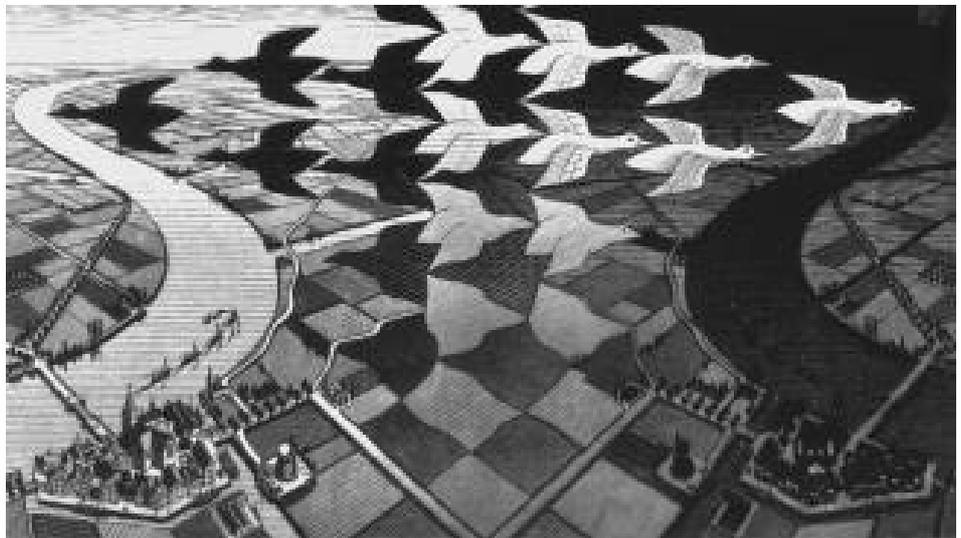


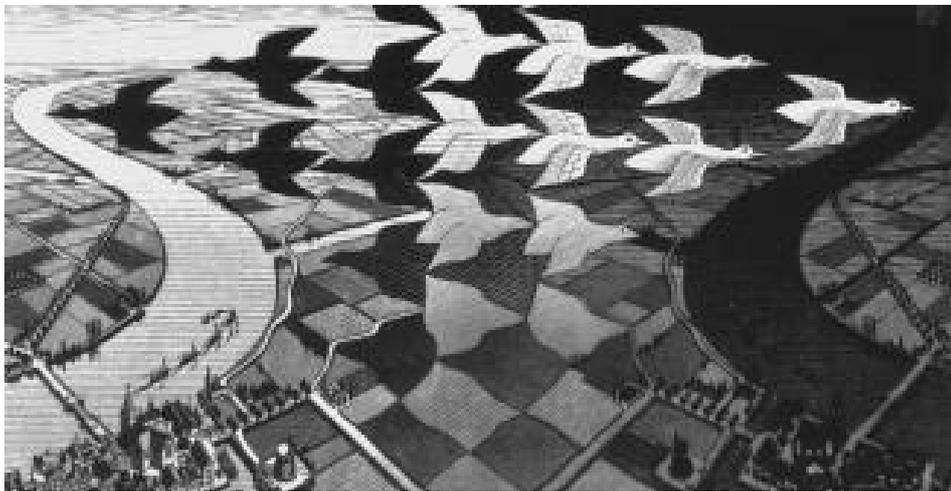
# Planeamiento Estratégico



*Lic. Alfredo OSSORIO*

**Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional  
Oficina Nacional de Innovación de Gestión  
e Instituto Nacional de la Administración Pública  
Subsecretaría de la Gestión Pública**

# Planeamiento Estratégico



*Día y noche. M.C. Escher.*

*Se ha elegido esta ilustración como metáfora del ejercicio del planeamiento: un camino que conduce el pensamiento y la acción de la oscuridad al día; simultáneamente sugiere un regreso permanente a la realidad inicial como método de realimentación del plan.*

**\* Lic. Alfredo OSSORIO**

## **Autoridades**

### **Jefe de Gabinete de Ministros**

*Dr. Alberto Angel Fernández*

### **Subsecretario de la Gestión Pública**

*Lic. Norberto Ivancich*

#### **Directora Nacional de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión**

*Arq. Carmen Porqueres de Sycz*

#### **Director Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública**

*Lic. Néstor Enrique Iribarren*

#### **Director de Planeamiento y Reingeniería Organizacional**

*Lic. Alfredo Ossorio*

#### **Director del Sistema Nacional de Capacitación**

*Lic. José Alberto Bonifacio*

#### **Director de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión**

*Lic. Eduardo Halliburton*

#### **Director de Estudios e Información**

*Lic. Alberto Morán*

\* Lic. Alfredo OSSORIO, sociólogo. Especializado en planeamiento estratégico, modernización del Estado y reforma administrativa. Docente en universidades e instituciones del sector público, en el país y en el extranjero. Profesor de la Universidad Nacional de Lanús. Docente del INAP desde 1997. Director General de Asistencia Técnica a Provincias y Municipios (1993-95), Secretario Ejecutivo del Consejo Federal de la Función Pública (1995-2001); Director de Planeamiento Estratégico (2001-2002). Actual Director de Planeamiento y Reingeniería Organizacional, Oficina Nacional de Innovación de la Gestión, Subsecretaría de la Gestión Pública (2002-).

Registro de la Propiedad Intelectual en Trámite.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de la publicación, así como el uso sin expresa autorización del Instituto Nacional de la Administración Pública.

El INAP se reserva los derechos jurídicos correspondientes.

Los contenidos y opiniones vertidos en este material son responsabilidad de sus autores.

#### **Producción de Materiales Educativos**

Diseño Educativo: *Magister en Ciencias, María Jesús Gatica, Lic. María Ayelén Martínez Colomer y Lic. Ayelén Castells*

Coordinación Editorial: *Lic. María Estela Ripa*

---

#### **Diseño e impresión:**

Dirección de Estudios e Información

Dirección Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública

Quinta edición

Agosto de 2003

## Índice

<b>Introducción</b>	9
<b>Objetivos de este material</b>	11
<b>Tema 1: Plan y Estrategia</b>	13
<b>Esquema de Contenidos</b>	15
1. Origen y significado actual de los conceptos.	16
1.1. El plan.	16
1.2. La estrategia.	21
<b>Resumen 1</b>	25
<b>Glosario 1</b>	26
<b>Tema 2: Enfoques de planeamiento</b>	27
<b>Esquema de Contenidos</b>	29
1. Visión histórica de los enfoques teóricos sobre planeamiento.	30
1.1. El planeamiento: determinismo, indeterminación y acción creativa.	34
1.2. Planeamiento tradicional y planeamiento estratégico.	36
2. Enfoques y perspectivas de los maestros.	42
2.1. La estrategia: Teoría de la acción.	42
2.2. Planeamiento Estratégico Situacional (PES).	44
2.3. Planeamiento Interactivo de Ackoff.	47
2.4. El planeamiento normativo.	50
2.5. El pensamiento estratégico de Ohmae.	51
2.6. Planeamiento estratégico de Levy.	53
<b>Resumen 2</b>	56
<b>Glosario 2</b>	57

---

<b>Tema 3: Momentos y proceso del Planeamiento Estratégico</b>	59
<b>Esquema de Contenidos</b>	61
1. La reflexión y la acción estratégicas.	62
2. El proceso de planeamiento estratégico.	65
<b>Resumen 3</b>	66
<b>Glosario 3</b>	66
<b>Tema 4: Momento explicativo. Apreciación de la situación.</b>	69
<b>Esquema de Contenidos</b>	71
1. Situación, problema y análisis situacional.	72
1.1. El concepto de situación.	72
1.2. El concepto de problema.	75
1.3. Análisis de situación: el modelo explicativo.	78
<b>Resumen 4</b>	84
<b>Glosario 4</b>	85
<b>Tema 5: El momento normativo. Designio y diseño del plan</b>	87
<b>Esquema de Contenidos</b>	89
1. Diseño del deber ser: respuesta "idealizada" del problema.	90
1.1. Referencias direccionales y escenarios.	93
1.2. Los pasos del momento normativo.	100
<b>Resumen 5</b>	102
<b>Glosario 5</b>	103
<b>Tema 6: Momento estratégico: el desafío de la viabilidad (hacer posible lo necesario)</b>	105
<b>Esquema de Contenidos</b>	107

---

El momento Estratégico. El desafío de la viabilidad.	108
1. Análisis y la formulación de la estrategia.	108
2. Esquemas propuestos por la planificación estratégica situacional para el análisis estratégico.	115
<b>Resumen 6</b>	120
<b>Glosario 6</b>	121
<b>Conclusión</b>	122
<b>Actividad Final</b>	123
<b>Referencias Bibliográficas</b>	124
<b>Apéndice Metodológico</b>	127

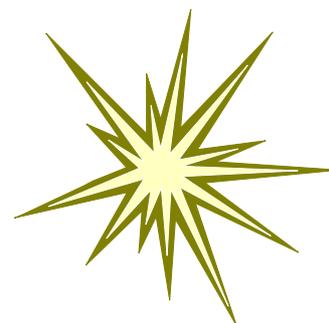


## Introducción

**E**n los albores del siglo XXI, el estado y la sociedad necesitan de manera urgente ser redefinidos y analizados desde perspectivas diversas y multidisciplinares, para interpretar y explicar las modificaciones sociales y culturales originadas en los cambios tecnológicos.

Las nuevas tecnologías (iniciadas en los sistemas de producción y de comunicaciones mediante la instrumentación de la microinformática, la robótica, la telemática, todas manifestaciones de la era digital naciente), han provocado el vértigo y las turbulencias de los distintos escenarios políticos, económicos, sociales y culturales e impactado en las formas de administración, organización y gestión de los organismos públicos y privados.

La velocidad de desplazamiento de la información redujo las distancias a un diálogo inmediato con geografías remotas y permite percibir como simultáneos sucesos acontecidos en distintas partes de nuestro planeta. Sin embargo, y al mismo tiempo, la información se multiplica tanto que no logra asimilarse y termina por producir desinformación o, lo que es más grave aún su efecto inseparable: la **“ceguera situacional”** que es una incapacidad de lectura de la realidad social.



Este nuevo escenario se ha tornado **exigente en recursos de conocimientos e información** y, sobre todo, de un manejo y procesamiento adecuados del enorme caudal de datos de diferentes procedencias y modalidades

Procesar la información, a la vez, requiere cada vez más, de una solvencia intelectual mínima, que permita **decodificar símbolos** y transparentar significados y mensajes.

Sin embargo, cada vez **es mayor la brecha entre los que acceden y los que no llegan a apropiarse del recurso conocimiento.**

La situación presente convoca a una nueva manera de entender y asumir las responsabilidades inherentes a la gestión de la función pública. Tanto los **agentes públicos** como los **ciudadanos**, están llamados a **participar más activamente en el empleo de conocimientos**, en el diseño de planes y en la gestión y monitoreo de los gobiernos, en sus distintos niveles y modalidades.

La **disponibilidad de información** tiende hoy a **horizontalizar** los sistemas de organización en franca diferencia con los criterios organizacionales verticales, rígidos, cerrados y mecánicos donde las personas ocupaban el rol de piezas intercambiables y sustituibles de un proceso de producción.

Las organizaciones emergentes **reclaman del talento y de la disposición de la gente** –de sus aptitudes y sus actitudes- para aportar al éxito de la empresa que sea. Y esto implica un **cambio** contundente en la **cultura organizacional** y en la de las **personas**.

En las nuevas culturas organizacionales **compartir la visión** –el sueño de un futuro idealizado- es una puerta abierta a la necesaria participación de las personas en la organización y en las acciones para alcanzarla.

Existe un **nuevo paradigma de organización social**: conjuntamente con los procesos de **globalización** –que en cierto modo despersonalizan o indiferencian- se producen **procesos microsociales** (el barrio, la parroquia, el municipio, el club y otros) que humanizan las relaciones con la emergencia de lo pequeño y la revaluación de lo próximo y lo cercano .



En este marco se inscriben la transferencia del poder central a regiones y localidades, a través de la **descentralización política y administrativa**, la incorporación creciente de las organizaciones no-gubernamentales en la gestión de servicios públicos, la institucionalización de la autonomía de los municipios argentinos; la constitución de Buenos Aires como ciudad autónoma y la prescripta organización comunal y gobierno vecinal de los antiguos barrios porteños. **Todas son señales de la vigorosa tendencia a acercar las decisiones hacia los lugares donde se viven los problemas.**

De allí la trascendencia que tiene la **revalorización del planeamiento como enfoque y como herramienta** organizadora de la complejidad creciente de la realidad social. Tanto un gerente público desde una instancia de gobierno, como así también un ciudadano, desde su condición de vecino de un barrio o de una comuna, o un miembro de una organización no gubernamental, tendrán que repensar y actuar sobre múltiples factores y con diversos actores sociales.

Es aquí donde surge con nitidez **el papel creador del planeamiento**, como sistema eficaz para la toma de decisiones y el desarrollo consciente, reflexivo e intencional de acciones.

La planificación es una **herramienta** que estimula las facultades de percepción de las múltiples y complejas dimensiones y dinamismos sociales con vistas a **incrementar la fecundidad y eficacia del pensamiento y de la acción.**

A partir de las categorías que incorpora el planeamiento estratégico, es posible enriquecer la reflexión y la acción personal y de grupo (organización) promoviendo cambios en la amplitud y profundidad de la percepción y en la conducción, administración y gestión de situaciones.

La finalidad de estas páginas es **aportar un enfoque conceptual y algunas herramientas técnicas para percibir y desarrollar acciones con mayor eficacia en un contexto complejo.** Los conceptos utilizados pueden ser de interés para quienes desarrollan tareas en medios como los antes mencionados y otros similares que exijan construir interrogantes y preparar anticipadamente iniciativas y respuestas a situaciones posibles en el devenir social.

## Objetivos de este material

La urgente situación de crisis que vive el Estado hoy, convoca a una nueva manera de entender y asumir las responsabilidades inherentes a la gestión de la función pública. Los funcionarios públicos están llamados a participar mas activamente en el empleo de conocimientos, en el diseño de planes y en la gestión y monitoreo de los gobiernos, en sus distintos niveles y modalidades, con el objetivo de lograr la sinergia necesaria para enfrentar en óptimas condiciones el desafío que se presenta.

Es aquí donde surge el papel creador del planeamiento, como sistema eficaz para la toma de decisiones y el desarrollo consciente, reflexivo e intencional de acciones. La planificación es una herramienta que estimula las facultades de percepción de las múltiples y complejas dimensiones y dinanismos con vistas a incrementar la fecundidad y eficacia del pensamiento y de la acción.

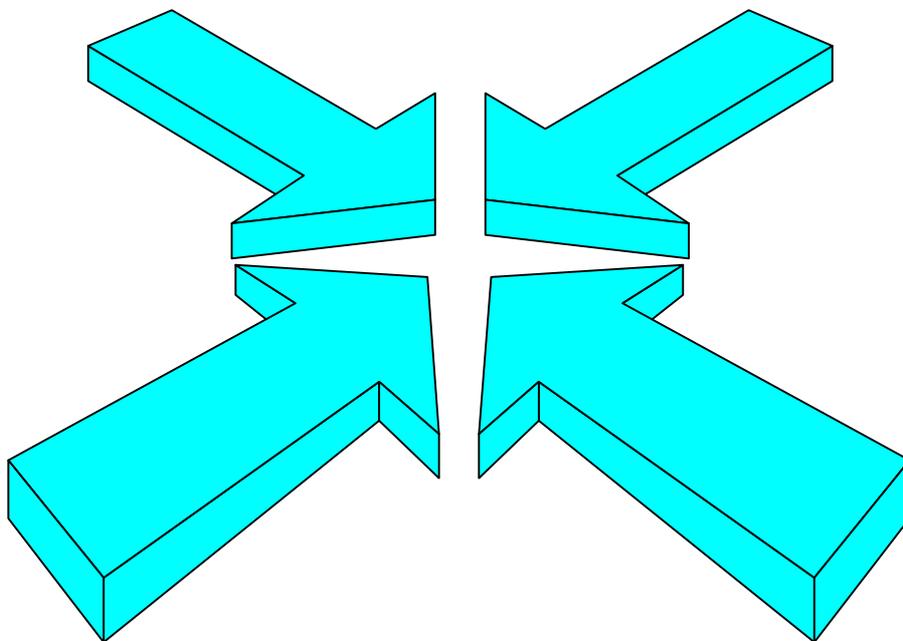
A partir de las categorías que incorpora el planeamiento estratégico, se puede enriquecer la reflexión y la acción personal y de grupo (organización) promoviendo cambios en la amplitud y profundidad de la percepción y en la administración y gestión de situaciones y organizaciones.

La finalidad de este escrito es, entonces, aportar las herramientas conceptuales y técnicas para percibir y operar con eficacia sobre un contexto de crisis sumamente complejo.



# Tema 1

## Plan y Estrategia

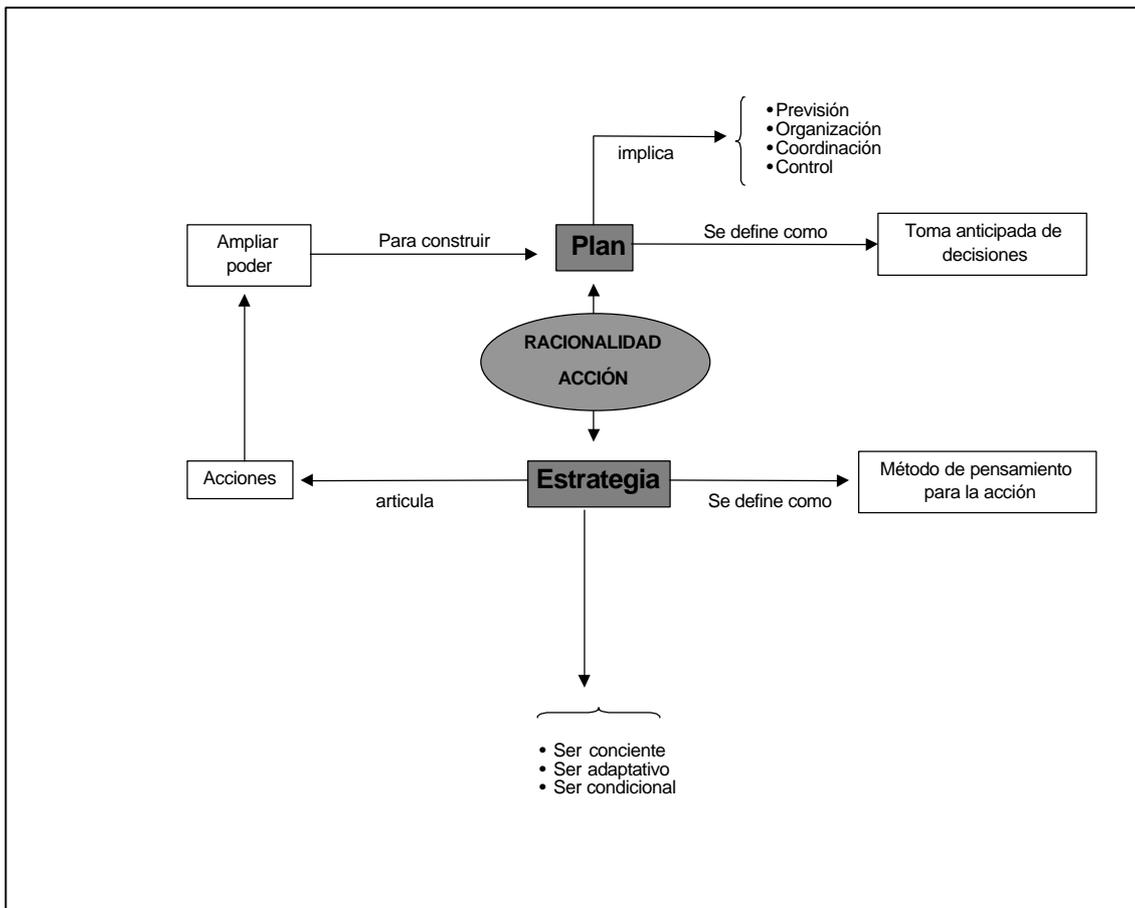


**Objetivos:**

El objetivo en esta primer etapa es que usted se acerque a la temática del planeamiento desde la comprensión y el análisis de estos conceptos vistos por distintos autores. Se pretende que usted pueda construir una definición propia de plan y estrategia, es decir, interiorizar estos conceptos: hacerlos suyos.



## Esquema de contenidos



## 1. Origen y significado actual de los conceptos

El término “**plan**” proviene del latín y significa “espacio que ocupa la base de un edificio”, y más tarde se entendió como “diseño de un edificio”, o, más precisamente, “distribución del espacio que ocupa la base de un edificio”. Lo que podría equivaler a “esquema básico de diseño de cimientos y base de un edificio”. Siglos después, su sentido se amplió hasta significar la “representación gráfica de cualquier lugar” (1600)<sup>1</sup>.

El plan significaba entonces **la prefiguración y el diseño de una planta edilicia**, lo que hoy conocemos por “plano”. Era el resultado esperado y deseado de una obra por construirse. Más tarde (1737) el plan es definido como “escrito en que se apuntan las grandes líneas de una cosa”<sup>2</sup>.

El término “estrategia” en su raíz etimológica, designa originalmente el nombre del “puesto” del titular del ejército, el lugar de mayor jerarquía. Con el correr del tiempo, el alcance del concepto se extendió hasta incorporar a su significado atributos de tipo psicológico y conocimientos y habilidades que se supone deben formar parte de la personalidad del jefe de un ejército: visión general, carácter, temple, destreza y pericia en el manejo o conducción de los hombres.

En tiempos de Pericles (450 a.C.), el término pasó a denotar las habilidades de conducción (liderazgo, gestión, capacidad o poder) y, en la época de Alejandro Magno (330 a.C.), connotó también la ingeniosidad, habilidad y destreza para el mando y pericia en la aplicación de la fuerza, la capacidad perceptual para anticiparse a los movimientos del enemigo y el manejo del gobierno de la administración y de la guerra en su conjunto<sup>3</sup>.



Hoy los conceptos de **plan** y de **estrategia** han sido incorporados al lenguaje habitual de las administraciones pública y privada, de la investigación y de la docencia, de la gerencia empresarial, de la política y, en general, de aquellas actividades humanas que requieran de una especial precisión y balanceo de factores a la hora de determinar fines y de organizar medios para alcanzarlos.

### 1.1. El plan

Diversos autores coinciden en definir al plan como una **toma anticipada de decisiones** destinada a reducir la incertidumbre y las sorpresas, y a guiar a la acción hacia una situación deseada, mediante una instrumentación reflexiva de medios.

El acto anticipatorio adelanta en el tiempo la imagen de los futuros y las respuestas posibles, lo compara con el porvenir deseado y encara la elaboración de previsión de situaciones y de acciones con vistas a satisfacer una intencionalidad, una vocación de alcanzar determinadas situaciones que forman parte del deseo.

<sup>1</sup> Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, 5ª Edición, Joan Corominas, Ed. Gredos, Madrid, 1976.

<sup>2</sup> Idem anterior

<sup>3</sup> Mintzberg Henry / Bryan King James – Prentice Hall Hispanoamericana S.A., México, 1993

En el plan está presente siempre la idea de futuro y de construcción del porvenir mediante la acción, y se presenta a la reflexión como un conjunto de interrogantes y de conjeturas sobre el devenir posible, como incógnitas a develar sobre sucesos que pueden acontecer o como situaciones deseadas a mantener o alcanzar.

La noción de plan presupone un conjunto de connotaciones, tales como las de previsión, organización, coordinación de esfuerzos y control de acciones y de resultados.

La previsión como una visión anticipatoria de lo que “vendrá”; la organización como una diferenciación y armonización de los diferentes roles a cumplir y recursos o medios a instrumentar en la acción; la coordinación de esfuerzos como una inducción de sinergia que unifique la diversidad de componentes hacia el cumplimiento de aspectos complementarios de la acción y el control de procesos y resultados como una revisión constante de la trayectoria de la acción hacia la situación deseada, con vistas a corregir los desvíos que se pudieran presentar.

Se asemeja, pues, a una guía, “carta de navegación” o mapa en donde se registran los caminos a recorrer, los obstáculos a superar, el destino al que se quiere arribar y los medios necesarios para instrumentar la acción, orientada hacia los propósitos que se pretenden alcanzar.

El concepto de plan, entonces, evoca a una acción reflexiva e intencional de ordenamiento y encuadre de acciones y de preparación de instrumentos conceptuales y materiales para alcanzar o producir un resultado deseado.

Las definiciones que se presentan a continuación muestran desde diferentes perspectivas del significado de plan:

“La planeación implica actividades futuras y concierne a las decisiones que se proponen y el futuro resultado de las decisiones del presente (...)” Guillermo Gómez Ceja (1976)<sup>4</sup>.

“Planear significa elegir, definir opciones frente al futuro, pero también significa proveer los medios para alcanzarlo (...)” Charles Hummel.

“La planeación es algo que se lleva a cabo antes de efectuar una acción (...) es un proceso que se dirige hacia la producción de uno o más futuros deseados (...) que no es muy probable que ocurran a menos que se haga algo al respecto (...)”. Russell Ackoff (1993)<sup>5</sup>.

4 Gómez Ceja, Guillermo: “Planeación y Organización de Empresas”. Editorial Edicol, México, 1976.

5 Ackoff, Russell, “Rediseñando la empresa del futuro”,. Editorial Limusa, México, 1993.

“Planear no es eliminar la intuición. Es **eliminar la improvisación** (...). El planeamiento es un método de trabajo por medio del cual las cosas se “preparan”, concomitantemente se acompaña la acción y se aprende de lo que en realidad sucede”. Alberto Levy (1981)<sup>6</sup>.

“La planeación provee un enfoque racional para lograr objetivos preseleccionados (...), permite salvar la brecha que nos separa del sitio al que queremos ir. La planeación es un proceso que requiere un esfuerzo intelectual, requiere determinar conscientemente los cursos de acción a seguir y basar las decisiones en propósitos, conocimientos y estimaciones bien definidos”. Harold Koontz y Heinz Weihrich.(1995)<sup>7</sup>.

“Planificar es intentar modificar a partir de la voluntad humana el curso de los acontecimientos” Uriel Leiferman (1996)<sup>8</sup>.

“Sus instrumentos (de la libertad y voluntad del hombre) (...) son los planes (...) que bajo las formas más diversas tienen como contenido común la conciencia y la intencionalidad, opuestos a la fatalidad y al azar”. Pierre Massé (1966)<sup>9</sup>.

“Planificar significa prefijar la sucesión temporal de los objetivos y de las medidas aptas para su consecución o sea, determinar prioridades, es tarea de estructuración de la acción, y como tal, a cargo de expertos llamados planificadores”. Agustín Morello (1966)<sup>10</sup>.

6 Levy, Alberto, “Planeamiento Estratégico”, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1981.

7 Koontz, H. Y Weihrich, H., “Administración, una perspectiva global”, Editorial Mc.Graw Hill, 4ª Edición, México, 1995.

8 Leiferman, Uriel, “Nociones organizacionales críticas para el proceso de planificación”, Ficha Técnica de Contenidos, INAP, 1996.

9 Massé, Pierre, “El plan y el antiazar”. Ed. Nueva Colección Labor, Buenos Aires, 1966.

10 Morello, Agustín, Programa Argentino de Seguridad Social, PASS, Buenos Aires, 1966.

“El plan es una apuesta y como tal tiene tanta incertidumbre como demuestre el análisis de la solidez de las apuestas parciales que lo componen y de la gran apuesta que lo sintetiza”. Carlos Matus (1993)<sup>11</sup>.

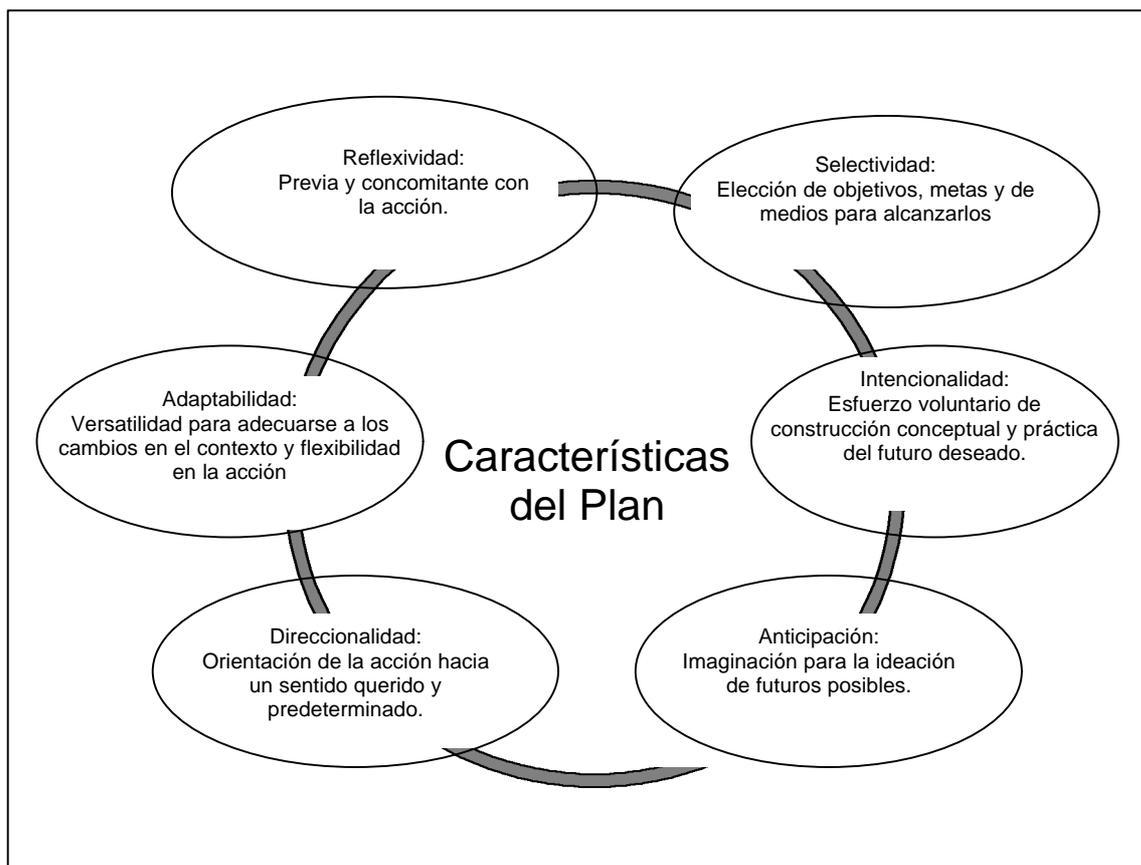
Como puede observarse en las definiciones anteriores, existen múltiples coincidencias entre los distintos autores en la descripción de atributos del plan. Podemos destacar entre ellos:



- ✓ **Reflexión** previa y concomitante con la acción para orientarla en el sentido pretendido.
- ✓ **Enfoque racional** de decisiones que se fundamenta en la selección y definición de objetivos y cursos de acción.
- ✓ **Reducción del azar** y la incertidumbre que genera a su mínima expresión.
- ✓ **Anticipación** de decisiones y acciones presentes orientadas a actividades y resultados futuros.
- ✓ **Selección de opciones** y provisión y ordenamiento de medios para alcanzar un futuro elegido.
- ✓ **Previsión y promoción** de acciones para la construcción de futuros deseados.
- ✓ **Previsión de la sucesión temporal** de objetivos y estructuración de la acción.
- ✓ **Establecimiento de hipótesis** de las acciones que se deberán hacer para conquistar el futuro deseado.
- ✓ **Intención de modificar** voluntariamente los acontecimientos. Hacer que las cosas cambien intencionalmente, decidiendo cómo se desea que sea ese cambio.
- ✓ Apuesta, es decir, decisión de asumir riesgos para alcanzar los fines deseados.

