

METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO DE ESTRATEGIA INSTITUCIONAL

enfocada en la creación de valor público



COSTA RICA
GOBIERNO DEL BICENTENARIO
2018 - 2022

mideplan
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Ministerio de Planificación Nacional y Política
Económica

Metodología para el Diseño de Estrategia Institucional enfocada en la creación de valor público

ÁREA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

2019

350.7286
C8375mt

Costa Rica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Modernización del Estado. Metodología para el diseño de estrategia institucional enfocada en la creación de valor público / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. -San José, CR : MIDEPLAN,2019.

1 recurso en línea (58 p.)

ISBN 978-9977-162-9

1.GESTIÓN PÚBLICA. 2.ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 3.VALOR PÚBLICO.
4. COSTA RICA. I. Título.

Equipo de trabajo:

Luis Román Hernández, Área de Modernización del Estado.

Angie Ulate Sancho, Área de Modernización del Estado.

Carlos Romero Céspedes, Área de Modernización del Estado.

Elenny Hernández Cerdas, Área de Modernización del Estado.

Ivan Acuña Chaverri, Área de Modernización del Estado.

Jorge Ortega Vindas, Área de Modernización del Estado.

Laura Fernández Delgado, Área de Modernización del Estado.

Silvia Calderón Umaña, Área de Modernización del Estado.

Responsable: Luis Antonio Román Hernández, Gerente de Área.

Reconocimiento Especial: Ph. D. Julio Sergio Ramírez Arango, INCAE Business School.

Revisión: Yira Rodríguez Pérez y Adrián Moreira Muñoz. Despacho Ministerial.

Revisión filológica: Grace Castillo Navarro.

Diseño y diagramación: Unidad de Comunicación, Mideplan.

Julio, 2019. San José, Costa Rica.

Se autoriza la reproducción total o parcial de este material siempre que se consigne la fuente de información.

Teléfono (506) 2202-8400.

Web: www.mideplan.go.cr

Dirección: Edificio Adriático, 200 metros norte Grupo Q, Barrio Dent, San Pedro de Montes de Oca

CONTENIDO

Acrónimos	5
Presentación	6
1.La estrategia organizacional.....	7
2. Análisis requeridos para el diseño de la estrategia institucional centrada en el valor público.....	10
2.1 Análisis del marco jurídico	10
2.1.1 Identificación de las fuentes asociadas a las competencias de la Institución	11
2.1.2 Análisis de los mandatos de la Institución	13
2.2 Determinación del marco filosófico	14
2.2.1 Misión Institucional	14
2.2.2 Visión Institucional.....	16
2.2.3 Valores Institucionales	18
2.2.4 Objetivos Estratégicos	18
2.2.5 Estrategias (líneas de acción)	19
2.3 Análisis situacional.....	20
2.3.1 Práctica Institucional	21
2.3.2 Identificación de las personas usuarias y demanda ciudadana.....	24
2.3.3 Perspectiva de Gobierno de mediano y largo plazo	26
3.Determinación del valor público	27
3.1 Conceptualización del valor público	27
3.2 ¿Debe el Estado generar valor público?	30
3.3 Contexto preliminar	31
3.4 Dimensiones de valor público o de bienestar humano	32
3.5 Identificación del valor público institucional.....	34
3.6 Creación del valor público institucional	36
3.7 El valor público desde la gestión institucional.....	38
4.Análisis organizacional	41
4.1 Análisis y definición del esquema de procesos institucionales para la creación de valor público	42

4.2 Análisis de los productos (bienes y servicios) que generen valor público	43
4.3 Análisis y formalización de la estructura organizacional para construir valor público.....	46
4.4 Análisis e identificación de los recursos para generar valor público	47
5. Definición de riesgos.....	49
Bibliografía	52
Anexo 1	55

ACRÓNIMOS

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CVP	Cadena de Valor Público
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
GpRD	Gestión para Resultados en el Desarrollo
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MMGI	Modelo para el Mejoramiento de la Gestión Institucional
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PEI	Planificación Estratégica Institucional
PEN	Plan Estratégico Nacional
PGR	Procuraduría General de la República
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNS	Plan Nacional Sectorial
POI	Plan Operativo Institucional
PRD	Plan Regional de Desarrollo
SNP	Sistema Nacional de Planificación

PRESENTACIÓN

Costa Rica adoptó recientemente el Modelo de Gestión para Resultados en el Desarrollo (MGpRD), como un instrumento orientado a fortalecer la capacidad del Estado, hacia el logro de metas y resultados que permitan potenciar el desarrollo nacional; facilitando a las organizaciones públicas “(...)la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) con el fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”(García López, Roberto y otros. (2010)). Este modelo, tiene como piedra angular, la creación y la maximización del valor público entregado a la ciudadanía, entendiendo este, como el bienestar colectivo que el Estado contribuye a generar mediante la prestación de bienes y servicios.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, habida cuenta de la necesidad de implementar el MGpRD; por medio de su Área de Modernización del Estado, se dio a la tarea de desarrollar una estrategia que permitiera fortalecer la capacidad operativa y estratégica de las instituciones; diseñó para ello, un Modelo para el Mejoramiento de la Gestión Institucional que se implementará con cada institución de la Administración Pública, por medio de un Plan de Mejoramiento de la Gestión Institucional, cuyo punto de partida es el diseño o rediseño de la Estrategia Institucional con el fin de orientarla a la generación de valor público, proceso que se abordará con la Metodología aquí planteada.

Esta Metodología propicia la generación del valor público y la vinculación entre la estrategia de cada institución de la Administración Pública y la estrategia nacional de desarrollo.

1. La estrategia organizacional

El Estado conforme lo establecido en el artículo 50 de la Constitución Política debe procurar “(...)el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.” De la norma constitucional se desprende claramente como política de Estado, que la acción estatal debe orientarse a la consecución del mayor bienestar a todos los habitantes del país, mediante la generación de bienes y servicios que satisfagan cabalmente sus necesidades y expectativas.

En este sentido, con el fin de cumplir con ese enunciado de política de Estado, nuestro legislador mediante la promulgación de la Ley 5525, crea y encarga al Sistema Nacional de Planificación (SNP), bajo la rectoría del Mideplan, la labor de formular e implementar la estrategia nacional de desarrollo plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), con el fin de alcanzar los objetivos del Sistema, los cuales están orientados a procurar el mayor bienestar en la población del país.

Por eso, los órganos y entes que integren el Sistema, necesariamente deben alinear sus estrategias organizacionales a la estrategia nacional de desarrollo (expresada en el Plan Nacional de Desarrollo u otros instrumentos de planificación regional o sectorial), debiendo alcanzar ese bienestar humano, mediante la prestación de servicios a los habitantes del país.

La Administración Pública, a la luz de la Ley 5525 citada, constituye la plataforma necesaria para la implementación de la estrategia nacional de desarrollo, por ello, las entidades públicas deben responder necesariamente a una o varias dimensiones del desarrollo nacional (bienestar humano, economía productiva, sostenibilidad ambiental, gobernabilidad y participación) que el Estado debe definir a partir de una visión integral, tal como lo plantea el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas 2018-2022, el cual establece dimensiones que se traducen en componentes de bienestar humano.

Adicionalmente a lo establecido en nuestra Carta Magna, cada institución pública tiene un propósito para el que fue creada, que intrínsecamente se relaciona con la satisfacción de expectativas y necesidades de sus usuarios y la ciudadanía en general; misiones para las cuales fueron creadas. Las instituciones deben instaurar su propia **estrategia organizacional**, alineada a los fines que debe cumplir el Estado en su conjunto, a la normativa constitutiva, a las necesidades y expectativas ciudadanas y orientada a la construcción de valor público, más precisamente, la generación del bienestar humano.

Por eso, las instituciones deben formar una estrategia con una adecuada definición de propuestas de valor, que considere al menos las necesidades y expectativas de los ciudadanos, la eficiencia y eficacia en el uso de los limitados recursos públicos y que permita la evaluación de los resultados alcanzados para determinar el valor público generado, el aporte al desarrollo del país y la mejora en la calidad de vida de los habitantes. Lo antes descrito, se muestra en la siguiente figura:

Figura 1: Definición de la estrategia organizacional



Fuente: Elaboración propia Mideplan (2019).

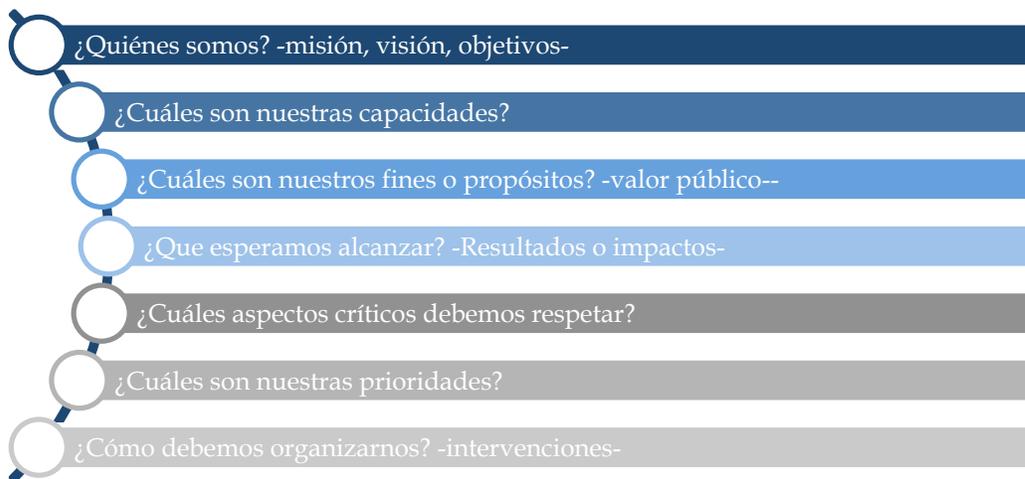
Es primordial iniciar el abordaje del planeamiento estratégico con la definición del concepto, para lo cual Mintzberg, H. (1993), define la **estrategia** como: "(...)el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización, y a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar." De igual forma, Mideplan (2012) la define como el "(...)conjunto de principios que señalan la dirección, acción y organización de los recursos, instrumentos y organismos que participan para llevar a cabo los propósitos derivados de una política. Con base en lo que se desea obtener, la estrategia señala la manera de cómo se enfrentará la acción; planteará lo que se hará o dejará de hacer y adecuará la utilización de aquellos instrumentos y políticas que sean necesarios para llevar adelante los objetivos determinados en la planificación."

De esta forma, para efectos de esta metodología se define la **estrategia organizacional** como el conjunto de acciones (intervenciones) interrelacionadas sistemáticamente que coadyuvan a una adecuada toma de decisiones, que se ejecutan por parte de una institución, para alcanzar los mejores resultados posibles que impacten el bienestar de una determinada población, ya sean usuarios específicos o la ciudadanía en general.

Para algunos autores, el establecimiento de una estrategia organizacional, es el único camino mediante el cual las instituciones públicas pueden llegar a generar valor público. Así, puede considerarse que: "(...) una estrategia organizacional adecuadamente formulada coadyuva a ordenar, coordinar y asignar los recursos de una organización con el propósito de alcanzar una situación esperada y previsible, permitiendo la anticipación de los posibles cambios en el entorno y acciones imprevistas." (Mideplan, 2018).

En la figura 2 se muestran una serie de interrogantes que las instituciones deben considerar para definir su estrategia:

Figura 2: Interrogantes de la estrategia organizacional



Fuente: Elaboración propia Mideplan (2019).

La definición de la estrategia organizacional de las instituciones conlleva el desarrollo de varios componentes analíticos orientados a la identificación del valor público (crear o aumentar), considerándose para el éxito de la estrategia, especialmente, el apoyo político y la capacidad operativa con que cuenta la institución.

2. Análisis requerido para el diseño de la estrategia institucional centrada en el valor público

En los siguientes apartados se detalla cada uno de los análisis que las instituciones o entidades públicas deben realizar para definir su estrategia institucional, considerando tres componentes fundamentales: valor público, apoyo político y capacidad operativa. Predomina, por las condiciones de nuestra institucionalidad, el énfasis en la creación de valor público.

El primer análisis a realizar corresponde al marco jurídico, que le permitirá a la institución definir su razón de ser o misión; así como su abanico de competencias. Seguidamente, se realiza un análisis del marco filosófico, el cual contribuirá a definir la misión y visión institucional que comprenden la determinación del producto o bien fundamental que debe generar la institución, la definición de objetivos estratégicos, entre otros.

Por otro lado, el análisis de situación contribuirá a conocer fortalezas, oportunidades, desafíos y amenazas de los ambientes externos e internos de la institución, conocer los productos institucionales, así como las expectativas y demandas ciudadanas; toda vez que se realiza un balance entre el Plan Nacional de Desarrollo como hoja de ruta del desarrollo nacional y el quehacer de la institución. Además, en el análisis de situación se procura que la institución reflexione de forma crítica sobre el apoyo político que posee y la capacidad operativa (recursos humanos, financieros y tecnológicos), todo ello como elementos indispensables en la creación de valor público.

Todos estos análisis coadyuvan a definir la estrategia organizacional, en la cual debe prevalecer el valor público.

2.1 Análisis del marco jurídico

Este Ministerio ha indicado en distintos documentos que la Administración Pública constituye una ficción jurídica creada por el ordenamiento jurídico, que sirve de instrumento al Estado para alcanzar el desarrollo nacional y el bienestar de la población.

De ahí la importancia de considerar el marco jurídico en la formulación de la estrategia organizacional y el planeamiento estratégico, ya que a la luz de las competencias institucionales y la naturaleza jurídica, se determina la razón de ser de la institución y el valor público que debe generar.

En este sentido, el análisis jurídico consiste en el estudio minucioso de la normativa que rige a la institución, especialmente, el marco de competencias, los fines, naturaleza jurídica y estructura organizacional, con el fin de determinar la misión e identificar el rol institucional en cuanto a generación de valor público, apoyo esencial o creación de capacidades o bien combinaciones de estos elementos.

