos en los artículos 225, 297 y 315 de la Constitución de la República.

Art. 5. Num 1. La programación, formulación, aprobación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas y todos los recursos públicos, se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo de todos los niveles de gobierno en observancia a lo dispuesto en los artículos 280 y 293 de la Constitución de la República.

Art. 5 Num 3. Las entidades rectoras de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar acciones para el efectivo cumplimiento de sus fines.

Art. 9. La planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir; y garantiza el ordenamiento territorial. El ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que incorporará los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad.

Art. 11.- «Del ejercicio desconcentrado de la planificación nacional.- La función ejecutiva formulará y ejecutará la planificación nacional y sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada. Para el efecto, establecerá los instrumentos pertinentes que propicien la planificación territorializada del gasto público y coordinará espacios de coordinación de la función ejecutiva en los niveles regional, provincial, municipal y distrital...».

Art. 14. Enfoques de igualdad.- En el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidades y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos.

Art. 17. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo elaborará los instrumentos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales.

Art. 54.- Las instituciones sujetas al ámbito del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, excluyendo los Gobiernos Autónomos Descentralizados, reportarán a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo sus instrumentos de planificación institucionales, para verificar que las propuestas de acciones, programas y proyectos correspondan a las competencias institucionales y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo definirá el instrumento de reporte. Mediante normativa técnica se establecerán las metodologías, procedimientos, plazos e instrumentos necesarios, que serán de obligatorio cumplimiento.

Decreto Presidencial No. 1011.- A establece:

Art. 4.- DE LA COORDINACIÓN CON SENPLADES.- El Subsecretario de Planificación de cada uno de los Ministerios de la Función Ejecutiva, deberá elaborar la planificación institucional en estricta coordinación con la SENPLADES; para ello deberá realizar la planificación institucional de acuerdo a los lineamientos metodológicos que la SENPLADES apruebe para el efecto.

Capítulo II

Fundamentos de Planificación

2.1 Introducción a la Planificación

Empecemos por definir de manera muy general qué es planificar:

Desde las prácticas de la vida cotidiana personal hasta las prácticas sociales, es fácil constatar que permanentemente confrontamos el hecho, de que en casi todas las actividades humanas los medios y los recursos son escasos y los objetivos por alcanzar son múltiples y diversos (los recursos son limitados y las necesidades ilimitadas). Para resolver esta situación que se da en todos los campos y dominios del quehacer humano, es necesario racionalizar el proceso de toma de decisiones. Este modo de introducir organización y racionalidad en la acción, es lo que se denomina PLANIFICAR.

Sun Tzu, el más antiguo de los estrategas (siglo IV A.C) y que durante veinticinco siglos ha influido en el pensamiento militar del mundo no conoció el término planeación estratégica, él hablaba de la estrategia ofensiva. En el Capítulo VIII (Las Nueve Variables), versículo 9, de su libro El Arte de la Guerra, dice: «El general (strategos) debe estar seguro de poder explotar la situación en su provecho, según lo exijan las circunstancias. No está vinculado a procedimientos determinados.»

Baidaba, en su texto árabe-hindú Calila y Dimna (versión Antonio Chalita Sfair, 1995) escribía sobre las tres cosas en que debía concentrarse la atención del gobernante: 1)«... analizar cuidadosamente los hechos pasados y las razones de su fracaso, hacer un balance de los beneficios y perjuicios que le han traído...»; 2)«Otra reside en el estudio cuidadoso de la situación en su hora presente y de sus aspectos buenos y malos, explotar las buenas oportunidades en tanto pueda, y evitar todo lo que pueda causar pérdidas y fracasos» y 3)«... la tercera de estas cosas reside en el estudio del futuro y de los éxitos o fracasos que a su juicio le reserva, prepararse bien para aprovechar las buenas oportunidades y estar atento contra todo lo que teme».

Más tarde, Nicolás Maquiavelo en su libro «El Príncipe» también explicó la necesidad de la planeación para la realización de un buen gobierno. Aunque hay diversos ejemplos a través de la historia, los precedentes son una muestra representativa acerca de cómo se desarrollaba el pensamiento estratégico.

En la época moderna, al finalizar la segunda guerra mundial, las empresas comenzaron a darse cuenta de algunos aspectos que no eran controlables: la incertidumbre, el riesgo, la inestabilidad y un ambiente cambiante. Surgió, entonces, la necesidad de tener control relativo sobre los cambios rápidos. Como respuesta a tales circunstancias los gerentes comenzaron a utilizar la planificación (planeación) estratégica, terreno del cual, luego, la planeación - planificación pasó al Sector público.

2.2 Importancia de la Planificación

La Planificación es una función básica de la administración que tiene como misión determinar: ¿Qué debe hacerse?, ¿Quién debe hacerlo? y ¿Dónde, cuándo y cómo debe hacerse? para lograr los mejores resultados, en el tiempo apropiado y de acuerdo con los recursos que se dispone.

Para planificar el administrador debe escudriñar en un futuro caracterizado por la incertidumbre, a fin de obtener un conocimiento o una visión lo más aproximada posible de lo que sucederá en ese futuro, para luego definir los planes de acción que sean necesarios para alcanzar los resultados que se desean.

En este sentido, la planificación implica un proceso consciente de estudio y selección del mejor curso de acción por seguir, frente a una variedad de alternativas posibles y factibles de acuerdo con los recursos disponibles.

La actividad de planificar abarca un amplio campo de decisiones que incluye: la definición de un objetivo, la materialización de un plan y programa, la fijación de políticas, la determinación de normas y procedimientos, todos necesarios para el desarrollo eficiente de las operaciones de la institución y del logro de sus objetivos.

En consecuencia se puede definir la Planificación como la concepción anticipada de una actividad de acuerdo con una evaluación racional entre fines y medios. Se dice también, que la planificación es prever el futuro.

La Planificación tiene como objetivo o fin último la eliminación al máximo de los imprevistos, es decir, lograr los objetivos y metas de la institución con el máximo de ventajas, el mínimo de desventajas, el mínimo de riesgos y optimizando al máximo el uso de los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta la institución.

De todo esto se desprende la gran importancia que reviste una Planificación adecuada de las instituciones a fin de que cumplan con sus objetivos, en este caso, con los objetivos institucionales así como con los doce objetivos del PNBV y sus metas.

2.3 Plan

Según varios autores, se lo define:

- a) Plan es «la toma anticipada de decisiones destinada a reducir la incertidumbre y las sorpresas, y a guiar a la acción hacia una situación deseada, mediante una instrumentación reflexiva de medios.» (Ossorio, 2003:16)
- b) (Ortega, cit. por Biblioteca de Economía y Enciclopedia Multimedia Interactiva de Economía, 2006:1), define al plan como no solo un documento de perspectivas y previsiones, sino como el instrumento más eficaz para racionalizar la intervención.

- c) (Miguel, cit. por Biblioteca de Economía y Enciclopedia Multimedia Interactiva de Economía, 2006:1), conceptualiza el Plan como la gestión materializada en un documento, con el cual se proponen acciones concretas que buscan conducir el futuro hacia propósitos predeterminados. Es un documento donde se indican las alternativas de solución a determinados problemas de la sociedad y la forma de llevarlo a cabo determinando las actividades prioritarias y asignando recursos, tiempos y responsables a cada una de ellas. El contenido básico de un Plan es: Justificación del Plan, Visión del Plan, Diagnóstico, Prospectiva, Objetivos, Estrategias, Políticas, Programas y Proyectos del Plan.
- d) «El Plan es el parámetro técnico-político en el que se enmarcan los programas y proyectos, es decir, se convierte en el marco de referencia direccional de la entidad o dependencia. Si bien un plan agrupa programas y proyectos, su formulación se deriva de propósitos y objetivos más amplios que la suma de los programas y proyectos» (UNAM, 2008:5).

De los conceptos anteriores podemos deducir que Plan es un conjunto de orientaciones técnicas y políticas que conducen las acciones hacia la consecución de objetivos y metas de mediano, corto y largo plazo. El Plan incorpora la respectiva asignación de recursos.

2.4 Planificación

- a) «La Planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos. Por ello, cuando se la aplica a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla» (Lira, 2006:1).
- b) «La Planificación del desarrollo supone la formulación de un programa de acción a cargo de las autoridades políticas y económicas de un país que tiene por objeto cumplir metas nacionales concretas dentro de un plazo especificado» (Downes, 2001:9).
- c) La Planificación es un «proceso que pretende racionalizar y regular -parcial o totalmente - la organización del esfuerzo de una sociedad por lograr sus objetivos de desarrollo económico y social» (Timbergen, cit. por Leyton, 2005: 14).
- d) La Planificación para el Buen Vivir, es un curso intencionado de acción, pretende arribar a un orden democrático en el que la orientación del desarrollo se plasme en la voluntad de la mayoría y haga posible la concurrencia de todos los actores y actoras. Se aplica con visión de mediano, corto y largo plazos y tiene como propósito la reducción de las brechas en materia de logros efectivos. Apunta hacia la igualdad, potenciando las capacidades humanas y movilizand o energías desde el Estado, para remediar las disparidades, afincar sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas con sinergias sociales y territoriales positivas. Propone fortalecer la protección de las personas mejorando los mercados laborales como las transferencias y gestión públicas. Busca la igualdad de derechos y oportunidades, la solidaridad con las generaciones venideras, que se respete el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. (CEPAL, 2010: 6-8)

Se puede concluir entonces, que Planificación es diseñar una hoja de ruta que permita construir un futuro deseado, que propenda al desarrollo y a la reducción de las desigualdades y brechas de género, étnico culturales, intergeneracionales, sociales y territoriales, previendo los recursos necesarios para el efecto.