---

<sup>11</sup> Matus, Carlos. “Guía de análisis teórico, Seminario de Gobierno y Planificación, Método PES, Caracas, 1993.

**Cuadro 1**

## 1.2. La estrategia

La estrategia es un estilo y un método de pensamiento acerca de la acción. Tiene un carácter dialéctico que podemos describir de la siguiente manera:

Organiza **la reflexión y análisis de situaciones desde la perspectiva de la correlación de fuerzas de los actores.**

Considera **a las relaciones entre actores sociales en sus vínculos de colaboración, neutralidad, enfrentamiento u oposición de fuerzas.**

Reconoce **a la realidad como un conjunto complejo de intenciones, voluntades y actos diversos que producen una pluralidad de interpretaciones y comprensiones (que explican su significado desde diversas posiciones y prácticas sociales.)**

En el razonamiento estratégico el actor social diseña sus acciones con base en el cálculo hipotético de la fuerzas adversas, contrarias o neutrales. De este estilo de pensamiento deriva el carácter **consciente, adaptativo y condicional** de la estrategia.

Es consciente, porque surge de un análisis sistemático de las propias fortalezas y vulnerabilidades y de su comparación con las oportunidades y desafíos del escenario donde se dan cita los diferentes actores sociales que compiten por los recursos escasos de poder que brinda la sociedad. Esta conciencia situacional que implica la estrategia es condición de la toma de decisiones del actor social.

**Es adaptativa** puesto que obliga a un ejercicio versátil del razonamiento, que acompañe los cambios que se producen en las distintas coyunturas, produciendo desplazamientos de los “centros de gravedad” de la acción y, en consecuencia, de las iniciativas y respuestas previstas por el actor social.

**Es condicional**, por la relativa permanencia y la necesidad de adecuación de las hipótesis de trabajo derivadas de la confrontación entre la intencionalidad del plan y el cambio de las condiciones de los escenarios donde opera.

La estrategia, entonces implica:

- ✓ Ponderación de las fuerzas en juego en el escenario,
- ✓ Cálculo de las decisiones por medio de hipótesis sobre el comportamiento del adversario y de la fuerza propias,
- ✓ La previsión de las reacciones adversas posibles frente a las acciones propias,
- ✓ La selección de los medios que considera idóneos, y
- ✓ La combinación de los diversos dispositivos orgánicos e instrumentales y del capital humano en forma convergente y sincronizada hacia un mismo resultado.

De aquí la definición de la estrategia como arte: la composición y articulación armónica de lo diverso en un sistema que tiende a conservar y a ampliar el poder (como capacidad de modificación de las circunstancias) y el desarrollo del plan (que es una expresión de la propia iniciativa) a pesar de la oposición que realiza en sentido contrario la fuerza adversaria



El pensamiento estratégico expresa una filosofía de la acción. Esta filosofía de la acción reconoce y privilegia el papel de la persona en la transformación de las circunstancias. Afirma el papel de la voluntad humana en la generación de condiciones favorables que se obtienen a partir de la comprensión de los fenómenos y de la aplicación consciente y direccionada de la energía social.

En su condición de filosofía de la acción rechaza las cosmovisiones deterministas que atribuyen a las circunstancias un rol fatal e ineluctable que limita la intervención del hombre en la elaboración del porvenir y lo condena a vivir esclavo de los acontecimientos.

Karl Von Clausewitz señala que la serie de actos que conducirán a alcanzar los propósitos, en gran medida “sólo pueden ser determinados en base a suposiciones, algunas de las cuales no se **materializan (...), es evidente** por sí mismo que la estrategia debe entrar al campo de batalla (...) para concertar sobre el terreno y hacer las modificaciones al plan general, cosas que son incesantemente necesarias. En consecuencia la estrategia no puede ni por un momento suspender su trabajo”<sup>12</sup>.

Con lo anterior, el autor atribuye al cálculo estratégico una tarea determinante en el desarrollo de los acontecimientos, al que define como un proceso ininterrumpido de actualización que procede de la confrontación permanente de las hipótesis previstas y el curso que toman los acontecimientos en el campo de actuación. De igual forma, el autor destaca el carácter hipotético de la “mirada” estratégica, que compone conceptualmente el escenario sin contar con el total de los datos que informan sobre la situación, lo que refuerza el carácter de *provisoriedad* de la estrategia, **condicionada** por la materialización de las acciones propias y ajenas.

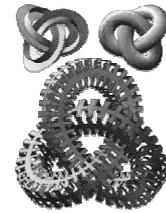
¿Puede –entonces- realizarse una estrategia desvinculada de la materialización práctica de las acciones que esa estrategia definió? ¿Es la estrategia un acto de reflexión inicial que permanece idéntica a sí misma desde su definición hasta el momento de la evaluación de resultados? ¿Un organismo de gobierno puede realizar evaluaciones cada año sin mediar monitoreos, revisiones y actualizaciones permanentes? ¿Es suficiente con hacer una estrategia y un plan operativo anual sin revisiones de las condiciones del escenario o contexto exterior de la organización y actualizaciones del plan?

La estrategia está directamente vinculada a la percepción e interpretación dinámica del escenario donde se ponen en juego las intenciones, recursos y organización de los diferentes actores sociales. Acerca del particular dirá Lidell Hart

<sup>12</sup> Clausewitz Karl Von, El Arte de la Guerra, Volumen I, Editorial Diógenes , México 1977.-

*“(...) el éxito de la estrategia depende primero y fundamentalmente, de un sano cálculo y coordinación del fin y los medios”.*

Vista desde esta perspectiva, la estrategia es un cálculo permanente que vincula el fin y los medios, porque el desarrollo de las acciones que la estrategia dispone se expresa en un contexto cambiante y con una correlación de fuerzas (relación de fuerzas favorables y desfavorables a la estrategia de un actor social) en continua transformación.



A continuación, transcribimos algunas definiciones del concepto de **“estrategia”**:

“Arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver su conflicto”. Gral. Beaufré

“Arte de emplear las fuerzas militares para alcanzar los resultados fijados por la política”. Gral. Lidell Hart.

“Arte de retrasar las operaciones hasta que la desintegración moral del enemigo torne a la vez posible y fácil asestarle el golpe decisivo”. V.I. Lenin.

“Procedimiento mediante el cual se procura encausar la dirección del proceso de desarrollo, el cual a su vez es un sistema dinámico complejo que debe ser orientado a otro rumbo mediante una acción ejercida sobre sus variables”. Carlos Matus (1987)

“La estrategia se emplea en la dirección básica a largo plazo (...) es cualitativa, proporciona orientación a los planes de corto, integra los planes funcionales en un esquema general, es realista y se halla orientada a la acción.” Boris Yavitz, William Newman.

“Es un conjunto de decisiones condicionales que definen los actos a realizar en función de todas las circunstancias susceptibles de presentarse en el futuro. Definir una estrategia es establecer la lista de todas las situaciones a las cuales se podría llegar y escoger desde el origen la decisión que se tomará frente a cada una de ellas”. Pierre Massé (1966).

“La conducta estratégica es el proceso de interacción de una empresa con el entorno y el proceso dinámico de cambio de su configuración interna para mejorar la interacción”. Alberto Levy (1981).

Las características comunes expresadas de diferentes maneras se resumen en los siguientes puntos:

- ✓ Voluntad e intencionalidad.
- ✓ Diseño del empleo de las fuerzas propias.
- ✓ Cálculo de las fuerzas contrarias.
- ✓ Direccionalidad de las acciones.
- ✓ Carácter consciente, condicional y adaptativo de las acciones en función de las circunstancias.<sup>13</sup>
- ✓ Previsión de respuestas ante situaciones contingentes.
- ✓ Condición integradora y multidimensional.

---

<sup>13</sup> Beufre, André. *Introducción a la estrategia*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1965.

## Resumen 1

### Origen y significado actual de los conceptos.

En un principio, el término **plan** –originario del latín– fue utilizado para denotar la “prefiguración y diseño de un edificio”, es decir, el resultado esperado de una obra por construirse. Más tarde el concepto se aplicó a la idea de un “escrito en que se apuntan las grandes líneas de una cosa”.

Con el término **estrategia** se denominó en primera instancia, al puesto de mayor jerarquía dentro del ejército. Luego se incorporaron al significado factores psicológicos y subjetivos relacionados con las habilidades de conducción de los jefes de un ejército (amplitud de visión, carácter para sostener decisiones, templanza ante situaciones turbulentas destrezas físicas y perceptivas, liderazgo, entre otras).

En la actualidad, los términos **plan** y **estrategia** se aplican a actividades -tales como la docencia, la investigación, la administración pública o privada, la política- que organicen sus tareas y recursos para arribar a los fines deseados.

### El Plan.

Se denomina plan a la toma anticipada de decisiones que permite prever, organizar, coordinar y controlar situaciones, acciones y resultados. Haciendo un recorrido por definiciones de diversos autores, nos encontramos con atributos comunes que nos acercan en mayor medida a la idea de plan. Estas características son: la reflexión previa y concomitante con la acción; la selección y ponderación racional de objetivos y medios que permiten reducir el azar; acciones y decisiones presentes referidas a resultados futuros; previsión, promoción y estructuración de acciones tendientes a arribar a las metas deseadas; apuesta; intención de modificar voluntariamente los acontecimientos y adaptabilidad a los cambios del contexto.

### La Estrategia.

La estrategia se define como un estilo y un método de pensamiento referido a la acción, de carácter consciente, adaptativo y condicional. Este tipo de razonamiento se caracteriza por la reflexión y ponderación de las fuerzas puestas en juego en un escenario determinado, el cálculo y la previsión (por medio de hipótesis) del comportamiento del “otro” frente al propio, la selección de los medios idóneos y la combinación sincronizada y convergente de los dispositivos que permitan alcanzar los resultados esperados.

La “composición y articulación armónica de sus diversos componentes, en un sistema que tiende a conservar y a ampliar el poder y el desarrollo del plan a pesar de la oposición del adversario”, nos permite conceptualizar a la estrategia como arte (de este modo aparece en varias de las definiciones propuestas), privilegiando el rol de la persona en la transformación de las circunstancias. Es “un cálculo permanente que vincula el fin y los medios en un contexto cambiante y con una correlación de fuerzas en transformación”.

En síntesis, los distintos aportes al significado de estrategia podrían resumirse en: voluntad e intencionalidad, diseño y empleo de fuerzas propias, cálculo de las

fuerzas contrarias, direccionalidad de las acciones, carácter consciente, adaptativo y condicional de las acciones (atendiendo el contexto), previsión de las respuestas frente a situaciones contingentes, condición integradora y multidimensional (compleja).

## Glosario 1

**Actor social:** cualquier colectivo que tenga capacidad de acumular poder e intención de ponerlo en juego en un escenario dado.

**Apuesta:** decisión de someter a riesgos los recursos propios para alcanzar un objetivo.

**Fuerza:** Recursos, oportunidades y ventajas tanto materiales como morales que caracterizan a un actor social en un momento dado.

**Fuerza propia:** resultado del cálculo (hipotético) de la fuerza del otro y los propios recursos.

**Percepción:** capacidad de comprensión propia de cada actor social.

**Plan:** toma anticipada de decisiones. Reflexión sobre los fines y los medios.

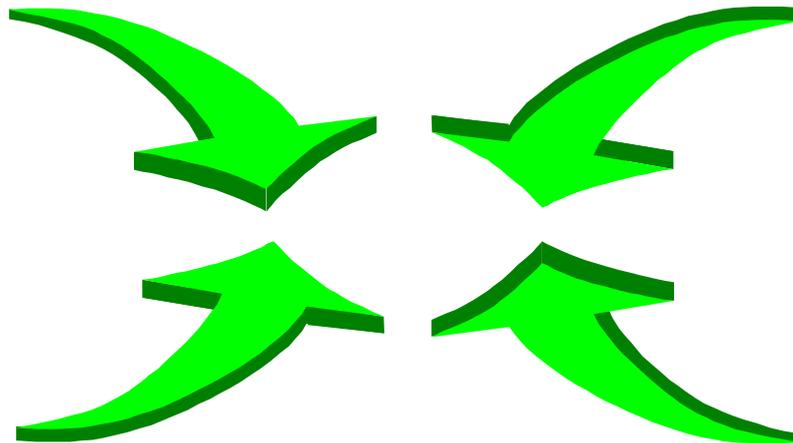
**Realidad: construcción compleja desde la pluralidad de percepciones.**

**Dispositivos:** instrumentos y métodos de intervención entre actores sociales.

**Recursos:** Cualquier ventaja material o espiritual que tenga por encima de mi interlocutor

## Tema 2

### Enfoques de planeamiento

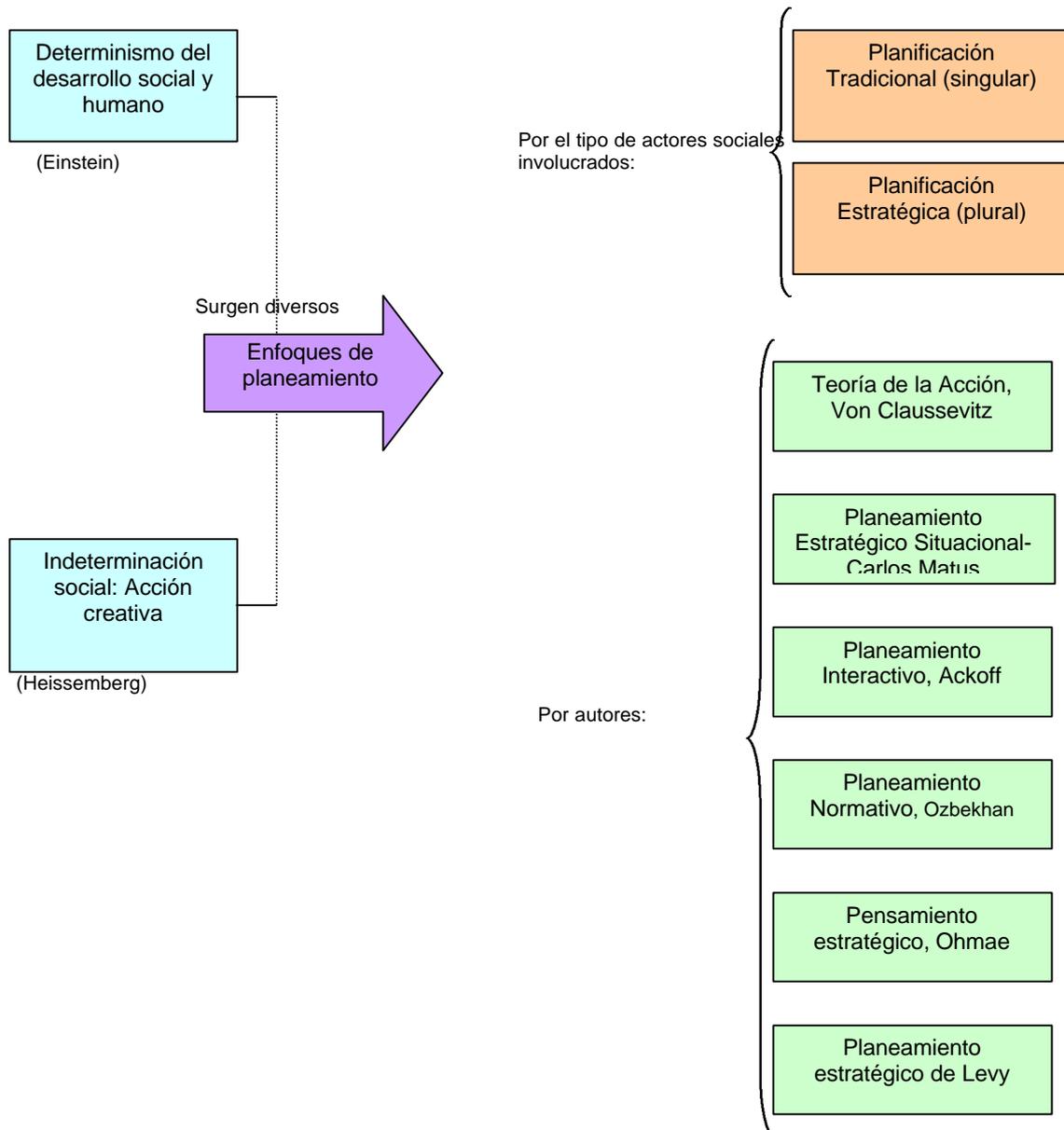


**Objetivos:**

La intención de este tema es que usted enfoque con una perspectiva amplia y flexible las distintas hipótesis y teorías sobre planeamiento estratégico. Plantea la distinción básica entre planeamiento estratégico y el planeamiento tradicional o tecnocrático



## Esquema de contenidos



## 1. Visión histórica de los enfoques teóricos sobre planeamiento

**E**n el siglo XX, la constitución del estado soviético y de los estados socialistas, sumado a la formación de economías enmarcadas en el esfuerzo de guerra, dieron origen a una cultura de la planificación similar en cuanto a su fundamentación técnica y sus inclinaciones economicistas, aunque con ciertas distancias respecto de la imperatividad de aplicación del plan.

La experiencia inicial de las primeras décadas del siglo, cuyo primer exponente fue el primer plan quinquenal en la URSS en 1928, se extiende hasta abarcar con características distintivas a los estados con economías liberales. La planificación, el análisis y la previsión son consideradas como **herramientas económicas** con prescindencia del sistema ideológico que las utiliza. De este modo se distingue con base en el alcance de la obligatoriedad de su aplicación a dos formas de planificación: **imperativa e indicativa**.

La **planificación imperativa** define cantidades y precios de los bienes, define programas y metas y establece responsabilidades de cumplimiento mediante un acto de autoridad del poder político. Es el modelo vigente entonces en la ahora inexistente URSS. La planificación es centralizada, la economía es dirigida y las empresas son ejecutoras del plan.

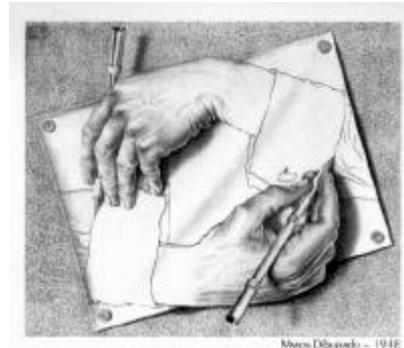
La segunda, llamada **planificación indicativa** consiste en un estudio del comportamiento posible de los mercados y en la definición y selección de políticas y líneas de acción **obligatorias para el estado y orientadas y sugeridas para el sector privado**. Las bases técnicas del **plan indicativo** adicionan a la contabilidad económica nacional un soporte de previsiones que dibujan una aproximación sobre la situación económica futura. La idea del plan es, en este correlato orientar a los “agentes económicos” en función de las perspectivas más probables de desarrollo.

PLANIFICACION IMPERATIVA	PLANIFICACION INDICATIVA
<p><b>El Estado actúa de manera directa.</b></p> <p><b>La planificación es una función del Estado y el plan, un instrumento imprescindible de la economía socializada: diseña e instrumenta la secuencia y magnitud de la producción, distribución, circulación y consumo.</b></p> <p><b>Tiene carácter obligatorio y fuerza de ley para todos los habitantes del territorio y los denominados agentes económicos, tiene fuerza de ley y presupone una economía en el marco de un Estado dirigista.</b></p> <p><b>La producción se establece con base en los criterios que define el Estado en términos de las necesidades colectivas a las que pretende representar.</b></p> <p><b>Supone la inexistencia de propiedad privada de los medios de producción</b></p>	<p><b>El Estado actúa de manera indirecta conciliando el respeto por las libertades e iniciativas individuales con una orientación común hacia fines compartidos .</b></p> <p><b>Es obligatoria para el sector público y sugerida y concertada para el sector privado, al que se invita a participar en la orientación solidaria de los esfuerzos bajo la direccionalidad del plan .</b></p> <p><b>Supone una dirección e intervención graduada del Estado que establece previsiones, políticas e indicadores que sugieren a los actores sociales y a los agentes económicos cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar . En este marco el Estado actúa mediante el empleo de políticas de política de crédito, de gasto público, de inversiones, y otras que enmarcan la acción y tiende al concierto del conjunto de las fuerzas económicas y sociales.</b></p> <p><b>Tiene lugar en una economía capitalista con vocación de economía concertada.</b></p> <p><b>Supone el sostenimiento de la propiedad privada de los medios de producción enmarcada en criterios sociales.</b></p>

El paradigma existente en esta cultura de planificación que surge en los inicios del siglo XX otorga a la técnica y a la teoría económica un rol preponderante que se impone sobre otras consideraciones sociales y políticas. El planificador es un profesional o un grupo de profesionales que disciernen “científicamente” sobre la situación actual y las posibilidades futuras. Planificar consiste en una tarea especializada reservada a quienes pueden manejar con soltura las técnicas cuantitativas y definir con claridad las medidas correspondientes.

El diagnóstico que precede al plan es el correlato en las ciencias sociales del diagnóstico médico (en la atención de la salud individual de las personas). Consiste en un relevamiento “objetivo” de los malestares y en la aplicación sistemática de las medidas para modificar los escenarios negativos.

El planeamiento incluye la impronta profesional de los economistas o de los contadores a la teoría y técnicas planificadoras. Más tarde la instrumentación de modelos matemáticos, las herramientas estadísticas que exigen las proyecciones y la posibilidad de efectuar cálculos combinatorios para acceder a las decisiones óptimas, incorpora la teoría de los juegos a la planificación.

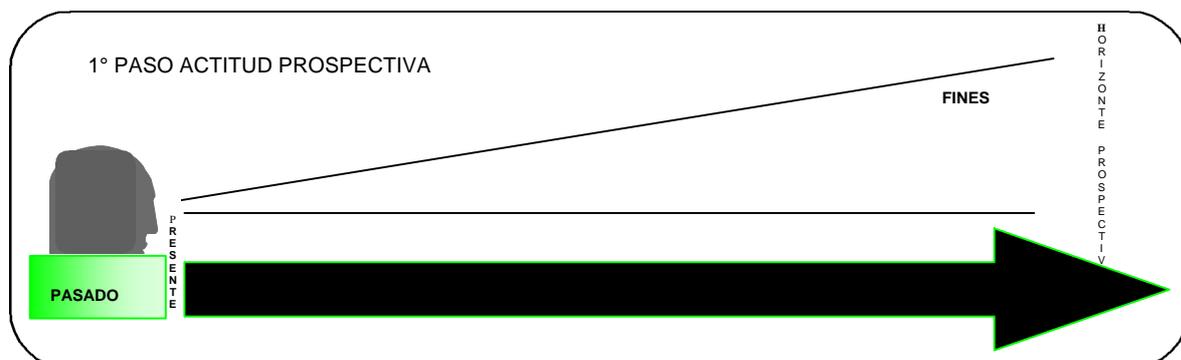


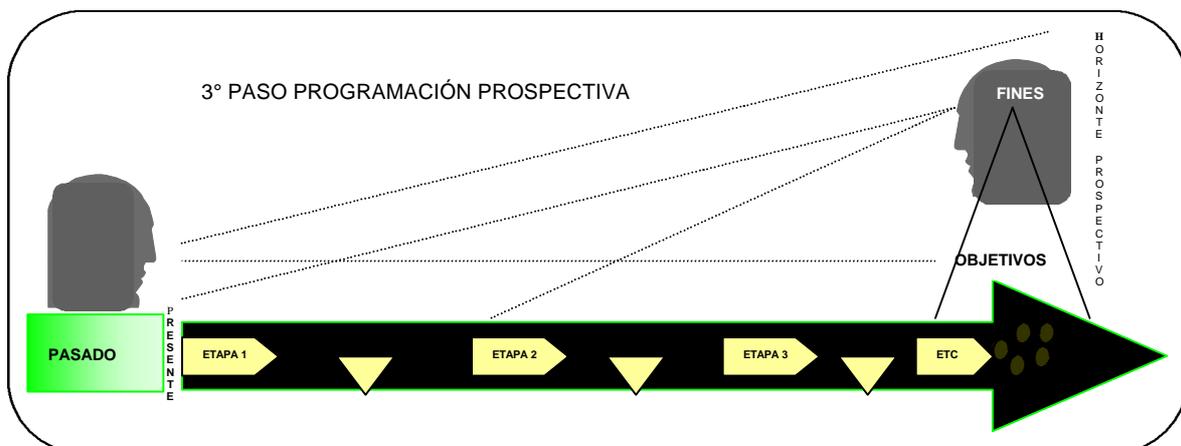
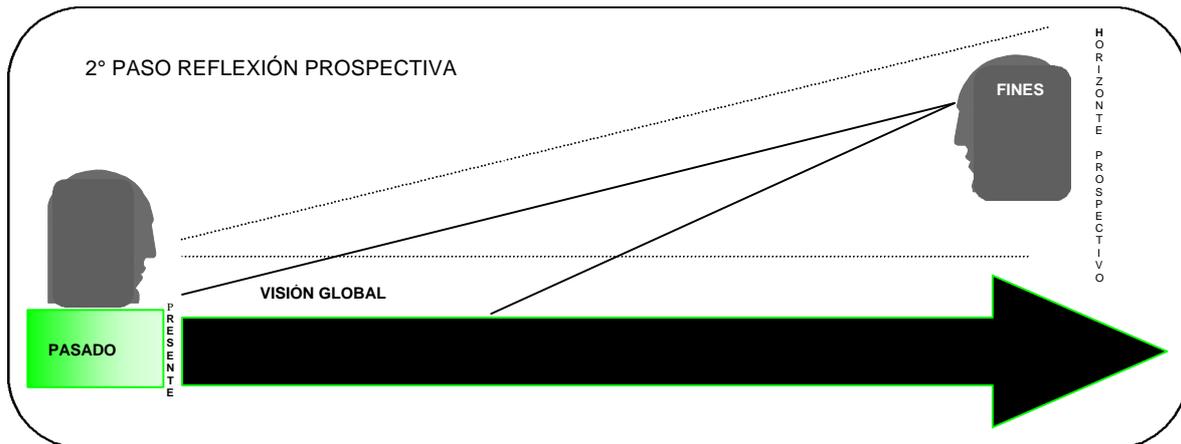
El conocimiento de “lo que vendrá” es un medio para reducir las dudas e incertidumbres y mitigar sus efectos: el vacío de conocimiento y la falta de certezas. El planeamiento aborda la problemática del futuro desde diversas perspectivas y con diferentes métodos: el pronóstico, la predicción, la previsión, la proyección .

En ellos, la construcción imaginaria del futuro posible, resulta de una prolongación de las tendencias del pasado mediante la proyección de variables “objetivas” y la utilización de modelos deterministas y cuantitativos. Más tarde, con la incorporación de la prospectiva de “primera generación” el eje conceptual de la previsión clásica y del planeamiento sufre modificaciones.

El **método de la preferencia**, propuesto por Agustín Merello, (*preferir* significa llevar adelante) para la realización de la prospectiva consiste en pensar el presente desde la óptica del futuro deseado y escalonar programas y metas mediante la proyección de experiencias del pasado y la conjetura sobre los posibles escenarios futuros.

La reflexión prospectiva propone situarse en el futuro deseado, estableciendo en él el conjunto de valores, deseos e ideas para observar el presente desde esa óptica, “volver la mirada” sobre el presente y estudiar el pasado desde la óptica del futuro deseado. La programación prospectiva consistirá en la previsión y organización de programas, metas, acciones y medidas dispuestas escalonadamente en etapas congruentes con el destino que se pretende alcanzar y la adecuación y puesta en marcha de la organización hacia los fines deseados.





La prospectiva plantea una modificación importante sobre la previsión clásica. Consiste en el reconocimiento del papel creativo del sujeto humano y de la pluralidad de futuros posibles. El futuro no es fatal, es una conquista derivada del pensamiento y la acción humanos. “No se trata de desentrañar el porvenir para adaptarse a él sino de construirlo”.<sup>14</sup>

Diferentes autores plantean formas distintas de concebir la prospectiva. Algunos la fundamentan en el pronóstico tecnológico, estableciendo hipótesis sobre los efectos probables de los cambios tecnológicos en la composición de la vida social circundante; otros privilegian otras matrices de interpretación prospectiva, como la previsión social o económica. Con excepción de los últimos enfoques expuestos, la previsión o el pronóstico clásico es reduccionista, determinista y cuantitativista. Godet<sup>15</sup>, investigador francés, presenta las diferencias entre ellos y la prospectiva en el cuadro que sigue:

14 Agustín Merello. Programa Argentino de Seguridad Social, Presidencia de la Nación. 1968  
Prospectiva, teoría y práctica. Ed. Guadalupe. Buenos Aires. 1973.

15 Michel Godet, The crisis in forecasting and the emergence of the prospective approach. (pergamon Press, USA, 1979).

## Cuadro pronóstico y prospectiva

	Pronóstico clásico	Prospectiva
Visión	Parcial	Aproximación holística
Variables	Cuantitativas, objetivas y conocidas	Cualitativas, no necesariamente cuantitativas, subjetivas, conocidas u ocultas
Relaciones	Estáticas y estructuras fijas	Dinámicas y estructuras evolutivas.
Explicación	El pasado explica el futuro	El futuro explica el pasado
Futuro	Simple y cierto	Múltiple e incierto
Método	Modelos determinísticos y cuantitativos (econométricos, matemáticos)	Análisis intencional. Modelos cualitativos y estocásticos
Actitud hacia el futuro	Pasiva y adaptativa	Activa y creativa

Por su parte, Jorge Beinstein<sup>16</sup> interpreta que la crisis producida de la previsión clásica impulsa a buscar métodos y a elaborar teorizaciones, que introducen una imagen más flexible, (plural, menos determinista) del futuro y permiten captar las interrelaciones entre fenómenos, más allá de sus expresiones cuantitativas. Atribuye a la popularización del análisis de sistemas y de ciertos métodos intuitivos (por ej.: Delphi de aproximación a la multiplicidad de futuros posibles) que conducen a la construcción de escenarios del porvenir, rigurosos en su elaboración, la liberación del pensamiento del reduccionismo cuantitativista-simplificador.

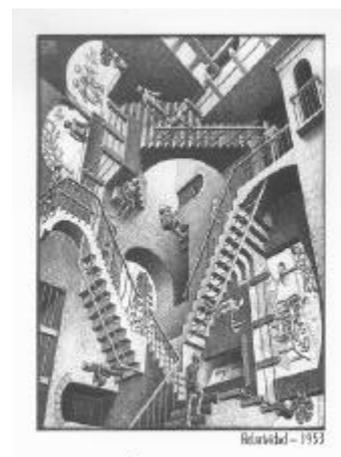
### 1.1. El planeamiento: determinismo, indeterminación y acción creativa

Existe una vieja polémica, que aún mantiene sus efectos en las concepciones acerca de la ciencia y la sociedad de la que participan filósofos y científicos: ¿Es posible conocer las leyes que rigen el desenvolvimiento del mundo? y si así es, ¿es posible prever en todas sus manifestaciones el futuro?