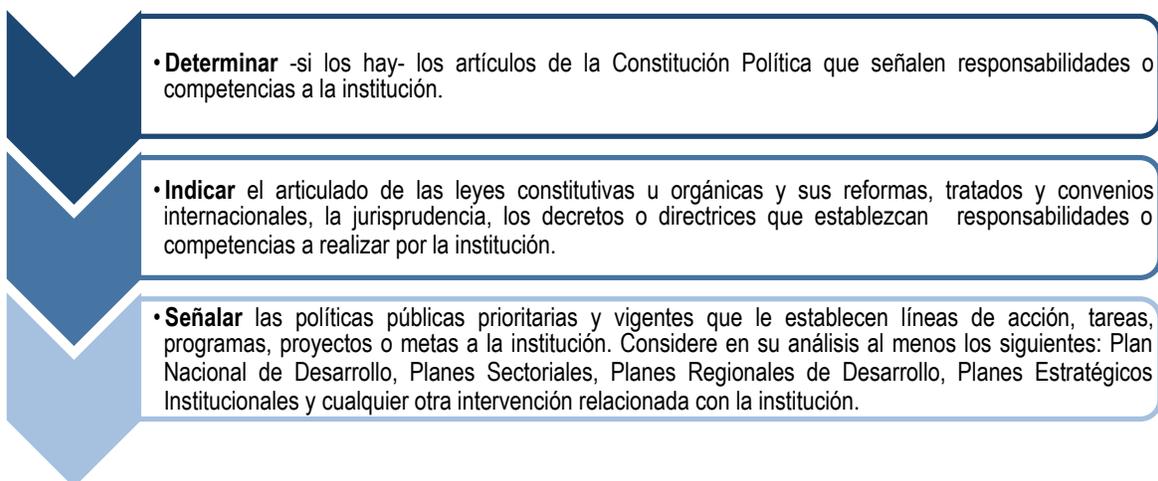
Así, para realizar un adecuado análisis jurídico que sea soporte para la formulación de la estrategia organizacional, se deberán considerar los siguientes apartados:

- Identificación de las fuentes asociadas a las competencias de la Institución.
- Análisis de los mandatos de la Institución.

2.1.1 Identificación de las fuentes asociadas a las competencias de la Institución

Se deberán realizar las siguientes acciones para desarrollar este apartado:

Figura 3: Acciones para definir las competencias de la institución



Fuente: elaboración propia Mideplan (2019).

Tabla 1. Instrumentos de Planificación

Política Pública:		
Mideplan en el Decreto 37735-PLAN (2013) define como política: orientaciones vinculantes emitidas para resolver problemas públicos relevantes. Asimismo, en el Manual de Políticas de Mideplan se detalla que la política es el "Curso o línea de acción definida para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos u objetivos estratégicos sobre un tema y la atención o transformación de un problema de interés público para garantizar el bienestar de la población. Explicita la voluntad política traducida en decisiones y apoyo en recursos humanos, técnicos y financieros, así como en los mandatos nacionales internacionales.		
Plan:	Programa:	Proyecto:
Mideplan en el Decreto 37735-PLAN (2013) lo define como el conjunto integrado de programas que responden al cumplimiento de objetivos y metas de desarrollo. (...) <i>conjunto armónico de decisiones racionales que conducen a un objetivo común. Es un conjunto de programas y proyectos que contienen metas relacionadas</i> " (Hernández, 2004).	El programa es un conjunto de subprogramas o proyectos que responden a un objetivo común para la producción de bienes y servicios. Es una intervención limitada en cuanto a recursos y tiempo. Puede abarcar diversas instituciones, temas o zonas geográficas, así como recibir el apoyo de varias fuentes de financiación. Comisión MIDEPLAN - Hacienda, Homologación conceptual. Decreto 36901-H-MP. "(...) constituye un conjunto de decisiones y actividades a llevarse a cabo, para alcanzar determinadas metas y objetivos en un plazo dado. Contempla a la vez, la asignación de recursos humanos, financieros, materiales y equipos que son necesarios (...)" (Hernández, 2004).	Es el nivel más concreto de programación que consiste en un conjunto articulado de actividades integradas, destinado a lograr objetivos específicos, con un presupuesto dado y un tiempo determinado, orientado a la producción de bienes y servicios. Comisión MIDEPLAN-Hacienda, Homologación conceptual. Decreto 36901-H-MP. "(...) se diferencia de los programas por la naturaleza de las metas que se proponen. Al proyecto se le vincula a la inversión, con metas del tipo bienes de capital; mientras que el programa se le vincula al gasto con metas de servicio" (Hernández, 2004).

Fuente: Mideplan (2016).

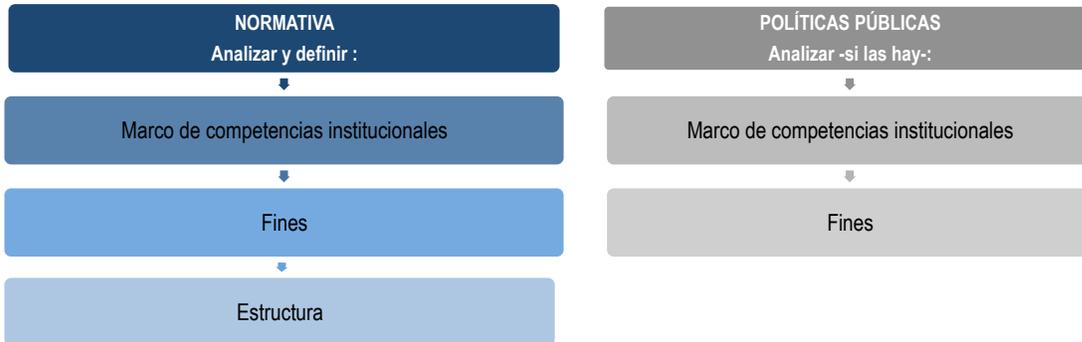
Tal y como se establece en el documento de *Orientaciones Básicas para la Formulación y Seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI)*, elaborado por Mideplan (2018), del "(...) análisis del conjunto de competencias y funciones, más la exposición de motivos de su ley o decreto constitutivo, se debería estar en capacidad de extraer la misión y visión de la institución, ya que de allí de este análisis se obtiene una consideración de los antecedentes, coyuntura histórica, valoración de la necesidad de existencia y proyección de costo-beneficio para el erario público."

De esta forma, es importante al momento de realizar el análisis jurídico que se considere la normativa que regula el funcionamiento integral de la institución, tomando en cuenta que deberán clasificarse y analizarse los documentos jurídicos vigentes que definan la labor sustantiva, ya que el desarrollo y cumplimiento de las competencias permitirá alcanzar los fines y el valor público para el cual fue creada la institución.

2.1.2 Análisis de los mandatos de la Institución

El análisis de los mandatos de la institución requiere realizar las siguientes acciones:

Figura 4: Análisis de mandatos de la institución



Fuente: elaboración propia Mideplan (2019).

De acuerdo con el documento de *Orientaciones Básicas para la Formulación y Seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI)*, Mideplan (2018), es relevante que en este ejercicio predomine el análisis de las competencias sustantivas o razón de ser de la institución, más que el análisis de las competencias de índole administrativo, ya que estas últimas son un apoyo para una adecuada gestión institucional, pero no responden a la existencia propiamente de la institución y su generación de valor público.

Por eso, es importante, al momento de realizar este análisis que se valore la vigencia de las competencias dadas por la ley y si eventualmente se requiere realizar cambios normativos a las mismas, ya que podría ser que la institución no esté brindando el valor público esperado debido a la desactualización de su marco jurídico, lo cual tendría una incidencia en la formulación de su estrategia.

Adicionalmente, existe jurisprudencia administrativa emitida por la Contraloría General de la República (CGR) y Procuraduría General de la República (PGR), así como de órganos judiciales como la Sala Constitucional o el Tribunal Contencioso - Administrativo, que debe considerarse como parte del análisis jurídico de la institución, ya que estos órganos del Estado están facultados por el ordenamiento jurídico para dictar disposiciones o pronunciamientos vinculantes para la Administración Pública, mediante los cuales podrían incidir directamente en la definición de la naturaleza jurídica institucional o en su marco de competencias, lo que está relacionado con la definición de productos, resultados y valor público que crean las entidades.

2.2 Determinación del marco filosófico

El marco estratégico, también denominado marco filosófico, es el apartado del planeamiento estratégico institucional, que describe los grandes aspectos que generan identidad a la institución. Este se refiere a: qué es y qué aspira como institución, es decir, la misión y la visión. Además, incluye los valores por los que se rigen los funcionarios que la integran. El marco estratégico guía y alinea a toda la organización hacia un solo rumbo que facilita la toma de decisiones y define los límites dentro de los cuales se desarrolla la institución.

2.2.1 Misión Institucional

La misión institucional describe los propósitos de la organización, el bien y servicio fundamental que entrega a la población en función de su razón de ser y su compromiso social, económico o ambiental. Es una declaración concisa sobre la razón de ser o el propósito último de la institución (qué somos, qué hacemos y para quién).

La declaración de una misión bien planteada debe responder a las siguientes preguntas:

Tabla 2: Componentes de la Misión

Preguntas a responder en una Misión	Componentes de la Misión	Descripción del Componente
¿Quiénes somos?	Identidad institucional	Cuál es el propósito de la organización, entendido como su razón de ser, por qué existe.
¿A quiénes nos debemos?	Población objetivo	Para quiénes van dirigidos los productos de la organización, identificar principales usuarios, beneficiarios o clientes.
¿Qué brindaremos?	Productos Finales	La identificación del principal bien o servicio final en términos generales que justifica su razón de ser.
¿Para qué lo hacemos?	Impacto esperado	Cuál es la finalidad, impacto, aporte o beneficio que se busca generar en la población objetivo.

Fuente: Elaboración propia Mideplan (2019).

Es importante anotar que la misión institucional debe asociarse al mandato legal otorgado por su respectiva ley o norma de creación, la cual define su marco general de actuación y, por ende, su valor público.

De acuerdo con De la Fuente, J. (2011) la redacción de una misión debe ser:

- Clara y comprensible para todos, de fácil interpretación.
- Breve, para que se pueda recordar fácilmente.
- Específica, delimitando bien el quehacer institucional.

-Compartida, consensuada con las personas de la institución" (De la Fuente, J. 2011).

A manera de ejemplo, se presentan los siguientes casos:

Ejemplo correcto: *"Es una institución autónoma que brinda Servicios de Capacitación y Formación Profesional a las personas mayores de 15 años y personas jurídicas, fomentando el trabajo productivo en todos los sectores de la economía, para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y el desarrollo económico-social del país."*

Tabla 3: Ejemplo correcto construcción de la Misión

Preguntas a responder en una Misión	Identificación
¿Quiénes somos?	Institución autónoma prestadora de servicios de capacitación y formación profesional.
¿A quiénes nos debemos?	Personas mayores de 15 años y personas jurídicas.
¿Qué brindaremos?	Servicios de Capacitación y Formación Profesional.
¿Para qué lo hacemos?	Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y el desarrollo económico-social del país.

Fuente: Elaboración propia Mideplan (2019).

El anterior caso es un buen ejemplo, debido a que la redacción de la misión es clara, breve, específica, de fácil comprensión y contiene todos los elementos requeridos.

Ejemplo incorrecto: *"El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto es la institución rectora de la política internacional del Estado costarricense responsable de planificar, dirigir, coordinar, implementar y difundir la política y acción exterior del país, sobre la base de la defensa y la promoción de los intereses nacionales, mediante el ejercicio del derecho diplomático y consular, brindando servicios eficientes y de calidad a los habitantes en el territorio nacional, a los usuarios de las oficinas en el exterior y al cuerpo diplomático en general. Además, mantiene los vínculos con las confesiones religiosas."*

Tabla 4: Ejemplo incorrecto construcción de la Misión

Preguntas a responder en una Misión	Identificación
¿Quiénes somos?	Institución rectora de la política internacional del Estado costarricense.
¿A quiénes nos debemos?	Habitantes en el territorio nacional, usuarios de las oficinas en el exterior y al cuerpo diplomático en general.
¿Qué brindaremos?	Servicios eficientes y de calidad.
¿Para qué lo hacemos?	No se detecta.

Fuente: Elaboración propia Mideplan (2019).

es demasiado larga, muy ambigua y de difícil comprensión. Además, incluye información innecesaria que no debe ser incluida en una misión tal como lo referente a ser el Ministerio “(...)responsable de *planificar, dirigir, coordinar, implementar y difundir la política y acción exterior del país(...)*”, lo cual estaría contenido en la función rectora de la política internacional; no queda claro cuáles son los servicios que ofrece y se utilizan términos ambiguos como “*eficientes*” y “*calidad*” y no se identifica el para qué lo hacemos.

2.2.2 Visión Institucional

La visión es la declaración que enuncia lo que la institución desea ser en el futuro. Esta se constituye en las expectativas que tiene la misma sobre su futuro. Se refiere a cómo quiere ser reconocida la entidad, representa los valores con los cuales se fundamentará su accionar público.

En general la visión responde a dos preguntas:

¿Hacia dónde queremos llegar?
¿Cómo la organización quiere ser vista en el futuro?

Esta se presenta como una imagen objetivo de largo plazo, es fácil de captar y recordar, inspira, pero, a la vez, plantea un reto para su logro; además, es el punto de consenso sobre el futuro de la institución.

Tabla 5: Preguntas guías que facilitan la redacción de la visión

¿Qué y cómo queremos ser dentro de (x's) años?	Imagen de futuro.
¿En qué nos queremos convertir?	Cambio institucional, cambios en los procesos, productos.
¿Para quién trabajaremos?	Población – objetivo.
¿En qué nos diferenciaremos?	Queremos ser distintos a lo que somos, nos queremos convertir en algo que hoy no somos.

Fuente: De La Fuente, J. 2011.

Ejemplo correcto: “Ser una institución educativa que responda oportunamente, de forma inclusiva, con servicios innovadores, flexibles y pertinentes, que contribuyan con el desarrollo del talento humano, la movilidad social y el crecimiento económico de la nación.”.

Tabla 6: Ejemplo correcto de la construcción de una visión

¿Qué y cómo queremos ser dentro de (x's) años?	Ser una institución educativa que responda oportunamente, de forma inclusiva	¿Qué y cómo queremos ser dentro de (x's) años?	Ser una institución educativa que responda oportunamente, de forma inclusiva
¿En qué nos queremos convertir?	En contribuyentes del desarrollo del talento humano, la movilidad social y el crecimiento económico	¿En qué nos queremos convertir?	En contribuyentes del desarrollo del talento humano, la movilidad social y el crecimiento económico
¿Para quién trabajaremos?	La nación	¿Para quién trabajaremos?	La nación
¿En qué nos diferenciaremos?	Servicios innovadores, flexibles y pertinentes	¿En qué nos diferenciaremos?	Servicios innovadores, flexibles y pertinentes

El ejemplo utilizado permitió identificar con facilidad las expectativas que la institución se ha planteado para sí misma a futuro.