2.5 El Ciclo de la Planificación

El ciclo de la Planificación comprende tres fases: la formulación, la implementación y, el seguimiento y evaluación.

- **Formulación del plan**

Este proceso contempla el diagnóstico y análisis de la realidad en la que opera la entidad y la propuesta de acciones orientadas a modificar el entorno y solucionar los problemas y necesidades identificados.

- **Implementación del plan**

Es la ejecución de las acciones propuestas en el plan conforme con la programación plurianual y anual elaboradas.

- **Seguimiento y evaluación**

Consiste en la verificación oportuna del cumplimiento de las acciones programadas y el análisis de los resultados obtenidos a fin de conocer si el plan, los objetivos y los resultados se corresponden con las necesidades identificadas en la fase de diagnóstico y con la misión de la institución.



Capítulo III

La Planificación Institucional

La Planificación Institucional es el proceso a través del cual cada entidad establece, sobre la base de su situación actual, del contexto que la rodea, de las políticas nacionales, sectoriales y territoriales y de su rol y competencias, cómo debería actuar para brindar de forma efectiva y eficiente servicios y/o productos que le lleven a garantizar derechos a través del cumplimiento de las políticas propuestas y sus correspondientes metas.

El proceso de Planificación Institucional permite establecer el Plan de Desarrollo Institucional de las entidades del sector público. La Planificación Institucional al igual que la planificación del desarrollo se constituye en un proceso técnico - político que explora las condiciones de la entidad, construye su futuro, establece sus logros y procesos críticos en el marco de su mandato legal y social, con el fin de acelerar cambios favorables en los distintos usuarios y destinatarios de las acciones de la entidad pública. El Plan de Desarrollo Institucional se construye a través del proceso de planificación institucional y se constituye en el producto básico de éste.³

El proceso de Planificación Institucional permitirá a cada entidad:

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

³ Planificación Institucional, GTZ, 2009

3.1. Características

De las múltiples definiciones de Planificación existentes se han extraído sus principales características:

- Jerárquica: requiere de voluntad política, es promovida y validada por las autoridades de las entidades. La planificación de cada institución iniciará con el aval de la máxima autoridad de la entidad, quien emitirá un conjunto de directrices y prioridades que orientarán el proceso.
- Dinámica y flexible: es un ejercicio continuo, se desarrolla con una frecuencia determinada. Las intervenciones deben revisarse, retroalimentarse y de ser el caso, modificarse, si lo planificado no está cumpliendo con las metas establecidas para el período.
- Participativa: involucra a actores internos/as de las entidades, tanto del nivel central como del desconcentrado. En el caso de los ministerios, de considerarlo pertinente, se incluirá a actores externos, como pueden ser los Consejos Ciudadanos Sectoriales establecidos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. El proceso de planificación institucional deberá ser participativo e inclusivo ya que cada servidor o servidora, desde su campo de acción, tiene una percepción distinta de los problemas y de las posibles soluciones. En el caso de instituciones con estructuras desconcentradas es fundamental que la planificación institucional involucre tanto a las y los servidores del nivel central como del desconcentrado, pues esto permitirá que todos conozcan el trabajo de los demás y la problemática existente en los otros espacios, que posiblemente son causas o efectos de la realidad de otras unidades. La participación de las servidoras y los servidores de la institución brindará, entre otras cosas, sostenibilidad a la planificación. Es decir, logrará que pese a situaciones de cambio ésta guarde vigencia y continuidad.
- Realista: recopila las necesidades de la institución para la consecución de sus metas y toma en cuenta los recursos disponibles. El Plan debe tener un carácter eminentemente práctico, orientado a la acción y, en última instancia, a la transformación de la realidad en un futuro más o menos inmediato.
- Incluyente: a partir de un enfoque basado en derechos, incorpora los enfoques territorial y de igualdad (de género, étnico-cultural, generacional, de discapacidad y movilidad).
- Sistémica:

La Planificación Institucional debe cumplir con el mandato constitucional (Artículo 3, numeral 5), para la consecución de los doce objetivos del PNBV. La Planificación Institucional responde a un marco de planificación superior definido normativamente por el Sistema Nacional de Planificación. No se desarrolla en el vacío, sino que responde y debe articularse a las políticas públicas de mayor nivel definidas en los planes de desarrollo y en los planes sectoriales. Cada institución, al momento de formular su «intención estratégica», es decir, de llevar adelante su Planificación Institucional que se plasma en el Plan de Desarrollo Institucional (PDI), debe identificar y definir el marco de planificación superior al que debe responder.⁴

⁴ Planificación Institucional, GTZ, 2009

3.2 Instrumentos de Planificación

Gráfico N.º 3
ALINEACIÓN INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN



Fuente: Formulación de Políticas Públicas Sectoriales, documento borrador

Elaboración: Dirección de Planificación SENPLADES

A fin de que exista una verdadera articulación entre la Planificación Nacional, la Planificación Institucional y el Presupuesto, la Planificación Institucional debe incorporar a partir de sus elementos orientadores (Misión, Visión y Objetivos Estratégicos Institucionales) las directrices provenientes de la Constitución, del Plan Nacional de Desarrollo, de las Agendas y Políticas Sectoriales, así como de las Agendas Zonales y las Agendas para la Igualdad y concretar la acción pública en la Programación Plurianual de la Política Pública (PPPP) y la Programación Anual de la Política Pública (PAPP).

A continuación se definen cada uno de los instrumentos enunciados:

Gráfico N.º 4

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Plan Nacional de Desarrollo:

Es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos. Coordinará las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados.

Agendas Sectoriales:

Las Agendas Sectoriales constituyen instrumentos de coordinación sectorial que definen las políticas públicas, programas y proyectos emblemáticos a mediano plazo y se establecen como el nexo entre el PND y las políticas de los Ministerios ejecutores y entidades coordinadas.

Políticas sectoriales:

Las políticas sectoriales de las entidades coordinadas operan en armonía con la Constitución, la Estrategia de Largo Plazo - ELP, el Plan Nacional de Desarrollo -PND y las Agendas Sectoriales. Las políticas sectoriales orientan el ejercicio de la facultad de la rectoría ministerial, definen las prioridades sectoriales y facilitan los procesos de priorización de la Inversión Pública. Son además, instrumentos para la retroalimentación con la Agenda Sectorial correspondiente. Estas políticas deben considerar la dimensión territorial y los enfoques para la igualdad y ambiental.

Agendas Zonales:

Las Agendas Zonales buscan coordinar la presencia del Estado, sus acciones e intervenciones en cada una de las zonas de planificación, jerarquizando los principales programas y proyectos sectoriales para hacer más eficiente la acción del Estado.

Agendas para la Igualdad:

Sobre la base de un diagnóstico específico, a cada enfoque, formulan políticas y lineamientos para la igualdad por ser transversalizados en la dimensión sectorial y territorial de la planificación, identificando programas y proyectos para la reducción de brechas, así como vacíos en la acción pública.

Fuente: Formulación de Políticas Públicas Sectoriales, documento borrador

3.3 Pasos para la formulación de la Planificación Institucional

El proceso de planificación institucional involucra el desarrollo de los siguientes pasos:

a) **Descripción y diagnóstico institucional**

Comprende el análisis de las competencias y atribuciones otorgadas a la institución así como también conocer la realidad en la cual opera.

b) **Análisis situacional**

Consiste en el conocimiento y análisis del ambiente externo (nacional e internacional) y principalmente del sector al cual pertenece.

c) **Declaración de elementos orientadores**

La misión, visión, los valores y los objetivos estratégicos constituyen elementos orientadores para el accionar institucional.

Los Objetivos Estratégicos son los puntos futuros adonde la institución pretende llegar y cuyo logro contribuye al cumplimiento de las políticas sectoriales y, a través de éstas, al Plan Nacional de Desarrollo.

d) **Diseño de estrategias, programas y proyectos**

Las estrategias constituyen los medios que permiten plantear los cursos de acción factibles y necesarios para el logro de objetivos y metas institucionales y por ende, al cumplimiento de la política pública.

Esta fase permite identificar el conjunto de acciones destinadas al cumplimiento de los objetivos y la determinación de recursos requeridos para este fin.

e) **Programación Plurianual y Anual de la Política Pública**

Es la proyección en el tiempo de las acciones previstas en el plan formulado. En este instrumento se plasman las metas esperadas para cada uno de los objetivos definidos, las líneas de acción para un período de gobierno (cuatro años) y la inversión prevista para el mismo lapso. Adicionalmente, se desglosa en ciclos anuales.

