

# MINISTERIO PUBLICO

## MANUAL DE PLANIFICACION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION

### I. INTRODUCCION

Con la expedición de la nueva Constitución de la República del Ecuador en el año 1998, se define al Ministerio Público, como una Institución autónoma e independiente de las funciones del Estado, asignándole nuevos roles, entre los que se destacan: prevenir en el conocimiento de las causas, dirigir y promover la investigación preprocesal y procesal penal. De hallar fundamento, acusar a los presuntos infractores ante los jueces y tribunales competentes e impulsar la acusación en la sustentación del juicio penal. (Art. 219).

Posteriormente, con la vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal, desde el 13 de julio del 2001, en el que se introduce la Oralidad y el Sistema Acusatorio, resultaba imperativo que el Ministerio Público introduzca cambios en su estructura orgánica y administrativa, por lo que se crearon unidades especializadas orientadoras de su gestión, estableciendo además procesos de formación de sus entes operativos.

La definición y redefinición de sus políticas constituyeron una acción inmediata de respuesta a este rol protagónico, con el propósito de ofrecer un servicio eficiente y ágil a la ciudadanía. Para lograr este objetivo, el Ministerio Público ha formulado sus respectivos planes estratégicos de acción: el primero publicado en el año 2000 y el segundo en el año 2003.

En el proceso de elaboración de los documentos indicados, se utilizó la metodología de planificación estratégica, que se basa en el análisis externo e interno de una Institución, para determinar sus Fortalezas y Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), habiéndose cumplido en dos etapas:

- a. De Análisis
- b. De Determinación y definición de acciones.

### II. OBJETIVO Y CONTENIDO DEL MANUAL

#### 2.1 OBJETIVO

El Manual tiene el propósito de identificar y definir los diferentes componentes que intervienen en el proceso de Planificación, Seguimiento y Evaluación del Ministerio Público.

## 2.2 CONTENIDO

Este documento contiene una primera parte, en la que se definen aspectos conceptuales de la metodología utilizada y una segunda parte, en la que se describen los componentes de la planificación, del seguimiento y de la evaluación.

### PRIMERA PARTE

## III. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA METODOLOGIA:

### 3.1 PLANIFICACION ESTRATEGICA

La planificación institucional basada en la metodología de planificación estratégica, es un proceso de respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Dónde estamos hoy?.
- ¿A dónde queremos ir?
- ¿A dónde debemos ir?
- ¿A dónde podemos ir?
- ¿Cómo llegaremos a nuestras metas?.

Así, la planificación estratégica es una herramienta para el manejo del cambio, puesto que aspira a crear o construir un futuro deseado, previendo lo que la Organización desea hacer para adaptarse a la inestabilidad del ambiente.

La Planificación Estratégica, le ayuda a una Organización a definir su Misión y Visión de mediano y largo plazo y las estrategias para alcanzarla a través del diagnóstico. Tiene por objeto evaluar la situación del exterior (oportunidades y amenazas) y del ambiente interno (fortalezas y debilidades) como resultado de lo cual estará en capacidad de adoptar las mejores decisiones para el futuro institucional.

Es un “proceso mediante el cual, quienes toman decisiones en una organización obtienen, procesan y analizan información pertinente, interna y externa con el fin de evaluar la situación presente de la empresa así como su nivel de competitividad, con el propósito de anticipar y decidir sobre el direccionamiento de la Institución hacia el futuro”. (Humberto Serna Gómez)

Este proceso hacia el cambio, apoyado en la metodología de planificación estratégica se realiza en dos etapas:

- a. De Análisis: a través de un diagnóstico actual de la Institución, que permite reflexionar hacia el futuro identificando los desafíos, y
- b. De Determinación y Definición de Acciones: mediante la formulación del Plan Estratégico de la Organización.

## **3.2 PROCESO DE LA PLANIFICACION ESTRATEGICA**

### **3.2.1 ETAPA DE ANALISIS**

La etapa de análisis permite hacer un diagnóstico de la situación actual de la Organización. Su formulación implica la estructuración de 5 pasos.

#### **Paso 1:** Identificación de Clientes Externos.

Los Clientes Externos son aquellas personas, organizaciones, grupos o sectores que tienen gran importancia para la Institución, por lo que sus puntos de vista deben ser tomados en consideración, para posteriormente decidir si pueden ser atendidos. Sus demandas sirven para diseñar y entregar por parte de la Institución, servicios de calidad que satisfagan cada vez más sus expectativas.

Ejemplo de demanda de Clientes Externos:

Productos y servicios de calidad.  
Transparencia en los procesos.  
Atención ágil y oportuna.  
Atención personalizada.

#### **Paso 2:** Expectativas de Clientes Internos.

Los Clientes Internos son las personas, grupos, áreas o departamentos internos vinculados directa y permanentemente con la gestión de la Institución. Sus demandas son importantes para la planificación, pues servirán para la formulación de objetivos y estrategias. Además, en la medida que se logre satisfacer las demandas de los clientes internos, su motivación y compromiso con la institución se incrementará.

Ejemplo de demanda de Clientes Internos:

Comunicación efectiva  
Ambiente de trabajo agradable  
Capacitación permanente  
Adecuada remuneración

#### **Paso 3:** Base de Datos.

Es muy importante estructurar una Base de Datos. Esta permitirá identificar las principales tendencias para realizar pronósticos. Se debe guardar toda aquella información cuantitativa y cualitativa que pueda recopilarse, relacionada con las variables de gestión de la Institución y que sean útiles para evaluar las situaciones pasadas y presentes.