De este enfrentamiento de perspectivas tienen notoriedad las posiciones sostenidas por Einstein y Heissemberg – para mencionar dos hombres de ciencia paradigmáticos - quienes afirmaban, el primero que existe una ley universal que rige los destinos del mundo, a pesar de no contarse con el modelo teórico que lo demuestre y, en oposición a lo anterior, el segundo sostenía que la realidad es compleja y por lo tanto no es posible reducirla a un orden determinístico.

<sup>16</sup> Jorge Beinstein. Prospectiva. (Aspectos teóricos y metodológicos) III Seminario-Taller sobre Planificación de ciencia y tecnología en América Latina. (Guatemala, 10-21 de abril de 1989) Unesco//Orcyt(...)Cepal/Ilpes.

Este trabajo asume la concepción no determinística. En el sistema social no existe un orden determinístico pues este sistema se encuentra dominado por la incertidumbre, el desconcierto y las sorpresas. Estas condiciones surgen de la combinación, por lo general impredecible, de los múltiples actores y factores que se articulan en el juego social. La teoría social que tienda a comprenderlo y a explicarlo deberá, en consecuencia, hacerlo en correspondencia con estas características. La acción social es abierta y creativa y se desarrolla en una realidad incierta y dominada por un cierto desorden, por otra parte irreductible a explicaciones unilaterales.



Al respecto Carlos Matus, efectúa las siguientes precisiones:

*“Sobre este debate conviene hacer dos comentarios: a) no da lo mismo explicar la realidad mediante la relación hombre-naturaleza (sujeto que explica - objeto explicado), como hace la física, que entender el desarrollo de las relaciones entre los hombres, como intenta la teoría social; y b) el concepto de orden debe ser precisado, pues, a veces, se lo asimila al concepto de ley determinística, como si el concepto de ley sólo pudiese interpretarse de ese modo; se ignora, por consiguiente, la existencia de leyes no determinísticas. (...)*

Entonces, podemos acordar con Matus que:

1. Hay leyes determinísticas y leyes no determinísticas que ofrecen al hombre distintas capacidades de explorar el futuro
2. Hay sistemas humanos que no siguen leyes, son creativos, donde apenas es posible una cierta capacidad de previsión
3. El juego social es un sistema creativo y sólo, por excepción, tiene aspectos determinísticos
4. En el sistema social sólo es posible una capacidad de previsión cuasiestructurada, es decir imprecisa y sujeta a errores de apreciación, y
5. El paradigma de la teoría social no puede sustentarse en la capacidad de predicción de una teoría, sino en su capacidad de previsión limitada, acompañada de la capacidad de anticipar la dimensión de los errores posibles de cálculo para calificar su grado de confiabilidad.
6. La distinción entre ciencia y metafísica reside en la capacidad de las ciencias de autoestimar su margen de error.”<sup>17</sup>

El autor atribuye al debate sobre este tema la mayor importancia expresando que trata de la libertad y la libre voluntad humanas en el marco de la sociedad. Abundando en su explicación manifiesta que una consideración diferente, adherida a

17 Carlos Matus, Teoría del Juego Social. Fondo Editorial Altadir. Impreso en Venezuela, 1999.

una visión determinista, hace del hombre un mero agente de procesos en los que no puede influir para crear su futuro y, por tanto, carece libertad.

En sentido contrario, en una concepción de “juego abierto” el hombre puede crear su futuro aunque sujeto a las restricciones que impongan a su acción creadora, las circunstancias de tiempo y lugar. En este marco el hombre es libre en cuanto ser social; con una autonomía que le permite actuar y modificar las circunstancias y con los límites y las resistencias que la sociedad opone a su autonomía.

Lo anterior es una condición necesaria para que adquiera relevancia la construcción de un plan: esfuerzo vano sería construirlo y ejecutarlo - para adaptar la realidad a los deseos (determinación de objetivos) y los deseos a la realidad (factibilidad del plan) - si el sistema social fuese determinístico y, por tanto, impermeable a todo intento de modificación intencional de su realidad.

## 1.2. Planeamiento tradicional y planeamiento estratégico

La prospectiva, cuya explicación general desarrollamos en el punto 2, viene a ampliar los horizontes de las ciencias sociales desplazando a las tendencias predominantes en los años 60-70. Asociada al planeamiento estratégico, se incorpora, incluso, como un método importante de su fase normativa (como se verá más adelante).

Ambas disciplinas aportan una visión superadora del reduccionismo (tecnológico, social, económico, etc.) de la ilusión progresista<sup>18</sup> y del determinismo dominante; incorporan variables cualitativas, reconocen el papel de la voluntad, la conciencia y la actividad humanas en la construcción del futuro.

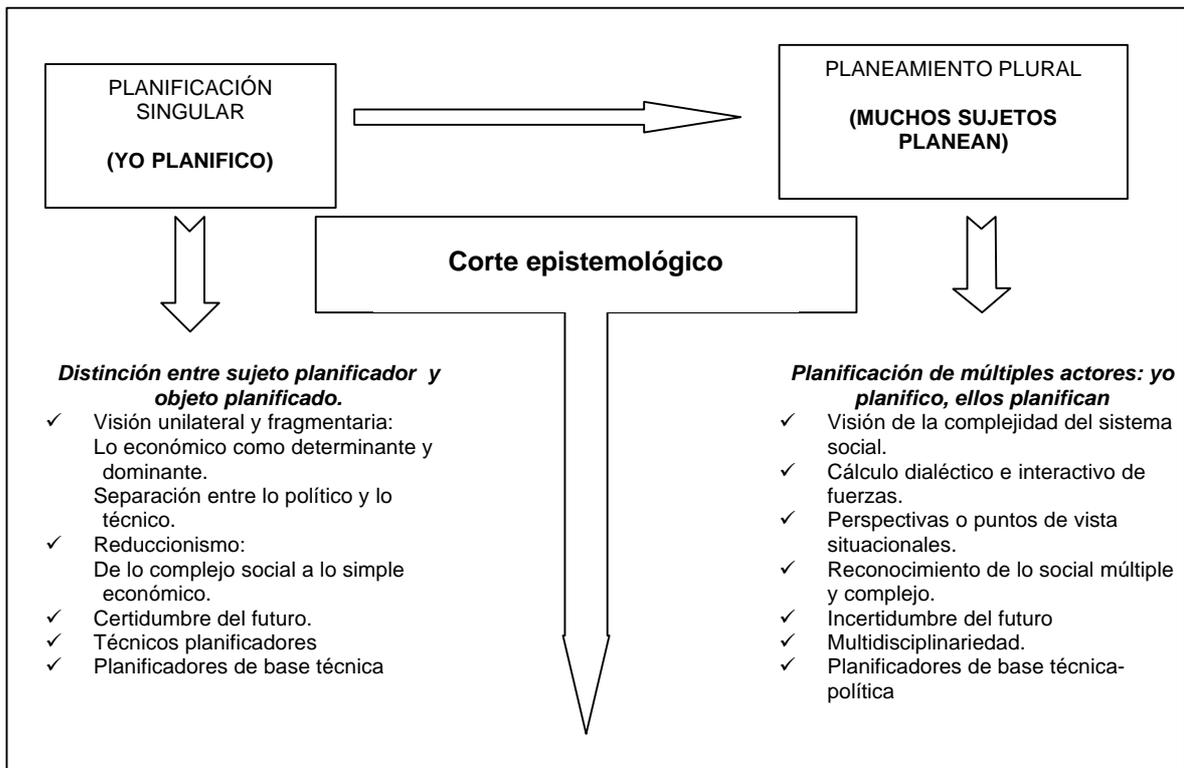
Por consiguiente alumbran la idea de un pasado, también múltiple; incorporan la noción de la estrategia como disposición inteligente de fuerzas; afirman el papel activo de la intencionalidad; destacan la presencia permanente de la incertidumbre y del azar como marcos de la acción intencional; descartan la linealidad pasado-presente-futuro y la sustituyen por la multiplicidad de futuros posibles; promueven la previsión de escenarios y de contingencias como hipótesis de situaciones posibles; entre otros aspectos.

El planeamiento estratégico hace suyo el concepto de acción de Morin, que resume el nuevo estilo de pensamiento: “La acción supone complejidad, es decir, elementos aleatorios, azar, iniciativa, decisión, conciencia de las derivas y las transformaciones.(..) Una visión simplificada lineal resulta fácilmente mutilante”<sup>19</sup>. La conformación del concepto de **planeamiento estratégico** no es una simple adición de ambos conceptos. Significa una ruptura epistemológica, vale decir un cambio en los supuestos filosóficos –la teoría -, los principios y finalmente en los métodos y técnicas instrumentales.

---

18 Raymon Aron bautiza a la praxeología como la ciencia de la acción eficaz.

19 Edgar Morin. Introducción al pensamiento complejo. Internet. [Http://www.lander.es](http://www.lander.es)

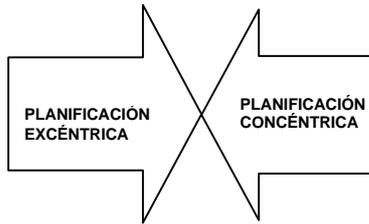


Planificación Tradicional

Planificación Estratégica

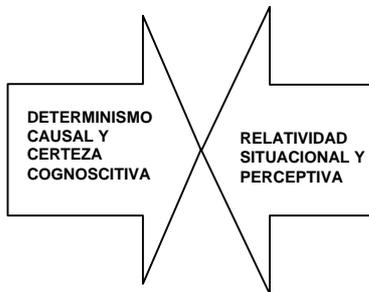
**SUPUESTOS**

El sujeto planificador es distinto y está fuera del objeto planificado.



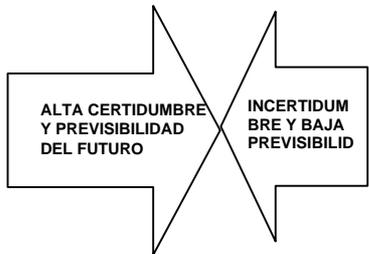
El sujeto planificador está dentro del objeto planificado, se confunde con el objeto planificado. El sujeto no es uno sino múltiple y se expresa en diferentes actores sociales que planifican de acuerdo con su perspectivas, intereses, ideas y valores.

La realidad obedece a "leyes de funcionamiento" que son relaciones de causa-efecto que explican el comportamiento de los agentes económicos. La realidad es cognoscible a través del diagnóstico, existe una sola explicación "objetiva", una "verdad"..Racionalidad única.



Las relaciones causa-efecto se entrelazan con las relaciones iniciativa- respuesta que surgen de cálculos estratégicos interactivos en un juego plural de actores que planifican sus acciones. Diversas apreciaciones de situación y capacidades de acción, crean los resultados y relativizan "las leyes de funcionamiento(...)". La realidad es explicada desde diferentes perspectivas condicionadas por la inserción de los actores en ella "el mismo objeto se ofrece a múltiples observadores en diversas apariencias según la situación de cada uno de ellos" (\*). Al diagnóstico único se opone la apreciación o explicación situacional. Multiplicidad de racionalidades.

La realidad conocida puede ser modificada a través de herramientas



La confluencia y pluralidad de actores, intencionalidades y capacidades reducen la certidumbre y la previsibilidad del futuro. "Es absurdo pensar en una previsión puramente 'objetiva', es decir, en una previsión basada únicamente en el movimiento de las fuerzas económicas, prescindiendo de la acción 'subjetiva' de los hombres..." (\*\*). A la imprevisibilidad del futuro por la relación de fuerzas de los diversos actores, se suma la impredecibilidad de la conducta de los seres humanos "La acción humana, pues, consiente en la incertidumbre del futuro ... porque las acciones humanas son nunca del todo previsibles..." (\*\*\*)

El poder está cohesionado, es único y reside en el estado. Estado es el sujeto planificador de la realidad, los agentes económicos responden con comportamientos previsibles.



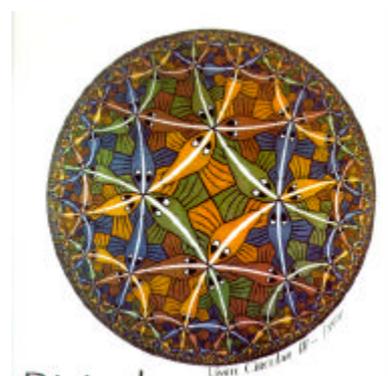
No existe un único sujeto que planifica y un conjunto de espectadores que observa y actúa conforme las previsiones del plan. El poder, como capacidad de articular y controlar las variables del juego social ni es el único, ni es omnímodo. En este marco, la gobernabilidad es un esfuerzo permanente de conducción y control de lo diverso. Existe un poder en cada fuerza social que planifica y actúa.

\*Raymon Aron, Introducción a la Filosofía de la Historia, 1983, Siglo XXI.  
 \*\* Antonio Gramsci, Contra el pesimismo, previsión y perspectiva. Ed. Roca, México, 1973.  
 \*\*\* Raymon Aron, Op. Cit.

La planificación tradicional supone una concepción unilateral de la realidad que atribuye a la autoridad y la responsabilidad de una aristocracia del talento en el estado la capacidad para actuar como sujeto planificador de la comunidad y a ésta como un objeto pasivo, inerte y, por tanto, obediente, a la voluntad del planificador. Para este estilo de planificación el plan es una tarea técnica que realizan los expertos al servicio de los políticos.

Para la postura tradicional, el ejercicio del planeamiento, remite a un acto acotado en el tiempo, en el que se redacta el plan y que culmina en un documento prescriptivo. El ámbito de lo planificado aparece limitado a lo económico<sup>20</sup>.

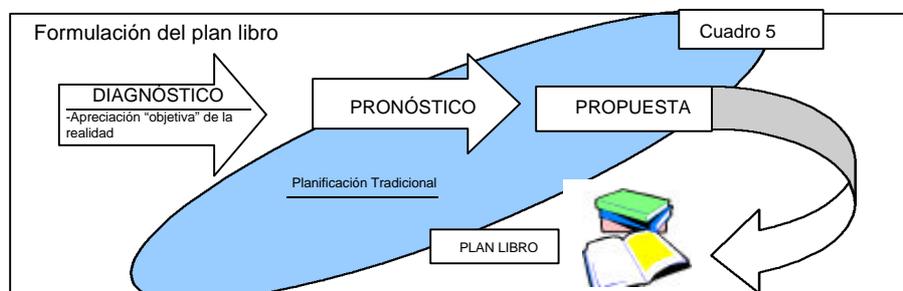
Esta creencia desconoce o al menos no reconoce y menos aún, incorpora al análisis, la diversidad de situaciones y posiciones desde donde van a ser percibidos y procesados los significados contenidos en los distintos planes y las respuestas que, en consecuencia, darán a él los múltiples actores sociales. En función de esta “ceguera perceptiva” confunde a su papel de actor y fuerza social que planifica con el rol y la intencionalidad del conjunto de la sociedad. Sus ideas, intereses e interpretación de la situación son generalizados como una única perspectiva del objeto planificado.



Esto le da un perfil reduccionista, acotado a un núcleo técnico especializado, por lo general, en economía y en consecuencia, simplifica y reduce la comprensión de los factores condicionantes de la realidad social y oscurece el de los medios para transformarla.

El producto de esta modalidad de planificación es el “plan libro”. El “plan libro” contiene un diagnóstico, un pronóstico y una propuesta normativa: el “deber ser”. El “deber ser” es la *contracara* del diagnóstico. Consiste en el enunciado de proposiciones opuestas, vale decir con signo positivo, de los enunciados utilizados para identificar las situaciones no deseadas del diagnóstico: los problemas constituyen una contraposición entre el estado actual deficitario y el estado deseado satisfactorio.

El diagnóstico es entendido como la apreciación “objetiva” de la situación.

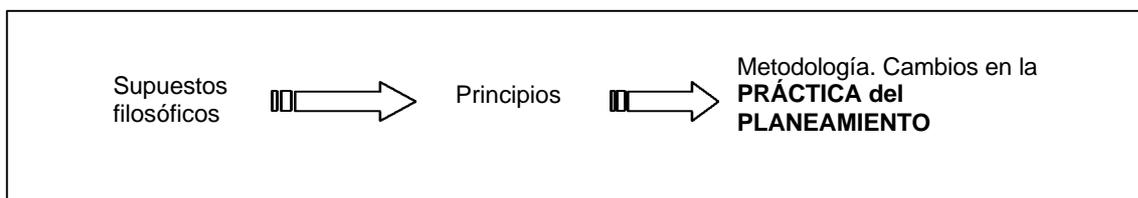


<sup>20</sup> En nuestro país la propuesta planificadora tradicional tuvo su época de apogeo en el gobierno militar de Juan Carlos Onganía (1966-68). El general Onganía, creador de la frase “el gobierno de la Revolución Argentina no tiene plazos sino objetivos”, referido al tiempo que ejercería el poder, también afirmaba que “las etapas de la Revolución Argentina son: tiempo económico, tiempo social y tiempo político. Lo demás llegará por añadidura.

La incorporación de la diversidad de posiciones y el establecimiento de relaciones que pueden ser de colaboración o conflicto es el punto de inflexión entre el planeamiento tradicional y el estratégico. Los supuestos previos del planeamiento se modifican de un modo sustantivo al incorporar en el punto de partida al “otro” como una diversidad de participantes que pueden competir en el escenario social u oponerse a un determinado proposito.

El “otro” es un sujeto que actúa conforme designios que pueden coincidir en intereses y motivaciones, participar del logro de metas que son comunes o disentir, enfrentar u obstaculizar la acción propia.

El “otro” hace referencia a un **conjunto de actores con capacidad creativa** que interviene con sus operaciones, intenciones y pasiones en el curso de los acontecimientos produciendo fuerzas que tienden al cambio situacional y que tambien



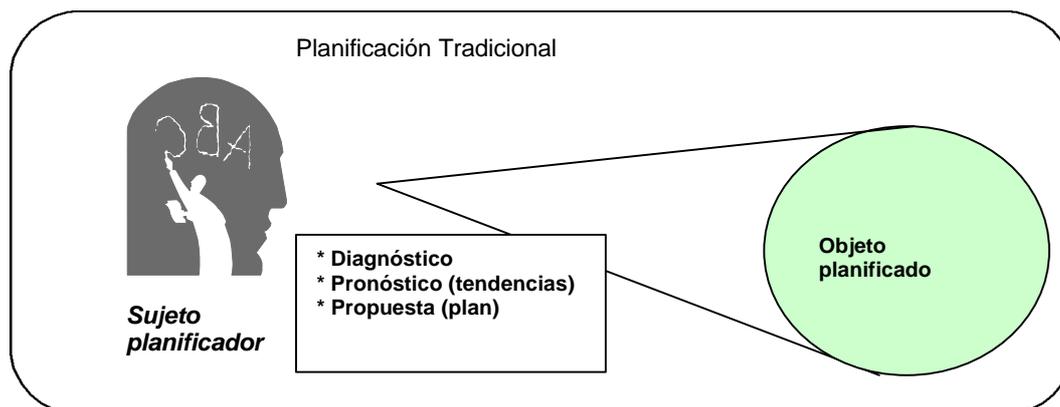
Interpreta la realidad situacionalmente, es decir desde el lugar (posición) que ocupan y desde de las prácticas sociales que realizan, a partir de intereses, valores, creencias e intencionalidades propias.

La ausencia en la planificación tradicional de un reconocimiento adecuado de la actuación múltiple y compleja del otro en el escenario, produce, junto al *bloqueo de percepción de lo real*, la grata sensación de “manejar” la realidad a partir del ejercicio intelectual de combinar variables que pretendidamente determinarán desenlaces previstos. De este modo, con la eliminación de la “realidad” se habrá “eliminado” la incertidumbre. Pero solo se trata de una ficción, de un notable error de percepción: una ilusión.

Con la exclusión del otro, el planeamiento tradicional desencadena fuertes consecuencias conceptuales; errores de criterio que se constituirán en el soporte silogístico de nuevos razonamientos, de apariencia “verdadera”, que junto con los problemas de atribución de sentido producirá, consecuentemente, el establecimiento y la instrumentación de políticas, medidas y acciones.



Jacobo Burkhardt destaca entre los juicios a aquéllos que llama “juicios basados en la seguridad”. Éstos constituyen una necesidad psicológica de los hombres de amortiguar el efecto de la incertidumbre, que son componentes del pensamiento humano.e influyen enle comportamiento social.



El Plan, concebido como expresión de una “verdad objetiva”, supone la existencia de una obediencia pasiva de los actores sociales a las determinaciones efectuadas por el estado, razón por la cual son convertidos –ilusoriamente- en **agentes del plan** cuyos comportamientos favorables están previstos, aún cuando no conozcan su contenido y, menos aún, estén comprometidos con él.

En la concepción estratégica del planeamiento el plan no es el ejercicio de poder exclusivo y excluyente del estado sino el resultado del despliegue de fuerza de los diferentes actores sociales. Estos actores sociales desarrollan su capacidad de producir cambios situacionales para obtener sus objetivos, en un juego de tensión dinámica en la que se entrecruzan e interactúan entre sí múltiples vectores de fuerza.

De la coexistencia de diversos actores sociales con propósitos comunes o distintos, surgen las diferentes perspectivas explicativas de la coyuntura y el proceso sociales, cada una de las cuales privilegia determinados objetivos de conformidad con sus intereses. Ésto explica las diferentes y múltiples significaciones que cobran las acciones para cada actor en contraposición a la unicidad pretendida por el planeamiento tecnocrático. Esa diversidad responde a la intencionalidad diferencial de los actores sociales en el contexto situacional.

La visión del acontecer social plural e irreductible a una unicidad utópica, es autorreferencial, vale decir que responde a la explicación e interpretación que los actores sociales hacen de su rol, a los códigos valorativos que configuran su cultura y a los intereses que subyacen en toda actuación humana.

Si no se contempla la referencia hacia la propia identidad referenciada a su circunstancia vital y explicada conforme a su posición y prácticas sociales, lo que se configura es una teoría que carece de legitimidad para guiar conceptualmente la acción.



El plan estratégico no consiste en la mayor o menor destreza que se posea para manipular variables económicas sino en la capacidad para acumular y direccionar fuerzas para el cumplimiento del objetivo superando el plan de los demás contendientes.

La existencia de esta relación entre fuerzas divergentes reduce la certeza e incrementa el azar y la incertidumbre del cálculo estratégico y obliga a un *cálculo interactivo* permanente para conocer los avances, retrocesos y desplazamientos producidos por la “fricción” de la propia y las demás intencionalidades en el marco de la situación.

El planeamiento estratégico es entonces un proceso continuo de adaptación de la aplicación de la energía social a los cambios situacionales esforzándose por sostener la direccionalidad en la borrosidad de las circunstancias que se presentan en la trayectoria trazada hacia los objetivos propuestos.

El pensamiento guía a la acción reconociendo los obstáculos, sopesando las dificultades, delineando conceptualmente las características de los escenarios, ajustando proporcionalmente el empleo de recursos al dominio de las circunstancias y promoviendo la economía de esfuerzos.

La acción se incorpora al escenario y éste la pone a prueba en su capacidad de modificar el curso de los acontecimientos, en su resistencia a la dispersión de esfuerzos y a la pérdida del rumbo. El cálculo estratégico adquiere así la plenitud de su carácter de *razonamiento interdependiente, continuo e interactivo* de la correlación de fines y medios.

La **planificación tradicional** es concebida como una metodología y un conjunto de técnicas especializadas instrumentadas por expertos y destinadas a establecer los mecanismos normativos para alcanzar los fines que se establecen.

## 2. Enfoques y perspectivas de los maestros

Existen diversos enfoques de la reflexión planificadora que se estructuran a partir de bases epistemológicas diversas. Entre ellos tienen particular importancia para la concepción expuesta en estas páginas, los de Von Clausewitz, Carlos Matus, Russel Ackoff, H. Ozbekahn y Alberto Levy.

### 2.1. La estrategia: Teoría de la Acción

Un clásico, Von Clausewitz utiliza el concepto de plan estratégico como el instrumento que traduce los objetivos políticos al terreno de la acción bélica. La táctica es el esfuerzo concreto y singular de combate en una porción del teatro de operaciones. Y la estrategia es la visión de conjunto y disposición de la fuerza propia que se sostiene en el marco de las turbulentas modificaciones de circunstancias y operaciones en el cuadro general de la guerra.

La estrategia redefine y reinterpreta las propias acciones tácticas desde una perspectiva general que comprende la correlación de fuerzas propias con las adversas. La unidad conceptual entre plan y estrategia en ningún caso hace desaparecer el significado que tiene cada uno de los conceptos separadamente.

El plan es el conjunto de acciones diseñadas para dar respuesta a una perspectiva estratégica, de conjunto, que sistematiza operaciones y movimientos en correspondencia con la estrategia; vale decir, que se realizan para dar cumplimiento a la estrategia.

La estrategia es el cálculo permanente que “actualiza” al plan en sus modos de operación, de acuerdo con los nuevos datos que surgen de los cambios en el contexto y que requieren ser incorporados al plan para facilitar y sostener la trayectoria prevista hacia los objetivos estratégicos.

La mención de Clausewitz y de la terminología por él utilizada en el libro “De la Guerra” tiene plena vigencia si se la sustituye y adapta a otros campos de conocimiento como pueden ser los de la administración de empresas, de la administración pública, y, en general, de cualquier ámbito de actividad humana, a condición que sea analizada la organización como un sistema abierto que intercambia información y sostiene relaciones de interdependencia con el contexto.



Siendo así, de las ideas de Clausewitz tienen plena vigencia la caracterización y percepción del entorno por parte del estratega, como un espacio de conocimiento hipotético al que se accede mediante apuestas estratégicas que tratan de imponerse al azar y a la incertidumbre; la definición de la estrategia como un cálculo permanente que reflexiona sobre los vectores de fuerza y centros de gravedad de la acción en contextos turbulentos y cambiantes; los principios de la acción como la sorpresa, la aplicación selectiva y pautada de las propias fortalezas, entre otras.

Así puede hablarse del lanzamiento de un sorpresivo plan estratégico comercial, tendiente a posicionar un nuevo producto; o de la estrategia municipal, que busca la segmentación de servicios y establece una estrategia y un conjunto de tácticas y de operaciones para alcanzarla; del código de personalidad de un actor social, que permite estudiar las modalidades que la personalidad de un conductor puede imprimir a sus decisiones ante determinadas situaciones; etc.

La estructura del pensamiento dialéctico de este autor está incorporada a la que Raymond Aron, en la década de los sesenta, denominara *praxeología*, definiéndola como *la ciencia de la acción eficaz*; una filosofía de la acción que reconoce el papel creativo del pensamiento y de la acción humanas en la construcción histórica (“actuar como hombres de pensamiento, pensar como hombres de acción”<sup>21</sup>). En esta cosmovisión el hombre influye en la creación de condiciones al mismo tiempo que es influido por ellas, en un juego de interacciones mutuamente condicionantes; diferente ésta como teoría a las rígidas concepciones deterministas que explican el comportamiento de los actores sociales exclusivamente por determinaciones del contexto o por factores psicológicos individuales.

21 Raymond Aron, Introducción a la Filosofía de la Historia

Clausewitz es un teórico de la acción que estudia las relaciones que surgen en un teatro de guerra pero su razonamiento dialéctico, como dijimos, es impecable para su adopción en otros campos de actividad.

En él la acción estratégica es concebida como una energía compuesta de elementos materiales, morales, técnicos y psicológicos que, combinada con el talento, se enfrenta a una infinidad de condicionamientos - favorables y desfavorables - que pueden coadyuvar al éxito o al fracaso en la consecución de propósito. Constituye una apuesta y una construcción fatigosa que se esfuerza por reducir la incertidumbre y el azar y tornar previsible el futuro frente a las turbulencias del contexto; condiciones éstas que están siempre presentes - ante cualquier acción que quiera desarrollarse- como dinanismos de la sociedad.

Estas características del pensamiento de Clausewitz, atribuidas por él a la guerra, expresan la fuerte impredecibilidad de las modalidades que habrá de adoptar el curso de los acontecimientos y los resultados que se habrán de obtener de la acción. Esta es una concepción que respeta y enfatiza la complejidad de los factores en juego tal como se presentan en la dinámica social.

Sin embargo, distintas concepciones imbuidas de la idea que atribuía a la técnica un rol dominante en todos los campos de la actividad humana y, entre ellas a la planificación y la negativa a incorporar la noción de complejidad en la realización del plan, comenzaron a influir en el sentido y enfoque de la planificación con el consecuente predominio de una visión y metodología tecnocráticas.

## 2.2. Planeamiento Estratégico Situacional (PES)

**Carlos Matus**, creador del PES, quien fuera considerado uno de los mas importantes teóricos de la planificación en organismos públicos, señala que la acción de gobierno se articula en tres vértices de un sistema complejo constituido por el **proyecto de gobierno**, la **governabilidad** y la **capacidad de gobierno**.

El triángulo de gobierno es una estructura conceptual que permite establecer un sistema de correlaciones entre estos tres componentes. **El proyecto de gobierno** define los objetivos, identifica los problemas, selecciona el conjunto de operaciones para su resolución y arbitra los recursos necesarios para su ejecución.

**La gobernabilidad** del sistema se refiere al peso de las variables relevantes y pertinentes al proyecto de gobierno que controla un actor con relación a uno o varios actores. Cuanta mayor influencia o control tenga el actor sobre esas variables mayor será la gobernabilidad del sistema. Por el contrario, cuanto menor decisión tenga el actor sobre las distintas variables, menor será su grado de libertad.

**La capacidad de gobierno** reside en la facultad de liderazgo basado en la experiencia y en los conocimientos en ciencias y técnicas de Gobierno. Dicho de otra manera es la capacidad de conducción o dirección acumulada en la persona que lidera, en su equipo de gobierno y en la organización que gobierna.

En la capacidad de gobierno confluyen “el acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno requeridas para conducir el

proceso social, dadas la gobernabilidad del sistema y el compromiso del proyecto de gobierno. Capacidad de gobierno es sinónimo de pericia para realizar un proyecto". (...).

*"El dominio de teorías, métodos y técnicas potentes de gobierno y planificación es una de las variables mas importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno. (...) En la capacidad de gobierno, sea personal, del equipo o de la organización convergen tres elementos: experiencia, conocimientos y liderazgo. En la experiencia se acumula el arte que el conocimiento científico es incapaz de proveer. Aunque el arte, sin la compañía de las ciencias, es arte en bruto. Ningún componente de esta tríada vale por sí mismo. Lo que vale es el producto inseparable de sus interacciones. Los conocimientos sin experiencias y las experiencias sin conocimiento valen poco, y ambos quedan muy disminuidos ante la carencia de liderazgo. Lo mismo ocurre con esta última si no está asociada a los conocimientos y la experiencia pertinentes. La experiencia sólo vale en relación al capital cognitivo con el cual se acumula, y ese capital cognitivo está inmaduro sin la dosis de experiencia necesaria. (...)*

*Sin capacidad de liderazgo, los conocimientos y la experiencia sólo pueden producir un buen asesor. A su vez, la capacidad de liderazgo, sin conocimientos y experiencia, produce cabecillas ; es incapaz de producir un líder estadista. El político común es un actor con liderazgo y experiencia, aunque con gran debilidad en su capital cognitivo".<sup>22</sup>*

La reflexión sobre la acción de ningún modo es privativa de los organismos públicos; muy por el contrario es una capacidad de todas las fuerzas sociales. Toda acción está precedida y presidida por un cálculo que adopta diferentes modalidades: 1.- *asistemáticas*: intuitiva, técnica y política y 2.- *sistemáticas*: *técnica* y *político-técnica*. Las tres primeras son inmediatistas: responden a las situaciones que se originan en la coyuntura careciendo de un sistema de previsiones y operaciones previamente seleccionadas. La modalidad técnica sistematiza sus acciones desde perspectivas unilaterales, generalmente desde el punto de vista económico, y desprecia o no valora en el análisis las variables políticas que interactúan y condicionan a los demás factores. La modalidad político-técnica es el fundamento de la reflexión de la planificación estratégica situacional.