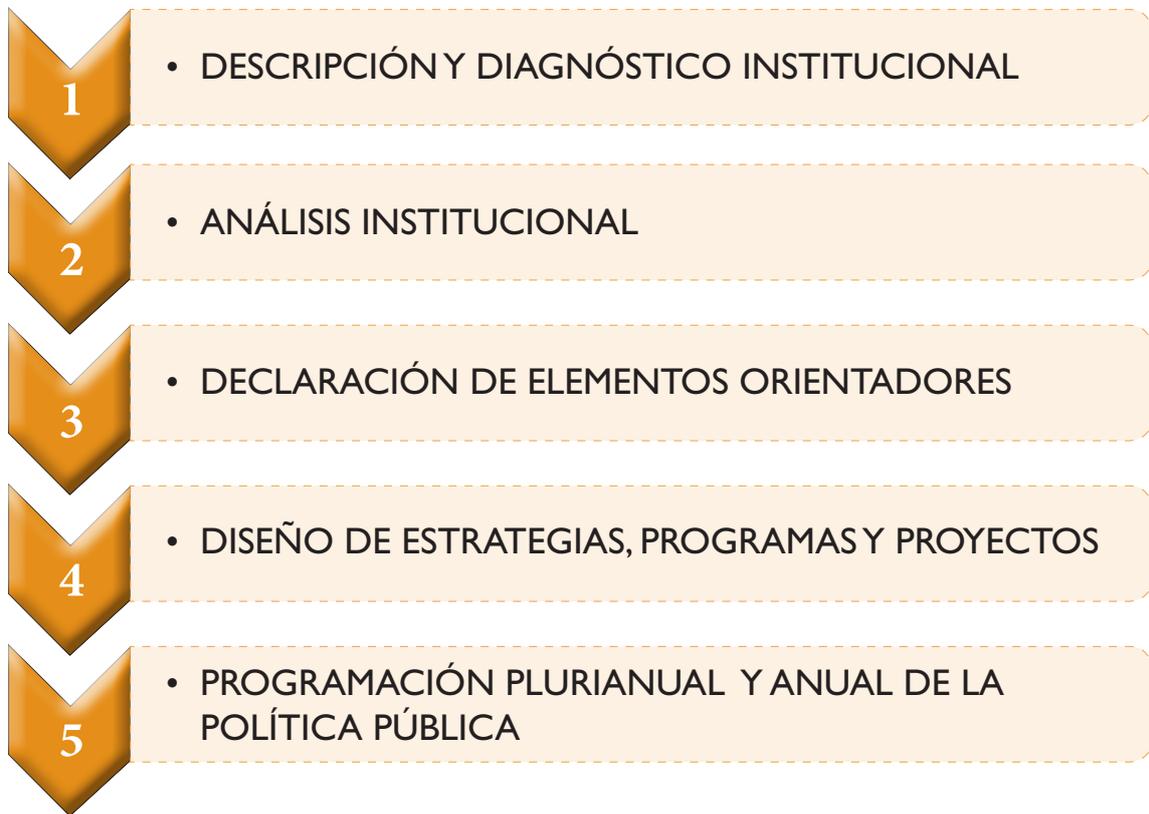
El desarrollo de la Planificación Institucional y la sistematización de la misma a través de la formalización de una serie de pasos⁵, por parte de cada una de las entidades públicas, permitirá a éstas contar con una herramienta que clarifica la orientación y el rumbo futuro de la institución, proporcionando una base sólida para la definición de líneas de acción estratégicas y la toma de decisiones.

Como resultado de este proceso, se espera que las organizaciones del Sector público estructuren un documento de planificación institucional cuyo alcance llegue hasta la identificación de proyectos, recursos y su programación plurianual y anual. La estructura del mismo se describe más adelante.

⁵ Todos los pasos o fases de la planificación deben estar permeados por el enfoque de género, étnico cultural, intergeneracional, movilidad humana.

Gráfico N.º 5

PASOS DE LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL



Capítulo IV

Formulación del Plan Institucional

La elaboración de la Planificación Institucional no será posible si no se cuenta con el liderazgo y apoyo irrestricto de la máxima autoridad institucional, además debe convocar al mayor número de personas de la entidad; de esta forma, la estrategia formulada durante el proceso de planificación será conocida y entendida por los y las servidores/as facilitando su empoderamiento y compromiso para alcanzar los objetivos planteados.

Es recomendable desarrollar un taller de trabajo en el que todas las unidades administrativas de la institución tengan representatividad. Es importante además contar con los usuarios y/o beneficiarios considerados en su diversidad de género, étnica cultural, intergeneracional, movilidad humana, capacidades diferentes, de los bienes o servicios que la entidad genera, a fin de conocer sus apreciaciones respecto a la organización y cómo califican la oportunidad y la calidad de los productos y/o servicios que reciben.

Las nuevas estructuras de las organizaciones, más planas y con menos niveles jerárquicos, requieren una interacción mayor entre las personas, que solo puede lograrse con una actitud cooperativa y no individualista.

La necesidad de trabajar en equipo llegó de la mano de propuestas como Calidad Total, sistemas integrados de gestión, reingenierías y procesos de cambio...⁶

4.1 Descripción y diagnóstico institucional

4.1.1 Descripción de la institución

La descripción de la institución nos permitirá conocer la razón de existir de cada entidad e identificar su papel en el desafío de alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello, es fundamental partir de su historia, marco legal, rol, competencias y atribuciones.

- **Breve descripción histórica de la institución**

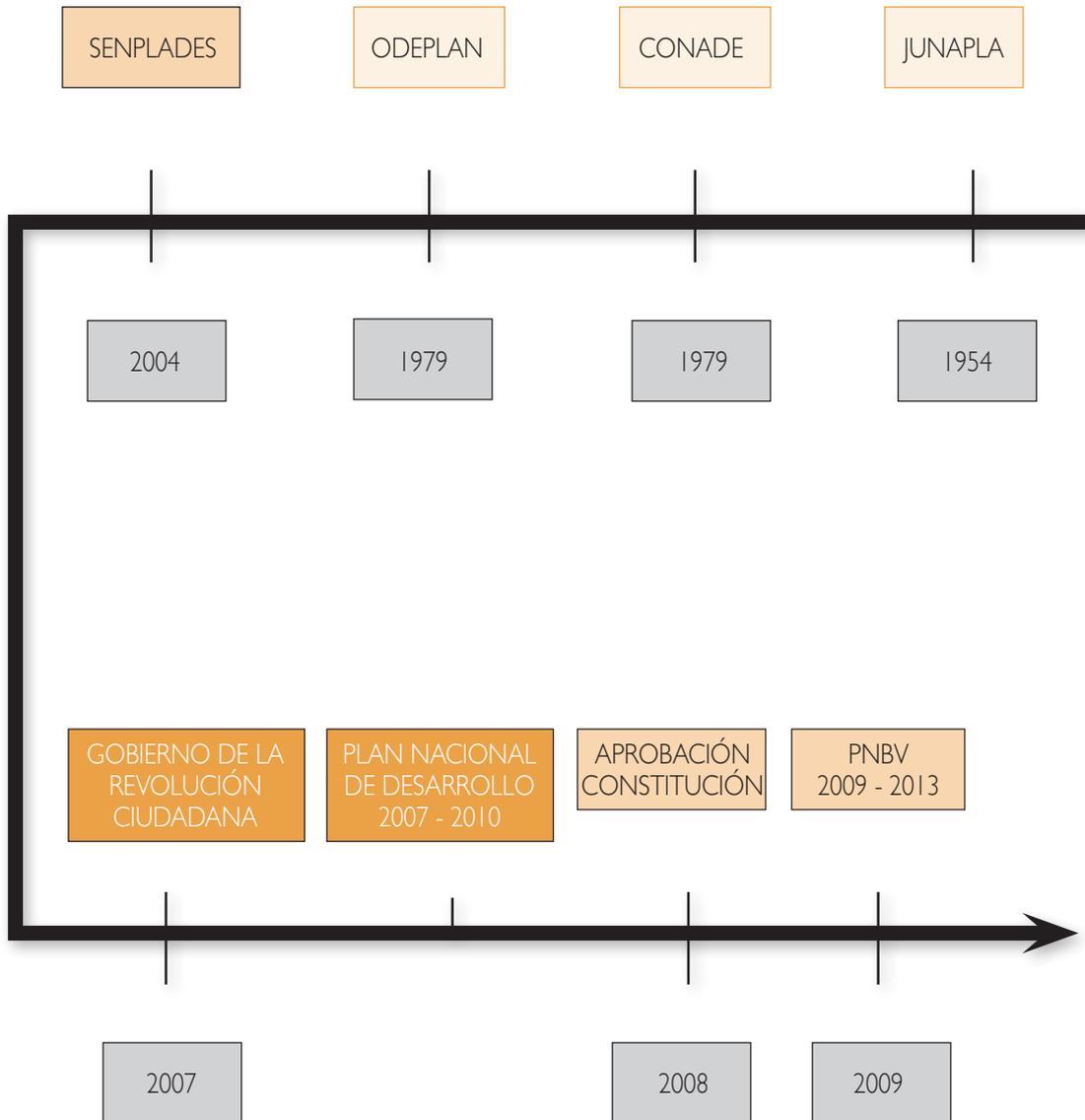
La recopilación de la HISTORIA INSTITUCIONAL, requiere investigar y reunir toda la información sobre el MARCO LEGAL que ha regulado y regula el funcionamiento de la dependencia, así también los instrumentos (leyes/decretos/resoluciones) que hayan variado esta creación a lo largo del tiempo y los actores claves, especificando el papel que desempeñaron o desempeñan en el proceso.