Ejemplo de Base de Datos del Ministerio Público:

<b>Datos / Años</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Número de Denuncias Receptadas			
Número de Indagaciones Previas			
Número de Instrucciones Fiscales			
Número de Dictámenes			
Número de Audiencias Preliminares			
Autos de Llamamientos a Juicios			
Autos de Sobreseimientos			
Sentencias Condenatorias			
Sentencias Absolutorias			

**Paso 4:** Identificación de Amenazas y Oportunidades (análisis externo de la Institución).

Las Amenazas son los factores externos negativos y las Oportunidades, son los factores externos positivos que afronta una Institución. El análisis de las Amenazas y Oportunidades sirve para estructurar un marco práctico que contiene información del ambiente. Debe hacerse de la manera más profunda y exacta posible, identificando sistemáticamente los factores de mayor importancia potencial para la Institución.

VARIABLES CLAVES DEL ENTORNO:

- Fuerzas políticas, gubernamentales y jurídicas
- Fuerzas sociales, culturales, demográficas y geográficas
- Fuerzas económicas
- Fuerzas tecnológicas
- Fuerzas competitivas

Con la evaluación del entorno se determina y analiza las tendencias, fuerzas o fenómenos claves, lo que a su vez permite a la Institución formular o reformular la Misión y la Visión, generar Objetivos y establecer Estrategias y Políticas.

Ejemplo de Amenazas y Oportunidades para el Ministerio Público:

**Amenazas:**

- Falta de independencia política
- Impacto negativo en la actividad del Ministerio Público, originado por inestabilidad política, económica y social.
- Incumplimiento en la entrega de recursos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Presiones de grupos de poder político
- Falta de credibilidad de la ciudadanía en lo relacionado a la acción penal.
- Incremento sustancial de la criminalidad
- Juicio político por parte del Congreso Nacional a la o al titular de la Institución.

- Distorsión de la información por partes interesadas y por medios de comunicación masivos.

### **Oportunidades:**

- Posibilidad de insertarse en el Proyecto de Modernización de la Justicia en el Ecuador.
- Posibilidad para obtener nuevas fuentes de ingresos y financiamiento.
- Posibilidad de obtener cooperación internacional.
- Posibilidad de incrementar su ingreso equivalente al 2 x 1000 como resultado de la reactivación de la contratación pública en el país.

### **Paso 5:** Identificación de Fortalezas y Debilidades (Análisis interno de la Institución).

El análisis institucional permite identificar las Fortalezas para aprovecharlas e impulsarlas y las Debilidades para eliminarlas o por lo menos hacerlas menos impactantes. Las Fortalezas son los factores internos positivos; son fuerzas impulsoras que contribuyen positivamente a la gestión de la Institución, mientras que las Debilidades, son factores internos negativos, son fuerzas obstaculizantes o problemas que impiden un adecuado desempeño.

Ejemplo de Fortalezas y Debilidades del Ministerio Público:

#### **Fortalezas:**

- La independencia en sus relaciones con las ramas del poder público conferida por la Constitución de la República del Ecuador y las atribuciones dadas por la Ley Orgánica del Ministerio Público, que le facilitan cumplir con sus objetivos.
- Disponer de autonomía administrativa y económica.
- La facultad de elaborar y presentar proyectos de Ley al Congreso Nacional.
- Ingresos propios provenientes del 2 x 1000 de la Contratación Pública.
- Apertura al proceso de modernización.
- Trabajo especializado con el apoyo de la Policía Judicial.
- Estabilidad de gestión de los fiscales mientras dure el período para el que fueron designados (6 años).
- Proceso de selección de Fiscales mediante concurso público, lo que afirma la credibilidad y transparencia.

#### **Debilidades:**

- Insuficiente difusión de la imagen del Ministerio Público.
- Débil sistema de control de los Distritos Fiscales Provinciales.
- Ausencia de carrera para el personal del Ministerio Público.
- Falta de capacitación especializada a los Agentes Fiscales y demás personal.
- Casi total dependencia financiera del presupuesto general del Estado.

- Falta de infraestructura física y de equipamiento moderno informático y de telecomunicaciones.
- Débil proceso de planificación y organización.
- Falta de coordinación y de un subsistema de comunicación interna.

### **ANALISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES, AMENAZAS F. O. D. A.**

<b>ASPECTOS INTERNOS</b>	<b>ASPECTOS EXTERNOS</b>	
<u>FORTALEZAS</u> (PARA IMPULSARLAS)	<u>OPORTUNIDADES</u> (PARA EXPLOTARLAS)	( + )
<u>DEBILIDADES</u> (PARA ELIMINARLAS)	<u>AMENAZAS</u> (PARA EVITARLAS)	( - )

### **3.2.2 ETAPA DE DETERMINACION Y DEFINICION DE ACCIONES.**

La etapa de determinación y definición de acciones, permite estructurar el Plan Estratégico de la Institución para un período determinado. Para su formulación se debe observar seis pasos:

#### **Paso 1: Formulación de la Misión.**

Su formulación tiene como base la norma de constitución y creación de la institución, donde está definido su “Objeto Social”, que incluye sus atribuciones y facultades, pero que no necesariamente se la puede identificar con la Misión.

La Misión Institucional es “una declaración duradera de propósitos que distingue a una organización de otras similares”. Es la razón de ser de una Institución y debe reflejar las expectativas de sus clientes, en nuestro caso, de la Sociedad. Es una respuesta a la pregunta ¿para qué existe la Institución?.

Para su estructuración debe considerarse los siguientes aspectos:

- ¿Quiénes son los clientes de la Institución?
- ¿Cuáles son los productos o servicios más importantes de la Institución y en qué forma deben ser entregados?
- ¿Cuál es la actitud de la Institución con relación a metas económicas?