Esta modalidad estructura el plan por problemas (oportunidades) y operaciones. *"Los problemas son constataciones de disconformidad actual o potencial en la autorreferencia de un actor. Las oportunidades son el signo negativo de los problemas."* El plan es el instrumento de la acción para construir el futuro. Pero solo se puede actuar en el presente. En este marco la planificación se refiere principalmente al presente. El plan de largo plazo es una *referencia direccional* del plan anual y el plan anual una referencia direccional del día a día Las operaciones permiten la integración de lo político con lo económico y lo organizativo<sup>23</sup>.

El pensamiento conservador quiere que todo quede como está. El pensamiento estratégico, por el contrario, propicia acciones intencionales y reflexivas basadas en un cálculo que precede y preside a esas acciones.

<sup>22</sup> Matus, Carlos. Op. Cit. Pag. 14.

<sup>23</sup> Matus, Carlos. Adiós Sr. Presidente. 1987

**Carlos Matus** afirma que los resultados de la acción de gobierno son mas previsibles si se cumplen las siguientes cinco condiciones:

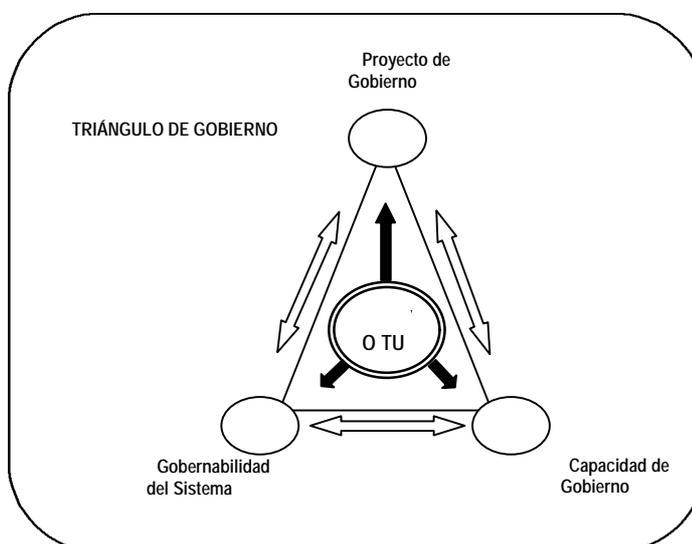
1. alta capacidad de gobierno.
2. buen diseño organizativo del aparato público
3. proyecto de gobierno compatible con la capacidad personal e institucional de gobierno.
4. contexto situacional coherente con el proyecto de gobierno
5. buena suerte.

*“Sin capacidad de previsión de resultados no hay gobierno. El concepto de gobierno es inherente a la capacidad de anticipar los resultados del proyecto comprometido, de llegar a la situación esperada y disfrutar de ella. Estas cinco variables pueden reducirse a tres una vez descartada la suerte y reordenados los otros cuatro componentes”.*<sup>24</sup>

De este modo tendremos el contenido propositivo de los proyectos de acción de gobierno; la **governabilidad del sistema**, entendida como el control de variables o recursos de poder en el proceso de gobierno, por los diferentes actores sociales y la **capacidad de gobierno**, esto es, el conjunto de teorías, técnicas, métodos, destrezas y habilidades del funcionario y su equipo de gobierno para lograr los objetivos previstos.

Las tres variables exigen determinadas concordancias. Si hay **proyecto** y no existe **governabilidad** o **capacidad** de gobierno inútil, será pretender ejecutar sus actividades. Lo mismo ocurre ante la ausencia de cualquiera de las otras variables.

Pero un problema mas grave aún que carecer de uno de los vértices del llamado Triángulo de Gobierno es carecer de todos. Y el funcionario es quien impone el techo de calidad a todo su equipo.



Los políticos devenidos funcionarios “tienen una *pericia mutilada*. Son proclives al inmediatismo, la micropolítica, y a un exceso de confianza en el arte, con menosprecio de los métodos de gobierno. La atracción de la práctica política es tan fuerte, que aún los políticos con buena formación académica y buen nivel intelectual

<sup>24</sup> Matus, Carlos. Op. cit., pag. 9.

caen en esas deficiencias. Son personas inteligentes que han superado un proceso de selección muy duro. Alcanzan experiencia, tienen o desarrollan capacidad de liderazgo, pero poseen una formación intelectual *departamentalizada*. Son abogados, economistas, ingenieros, sociólogos, médicos y otros profesionales especializados en alguna *disciplina vertical*. No saben de métodos de gobierno.

No pueden aprender, porque no saben que no saben. Pero la práctica política ignora esa carencia, porque asumen que saben de lo que no saben. Después de todo, es su especialidad”<sup>25</sup>.

El análisis de problemas cuasiestructurados, la ejecución de acciones en ámbitos complejos con alta incertidumbre y elevada turbulencia, la elaboración de planes estratégicos, el diseño de organizaciones eficientes y eficaces, el monitoreo de la gestión pública y la evaluación de los actores no gubernamentales vinculados a la acción de gobierno, etc., supone una metateoría que trasciende las limitaciones de los funcionarios formados en las disciplinas verticales.

Si desconocen las relaciones entre las variables actuantes e ignoran las técnicas, métodos, destrezas y habilidades necesarias para cumplir eficaz y eficientemente con las tareas públicas que tienen asignadas, muy difícilmente, entonces, estarán en condiciones de dar respuesta adecuada y coherente a las circunstancias siempre cambiantes y sumamente complejas que la realidad plantea todos los días.

Carlos Matus, recientemente fallecido, es el teórico clásico por excelencia de la planificación del sector público. En él pueden rescatarse e incorporarse a una conceptualización que supera las especificidades teóricas donde se originaron, el campo militar, al mundo de la empresa y numerosos autores del mundo de la empresa. En la bibliografía al final del escrito encontrará referencias suficientes para ampliar estos temas..

### 2.3. Planeamiento Interactivo de Ackoff

Russel Ackoff establece una tipología de acuerdo con cuatro perspectivas temporales. Ellas se enfocan: 1.- al pasado (**reactivista**), 2.-al presente (**inactivistas**), 3.-al futuro (**preactivistas**) y 4.- simultáneamente en todas las orientaciones (**interactivista**). Para Ackoff no existen orientaciones en estado puro sino que ellas **configuran tonalidades o determinados énfasis** en el tratamiento de los problemas. Las orientaciones no son consideradas aspectos psicológicos de los que las asumen sino tipos o modalidades de administración y planeamiento a través de las que se asumen las problemáticas.

Los **reactivistas** tienden a deshacer los cambios para regresar a un estado anterior. “*Tienden a entrar al futuro de cara al pasado, por lo que tienen una visión más clara del lugar de donde vinieron que del lugar al que se dirigen*”. Los reactivistas son propensos a desestimar a la tecnología a la que le atribuyen ser causa de las

---

<sup>25</sup> Matus, Carlos. op cit, pag. 16.

situaciones insatisfactorias que originan los cambios. El método de análisis que privilegian es el de buscar las causas de donde proceden las situaciones para “suprimirlas, reprimirlas o removerlas”.

La **planeación reactivista** es de corte autocrático y de baja participación de quienes deberán realizarla. Cuando esta participación existe sigue la línea jerárquica de la empresa y actúa por agregación hacia los niveles superiores donde se decide finalmente. Esto implica un tratamiento por separado de los problemas que restan sistematicidad a la planeación y deshace las propiedades comunes que existen en los problemas.

Los **inactivistas** tienden a **impedir los cambios** privilegiando la **estabilidad y la sobrevivencia**, interpretando que los cambios introducen el desorden y propician amenazas a los valores vigentes. Adoptan el criterio de diferir la toma de decisiones sosteniendo y aún fortaleciendo el papeleo administrativo y burocrático, por sus virtudes de retrasar los cambios y consolidar lo existente. En sus metodología de trabajo se inclinan por el tratamiento por separado de los problemas y por la actuación directa y febril en tiempos de crisis. El modelo ejemplificador utilizado por Ackoff para este tipo de orientación es el de la empresa subsidiada.

Los **preactivistas** consideran que **el futuro habrá de ser mejor que el pasado y el presente** por lo que buscan acelerar los cambios con vistas a explotar las oportunidades que generen. Ven con buenos ojos a la tecnología a la que consideran, también, como causa de los cambios y positiva generadora de oportunidades. La **planeación preactiva** “consiste en predecir el futuro y prepararse para él” por lo que se basan en la formulación de pronósticos y métodos de previsión del futuro con vistas a **crear las condiciones de adaptación** que les permita prepararse para reducir los riesgos y aprovechar las posibles oportunidades.

Finalmente, **los interactivistas** consideran que **el futuro puede ser influido por la acción de los diferentes actores sociales** por lo que está “sujeto a creación”. De aquí que consideren a **la planeación** como **el diseño de un futuro deseable y de la invención de los métodos para llegar a él**. En el proceso de planeación los interactivistas consideran que existen dos cosas para enfrentar las situaciones problemáticas:

**Determinar su similitud con situaciones anteriores para obtener el tipo de conocimiento aplicable al nuevo caso; y**

**Determinar que aspectos singularizan a la situación presente y que son únicos y consubstanciales a él, para establecer el tipo de conocimiento que aún no se tiene y que se deberá promover y experimentar.**

El **enfoque interactivista de Ackoff** otorga a los ideales un papel clave en la planeación. Para este autor el interactivismo reconoce que en la planeación **el proceso de realización es el producto más importante**. Lo anterior se sustenta en los principios operativos de la planeación interactiva, a saber:

1. **principio participativo: La participación** es el medio de aprendizaje de la organización y constituye una finalidad en sí misma para el desarrollo : el incremento de los deseos y la capacidad para satisfacerlos. La

planeación debe ser tanto recreativa como productiva, vale decir que debe mejorar la calidad de la vida de trabajo y capacitarlos para desarrollarse

2. **principio de la continuidad: La continuidad** permite el monitoreo de los cambios relevantes del medio ambiente que pasarían desapercibidos en los procesos de planeación y evaluación anuales por su condición de interrumpidos y discontinuos. La variación de las valoraciones que atribuimos a los fines perseguidos cuando nos acercamos a los fines elegidos, constituye otro factor importante para sostener el principio de continuidad.
3. **principio holístico: Conformada por la coordinación y la integración**, que son respectivamente la interdependencia e interacción entre unidades de un mismo nivel, la primera, y de distintos niveles, la segunda, el principio holístico se enuncia de la siguiente forma: mientras más partes y niveles de un sistema se planeen simultánea e interdependientemente, mejores serán los resultados

Ackoff divide el planeamiento en **cinco fases**:

Formulación de la problemática. **El conjunto de amenazas y oportunidades que encara la organización.**

Planeación de los fines. **La especificación de los fines que se van a perseguir. Diseño del futuro deseable.**

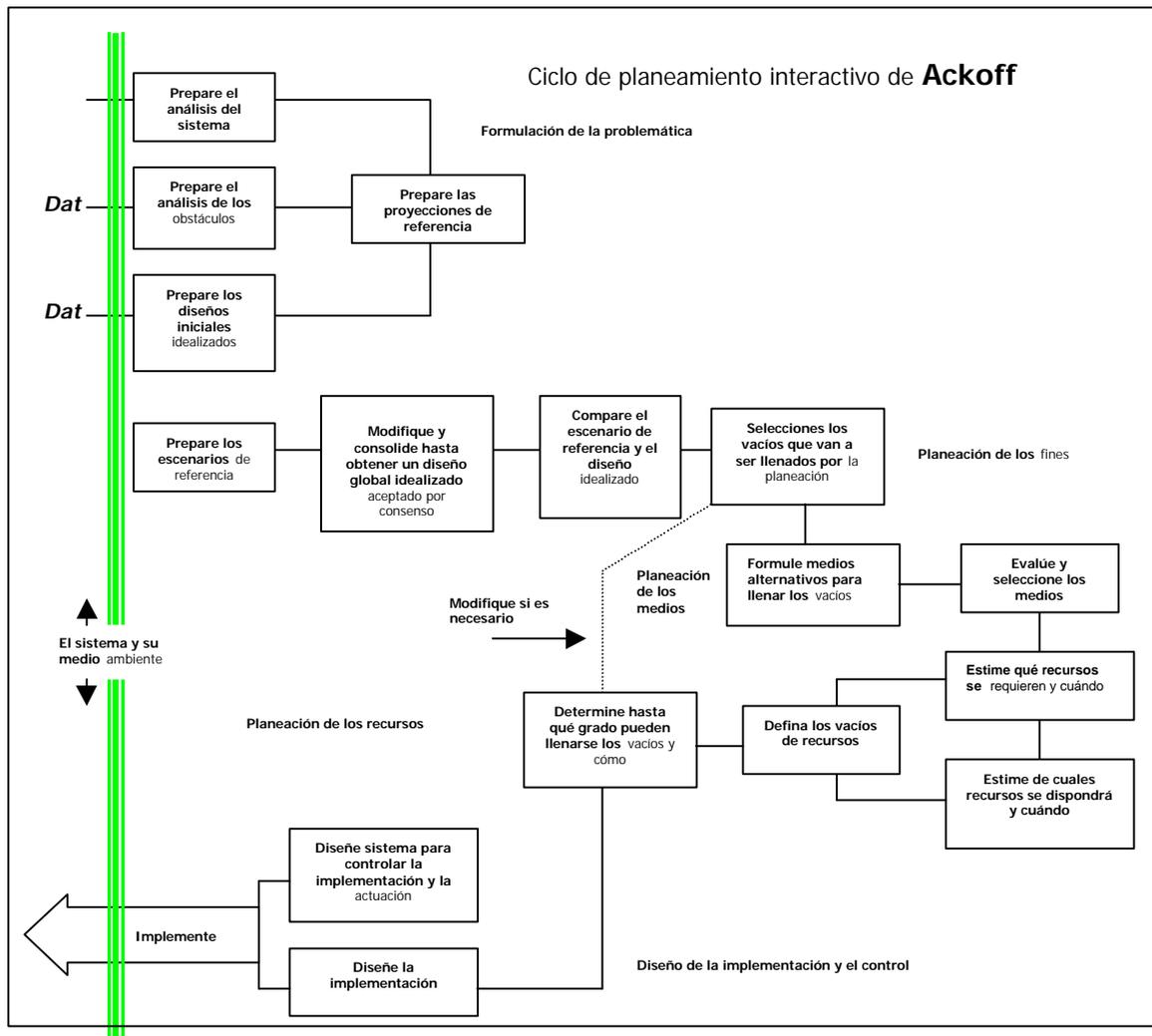
Planeación de los medios. **La selección o creación de los medios con los que se van a perseguir los fines especificados.**

Planeación de los recursos. **La determinación de recursos necesarios, disponibles y no disponibles y los medios de su consecución.**

Diseño de la implementación y el control. **La determinación de los responsables de la acción, del quehacer a realizar, del tiempo y lugar de realización y de los medios de control y sus consecuencias.**<sup>26</sup>

---

26 Ackoff, R.; 1997.



## 2.4. El planeamiento normativo

La **visión del planeamiento** de Ozbekhan participa de las ideas centrales expuestas en el apartado de la planeación interactiva de Ackoff. Incluso es posible observar en la obra de Ackoff un agradecimiento a él por su consejo y asistencia a Ozbekhan. Para Ozbekhan la planeación comienza por la **reflexión prospectiva** y la **definición de un futuro idealizado**. El proceso de diseño idealizado del futuro no establece restricciones al proceso imaginativo salvo en el rango de factibilidad tecnológica que rodee la situación futura. En la **reflexión prospectiva** establece una estructura jerárquica constituida por tres niveles:

**Nivel de la planeación normativa:** consiste en la definición de fines o ideales, la definición de futuros deseados y la derivación de objetivos congruentes con los anteriores. Este nivel se orienta a la determinación del “deber ser”, lo que “deberá ser hecho” y se vale de proyecciones directas que posibiliten establecer las consecuencias de no mediar la intervención deliberada sobre las variables. En el gráfico correspondiente puede observarse entre línea de puntos las categorías del ejercicio prospectivo y su interrelación.



En este sentido destaca la diferencia que existe entre los sistemas mecánicos, basados exclusivamente en el pensamiento lineal, los sistemas intuitivos, de escaso sustento en sus conclusiones, con el pensamiento estratégico que combina armoniosamente el análisis racional con la reintegración imaginativa, en un nuevo modelo de los componentes del problema.

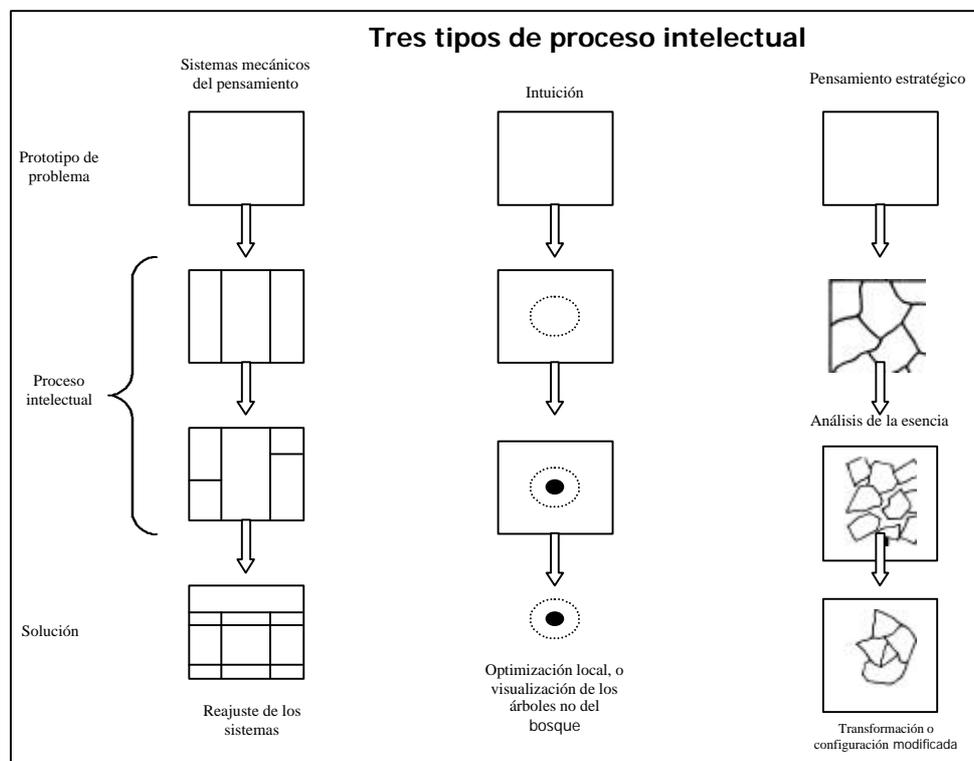
Para ejercitar este enfoque, propone la búsqueda del punto crítico o clave del problema y la formulación de éste de una manera que facilite el descubrimiento de una solución. Esto implica la selección y conceptualización adecuadas de preguntas que interroguen por el problema y no el mero enfoque de preguntas orientadas a interrogar por los síntomas de los problemas.

Para ello, propone la utilización de la técnica de “tormenta de ideas” y las encuestas de opinión para recabar datos sobre las debilidades de la empresa frente a sus competidores. Estos datos son clasificados sobre la base de denominadores comunes y son agrupados, como paso previo a la determinación de los asuntos críticos que plantea cada tema agrupado.

Terminado el proceso de abstracción se decide el enfoque a adoptar, los programas a desarrollar para la implantación y los planes detallados de acción.

En todos los casos la planificación debe establecer acciones concretas y específicas que identifiquen los asuntos críticos y la implantación de las soluciones en las actividades diarias sin omitir los pasos necesarios.

*“Ninguna solución, por perfecta que sea su forma de atacar el asunto crítico, surtirá el menor efecto mientras no se implante”.*



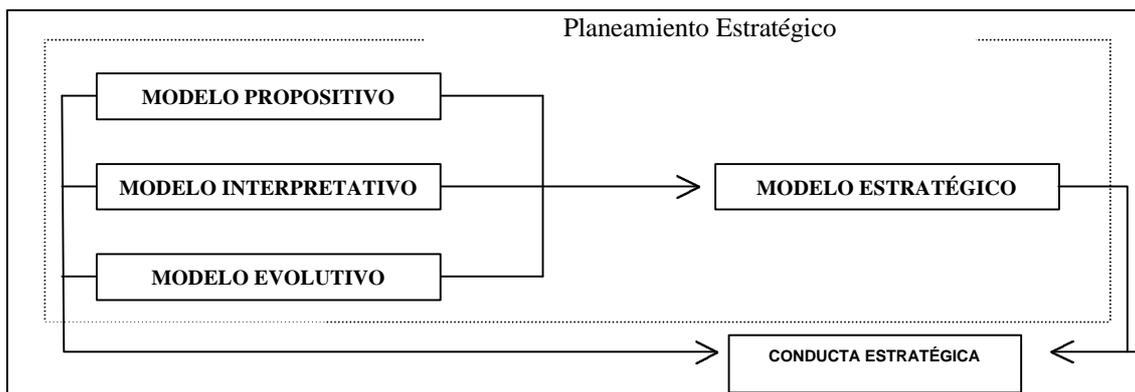
## 2.6. Planeamiento estratégico de Levy

Para Alberto Levy vivimos momentos de alta turbulencia en el contexto que hacen imprescindible el *planeamiento estratégico de la conducta empresarial*. La *conducta estratégica* de una empresa, está constituida por dos procesos:

1. El proceso de interacción de ésta con el entorno y,
2. El proceso dinámico de cambio de su configuración interna para una mejor interacción con el contexto (reorganización).

El planeamiento estratégico es el **proceso de producción** de planes de esa **conducta** ante la dinámica de cambio económico, cultural, tecnológico y socio-político del entorno. La **conducta estratégica** consiste en la asignación y el mantenimiento en niveles adecuados de recursos o factores estratégicos (energía, materia, información y tiempo) para lograr objetivos y metas en las transacciones comerciales de la empresa con el entorno.

El planeamiento estratégico es el **articulador de esos recursos o factores estratégicos**. Su producto es una determinada conducta **-la estrategia-** que es aquella que se ha encontrado como la mejor para solucionar un problema.



El planeamiento estratégico es una secuencia de acciones de solución de problemas para lo cual busca comprender, explicar e interpretar el entorno en su doble aspecto inmediato y mediano, tratando de establecer las variables que afectan a la empresa. El esfuerzo es puesto en la comprensión de **cuál es** el problema, la **brecha**, el **desequilibrio**, entre los niveles de aspiración y las decisiones actuales.

La solución del problema implicará la mayor y mejor aplicación de *recursos o factores estratégicos* (energía, materia, información y tiempo). Esto obliga a disponer de: 1) los **recursos** 2) la capacidad para **detectar un problema** y 3) la **capacidad de reaccionar** en el momento adecuado.

El diseño del **Modelo Estratégico** implica contar con la información sobre los estados deseados o niveles de aspiración (Modelo Propositivo), sobre recursos requeridos y disponibles (Modelo Evolutivo), y sobre operaciones e información del contexto (Modelo Interpretativo). El **Modelo Estratégico** efectúa la interconexión de los otros tres modelos y establece el cuerpo de hipótesis instrumentales que orientarán a la empresa hacia su **competitividad evolutiva**.

El *Modelo Propositivo*, cuyo vértice superior ocupa la misión o propósito, estructura y jerarquiza sincrónica y diacrónicamente los objetivos y las metas, en estructuras dinámicas. La determinación de la misión o propósito básico, permite el proceso de definición de objetivos y metas, niveles de aspiración o estados futuros deseados.

El *Modelo Interpretativo* incorpora la información del entorno turbulento y cambiante, aprecia la situación actual y las tendencias futuras, las amenazas y oportunidades del contexto y las fuerzas y debilidades de la organización. En este marco define y precisa los problemas de la empresa en su relación con el entorno.

El *Modelo Evolutivo* desarrolla estrategias y encadena las decisiones actuales con los resultados futuros.

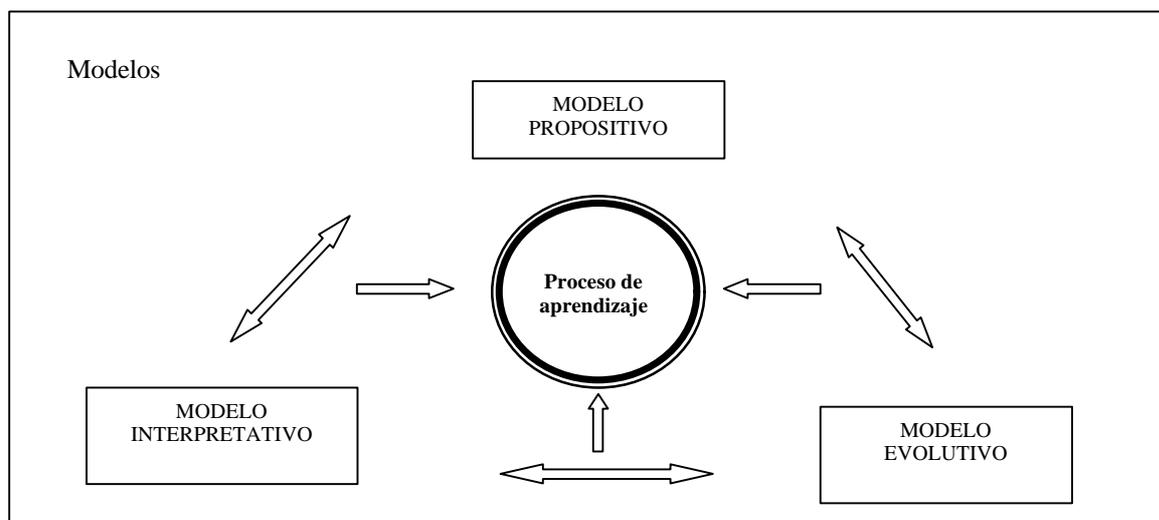
Existen tres **tipos de dirección superior** de acuerdo al modo de encarar las relaciones *entorno-empresa*: **rígida, adaptativa y evolutiva**.

La primera es la que *no puede interiorizar pautas del cambio, adopta conductas que usó en el pasado y produce la adaptación ante el advenimiento de crisis*.

La segunda es la que *se adecua progresivamente a los cambios una vez que éstos han ocurrido y,*

La tercera, es la que *se anticipa a los cambios posibles en el futuro, se prepara para aprovechar las oportunidades y disminuir los riesgos y las amenazas, redefine y eleva sus niveles de aspiración y prepara los factores estratégicos para detectar, procesar y solucionar problemas en forma progresivamente más adecuada*.

El planeamiento estratégico es el **proceso de aprendizaje de la fuerza** (competitividad evolutiva) **a aplicar** (presión estratégica) **para poder progresar** (modelo evolutivo).



El proceso de aprendizaje permitirá una mejor interpretación del entorno ante una turbulencia cada vez mayor y un tiempo de reacción cada vez mas adecuado. El **tiempo de reacción** dependerá a su vez de la capacidad interpretar y anticipar el desarrollo del entorno y la capacidad de disposición de los factores estratégicos para mantener la **competitividad evolutiva**.

El concepto de **competitividad evolutiva** es una relación entre las **capacidades de interpretación**, de **reacción** (*mínimo tiempo de reacción*) y **estratégica** (*de disponibilidad de factores estratégicos y masa crítica*) y la **fuerza** (*rentabilidad-riesgo, liderazgo, innovación*) y **cultura** (*tecnologías de configuración de factores estratégicos*) **estratégicas**.

El proceso de planeamiento estratégico debe asegurar en forma permanente la crítica y contrastación de las hipótesis que maneja y la incorporación de hipótesis nuevas que, junto con el mejoramiento del estilo y capacidad estratégica, el de la competitividad evolutiva.

Sintetizando sus diferentes y complementarias definiciones en una que las contenga, Levy define al planeamiento estratégico como *el proceso de aprendizaje contraaleatorio de determinación de la conducta evolutiva unidireccional de la empresa*.

## Resumen 2

### 1. Antecedentes.

La formación del Estado soviético y la construcción de economías en el contexto de la guerra, propiciaron el desarrollo de una cultura de la planificación, similares en términos de fundamentación técnica y sus inclinaciones economicistas, aunque con diferencias en cuanto a la imperatividad de su aplicación. Es así como se distingue entre planificación imperativa (define cantidades y precios de los bienes, define programas y metas y establece responsabilidades mediante un acto de poder político, como lo ilustra el ejemplo del primer plan quinquenal ruso en 1928) y la planificación indicativa (estudia el posible funcionamiento de los mercados y la selección de políticas y líneas de acción obligatorias para el estado y sugeridas para el sector privado, de ese modo se surge en el V Plan en la Francia de los '60).

Tanto la planificación como el análisis y la previsión, son consideradas herramientas económicas, independientemente del marco ideológico que las utilice.

### 2. El Planeamiento: determinismo, indeterminación y acción creativa.

Los conceptos plan y estrategia han sido vinculados por autores clásicos, entre ellos, el teórico de la acción Carl Von Clausewitz, quien partiendo del análisis de escenarios bélicos define acción estratégica como "...una energía compuesta de elementos materiales, morales, técnicos y psicológicos que, combinada con el talento, se enfrenta a una infinidad de condicionamientos -favorables y desfavorables- que pueden coayudar al éxito o al fracaso en la consecución de un propósito. Constituye una apuesta, una construcción fatigosa que lucha por reducir la incertidumbre y el azar."

En un contexto complejo, y ante la imposibilidad de conocer el futuro con certeza, se introduce la prospectiva como una forma flexible, plural y no determinista de construir escenarios posibles y deseables. Se toman en cuenta variables cualitativas y se otorga importancia a la voluntad, la conciencia y la creatividad humanas en la construcción del futuro.

No obstante, existen enfoques tradicionales de planeamiento que ubican a la técnica y a las teorías economicistas un rol central, dejando de lado aspectos ideológicos o sociales.

Los planes son elaborados a través de pronósticos efectuados a partir de experiencias pasadas, tomando a la realidad como escenario objetivo y al futuro como simple y determinado. La visión de los especialistas planificadores (sostenida en técnicas cuantitativas como modelos matemáticos, estadísticos, teoría de los juegos), se torna incompleta, y las acciones a futuro, pasivas y adaptativas.

### 3. Planeamiento tradicional y planeamiento estratégico.

El planeamiento estratégico supone un quiebre en los supuestos epistemológicos, los principios y la metodología planteada por los enfoques tradicionales, considerando a la acción como compleja, plagada de incertidumbres, azar, iniciativa, decisión, de acuerdo a la definición de E. Morin.