⁶ <http://www.gestipolis.com/recursos/documentos/fulldocs/rrhh/wequch.htm>

Con la información obtenida se construirá una línea de tiempo tal como muestra el ejemplo:

Gráfico N.º 6

LÍNEA HISTÓRICA DE LA DESCRIPCIÓN DE LA INSTITUCIÓN



Fuente y Elaboración: Dirección de Planificación y Presupuestos

- **Competencias, facultades, atribuciones y rol**

Para ministerios o secretarías de Estado, deberán incluirse sus competencias, facultades, atribuciones y el rol, que serán tomados de la matriz de competencias trabajada conjuntamente con la SENPLADES (Subsecretaría General de Democratización del Estado).

Gráfico N.º 7

COMPETENCIAS, FACULTADES, ATRIBUCIONES Y ROL

Competencias:

Son el conjunto de acciones o actividades que en forma exclusiva o compartida realizan legítimamente uno o varios niveles de gobierno. Son componentes de un sector en los cuales una institución o nivel de gobierno tiene capacidad o potestad de ejercicio.

Por ejemplo, en el caso de salud podrían ser:

Vigilancia de la salud pública.

Gestión de la salud.

Provisión de servicios de salud.

Facultades:

Son las capacidades para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Por ejemplo:

Nivel	Facultad
Planta Central	Rectoría, regulación y planificación
Subsecretarías Regionales	Regulación, coordinación
Direcciones Provinciales	Coordinación, control y gestión
Direcciones Parroquiales	Gestión

Atribuciones:

Son las actividades que los ministerios sectoriales desarrollan para la ejecución de sus competencias, en función de sus productos y servicios. Ejemplo: para el Ministerio de Salud, una de sus atribuciones será: «Formular y ejecutar la política integral de salud del país»

Rol de la institución:

Es el papel que cumple cada entidad para orientar su gestión hacia el cumplimiento del mandato constitucional y las políticas nacionales.

4.1.2 Diagnóstico Institucional

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

Este análisis considera aspectos como:

- **Planificación**

Determinar si la entidad tiene planes (estratégico, operativo, etc.) y si estos son claros y adecuados; las estrategias y servicios institucionales son consistentes con las políticas públicas; existen mecanismos y/o procesos de seguimiento y evaluación sobre la base de objetivos y metas que permitan evaluar permanentemente la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios de la entidad; y, de existir planes, se cuenta con financiamiento.

- **Estructura organizacional**

Evaluar si las unidades administrativas responden a los procesos que la entidad ejecuta; existe adecuada cooperación intrainstitucional; su operatividad es desconcentrada, descentralizada, etc.; su modelo de gestión implementado está acorde al tipo de estructura ministerial asignado.

- **Talento humano**

Analizar si la entidad cuenta con el personal suficiente; es persona competente para desempeñar su función; existe compromiso con la institución; las políticas y procedimientos de selección, capacitación y manejo del personal son adecuados.

- **Tecnologías de la información y comunicaciones**

Identificar si dispone de infraestructura tecnológica adecuada; cuenta con sistemas de información para los procesos agregadores de valor; los sistemas informáticos de soporte a los procesos de apoyo son adecuados.

- **Procesos y procedimientos**

Evaluar si la gestión se desarrolla por procesos; existen manuales de procesos y procedimientos; los procesos son ágiles y simplificados; los procesos de apoyo administrativo y financiero funcionan adecuadamente.

4.1.3 Insumos

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

Esta documentación debe obtenerse con anterioridad a la reunión o taller de planificación, pues es uno de los insumos por emplearse.

4.1.4 Procedimiento

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

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

4.2. Análisis situacional

4.2.1 Análisis de contexto

Para alcanzar concreciones respecto al estado actual de la entidad y del sector al que pertenece, el método puede ser distinto en función del nivel de madurez en los análisis de la realidad disponibles y de la disponibilidad de información en este mismo sentido.

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

- **Político**

Contextualiza el entorno político en el que la institución desarrolla sus acciones. Este análisis es fundamental, ya que la situación política y jurídica permite dar continuidad a las intervenciones e incide en el desarrollo nacional. Asimismo, influye en la consolidación de las capacidades institucionales.

- **Económico**

Caracteriza el entorno económico que le rodea y la situación de la institución en cuanto a fuentes de financiamiento, la disponibilidad de recursos para desarrollar las acciones, programas y proyectos que le permitirán cumplir con lo establecido en las políticas nacionales y sectoriales.

- **Social**

Incluye el análisis de la población tomando en cuenta la diversidad de género y étnico cultural, a la que la institución encamina sus acciones. En este punto es fundamental

considerar que la Carta Magna establece que los grupos de atención prioritaria (mujeres embarazadas, personas con capacidades especiales, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas privadas de la libertad, emigrantes y refugiados) recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

- **Tecnológico**

El acelerado desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones TIC, abre un abanico de oportunidades que las instituciones deben identificar para aprovecharlas e incorporarlas en la gestión como medio para una administración pública más eficiente que ofrezca productos y servicios de calidad para la sociedad ecuatoriana.

- **Cultural**

Si se considera que la Constitución establece que el Estado ecuatoriano es plurinacional e intercultural, con identidades diversas, las instituciones deben incluir un análisis minucioso de los factores culturales y del ámbito de acción de la misma, que le permitirán aportar al mandato constitucional y reducir las brechas de género, generacionales, étnico-culturales, sociales y económicas existentes y orientar la gestión institucional hacia el fortalecimiento de la interculturalidad, como principio básico para el afianzamiento de la democracia inclusiva y garantía de derechos.

4.2.2 Análisis sectorial y diagnóstico territorial

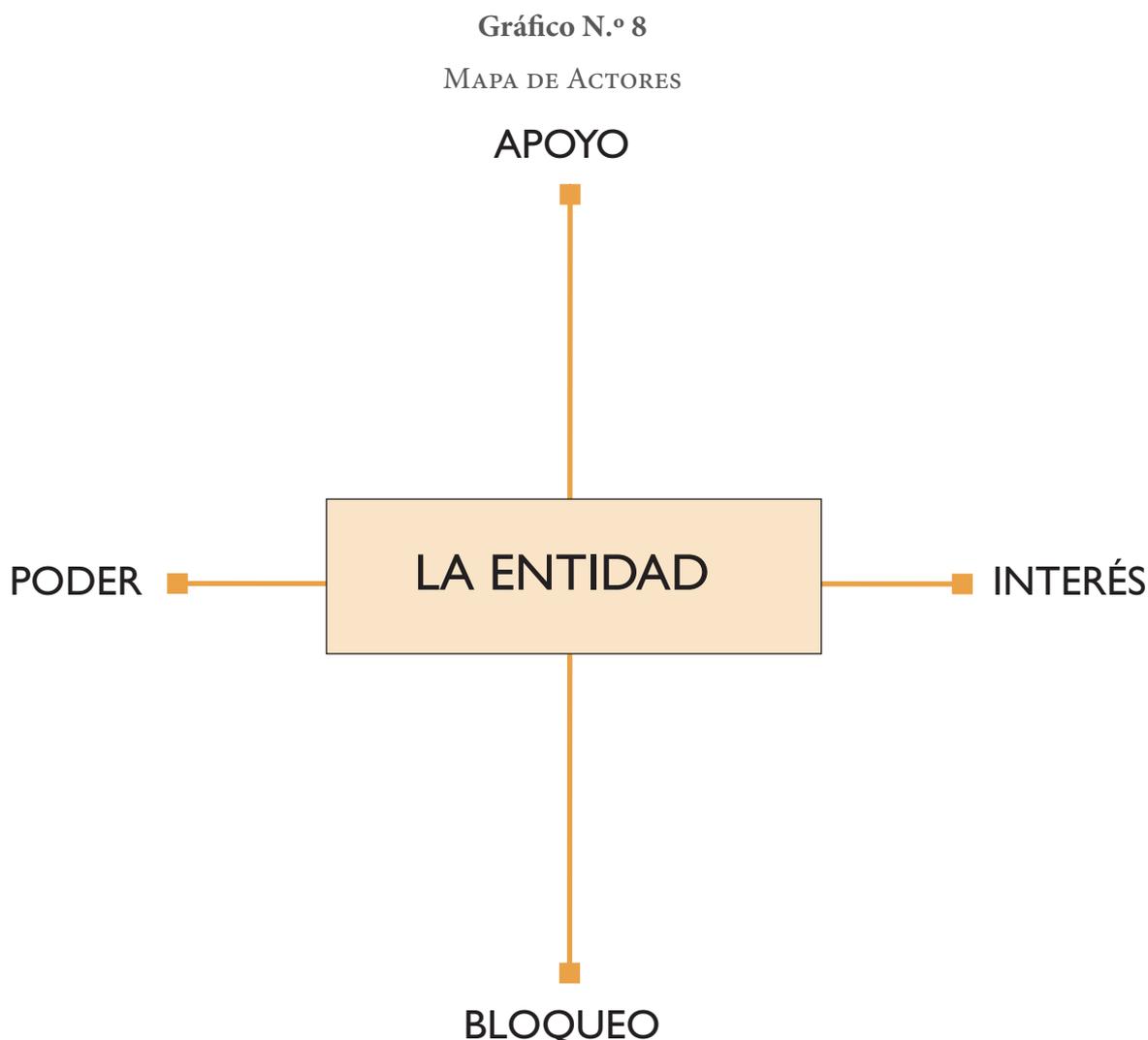
Es muy importante que la institución realice un análisis a profundidad del sector al que pertenece. Éste comprende la identificación y cuantificación de las principales variables que permiten determinar las condiciones del sector en cada entidad territorial.