Basándonos en estos aspectos, se definió la Misión del Ministerio Público de la siguiente manera:

“Representar de modo efectivo a la sociedad en el ejercicio de la acción penal, contribuyendo a disminuir la impunidad y la corrupción, así como al mejoramiento del Sistema de Administración de la Justicia Penal, institucionalizando la investigación preprocesal y procesal penal de manera técnica, jurídica, objetiva e imparcial en todos aquellos casos que le asignen las leyes, para acusar cuando hubiere fundamento, velando siempre por las garantías del debido proceso y el respeto a los derechos fundamentales de las personas”.

### **Paso 2:** Diseño de la Visión de futuro.

A partir de la definición de la Misión Institucional, se construirá la Visión de futuro que es la declaración amplia y suficiente de hacia dónde quieren sus autoridades que la Institución esté dentro de un plazo de 5 o 10 años. La Visión de futuro señala rumbo, da dirección, es la cadena o el lazo que une el presente y el futuro de la Institución.

Para su redacción, se debe considerar los siguientes elementos:

- Ser formulada por líderes.
- Tener dimensión de tiempo
- Ser integradora: compartida entre el grupo directivo y los colaboradores.
- Ser amplia y detallada.
- Ser positiva y alentadora.
- Debe ser realista.
- Comunicar entusiasmo.
- Incorporar valores e intereses comunes.
- Ser difundida interna y externamente.

Sobre la base de los elementos mencionados, tenemos la siguiente Visión de futuro del Ministerio Público:

“Que el Ministerio Público llegue a ser una Institución plenamente independiente, autónoma y sistematizada, que proyecte confiabilidad en la persecución del delito y constituya un soporte de la justicia penal ecuatoriana”.

### **Paso 3:** Definición de Principios.

Los Principios son el conjunto de creencias y reglas, que regulan la gestión de la Institución. La importancia de definirlos es la de tener un marco de referencia que inspire y que se constituya en la filosofía y soporte de la cultura institucional. Los Principios deben ser analizados, ajustados o redefinidos y luego divulgados.

Principios del Ministerio Público:

- Independencia
- Unidad
- Indivisibilidad
- Legalidad
- Eficiencia
- Transparencia

**Paso 4:** Formulación de Objetivos Globales.

Los Objetivos Globales constituyen descripciones de los resultados que una Institución desea alcanzar en un determinado período de tiempo. Los Objetivos deben cubrir a toda la organización e involucrar a todos sus componentes.

La formulación de los Objetivos tiene como base el análisis de los elementos que sirven para estructurar el diagnóstico: demandas de clientes externos, demandas de clientes internos, base de datos, análisis de Amenazas y Oportunidades, Fortalezas y Debilidades.

Los Objetivos deben tener las siguientes características:

- Cuantificables (de ser posible).
- Fijados para un período de tiempo.
- Factibles de lograrse.
- Estimulantes.
- Conocidos, entendidos y aceptados por todos.
- Flexibles.
- Generados a través de procesos participativos.
- Relacionados y consistentes con la Misión y la Visión de futuro.
- Redactados con verbos en infinitivo que den sensación de logro.

Los Objetivos del Ministerio Público se hallan relacionados con cuatro áreas importantes de su accionar:

a. Relacionados con la política penal:

- Proteger a Víctimas, Testigos y otros participantes en el proceso penal.
- Mantener relaciones de trabajo con la Policía Judicial en la investigación del delito y de sus responsables.
- Poner en ejecución el Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Vigilar el correcto funcionamiento del régimen penitenciario y la rehabilitación social del detenido.

b. Relacionado con la lucha contra la corrupción:

- Coordinar con las Instituciones Nacionales y Organos de Control que tienen responsabilidades en la lucha contra los actos de corrupción.



- Propiciar y fortalecer relaciones con organismos internacionales que contribuyan a luchar contra la corrupción.
  - Propiciar el desarrollo institucional del área de anticorrupción en el Ministerio Público.
- c. Relacionado con el área de servicio a la ciudadanía:
- Disponer de una estructura organizacional ajustada a las funciones y responsabilidades de la Institución, que le permitan alcanzar sus objetivos.
  - Implementar un Sistema de Gestión de calidad de los recursos.
  - Implementar a escala nacional un Sistema de Información relevante de la gestión ministerial en la administración de la justicia penal.
  - Fortalecer el sistema de Administración Financiera y Presupuestaria.
  - Establecer un Sistema Unico de Manejo, Archivo y Control de Expedientes a nivel nacional.
  - Implementar la red informática del Ministerio Público.
  - Formar un capital humano con perspectivas de género que contribuya de manera eficaz y efectiva en la gestión ministerial.
  - Evaluar la razonabilidad de la aplicación del sistema de control interno del Ministerio Público.
- d. Relacionado con la representación de la sociedad:
- Asegurar el eficaz desempeño de los Ministros Fiscales Distritales y Agentes Fiscales en su misión de ejercer el patrocinio público y representación de la sociedad.
  - Garantizar que los principios procesales de inmediatez, celeridad, igualdad, contradicción y eficiencia se cumplan con todos los Ministros y Agentes Fiscales, a fin de lograr que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia.
  - Garantizar el cumplimiento de las garantías del debido proceso y el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

### **Paso 5: Formulación de Estrategias.**

La formulación de Estrategias consiste en buscar los diferentes caminos para lograr los objetivos de una Institución, por lo que las estrategias son las grandes acciones que nos permiten concretar y ejecutar los objetivos propuestos. Son el camino para cómo hacer realidad cada objetivo y cada proyecto.

Estrategias del Ministerio Público.