En la planificación tradicional, el plan es un ejercicio acotado en el tiempo que tiene como resultado la elaboración de un documento prescriptivo e incuestionable, redactado por expertos al servicio de los políticos, mientras que la sociedad lo obedece pasiva e inerte, sin interacción ni compromiso en la formulación. Este “plan libro” proporciona un determinado diagnóstico o apreciación objetiva de la realidad, un pronóstico y una propuesta normativa o plan (deber ser).

La inclusión del “otro” en el diseño de la planificación altera sustantivamente esta práctica, agregando intenciones, voluntad, capacidad creativa, creencias que modifican y reinterpretan la realidad situacionalmente, considerándola múltiple y compleja.

La tensa coexistencia de fuerzas de los diversos actores da lugar a un razonamiento interdependiente, continuo e interactivo, que se pone a prueba en cada escenario direccionando fuerzas y resistiendo a la pérdida del rumbo o dispersión de esfuerzos.

## Glosario 2

**Actor:** sujeto (persona, organización, etc.) que interpreta situaciones, realiza previsiones y toma decisiones en un contexto situacional complejo e incierto.

**Acción:** concepto que “...supone complejidad, es decir, elementos aleatorios, azar, iniciativa, decisión, conciencia de las derivas y las transformaciones(..)”. E. Morin.

**Agenda:** particular ordenamiento otorgado por los actores a un grupo de cuestiones relevantes.

**Diagnostico Social:** según el enfoque tecnocrático, es el relevamiento “objetivo” de los malestares sociales y aplicación sistemática de las medidas requeridas para modificar escenarios negativos.

**Escenario:** ámbito en el que se despliegan y articulan las fuerzas de los distintos actores sociales.

**“Otro”:** conjunto de actores con capacidad creativa que interviene con sus operaciones, intenciones y pasiones en el curso de los acontecimientos produciendo fuerzas que tienden al cambio situacional.

**Prospectiva:** enfoque que reconoce la creatividad del sujeto y la pluralidad de futuros posibles.

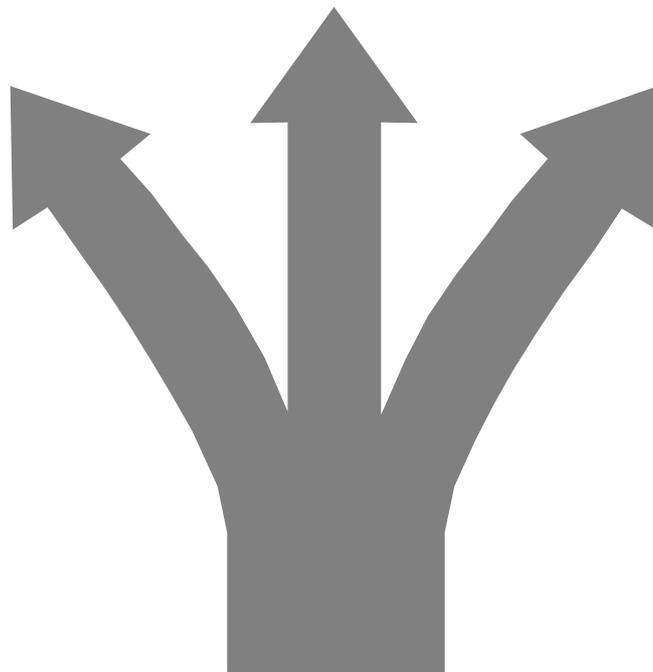
**Realidad:** concepto construido por una multiplicidad de actores, interpretaciones y acciones en interacción compleja, dentro de un escenario determinado.

**Situación:** se refiere a la realidad observada desde el punto de vista particular de un actor, desde sus intenciones, deseos, necesidades. Es autorreferencial, posiciona al actor frente a un “otro”, ya sea semejante o diferente.



## Tema 3

# Momentos y proceso del planeamiento estratégico

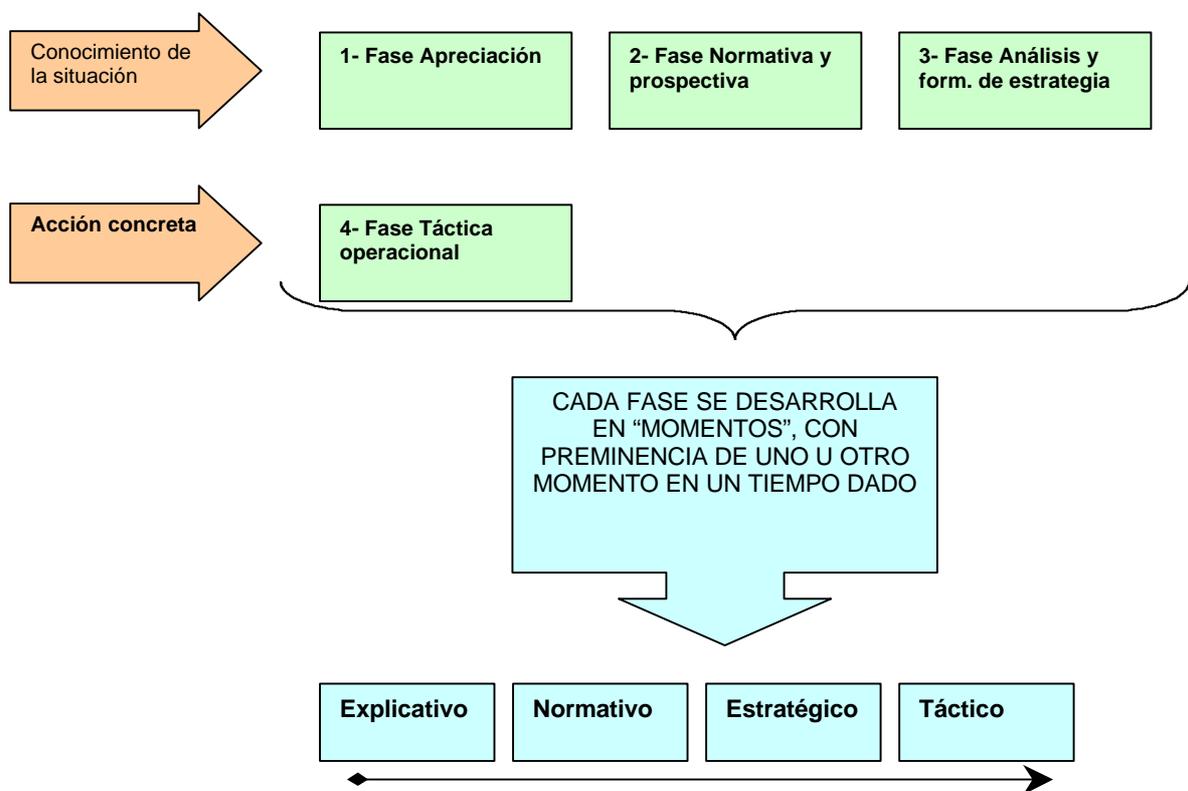


**Objetivos:**

A través de este tema se pretende una visión que integre los conceptos de fases y momentos, como términos teóricos que no necesariamente apelan a la idea temporal sino a la de consecuencia lógica.



## Esquema de Contenidos



## 1. La reflexión y la acción estratégicas

**E**l planeamiento estratégico es un proceso continuo e interactivo de conocimiento y acción a las que Carlos Matus denomina “momentos”. La idea de considerar a este proceso constituido por momentos o fases tiene el objeto de distinguirlo de quienes lo conciben como etapas; categoría ésta que define al proceso de planificación como pasos ordenados en sucesión, cada uno de los cuales tiene una división tajante – como compartimentos estancos - entre sí y se conectan con el paso siguiente, una vez concluido cada uno de los períodos.

El concepto de momentos o fases refiere a instantes de la reflexión donde se entremezclan “lo que es”, “fue” y “tiende a ser” con lo que “debe ser” o “puede ser”, en un ejercicio mental de interacciones mutuamente condicionantes. Es difícil, por no decir imposible, que un actor social, ubicado en una organización a la que planifica, no referencie la realidad del “debe ser” – lo que desea que sea o valora que debe ser - de un organismo con el “ser” actual – la situación- y con el “puede ser” que tiende a establecer las posibilidades de realización de un proyecto. La referencia a un futuro mejor que se prevé y se desea preparar es, también, parte del síntoma de inconformidad que surge del choque entre las expectativas del actor social y la satisfacción insuficiente que a ellas da la situación presente.

El actor social que planifica es un “actor situado”, vale decir, un sujeto que se encuentra inmerso en sus circunstancias; en virtud de lo cual su razón se halla imbuida de las características del contexto en donde realiza su ejercicio planificador y al que desea adaptar a sus deseos, como veremos más adelante.

Como puede observarse en la gráfica adjunta, las tres primeras fases del planeamiento estratégico corresponden a actividades de conocimiento y la última, a actividades de acción y recálculo (conocimiento).

Las fases o grandes bloques de actividades del planeamiento estratégico son:

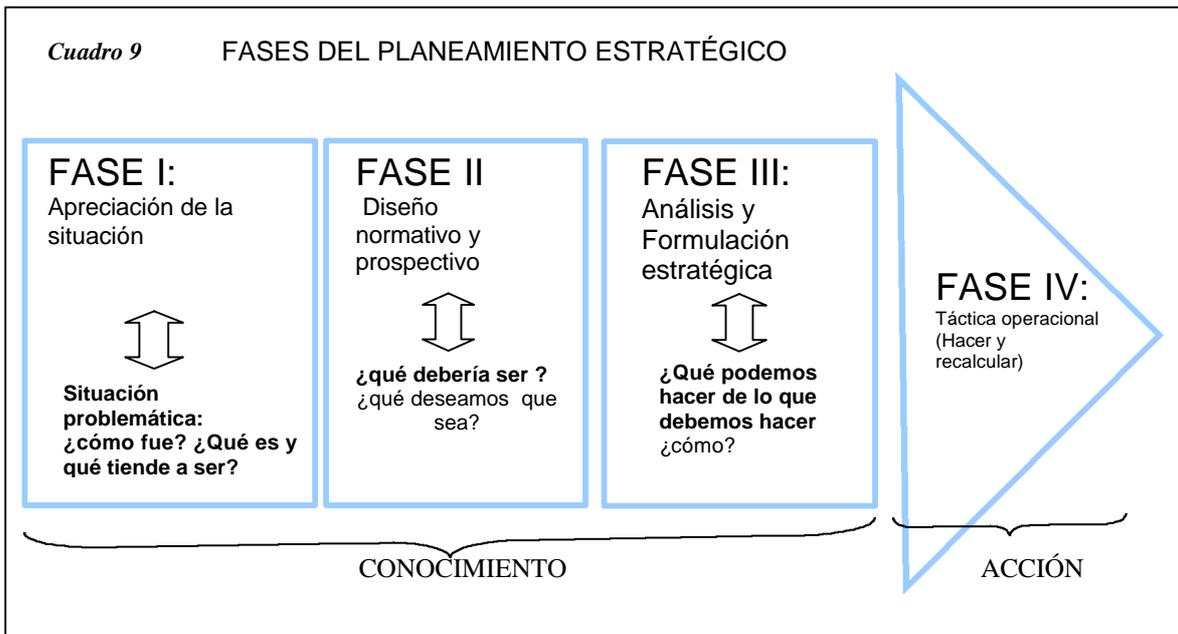
Apreciación de la situación: **Consiste en la reunión y valoración de información describe el estado actual del organismo en sus relaciones internas y en sus múltiples vinculaciones con el contexto.**

Diseño normativo y prospectivo: **Es la determinación de la situación ideal a alcanzar, o situación objetivo, que describe el estado futuro deseado (conjeturalmente) con relativa autonomía de las posibilidades de alcanzarlo.**

Análisis y formulación estratégica: **Es la evaluación del presente en términos del futuro deseado y la determinación de la factibilidad de las operaciones y acciones para alcanzarlo. Establece un modelo operacional que describe cómo llegar desde el presente al futuro deseado**

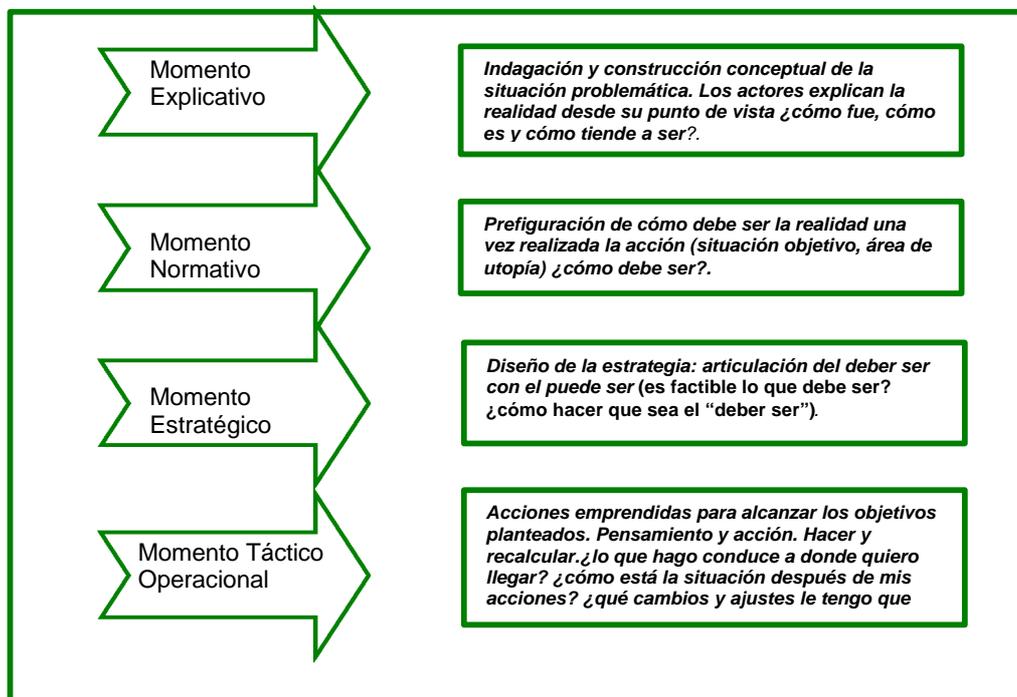
Acción táctica operacional: **Es la puesta en práctica de las operaciones y las acciones establecidas en el plan estratégico y su versión operacional.**

Cuadro 9 FASES DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO



Cada una de estas fases son interdependientes dado que la respuesta a cada uno de los interrogantes implica la remisión a algún otro interrogante de la otra fase.

### Momentos de la planificación situacional (Matus)



Para Matus (1996) el momento es la instancia repetitiva de un proceso de cadena continua sin comienzo ni fin. El cálculo estratégico es permanente y sus momentos se repiten en función de la interacción con el contexto. Los momentos no siguen una secuencia lineal obligada; no son excluyentes y uno de ellos es dominante sobre los otros.

Esto significa que, como se señaló anteriormente, cuando se realiza el ejercicio de reflexión estratégica en la fase 1 (apreciación de la situación) el proceso de generación de interrogantes y de respuestas obliga a incorporar preguntas de todos y cada uno de los otros momentos. En cada fase, entonces, llegan a coexistir los cuatro momentos, siendo preeminente uno sobre otros, según fuera el objeto de interés especial que se tuviese en cada fase (ver cuadro 11). Así, cada interrogante o afirmación que se realiza en cada instancia, interactúa con las demás.

Por otra parte, la modalidad en *momentos* que adopta el planeamiento estratégico, permite observar que el **cálculo** en que se basa - enumerativo, de recuento y de balance situacional ininterrumpidos – es un **cálculo que precede y preside la acción**<sup>28</sup>.

La **precede**, porque es anterior a la definición de propósitos y porque, precisamente, surgen de aquella. La **preside**, porque está presente rigiendo, ordenando, regulando, administrando y sopesando las acciones desarrolladas y su correspondencia con los fines predeterminados y con los medios asignados, en cada momento de la reflexión y acción estratégicas. Constituye la denominada gestión estratégica.

El mismo autor realiza una distinción en el **cálculo que precede y preside la acción** de acuerdo a cómo lo realizan los diferentes actores sociales, según su adscripción determinados estilos y perspectivas de conducción y gobierno. El cálculo, en estas diferentes modalidades, tiene distintos grados de sistematicidad y amplitud en el tiempo de los que depende la calidad y eficacia de la reflexión estratégica.

En primera instancia, puede ser un **cálculo inmediatista, asistemático y con un horizonte de tiempo limitado**. Suele abarcar sólo el hoy. En segunda instancia, puede ser un cálculo que incorpora el corto y el largo plazos pero es meramente intuitivo. Es el **cálculo intuitivo**. Este cálculo considera pocas variables y carece de rigor científico o técnico. Sus conclusiones suelen también, tener poca continuidad en el tiempo.

En tercer lugar, pueden ser **cálculos técnicos asistemáticos** que atienden el hoy sin prever situaciones de más largo plazo; el **cálculo técnico político asistemático**, el que por lo general caracteriza a los políticos comunes; el **cálculo técnico sistemático**, que se compromete en plazos largo pero no los articula con los de corto y mediano, por lo común es el cálculo del planificador tecnócrata y, finalmente, el **cálculo técnico-político sistemático**, que articula su acción temporal en el corto, mediano y largo plazos, caracterizando al conductor estratega.

Se denomina pues, planificación estratégica, al cálculo situacional sistemático que permite.<sup>29</sup>

**Efectuar una mediación entre el futuro y el presente.**

**Prever varias acciones alternativas ante la imposibilidad de la predicción en contextos turbulentos.**

28 Matus, Carlos. Guía de Análisis Teórico, Venezuela

29 Matus, Carlos. Política Planificación y Gobierno, segundo borrador , septiembre de 1987, Washington

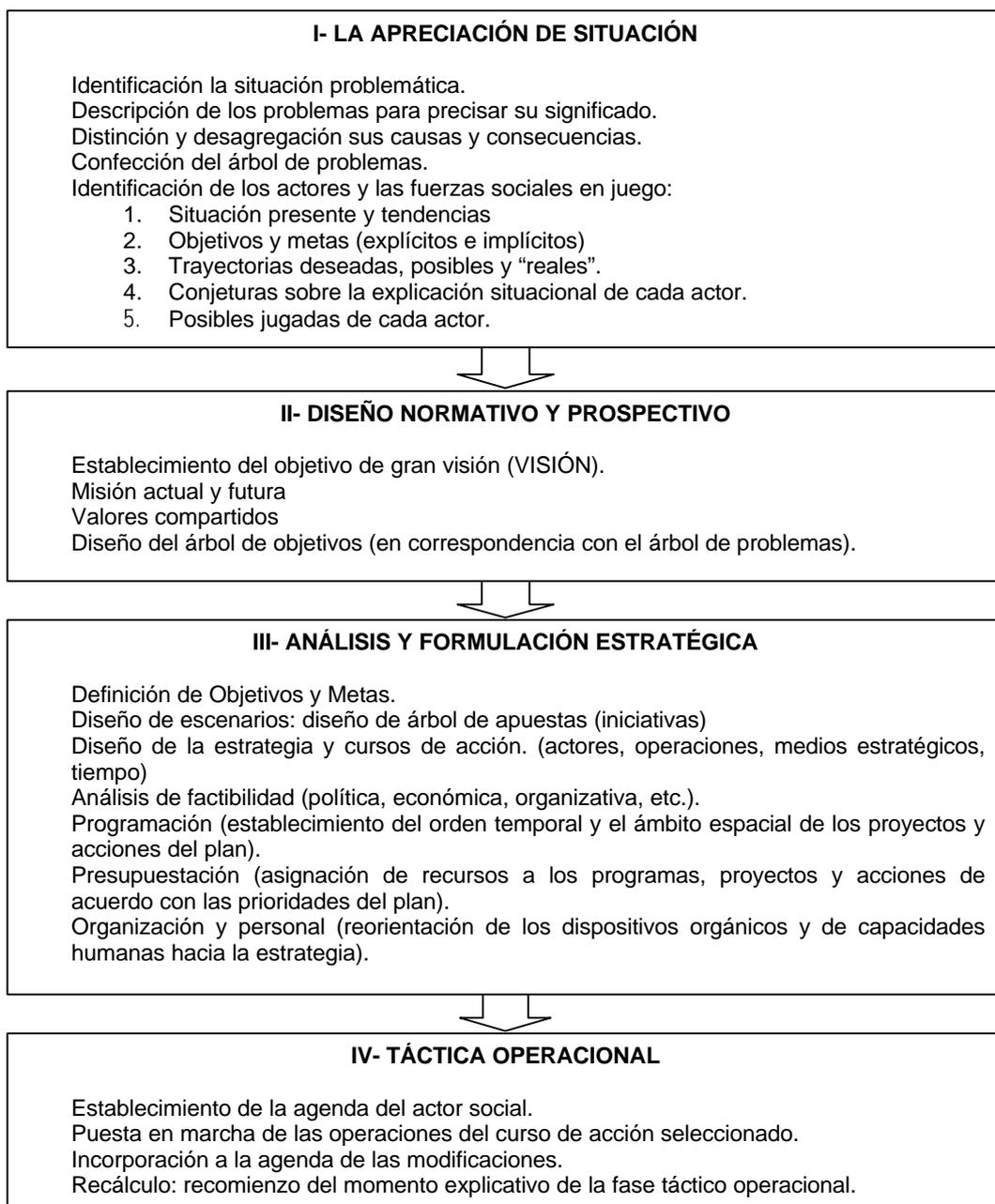
**Sostener velocidad en las reacciones y reacción planificada ante las sorpresas.**

**Efectuar una mediación con el pasado para aprender de los errores (capacidad de aprendizaje de los errores).**

**Efectuar una mediación entre el conocimiento y la acción.**

**Sostener una racionalidad central que exprese coherencia global ante las acciones parciales de los actores sociales**

## 2. El proceso de planeamiento estratégico



## Resumen 3

### Fases y momentos del planeamiento estratégico.

En este capítulo se han presentado las cuatro **fases** interdependientes de las que consta el planeamiento estratégico (las tres primeras corresponden al *conocimiento* de la situación actual o deseada, mientras que la última hace referencia a la *acción*):

***Apreciación de la situación*** (Identificación del problema; análisis del contexto, amenazas, oportunidades, fortalezas y debilidades; desarrollo del árbol de problemas, descripción del escenario).

***Diseño normativo y prospectivo*** (Misión; visión; valores; desarrollo del árbol de objetivos y apuestas).

***Análisis y la formulación de la estrategia*** (Objetivos- metas; escenarios posibles; estrategias y cursos de acción posibles y elección; programación; presupuestación organización y personal; posibilidad de modificación del árbol de objetivos y apuestas).

***Táctica operacional*** (establecimiento de la agenda del actor social; puesta en marcha de las operaciones del curso de acción seleccionado; modificaciones a la agenda; recálculo, recomienzo del momento explicativo).

Los **momentos** de la planificación situacional propuestos por Matus son:

***El explicativo*** (indagación, y construcción conceptual de la realidad como fue, como es y como tiende a ser).

***El normativo*** (como debe ser la realidad una vez realizada la acción).

***El estratégico*** (articulación del debe ser con el puede ser).

***El táctico operacional*** (acciones emprendidas para alcanzar los objetivos; hacer y recalcular).

Si bien los cuatro momentos coexisten en cada una de las fases interdependientes, se identifica el predominio de uno de ellos en cada ciclo de actividad o fase.

## Glosario 3

**Actor situado:** sujeto inmerso en sus circunstancias, ubicado en determinado contexto donde efectúa la actividad planificadora.

**Árbol de problemas/ de objetivos y apuestas:** procedimiento metodológico útil para clasificar y ordenar conceptos mediante relaciones de causa/efecto a fines de establecer interdependencias y jerarquías entre ellos.

**Cálculo:** actividad que precede(es anterior a la definición de propósitos) y preside (rige, regula administra, y sopesa las acciones desarrolladas en cada momento de la planificación. Según los grados de sistematicidad y amplitud en el tiempo dependen

la calidad y eficacia de la reflexión. Pueden ser: inmediatistas-asistemáticos (con un horizonte de tiempo limitado), intuitivos (considera pocas variables y carece de rigor científico), técnicos asistemáticos (atienden el hoy sin prever el largo plazo), técnico-políticos asistemáticos (caracteriza a los políticos comunes), técnicos sistemáticos (se compromete en plazos largos, pero no atiende los medianos y cortos), técnico-políticos sistemáticos (articula la acción temporal en cortos, medios y medianos plazos).

Cálculo situacional sistemático: planificación estratégica que permite realizar mediciones entre el futuro y el presente, prever acciones en contextos turbulentos, tener capacidad de reacción frente a sorpresas, aprender de los errores del pasado, mediar entre el conocimiento y la acción, sostener una coherencia global ante las acciones parciales de otros actores.

**Etapas: pasos ordenados en sucesión dentro del proceso de planeamiento, divididos tajantemente en compartimentos estancos.**

Fases: bloques o ciclos de actividades interdependientes que constituyen el proceso complejo de conocimiento y acción en el planeamiento estratégico.

Momento: instancia repetitiva de un proceso de cadena continua sin comienzo ni fin. El cálculo estratégico es permanente y sus momentos se repiten en función de su interacción con el contexto. Los momentos no siguen una secuencia lineal obligada; no son excluyentes y uno de ellos es dominante sobre los otros. (Matus, 1996).

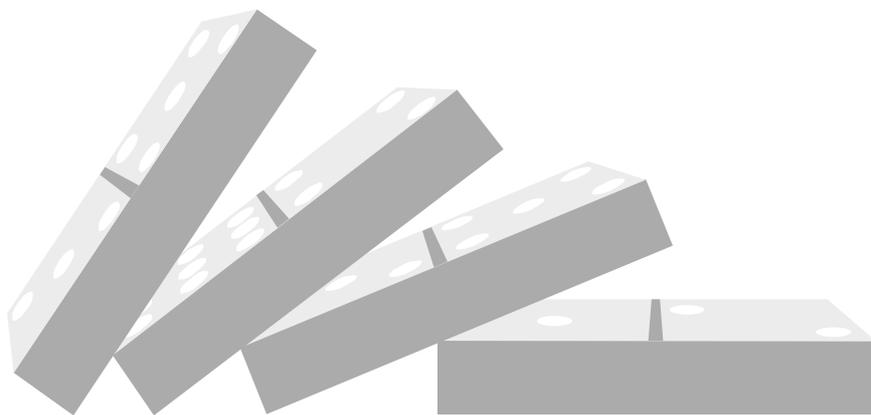
Recálculo: reinicio del momento explicativo en la etapa táctico- operacional.

Táctica operacional: acciones realizadas para alcanzar los objetivos y metas planteados. Acción y recálculo.



## Tema 4

### Momento explicativo. Apreciación de situación.

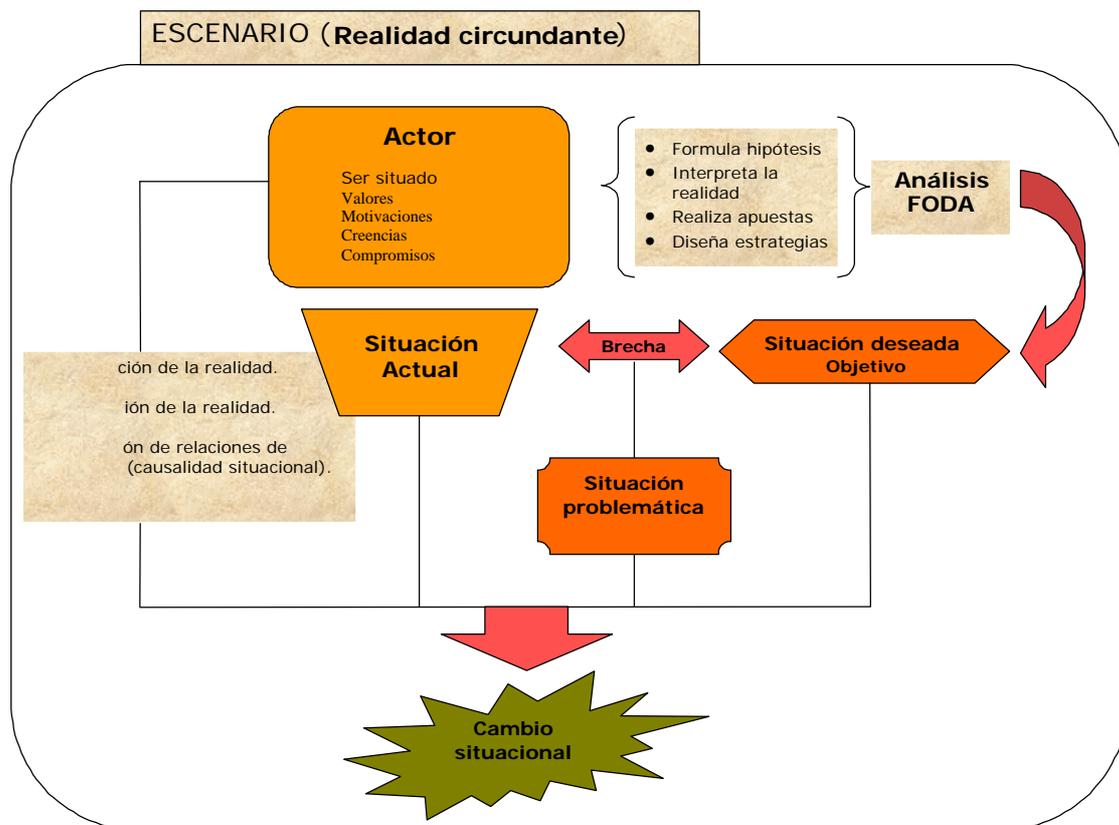


**Objetivos:**

Lo que se pretende con el desarrollo de este tema es que usted cuente con algunas herramientas y metodologías para realizar un análisis de la situación, previo al planeamiento.



## Esquema de Contenidos



## 1. Situación, problema y análisis situacional

"(...) La idea misma de una situación significa que no estamos fuera de ella, y por consiguiente, estamos incapacitados para tener algún conocimiento objetivo de la misma. Siempre estamos dentro de la situación, y esclarecerla es una tarea que nunca se completa enteramente"... "Existir históricamente significa que el conocimiento sobre uno mismo nunca puede completarse".<sup>30</sup>

### 1.1. El concepto de situación

**E**n el planeamiento estratégico el concepto de situación ocupa un lugar central. Matus la define como la realidad explicada por un actor social que vive en ella en función de su acción. Para la definición anterior la realidad aparece con connotaciones subjetivas: el actor social<sup>31</sup> la explica desde su perspectiva situacional, vale decir; desde la lectura que efectúa de ella a partir de la acción que desarrolla en su espacio.

Vista desde esta mirada, la situación es un ámbito que diferencia las perspectivas de los distintos actores sociales según sea la modalidad que adopte la inserción de cada uno de ellos en su ámbito.

Cada actor social explicará la realidad en forma diferenciada, de conformidad con el patrón direccional que gobierne sus acciones. La situación es el "lugar" desde donde el actor se relaciona con el escenario; un ámbito que sitúa al hombre y desde donde construye su interpretación de la realidad circundante y el potencial de desarrollo de su acción.

La explicación situacional – primera reflexión que se efectúa en el denominado "momento explicativo" del plan – es el cálculo que el sujeto realiza "desde adentro" de la circunstancia - de la que *es parte, forma parte y toma parte*- vale decir; como activo participante comprometido por motivaciones, valores, creencias y razones con la situación.