El examen de las variables propias del respectivo sector, asociadas al problema, puede contribuir sustancialmente a su dimensionamiento real y mejor conocimiento de la situación. Ello permitirá, posteriormente, determinar las acciones que cada sector puede aportar a la solución del problema o problemas prioritarios, con sus recursos y capacidad de ejecución, dentro de una visión integral tanto de la problemática, como de su solución⁷.

4.2.3 Mapa de actores

Los actores y actoras sociales son las diferentes personas e instituciones que actúan e inciden en el medio en el que se desenvuelve la institución. Éstos pueden influenciar la inercia de la institución, tanto en el logro de transformaciones como en la permanencia del status quo. El análisis e identificación de éstos permitirá a la institución planificar tomando en cuenta los efectos de las relaciones con otros actores, así como definir las medidas necesarias para desarrollar con éxito sus acciones. Algunos tipos de actores sociales son: instituciones y empresas públicas, empresas privadas, comunidad, contratistas, personas naturales, entre otros.

⁷ Métodos de Planificación Territorial - UPLACED



Fuente y Elaboración: Dirección de Planificación y Presupuestos SENPLADES

4.2.4 Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas)

La exploración de los factores positivos y negativos, internos y externos que tienen efectos sobre la institución permitirá elaborar un estudio estratégico en el que se identificarán las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la entidad.

- Fortalezas: son las características positivas internas que deberán potenciarse para lograr una gestión eficiente e impactos nacionales positivos.
- Oportunidades: son características positivas externas. Constituyen factores del medio que deberán aprovecharse para el beneficio de la institución.
- Debilidades: son deficiencias internas de la institución, en las que se debe trabajar para cambiarlas o eliminarlas.
- Amenazas: son situaciones negativas externas, que inciden en el accionar de la institución, que si bien no pueden cambiarse, deberán tomarse en cuenta para minimizar su impacto.

El gráfico muestra un ejemplo de aspectos identificados en el análisis FODA.

Gráfico N.º 9
ANÁLISIS FODA



Fuente y Elaboración: Dirección de Planificación y Presupuestos SENPLADES

4.2.5 Insumos

- Descripción y diagnóstico institucional (resultados de las encuestas, entrevistas y grupos focales)
- Análisis del entorno: interno y externo
- Análisis sectorial y diagnóstico territorial

4.2.6 Procedimiento

A partir de este componente se recomienda trabajar en un taller, el que debe ser participativo e incluyente.

Es importante contar con el análisis situacional (interno y externo) como insumo para iniciar el desarrollo del FODA. El equipo responsable del proceso de planificación debe preparar previamente esta información y socializarla en el pleno del taller antes de iniciar la identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

Se conformarán grupos de trabajo, cada uno de ellos identificará un aspecto: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Concluido el tiempo asignado, los equipos procederán a presentar en plenaria los resultados del trabajo en grupo, analizándose un tema a la vez.

El equipo de planificación, deberá consolidar y redactar los enunciados finales que reflejarán el trabajo de todo el personal.

4.3. Elementos orientadores de la institución

Los elementos orientadores permiten determinar a dónde queremos ir como institución, posibilitan direccionar la acción de cada entidad hacia los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, las Agendas Sectoriales, Zonales y para la Igualdad, y a las Políticas Sectoriales.

Son elementos orientadores de la institución:

4.3.1 Visión

Es una imagen proyectada del futuro deseado por la organización, es una declaración general que describe el estado al que la institución desea llegar dentro de los próximos años.

La construcción y formulación de la Visión se nutre de los distintos puntos de vista de las y los servidores y determina cómo debe ser la institución para cumplir con el marco constitucional y el Plan Nacional de Desarrollo.

Debe cumplir con las siguientes características:

- o Es positiva, alentadora y comunica entusiasmo.
- o Apela a valores e intereses comunes.
- o Proyecta sueños, persigue un futuro mejor.
- o Dimensiona el tiempo, propone un tiempo para alcanzar el futuro deseado.
- o Es realista, en la medida de lo posible.

Para su elaboración, se deben responder las siguientes preguntas básicas:

- o ¿Qué políticas nacionales se desea y se debe implementar como institución (Plan Nacional de Desarrollo, Agendas y Políticas Sectoriales)?
- o ¿Qué contribuciones específicas brindaremos a la sociedad desde nuestro ámbito de acción?
- o ¿Qué cambios queremos propiciar con las acciones institucionales, para superar inequidades y desigualdades para fomentar sociedades justas y democráticas y para desmontar patrones culturales que perennizan exclusión y marginación de amplios sectores de la población?

4.3.2 Misión

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

La Misión abarca al ámbito de acción de la institución y a todos los niveles de la misma. Ésta responde a la naturaleza de sus actividades y a la población a la que sirve; y se caracteriza por:

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

Para su formulación se debe responder cuatro preguntas básicas:

- ¿Quiénes somos?
- ¿Qué buscamos?
- ¿Qué necesidades se deben satisfacer?
- ¿Cómo se satisfacen estas necesidades?

4.3.3 Valores

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

- ¿Qué ventajas ofrece la forma en la que hacemos nuestro trabajo?
- ¿Cuál es la forma en la que hacemos nuestro trabajo?
- ¿Cuál es la forma en la que deberíamos hacer nuestro trabajo?

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

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

4.3.4 Insumos

- a) Descripción de la institución, breve revisión de los contenidos obtenidos de la recopilación de información histórica de la entidad
- b) Rol, competencias, facultades y atribuciones o función principal y funciones secundarias.

4.3.5 Procedimiento

Se estructurarán grupos de trabajo, cada uno de ellos trabajará en la definición de Misión, Visión y Valores, respectivamente. Los resultados obtenidos se expondrán en una plenaria a fin de enriquecer las ideas y propuestas elaboradas por ellos.

El equipo de planificación, deberá consolidar y redactar los enunciados finales que reflejarán el trabajo de todo el personal.

4.4. Objetivos Estratégicos Institucionales

Describe los resultados que la institución desea alcanzar en un tiempo determinado, hacia dónde deben dirigirse los esfuerzos y recursos. Los objetivos estratégicos institucionales – OEI, deben responder al Plan Nacional de Desarrollo, a las Agendas y Políticas Sectoriales, así como a las Agendas Zonales y Agendas para la Igualdad, sobre la base del rol, competencias o funciones que le fueron asignadas a la institución.

Para elaborar un Objetivo Estratégico Institucional se observarán las políticas que la entidad debe implementar desde su accionar, dependiendo de la naturaleza de la institución. Así:

- Los ministerios sectoriales o secretarías, deben elaborar sus documentos de política sectorial y, en caso de tener la responsabilidad de su ejecución, éstas serán estructuradas como Objetivos Estratégicos Institucionales.
- Las entidades que no son ministerios y pertenecen a la Función Ejecutiva, deberán formular sus Objetivos Estratégicos Institucionales sobre la base de sus competencias y el análisis de los siguientes instrumentos:
 - o Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013
 - o Agendas y Política Sectorial
 - o Agendas Zonales y para la Igualdad
- Aquellas entidades que pertenecen a otras funciones del Estado, deberán formular sus objetivos estratégicos institucionales directamente alineados al Plan Nacional de Desarrollo y en función de sus competencias.

Se debe recordar que los Objetivos Estratégicos Institucionales son de mediano y largo plazo. Estos deben partir de las siguientes preguntas básicas:

¿Qué es lo que se desea o se debe lograr para alcanzar un cambio sustancial en el sector? (considerando la visión de la institución)

¿Cuáles son las prioridades de la institución?

¿Qué debe ser resuelto con urgencia?

Los Objetivos Estratégicos Institucionales deben ser consistentes con la Misión y ser el desglose de la Visión. Además, deben cumplir ciertas características como: estar claramente definidos, ser medibles, realistas y coherentes.

Para redactar los Objetivos Estratégicos Institucionales se debe considerar que estos siempre se formulan en infinitivo.

A continuación se ejemplifica la formulación de los Objetivos Estratégicos Institucionales a partir del alineamiento a los instrumentos de política:

- **Ministerio de Educación:**

PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR	
OBJETIVO	POLÍTICA
2.- MEJORAR LAS CAPACIDADES Y POTENCIALIDADES DE LA CIUDADANÍA.	2.2 Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de estudios.

AGENDA SOCIAL 2009 – 2011
POLÍTICA SECTORIAL
«Mejorar progresivamente la calidad de la educación en todos los niveles y modalidades» (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2010: 39)

PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN
POLÍTICA SECTORIAL
Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.

El objetivo estratégico formulado es:

«Mejorar la calidad y equidad de la educación e implementar un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas».

• **Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda:**

PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR	
OBJETIVO	POLÍTICA
3. MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN.	3.6 Garantizar vivienda y hábitat dignos, seguros y saludables, con equidad, sustentabilidad y eficiencia.

AGENDA SOCIAL 2009 – 2011
POLÍTICA SECTORIAL
«Garantizar el acceso universal a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna en el marco de un modelo territorial policéntrico, equilibrado y equitativo; que considere la función social y ambiental de la propiedad, estableciendo estrategias diferenciadas de apoyo a los distintos grupos sociales, priorizando los estratos de menores ingresos». (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2010: 43)

POLÍTICA SECTORIAL
«Facilitar los mecanismos para el acceso universal a la vivienda adecuada y servicios básicos con énfasis en grupos de atención prioritaria». (MIDUVI, 2010: 1)

El Objetivo Estratégico correspondiente es:

«Facilitar las condiciones que hagan posible que las familias con menores ingresos puedan acceder a una vivienda digna o mejorar la vivienda precaria que poseen». (MIDUVI, 2010: 1)

4.4.1 Indicadores

Los indicadores resultan de la definición de variables críticas⁸ para cada objetivo estratégico institucional, por lo que una vez definido el indicador, se establecerán las metas con las que se podrá evaluar si el objetivo se cumplió o no.