Ejemplo incorrecto: *“Trabajaremos efectiva y eficientemente para garantizar la satisfacción de las necesidades fundamentales de existencia, seguridad y prosperidad del Estado costarricense y de sus nacionales, en el cambiante contexto internacional. Con el fin de cumplir a cabalidad con sus funciones, el Ministerio contará con una organización tendiente a construir y a mantener la credibilidad institucional, tanto a nivel interno como internacional. Contará asimismo con la capacidad de articular, desarrollar y difundir una política exterior moderna y dinámica, construyendo un marco adecuado para el fomento y la proyección de los principios y valores del Estado costarricense, así como de sus intereses y necesidades.”*

Tabla 7: Ejemplo incorrecto de la construcción de una visión

¿Qué y cómo queremos ser dentro de (x's) años?	No se detecta con claridad	¿Qué y cómo queremos ser dentro de (x's) años?	No se detecta con claridad
¿En qué nos queremos convertir?	No se detecta con claridad	¿En qué nos queremos convertir?	No se detecta con claridad
¿Para quién trabajaremos?	Para el Estado costarricense y sus nacionales	¿Para quién trabajaremos?	Para el Estado costarricense y sus nacionales
¿En qué nos diferenciaremos?	Institución capaz de articular, desarrollar y difundir una política exterior moderna y dinámica	¿En qué nos diferenciaremos?	Institución capaz de articular, desarrollar y difundir una política exterior moderna y dinámica

Adicionalmente, es importante señalar que, las frases “(...)en el cambiante contexto internacional.(...)”, “Con el fin de cumplir a cabalidad con sus funciones, el Ministerio contará con una organización tendiente a construir y a mantener la credibilidad institucional, tanto a nivel interno como internacional.(...)”, no agregan valor al planteamiento de la visión. De igual forma, se recalca que el término “Trabajaremos” no es correcto para iniciar la redacción de una visión. En sentido general, el ejemplo presentado anteriormente no permite visualizar con claridad la imagen y los retos a futuro planteados por la institución.

2.2.3 Valores Institucionales

Los valores institucionales se definen como: “(...)el conjunto de normas y creencias consideradas deseables, que guían la gestión de la entidad; representan su orientación y cultura institucional.” (Pareja, F. 2012). Son reflejo de la identidad de la institución, constituyen la expresión de la cultura organizacional y se configuran como un referente fundamental para poder desarrollar la visión y la misión.

Deben considerarse valores institucionales, aquellos que se realizan en la práctica institucional, no deben ser aspiraciones.

Una vez que han sido enumerados cada uno de los valores institucionales, se debe elaborar una breve explicación de lo que significan en el contexto organizacional. El proceso de formulación debe ser participativo con el fin de que sean interiorizados y acogidos por todos los colaboradores de la organización, de manera que sirvan de guía en el quehacer cotidiano.

2.2.4 Objetivos Estratégicos

Los objetivos estratégicos constituyen los logros que se desean alcanzar en un plazo determinado, de manera que permitan cumplir con la misión y concretar la visión de la organización. Estos responden a la pregunta:

¿Qué queremos alcanzar?

Al momento de redactar los objetivos estratégicos se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Deben ser coherentes con la misión y visión de la organización, de forma que le permitan direccionarse a la solución de los principales problemas identificados, así como los resultados obtenidos como producto del respectivo análisis situacional.
- Deben ser temporales, que respondan a un período de tiempo establecido, por ende, determinan los resultados que la organización desea alcanzar en el mediano y largo plazo.

- Deben ser cuantificables, de manera que permitan medir los avances respecto a lo planificado.
- Deben ser alcanzables, en función de la capacidad institucional, con el fin de evitar la generación de falsas expectativas y mal uso de los recursos disponibles.
- Deben ser participativos, incorporando a todo el personal de la organización, para que estos sean consensuados y se facilite su logro.
- Su redacción debe iniciar con un verbo en infinitivo, evitando el uso de términos que generen ambigüedad y que dificulten su medición.

2.2.5 Estrategias (líneas de acción)

Las estrategias también conocidas como líneas de acción constituyen los medios por los cuales la organización logrará la consecución de sus objetivos estratégicos. Según Armijo, M. (2011) *“Permiten la definición de los planes de acción y constituyen la base para el establecimiento de las prioridades en la asignación de recursos. (...) proporcionan una plataforma para la toma de decisiones respecto de los cursos de acción propuestos.”*

La interrogante que debe responderse en este apartado es la siguiente:

¿Cómo se alcanzarán los objetivos estratégicos o los resultados esperados?

Al igual que en la definición de los objetivos estratégicos, en la formulación de las estrategias se requiere considerar el análisis situacional realizado por la organización, de manera que se potencialicen las fortalezas y se superen las debilidades detectadas.

Al respecto, Medianero (s.f) en el documento *Guía metodológica para el diseño de planes estratégicos en el sector público*, plantea cuatro tipos básicos de estrategias:

“ESTRATEGIAS FO, que utilizan las fortalezas institucionales para aprovechar las oportunidades del entorno. Cuando una organización presenta debilidades importantes, trata de superarlas y convertirlas en fortalezas; cuando enfrenta amenazas serias, trata de evitarlas o neutralizarlas para concentrarse en las oportunidades.

ESTRATEGIAS DO, que consisten en superar las debilidades internas al aprovechar oportunidades externas. Partiendo del reconocimiento de sus debilidades pertinentes, la organización busca superarlas para aprovechar determinadas oportunidades dadas por el entorno.

ESTRATEGIAS FA, que consisten en utilizar las fortalezas existentes para evitar o reducir el impacto de determinadas amenazas externas.

ESTRATEGIAS DA, que constituyen estrategias típicamente defensivas, toda vez que buscan al mismo tiempo afrontar debilidades internas y enfrentar amenazas externas. Una organización con muchas debilidades y amenazas se situaría en una situación precaria, y estaría obligada a luchar por su sobrevivencia, fusionarse, reducir sus gastos, obtener rápidamente fondos u optar por la liquidación antes de que los daños alcancen mayores proporciones." (Medianero, s.f).

2.3 Análisis situacional

El análisis situacional es la etapa dirigida a desarrollar un diagnóstico del contexto externo e interno de la organización, mediante una "(...)mirada sistémica y contextual, retrospectiva y prospectiva, descriptiva y evaluativa de la institución con el propósito de identificar los temas estratégicos a ser atendidos." (Mideplan, 2018).

El contexto externo ubica a la entidad en el contexto de país, es decir, potenciales variables que orientan las políticas institucionales, pero que están fuera de la influencia directa de la entidad como oportunidades y amenazas, mientras que el análisis interno se concentra en el entorno operativo identificando debilidades y fortalezas que actualmente existen; ambos ocupándose de fijar la posición de base de la entidad en relación con su gestión y resultados. (PADEP/GTZ, 2009).

El análisis situacional permite:

- Identificar los recursos necesarios para alcanzar los objetivos y cumplir la estrategia institucional.
- Describir y analizar el estado actual de la organización a partir de la determinación de sus debilidades y fortalezas.
- Identificar las áreas potenciales de desarrollo tomando en cuenta las oportunidades y amenazas del entorno para crear elementos de análisis para el desarrollo de estrategias y planes de acción.

Su importancia radica en que las entidades del sector público deben tener un panorama sistémico e integral de sus puntos fuertes y débiles en el contexto en el que se desenvuelven, tanto interno como externo, para poder sobre esa base de conocimiento, estar en mejor capacidad de tomar decisiones, definir estrategias y cumplir con la generación de valor público.

2.3.1 Práctica Institucional

La práctica institucional es lo que la entidad está haciendo en la actualidad (Ramírez, J. 2011) y se determinará por medio del estudio del quehacer institucional, es decir, a través de una revisión de la gestión institucional, implementada mediante un sistema de procesos. Según la *Guía para el Levantamiento de Proceso*, Mideplan (2009), por procesos se entiende “(...)al conjunto de procedimientos que se encuentran interrelacionados y se desarrollan cronológicamente para la consecución de una serie de objetivos, esto a la vez tomando en cuenta que los procedimientos se forman por tareas que especifican cómo ejecutar un trabajo. Cada proceso que se desarrolla se caracteriza por la transformación de insumos en productos (bienes/servicios), los cuales tienen como destinatario final tanto usuarios internos como externos, que serán los que determinarán si el resultado obtenido responde a sus necesidades y expectativas”.

Mideplan ha identificado seis variables específicas sobre la gestión institucional, cada una de estas variables establece una serie de orientaciones que deberán cumplir las organizaciones públicas con el fin de dirigir su gestión hacia la calidad y la excelencia y en especial a alcanzar el modelo de desarrollo que requiere la sociedad para satisfacer sus necesidades y expectativas. Dichas variables son: Orientación hacia el usuario, Liderazgo, Planificación y Estrategia, Gestión por Procesos, Desarrollo del Talento Humano y Resultados. (Mideplan, 2016).

A la luz de las variables, entre los temas específicos que la institución debe contemplar en el análisis de su quehacer están: los vinculados con instrumentos y sus relaciones orientados al usuario; desarrollo, implantación y mejora de sistemas de gestión; desarrollo de una cultura de excelencia y mejora continua; revisión, evaluación y actualización de la estrategia; gestión de los activos, de los recursos financieros y tecnológicos; medición, análisis y gestión del conocimiento; desarrollo de la capacidad, conocimientos y desempeño del personal; gestión por procesos y mejoras en los procesos mediante la innovación; los resultados respectivos de cada una de las variables asociados a los productos institucionales.

Por lo anterior, es necesario dar respuesta a la siguiente interrogante: **¿cuáles son los procesos institucionales?** Es conveniente realizar un listado de los mismos y si es necesario, por aspectos de orden o estructura, algún tipo de clasificación según las áreas o unidades institucionales; también, pueden tomarse como referencia de información los procesos plasmados por la institución en el *Plan Operativo Institucional* y en el *Plan Estratégico Institucional*.

Los procesos pueden identificarse y clasificarse como estratégicos, sustantivos o de apoyo, según se indica en el Modelo de Mejoramiento de la Gestión Institucional (Mideplan, 2017).

Por **procesos estratégicos** se puede entender aquellos que son esenciales, de importancia decisiva para el desarrollo de la organización, principalmente, a largo plazo. Incluye aquello relacionado con la misión, visión, definición, establecimiento y seguimiento de las políticas estratégicas y objetivos estratégicos institucionales. Los procesos estratégicos guían a los sustantivos (operativos), mediante las pautas de gestión o estratégicas y los procesos de apoyo le ayudan a su desarrollo.

Los **procesos sustantivos** son aquellos que se encuentran ligados de forma directa con la realización del producto (bien o servicio) y constituyen el quehacer fundamental de la organización. Estos procesos transforman los insumos y requerimientos en el producto (bien o servicio) aportándoles valor, es decir, conforme a los requisitos y expectativas de los usuarios. Estos procesos están ligados directamente con la persona usuaria (externa) de la institución. Representan la línea de producción de los componentes de valor público que la institución crea.

Finalmente, los **procesos de apoyo** (también conocidos como de soporte) son aquellos que proporcionan los recursos al resto de los procesos, principalmente a los procesos sustantivos, según los requisitos de estos. Se suelen referir a todos los procesos que están relacionados con los recursos utilizados y que facilitan el desarrollo de los procesos generadores de valor, proveen servicios de utilidad para toda la institución en sus diferentes necesidades. (INTE/ISO 9001:2015). En procesos de apoyo deben identificarse cuáles de ellos son esenciales (o sea que impactan en alto grado la creación de valor por parte de los procesos sustantivos y no es recomendable que sean llevados a cabo por terceros) y los no esenciales que podrían encargarse a terceros sin afectar la creación de valor público, pues pueden obtenerse en condiciones iguales o mejores que si los llevase a cabo la institución.

Por eso, con el fin de observar la consistencia del quehacer institucional con el mandato legal, se sugiere realizar un análisis fundamentado en las siguientes preguntas:

¿En qué forma los procesos que se desarrollan responden a aquellos que a partir del análisis jurídico deben nacer de las competencias propias de la institución?, ¿existen procesos que no se encuentran alineados con el mandato legal en los cuales la institución no debería estar trabajando?, ¿existen funciones o competencias propias institucionales que emanan del mandato legal y que no se están realizando?, ¿existen duplicidades de procesos? ¿Cada proceso sustantivo está produciendo resultados que están dentro del mandato legal?

Como parte de la identificación de la práctica institucional, se recomienda utilizar como herramienta el análisis FODA, cuyas siglas representan el estudio de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de una institución.

Pareja, F. (2012), ha señalado que: “(...)la matriz FODA es utilizada en la elaboración de diagnósticos y planes estratégicos institucionales, permite analizar la situación objeto de estudio mediante la obtención de un panorama preciso y facilita la toma de decisiones de acuerdo con los objetivos y políticas formuladas. Esta técnica se ha trasladado al futuro para poder enfrentar los nuevos problemas, pasando de un “FODA TRADICIONAL” a un FODA dinámico o con visión de largo plazo.

Se definen las fortalezas, como los puntos fuertes de la organización dados por todos los factores y elementos internos con los que cuenta y que se consideran relevantes porque proporcionan un nivel de éxito. “Las fortalezas, son recursos tangibles o intangibles probadamente existentes, no se trata de suposiciones o especulaciones, inclusive, pueden ser empíricamente constatables”. (Pareja, F. 2012).

Por su parte, las oportunidades son factores de carácter externo que no están determinados ni contruidos por la organización, pero de los cuales podría potencialmente sacar ventaja o beneficio si tomara parte en un eventual escenario. Estos factores apuntan al mejoramiento continuo y a la necesidad de que la organización identifique los elementos que podrían significarle un desarrollo de la mano con su planificación estratégica.

Las debilidades son de carácter interno y se refiere a las áreas de mejora de la organización, porque en el presente no se encuentran contribuyendo a un

desarrollo óptimo. *“Las debilidades, residen en el fuero interno de la institución; por eso, el análisis debe ser realizado introspectivamente.”* (Pareja, F. 2012).