Esta toma de posición diferencia al hombre de acción del investigador científico. La perspectiva del primero está "contaminada" por los compromisos que asume, el posicionamiento que sostiene y los propósitos singulares que guían a su accionar - tendiente a preservar y a aumentar su patrimonio político técnico (prestigio, capacidad de control de jugadas, etc.) - con vistas a incrementar su capacidad de gobierno y, por tanto, sus posibilidades de logros en el juego social (Ver en la **Ampliación temática** del tema 2, el triángulo de gobierno en Matus).

A diferencia del investigador científico, que obtiene sus conclusiones "desde afuera" del objeto estudiado, el hombre de acción es un *ser situado* – que está "adentro" de la situación- que explica la realidad para actuar modificatoriamente sobre ella.

<sup>30</sup> Gadamer, Hans-Georg, Verdad y método, Ed. Continuum. 1960.

<sup>31</sup> Un "actor" es una persona, organización, grupo o personaje que tiene capacidad para acumular fuerza, desarrollar intereses y necesidades, producir acontecimientos o influir en la situación.

Para el actor social, como hombre de acción, el conocimiento científico técnico constituye una herramienta más - uno de los componentes de proceso de conocimiento de la realidad situacional que analiza – pero no el único –. Otros componentes serán las motivaciones, las creencias, la ideología, etc. que ingresan en el análisis situacional como valores, intencionalidades probables, capacidades de acción, que otorgan sentido a las acciones propias y a las de los demás.

Mientras que *las ciencias de la naturaleza* «explican» los fenómenos físicos recurriendo a leyes, sobre todo causales, con el objeto de comprender e interpretar las regularidades de los fenómenos del mundo, *la apreciación de situación* se orienta a dar respuesta **a la pregunta que interroga por el sentido**: intenta «comprender» - vale decir, encontrar el sentido, de procesos poco susceptibles de ser tratados científicamente.

El sentido se percibirá si cada una de las cosas (estados, procesos, acciones, relaciones) observadas puede dar lugar a un **ordenamiento de causalidades - que explican su razón de ser - o de finalidades - que explican su ordenamiento a fines** - respondiendo a los interrogantes ¿por qué? y ¿para qué?:



En la explicación situacional interesa, principalmente, conocer **las relaciones de sentido**<sup>32</sup> que permiten inferir los intereses y motivaciones de los actores sociales. Actúa como una interpretación y hermenéutica de situaciones empíricas a través de la cual es posible percibir el sentido que los actores sociales dan a sus acciones.

De aquí las diferencias destacadas en el tema 2 entre el diagnóstico “objetivo” de una realidad determinada y la explicación situacional – o apreciación de situación – en el campo de las ciencias sociales.

En la apreciación de situación un actor social establece hipótesis y apuestas para reducir el azar y avanzar hacia sus propósitos, conociendo de antemano las limitaciones y restricciones que impondrán a sus acciones las que realicen los demás actores, interfiriéndolo con sus iniciativas y respuestas en el desenvolvimiento de las acciones propias. La situación, en vista de estos elementos condicionantes, habrá de ser cambiante y sujeta a modificaciones que deberán ser registradas en la apreciación correspondiente.

La apreciación situacional, dice Matus – resignificando una frase de Ortega y Gasset – “es un diálogo entre un actor y los otros actores, cuyo relato asume uno de los actores de manera consciente del texto y el contexto situacional que lo hace cohabitante de una realidad conflictiva que admite otros relatos”<sup>33</sup>.

32 Los actores sociales tienen diferentes capacidades de influencia y, en función de ellas, entablan entre sí relaciones desiguales. Estas capacidades diferenciales remiten a los “recursos escasos” que detentan (poder, prestigio, recursos económicos, habilidades y destrezas, capacidad de organización), y a su modo de empleo (proyecto, estrategia, etc.).

33 Matus, Carlos, Teoría del Juego Social, Op.Cit.

*“En el momento de esa explicación el otro no habla, está en silencio, pero yo trato de conocer qué diría y para qué lo diría. Trato de deducir la acción que está detrás de su silencio. Y, para eso, necesito comprender su circunstancia. No puedo comprender mi realidad sin comprender la suya, porque el interactúa conmigo. Como dice Clausewitz, la acción más eficaz del otro depende de lo que yo haga, y mi acción más eficaz, depende de la acción del otro. Podemos ser oponentes y hasta enemigos, pero estamos juntos en la construcción de la eficacia o ineficacia de nuestros planes.*

*La categoría de situación exige lo opuesto. Saber diferenciar las preguntas adecuadas, descubrir la asimetría de las explicaciones de los actores en un juego concreto. Y este es un concepto teórico de la mayor importancia en el análisis estratégico, porque la capacidad para comprender la asimetría de la explicación del otro determina la calidad de la estrategia propia”.*

Tal como se dijo en los puntos anteriores, el planeamiento estratégico por su **carácter dialéctico**, organiza la reflexión y análisis de situaciones desde la perspectiva de la correlación de fuerzas entre actores sociales (relaciones de colaboración-conflicto<sup>34</sup>). El paso inicial en la determinación de un plan estratégico lo constituye la apreciación de la situación.

Por eso hay tantas situaciones como actores sociales que las explican desde posiciones y prácticas sociales diferentes. Por eso también, la explicación de la realidad por un actor social no es “por una vez y para siempre”. Esta valoración varía con el **cambio situacional** que puede modificar el punto de vista o el ángulo de observación del actor de acuerdo con el logro de una relación de fuerza más favorable o desfavorable, y el cambio de las condiciones al **acceso y control** de los recursos escasos (modificación “patrimonial”<sup>35</sup> de un actor social).

Las situaciones pueden ser clasificadas con relación al tiempo como:

1. **Situación inicial:** es aquella a partir de la cual se origina el plan estratégico. Su análisis consiste en la comprensión de las causas complejas que producen los problemas (amenazas, oportunidades y problemas o *brechas* entre las *situación deseada y actual*).
2. **Situación inicial operacional:** Es el momento en que se interfiere la situación inicial con una operación concreta.
3. **Situación objetivo:** Constituye la situación deseada que se pretende alcanzar con el plan. Como ya se ha señalado, la situación objetivo varía de conformidad con los cambios situacionales que se produzcan en la trayectoria hacia el objetivo. La situación deseada es el futuro imaginado y pretendido por un actor y constituye un polo de referencia para las decisiones y acciones del plan.

<sup>34</sup> Las relaciones de colaboración y conflicto son relaciones polares en el medio de las cuales existe una gradación de situaciones de diferente intensidad.

<sup>35</sup> Se refiere al “patrimonio” político: capacidad o vector de peso de un actor social.

## 1.2. El concepto de problema

Un problema se define como una brecha entre una situación deseada y la situación actual. Esta “brecha” se presenta al actor social como síntoma de disconformidad, insuficiencia o carencia presentes y como espacio abierto para la reflexión y la acción destinadas a producir el cambio situacional o las modificaciones en todas o en algunas de sus dimensiones.

Al respecto dice Milla<sup>36</sup>:

*“ Toda situación ordinaria está sujeta a alteraciones con lo cual se convierte en no- ordinaria, extraordinaria. Esas alteraciones se originan en fallos de los sistemas que conforman nuestro devenir y al ocurrir producen una conmoción del ánimo individual, grupal o social. Ese estado de conmoción (que reconoce distintos grados) es efectos de una situación que globalmente llamamos problema. Los problemas cubren un amplio espectro: pueden consistir en la alteración transitoria del ph de nuestro estómago o en una enfermedad crónica; puede el problema estar en el fallo del coche que conducimos o en la interrupción del suministro de un servicio público (...)*

*Cada uno de esos sucesos altera la condición ordinaria de la circunstancia individual, grupal o social y la transforma en extraordinaria originando la conmoción del ánimo que mencioné anteriormente. (...) Vale decir que el problema aparece bajo la forma de un cambio en el contexto o circunstancia que rodea al ente (individuo, grupo o sociedad) que sufre la alteración y puede llegar a desaparecer por una acción correctora de ese ente o por su conformidad con la nueva situación. Esa actitud de limitarse a mantener una situación, ya sea en su condición prístina o en la alterada, es de tipo defensivo. Pero el problema puede generarse también por una actitud activa, ofensiva, ofensiva del ente que, no conforme con la situación ordinaria, toma la iniciativa de alterarla”.*

Para Agustín Merello<sup>37</sup> un problema es “una zona límite del quehacer humano donde se resiente la “irre-solución” de una situación”.

*“Todo problema implica una expectación de un estado de cosas diferente al que nos problematiza. Como esa expectación late oculta se vivencia la situación “irre-soluta” como algo insatisfactorio.*

*Por eso definimos problema como “foco crítico, necesidad, dificultad u obstáculo que presupone – en profunda intuición muchas veces no explicitada – un futuro estado de cosas que sería la solución”. Pero ese foco, nudo o embrollo, que es el problema, se vive como material dado – que se nos sobreimpone – porque no viene ni organizado ni categorizado para su comprensión. (...) La vivencia de algo insatisfactorio actúa como una señal para destacar una anomalía, una discordancia entre nuestras aspiraciones y la situación que nos toca vivir”.*

Visto desde la perspectiva situacional – el hombre situado que percibe la situación desde su perspectiva diferente de la de otros actores sociales – un problema

<sup>36</sup> Milla, Fernando, El Conflicto Análisis estructural, Instituto de Publicaciones Navales, Centro Naval, Colección Estrategia, Buenos Aires, Argentina. 1985.

<sup>37</sup> Merello, Agustín, prospectiva, teoría y práctica. Editorial Guadalupe, ,Buenos Aires, Argentina. 1973.

es una percepción por el actor de una discrepancia entre la realidad actual que constata y la situación deseada.

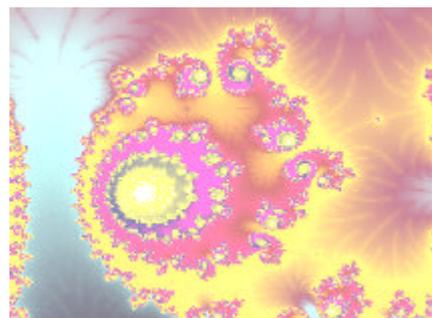
En la delimitación y explicación de un problema existe siempre, pues, un conjunto de valores que influyen sobre su demarcación y jerarquización. Un problema entonces, no es **el problema** que perciben indistintamente de la misma manera los distintos actores, sino el problema que emerge de la valoración que de él efectúa un actor social, de conformidad con el modo con que afecte sus motivaciones, intereses, creencias, ideología, etc. Por lo anterior, no existe el problema si no hay sujetos que los asuman como tales.

Ortega y Gasset lo dice con su profundidad inconfundible:

*“Desde distintos puntos de vista dos hombres miran el mismo paisaje. Sin embargo, no ven lo mismo. La distinta situación hace que el paisaje se organice entre ambos de distinta manera. Lo que para uno ocupa el primer término y acusa con vigor todos sus detalles, para el otro se halla en el último y queda oscuro y borroso. Además, como las cosas puestas unas detrás de otras se ocultan en todo o en parte, cada uno de ellos percibirá porciones del paisaje que al otro no llegan. ¿Tendría sentido que cada cual declarase falso el paisaje ajeno? Evidentemente, no; tan real es el uno como el otro. Pero tampoco tendría sentido que puestos de acuerdo, en vistas de no coincidir sus paisajes, los juzgasen ilusorios. Esto supondría que hay un tercer paisaje auténtico, el cual no se halla sometido a las mismas condiciones que los otros dos. Ahora bien, ese paisaje arquetipo no existe ni puede existir. La realidad cósmica es tal que sólo puede ser vista bajo una determinada perspectiva. La perspectiva es uno de los componentes de la realidad. Lejos de ser su deformación, es su organización. Una realidad que, vista desde cualquier punto, resultase siempre idéntica es un concepto absurdo.*

*Lo que acontece con la visión corpórea se cumple igualmente con todo lo demás. Todo conocimiento lo es desde un punto de vista determinado<sup>38</sup>.*

Para Carlos Matus, los problemas pueden ser **estructurados y cuasiestructurados**. Herbert A. Simon los denomina **problemas bien estructurados y mal estructurados**. En ambos casos se trata de distinguir entre aquellos problemas que tienen **premisas, conclusiones** y el **procedimiento** para pasar del uno al otro conocidos y definidos, de otros problemas en los que uno de sus tres componentes es indeterminado, impreciso o ambiguo, ya sean los datos iniciales con que se cuenta, las conclusiones a que deban arribarse o los procedimientos para pasar de uno al otro.



38 Ortega y Gasset, José. El tema de nuestro tiempo, Colección Austral, Ediciones Espasa Calpe S.A., Madrid, España, 1968.

### Por ejemplo:

El tiempo de llenado de un depósito del que se conocen las dimensiones y la velocidad y volumen de entrada del agua a él, tiene una respuesta lineal que se calcula matemáticamente. No hay ambigüedad alguna. La respuesta a un problema de posicionamiento de una marca en el contexto de un mercado competitivo con escasez de ingresos per cápita y amenazas de inflación, es un problema complejo donde es necesario el análisis de la competencia, del producto, del empaque, de los costes de fabricación, etc. Los diferentes componentes del “proceso de producción” de la solución contienen incógnitas, dependen de perspectivas diferentes y aún cuando fueran superadas las incógnitas, la realización del objetivo depende de la acción de las demás empresas que compiten en el mercado. Es un juego de final abierto.

Los problemas estructurados son aquellos que pueden ser reconocidos y planteados con precisión y que permiten, por estas condiciones, diseñar y seleccionar alternativas para enfrentarlos y superarlos eligiendo, entre las posibles, la opción óptima. Responden a modelos determinísticos, estocásticos y de incertidumbre cuantitativa<sup>39</sup>. Los problemas estructurados “se pueden enumerar en todas sus variables; se pueden precisar en todas sus variables; su solución es objetiva; no depende de intereses o posiciones”<sup>40</sup>.

Los problemas cuasiestructurados son aquellos que resisten a una definición y explicación precisas por lo que se desconocen los criterios para elegir las opciones para enfrentarlos y hasta las propias capacidades para hacerlo. En los problemas cuasiestructurados “sólo se pueden enumerar algunas de sus variables, sólo se pueden precisar algunas relaciones entre variables y su solución es situacional, es decir debatibles según intereses y posiciones”<sup>41</sup>. En los problemas cuasiestructurados la incertidumbre es dura: deficiente capacidad para predecir, sólo pueden enumerarse algunas posibilidades, no todas, las posibilidades futuras son borrosas.

Los problemas sociales que explican los distintos actores sociales son sistemas de relaciones infinitamente complejos de resultantes impredecibles –como en un juego creativo de final abierto – lo que permite calificarlos, como dijimos, como **problemas de incertidumbre dura**.

En este juego se presentan tres modalidades de problemas: las amenazas, vale decir, el peligro potencial que se le presenta a un actor de perder una situación satisfactoria o aumentar el riesgo de una situación desfavorable; las oportunidades, que son las circunstancias potencialmente favorables que se presentan en el devenir del proceso; y los problemas, que son los obstáculos tangibles que se presentan a la conciencia de los actores sociales y que pueden surgir del balance de las fortalezas y debilidades de un actor social.

39 Determinístico: Sigue leyes que hacen posible una predicción exacta. Ej.: Movimiento de un astro de órbita bien definida. La predicción del reloj de la hora futura. Estocástico: Leyes probabilísticas de la herencia de Mandel.

Probabilidades conocidas. Incertidumbre cuantitativa: Posibilidades conocidas y probabilidad desconocida. Ej.: Lugar de encuentro de una cita prevista con caminos de acceso múltiples: se sabe que llegará a un punto pero no por donde llegará.

40 Matus, Carlos, Guía de análisis teórico, Fundación Altadir, Caracas, Venezuela. 1993

41 Matus Carlos, Op. Cit.

Digamos con Milla, Matus y Ackoff<sup>42</sup> que la respuesta a los problemas es una actitud reactiva (o defensiva) del actor y que el ataque a las amenazas y a las oportunidades es una actitud proactiva (u ofensiva).

### 1.3. Análisis de situación: el modelo explicativo<sup>43</sup>

El análisis de la situación parte del análisis de los problemas, como se deduce de lo desarrollado anteriormente. Sin embargo los problemas considerados en el análisis situacional pueden presentarse bajo la forma de amenazas (peligro potencial), oportunidades (ocasión favorable) o problemas propiamente dichos, o sea, situaciones de disconformidad ante deficiencias vigentes que han sido identificadas en la observación del juego<sup>44</sup> en proceso.

1. **La explicación del problema se realiza desde la perspectiva de un actor social, por lo que la primera instancia es el conocimiento de para quién es problema la cuestión planteada.**
2. **El ejercicio de detección e identificación de problemas precede a la clasificación y jerarquización de esos problemas y al establecimiento de sus causas y consecuencias.**
3. **Este análisis es seguido de un proceso de agregación de los problemas, vinculándolos mediante una relación de *coordinación, subordinación o sobreordinación* lo que permite obtener problemas asociados que se denominan nudos críticos que por su grado de coordinación y subordinación de subproblemas tienen una jerarquía tal que de solucionárselos impactan y arrastran en la superación del problema a varios subproblemas más.**

Cabe reiterar, en este punto, que el **concepto de causa** que gobierna el proceso de detección de las relaciones entre problemas, no obedece al criterio de regularidades entre fenómenos prevaeciente en las ciencias naturales sino que significan **relaciones de sentido**: que explican su **razón de ser** o su **relación con una finalidad** (¿por qué? o ¿para qué?). Puede hablarse así de “**causas situacionales**” vale decir, causas que define el actor desde su perspectiva singular y que le permiten explicar la realidad a través del sentido que descubre, y que está necesariamente comprometido con sus propósitos.

Lo anterior no desestima la utilización de los métodos y técnicas científicas aplicados a los problemas estructurados y que le posibilitan el manejo referenciado de estos conocimientos en los procesos dirigidos por él a finalidades. Sin embargo, como ya se ha dicho, el empleo de estos instrumentos se efectúa desde el **a priori** de las motivaciones y las intencionalidades del actor.

42 Ver El enfoque de los maestros, ampliación del tema 3 desarrollado por nosotros precedentemente.

43 El modelo explicativo está incorporado a la ampliación metodológica del tema 4.

44 La realidad social se considera como un juego donde participan diversos actores y se entrelazan diferentes problemas : el problema es la percepción insatisfactoria del juego por un jugador.

1. **A partir de la reconstrucción del proceso casual que genera los resultados que el actor ha delimitado como problemas y de la identificación de sus frentes de ataque o nudos críticos, el actor diseña los medios que estima necesarios para intervenir en la situación actual y reconvertirla en situación objetivo que pretende obtener en un tiempo determinado.**
2. **El análisis de situación identifica a los diversos actores, las visiones y culturas, los objetivos y metas y las valoraciones que efectúan de los problemas. Permite establecer las categorías de aliados, adversarios e indiferentes entre los actores sociales y los factores favorables y desfavorables, en el orden político, tecnológico, cultural y económico. Este análisis brinda una explicación posible del juego de los actores en la escena y de la arquitectura y dinámica del escenario. Permite también establecer la capacidad y posible eficacia de los actores ante los problemas, la potencialidad de las alianzas y las trayectorias posibles de las fuerzas sociales en su devenir hacia sus situaciones objetivo<sup>45</sup>.**

Cada uno de estos actores se inserta de manera diferente en la realidad y sostienen ideologías, intereses e intenciones distintas y diferenciales, cuenta con distintas capacidades de influencia y valora las situaciones desde esa perspectiva y según sus valores, ideologías e intereses; realidad que obliga a ser analizada y explicada con estas características para cada uno de los actores sociales.



La impredecibilidad de la respuestas o de las iniciativas de los actores sociales deviene del carácter creativo que los inviste y que habrá de reflejarse en su comportamiento; razón por la cual la reflexión planificadora **es un sistema de alerta** destinado a concentrar la atención en los movimientos o jugadas de cada actor para dar respuesta inmediata y tratamiento oportuno y adecuado a las contingencias, en un sistema turbulento y pleno de incertidumbre.

1. **El análisis de situación tiende entonces a reconocer para anticipar y superar el problema de los obstáculos, restricciones y resistencias de los demás actores sociales al propio plan de acción, en un proceso permanente que va del conocimiento a la acción y viceversa, modificando la conceptualización acerca de la situación y adecuando las acciones a las nuevas realidades emergentes.**

---

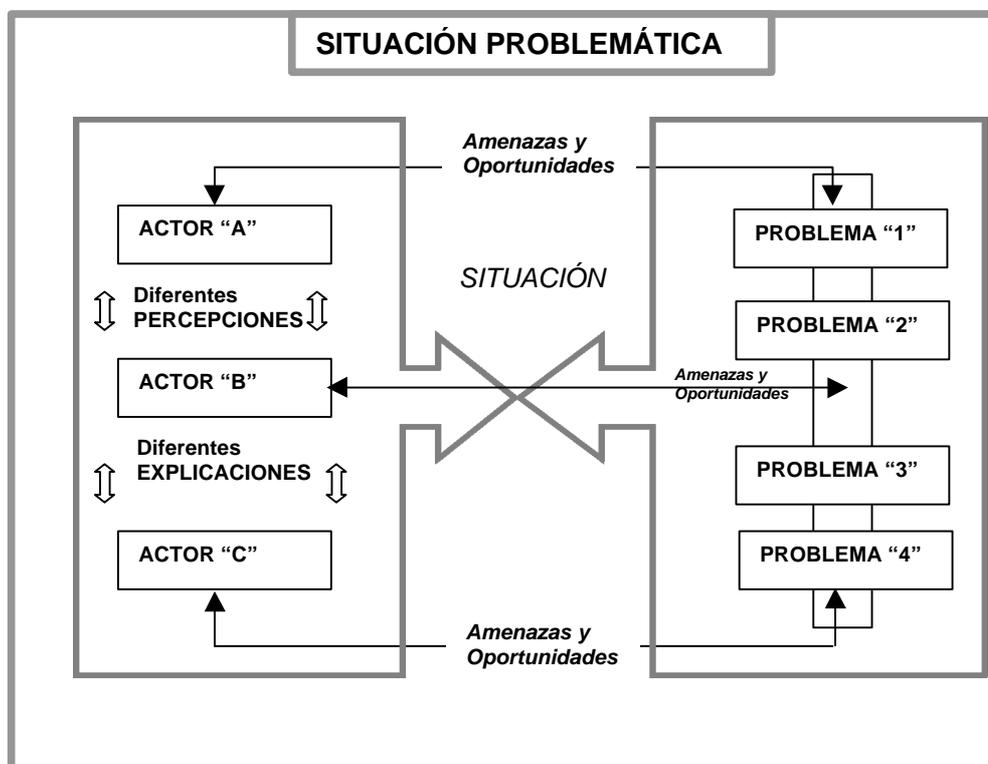
45 En la ampliación metodológica se incorpora un cuadro de valoración de los actores sociales

En general, los pasos del procedimiento para realizar el momento explicativo son, en resumen:

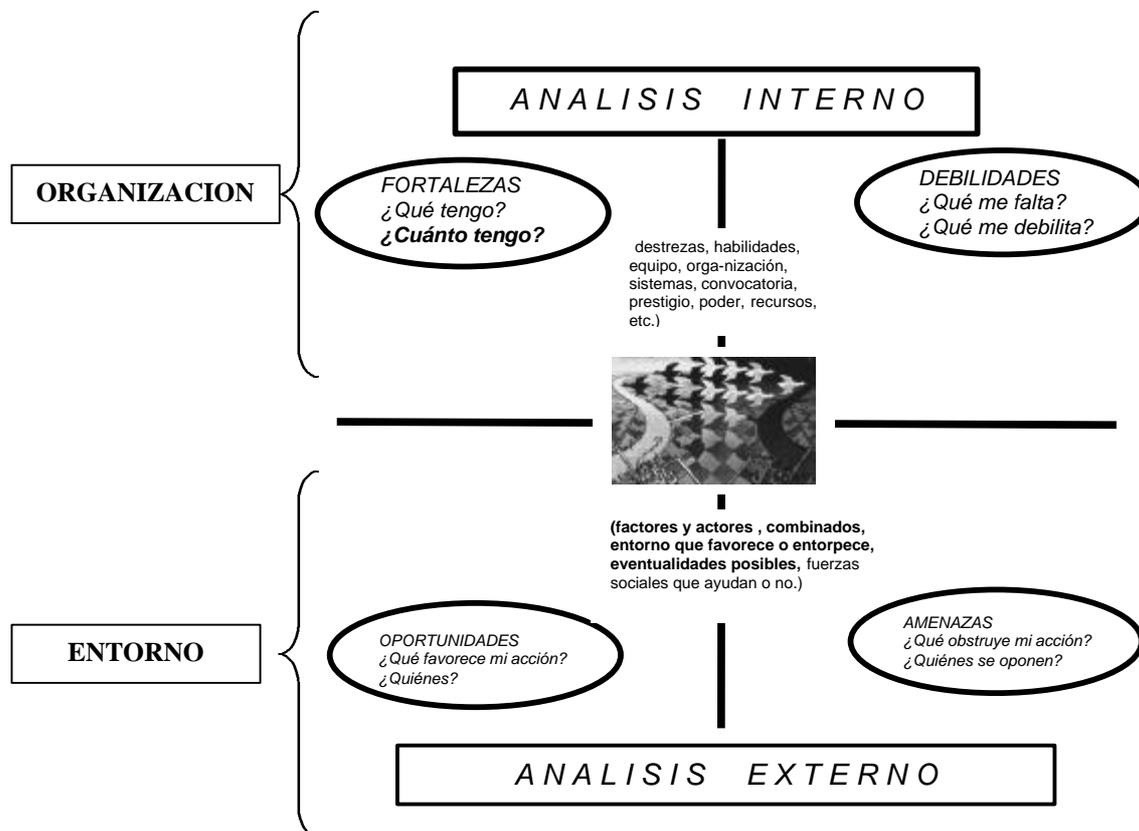
**Momento explicativo**

- a). Análisis situacional por problemas, identificación de malestares e inconformidades
- a) Descripción rigurosa del problema
- b) Flujograma situacional
- c) Arbol del problema

Mi explicación es **situacional y autorreferencial**. Soy yo y mi circunstancia. Mi perspectiva es la de un actor social, no la de un espectador de una obra teatral de la que sólo participa “desde afuera”, complacido o no, mediante la observación, ajeno a los movimientos del escenario y a los compromisos de la puesta en escena. Estoy en la proscenio representando un papel: soy un actor social inserto en la situación - propia e intransferible- en la que produzco hechos, tengo y desarrollo intereses y necesidades, valores y convicciones que procuro satisfacer, puedo acumular y “desacumular” fuerza en la situación, que incorporo o resto a mi “patrimonio” (político-técnico).

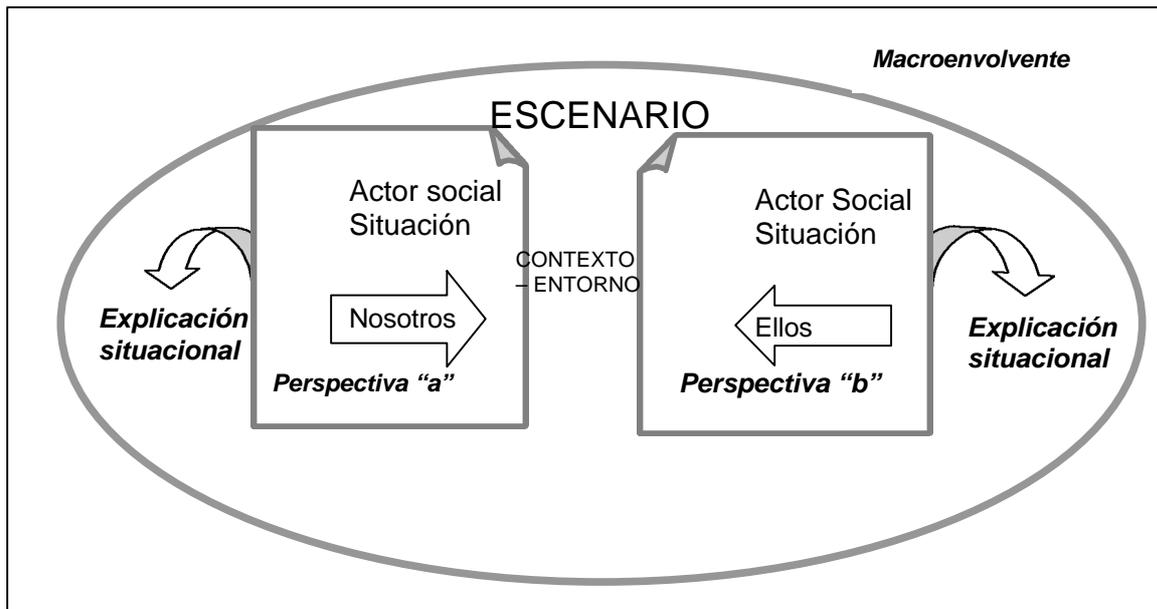


Una de las técnicas de análisis en lo interno y externo, es el denominado análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). Este análisis se realiza tanto en la fase de apreciación de la situación como en la de análisis y formulación de la estrategia con distintos grados de precisión. Según sea la complejidad de las situaciones a analizar es posible utilizar como técnica exploratoria el método FODA, tal como se detalla en la **ampliación metodológica que figura como anexo.**



Cada situación problemática está vinculada con el escenario que la contiene y al mismo tiempo la condiciona. La percepción del escenario como representación y síntesis conceptual del juego complejo de interacciones e intencionalidades en el contexto- es condición del diseño de la estrategia.

La **situación problemática** es percibida por los actores sociales en forma diferente, desde su perspectiva particular. Se trata de comprender sus intereses respectivos en relación con la problemática identificada: **sus percepciones** de dicho problema, **los recursos** (políticos, legales financieros, etc.) que pueden movilizar; **sus mandatos** con respecto a la situación emergente del problema, **el modo de reacción** ante una posible estrategia y **los conflictos** que existen o pueden existir entre ellos.



Las diferencias perceptivas pueden observarse claramente a través del relato que aparece al final de este capítulo "El arte de ver". Un mismo objeto no es el mismo desde la explicación de los diferentes actores.

### Situación: el arte de ver

Un edificio del elegante barrio de Belgrano fue diseñado con criterios estéticos y ecológicos, respetando especies vegetales que habitan el espacio comprendido en la construcción. Así fue concebido el jardín del edificio que hace las veces de "pulmón" y de ámbito estético al que acuden visualmente desde sus ventanas los vecinos de ese sector del cuerpo edilicio.

En el centro del jardín se yergue un antiguo árbol de más de cuarenta años, de frondosa copa y raíces, que se extiende longitudinalmente hasta el séptimo piso del edificio de departamentos.

Trazando un diámetro imaginario de cien metros, la vista del gigantesco espécimen vegetal complace al vecindario próximo y lejano porque, junto con su verde repercusión visual y el sepia color de sus ramas, cumple la piadosa función de cubrir con su grandilocuencia vegetal la intimidad descuidada, ingenua o pícara de los habitantes de los departamentos altos. Imponente, silencioso, bello y útil es, sin embargo, objeto de múltiples controversias.