Los datos obtenidos mediante los indicadores nos permiten estudiar la evolución de la meta, y pueden ser medidos en valores absolutos, tasas etc. En los casos en los que aplique, los indicadores deberán territorializarse, desagregarse por sexo, pueblos y nacionalidades, etc.

Para determinar el avance de los objetivos estratégicos institucionales se definen indicadores intermedios o de resultado, que son aquellos que nos permiten medir los resultados obtenidos (directos o indirectos) de las actuaciones. «Mide los efectos directos o inmediatos, la calidad y el rendimiento de la realización de una acción» (SENPLADES & Ministerio de Finanzas, 2011:32)

⁸ Se consideran variables críticas, aquellas variables que permiten corroborar el logro de los objetivos.

Los indicadores deben ser explícitos, confiables, comparables, replicables, por ello deben contar con fuentes periódicas de información.

Ejemplos:

- Número de alumnos por cada aula en el área rural, desagregado por sexo
- Número de familias beneficiadas con bono de vivienda o titulación, por provincias
- Número de mujeres con título de propiedad de la vivienda

Los Indicadores o medidas pueden ser clasificados según:

- Los medios y los recursos
- Los resultados y los productos
- Los usuarios o clientes
- El contexto

De esta manera podemos hablar de los siguientes tipos de indicadores:

- Internos a cada conjunto: Indicadores de estructura.
- Relaciones Medios – actividad
- De resultados o satisfacción de usuarios
- De resultados hacia el contexto

4.4.2 Meta

Es la expresión concreta y cuantificable de las variables críticas de los Objetivos Estratégicos Institucionales

Las Metas deben ser alcanzables, cuantificables, realistas, cronológicamente limitadas y reflejar los compromisos adquiridos por la institución. En el caso de los ministerios, las metas de los Objetivos Estratégicos Institucionales serán los de la política sectorial dependiendo de la entidad.

Las Metas deberán desglosarse con enfoque territorial y de igualdad⁹, siempre que sea aplicable. Ejemplo:

- Disminuir el hacinamiento estudiantil en el área rural, a 17 alumnos por aula a diciembre de 2015.

⁹ Enfoque territorial: nacional, provincial, cantonal, parroquial, zonal.
Enfoque de igualdad: Género, pueblos y nacionalidades, personas con discapacidad, etario, movilidad humana.

Gráfico N.º 10

ZONAS CRÍTICAS DEL HACINAMIENTO ESTUDIANTIL EN EL ÁREA RURAL

Parroquia	Alumnos	Aulas	Alumnos/ Aula	Nuevas Aulas Rurales
Tena	5783	195	30	36
Anconcito	2427	71	34	26
Rocafuerte	2005	64	31	16
San José de Ancón	2003	64	31	16
Puná	1848	58	32	16
San Carlos	1089	28	39	16
El Rosario	1526	46	33	15
Huachi Grande	1383	41	34	14
Uyumbicho	1219	36	34	13
Salinas	701	16	44	12
La Tola	998	30	33	10
Chillogallo	1345	44	31	10

Elaboración: SENPLADES, 2010

Fuente: AMIE 2009- MINISTERIO DE EDUCACIÓN

4.4.3 Línea Base

Es la situación actual, una foto de la realidad. La Línea Base puede ser medida en porcentaje, número, tasa, etc., convirtiéndose en una primera medición o punto de partida del mismo. Esta tiene un carácter cuantitativo, y nos servirá como punto de comparación con los logros alcanzados en función de las metas propuestas por la institución.

Es importante crear una cultura de estudio, análisis y recopilación de la información que la institución procesa, como insumo para la creación de sus líneas de base propias.

La Línea de Base debe levantar información desagregada por sexo e incorporar un análisis de las zonas o puntos críticos (en caso de ser aplicable).

Ejemplo:

Alumnos por aula en el Área Rural - Año 2009

Alumnos en el Área Rural	Aulas en el Área Rural	Promedio Nacional de alumnos por aula en el área rural
1.146.952	69.372	25 - 45

Fuente: AMIE 2009

Elaboración: Dirección de Planificación y Presupuesto

4.4.4 Insumos

- a) Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013
- b) Agendas y Política Sectorial
- c) Agendas Zonales y para la Igualdad
- d) Misión y Visión institucional

4.4.5 Procedimiento

Es recomendable que el desarrollo de los objetivos estratégicos se trabaje en un taller; el que debe ser participativo e incluyente.

Se estructurarán grupos de trabajo, en los que se analizarán las políticas del PNBV, las políticas intersectoriales de las Agendas y las políticas sectoriales, a las que debe alinearse la entidad con su misión y visión y se propondrán objetivos que se expondrán en una plenaria a fin de consolidar las propuestas y que éstas sean validadas por la máxima autoridad.

El equipo de planificación, deberá consolidar y redactar los enunciados finales que reflejarán el trabajo de todo el personal.

4.5. Diseño de estrategias, programas y proyectos

4.5.1 Estrategias

A partir de la elaboración de los Objetivos Estratégicos Institucionales y las metas esperadas, el debate vuelve a entrar en una fase abierta en la que se identifican cuáles son las Estrategias y las medidas que las entidades deben implementar para llegar a los objetivos formulados.

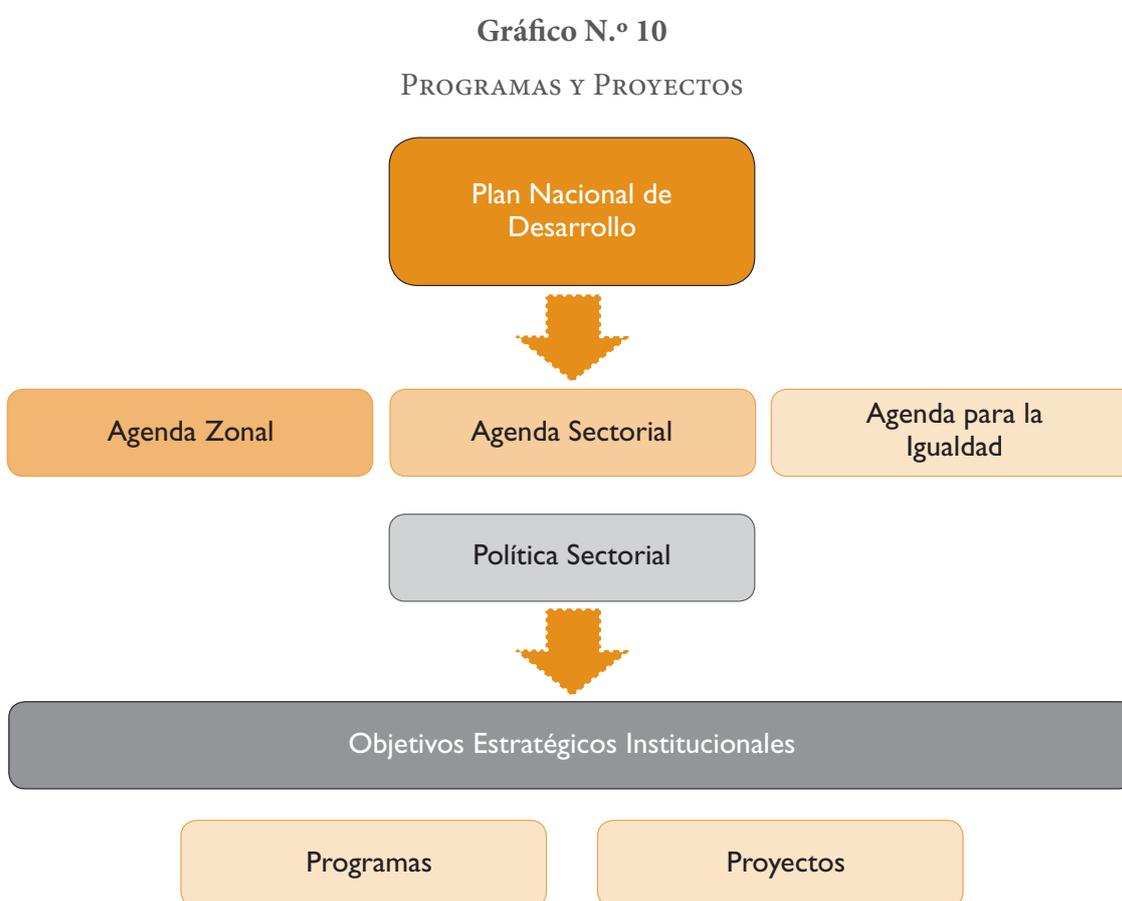
Todas las propuestas de intervenciones que se formulen deben orientarse a solventar un problema o carencia identificada en el análisis del diagnóstico institucional y territorial, así como del sector al que se pertenece la institución, del direccionamiento estratégico o prioridades establecidas por la máxima autoridad para el período de gobierno, **y principalmente, a la implementación de las políticas constantes en los instrumentos de planificación existentes (PNBV y Agendas).**

Para formular las Estrategias se emplearán las siguientes interrogantes empleando los resultados obtenidos en el FODA:

- o Fortalezas / Oportunidades:
¿Con nuestras fortalezas o capacidades positivas, cómo aprovechamos las oportunidades para cumplir los Objetivos?