Finalmente, las amenazas son situaciones del entorno externo a la organización que no pueden ser controladas de forma directa por la misma, pero que representan un riesgo para la organización, por lo que su abordaje debe realizarse desde el planteamiento de estrategias de mitigación y gestión de riesgos, en caso de que logren materializarse como efectos directos. *“Las amenazas, al momento de realizar el diagnóstico, tampoco existen, pero el riesgo de precipitarse, podría tener consecuencias funestas para la organización, a tal punto de amenazar inclusive su existencia.”* (Pareja, F. 2012).

Como marco de referencia para el estudio del entorno externo de la institución, se puede consultar el documento: ODS 2010- 2017. Sistema de Indicadores de Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este documento hace un recuento de indicadores y de metas deseables de alcanzar por el consenso de un grupo de nacionales teniendo como marco de referencia para la consecución de las mismas el 2030. Su análisis para el caso costarricense, brinda una fotografía de cómo se encuentra el país en la consecución de las mismas.

El contenido del análisis de cada una de estas variables, puede desarrollarse por medio de una tabla que muestre de manera enumerada: las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la institución. Para asegurar mayor rigurosidad de la información que se utiliza, esta se puede construir asociada con indicadores de desempeño, los cuales se utilizan para demostrar el cambio producido en un período determinado y detalla en qué grado se están logrando o se han logrado las metas establecidas (producto u objetivo) a través de información cuantitativa, respecto del desempeño (gestión o resultados) generados por la entidad, cubriendo aspectos cuantitativos o cualitativos. (Mideplan y Ministerio de Hacienda, 2014).

Es de vital importancia que la institución se asegure de que cada uno de los elementos aportados por el análisis FODA, cuente con evidencia fáctica que permita su sustento y que no se incorporen aspectos derivados de especulaciones u opiniones.

2.3.2 Identificación de las personas usuarias y demanda ciudadana

El documento Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del PEI, indica que *“(…)un elemento relevante en el análisis del contexto estratégico es la identificación de las personas usuarias (directos o indirectos) que se benefician con la producción de bienes y servicios que brinda la institución. Se deben*

conocer los requerimientos, necesidades, expectativas y preferencias de los usuarios, con el fin de brindar de manera oportuna y efectiva los bienes y servicios de la institución, que permita alcanzar de mejor manera el valor público que le fue asignado.” (Mideplan, 2018).

Por lo anterior, un usuario “(...) es toda persona física o jurídica que tiene derecho a demandar servicios ante las entidades públicas. Es un componente indispensable para el buen funcionamiento del sistema, debido a que (sic) a través de la presentación de sus inconformidades y sugerencias, se conocen las necesidades y áreas débiles de las instituciones públicas, sujetas de procesos de cambio y modernización”. (Mideplan, 2015).

Toda institución debe proceder a identificar a sus usuarios directos e indirectos, así como los actuales y potenciales, la estrategia debe estar orientada a la satisfacción de sus necesidades y expectativas. Contar con esta identificación permitirá acercarse a las personas usuarias, orientar la gestión institucional hacia ellas y alcanzar la excelencia y calidad en la prestación de los servicios, así como posteriormente, establecer procesos de mejora continua.

La identificación de usuarios está íntimamente ligada a la determinación de bienes y servicios, de ahí que un planteamiento de mapeo de actores debe considerar estrategias que persigan la creación de perfiles de usuarios y de sus necesidades, según sus aspectos medulares en la relación que establecen con la organización.

De hecho el ejercicio debería iniciarse con el registro de la población sujeto de la acción institucional. Esto servirá para establecer las poblaciones meta de los bienes y servicios y, eventualmente, para observar si existen redes o conexiones entre los diferentes perfiles, poblaciones, usuarios; esto con el fin de conocer si existen acciones coordinadas en torno a estos grupos específicos.

El Modelo para el Mejoramiento de la Gestión Institucional (Mideplan, 2017), señala que *“(...)al ser las personas usuarias, los beneficiarios directos de los productos y servicios generados desde la Administración Pública, es necesario involucrarlos en los procesos de creación, diseño y mejora de la gestión institucional, mediante la apertura de espacios donde se les involucre como actores de esta gestión”.*

Por lo tanto, ese enfoque en las personas usuarias se basaría en la capacidad de la organización para conocer las necesidades y expectativas de estas y la forma cómo utiliza esta información para el desarrollo de productos y servicios que satisfagan dichos requerimientos y generen valor. Se deben valorar los elementos

de difusión de la información, participación de las personas usuarias, cultura organizacional de servicio, innovación, procesos de atención a los usuarios, percepción de servicios, entre otros.

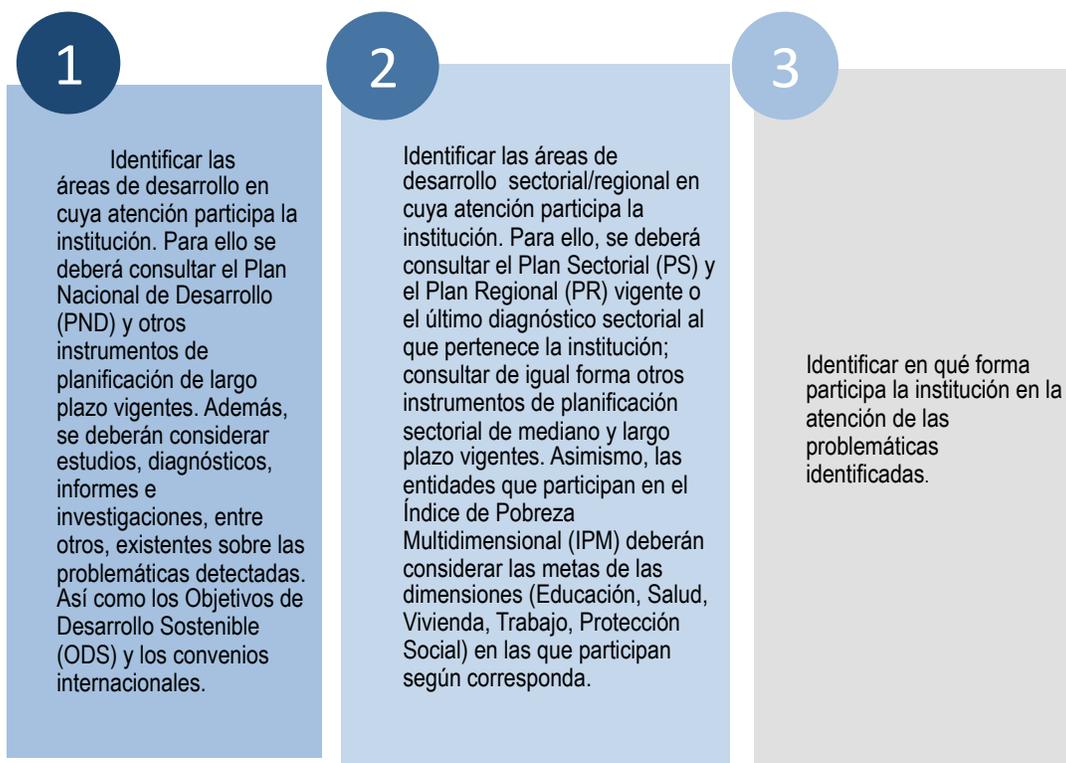
Tras haber identificado los usuarios, corresponde definir la demanda ciudadana, la cual se entiende como las necesidades y expectativas de la población en el área del mandato legal de la entidad o lo que sectores ciudadanos esperan de la entidad, (Ramírez, J. 2011).

Se sugiere que la institución practique un grupo focal o cualquier otra técnica que considere pertinente según su quehacer institucional, para identificar la demanda ciudadana; para ello también puede apoyarse en los informes anuales que emiten las contralorías de servicios (en caso de que la institución posea).

2.3.3 Perspectiva de Gobierno de mediano y largo plazo

La perspectiva de gobierno es la agenda a desarrollar o proponer de acuerdo con la visión de desarrollo nacional para el período de gobierno correspondiente. De esta forma, se deben analizar las metas y líneas de acción estratégicas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo; así como en los planes de largo plazo y políticas públicas, ya que estos constituyen instrumentos de orientación del desarrollo nacional para el período de gobierno. Se deberá realizar un análisis que procure la conexión o relación de cada una de las metas nacionales y sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo (áreas de intervención) con el quehacer institucional, se sugiere contestar para ello la siguiente pregunta: **¿se encuentra la estrategia institucional alineada a la estrategia nacional de desarrollo contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, planes de largo plazo y políticas públicas?**

Para ahondar en lo anterior y con el objeto de facilitar el análisis en instituciones que no participan en forma directa en las acciones del Plan Nacional de Desarrollo, se sugiere considerar las siguientes actividades:

Figura 5: Actividades para determinar la perspectiva de Gobierno

Fuente: Elaboración propia MIDEPLAN, 2019.

3. Determinación del valor público

3.1 Conceptualización del valor público

En razón de que la metodología propone la definición de una estrategia organizacional orientada, primordialmente, a la generación de valor público, se debe proceder con la conceptualización del término, siendo que en principio la Real Academia de la Lengua Española, determina el valor como “(...)el grado de utilidad o aptitud de las cosas, para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite” (Real Academia Española, 2018). Asimismo, indica que es una cualidad de las cosas, fuerza, actividad, eficacia o virtud de las cosas para producir sus efectos. Se puede decir que la existencia de valor es el resultado (efecto/impacto) de la interpretación que hace el sujeto (ciudadano) de la utilidad, deseo, importancia, interés, calidad o bienestar del producto (bien o servicio).

Por otra parte, Moore, M. (1995) introdujo el enfoque de valor público con el objetivo de establecer “(...)una estructura de razonamiento práctico que suponga una guía para el gestor público”.

Con ello se buscaba reformular el enfoque tradicional de la gestión pública que basaba su eficacia y eficiencia acorde con los mandatos políticos, teniendo con ello gestores públicos con mentalidad de administradores y no de gerentes, con una clara ausencia de visión estratégica en la prestación de servicios públicos. (Moore, M. 1995).

Esta perspectiva toma como base una filosofía proactiva y un innovador enfoque empresarial en la creación de valor, el cual establece que “(...)los recursos públicos deben ser utilizados para incrementar el valor, de igual modo como se genera valor en el sector privado.” (Conejero, P. 2014).

Es importante destacar que el valor público va más allá de un asunto monetario y debe incluir, sobre todo, bienestar social que debe ser reconocido y valorado por los usuarios y la ciudadanía en general. En la medida de que este bienestar social no se perciba, las instituciones no estarían generando valor público y, por ende, no estarían cumpliendo con sus fines constitutivos.

En el mismo sentido, Moore, H. (1998) señaló que, en las sociedades democráticas, las instituciones deben promover condiciones (espacios) para que los ciudadanos se organicen y planteen colectivamente sus necesidades y expectativas, de manera que, a los jefes públicos no solo les basta crear resultados positivos frente a estas necesidades y expectativas, sino resultados e impactos rentables (beneficios) frente a la inversión (costo) de obtenerlos.

Adicionalmente y siguiendo a Moore, H. (1998), se han generado otras definiciones, debido a la ambigüedad del término y los diferentes enfoques que ha tenido, respecto a la forma de crear valor público y su utilidad en el espacio de la acción gubernamental.

Blaug, R. (2006), establece que el valor público es aquello que el público valora, por lo que la administración pública debe formar las preferencias de los ciudadanos, pero también aprender de ellos, de sus opiniones, intereses, experiencia y conocimiento colectivo.

Para Kelly, G. y Muers, S. (2002), el valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. En una democracia, este valor es definido en última instancia por el público mismo. El

valor es determinado por las preferencias ciudadanas expresadas a través de una variedad de medios y reflejados a través de las decisiones de los políticos electos.

Por otra parte, Ramírez, J. (2011), indica que el valor público es:

"(...) el bienestar colectivo que crean diferentes actores sociales. Entre estos actores sociales, los llamados principalmente a la creación de valor público son el gobierno y las restantes entidades públicas. Ese valor no es apropiable por ninguna persona para su beneficio particular, sino que cubre amplios segmentos de la población, y a veces toda la población de un país.

Mejor educación, mejor salud pública, mejor vivienda, mejores transportes y comunicaciones, mayor seguridad ciudadana, mayor crecimiento económico y mayor vigencia del estado de derecho son todas ilustraciones de valor público que hacen parte de la agenda de muchos gobiernos y entidades públicas.

Debe notarse que en la práctica no hay consenso sobre qué es valor público, más allá de ciertas dimensiones fundamentales o de la atención de ciertas necesidades colectivas básicas, como orden público y seguridad ciudadana."

Cabe señalar que para el 2005, Moore realizó algunas precisiones al concepto de valor público, indicando que algo es públicamente valioso cuando se trata de condiciones públicas focalizadas en algún bienestar material y con un grado de consentimiento y acuerdo colectivo, a partir de una opinión construida de alguna comunidad política. Así, el valor público puede ser no lo que comúnmente se presume que es: el máximo bienestar para el máximo número de individuos alcanzados a través del libre mercado. (Reátegui, 2015).

El autor concluye que el valor público *"Puede perfectamente ser más bien aquello que nosotros, en tanto individuos, deseamos como condiciones públicas en las cuales nos gustaría vivir, y aquello que colectivamente acordamos que nos gustaría lograr juntos, utilizado el poder del Estado"*. (Moore, H., 1998).

Estos conceptos de valor público llevan a considerar, que los servicios públicos deben ser proveídos de manera eficiente, confiable y, principalmente, deben responder a lo que los usuarios necesitan. El sector público busca formar las preferencias de los ciudadanos, pero también aprender de ellos, de sus opiniones, intereses, experiencia y conocimiento colectivo.

Finalmente, del análisis de los diferentes conceptos es posible colegir, que generar bienestar humano constituye el fin primordial del Estado y sus instituciones, mediante los bienes o servicios de calidad que presta a los habitantes del país, sea dirigido a toda la población o una parte de ella, dado que el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país. Este bienestar debe

construirse necesariamente con la participación de la población beneficiaria o usuaria de los servicios públicos.

Partiendo de lo anterior y para los efectos de esta Metodología, se construye una definición de valor público entendiéndole como: **el grado de beneficio que cada institución de la Administración Pública genera –en el marco de su mandato legal- a los habitantes del país, mediante la prestación de bienes y servicios de calidad que satisfagan sus necesidades y expectativas y les permita alcanzar el mayor bienestar humano.**

3.2 ¿Debe el Estado generar valor público?