Los ocupantes del departamento "PB° B" que conviven con él en estrecha cercanía porque tienen el usufructo del jardín, quieren quitarlo. Visto desde abajo, el enérgico despliegue de sus ramas obtura el paso del sol, oscurece las habitaciones, impide que crezca el pasto y transforma la tierra en barro con las grávidas y frescas humedades de la lluvia. Ese mismo barro que más tarde, trasladado en los dinámicos zapatos de los niños, fecundará –con sus sombras multiformes y caprichosas- las alfombras orientales del comedor.

En cambio, hacia arriba los vecinos de los pisos superiores, defienden al coloso. En el departamento del sexto piso, una rama impetuosa y alegre penetra sin pudor por una ventana y se incorpora a la decoración como un imprevisto toque de naturalidad silvestre. ¡Cuántas veces fue elogiada esta irrupción azarosa por las visitas! ¡Cuántos, también, en el descuido propio de las muy elegantes reuniones vespertinas, colgaron distraídamente sus sombreros, chalinas y hasta sobretodos en las vigorosas y nudosas manos maderables del silencioso mayordomo! ¡Y qué gusto le dio al Juez, vecino también, y muy conocido por su acérrima defensa de los gorriones, las palomas y más específicamente, de toda especie que diera su cobertura vegetal de verde pastel a un planeta en peligro de desertificación!

Los primeros escauceos de la controversia tuvieron como escenario a la reunión de consorcistas realizada en el hall de entrada del edificio. Convertido en un parlamento ocasional pero concurrido, -allí no faltaba nadie-, los convocados apelaron a diversas visiones acerca de las ventajas y desventajas del árbol, de la silvicultura y la teoría de los bosques, del agujero de ozono, y finalmente, luego de un rodeo previsible, de Arturo (como fue bautizado el árbol referido a instancias de un historiador que lo emparentó, por su gallardía con el rey Arturo).

Alguien mencionó que la Municipalidad, enterada por infidencia o por la precaución ecologista de algún vecino, había amenazado con sanciones, asumiendo un rol precautelador en defensa del ambiente a cualquier agresión al inmenso. Hubo también quien deslizó que las asociaciones civiles y fundaciones conservacionistas preveían una manifestación y abrazo protector del árbol y una sentada “de faquir” sobre sus entrañables y sinuosas raíces. Hubo consenso que, de enterarse el Juez del barrio de cualquier amenaza a la existencia de Arturo, actuaría con todo el rigor de la ley.

Normas, leyes, costumbres, estética y ecosistemismo abonaron la tesis de la sobrevivencia del gigante. Hubo también quienes, al enterarse que el jardín era de todos aunque de usufructo privado, propusieron sembrar varios más. La propuesta del magnicidio solo tiene dos consorcistas adherentes. Se suma al de la planta baja, el del primer piso que aspira que el cuerpo calloso de Arturo no sea una peligrosa invitación al juego de tobogán de sus audaces hijos. Rememoran además, el duro recuerdo de esa noche, llena de presagios místicos, del 24 de diciembre sin luna, cuando, por curiosidad y descuido, al mirar por el balcón los fuegos artificiales de fugaz e intenso brillo, el padre de familia golpeó con dureza su cerviz erguida y calva contra la opaca, dura e invisible presencia vegetal.

## **Resumen 4**

### **Situación, problema y situación problemática.**

El planeamiento estratégico organiza dialécticamente el análisis de situaciones en vistas a particulares correlaciones de fuerza entre los distintos actores, los cuales poseen la capacidad de acumular fuerza y recursos, desarrollar intereses y necesidades con el objetivo de liderar el cambio situacional e imponer su capacidad de influenciar en la modificación del escenario (contexto o macroentorno social).

La realidad es percibida de forma relativa según los puntos de vista y valoraciones de cada uno de los actores, los cuales, elaboran explicaciones situacionales y autorreferenciales, estableciendo con relación a los demás, las categorías de aliados, adversarios y neutros.

Por consiguiente, la realidad es dinámica y requiere un continuo monitoreo y reconceptualización tanto de la situación inicial (espacio entre la situación deseada y la actual), como de las situaciones problemáticas (proceso complejo que reúne el conjunto de problemas percibido por los actores), para concluir con la formulación de una situación objetivo.

Mediante el análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), se representa una síntesis situacional (interna y externa) a tener en cuenta tanto en la fase de apreciación de la situación como en la formulación de la estrategia.

### **Desarrollo del árbol de problemas.**

A partir del encadenamiento causa-efecto se produce una organización, jerarquización y se establecen interdependencias entre los intereses y problemas identificados por los actores, sobre los que se concentraran los objetivos del proyecto. En la confección del árbol de problemas, la información con la que se cuenta toma un rol fundamental.

### **La misión.**

La misión de la organización compara reflexivamente el papel propio con el de las demás fuerzas, partiendo de una particular apreciación de la realidad. Define lo que es fue y tiende a ser la organización incluyendo complejos análisis (normativos, estructuras formales e informales, etc.).

## Glosario 4

**Actor:** persona, organización, grupo o personaje con capacidad de acumular fuerza, desarrollar intereses y necesidades, producir acontecimientos o influir en la situación.

**Adversarios:** actores o circunstancias con los cuales resulta apropiado establecer relaciones, celebrar acuerdos y convenios, debido a que se encuentran en coincidencia con los objetivos del plan.

**Aliados:** actores o circunstancias con los cuales resulta apropiado establecer relaciones, celebrar acuerdos o convenios, debido a que se encuentran en coincidencia con los pobjetivos del plan.

**Árbol de problemas:** Estructura conceptual en la que se identifican y establecen interdependencias y jerarquías entre el conjunto de intereses y problemas, sobre los cuales se concentrarán los objetivos del proyectos.

**Correlación de fuerzas:** Relación dialéctica de las fuerzas favorables y desfavorables a la estrategia del actor social.

**Escenario:** Es el espacio definido para la acción estratégica. Es más una representación mental de la realidad en un moemnto dado que una realidad en sí mismo. Puede ser también construido a través de la acción estratégica.

**Misión:** Facultad de la organización de asignarse, cumplir y hacer cumplir los objetivos del plan. Elemento conceptual empleado para establecer comparaciones reflexivas (autorreferenciales) acerca del ser y el deber ser de la organización, desde una particular visión de la realidad.

**Neutros:** Actores o circunstancias que resultan indiferentes y no manifiestan ni adhesión ni rechazo. Son indefinidos, se abstienen de participar.

**Recursos:** Conjunto de elementos materiales culturales y tecnológicos con los que cuenta una organización, a los cuales acude para afrontar una determinada situación.

**Situación inicial:** Es aquella a partir de la cual se origina el plan estratégico, por medio del análisis y determinación de la brecha existente entre la situación deseada y la actual.

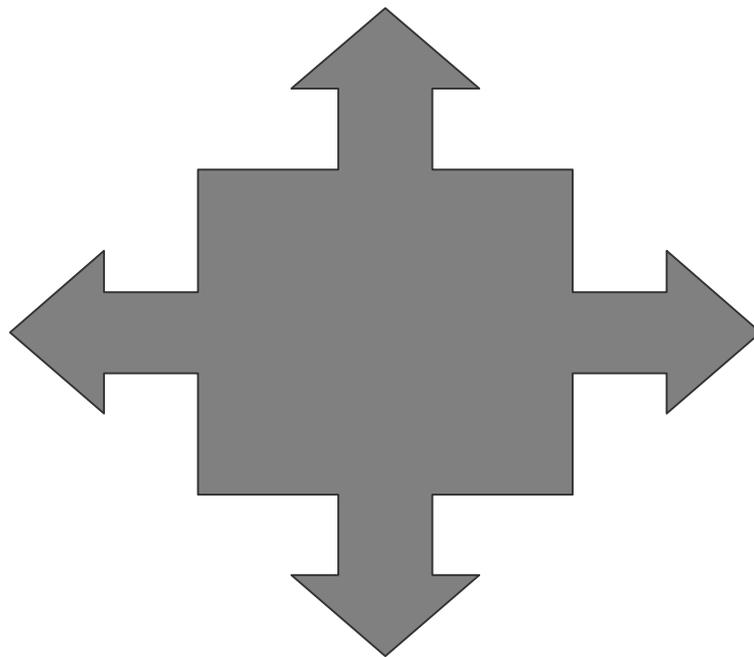
**Situación objetivo:** Disposición de poder político, recursos económicos y cognitivos que se procura lograr como resultado del plan estratégico. Contiene elementos normativos y prescriptivos.

**Situación problemática:** Conjunto de problemas desde la perspectiva de los diferentes actores. Supone un porceso complejo, continuo y cambiante que exige un monitoreo y reconceptualización de las modificaciones que van surgiendo y que la perturban.



## Tema 5

### El momento normativo. Designio y diseño del plan

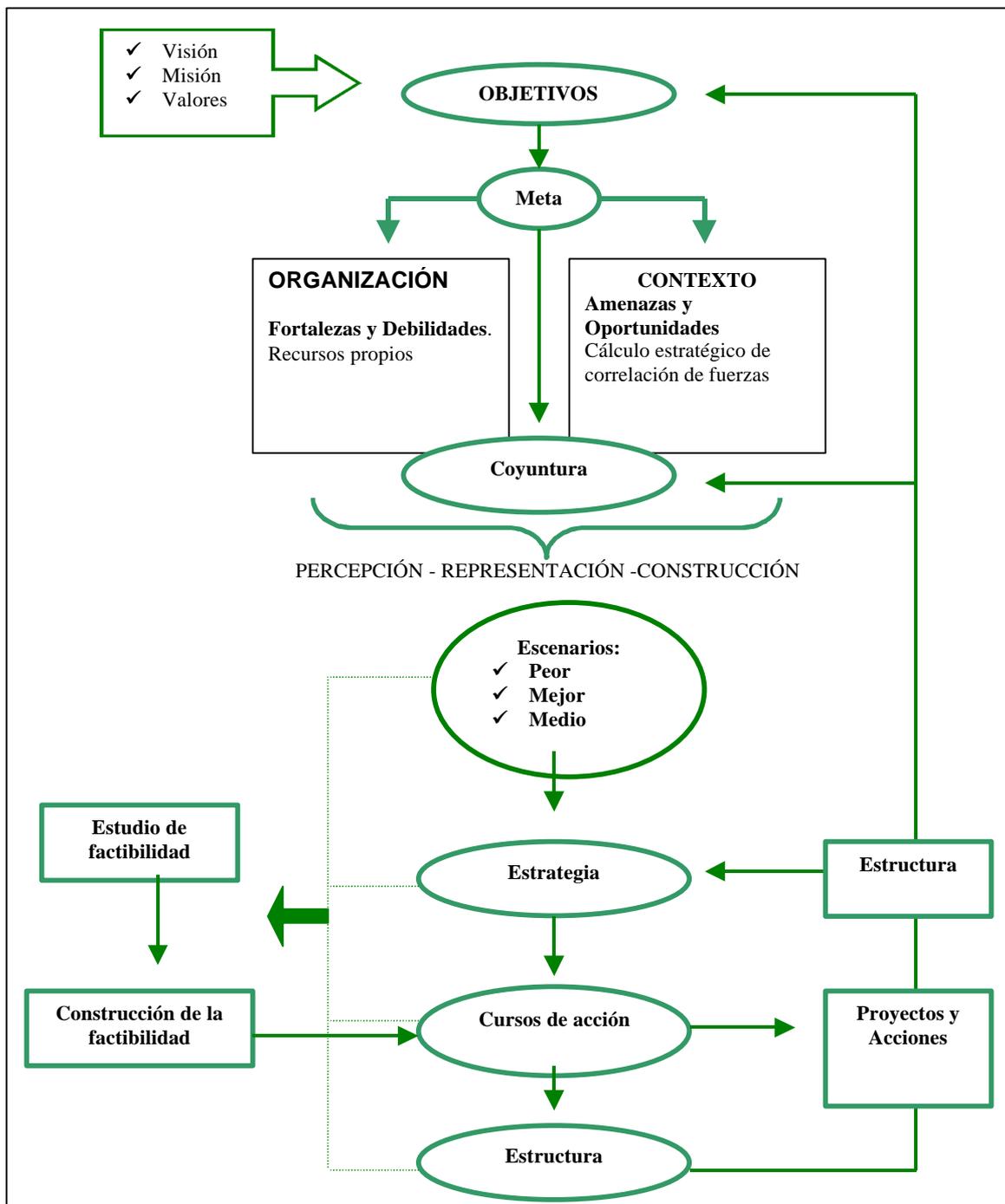


**Objetivos:**

Lo que se pretende con el desarrollo de este tema es que usted logre visualizar el objetivo, identificar valores y generar una visión compartida.



## Esquema de Contenidos



## 1. Diseño del “deber ser”: respuesta “idealizada” del problema

“El hombre es un ser lleno de deseos. Por eso actúa. Utiliza el campo del futuro como dominio disponible donde construir su porvenir. Allí proyecta la imagen intencional representativa de su deseo. (...) Esa imagen futura le sirve de objetivo hacia el cual dirigirá las acciones”

Agustín Merello<sup>46</sup>

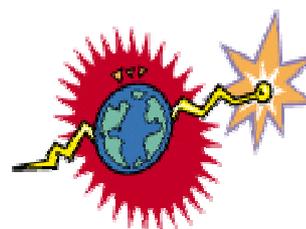
**E**l momento normativo es una fase del planeamiento estratégico constituida por un conjunto de actividades de reflexión tendientes a seleccionar el “deber ser” que se contrapone al “es” o situación vigente que, por su condición de insatisfactoria, se pretende superar. Es una situación ideal a alcanzar y que, por lo tanto, define un estado futuro deseado. Se trata, entonces, de una imagen proyectada “hacia adelante” mediante la cual el actor social bosqueja la realidad como pretende que ésta sea en el futuro en contraste con la situación actual.

El momento normativo es una fase de diseño: una imagen que se proyecta en el futuro con la intención de materializarla a partir de acciones que se realicen desde el presente. Este momento diseña el contenido propositivo del plan en contraposición con los problemas relevados en la situación inicial.

Bertrand de Jouvenell vincula el significado del término diseño con la representación de un futuro que surge de la intencionalidad y de la acción sistemática del hombre que desea realizar un proyecto. Dice:

“ (...) es que el porvenir constituye el lugar en que el hombre ha proyectado ya y contempla actualmente la imagen a realizar, que es y será principio de sus acciones, durante el tiempo en que subsista en su espíritu. Se trata realmente de una imagen, como lo denota la palabra “designio” (dessein) que ha perdido su “e” en la variante “diseño” (dessin) solamente a partir del siglo XVIII: una misma palabra, que en inglés continúa teniendo los dos sentidos (design) y que proviene de signum: imagen. La palabra diseño significa una imagen formada en la mente. (...) Proyectar es arrojar algo hacia el porvenir. ¿Pero qué es lo que se arroja? La imaginación; es ella la que se sitúa en un tiempo que aún no ha llegado y allí construye algo: un signum. Y esta construcción me atrae, me llama, ejerce sobre mí una acción actual, de tal manera que el porvenir imaginado determina acciones que le preceden en el tiempo y le preparan racionalmente. (...) Gracias a la fuerza de la intención tiene la posibilidad de realizar su proyecto: in tendere quiere decir tender, dirigirse, esforzarse hacia un objetivo”<sup>47</sup>.

En el idioma español, actualmente diferenciamos las connotaciones de designio y diseño estableciendo para el primero un significado de imagen de futuro deseado unida a la acción intencional por alcanzarla, algo así como la imagen que convoca la voluntad e intencionalidad de alcanzarla y para el segundo término el de construcción de la cosa a semejanza de la imagen intencionalmente seleccionada.



<sup>46</sup> Prospectiva, teoría y práctica. Ediciones Guadalupe. Buenos Aires, Argentina, 1973

<sup>47</sup> Bertrand de Jouvenel, El Arte de prever el futuro político. Ediciones Rialp, S.A. Madrid-México-Buenos Aires-Pamplona. 1966.

En la fase o momento normativo del plan el actor social diseña una contracara de la situación problemática en la situación-objetivo a lograr. La imagen del futuro seleccionado, se configura también con un conjunto de factores previos constitutivos de la percepción del actor social: *ideologías, filosofía personal, cultura, representación de sus intereses, definiciones políticas*; todos ellos elementos estructurantes y sustantivos de sus formas de comprender el mundo (de interpretarlo). La **imagen objetivo** conjugará la red de principios y valores del actor social .

Estos componentes culturales y el posicionamiento y prácticas sociales de los actores conforman **sistemas modelizantes** que actúan como parámetros en la selección de problemas y en la determinación de los fines de largo plazo. Al respecto dice uno de los primeros estudios prospectivos en la Argentina:

“El primer paso consiste en elevarse del tránsito cotidiano por un acto de magnanimidad, a la altura de los grandes principios, y en situarse, por un acto de anticipación, lo más lejos posible en el futuro. Así aparece el horizonte prospectivo. Allí debemos forjar el ideal.

Para construirlo debemos desde ya ponernos de acuerdo sobre el tipo de sociedad que queremos lograr.

En este paso deben considerarse anticipadamente todos los aspectos de esa realidad que se espera plasmar. El primero de ellos es el plexo de valores que debe orientarnos, valores presentes que se desean conservar o valores futuros a realizar. El bienestar social que se desea ver establecido no será tal si no va acompañado de valores espirituales, que humanicen el trabajo, la economía y la vida de relación. Ese plexo valorativo para ser fundante debe estar integrado por un mínimo de valores básicos sobre los que no haya discrepancias notorias, antes bien deben ser admitidos por la generalidad de la población. La proyección futura de todos los valores configura el horizonte prospectivo”<sup>48</sup>.

La cita anterior, refiere a la problemática de la seguridad social de su tiempo, no obstante lo cual, su explicación del papel de los principios y valores en la actitud prospectiva, permite ejemplificar el modo de construcción de la visión o imagen objetivo que analizamos.

Mario Rovere define a la prospectiva como una técnica que busca romper el bloqueo perceptivo para desarrollar la creatividad y la innovación<sup>49</sup>. Al mismo tiempo, posibilita establecer escenarios alternativos posibles que impliquen el uso de las opciones por parte del actor social (ver Escenarios).

En la reflexión estratégica, los fines de largo plazo son esquemas referenciales para demarcar los fines de mediano plazo y éstos, a la vez, las referencias para establecer los de corto plazo.

48 Programa Argentino de Seguridad Social, Equipo Pass. Primera versión, 1965. Este programa reunió a un conjunto de destacados sociólogos, economistas, informáticos y hombres procedentes de distintas disciplinas científicas y tecnológicas para desarrollar un estudio prospectivo en materia de previsión y seguridad sociales. En el estudio aún se considera a la ciencia como capaz de someter en forma total a la incertidumbre por lo que abona la idea de alcanzar los resultados con un empleo adecuado de las disciplinas científicas. Dicha posición ha sido descartada en este estudio en el que la predicción de futuros constituye un ejercicio de aproximación y aprendizaje institucional en el caso de los problemas cuasiestructurados.

49 Mario Rovere: Planificación Estratégica de Recursos Humanos en Salud. Organización Panamericana de la Salud. Organización Mundial de Salud. Washington, 1993.

Este tipo de reflexión se realiza desde la perspectiva de un actor social, lo que significa que la determinación de la *imagen objetivo* está vinculada al *macro problema* y a la *problemática focal* identificada por el actor que realiza el ejercicio, aún cuando, por involucrar aspectos filosóficos e ideológicos previos al ejercicio, pueda ser de una amplitud mayor que los enunciados de los problemas.

El ejercicio de determinación del futuro deseado es llamado por algunos planificadores “pronóstico normativo” y se diferencia de la previsión clásica<sup>50</sup>. Un ejemplo valioso de pronóstico normativo, que nosotros consideramos en el seno del momento normativo, lo da el Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva (CeLGyP), Nodo Sudamericano del Millennium Project<sup>51</sup> - en la separata Pronóstico Normativo de Joseph F. Coates, 1994<sup>52</sup>; es el siguiente:

“(…) Por el contrario, el pronóstico normativo da un salto adelante y establece alguna meta u objetivo que puede contradecirse sustancialmente o sólo de manera aparente con las tendencias en juego. Así, habiendo definido una meta futura, el pronosticador vuelve al presente con el objeto de identificar los pasos necesarios para alcanzar dicha meta. El ejemplo más conocido es el programa espacial norteamericano. El objetivo más crucial lo estableció el presidente Kennedy: en el término de diez años enviaremos un hombre a la luna y haremos que regrese a casa sano y salvo. Evidentemente las fuerzas en juego no hicieron que la llegada del hombre a la luna fuera un resultado probable del creciente desarrollo de los cohetes espaciales militares. Por el contrario, lo que sucedió fue que una poderosa figura pública definió la meta. Esto automáticamente generó la realización de numerosos estudios sobre los pasos a seguir para alcanzar el objetivo. Los planificadores tuvieron que ir desde el fin social a nivel macro hasta pronósticos respecto de qué clase de sistemas sociales deberían aplicarse para hacer realidad la meta fijada.

Luego los planificadores tuvieron que considerar las capacidades requeridas para alcanzar la meta. ¿qué tipo de recursos físicos se necesitaban? ¿En qué condiciones estaba la ciencia o la tecnología en ese momento para que los buques lanzacohetes, las plataformas de lanzamiento, los vehículos de exploración y los componentes de recuperación fueran los apropiados. Los cohetes ya existían desde la Segunda Guerra Mundial, ofreciendo una verdadera capacidad de enviar algo al espacio: Pero en cada una de esas etapas, el objetivo nacional de realizar un viaje a la luna de ida y vuelta superaba ampliamente las capacidades. Los planificadores debieron regresar al presente para definir todos los pasos necesarios a fin de cumplir dicho objetivo. Por ejemplo era necesario analizar qué clase de combustible se necesitaría para un determinado tipo de vehículo. Luego, ¿podría producirse ese combustible? ....¿qué tipo de materiales serían necesarios para que la nave pudiera sobrevivir al regresar a la tierra? (...) Estos planes incluyeron literalmente miles de pronóstico normativos para cubrir hasta los objetivos tecnológicos más pequeños (...)”

En el ejemplo que damos, el presidente se ciñe a un tema aeroespacial al que asume como problema (en este caso el problema es una oportunidad que se extrae del desarrollo industrial aeroespacial de EEUU, y la plantea como objetivo de gran visión).



50 Ver Tema 2, Cuadro comparativo.

51 Buenos Aires Argentina, 1999 ([www.global-latino.com](http://www.global-latino.com), [celgypglobal-latino.com](http://celgypglobal-latino.com))

52 El concepto del autor sobre pronóstico normativo es homólogo al de prospectiva que usamos en este escrito.

El problema es contrastado con la imagen objetivo. Se efectúa un descenso imaginario desde el objetivo de gran visión hacia el presente, perfilando los obstáculos que habrán de conjeturarse como posibles – condiciones que en cada etapa del descenso se requieren para anteceder a la imagen objetivo – y que luego deberán superarse en el trayecto de regreso hacia el horizonte deseado (la vuelta al futuro). Se realizan entonces, hipótesis de las modalidades de acción que deberán adoptarse para superar los obstáculos, verificando la resistencia que podrán hacer los obstáculos desde una perspectiva de movimiento ascensional hacia la imagen objetivo.

De allí se infieren los diferentes pasos, simultáneos o sucesivos, que habrán de encadenarse para arribar a la situación objetivo; vale decir, la trayectoria: la secuencia “en cadena” de situaciones problemáticas y proyectos que se instrumentarán (condicionalmente) entre la situación inicial y la situación objetivo.

La serie de interrogantes que se abre paso a paso, desarrolla y anticipa los problemas y sus posibles soluciones, estableciéndose un conjunto de nudos críticos, frentes de ataque, apuestas estratégicas y operaciones destinadas a alcanzar los objetivos.

### 1.1. Referencias direccionales y escenarios

La visión, misión, objetivos y metas constituyen referencias direccionales dado que todos ellos perfilan, para el actor social que planifica, el futuro que se pretende alcanzar, sintetizando en ellos expectativas, motivaciones e intencionalidad que son las que dan sentido a sus acciones. Los escenarios participan del diseño del futuro posible a través del concurso de la acción simultánea de múltiples actores y direccionalidades.

#### Visión

El objetivo de gran visión o imagen objetivo es, como ya anticipamos, un espacio referencial, una idea-fuerza que se ubica en un horizonte temporal lejano y describe una situación futura deseada en condiciones ideales. Es también denominada visión.

Como objetivo idealizado (desideratum) la visión expresa en forma óptima la situación que se desea alcanzar. En él están presentes las condiciones externas e internas - del contexto y de la organización - anheladas por el actor social en su máxima expresión. Es un modelo aspirativo que puede convocar, junto con la expresión de los valores, a la mística de la organización. La visión nos indica hacia donde tenemos que orientarnos.

“(…) donde no hay visión los hombres caen en la barbarie y el caos”, (Salomón, Aforismos, 29,18).

Pero este sueño junto a la fuerza que imprime a la propuesta imaginaria de un futuro deseado, obliga al acto concreto de comparación *de lo que es y se hace con lo que debería ser y por tanto, debería hacerse*, y programar los cambios situacionales que apunten al deseo.

## VISIÓN

Ese es el espacio de la visión, de la utopía. Es una idea-fuerza que contiene la combinación óptima de los valores, deseos e intereses del actor social. Es la última instancia de los “para qué” y los “por qué”, donde se unen los principios y los valores compartidos por la organización dándole sustancia a los fines.

Constituye una construcción de una imagen objetivo en la que están presentes las expectativas optimizadas de la organización: sintetiza el conjunto de los valores básicos, los principios filosóficos y axiológicos, los fines últimos de la organización.

La visión es el sueño en estado de vigilia que tiene la organización y que será su guía en la acción. Este ideario a alcanzar posibilitará la tarea de reflexión prospectiva. Un volver sobre el presente para estructurar la acción hacia el futuro deseado como paso previo a la definición de estrategias, políticas, cursos de acción y sus mecanismos instrumentales (programas, proyectos, presupuestos). La definición de la visión acompaña al proceso de planificación estratégica desde los comienzos de su ejercicio.

## Misión



En la investigación de problemas que se realiza en el análisis situacional el análisis de la misión y de su congruencia con las actividades que desempeña la organización, forma parte de la reunión de información básica.

La misión de la organización está presente en el proceso de planeamiento estratégico como un elemento conceptual al que habrá de recurrirse para efectuar comparaciones entre lo que formalmente es la organización y lo que la organización en realidad *es y hace*. Plasmada en un instrumento jurídico-administrativo, la norma de creación, que define el producto o servicio que la institución deberá brindar a la comunidad o a un segmento de ésta, la revisión de la misión constituye una herramienta importante para evaluar la vigencia de la normativa ante los cambios situacionales acontecidos y los desvíos entre su enunciado y el accionar del organismo.

El enunciado actual de la misión debe ser contrapuesto al de la misión deseada, para identificar la brecha existente entre ambos enunciados lo que, aunque observado desde la perspectiva jurídica, una de los múltiples enfoques desde los cuales puede observarse a la organización, finalmente se trasladará de alguna manera a la actuación del organismo, ya sea obstaculizando la legitimidad jurídica de la organización o demandando sucesivas adecuaciones de su estructura normativa y presupuestal. El hecho de haber sido definida en un marco temporal anterior, establecida para dar respuesta a condiciones de coyuntura en el proceso histórico, la misión puede no expresar lo que actualmente requiere *ser y hacer el organismo* o lo que realmente hace, y en consecuencia, demanda de una adecuación conceptual que se traducirá en modificaciones en el plan, el presupuesto, el uso de recursos y la generación de productos institucionales.

### *Recapitulemos algunos aspectos de la misión...*

La misión, entonces, es lo que la organización **es** conforme con sus bases constitutivas (jurídicas, administrativas, etc.) y con las atribuciones que ha ido incorporando a su quehacer ante el cambio de las situaciones y con las decisiones que fueron modificándola.

Implica un análisis de los antecedentes jurídicos y organizativos: el desarrollo histórico institucional, los propósitos originales que le dieron vida, la estructura formal (normas) y la estructura informal (real), las actividades que fueron incorporándose a la misión original y, adicionalmente, otros antecedentes que permitan caracterizarla para quebrar las **lecturas rutinarias** sobre su “razón de ser”, lo que la “entidad es”, “hace” y “no hace”.

Tiene además, carácter autorreferencial lo que implica una reflexión sobre el “sí mismo” que efectúa la organización cuando se dispone a explicar su realidad.

### **Valores Compartidos**

El ejercicio de construir la visión y ser contrastada con la misión, en sus variantes actual y futura, produce una conceptualización de los valores y de la cultura organizativa. Los valores refieren juicios o criterios de aceptación común sobre la realidad en el seno de la organización. Es el conjunto de modos habituales de percibir y actuar de una organización ante los desafíos con que se enfrenta cotidianamente.

*“... Un diseño idealizado es la formulación de los fines a los que la planeación se debe dirigir. Es una formulación holística de un sistema de fines, no es una simple lista de elementos independientes. Debido a esto, proporciona un objetivo hacia el que el resto del proceso de planeación trata de acercarse lo más posible. Los ideales incorporados al diseño idealizado son los valores últimos hacia los que trata de aproximarse éste”... R. Ackoff (ob.cit.)*

Estos valores configuran una matriz normativa de conducta que delimita la selección de problemas y prioridades y en consecuencia, el arco de decisiones posibles frente a un hecho.

**“Mística**, en definitiva, es **direccionalidad**. Es un vector de fuerza en lugar del efecto Túpac Amaráu donde todos tiran para cualquier lado y descuartizan la empresa (...) Mística es el alma de las empresas (...) Mística es la cultura (...) Mística es el equipo. Los valores son **el alma de una cultura** y los héroes son ese alma encarnada en sujetos reales que juegan un rol místico en la vida empresarial. Los héroes son la personificación de la cultura. La **cultura** de una compañía es (...) el resultado de cuatro factores principales: los **valores y creencias** de la alta dirección; la **historia** de

la empresa; los **factores críticos de éxito** (...) y la **estructura y sistemas** de dirección”<sup>53</sup>

## Objetivos

El objetivo es la definición del futuro pretendido. Es el “blanco de la acción” que permite organizar los medios hacia un “lugar” futuro - puerto de llegada- que ha sido seleccionado y que convoca los esfuerzos por lograrlo, en un período establecido de tiempo, una etapa, que habrá de permitir el recálculo de la acción, el análisis de los desvíos de la trayectoria prevista y las acciones que se consideran necesarias para alcanzar nuevas situaciones objetivos. Su consecución habrá de ser un momento, aunque importante, provisorio en la vida de la organización.

El objetivo, en uno de los campos de la organización, se deduce tanto de la misión, que delimita la razón de ser del organismo, como así también de la visión, que regula desde un plano holístico los valores de la organización. La redefinición de los objetivos, del mismo modo que la redefinición de la misión, requiere la realización del análisis de la problemática de la organización, a partir de la cual es posible enunciar los objetivos y establecer las responsabilidades de los distintos niveles de conducción en su cumplimiento.

El objetivo es un “lugar” pragmático a conquistar – el paso final de una secuencia provisorio de acciones- para la prosecución hacia otros *objetivos ideales* sin los cuales aquél perdería relevancia, continuidad y representatividad de la permanente *acción intencional* de los actores sociales. La visión enmarca las acciones permitiéndoles la medición de la congruencia entre las decisiones del presente en su relación con la imagen objetivo futura.

Constituye la contracara de un problema: si el problema es el conjunto de componentes que “hacen” negativa una situación, el objetivo es el enunciado en estado positivo del problema; aquello que debe ser alcanzado para superar las carencias enunciadas en el problema.