- a. Estrategias para los objetivos relacionados con la política penal:
- Poner en ejecución el Programa Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros participantes en el proceso penal.
  - Coordinación permanentemente con la Policía Judicial, a través de reuniones periódicas de trabajo, de planes y de evaluación.

- Coordinar actividades con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o extranjeros especializados en la práctica médico legal.
  - Evaluar permanentemente el sistema penitenciario y el marco jurídico que lo rige.
- b. Estrategias para los objetivos relacionados con la lucha contra la corrupción:
- Evaluar conjuntamente las acciones de anticorrupción que están a cargo de los órganos de control (Convenio Interinstitucional para la investigación de actos de corrupción).
  - Diseñar y ejecutar proyectos conjuntos, propuestos por el Ministerio Público, en unión con los órganos de control y otras entidades públicas.
  - Hacer un seguimiento de las denuncias, informes de organismos de control, investigaciones preprocesales y procesales, así como de las acciones penales por casos de corrupción.
  - Fortalecer la probidad de los funcionarios y organismos de control en el cumplimiento de sus funciones.
  - Impulsar la aplicación de medidas contra prácticas de corrupción en los ámbitos Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral, Gobiernos Seccionales y demás instituciones del Estado.
  - Impulsar la aplicación de medidas contra prácticas de corrupción provenientes del sector privado.
  - Fortalecer las relaciones de cooperación con las Fiscalías Generales de otros países y organismos de control.
  - Proporcionar capacitación especializada a Fiscales e investigadores.
- c. Estrategias para los objetivos relacionados con el servicio a la ciudadanía:
- Aplicar mecanismos técnico administrativos para mejorar el rendimiento institucional.
  - Aplicar una metodología de planificación, como apoyo a la gestión institucional.
  - Diseñar mecanismos de información.
  - Modernizar y normar el manejo de archivos y control de expedientes.
  - Ejecutar plan estratégico informático.
  - Capacitar a Fiscales y Personal de Apoyo, así como al del ámbito administrativo con perspectiva de género.
  - Evaluar y recomendar mejoras al sistema de control interno institucional.
- d. Estrategias para los objetivos relacionados con la representación de la sociedad:
- Reforzar el nivel de conocimiento y aplicación del nuevo Código de Procedimiento Penal en los Ministros Fiscales Distritales y Agentes Fiscales.
  - Coordinar y evaluar la actuación de los Ministros Fiscales Distritales y Agentes Fiscales.

## **Paso 6:** Formulación de Políticas.

Las Políticas son directrices generales para la toma de decisiones. Establecen los límites de las decisiones, especificando aquellas que pueden tomarse y excluyendo las que no están permitido hacerlo.

De este modo las Políticas canalizan el pensamiento de los miembros de una organización. Son a modo de normas que condicionan la forma como tiene que lograrse los objetivos y desarrollarse las estrategias.

Políticas del Ministerio Público:

- Cumplir las atribuciones otorgadas por el art. 219 de la Constitución de la República, relacionadas con la política penal.
- Ser el instrumento idóneo en la lucha contra la corrupción y la impunidad con la investigación veraz, imparcial y oportuna, para la judicialización de los casos cuando existan elementos suficientes.
- Consolidarse para servir a la ciudadanía con eficacia, legalidad, agilidad y transparencia.
- Actuar con independencia e imparcialidad en la representación de la sociedad de acuerdo a sus atribuciones.

## **SEGUNDA PARTE**

### **IV. COMPONENTES DE LA PLANIFICACION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL MINISTERIO PUBLICO**

#### **4.1 COMPONENTES DE LA PLANIFICACION**

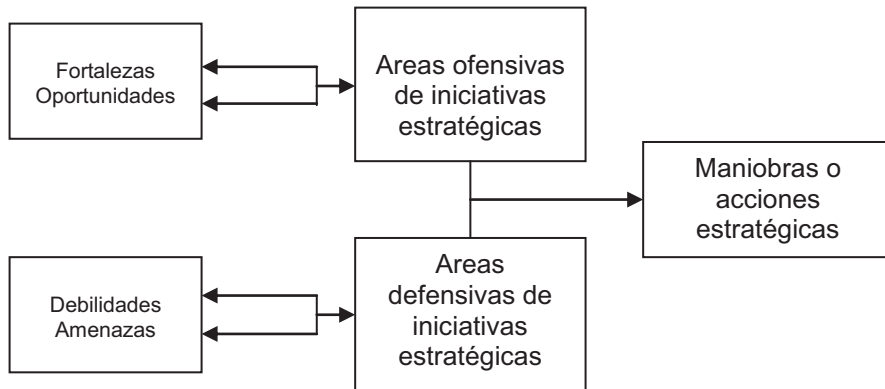
La planificación interna del Ministerio Público, abarca los siguientes aspectos:

- 4.1.1 Matriz de Análisis del Entorno,
- 4.1.2 Plan Estratégico Institucional
- 4.1.3 Planes Operativos Anuales.

##### **4.1.1 MATRIZ DE ANALISIS DE ENTORNO**

La Matriz de análisis del entorno (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas - FODA) permite establecer las áreas en las que la Institución debe adoptar iniciativas estratégicas. Determina sus áreas ofensivas de iniciativa estratégica, las que deberán ser aprovechadas para impulsar las acciones que le permitan a la Organización optimizar las oportunidades que la coyuntura le ofrece, y sus áreas defensivas de iniciativa estratégica, con la que se identifica los factores de mayor debilidad de la Organización y que requieren mayor atención, incluso permite visualizar las amenazas de mayor incidencia en las debilidades establecidas. Sirve de base para la definición de acciones estratégicas (Plan Estratégico y Planes Operativos).