- o Fortalezas/Amenazas:
¿Con nuestras fortalezas, cómo neutralizo o disminuyo al mínimo las amenazas para reducir su impacto?
- o Debilidades/Amenazas:
¿Cómo fortalecemos la institución para neutralizar las amenazas y disminuir nuestras debilidades?
- o Debilidades/ Oportunidades:
¿Cómo mejorar las debilidades internas, aprovechando las oportunidades externas?

4.5.2 Identificación de programas y proyectos



Fuente y Elaboración: Dirección de Planificación y Presupuesto

Las intervenciones (programas y proyectos) que se definan serán una respuesta a las causas del problema identificado y si estos se ejecutan en el territorio, entonces deberán responder a las características y particularidades de la entidad territorial. Así, las decisiones de dónde y en qué invertir responderán a las necesidades reales de cada lugar; a fin de reducir brechas territoriales e impulsar la equidad territorial en la diversidad, de tal forma que se maximicen los impactos positivos y se optimicen los recursos públicos.

Gráfico N.º 11

Definición de programas y proyectos

Programa de Inversión Pública.-

«Constituye un conjunto de proyectos organizados y estructurados dentro de una misma lógica temporal, afinidad y complementariedad, agrupados para alcanzar un objetivo común. El programa de inversión constituye una categoría superior al proyecto, que permite la organización flexible y la inclusión de proyectos de inversión de acuerdo a necesidades cambiantes y/o situaciones contingentes.

En la ejecución de un programa podrán intervenir varias instituciones; sin embargo, los programas estarán liderados por una institución ejecutora responsable de su gestión.

Los proyectos que conformen el programa podrán ser incluidos, excluidos o reemplazados únicamente cuando no se desvíen del objetivo al que está orientado el programa.» (SENPLADES Proyecto de Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas Libro de Planificación, 2011:13)

Proyecto de Inversión Pública.-

«Un Proyecto de Inversión Pública constituye un conjunto de actividades organizadas y estructuradas dentro de una misma lógica secuencial, afinidad y complementariedad, agrupadas para cumplir un propósito específico y contribuir a la solución de un problema.» (SENPLADES Proyecto de Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas Libro de Planificación, 2011:13)

Fuente: Dirección General de Planificación -UNAM

4.5.3 Implementación de la política pública con enfoque territorial

El Enfoque territorial de la política pública se concibe como:

La «estrategia metodológica alternativa a las políticas públicas de corte universalista en el momento de destinar y concentrar recursos o de diseñar programas específicos y /o proyectos puntuales tomando en cuenta las características locales (socioeconómicas, demográficas y de salud) de la población sobre las que se quiere incidir directamente» (Massot, 2008:9).

La implementación de políticas públicas orientadas al territorio, con una visión inclusiva y articulada, promoviendo procesos de gobernabilidad multinivel (Fundación DEMUCA, 2011).

«La capacidad de articular políticas nacionales basándose en un enfoque espacial específico para su formulación. Esta forma de actuación conlleva necesariamente la especificación

de las actuaciones del Estado mediante la integración de las particularidades positivas y negativas de cada espacio donde se implementen esas políticas». (PREVDA, 2005)

En cualquiera de los tres casos anteriores, las decisiones de acción e inversión para la concreción de la política deben registrarse, de tal forma, que se cuente con información precisa de cuanto, en qué y dónde se planifica invertir; y al momento de evaluar, cuánto se invirtió y en qué medida esto transformó la realidad de la población diversa asentada en los territorios.

Es importante además, que las decisiones de inversión consideren las limitaciones establecidas por las características territoriales: zonas protegidas y de riesgo.

Para ejemplificar, tomaremos el caso del Ministerio de Educación en cuanto a la cobertura de la educación básica de primero a décimo. Para ello, se deberá identificar el déficit, entendido como la diferencia entre la población que debe ser atendida y la población actualmente atendida.

Se tomará la población de 5 a 14 años existente en cada cantón; y se contrastará con la población que actualmente está matriculada en educación básica. Así, se identificará en qué lugares existen condiciones deficitarias y de ellas en dónde están las condiciones más críticas.

De preferencia, el análisis debe realizarse en el nivel territorial más pequeño y los indicadores deberán considerarse en términos relativos y absolutos. Es decir, se trabajará con el porcentaje cantonal (que para el ejemplo es la unidad territorial más pequeña de la que se dispone información) de niños de 5 a 14 años que no acceden a educación básica y al número total de niños por cantón que no acceden a educación básica.

Así, se identificarán las zonas en las que se concentra la problemática o que tiene condiciones más críticas.

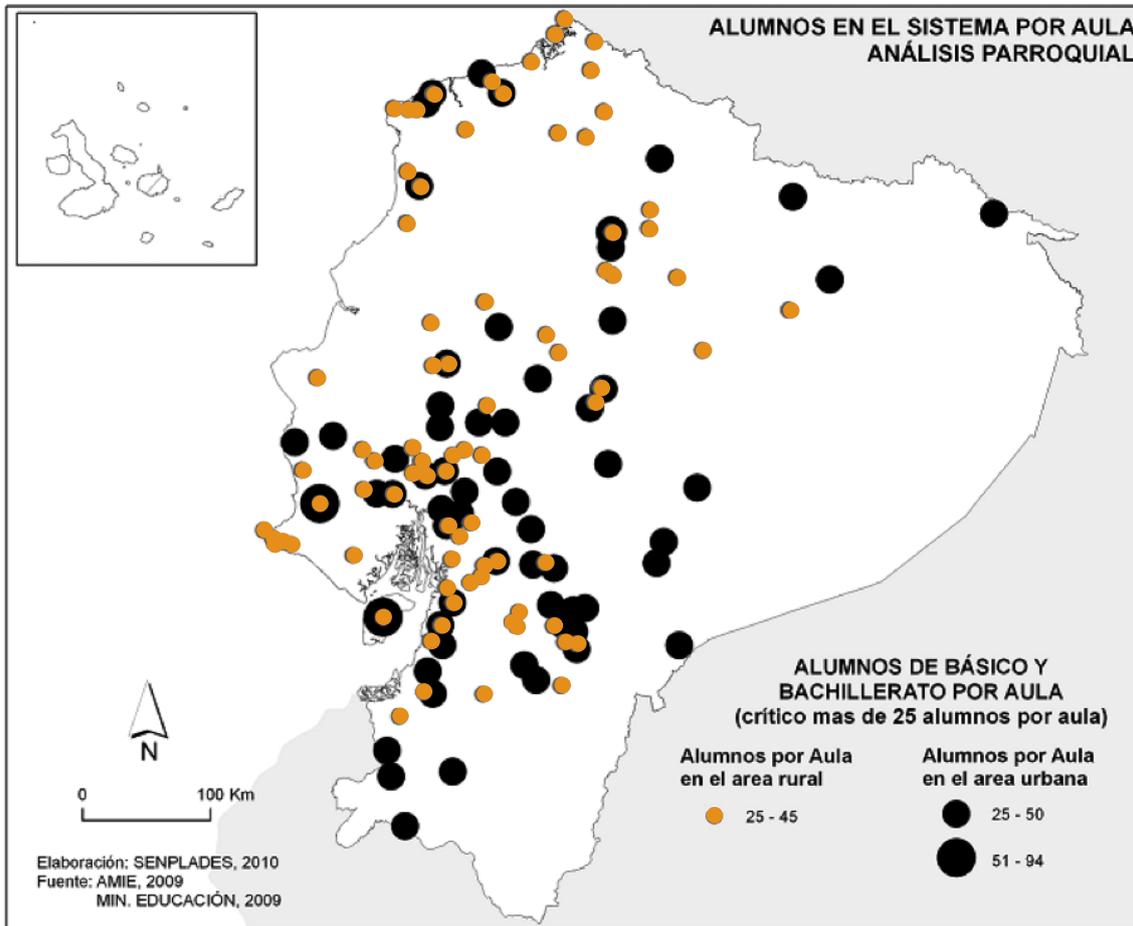
Cuando se cuente con esta información se debe hacer un análisis de las causas para la condición actual, que diferirán de territorio a territorio.

En algunos casos el déficit será consecuencia de la ausencia de infraestructura, en otros de docentes, en otros de la presencia de barreras de entrada como por ejemplo distancias, uniformes, libros, entre otras causas. Existirán casos en que una sumatoria de causas serán las que dan a lugar la condición actual.

Por lo tanto, se deben identificar también los indicadores que reflejan las causas: por ejemplo, el déficit de aulas, lo que se presenta a continuación.

Gráfico N.º 12

MAPA DE DÉFICIT DE AULAS EN LAS ZONAS CRÍTICAS



Fuente: SENPLADES

Elaboración: Dirección de Planificación Territorial

Adicionalmente, se deberán definir las características de cada intervención asociadas a las condiciones biofísicas de cada lugar. Por ejemplo, si la causa del déficit de educación básica se debe a la ausencia de infraestructura educativa, se debe definir la localización exacta de la intervención, tomando en cuenta que no se encuentre en zonas de riesgos naturales y antrópicos. Por otro lado, la infraestructura deberá ser adecuada a condiciones tales como las climáticas; el diseño de la escuela no será igual si se localiza en el cantón Colta o en el cantón Cuyabeno.