Las instituciones del sector público costarricense cuentan con una característica en común asociada a su dinámica organizacional, el cambio permanente y constante, asociado a que la ciudadanía y sus demandas, cambian también constantemente, por lo que las instituciones deben adaptarse para satisfacer oportunamente estos requerimientos. Esta dinámica se ve afectada por transformaciones de tipo económico, político, ambiental y social, produciendo circunstancias nuevas que las obligan a renovar en forma constante sus esquemas y formas de trabajo, así como los productos y servicios que prestan.

Cada día aparecen nuevas demandas, actores, agendas, desafíos y aplicativos en el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC's); las organizaciones se ven obligadas a revisar de manera permanente su estructura, sus procesos, su manera de relacionarse con el usuario o con el ciudadano, a plantearse ejercicios de innovación.

Por lo anterior, el Estado debe orientarse a la creación de valor público o bienestar. Ramírez, J. (2011), establece que *“Cualquier entidad pública, sea un gobierno (nacional, regional, local), un ministerio o cualquier otro ente público existe principalmente para crear valor público. Cada entidad pública debe definir el valor público que va a crear y la cantidad de ese valor público que espera crear en un período de tiempo dado. En términos temporales puede hacer tres horizontes: corto (un año), mediano (el resto del período de gobierno cuando queda más de un año) y largo plazo (usualmente una década o más).”*

Así, uno de los roles fundamentales del Estado, a través de sus instituciones y la prestación de bienes y servicios, es generar valor público a la ciudadanía.

Conforme a lo que se indicó anteriormente, en términos simples, el valor público se encuentra relacionado con construir una ciudadanía –social, económica, ambiental y política- más eficiente e incluyente, en donde el ciudadano cuente

con el bienestar y calidad de vida que necesita, siendo que el Gobierno y las entidades públicas son grandes productores de dicho bienestar humano.

Es importante destacar que la construcción, implementación y expansión del concepto de valor público, depende en gran medida de las jerarquías de las instituciones públicas, las cuales deben encontrar una manera de integrar el quehacer institucional dentro de las dimensiones social, económica, ambiental y política en el desarrollo de los bienes y servicios institucionales.

En el enfoque de valor público, se retoma el principio de organización del sector público que concentra su atención en hacer más eficiente la provisión de los servicios públicos mediante dos acciones: *"(...)por una parte, poner en el centro de la acción de la organización las necesidades del ciudadano, pero no sólo visto como un "cliente" cuyas "necesidades" específicas relacionadas al servicio hay que satisfacer, sino entendiéndolo como un ente que goza de derechos, los cuales deben ser protegidos y garantizados con la mayor amplitud posible"* (Moore, M. 1995).

Por otra parte, darle mayor libertad al funcionario público para que proponga e intente implementar nuevas y mejores maneras de crear valor público.

Por eso, se procede a indicar una serie de etapas compuestas, principalmente, por la determinación del valor público que aporta cada institución y la dimensión de desarrollo en la que se ubica y, en segundo lugar, en cómo aumentar el mismo.

3.3 Contexto preliminar

Para la adecuada determinación o identificación del valor público, la institución ha debido realizar un análisis exhaustivo de los elementos enunciados en el siguiente cuadro:

Tabla 8: Componentes analíticos fundamentales para la identificación del valor público

Revisión del marco legal o normativo (Mandato Institucional) sobre el cual rige la institución	<ul style="list-style-type: none"> • El marco legal nos proporciona las bases sobre las cuales la institución construye, determina el alcance y naturaleza de participación de la institución dentro del sector público.
Revisión de la Estructura Organizativa	<ul style="list-style-type: none"> • La transformación de las instituciones para lograr la eficiencia y la eficacia en los Bienes y Servicios que ofrece a la ciudadanía, exige que revise si la estructura organizacional actual es adecuada para llevar a cabo los nuevos retos, crear y potenciar el valor público.
Revisión de los Procesos Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Los procesos institucionales deben estar orientados a fortalecer la gestión de la institución, permitiendo flexibilidad y oportunidad en la mejora de los bienes y servicios dando valor a los usuarios de los mismos.
Análisis de la Situación o Problemas	<ul style="list-style-type: none"> • Consiste en realizar una mirada sistémica y contextual, retrospectiva y prospectiva, descriptiva y evaluativa de la institución, de aquí la identificación de los temas estratégicos a ser atendidos por la institución.
Identificación de Resultados (Efectos/ Impactos)	<ul style="list-style-type: none"> • Los resultados deben establecerse contemplando los efectos o impactos esperados, con la finalidad de contar con los escenarios tanto positivos como negativos de los objetivos logrados.
Identificación de Productos (Bienes y Servicios)	<ul style="list-style-type: none"> • Es de suma importancia identificar cuáles son los productos que ofrece la institución, ya que estos son el principal bien o servicio que la institución proporciona al usuario externo. La institución es responsable de su generación y provisión, siendo esto al fin y al cabo los que van a generar el valor para el usuario.
Identificación del Indicador del Producto.	<ul style="list-style-type: none"> • Es el referente que será utilizado para medir los avances respecto de los bienes o servicios finales, de manera cuantitativa son producidos y provistos por la entidad.

Fuente: elaboración propia Mideplan, (2019).

Los componentes señalados en el cuadro anterior, son ampliados en el Anexo 1 para facilitar los análisis correspondientes de la realidad institucional y el valor público que debe generar la institución.

3.4 Dimensiones de valor público o de bienestar humano

Un primer ejercicio para el abordaje de la estrategia institucional con enfoque de valor público, es la ubicación de la institución dentro de una o varias de las

dimensiones de valor público o de bienestar, Ramírez, J. (2011), indica que el valor público cuenta con una serie de dimensiones, a saber: *“Para fines de mejorar la visión estratégica de una entidad pública, es útil definir algunas dimensiones fundamentales de valor público, que a su vez tienden a crear áreas de competencia distintiva para las diferentes entidades.*

Esas dimensiones pueden establecerse a partir de una visión completa de lo que sería el desarrollo integral de un país, (...) se propone la siguiente clasificación en cuatro dimensiones que se relacionan entre sí, pero que son claramente distintas, así como son diferentes las principales ramas de actividad económica, tales como agricultura, minería, manufactura, comercio, etc.

Esas cuatro dimensiones son:

- 1. **Bienestar humano** es la razón de ser de toda actividad humana, especialmente la de un gobierno o entidad pública.*
- 2. **Economía productiva** es uno de los grandes habilitadores del bienestar humano, pero no el único. Es el proveedor de los bienes y servicios materiales para sostener el bienestar humano.*
- 3. **Sostenibilidad ambiental** es habilitador que permite hacer duradero el bienestar humano al proteger el uso de los recursos del planeta.*
- 4. **Gobernabilidad y participación** es el habilitador que provee el medio organizado para ordenar la convivencia activa y pacífica, y por tanto próspera de las personas dentro del territorio. Es el que permite fijar las reglas del juego básicas para las otras tres dimensiones.*

Estas cuatro dimensiones permiten crear la visión de desarrollo integral de un país: un país plenamente desarrollado es aquel en que la población tiene alta calidad de vida o de bienestar humano (que le permite a cada uno tener una vida que tenga significado y valor para él), en que esa calidad de vida es sostenida por una economía productiva y competitiva a nivel global, en el que los recursos naturales son utilizados de manera responsable y sostenible a largo plazo, y que cuenta con formas propias de gobierno que se sustentan en la participación libre, activa e ilustrada de la ciudadanía y en la solución pacífica y ordenada de los conflictos entre personas, organizaciones y sectores”. (Ramírez, J. 2011).

Así, Ramírez, J (2011) indica que “Hay tres dimensiones que pueden denominarse funcionales desde la perspectiva de valor público: bienestar humano, economía productiva y sostenibilidad ambiental. La otra dimensión, gobernabilidad y participación puede considerarse como la dimensión política, pues es la que define la capacidad autosostenida de gobierno pacífico y participativo, o sea la que define el capital político de la sociedad como un todo.”

Por lo anterior y partiendo de la identificación del bien o producto fundamental que genera la institución, la misma debe estar en capacidad de ubicar la dimensión en la que se ubica el valor público que genera.

Tales dimensiones de valor público coinciden con las Áreas Estratégicas de Desarrollo Nacional definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022, por lo que este sería el marco referencial donde las instituciones pueden determinar en ¿cuál área estratégica o dimensión de valor público se encuentra vinculada la institución de conformidad con su misión o razón de ser?

Las jerarquías de las instituciones públicas deben integrar el quehacer institucional dentro de las dimensiones social, económica, ambiental o política en el desarrollo de los bienes y servicios institucionales que brindan a los usuarios.

3.5 Identificación del valor público institucional

En cuanto a la identificación del valor público institucional, Ramírez, J. (2011), establece que *“Para definir ese valor público que va a crear y la cantidad que espera crear se puede partir de varios puntos de referencia, que tratan de definir lo que sería valor público en ese caso:*

- **El mandato legal:** que asigna los campos de acción de la entidad.
- **La práctica institucional:** lo que la entidad está haciendo en la actualidad.
- **La demanda ciudadana:** las necesidades y demandas de la población en el área del mandato legal de la entidad o lo que sectores ciudadanos esperan de la entidad.
- **El mandato electoral:** la agenda desarrollada o propuesta por los líderes de la entidad, especialmente cuando estos líderes han llegado a la posición de liderazgo mediante procesos electorales en los cuales las agendas de los candidatos han sido propuestas y debatidas públicamente.

La forma en que se usan esos puntos de referencia para definir el valor público que va a crear la entidad pública y la cantidad de valor público que va a crear a corto, mediano y largo plazo es responsabilidad de quienes ejercen el liderazgo de la entidad. Es parte esencial de su gestión: la definición de la agenda de valor público de la entidad.

Para la definición de valor público de la entidad, puede ser muy útil que el valor público que crea la entidad se ubique en las dimensiones de valor público: las tres dimensiones funcionales (bienestar humano, economía productiva y

sostenibilidad ambiental) y la dimensión política (gobernabilidad y participación)."

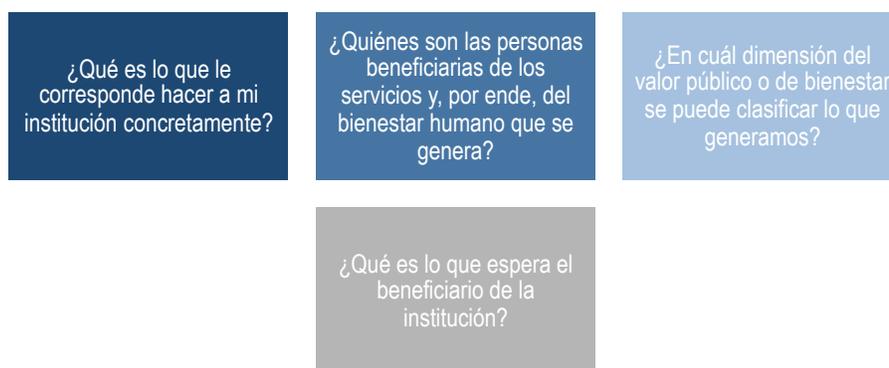
Para que la institución avance en la identificación del valor público debe contestar la siguiente pregunta central:

¿Cuál es el beneficio que la institución genera y qué cambios positivos produce en el bienestar humano de la colectividad?

Esta interrogante es relevante, ya que el Estado en su conjunto debe crear un bienestar para la población. Sin embargo, la generación de ese bienestar no le corresponde a una determinada institución, sino al conjunto de ellas, siendo que también cada institución –para justificar su existencia- deberá determinar si sus competencias se encuentran relacionadas con la generación del bienestar colectivo (valor público), el fortalecimiento de capacidades para generar ese bienestar colectivo o un apoyo esencial que coadyuva y potencia la generación de valor público, lo cual es parte de su misión.

Aunado a lo anterior, para la identificación del valor público institucional se sugiere contestar las preguntas que se enuncian a continuación:

Figura 6: Guía de preguntas para determinar o identificar el valor público



Fuente: elaboración propia Mideplan, 2019.

Luego de dar respuesta a las interrogantes antes indicadas, la institución deberá identificar las dimensiones principales de creación del valor público institucional, en las cuales la entidad está involucrada.

Según Ramírez, J. (2011), "Cada dimensión de valor público debe llenar los siguientes requisitos:

1. *Debe ser congruente con la misión de la entidad. Esto significa que el valor público que se quiere crear pertenece lógicamente a la misión de la entidad. La idea es asegurarse que la entidad no se dedica a hacer cosas que no estén relacionadas con la misión.*
2. *Debe estar definida de manera que se puede entender en qué consiste el valor público que se está creando, sin ambigüedad alguna.*
3. *Debe representar un conjunto importante de actividades de la entidad. Esto tiene el propósito de identificar las dimensiones importantes de bienestar colectivo en las cuales la entidad está trabajando.*
4. *Deben formar un todo coherente y con un alto grado de sinergia entre sí, sin traslapes ni contradicciones entre diferentes dimensiones.*
5. *En su conjunto deben cubrir razonablemente la misión de la institución, sin dejar desatendida un área importante dentro de la misión."*

Cada dimensión, generalmente, se desagrega en diversos componentes, que se traducen en procesos generadores de valor público, en los cuales la entidad está involucrada (equivale a las principales líneas de productos y mediante las cuales está logrando su misión). Por ello, debe analizarse su gestión organizacional para determinar el aporte a terceros o valor que desarrolla cada unidad organizacional generadora de valor público. Asimismo, el análisis debe comprender aquellas unidades que están a cargo de brindar apoyo esencial a las unidades que crean valor público.

Al respecto Ramírez, J (2011) manifiesta: "(...)cada unidad organizativa del ministerio debe tener uno o dos de las siguientes justificaciones: crea valor público en una o varias áreas de creación de valor definidas para el ministerio, o produce apoyo esencial para otras unidades que crean valor público. Si una unidad organizativa no crea valor público en algún área vinculada con la misión de la entidad o no produce apoyo esencial para alguna unidad creadora de valor público, la pregunta apropiada sería ¿para qué existe?"

3.6 Creación del valor público institucional

Según Ramírez J. (2011) señala, "**Creación de valor** se refiere a algo que beneficia a terceros que son externos a la entidad." Al respecto, cada unidad organizacional de la institución creadora de valor público, -partiendo de las dimensiones de valor definidas por la entidad- definirá de manera precisa, aquellos procesos en los que espera crear y concretar valor público y su grado de participación. Puede ser que en varios, pero debe definir el proceso principal.