## AREAS DE INICIATIVAS ESTRATEGICAS



Para construir la Matriz de Análisis de Entorno, se elaboran matrices de evaluación de los factores externos e internos, como se explica a continuación.

### 4.1.1.a. MATRIZ DE EVALUACION DE FACTORES EXTERNOS:

Las amenazas y oportunidades, son factores externos a la Institución y para evaluarlos es necesario estructurar una matriz con las siguientes consideraciones:

1. Elaborar una lista de Amenazas y Oportunidades decisivas para la Institución (de 5 a 10).
2. Asignar una ponderación a cada factor entre 0.01 (sin importancia) y 1.00 (muy importante). La ponderación dada a cada factor indica la importancia relativa de dicho factor en el éxito de una Institución. La sumatoria de todas las ponderaciones dadas a los factores debe ser 1.00.
3. Hacer una clasificación de 1 a 4 para indicar si dicha variable representa una amenaza importante o menor, o una oportunidad menor o clave.  
1 = amenaza importante  
2 = amenaza menor  
3 = oportunidad menor  
4 = oportunidad clave.
4. Multiplicar la ponderación de cada factor por su clasificación, para establecer el resultado ponderado para cada variable.
5. Sumar los resultados ponderados.

## CUADRO: MATRIZ DE EVALUACION DE FACTORES EXTERNOS

AMENAZAS	PONDERACION	CLASIFICACION	RESULTADO PONDERADO
1.	De 0.1 hasta 1	De 1 a 4	Ponderación x Clasificación
2.			
3.			
4.			
5.			

Resultado ponderado promedio = 2.5

OPORTUNIDADES	PONDERACION	CLASIFICACION	RESULTADO PONDERADO
1.	De 0.1 hasta 1	De 1 a 4	Ponderación x Clasificación
2.			
3.			
4.			
5.			

Resultado ponderado promedio = 2.5

El resultado total ponderado más alto posible para una Institución es 4.0 y el resultado total ponderado menor posible es 1.0. El resultado ponderado promedio es 2.5; por tanto un resultado mayor a 2.5 o igual a 4 significaría que se tiene grandes oportunidades externas, mientras que un resultado menor a 2.5 o igual a 1 mostraría que enfrenta graves amenazas externas.

### 4.1.1.b. MATRIZ DE EVALUACION DE FACTORES INTERNOS

Esta herramienta analítica suministra una base para analizar las relaciones internas entre las áreas funcionales de la Institución. El procedimiento para estructurar la matriz de evaluación de factores internos, es el siguiente:

1. Identificar las Fortalezas y Debilidades claves de la Institución (de 5 a 10).
2. Asignar una ponderación a cada variable que oscila entre 0.01 (sin importancia) y 1.00 (muy importante). Sin importar si los factores claves dan fortalezas o debilidades internas, los factores considerados como los de mayor impacto en el rendimiento, deben recibir ponderaciones altas. La suma de dichas ponderaciones debe totalizar 1.0.
3. Asignar una clasificación de 1 a 4 a cada factor.
  - 1 = debilidad importante
  - 2 = debilidad menor
  - 3 = fortaleza menor
  - 4= fortaleza importante.

4. Multiplicar la ponderación de cada factor por su clasificación, para establecer el resultado ponderado para cada variable.
5. Sumar los resultados ponderados con el fin de determinar el resultado total ponderado para la Institución.

#### **CUADRO: MATRIZ DE EVALUACION DE FACTORES INTERNOS**

FORTALEZAS	PONDERACION	CLASIFICACION	RESULTADO PONDERADO
1.	De 0.1 hasta 1	De 1 a 4	Ponderación x Clasificación
2.			
3.			
4.			
5.			

Resultado ponderado promedio = 2.5

DEBILIDADES	PONDERACION	CLASIFICACION	RESULTADO PONDERADO
1.	De 0.1 hasta 1	De 1 a 4	Ponderación x Clasificación
2.			
3.			
4.			
5.			

Resultado ponderado promedio = 2.5

El resultado total ponderado puede ser bajo 1.0 o alto 4.0, siendo 2.5 el resultado promedio. Los resultados mayores que 2.5 indican una posición interna de la Institución fuerte, mientras que los resultados menores que 2.5 muestran una Institución con debilidades internas.

La metodología de Planificación Estratégica establece, que una vez efectuada la Matriz de Evaluación de Factores Externos como Internos, se realice un análisis de correlación de variables, mediante el cual al relacionar Debilidades con Amenazas con calificaciones de alta, media y baja, se estará en condición de establecer las **Areas Defensivas de Iniciativa Estratégica**, lo que ayuda a evidenciar cuáles son en orden de prioridad, las Debilidades que se requiere atacar, así como las Amenazas que se debe evitar.

Por otro lado, si se correlaciona Oportunidades con Fortalezas, con idénticos criterios de calificación, se podrá obtener las **Areas Ofensivas de Iniciativa Estratégica**, a través de lo cual se notará en orden de prioridad que existen Fortalezas que pueden ser un apoyo y refuerzo para aprovechar de mejor manera las Oportunidades, a fin de que la Institución desarrolle sus estrategias y gestión con un mayor nivel de certeza para el éxito.

#### 4.1.2. PLAN ESTRATEGICO INSTITUCIONAL

El Plan estratégico es un documento que compila, concreta, organiza y completa la información obtenida durante el análisis del entorno. Resume las acciones o maniobras estratégicas futuras de la institución, combinando aspectos intuitivos y analíticos que permitan validar la Visión y activar la Misión.