Los programas y proyectos que se identifiquen deberán plasmarse en la Programación Plurianual de la Política Pública y en la Programación Anual de la Política Pública, especificando el grupo meta y su localización territorial.

Capítulo V

Programación Plurianual y Anual de la Política Pública

5.1. Programación Plurianual de la Política Pública

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

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

Metas y programación plurianual

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

Cada una de las metas deberán plantearse temporalizadas por períodos anuales, desglosadas a nivel territorial, por enfoques de igualdad (en caso de ser aplicable) y formularse en función de la línea de base. (Ver Tabla 1.2).

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

Las metas cuatrienales programadas en la PPPP (Programación Plurianual de la Política Pública) no se modificarán. Este es un documento referencial para el período. Los ajustes de las metas de cada año se realizarán en la Programación Anual de la Política Pública.

Gráfico N.º 13

MATRIZ DESGLOSE DE LA META

Desglose Territorial	Provincial	Cantonal	Meta del Indicador	
	Azuay	Chordeleg		20
		Cuenca		30
		Girón		50
		Guachapala		100
		Nabón		30
		Oña		20
		San Fernando		25
		Santa Isabel		15
		Sevilla de Oro		10
		Sígsig		200
	Bolívar	Seleccione		700
	Galápagos	Seleccione		2800
TOTAL			4000	
Desglose por enfoques de igualdad	Enfoque	Descripción	Desglose	
	Sexo	Hombre		4000
		Mujer		0
		Total		4000
	Etario	Menores de 15 años		0
		De 15 a 29 años		0
		De 30 a 64 años		0
		De 65 y más		0
		Total		0
	Discapacidades	Física		800
		Psicológica		200
		Mental		2000
		Auditiva		500
		Visual		500
		Total		4000
	Pueblos y Nacionalidades	Indígenas		0
		Mestizo		0
		Blanco		0
		Afroecuatorianos		0
		Montubios		0
		Otros		0
		Total		0
	Movilidad	Ecuatorianos en el extranjero		0
Extranjeros en el Ecuador			0	
Total			0	

Fuente y Elaboración: Dirección de Planificación y Presupuesto

Los programas, con sus respectivos proyectos de inversión deberán orientarse a alcanzar la meta propuesta y deben cuantificarse en términos monetarios para los cuatro años y desglosarse por año.

La Programación Plurianual de la Política Pública se registrará en la página web de esta Secretaría de Estado, en el sistema creado para recoger la planificación de todo el sector público.

Las matrices para la elaboración de la PPPP pretenden ser instrumentos de planificación interna que recogerán la planificación de las unidades administrativas de la institución así como de las unidades desconcentradas de la misma. (Ver anexo I).

5.2. Programación Anual de la Política Pública

La Programación Anual de la Política Pública es la desagregación anual de la Programación Plurianual de la Política Pública (ajustada por la coyuntura, ya que esta última es indicativa), con un desglose a nivel semestral tanto en la programación de las metas como en la presupuestación.

Además, refleja los Objetivos Estratégicos Institucionales que en el caso de los ministerios y secretarías de Estado tendrán correspondencia con aquellas políticas sectoriales que la entidad debe ejecutar para cuyo cumplimiento se asignarán los recursos; así como, las metas anuales y trimestrales con los respectivos programas y proyectos que se impulsarán en el período anual. Ésta deberá contener la planificación del nivel central como de las unidades desconcentradas (únicamente cuando aplique).

Metas y programación semestral

La PAPP nos permite medir el avance de la institución en cuanto a los Objetivos Estratégicos Institucionales, a través de metas e indicadores establecidos para ese período.

La planificación anual, gracias a la alineación con la planificación institucional (cuatrianual) y de ésta, con los respectivos instrumentos de planificación (PNBV, Agendas y Políticas sectoriales, Agendas Zonales y para la Igualdad), garantiza que la acción institucional se registre en las grandes líneas de acción gubernamentales. Las PAPP, adicionalmente, reflejarán tanto el presupuesto operativo (gastos permanentes) como el presupuesto de inversión (gastos no permanentes) de la entidad para el año en curso.

La Programación Anual de la Política Pública y su evaluación permitirá realizar ajustes de la programación de los programas y proyectos, de esta forma la entidad podrá adaptarse a las condiciones y circunstancias que se presentan cada año y a los cambios no previstos.

La PAPP se debe formular tomando en cuenta los instrumentos metodológicos presentados por SENPLADES, las disposiciones legales que existen al respecto y el presupuesto asignado a la institución por el Ministerio de Finanzas del año en curso.

La matriz de elaboración de la PAPP pretende ser un instrumento de planificación interna que recogerá la Planificación Operativa Anual de las unidades de trabajo internas como de las unidades desconcentradas de la Institución (Ver anexo 3).

La unidad de Planificación deberá consolidar esta información para posteriormente ingresarla en el sistema creado por SENPLADES para recoger la información de la Planificación Institucional de todo el Sector público.

Se debe considerar que la vigencia, o tiempos de actualización, de los Elementos Orientadores de la Institución, la Programación Plurianual de la Política Pública y de la Programación Anual de la Política Pública difieren entre sí. Los elementos orientadores de la institución se revisarán cada cuatro años, la Programación Plurianual de la Política Pública (PPPP) tendrá vigencia de cuatro años y la PAPP (Programación Anual de la Política Pública) se elaborará anualmente.

Bibliografía

- Asamblea Nacional (2008 a). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial.
- Asamblea Nacional (2010 b). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito: Registro Oficial.
- Biblioteca de Economía y Enciclopedia Multimedia Interactiva de Economía (2006). *Análisis y crítica de la metodología para la realización de planes regionales en el estado de Guanajuato*. Versión electrónica disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2006b/voz/1a.htm> (visitada el 14 de octubre del 2010).
- CEPAL (2010). *La Hora de la Igualdad, Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia: CEPAL. Versión electrónica disponible en: <http://es.scribd.com/doc/35267323/SINTESIS-La-Hora-de-La-Igualdad-WEB> (visitada el 28 de octubre del 2010).
- Downes, Andrew (2001). *La planificación a Largo Plazo: acción y reestructuración institucionales en el Caribe*. Santiago de Chile: ILPES. Versión electrónica disponible en: <http://www.eclac.org/ilpes/publicaciones/xml/5/6325/lcl1438e.pdf> (visitada el 18 de noviembre del 2010).
- Fundación DEMUCA (2011). *Territorialización de las Políticas Públicas, Coordinación Interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana*. San José: Fundación DEMUCA. Versión electrónica disponible en: http://www.opalc.org/web/images/stories/Territorializacin_web.pdf?c9ae27c2f1d8f1528b1ec58a79711c6=745149f496bc3a33ed2692bde7969d20 (visitada el 23 de febrero de 2011).
- Fundación TELEFÓNICA (2011). *Sociedad de la Información*. España: TELEFÓNICA. Versión electrónica disponible en: http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/DYC/SHI/FAQS/seccion=1194&idioma=es_ES.do (visitada el 24 de febrero de 2011).
- Lira, Luis (2006). *Revalorización de la Planificación del Desarrollo*. Santiago de Chile: ILPES. Versión electrónica disponible en: http://www.propuestaciudadana.org.pe/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/Revalorizaci_n_de_la_planificaci_n_2.pdf (visitada el 01 de diciembre del 2010).
- Massot, Luisa (2008). *Universalizar y Territorializar las Políticas en Salud en el Distrito Federal; Premisa para garantizar la Equidad e Igualdad*. México: Versión electrónica disponible en: http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/IGLOM/Mesa1_doc9.pdf (visitada el 18 de octubre de 2010).
- MIDUVI (2010). *Objetivos, Políticas y Estrategias*. Quito: MIDUVI. Versión electrónica disponible en: http://www.miduvi.gob.ec/index.php?option=com_content&view=articl

e&id=159:objetivos&catid=75:unidades-administrativas&Itemid=643 (Visitada el 29 de octubre de 2010).

- Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (2010). *Cerrando Brechas... Construyendo Equidad*. Quito: Publimedios.
- Muñoz, Leyton (2005). *La Planificación Estratégica como Instrumento de Gestión Pública: Un Balance de Cinco Casos Regionales*. Perú: Centro de Estudios para el Desarrollo Regional. Versión electrónica disponible en: http://descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/planifi_estrategica.pdf (Visitada el 8 de octubre del 2010).
- Ossorio, Alfredo (2003). *Planeamiento Estratégico*. Buenos Aires Argentina. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública. Versión electrónica disponible en: <http://es.scribd.com/doc/53015743/5/El-plan> (visitada el 17 de noviembre de 2010).
- Presidencia de la República (2008). Decreto No. 1011-A-04-2008 *Presidente Constitucional de la República*. Quito: Registro Oficial.
- SENPLADES (2009 a). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: El Conejo
- SENPLADES (2011 b). *Proyecto de Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas Libro de Planificación*. Quito.
- SENPLADES (2009 c). *Documentos Conceptuales No. 1*. Quito.
- SENPLADES y Ministerio de Finanzas (2011). *Glosario de Conceptos, Versión Borrador No. 1*. Quito.
- UNAM (2008). *Guía Mínima para la Elaboración de Planes de Desarrollo*. México: UNAM. Versión electrónica disponible en: http://www.planeacion.unam.mx/Planeacion/Apoyo/guia_minima.pdf (visitada el 10 de noviembre del 2010).