Por eso, estas unidades deben generar una propuesta de valor para cada producto final institucional bajo su competencia, la cual se traduce en una

explicación para los beneficiarios de los productos de esa unidad, acerca de lo que se va a dar como beneficio. Para ello deberán contestarse las siguientes interrogantes: **¿Quiénes son los beneficiarios del valor público que se crea? ¿Qué beneficio generan a los usuarios institucionales en términos de bienestar humano? ¿Cuánto valor (meta del primer año, entendiéndola como línea base o punto de partida) se espera lograr? ¿En qué forma ese valor que se va a crear en el primer año representa una mejora respecto a la situación actual? ¿Qué indicadores permitirán determinar durante ese período de tiempo y al finalizar este, si se está produciendo el valor público y cuánto de ese valor se está produciendo?**

Específicamente, vale mencionar que según Ramírez, J. (2011), la cantidad de valor a generar por la institución se puede determinar mediante la construcción de una visión a futuro para cada dimensión de valor público, considerando para ello metas y resultados deseados, que, según Ramírez, J. (2011) *"Una visión de futuro debe:*

- *Contener la especificación de la condición futura que se espera lograr, con la mayor cuantificación posible.*
- *Presentar un panorama atractivo para el país visto desde las condiciones actuales.*
- *Estar compuesta por metas ambiciosas, pero factibles.*
- *Ser suficientemente retadora para impulsar a los miembros de la institución a dar su mejor esfuerzo para lograrla.*
- *No estar totalmente garantizada, ni estar totalmente dependiente del azar. Un nivel aceptable de probabilidades de lograr la visión es del orden de 70%".*

Tal determinación debe realizarse anualmente, para todo el período de vigencia de la estrategia.

Respecto a las unidades organizativas cuya actividad es la creación de capacidad interna para la generación futura de valor, el beneficio de su gestión se determinará respondiendo las siguientes interrogantes: ¿cuál o cuáles capacidades internas fundamentales de la unidad organizativa (recurso humano, sistemas de información) o de otras unidades de la entidad, son creadas o mejoradas?

Por último, las unidades organizativas cuya actividad es apoyo esencial para otras actividades deben definir ¿en qué consiste el beneficio que ese apoyo brinda a otras actividades, dentro de la unidad organizativa o dentro de la entidad?

Todas las unidades de la organización deben considerar para estos efectos, los vínculos de su quehacer con el de otras unidades internas o bien con entidades externas, las que deben identificarse y el papel que desempeñan.

3.7 El valor público desde la gestión institucional

Con la finalidad de comprender el concepto desde la dinámica de la gestión institucional, es preciso aludir que las entidades para crear valor público o aumentarlo, deben llevar adelante distintas acciones para que la organización busque siempre entregar más y mejores servicios o bienes a los habitantes. A partir de esta orientación, se puede crear una idea del valor público que se genera identificando tres procesos según Coats, D y Passmore, E (2007):

Figura 7: Procesos asociados a la identificación del valor público

Autorización	Crear	Medida
<ul style="list-style-type: none"> • Es el proceso de responder el qué: ¿Qué propósito tiene que cumplir este servicio? 	<ul style="list-style-type: none"> • Es responder la pregunta de cómo: ¿Qué forma de servicio cumplirá con las expectativas del público y permitirá, al mismo tiempo, mejoras continuas? 	<ul style="list-style-type: none"> • Es preguntarse cuándo el servicio ha tenido éxito.

Fuente: Elaboración propia, Mideplan (2019) con base en David Coats y Eleanor Passmore, Public Value: The Next Steps in Public Service Reform.

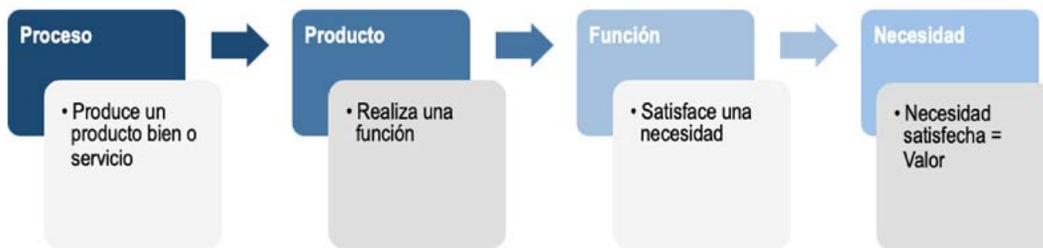
Cuando se tenga certeza de contar con lo señalado, la institución procederá a definir qué bienes o servicios finales que generen valor público se incorporarán en la agenda estratégica, los que serán posteriormente evaluados con el fin de dar seguimiento a la producción e incremento del valor público creado.

En este contexto, resulta oportuno traer a colación que la cadena de resultados aplicada bajo el enfoque de valor público, se transforma en cadena de valor público (CVP); siendo que constituye un modelo descriptivo de las políticas públicas en general y del accionar del sector público, en particular, que posibilita una visión sistémica y permite ordenar la aplicación de herramientas metodológicas propias de los distintos sistemas de gestión de la Administración Pública.

Propiamente la CVP se define como: "(...)una metodología de programación y análisis capaz de representar, de manera sencilla y comprensiva, la actividad del sector público identificando los resultados que se procuran obtener, así como los productos, procesos y recursos que se organizan con este propósito." (Makón, 2014).

El aplicar el concepto de cadena de resultados con enfoque de valor público, nos permite ir más allá de la elaboración de bienes o servicios, considerando indicadores de efecto e impacto asociados al bienestar de los usuarios, ya sea en el ámbito individual como al colectivo. En la siguiente figura se muestra lo indicado:

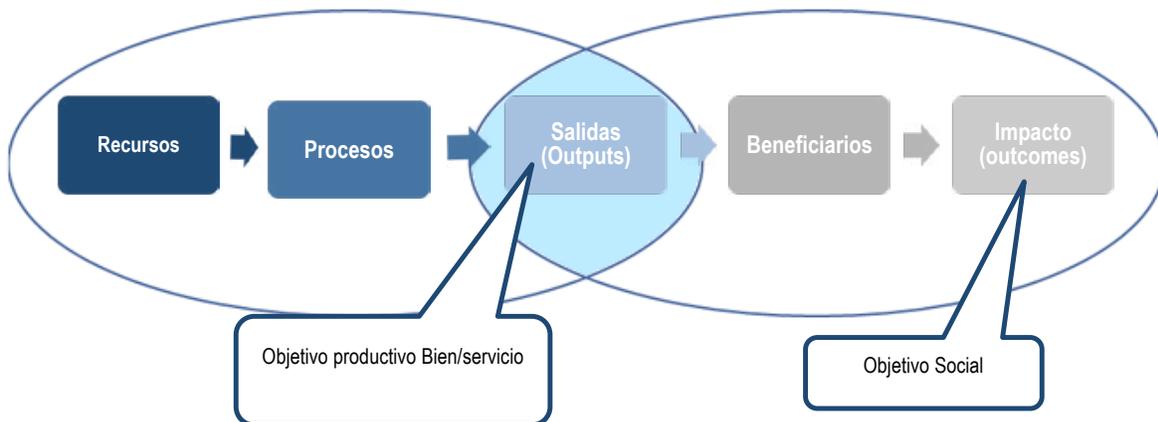
Figura 8: Representación de la cadena de resultados con enfoque de valor público



Fuente: Elaboración propia con base en Mideplan (2009).

Utilizando el enfoque de cadena de valor, la creación de valor pública permite la siguiente lógica:

Figura 9: Cadena de valor público



Fuente: Elaboración propia, Mideplan (2019).

Las instituciones públicas por medio de sus recursos (financieros, humanos, materiales, tecnológicos, entre otros) desarrollan procesos que permiten generar salidas de productos (bienes o servicios), convirtiéndose esto en el objetivo productivo de las instituciones públicas. En cuanto al ámbito de la sociedad, estos bienes y servicios producidos son recibidos por el conjunto de beneficiarios, sobre

el cual se espera generar un impacto sobre ellos, siendo este último el objetivo social de toda la cadena de valor, la generación de bienestar social.

Asimismo, esta cadena de valor cuenta con un horizonte temporal, en cual podemos evidenciar que en el **corto plazo** se define desde la disponibilidad de insumos hasta la obtención del producto (bien/servicio). En el **mediano plazo** establecemos los resultados de efecto que recaen sobre los usuarios.

Por último, se ubica en la cadena de valor en el **largo plazo**, los resultados finales de impacto, los cuales buscan evidenciar el impacto real o cambio generado en el bienestar y calidad de vida de los usuarios, tomando en cuenta su percepción y aceptación del bien o servicio. Este último momento corresponde al interés exclusivo de los usuarios, la ciudadanía y el Gobierno.

A continuación, se muestra una representación de ese horizonte temporal.

Figura 10: Temporalidad de la cadena de valor



Fuente: Mideplan, (2017).

Es importante recordar, que la oferta de cualquier bien o servicio no necesariamente genera valor, pero sí implica el consumo de recursos para su generación. Ante esto se recalca, que el valor se genera en la medida que un público (usuario) reconozca el bien o servicio como respuesta a solventar una necesidad, expectativa o preferencia y se aprecie la calidad del mismo como respuesta oportuna generando bienestar social.

Respecto a la cadena de resultados, también se recomienda analizar y considerar lo establecido en los documentos "*Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI)*" y "*Manual de Planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: Marco Teórico y Práctico*", ambos elaborados por este Ministerio y que ahondan un poco más en el tema.

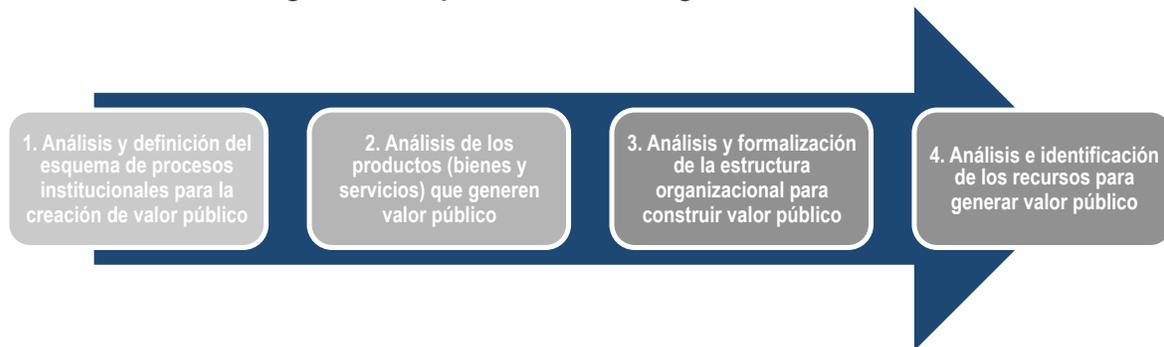
4. Análisis organizacional

El análisis organizacional en la determinación de la estrategia organizacional es un aspecto de especial relevancia, ya que permite determinar si la institución cuenta con las capacidades institucionales –actuales y futuras- para cumplir con sus fines constitutivos y en especial, generar el valor público que garantice el bienestar individual y colectivo de sus usuarios y de la ciudadanía en general.

Al llegar a este apartado, la institución ya ha procedido a realizar el análisis jurídico en el cual se han determinado las competencias estratégicas y de valor que le corresponde desarrollar, se han analizado las capacidades actuales de la institución conforme a las necesidades de sus usuarios y la estrategia de desarrollo del país, se ha establecido su marco estratégico con enfoque de valor público y en especial se ha determinado el valor público que debe crearse, recordando que el valor público se considera como el grado de beneficio que cada institución de la Administración Pública genera a los habitantes del país, mediante la prestación de bienes y servicios de calidad que satisfagan sus necesidades y expectativas y les proporcionen el mayor bienestar humano.

Para entender sobre el análisis organizacional, debe indicarse que este tipo de análisis trata de una “(...)herramienta que sirve para hacer diagnósticos sobre la gestión de las organizaciones, o de programas con una estructura y soporte organizacional.” (Waissbluth, M y Inostroza, J. 2008). Este tipo de análisis es de suma importancia, ya que se considera a las organizaciones como sistemas complejos que deben alinearse para alcanzar fines específicos y en este caso para generar el valor público que les corresponde.

De esta forma, dentro del análisis organizacional es preciso realizar una serie de etapas consecutivas e interrelacionadas que permitirán a la institución construir el valor público que le corresponde. Las etapas se muestran a continuación:

Figura 11: Etapas del análisis organizacional

Fuente: Elaboración propia Mideplan, (2019).

4.1 Análisis y definición del esquema de procesos institucionales para la creación de valor público

Tal y como se establece en el documento *“Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI)”*, los *“procesos institucionales deben estar orientados a fortalecer a la institución, en los espacios naturales de cualquier reto de transformación que se le presente y a articular los niveles de intervención estratégica, táctica u operativa, en torno al objetivo de mejorar la calidad de los bienes y servicios que se brindan.*

El **marco de procesos** describe en forma lógica, sistemática y detallada las actividades de una institución o unidad organizativa de acuerdo con sus atribuciones y tomando en cuenta lo necesario para la ejecución eficiente de las mismas, generalmente señalan quién, cómo, cuándo, dónde y para qué han de realizarse estas actividades. Dentro de este marco de procesos, se deberán delimitar los macroprocesos, procesos, subprocesos y procedimientos que definen el accionar de la institución y que permiten definir cómo se alcanzan los bienes y servicios y la satisfacción de los usuarios.” (Mideplan, 2018).

Para el análisis y definición de los procesos institucionales, Mideplan ha generado una serie de guías y manuales que sirven de orientación para establecer, actualizar, definir y redefinir sus procesos institucionales para crear valor público.

De esta forma, la institución deberá analizar aquellos procesos que son de **creación de valor público**, conforme a Ramírez, J. (2011) son aquellos que están a cargo de producir el valor público, es decir, que benefician directamente a terceros externos a la institución, dentro de los que se encuentran los procesos que se denominan sustantivos, es decir, aquellos que responden a la razón de ser de la institución. Asimismo, se deberán determinar aquellos procesos que son **generadores de capacidades** para crear valor, donde se encuentran los

estratégicos a nivel organizacional y que son transversales para orientar y asesorar en el cumplimiento del valor público que corresponde y los procesos de **apoyo**, los cuales brindan apoyo esencial a las unidades que crean valor público, encontrando en estos procesos los asociados a las labores administrativas, financieras, entre otras.