El Plan Estratégico por lo tanto, demuestra el qué y cómo hacer en el largo plazo. Incluye: Misión, Visión de futuro, Valores o Principios Institucionales, Políticas, Objetivos, Estrategias y Actividades. Enfatiza la búsqueda de permanencia de la Institución en el tiempo; en él se operacionaliza la estrategia de la Institución.

El Plan Estratégico Institucional contiene los siguientes elementos:

Una parte inicial, que explica el rol del Ministerio Público y por qué la necesidad de formular su Plan Estratégico; la descripción de los ejes sobre los cuales se centralizará la planificación; la definición de la Misión y Visión Institucional; la formulación de los Principios y las Políticas.

Una Programación General, que describe en orden secuencial, el accionar de la Institución partiendo de la Política, establece los Objetivos, determina las estrategias, fija las actividades y plantea los resultados esperados de acuerdo a los objetivos por programa.

Un Cronograma de ejecución de las actividades con el número de años contemplados para alcanzar la Visión de futuro de la Institución, subdividida por trimestres, especificando los responsables e indicadores por cada actividad.

#### CUADRO: FORMULARIO DEL CRONOGRAMA DE EJECUCION

##### PLAN ESTRATEGICO DEL MINISTERIO PUBLICO Cronograma de Ejecución 2002 - 2005

Política N°.....  
Objetivo N°.....  
Estrategia N°.....

ACTIVIDADES	INDICADORES	RESPONSABLES	CRONOGRAMA															
			2002				2003				2004				2005			
			I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV

Este formulario se utiliza por separado de acuerdo a cada objetivo planteado en las diferentes políticas establecidas.

Niveles:

El **primer nivel**: Política N° , Alude a las normas o directrices que condicionarán el accionar de la Institución respecto al programa o áreas de ejecución identificadas.

El **segundo nivel**: Objetivo N° , Son los objetivos específicos mediante los cuales la Institución espera proporcionar beneficios a la colectividad.

El **tercer nivel**: Estrategia N° , Se refiere al conjunto de medidas para viabilizar la aplicación de las políticas y conseguir los objetivos.

**Cronograma:**

El Cronograma contiene los años de ejecución de las Actividades por resultados esperados con la definición de Indicadores para el período propuesto, además tiene la identificación de Responsables de la ejecución y colaboración en el programa por actividades.

#### **4.1.3. PLAN OPERATIVO ANUAL (POA)**

La planificación operativa es el proceso que permite concretar, en el corto plazo, qué, cómo, cuándo, quién, dónde y con qué hacer, requeridos para la consecución de los objetivos planteados en el Plan Estratégico.

El Plan Operativo Anual, por lo tanto, es el documento que contiene el conjunto de actividades seleccionadas y organizadas para ser ejecutadas en el lapso de un año; es el desglose del Plan Estratégico en programas o proyectos específicos por año de ejecución; pone énfasis en los aspectos del “día a día”.

Los planes operativos especifican el tiempo, los recursos necesarios y el personal responsable para el cumplimiento de las actividades programadas en forma anual.

El Ministerio Público, en función de su “Objetivo Social”, basa su estructura organizativa en un nivel central de carácter directivo-normativo y el nivel operativo constituido por Ministerios Fiscales Distritales en las provincias del país.

Los planes operativos anuales se elaboran para el nivel central y para todas las provincias en el ámbito nacional.

El Plan Operativo Anual para Planta Central, es formulado en el mes de Mayo de cada año y luego incorporado a la Proforma Presupuestaria del Ministerio, cuyo propósito fundamental es el de que se constituya en el documento de soporte que



justifique la asignación de recursos para la ejecución de las actividades del siguiente año. En esta formulación se considera las directrices emanadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, entidad encargada de hacer la recopilación de los Presupuestos Institucionales, efectuar un análisis y revisión como actividad previa a la aprobación definitiva por el Congreso Nacional.

La elaboración del POA de Planta Central, se realiza con la participación de los Directores Nacionales y Jefes Departamentales de todas las áreas responsables de la ejecución de las políticas institucionales, mediante reuniones de trabajo, cuyo propósito es preservar la integridad del Plan y la unidad de acción.

Para la formulación de los POA a nivel provincial, se ha establecido un proceso que en el mediano plazo permita que la programación de acciones sean desagregadas también en el ámbito Distrital, por ello se puede hablar de que este Proceso de Planificación Estratégica es en "Cascada", ya que se parte del supuesto de que el proceso estratégico es una tarea distribuida entre todos los niveles de la Organización de arriba hacia abajo y viceversa.

Este se inicia en el nivel superior o Central de la Institución, en el cual se definen los principios o valores Institucionales, la misión, visión, políticas, objetivos y las estrategias. Esta es una planificación MACRO, a largo plazo, mucho más estable y con una participación limitada a los niveles superiores de la Institución.

El segundo nivel, lo integran las Unidades Estratégicas de la entidad (Direcciones Nacionales), en el que se definen objetivos y estrategias a mediano plazo, se identifican los proyectos estratégicos y se establecen los planes de acción.

El tercer nivel lo componen las Unidades Operativas (Ministerios Fiscales Distritales), en el cual los objetivos y estrategias son a más corto plazo. Su responsabilidad principal radica en la ejecución eficiente de los planes de acción definidos a nivel funcional. Dentro de este ámbito, la planificación en los Distritos deberá retroalimentar todo el proceso con el fin de que éste se dinamice y definan los ajustes o acciones que en un momento dado requieran.

Así definido el esquema en cascada, se establece que es en el tercer nivel donde se puede captar las propuestas de acción a ser desarrolladas en los diferentes Distritos, alternativas que deberán tener en consideración las directrices emanadas en los otros dos niveles, de tal manera que sean consecuentes con el proceso de planificación global.