Considerando la definición de valor público establecida en este documento, la institución deberá analizar y replantear, si es el caso su mapa de procesos para generar el valor público que corresponde, ante lo que se sugiere analizar y utilizar los siguientes documentos elaborados por Mideplan, los cuales se encuentran disponibles en su sitio electrónico oficial.

- Guía para el Rediseño de Procesos.
- Guía para el Levantamiento de Procesos.
- Guía para la Elaboración de Diagramas de Flujo.
- Guía de Manuales Administrativos.

Estos documentos brindan las etapas y actividades que deberán realizarse para definir los procesos institucionales, guardando congruencia con lo establecido en esta metodología y que permitirá alcanzar los fines institucionales. La definición o actualización de los procesos institucionales con un enfoque de valor público, permitirá a la institución cumplir con sus objetivos estratégicos, impulsar el desarrollo del país y, principalmente, crear bienestar en sus usuarios y población en general.

Una adecuada definición de los procesos con enfoque de valor público permitirá que los productos (bienes y servicios) que se brindan, así como la estructura organizacional facilite la creación de bienestar humano y se potencie para brindar mejores resultados.

4.2 Análisis de los productos (bienes y servicios) que generen valor público

Los productos (bienes y servicios) que genera una institución pública deben responder a satisfacer las necesidades y expectativas de sus usuarios y la población en general, siendo que deberán generar el bienestar humano esperado.

Al respecto, Mideplan (2018) establece que: *“La identificación y el análisis de los productos (bienes y servicios) que ofrece la institución a sus usuarios es una tarea de suma importancia. Particularmente, en el marco externo, ya que se debe hacer explícita la producción institucional que la institución está ofreciendo a sus usuarios, en términos de bienes y servicios, en el marco de su labor misional.*

En este análisis deberá considerarse si los productos generados, responden a lo establecido en la normativa y en especial, si responde a la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios. La institución es responsable de la generación y provisión de sus productos.

En este análisis, la institución deberá enfocarse en los productos finales o que son previstos a un usuario externo, sin perder de enfoque, aquellos productos intermedios que también tienen un impacto en los productos finales y que son estratégicos para su prestación. Para identificar y definir los productos finales, la institución debe tener la claridad de su responsabilidad para contribuir al logro de los resultados de efecto o impacto. La siguiente tabla muestra una forma sencilla para delimitar los productos institucionales:

Tabla 4. Criterios para la redacción de un producto final

Pregunta clave	Criterio
¿Quién?	Los usuarios sujetos de la acción institucional.
¿Qué?	Bien o servicio final que se entrega a la población meta.
¿Estándar requerido?	Especificaciones y características propias del producto que lo diferencian de los demás productos.

En el caso de las instituciones públicas que sus productos finales se dirigen a otras entidades, en forma de planes, políticas, normas, regulaciones entre otros; que facilitan y orientan la gestión en la administración pública, deben proceder en su redacción de la forma anteriormente señalada, haciendo la salvedad que su población meta son las entidades de la administración pública, no se dirigen directamente a usuarios externos (personas físicas o jurídicas). Este tipo de productos impacta en temas generales de la gestión pública."

De esta forma, la institución deberá analizar a profundidad aquellos productos que generan valor directamente a sus usuarios, para lo cual deberá revisar y analizar el marco competencial institucional, su misión, el valor público que se deberá generar y los procesos que se han determinado, tal y como se muestra a continuación:

Figura 12: Elementos para construir productos con valor

Fuente: Elaboración propia Mideplan, (2019).

El análisis de los aspectos antes indicados, ya se han abordado en esta metodología, siendo que a la institución solo le corresponde analizar los productos que se desarrollan actualmente y determinar si cumplen con la generación de valor público, ya que de no ser así, deberá preguntarse si existe la necesidad de seguir realizándolos. En este caso, se deberán replantear estos productos para que generen valor o considerar la supresión, ya que no aportan valor y en determinado caso, solo representan un gasto para la institución, más que una inversión.

De igual forma, la institución al analizar estos aspectos, deberá analizar aquellos productos futuros que podrían potenciar la generación de valor público a sus usuarios, con el propósito de generar un mayor bienestar humano.

Así, como lo establece Mideplan (2018), es "(...)importante que se defina la producción final de la institución en función del logro de los resultados, contemplando los siguientes aspectos:

- a. Anotar el resultado de efecto o impacto al que contribuirá la institución.
- b. Anotar los bienes o servicios finales que actualmente son producidos por la institución y responden de manera eficaz y eficiente al logro del resultado.
- c. Anotar los bienes o servicios finales requeridos para lograr el resultado y que actualmente son producidos por la institución, pero sus especificaciones no responden a los requerimientos de dicho resultado. En este caso, la institución debe analizar la posibilidad de modificar este tipo de producción en función de estos requerimientos. Si no responden a un resultado, la institución debe analizar el costo de producción, el mandato legal y la posibilidad de efectuar cambios en la normativa institucional.
- d. Anotar los bienes o servicios finales requeridos para el logro del resultado, ya sea que actualmente no son producidos por la institución o los que ya producía y

que requirieron ser modificados, considerando en todo momento que el mandato institucional lo permita."

Finalmente, es importante indicar que un adecuado análisis del marco competencial, la correcta definición de la misión, el valor público y los procesos, permitirá que se generen los productos que satisfagan las necesidades de los usuarios y generen bienestar humano.

4.3 Análisis y formalización de la estructura organizacional para construir valor público

La estructura organizacional que requiere la institución debe permitir la generación de valor público y en especial la creación de un mayor valor, ya que permitirá un mayor bienestar humano en sus usuarios.

Al respecto Mideplan (2018) establece que *"El planteamiento de nuevos contextos en el que se desarrolla la institución para lograr la eficiencia y la eficacia en la prestación de los bienes y servicios que se ofrecen a la ciudadanía, exige una revisión de la estructura organizacional actual y verificar si es la adecuada para llevar a cabo los retos y crear valor público."*

Este análisis se refiere a la descripción, ordenada jerárquicamente, de las unidades organizacionales que componen una institución. Dicha descripción debe coincidir con la representación gráfica en el organigrama, tanto en lo referente a la denominación de las unidades organizacionales, como a su nivel jerárquico. La revisión que se debe realizar, en primer lugar, es en las áreas sustantivas que responden a la razón de ser de la institución y, posteriormente, en las áreas de asesoría y administrativas que le brindan apoyo."

Tal y como lo indica Ramírez, J. (2011), dentro de la estructura organizacional existen unidades organizacionales que **producen valor público**, es decir, que benefician directamente a terceros externos a la institución, unidades organizacionales que son **generadoras de capacidades** para crear valor; unidades organizacionales de **apoyo**, los cuales son aquellos que brindan apoyo esencial a las unidades que crean valor público.

De esta forma, se recomienda realizar este análisis utilizando los documentos elaborados por Mideplan (disponibles en su sitio electrónico), los cuales se indican a continuación:

- Guía de Nomenclatura para la Estructura Interna de las Instituciones Públicas.

- Guías de Reestructuración –parcial y total-.
- Manual de construcción de organigramas para las estructuras de las instituciones públicas.
- Lineamientos Generales para Reorganizaciones Administrativas.
- Lineamientos y Macroproceso de Reorganizaciones Administrativas.

La utilización de estos documentos y lo dispuesto en esta metodología permitirá a la institución generar una estructura organizacional que oriente y potencie la creación de valor público.

4.4 Análisis e identificación de los recursos para generar valor público

En cuanto a este análisis, Mideplan (2018) establece que *“La administración de recursos consiste en un manejo eficiente de estos, siendo que un recurso es “(...) un insumo productivo o un activo competitivo que la institución controla o posee (...)”.* Los recursos pueden ser tanto tangibles como intangibles. El objetivo de una buena administración de recursos es que estos permitan la satisfacción de los intereses institucionales y la consecución, por lo tanto, de manera efectiva de los bienes y servicios. Por eso, la identificación de los recursos se hace esencial, la institución debe delimitar claramente los recursos con los que cuenta o requiere para alcanzar los objetivos y estrategias, el análisis e identificación de recursos debe estar reflejada en los Planes de Acción.

Dentro de los recursos que se deben considerar se encuentran las personas, el financiamiento (presupuesto), la tecnología, los materiales y hasta el tiempo (oportunidad), ya que estos son susceptibles de ser administrados. La correcta asignación de cada uno de estos recursos permitirá que en forma conjunta la operatividad sea más eficiente y la generación del valor público se alcance como fue planificado.”

De esta forma, la institución deberá realizar un análisis de los recursos que dispone actualmente y los futuros para potenciar la creación de valor público que le permita generar bienestar en la ciudadanía, conforme a los fines establecidos en la Constitución Política, el marco competencial y la estrategia de desarrollo del país.

Dentro del análisis de los recursos con que cuenta la institución debe contemplarse el apoyo político, el cual debe verificarse mediante un análisis a partir de las siguientes interrogantes: **¿cuenta la institución con el apoyo político para la creación y alcance del valor público identificado por la institución? ¿Qué tipo de apoyo?**

Por eso, debe responder a la siguiente pregunta para valorar los recursos que posee la institución para generar valor público: **¿Se cuenta con los recursos humanos, presupuestarios y tecnológicos requeridos para alcanzar el valor público proyectado por la institución?** En cuanto a esta interrogante, cabe señalar que, la respuesta debe ser producto de una valoración rigurosa de la cantidad de recursos con que se cuenta.

Se sugiere considerar los siguientes aspectos en cuanto a los recursos necesarios para la implementación de una estrategia institucional con enfoque de valor público.

Tabla 9: Recursos necesarios asociados al Modelo para el Mejoramiento de la Gestión Institucional para la implementación de estrategia institucional

Tipos de Recursos	Componentes de gestión
Gestión de Recurso Humano	<ul style="list-style-type: none"> - Alinear los planes de talento humano con la estrategia, las políticas, la estructura de la organización y sus procesos. - Incluir a los colaboradores y grupos organizados de la institución en el desarrollo de las políticas, estrategias y planes de talento humano. - Establecer mecanismos para medir y mejorar la satisfacción y motivación de los colaboradores; que permitan, a su vez, mejorar las políticas, estrategias y planes de talento humano. - Promover y garantizar la equidad de todas las condiciones de empleo. - Organizar y gestionar los puestos de trabajo, incluidas las habilidades, para promover la cooperación, iniciativa, empoderamiento, innovación, cultura organizacional y la flexibilidad que permita responder a las necesidades y exigencias del entorno y alcanzar los planes de acción. - Promover la comunicación efectiva y la difusión de conocimientos en las unidades de la institución y los puestos de trabajo.
Gestión de Recursos Financieros	<ul style="list-style-type: none"> - Utilizar la gestión financiera, para apoyar la política, estrategia y procesos de la organización, asegurando la sostenibilidad financiera. - Elaborar una planificación financiera que considere las necesidades a corto, mediano y largo plazo, para asegurar que existan los suficientes fondos para responder a las necesidades generadas por la ejecución de la estrategia. - Emplear mecanismos y parámetros económicos y financieros para garantizar una estructura de recursos eficaz y eficiente. - Establecer un control financiero para asegurar que: se cumplen los objetivos, los activos se administran adecuadamente, los riesgos se manejan adecuadamente y se administra de acuerdo con las prácticas financieras aceptadas.
Gestión de la tecnología	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar una estrategia de gestión de la tecnología que apoye la política y estrategia de la organización. - Utilizar las tecnologías de la información y comunicación para apoyar y mejorar la eficacia de las actividades de la organización. - Identificar, generar y evaluar tecnologías alternativas y de nueva aparición, a la luz de la estrategia y de su impacto sobre la organización y los servicios que se prestan. - Evaluar y desarrollar un plan informático (cartera tecnológica) para mejorar la agilidad de procesos, proyectos y organización. - Utilizar la tecnología para apoyar la cultura de la creatividad e innovación.

Tipos de Recursos	Componentes de gestión
Gestión de Activos	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar una estrategia de gestión de edificios, equipos y materiales que apoye la política y estrategia de la organización. - Gestionar el mantenimiento y utilización de los activos para mejorar el rendimiento de su ciclo de vida total. - Medir y gestionar cualquier impacto negativo de los activos de la organización en la comunidad y empleados (incluidas las cuestiones ergonómicas y de seguridad e higiene). - Optimizar los inventarios de materiales y el consumo de servicios públicos.

Fuente: elaboración propia con base en el Modelo de Mejoramiento de la Gestión Institucional, Mideplan (2017).

A criterio del experto Julio Sergio Ramírez, "(...)un componente clave de creación (o destrucción) de valor público, es la eficiencia con la que se llevan a cabo las tareas de la institución, en términos de costo de ejecución de actividades. Todo ahorro en costos en la realización de una actividad (con los niveles de calidad y tiempo requeridos), es una creación de valor público, permite disponer de más recursos para crear más valor público por parte de la institución o por otras instituciones y en la misma forma, todo exceso de costos implica una destrucción de valor público."

5. Definición de riesgos

Es importante indicar que toda acción o intervención que realice una determinada institución pública trae consigo la existencia de potenciales riesgos que pueden llegar a suceder en caso de no ser estos administrados o evaluados, siendo que la definición de la estrategia organizacional no se escapa del análisis de riesgos. La administración de riesgos ayuda a los tomadores de decisiones, mandos medios y operativos de las instituciones del Sector Público a tener control sobre aquellos eventos que, en caso de materializarse, puedan afectar el desarrollo y funcionamiento de los procesos para alcanzar los objetivos que persigue la institución.

De esta forma, conforme se indica en el documento de "Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI)" se indica que "(...)en la gestión pública es de suma importancia contar con un sistema de valoración de riesgos, con el fin de cumplir con lo establecido en la Ley 8292 "Ley General de Control Interno", el artículo 2 enfatiza en la valoración del riesgo y se entiende como la "(...) identificación y análisis de los riesgos que enfrenta la institución, tanto de fuentes internas como externas relevantes para la consecución de los objetivos; deben ser realizados por el jerarca y los titulares subordinados, con el fin de determinar cómo se deben administrar dichos riesgos.