Para este propósito, una vez establecidas las diferentes directrices específicas para los diferentes Distritos, se procederán a mantener en las provincias, reuniones para direccionar el proceso hacia los objetivos propuestos.

Para el efecto, las reuniones se realizarán en sitios y fechas previamente establecidas, las mismas que deberán ser anteriores a la formulación de la Proforma Presupuestaria.

“EL PLAN OPERATIVO ANUAL CONSTITUYE EL INSTRUMENTO DE TRABAJO BASICO PARA LAS DIFERENTES UNIDADES DEL MINISTERIO EN EL ÁMBITO NACIONAL Y SU CUMPLIMIENTO ES OBLIGATORIO PARA TODO EL PERSONAL”.

Para la elaboración del Plan Operativo Anual se utilizan los siguientes formatos:

**FORMATO 1:**

MINISTERIO PUBLICO DEL ECUADOR  
PLAN OPERATIVO 2003

Política :  
Objetivo:  
Estrategia:

Nº	ACTIVIDADES	RESPONSABLES	CRONOGRAMA												INDICADORES	
			E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D		

Este formulario también se utiliza por separado, para cada política, objetivo y estrategia identificado en el Plan Estratégico. Contiene información referida a:

- Número: Identificación numérica secuencial de las actividades.
- Actividades: Descripción resumida, precisa y comprensible de las acciones que serán ejecutadas en el año.
- Responsables: Funcionarios del Ministerio Público, así como instituciones públicas y privadas que participen en la ejecución de la actividad.
- Cronograma: Son las fechas de realización de las actividades, desagregadas de manera mensual.
- Indicadores: Permiten verificar el grado de cumplimiento de las actividades.

## FORMATO 2:

POLITICA N°....

PRESUPUESTO DIRECCION NACIONAL...

PLAN OPERATIVO 2003

No.	ACTIVIDAD	VALOR USD

Este formulario resume el presupuesto necesario de la Dirección o Departamento responsable de la ejecución de las actividades del Plan Operativo Anual. Contiene:

Número: El número de actividad que consta en el formato N° 1 con indicación del presupuesto necesario para su ejecución.

Actividad: Una descripción resumida de la utilización del dinero dentro de la actividad.

Valor USD: Es el costo de la actividad para el año de ejecución.

### **4.2 COMPONENTES DEL SEGUIMIENTO**

El Seguimiento verifica el cumplimiento de las actividades programadas en el Plan Operativo Anual, mediante un examen continuo o periódico de su ejecución.

Tiene el propósito de lograr la eficiencia del Ministerio a través del suministro de una información retroalimentadora, que permita a la máxima Autoridad, introducir oportunamente los correctivos que requiera la gestión ministerial. Hace posible además, el análisis de las diferentes circunstancias que han impedido el cumplimiento de las actividades previstas en la planificación. Es un instrumento fundamental para la toma de decisiones.

El seguimiento de las actividades se lo hace en forma trimestral.

#### **4.2.1. SEGUIMIENTO TRIMESTRAL**

Tiene como finalidad controlar el cumplimiento de las actividades programadas para el trimestre e identificar los principales problemas y dificultades de orden administrativo, financiero y de logística que puedan presentarse en la ejecución de sus actividades específicas.

Es un mecanismo de control interno de cada una de las Direcciones y Departamentos en Planta Central y Ministerios Fiscales Distritales.

El seguimiento de la planificación trimestral se lo realiza en el formulario señalado a continuación, en el cual se detalla las actividades que fueron programadas para ejecutarse por trimestres, señalando el Indicador y Responsable respectivo. Para cada actividad se indicará el grado de cumplimiento y para aquellas no cumplidas o cumplidas parcialmente se expresará las razones del incumplimiento y las medidas correctivas adoptadas.

## **CUADRO: SEGUIMIENTO TRIMESTRAL DE ACTIVIDADES**

MINISTERIO PUBLICO DEL ECUADOR

### SEGUIMIENTO TRIMESTRAL DE ACTIVIDADES

Política:

Objetivo:

Estrategia:

Trimestre:

Nº	ACTIVIDADES	INDICADOR	RESPON-SABLE	AVANCE/ CUMPLI-MIENTO	CAUSAS DE INCUMPLI-MIENTO	CORRECTIVOS

### **4.3. COMPONENTES DE LA EVALUACION**

A diferencia del seguimiento, que es un instrumento de control del cumplimiento de actividades, la Evaluación mide si las actividades y acciones del Ministerio dieron los efectos esperados.

La evaluación se la realiza en forma semestral y sirve para determinar si las medidas correctivas y de ajuste adoptadas en el seguimiento trimestral, están dando los resultados esperados.

El formato que se utiliza es el mismo que se usa para el seguimiento trimestral, con la diferencia que se lo aplica para el semestre; constarán por lo tanto todas

las actividades que se planificaron para el año, señaladas por trimestre de ejecución.

## **CUADRO: EVALUACION SEMESTRAL**

MINISTERIO PUBLICO DEL ECUADOR

INFORME DE EVALUACION AÑO 2002

Política:  
Objetivo:  
Estrategia:

Semestre:

Nº	ACTIVIDAD	INDICADOR	RESPONSABLE	PROGRAMADO 2002	AVANCE/ CUMPLIMIENTO	CAUSAS DE INCUMPLIMIENTO

### **4.3.1. MEDICION DE LA GESTION**

Para cumplir con los objetivos propuestos por las Instituciones para el corto o mediano plazo, es necesario evaluar su gestión a través de indicadores de medición.