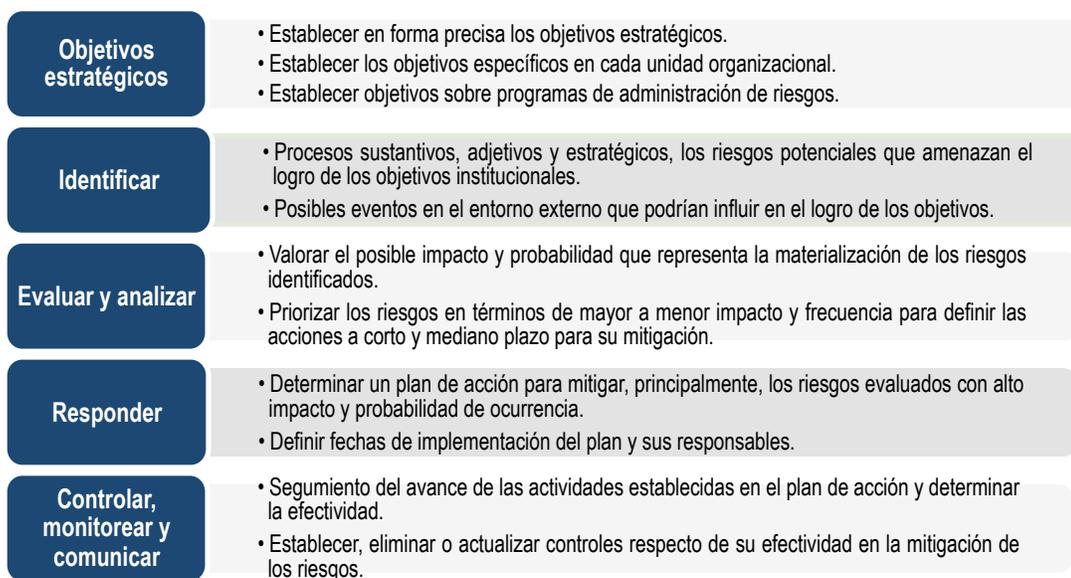
Por lo tanto, una buena gestión del riesgo le permitirá a la institución controlar y anticipar en forma oportuna los eventos que puedan afectar de manera negativa los objetivos planteados en su estrategia y que podrán incidir negativamente en la consecución del valor público.

En este sentido, la institución deberá realizar una identificación, valoración y administración de todos aquellos riesgos que pueden afectar el adecuado desarrollo de sus funciones y la prestación de sus bienes y servicios, ya que este análisis podría ayudar en el cumplimiento de todos los fines institucionales, prever y mitigar cualquier eventualidad que se llegue a presentar."

Dentro de las variables y subvariables establecidas en el Modelo para el Mejoramiento de la Gestión Institucional (2017), se determina que en el proceso de desarrollo de la estrategia la institución deberá evaluar los riesgos institucionales e identificar las acciones necesarias para abordarlos, buscando alternativas para su administración, evaluación y mitigación. Siendo que, no solo se deberán analizar los riesgos actuales, sino también los potenciales que podrían tener una incidencia en la implementación de la estrategia y, por ende, en la generación del valor público.

En este sentido, conforme a lo establecido en la normativa un riesgo se considera como la probabilidad de que un evento interno o externo afecte positiva o negativamente la capacidad organizacional para alcanzar con legalidad, eficacia, eficiencia y economía los objetivos fijados. El riesgo es la posibilidad que tendrá un impacto sobre los objetivos, considera consecuencias negativas (amenazas), por esta razón, es relevante su identificación al momento de definir la estrategia organizacional.

Toda institución pública debe contar con un proceso de administración de riesgos tendiente a brindar un manejo adecuado de estos, con el fin de lograr en términos de eficiencia, eficacia y economía el cumplimiento de sus objetivos y estar preparados para enfrentar cualquier contingencia. De esta forma, para identificar los riesgos institucionales se deberán realizar al menos las siguientes etapas:

Figura 13: Etapas para la identificación de riesgos institucionales

Fuente: Mideplan, (2018) con base en "Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público".

En este sentido, las instituciones del sector público deben cumplir con su misión, mediante el establecimiento de objetivos estratégicos, los cuales se ejecutan e implementan a partir del diseño y ejecución de intervenciones públicas (planes, políticas, programas y proyectos). Siendo de esta forma, que el cumplimiento de los objetivos, puede verse afectado por una inadecuada administración y evaluación de sus riesgos, por este motivo se hace necesario contar con acciones específicas para su administración. El adecuado manejo de los riesgos beneficia la implementación de la estrategia, contribuye a alcanzar el valor público y mejorar el funcionamiento de la institución.

Bibliografía

- Armijo, M. (2011). "Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Obtenido en: https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/sm_69_ma.pdf
- Conejero P. (2014). *Valor Público: Una aproximación conceptual, 2014*. La Paz, Bolivia.
- Constitución Política de la República de Costa Rica (7 de noviembre de 1949)*. San José, Costa Rica.
- De la Fuente Olgún, J. (s.f.). ¿Qué es la planificación estratégica y cómo se utiliza en el sector público? Universidad de Chile. Obtenido en: <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/PoliticasyPublicas/QL-2YKeEQgk.pdf.pdf>
- García López, R. y García Moreno, M. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales*. Washington: DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ley 5525 de Planificación Nacional*. (2 de mayo de 1974). San José, Costa Rica.
- Makón, M. (2014) Ponencia acerca de "Mejorar la Calidad de la Gestión Pública. El reclamo de nuestras sociedades" XXVI Seminario Regional de Política Fiscal CEPAL, Naciones Unidas. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): https://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/3/43813/14_MAKON.pdf
- Medianero, D. (s.f). "Guía metodológica para el diseño de planes estratégicos en el sector público. Un Enfoque Participativo". Obtenido en: <https://educacionparatodalavida.files.wordpress.com/2014/01/guia-metodologicaplanes-estrategicos-sector-publico.pdf>
- Mideplan. (2007). *Guía de nomenclatura para la estructura interna de las instituciones públicas*. Obtenido de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/73wV1GSyTnm4aK4K9BMdYg>

- Mideplan. (2007). *Guía para el Rediseño de Procesos*. Obtenido de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/63QwkDohTDqNE59LkK2mXQ>
- Mideplan. (2007). *Manual de construcción de organigramas para las estructuras de las instituciones públicas*. Obtenido de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/HNGjyzduRYWiHihFJGNxBw>
- Mideplan. (2009). *Guía de Manuales Administrativos*. Obtenido de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/qty6GK6wQJ6-WQWmO1ha0A>
- Mideplan. (2009). *Guía para la Elaboración de Diagramas de Flujo*. Obtenido de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/t51sXM8wSUWhO0YQT4I9eA>
- Mideplan. (2009). *Guía para el Levantamiento de Procesos*. Obtenido de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/bVedsPPhSPeBW2oEmVBEhQ>
- Mideplan. (2012). *Glosario de Términos de Planificación, Presupuesto y Evaluación*. Obtenido de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/eNT78skbSRuHkTWV_Yr9rw
- Mideplan. (2015). *Lineamientos de Gestión para las Contralorías de Servicios*. San José, Costa Rica.
- Mideplan. (2017). *Guía de teoría de la intervención: orientaciones metodológicas para la evaluación*. Obtenido de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/3hKUn5b6Q5mjqaTeZoKQyg>
- Mideplan. (2017). *Modelo para el Mejoramiento de la Gestión Institucional*. Obtenido de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/kPYgZ47ARtWcDgBfyfAaXA>
- Mideplan. (2018). *Bases de Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública*. Obtenido de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/WjJzRdHxSC-iBZ40S6SzmA>

- Mideplan. (2018). *Orientaciones Básicas para la Formulación y Seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI)*. Obtenido de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Lbo_UHSqRHKHP9pWkyjMRA
- Mideplan y Ministerio de Hacienda. (2014). *Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria y la evaluación estratégica en el sector público en Costa Rica*. Disponible en: https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/t_LJqXkfRRWUvI4ifauP9g
- Mintzberg, H.; Quinn J. (1993). *El proceso Estratégico: Conceptos, contextos y casos*. México, Prentice Hall Hispanoamericana S.A.
- Organización de los Estados Americanos. Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público. Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control. Obtenido en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_64.pdf
- INTE/ISO 9001 (2015). San José, Costa Rica.
- PADEP/GTZ. (2009). *Planificación Institucional*. La Paz: Garza Azul.
- Pareja, F. (2012). *Tool Box Caja de Herramientas. Guía Práctica de Planificación y Herramientas de Gestión*. Bolivia: Fundación Hanns Seidel.
- Ramírez Arango, J. (2008). *La democracia Eficaz: estrategia para gobiernos abiertos y entidades públicas en países democráticos en desarrollo*. Grupo Editorial Lea Managua, Nicaragua. Volumen 2.
- Real Academia de la Lengua. (2018). Consulta realizada al Diccionario de la Lengua Española: <http://dle.rae.es/?id=bJeLxWG>
- Reátegui, Jorge Humberto García. (2015). "Gestión pública y valor público". *Revista Actualidad Gubernamental* N° 78.
- SENPLADES. (2011). *Guía metodológica de planificación institucional*. Quito, Ecuador.

Anexo 1

Acción	¿Qué buscar?	¿Para qué?	¿Cómo lo hacemos?	¿Por qué lo hacemos?
<p>Análisis del Mandato Institucional</p>	<p>Se deben determinar las áreas, dimensiones o ámbitos de acción de la institución, esto mediante el análisis de sus mandatos institucionales que están dados a través de leyes, convenios internacionales, planes y políticas públicas nacionales o sectoriales.</p>	<p>Extraer la misión fundamental de la institución, la dimensión de desarrollo a la que pertenece e identificar el valor público.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Analizando de forma crítica los mandatos de mayor nivel, como la Constitución Política, tratados y convenios internacionales ratificados a la luz de identificar la misión fundamental y el valor público. Indicar el número de normativa, nombre y una breve descripción de su contenido en lo que respecta a misión y valor público. 	<ul style="list-style-type: none"> Identificar las responsabilidades de la institución derivadas de la normativa vigente. Establecer las demandas de atención establecidas en la normativa y su vínculo con los usuarios.
<p>Revisión de la Estructura Organizativa</p>	<p>Se debe verificar que la estructura organizacional, permita cumplir con la normativa vigente, brindando bienes y servicios de calidad, enfocados a mejorar el bienestar de la ciudadanía.</p>	<p>Identificar, evidenciar y contrastar todo tipo de estructura organizacional, unidades organizacionales que se duplican o que no tienen razón de ser a la luz del valor público identificado. Este proceso deberá realizarse con las estructuras organizativas oficiales y no oficiales (de hecho, no en derecho).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se deberá confrontar la estructura vigente con la estructura ideal a la luz de la misión y valor público identificado. 	<ul style="list-style-type: none"> Denotar elementos de eficiencia y eficacia en las unidades organizacionales. Evidenciar que se cuenta con la estructura óptima para responder con las demandas de la ciudadanía (valor público identificado). Que la estructura permita la flexibilidad necesaria para adaptarse a las transformaciones que se requieran.
<p>Revisión de los Procesos Institucionales</p>	<p>Identificar los procesos de trabajo con los que cuenta en la actualidad la institución, con el fin de ajustar los mismos en la medida necesaria al valor público identificado.</p>	<p>Evidenciar el orden y secuencia lógica de la gestión organizacional en función del valor público determinado. Priorizar los procesos que se desarrollan en la institución acorde con su participación en el desarrollo de bienes y servicios. Establecer el valor que aportan a la generación de valor público, apoyo esencial y generación de capacidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se deben aplicar los instrumentos metodológicos desarrollados en Mideplan. 	<ul style="list-style-type: none"> Evidenciar el valor que aportan los procesos institucionales en la prestación de los bienes y servicios públicos. Establecer una priorización de procesos de acuerdo con: estratégicos, sustantivos, operativos y de apoyo.

Acción	¿Qué buscar?	¿Para qué?	¿Cómo lo hacemos?	¿Por qué lo hacemos?
Análisis de Situación	Contar con un diagnóstico que dé cuenta del quehacer institucional, demanda ciudadana, mandato electoral y otros medios de apoyo.	Para tener una fotografía de la realidad institucional en cuanto a los productos o servicios que presta y los resultados que entrega a la ciudadanía.	<ul style="list-style-type: none"> Por medio de diferentes estrategias metodológicas como FODA, grupo focal, entre otros. 	<ul style="list-style-type: none"> Construir un informe que permita evidenciar la relación de factores negativos y positivos alrededor de los objetivos institucionales, así como el beneficio esperado de los servicios prestados.
Identificación de Resultados (Efectos/Impactos)	Identificar los resultados institucionales para poder determinar el grado de beneficio que la institución aporta a la calidad de vida de los ciudadanos.	Para definir la acción institucional en el corto y mediano plazo.	<ul style="list-style-type: none"> Analizando la porción de bienestar que van a generar los productos institucionales en la población meta. 	<ul style="list-style-type: none"> Para evaluar y procurar el mayor bienestar de la ciudadanía.
Identificación de Productos (Bienes y Servicios)	Identificar los productos que actualmente desarrolla la institución a través de las unidades organizacionales y contrastarlos con el valor público identificado.	Determinar el tipo de producto que brinda la institución y definir si responden a las necesidades y expectativas de los usuarios en cuanto al bienestar social.	<ul style="list-style-type: none"> Determinar y priorizar los productos que se desarrollan en la actualidad. Analizar si los productos responden a las necesidades y expectativas de los usuarios. Determinar la existencia de productos potenciales para satisfacer nuevas demandas a la luz del valor público identificado. 	<ul style="list-style-type: none"> Comprobar la necesidad de continuar produciendo los mismos productos o si se deben transformar, en términos de mejorar el bienestar de la ciudadanía. Establecer productos y servicios finales que sean eficientes y eficaces, buscando la mejora y bienestar de la ciudadanía.
Identificación del indicador del producto	Mejorar los bienes y servicios institucionales por medio de la medición y seguimiento al resultado generado y efectos esperados en los usuarios.	Definir el indicador que va a permitir medir y dar seguimiento a los avances en la prestación de los bienes/servicios finales que serán brindados a los usuarios en un tiempo asignado.	<ul style="list-style-type: none"> Indicar el tipo de indicador a utilizar, dependiendo del interés de lo que se va a medir. Establecer la unidad de medida del indicador. Establecer la fórmula del indicador (cantidad, calidad y tiempo). Determinar el responsable de atender el indicador en la institución. 	<ul style="list-style-type: none"> Para dar seguimiento y tomar acciones correctivas en cuanto a los productos que genera la institución.



mideplan
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Área de Modernización del Estado