La gestión moderna pública o privada, pone especial atención en los aspectos estratégicos críticos y en las áreas vulnerables que pueden amenazar el cumplimiento de los objetivos planteados.

En el Plan de modernización de las Finanzas públicas, en los temas de planificación estratégica y administración presupuestaria, se aborda conceptos de estrategia, gestión, desempeño, resultados e impactos, concebidos como:

**Estrategia:** Acciones, actividades, propuestas y lineamientos que permiten definir el camino a seguirse para alcanzar el objetivo propuesto.

**Gestión:** Procesos encomendados a las Instituciones en el marco de la Misión definida.

**Desempeño:** Responsabilidades atribuidas a cada servidor público para el cumplimiento de sus funciones.

Resultados: Cuantificación de los objetivos definidos en metas y por unidades de medida.

Impactos: Efectos de la gestión institucional y gubernamental de la sociedad, medido a través de índices o indicadores.

La necesidad de usar indicadores o índices, como los elementos fundamentales para la planificación y la programación, parte del hecho de que una Institución tiene una misión que cumplir que le orienta en la fijación de objetivos, metas, resultados e impactos, enfrentando de este modo los inestables y cambiantes entornos (internos y externos) que influyen en sus actividades.

Entre las razones que justifican el uso de indicadores para medir la gestión se tiene:

- Control de calidad del bien o servicio que se produce.
- Asegura los registros de control.
- Mejora la práctica administrativa.
- Apoya la formulación de políticas, objetivos y metas.
- Retroalimenta con información los procesos de planificación y programación presupuestaria.
- Impulsa la búsqueda de la equidad en la distribución de los bienes y servicios.

Como parte de la medición de la gestión y el desempeño, se debe mantener registros de todo orden, que permitan relacionar las necesidades de la sociedad, ámbito territorial, población a la que se ofrece los bienes o servicios, característica de las demandas de los clientes externos e internos, etc. Esto permitirá a las autoridades institucionales tener elementos que les facilite la toma de decisiones para gerenciar sus actividades a través del control, la creación de procedimientos de verificación, la evaluación constante de los procesos productivos y la medición de los rendimientos del personal, todo lo cual conllevará a un mejoramiento de la gestión y el desempeño.

Para conseguir los propósitos de control y medición, se busca que los indicadores o índices puedan proporcionar información en tres etapas:

1. En la asignación de recursos (programación y formulación presupuestaria).
2. En la producción (ejecución), y
3. En los resultados e impactos (evaluación).

En la etapa de asignación de recursos, la medición está dirigida a la cuantificación de los requerimientos de la entidad para cumplir con sus compromisos definidos.

En la fase productiva, los índices o indicadores servirán para medir el uso y la mejor combinación de los factores de producción, lo que posibilitará la cuantificación del cumplimiento de las responsabilidades personales, calidad del bien o servicio, oportunidad en la atención al usuario, accesibilidad de la población a la oferta, etc.

En la fase de los resultados e impactos, la medición estará orientada a cuantificar en términos porcentuales o absolutos los efectos sociales, políticos, administrativos, resultados financieros y físicos de la gestión.

El uso de los indicadores o índices de gestión, se enmarca en medir básicamente aspectos como eficiencia, eficacia y efectividad de las acciones institucionales, entendiéndose como:

**Eficiencia:** Máxima producción de un bien o servicio con el mínimo requerimiento utilizado para su producción.

**Eficacia:** Rango de la producción lograda frente a lo programado o a la entregada respecto de la demandada.

**Efectividad:** Nivel de superación del problema que se está enfrentando o grado de satisfacción del usuario (depende del tipo de producto que se entrega o de la situación que se pretende resolver).

En definitiva, la generación de información de la medición de gestión, constituye un importante mecanismo de retroalimentación, cuya finalidad es la de proporcionar elementos que apoyen las decisiones de nivel político, económico, social, etc.

#### 4.3.2 INDICADORES DE MEDICION DE LA GESTION INSTITUCIONAL

Los indicadores de medición de la gestión institucional, miden, evalúan y comparan cualitativa y comparativamente las variables asociadas a las metas, el cumplimiento de objetivos de la institución y la forma de desempeño de sus servidores.

**Indicador de Eficiencia:** Se entiende como la relación, entre los recursos invertidos y los logros obtenidos. Alcanza su mayor nivel al hacerse un uso óptimo de los recursos disponibles, alcanzando los logros esperados.

$$\frac{(\text{Meta lograda})(\text{Tiempo Planeado})(\text{Costo Programado})}{(\text{Meta Programada})(\text{Tiempo Real})(\text{Costo Real})}$$

Considerando:

- + 1 = Más producto con menos costo (altamente eficiente)
- = 1 = El costo es acorde a los productos logrados
- 1 = Menos producto con más costo (Deficiente)

**Indicador de Eficacia:** Es el logro de modificación o cambios reales en la situación o problema que se ha decidido afectar, teniendo en cuenta el tiempo real de la ejecución de la actividad o proyecto.

$$\frac{(\text{Meta Lograda})(\text{Tiempo Planeado})}{(\text{Meta Programada})(\text{Tiempo Real})}$$

Considerando:

- + 1 = Más producto en menos tiempo (altamente eficaz)
- = 1 = El tiempo es acorde a los productos logrados
- 1 = Menos producto en más tiempo (ineficaz).

**Indicador de Efectividad:** Expresa la relación entre lo logrado y lo programado, o entre el resultado y el objetivo.

$$\text{Meta lograda} / \text{Meta Programada} * 100$$

Considerando: 0 y 100

- 0 = Producto no logrado
- 100 = Meta alcanzada completamente

**LP/**