Al problema ya lo hemos definido como una brecha entre la situación deseada y la situación actual, distancia que produce una sensación de carencia, incompletitud o ausencia.

El objetivo es la respuesta idealizada y revertida en estado positivo del problema. *Idealizada*, porque se trata de una situación *no real* sino que es una aspiración o logro pretendido del actor social. *Revertida en estado positivo* porque la enunciación de carencias e insatisfacciones se reconvierte mediante su enunciación en términos afirmativos. Problema y objetivo son, entonces, conceptos antitéticos cuya enunciación metódica y sistemática posibilita la configuración de un marco referencial denominados árbol del problema y árbol de objetivos.

El plan opera como puente entre el problema y su superación y es a través de él que se articularán las estrategias, operaciones y acciones destinadas a alcanzar la situación deseada.

---

53 Alberto Levy y Alberto Wilensky. *Cómo hacen los que hacen.:Claves empresarias para la Argentina compleja*, Editorial Tesis, 6° Edición, 1989, Argentina.

## Metas y Programas

Las metas, por su parte, son instancias intermedias de la acción, objetivos intermedios que estructuran temporal y espacialmente la acción. Son también referencias ideales que deben a su inexistencia actual (designan un estadio futuro) su eficacia como dispositivos de convergencia de energías, de distribución de responsabilidades y de monitoreo del rumbo y la eficacia alcanzados por la organización.

La meta es un indicador de resultados en el momento de la evaluación del camino recorrido y de los logros alcanzados. Constituye un “puerto transitorio” – un mojón- de llegada: indica el tramo recorrido y la distancia que habrá que recorrer en el tránsito hacia los objetivos.

En esta condición la meta es un objetivo, en términos lógicos, de menor extensión y mayor comprensión, a través del cual es posible medir el escalonamiento hacia los objetivos y la distancia temporal y espacial para alcanzarlos. Constituye un *hito provisorio* de la marcha establecida en los programas de acción.

Los programas traducen en tiempo y espacio, en recursos requeridos y organización, los afanes del organismo. Sistematizan los cómo, con cuánto y con quiénes habrá de desarrollarse las acciones, evalúan y ordenan los procesos y los recursos y establecen la sucesión temporal de los objetivos. Constituyen un *modelo operacional*.

## Construcción de Escenarios

El concepto de escenario procede del teatro y ha sido incorporado al vocabulario del planeamiento en la década del 60 y difundido por Herman Kahn, en sus primeros trabajos de prospectiva. Incorporado al planeamiento estratégico tiene por finalidad establecer referencias de situaciones futuras posibles para programar iniciativas y respuestas del actor que planifica.

Escenario es el lugar de la puesta en escena de la interacción entre el actor social y el entorno: el plan es el texto y el escenario, el contexto del plan. Es definido también como el espacio significativo donde se sitúan los planes de los diferentes actores sociales y el plan propio. Este marco - escenario o contexto- establece las condiciones que están fuera del control del actor que planifica y donde deberá desarrollar su plan y describir los resultados posibles de su acción –su texto-.

Los escenarios son formulaciones conjeturales de situaciones posibles donde se combinan elementos invariantes, variantes y opciones que se desarrollan (ver definiciones más adelante) en la trayectoria que va desde la situación actual hasta la situación objetivo. Consiste en imaginar modelos de situaciones futuras, su evolución en un horizonte de tiempo determinado y las respuestas posibles a las interferencias intencionales que pueden provocársele para promover los cambios situacionales deseados. Así el escenario es el conjunto de condiciones hipotéticas y supuestos donde se sitúa y opera el plan.

La razón de ser de los escenarios es reducir la incertidumbre del porvenir previendo y anticipando *modelos de situaciones futuras* de mayor o menor dificultad

para el cumplimiento de los designios propios. La conformación de estos modelos permite simular el comportamiento de determinadas variables condicionantes en una secuencia de estados sucesivos de evolución alternativa, a través del tiempo, para prever y preparar en forma conceptual las iniciativas y respuestas para afrontarlos.

Los escenarios deben ser revisados y reestructurados conceptualmente en forma constante, de acuerdo con los cambios situacionales que se vayan presentando. Son herramientas valiosas para la identificación de circunstancias que pudieran presentarse a la organización y para la combinación de operaciones destinadas a que entonces, se realice –mediante el plan- su mejor manejo posible.

Esto significa que el plan es elegido por los actores pero ellos no pueden elegir los escenarios – el contexto- donde los realizarán, lo que exige de los actores la utilización condicional de las alternativas previstas para responder a las diferentes circunstancias posibles.

En el diseño de escenarios, se trata de combinar variantes (variables fuera de control de la fuerza propia) con opciones (variables bajo el control propio), de modo que las opciones representen conjeturas sobre la organización de la fuerza propia para superar las restricciones y avanzar en la dirección de la situación objetivo.

Para la **construcción de escenarios** deben tomarse en cuenta las siguientes categorías:

1. **VARIANTES**, es decir variables que están fuera de control del actor y fuera de su capacidad de predicción. Las *variantes*, vistas desde su campo situacional por un actor determinado, pueden estar conformadas por :
  - ✓ los planes, operaciones y acciones de los otros actores que los producen y controlan, y
  - ✓ las circunstancias fuera de control para el conjunto de actores sociales.

Las variantes son situaciones posibles que pueden ser producidas por la acción de otros actores sociales, de las fuerzas sociales o por la confluencia de un complejo de circunstancias, que no ha sido creada por el actor social que planifica pero que se presenta a él como datos de la realidad donde debe operar mediante el trazado de su propia trayectoria. Este actor social, entonces, planifica calculando la probable ocurrencia del evento o imaginando sus características, pero no tiene la posibilidad de escoger o elegir la direccionalidad de las fuerzas del contexto. Puede prever y preparar respuestas más no puede escoger su acontecer ni su desarrollo.

2. **INVARIANTES** o **CONSTANTES**, es decir variables que están fuera del control del actor pero para las que existe capacidad de predicción. Las constantes de una situación son aquellos aspectos estructurales que caracterizan una sociedad: valores esenciales, regulaciones sobre la propiedad y sus formas de acumulación; distribuciones básicas del poder y de la libertad; regulaciones de acceso al conocimiento y la información, a priori culturales, etc. Constituyen las reglas del juego social que establecen lo permitido y lo prohibido. El concepto de constante no significa que una situación global y sistémica no cambie, sino que exige la concurrencia de múltiples factores para que este cambio sea posible.

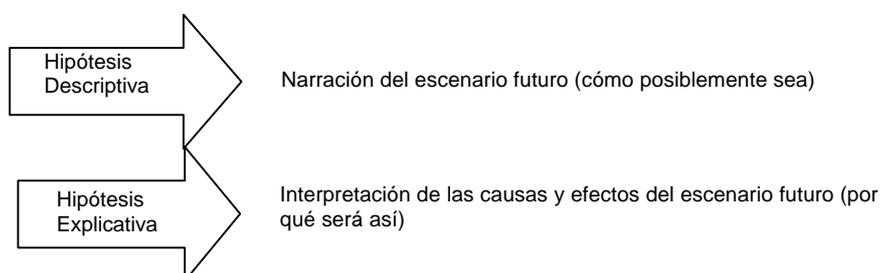
3. **OPCIONES** son una respuesta a la ocurrencia hipotética de las variantes y, por ello, las primeras si bien son elegibles por el actor, su decisión está condicionada por su eficacia en el contexto que ofrecen las variantes. Las variantes y las opciones no son independientes. La opción es la capacidad de decidir - por parte de un actor social- un camino entre varios que son excluyentes. Las opciones pueden ser de mayor o menor libertad. Cuando una opción está condicionada a la ocurrencia de un fenómeno que no es controlado por el actor social se la denomina opción condicionada. De este modo la libertad de elegir un camino en una trayectoria está subordinada a que ocurra una situación probable pero incierta.
4. **SORPRESAS** , es decir variantes de muy baja probabilidad de ocurrencia, tan baja que cuando ellas ocurren somos sorprendidos.
5. **TENDENCIAS O PROPENSIONES**: comportamiento previsible de variables a largo plazo. Las tendencias o propensiones son la probabilidad de ocurrencia de uno o un grupo de fenómenos que están fuera del control del actor social y que se producen por un entramado de factores. Ejemplo: la propensión al crecimiento caótico de las zonas urbanas; la tendencia al crecimiento poblacional de los sectores más postergados de la población; etc.

## DISEÑO DE ESCENARIOS

El diseño y elaboración de escenarios es un ejercicio de imaginación acerca de futuros posibles. Es la construcción de hipótesis (o modelos básicos del comportamiento futuro) de la estructura que tendrá el escenario en un horizonte de tiempo determinado. El escenario es una conjetura que representa a los fenómenos que pueden acontecer y de sus conexiones de causa y efecto. (hipótesis descriptiva y explicativa).

Esta herramienta permite reflexionar sobre futuros alternativos como un medio para establecer estrategias y cursos de acción opcionales.

El diseño de escenarios se compone de ciertas hipótesis sobre la situación futura de los actores y factores en juego. El alcance del análisis puede ser internacional, nacional, local, regional, provincial, etc. y la escala temporal de un mes, un año, cinco años, diez años, etc.



Este debe hacerse situándose como actor en cada uno de ellos, “viviendo” el escenario.

La descripción del escenario a través de una narración deberá incluir detalles significativos que permitan relacionarlos y distinguirlos entre sí. Cada escenario estará constituido por un conjunto de rasgos distintivos; una combinación singular y propia de características.

## 1.2. Los pasos del momento normativo

En el momento normativo del plan el actor social analiza los escenarios posibles, define las motivaciones de los distintos actores sociales relevantes, establece la situación objetivo propia y efectúa el relevamiento de las homólogas de los otros actores sociales, define las opciones y las operaciones con las que enfrentará los problemas y los nudos críticos y selecciona una estrategia, que más tarde someterá a pruebas de confiabilidad y factibilidad.

En cada escenario se hace una gran apuesta. El plan, como conjunto de operaciones que se propone realizar el actor en un determinado escenario, hace apuestas sobre sus resultados. Para el tratamiento de las sorpresas prepara también planes de contingencia, que reduzcan su ocurrencia en su carácter de tales o preparen a la organización para estar presta para darles respuesta.

Al árbol de problemas establecido en el análisis situacional, se contrapone el árbol de las situaciones objetivo que se completa con el árbol de apuestas que se presentan como opciones críticas que dan respuesta a los nudos críticos de los problemas (ver Apéndice metodológico del tema 5).

El momento normativo constituye una fase de fijación del patrón de direccionalidad que habrá de regular las decisiones y las acciones de la organización. En esta fase quedan establecidos los valores, por medio de su conceptualización y compromiso, y las finalidades generales de la acción –el programa direccional-

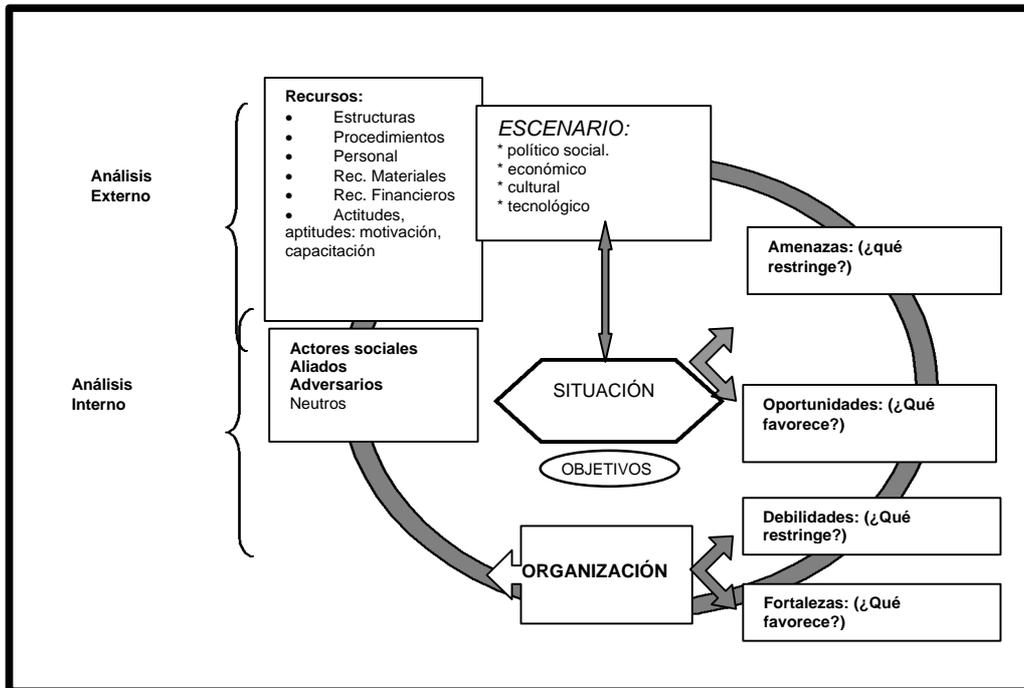
Recapitulación: el análisis de situación del momento explicativo consistió en:

1. Identificación y selección del problema
2. Descripción del problema
3. Diseño del flujograma situacional
4. Identificación de nudos críticos
5. Diseño del árbol del problema
6. Análisis de la relación actores recursos y determinación del control de recursos de los actores sobre los nudos críticos (ver Ampliación metodológica del ítem 4);

En la fase normativa se contrapone la misión futura a la misión actual, desarrollada durante la apreciación de situación, y se define la Visión.

Describir la misión actual y futura

- Establecer el objetivo de gran visión (VISIÓN).
- Describir los valores de la organización.
- Desarrollar el árbol de objetivos (en correspondencia con el árbol de problemas).
- Diseñar las operaciones para alcanzar los objetivos



## Resumen 5

### **Diseño del deber ser: respuesta idealizada del problema.**

Esta fase implica establecer la misión presente y futura, la visión, describir los valores organizacionales, desarrollar el árbol de objetivos y diseñar las operaciones para alcanzar esos objetivos. En esta etapa se define el futuro deseado, el “deber ser”.

El momento normativo es una fase de planeamiento estratégico conformada por un conjunto de actividades de reflexión. Es una imagen en la que se proyecta el futuro con la intención de materializarlo. Este momento diseña el contenido propositivo del plan en contraposición con los problemas relevados en la situación inicial.

En este momento del diseño normativo, el actor social que define la contracara a la situación problema, parte desde su propio conjunto de factores previos constitutivos de su percepción: ideología, cultura, intereses, etc.). Todos estos componentes conforman un sistema modelizante que actúan como selectores de problemas y determinan los fines a largo plazo.

### **Referencias direccionales y escenarios**

El objetivo de gran visión es una idea fuerza que se ubica en el tiempo futuro. Es un modelo aspirativo, referenciado en un contexto específico, que combina los valores, los deseos y los recursos para lograr los fines últimos de la organización.

Los valores están constituidos por los modos de percibir y actuar de la organización. Los objetivos son aquellas situaciones deseadas a las que se dirige la organización, permitiendo así organizar los medios para lograrlos. Los objetivos están enmarcados tanto en la visión como en la misión. El objetivo expresa la superación de los problemas que puedan surgir en la organización: es la respuesta idealizada y el problema revertido a un estado positivo, es una situación ideal a alcanzar.

Las metas son fases intermedias de acción, son indicadores de resultados de los objetivos propuestos. Constituyen objetivos particulares, convirtiéndose así en puntos de llegada provisorios de los programas de acción. En este sentido, los programas establecen en tiempo y espacio, en recursos necesarios y en organización, los objetivos del organismo.

La construcción de un árbol de objetivos permite establecer los objetivos en función de su jerarquía y orden de procedencia. Esta construcción es una respuesta en positivo al árbol de problemas. De esta forma, los objetivos son la base de la estrategia y de las acciones de la organización en el contexto.

El análisis de la cultura y los valores organizacionales permite formar los patrones de comportamiento, contextualizando la acción de los actores sociales. A partir de esta construcción, se puede propiciar la unidad de concepción y acción.

El concepto de escenario se incluye en el marco del planeamiento estratégico, pues de este modo se establecen situaciones referentes en el futuro. Mientras el plan es el texto, el escenario es el contexto.

Los escenarios son formulaciones conjeturales de situaciones posibles donde se combinan elementos invariantes, variantes y opciones. Los escenarios deben ser revisados y reestructurados conceptualmente en forma constante, de acuerdo con los cambios situacionales.

### **Las fases del momento normativo**

En este momento el actor social analiza los escenarios posibles. Cada escenario es el espacio de una apuesta: el plan es aquí un conjunto de operaciones que se propone realizar el actor. Aparecen los planes de contingencia.

Este momento se constituye en una fase de fijación del patrón de direccionalidad que regulará decisiones y acciones.

## **Glosario 5**

**Meta:** instancia intermedia en la consecución de los objetivos.

**Objetivo:** pretensión de alcanzar ciertas situaciones deseadas. Está fuertemente relacionado con los fines últimos de la organización.

**Problema:** expresión consciente de un conjunto de síntomas de incompletitud, falencia o incapacidad.

**Programa:** expresión que traduce temporal y espacialmente las necesidades organizacionales requeridas para la construcción de los objetivos.

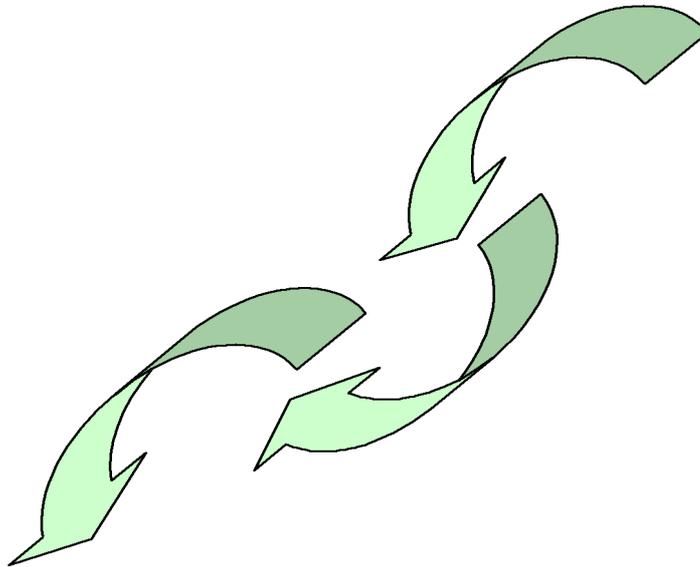
**Valores:** juicios o criterios aceptados comúnmente acerca de la realidad en el marco de la organización.

**Visión:** es una idea fuerza ubicada en un futuro lejano relacionada con la situación ideal que se quiere alcanzar.



## Tema 6

### **Momento estratégico. El desafío de la viabilidad** (hacer posible lo necesario)

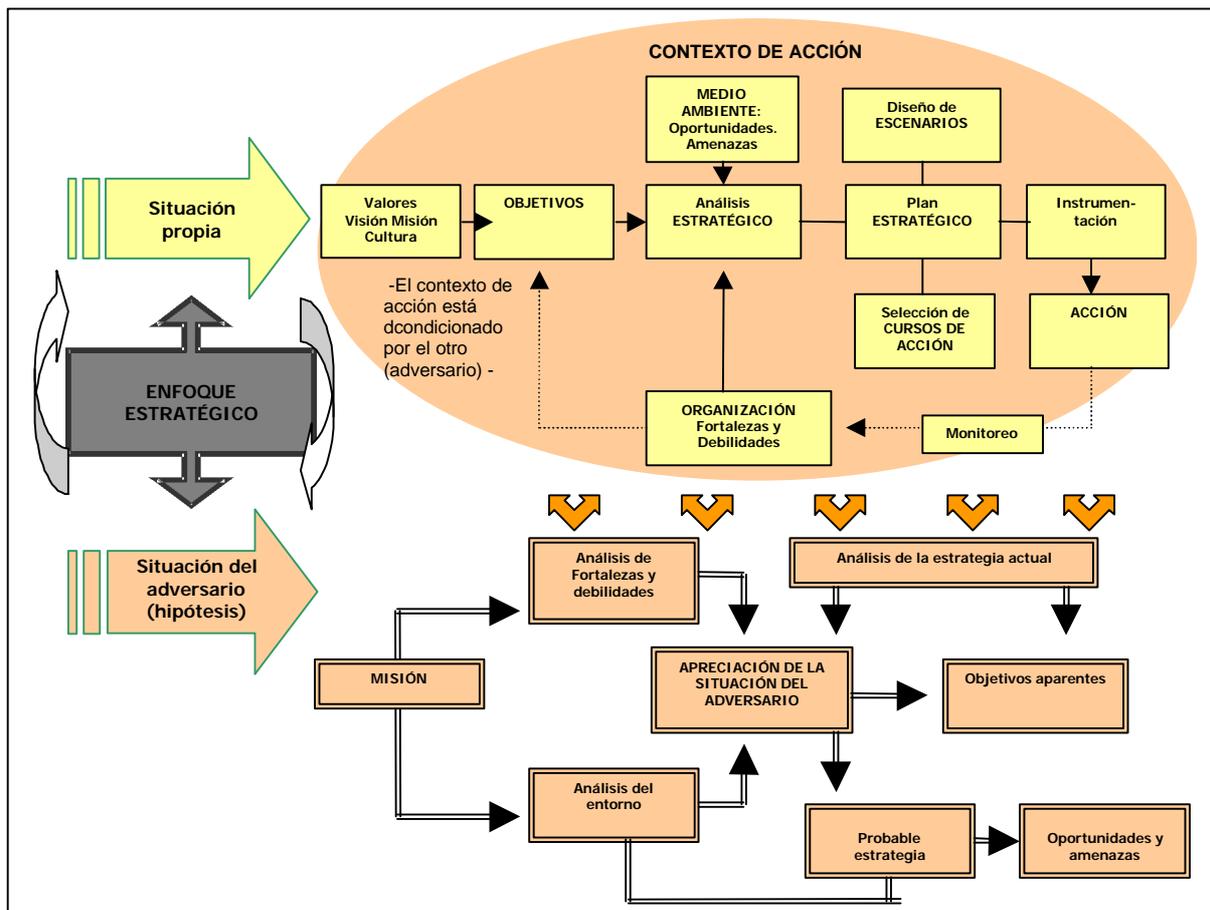


**Objetivos:**

Lo que se pretende con el desarrollo de este tema es que usted cuente con instrumentos concretos que le permitan visualizar los aspectos tácticos y estratégicos en la formulación de un plan.



# Esquema de Contenidos



## El momento Estratégico. El desafío de la viabilidad

“¿Cómo puede un actor que tiene pocos recursos realizar proyectos que exigen muchos recursos?  
Acumulando nuevos recursos, es la respuesta” Carlos Matus <sup>54</sup>

### 1. Análisis y la formulación de la estrategia

Acerca de la **caracterización de la estrategia**, existen posiciones que, por abreviar en raíces filosóficas diferentes, plantean su definición en forma dicotómica bajo los signos determinista o voluntarista. Unos la consideran como “*el arte de lo posible*”, y otros como “*el arte de hacer posible lo necesario*”.

Desde el punto de vista **determinista** son consideradas viables las operaciones que gozan de **condiciones favorables** en la situación inicial. El enfoque **voluntarista** afirma que la viabilidad **debe y puede** construirse en todos los casos.

En el primer caso se adopta como supuesto el carácter fatal e ineluctable de las restricciones y se privilegia el dominio de las circunstancias sobre la intención y la capacidad de modificarlas. En el segundo caso se minimiza el valor de los obstáculos y las restricciones para detener la acción y se exagera, en sus versiones más extremas, el rol de la voluntad.

Sin embargo, si bien la estrategia es el resultado de una elección deliberada, y en esta condición el componente voluntario es dominante, las circunstancias, sobre las que la estrategia regula la acción, son ajenas a la voluntad, tienen un carácter cambiante, son apreciadas desde distintas perspectivas subjetivas (según el ángulo de observación) y condicionan las decisiones a la percepción y valoración subjetivas de los actores sociales sobre las posibilidades de influir sobre la realidad social.

De este modo, el abanico de posibilidades que abre cada coyuntura social a un actor social es tanto un espacio de libertad para decidir, como un espacio de restricciones, en cuyos intersticios deberá optar, abriendo y cerrando, con cada decisión, nuevos abanicos de posibilidades.

La estrategia es entonces, un método de pensamiento que organiza, desde la particular percepción de los distintos actores sociales, clasificando, jerarquizando y valorando los datos de la “realidad” –sus “realidades”- de un modo consciente y calculado y con la impronta de sus intereses e ideología, con vistas a influir favorablemente en el curso de los acontecimientos.

Vista desde esta perspectiva, connota una filosofía - aún cuando lo desmienta la ideología explícita que esgrima el actor- que reconoce al actuar en situación, implícitamente, la incidencia simultánea de múltiples factores dinámicos en la configuración del “hecho” social y la impredecibilidad e indeterminación que esta complejidad social ocasiona en el devenir social.



54 Planificación, Política y Gobierno; ibídem.

De allí que la estrategia sea un método de pensamiento del actor social que busca disponer la fuerza en forma sinérgica y flexible, de acuerdo con la dinámica cambiante de las circunstancias.

Dicha acción sinérgica, combinación armónica y direccionada de la fuerza del actor, tiende a sostener una correspondencia con el medio externo donde es aplicada y con el medio interno (la organización) desde donde se aplica; buscando optimizar la relación de intermediación que realiza con el escenario y la estructura. De allí la necesidad de analizar la viabilidad de los proyectos y operaciones - tanto ex ante como ex post- en un contexto de cambios que reubican los “centros de gravedad de la acción” en *puntos de aplicación* diferentes, obligando a un “recentramiento” de los planes y, consiguientemente, del análisis de la viabilidad de las operaciones para favorecer el tránsito hacia los objetivos por la *mejor* trayectoria.

La evaluación de la viabilidad *ex -ante* refiere al proceso de análisis y los ensayos previos a la acción donde se prevé la conducta estratégica propia y las reacciones favorables o desfavorables del entorno (factores y actores sociales). La *evaluación durante* consiste en un cálculo permanente y sistemático de valoración del espacio de influencia que ocupan las diferentes fuerzas sociales en la relación interactiva organización-escenario. Es un ejercicio de *rearmado conceptual e interpretación* de la dinámica y líneas de tendencia de las fuerzas sociales en la coyuntura. La *evaluación ex -post* es el análisis de los resultados alcanzados en un periodo determinado.

Ahondando en el concepto de estrategia, el general Beaufré la define como “el arte de la dialéctica de fuerzas, o aún más exactamente, el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver su conflicto”<sup>55</sup>. Nada más exacto si se interpreta a esta dialéctica de la fuerza como la relación interactiva que sostiene el actor social con el contexto, aún cuando no medien modalidades litigiosas, de duelo o de enfrentamiento violento o adversarial, como acontece con el criterio puramente militar.

El concepto de fuerza aquí, debe interpretarse como el conjunto de recursos que conforman el patrimonio del actor social, que le otorgan un peso especial en relación con los otros actores sociales y lo predisponen para asumir y articular en forma combinada y alterna los diferentes tipos de estrategia posible: la estrategia de cooperación, de cooptación o de conflicto.

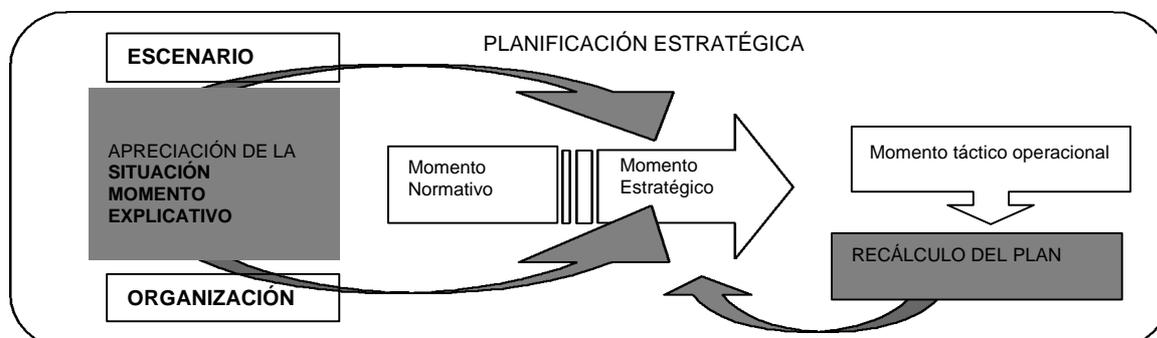
En este marco, cada actor social emprende su relación con un contexto del que participan otros actores sociales, tendiendo a obtener o aumentar su patrimonio político, económico, cultural, tecnológico y organizativo, para lo cual actúa dentro de un programa direccional, compartiendo o compitiendo, colaborando o enfrentándose, por los recursos escasos de poder existentes que le permitan realizarlo.

En este sentido, cada proyecto y operación que realice deberá ser evaluada desde la perspectiva de los impactos positivos o negativos que su pretensión tendrá sobre los otros actores sociales los que, por su propia dinámica de búsqueda de recursos para el logro de sus proyectos, puedan verse afectados positiva o negativamente, por aquella acción.

---

55 Ob.cit.

De allí que, una vez realizado el diseño normativo por el cual el actor social que planifica establece su “deber ser”, deberá someter a pruebas de viabilidad las operaciones *desarrolladas conceptualmente* para cotejar las formas que deberá adoptar para su consecución y el modo de secuenciar en tiempo y forma las operaciones para materializarlo, de conformidad con la relación de fuerzas que surja del análisis.



La relación de fuerzas es, pues, la comparación de las magnitudes del peso que tienen dos o más actores sociales respecto a una o más operaciones; la capacidad de manejo de un conjunto de recursos que identifican su capital patrimonial y la motivación que tienen para su empleo en la coyuntura.

De este modo, el proceso planificador del que surge la estrategia, es una herramienta que comprende el estudio de la viabilidad de los proyectos y las acciones, estableciendo cursos de acción para superar las resistencias y oposiciones que habrán de producirse en la trayectoria del plan hacia los objetivos esperados y, en esta inteligencia, adoptando modalidades que deberán acrecentar las posibilidades de resultados positivos.

La viabilidad es la posibilidad de alcanzar un resultado deseado en un marco de presiones entre diferentes actores sociales que sostienen *objetivos, que realizan proyectos y operaciones* que pueden ser *conflictivos o cooperativos, de conformidad con los cuales deberán seleccionarse estrategias de conflicto, de cooperación o de cooptación.*

La pregunta a que inicialmente deberá dar respuesta es *¿cuáles son las posibilidades de desarrollar el plan?* Sin embargo, este interrogante no cierra sino que abre el ejercicio de preguntas destinadas a obtener la argumentación que guíe al pensamiento en el proceso de relevamiento, identificación y valoración de las condiciones que hagan viable el plan.

En este juego de aproximaciones sucesivas al conocimiento de las condiciones de viabilidad del plan se incorporan interrogantes sobre la viabilidad política, económica, organizativo-institucional, tecnológicos y otros destinados al conocimiento de la viabilidad que simultáneamente tiene la operación conjunta de las dimensiones mencionadas: la viabilidad del programa direccional o sea *del conjunto de proyectos, operaciones y acciones que serán aplicados sobre la situación inicial para alterarla en la dirección de la situación objetivo determinada por el actor social.*

Se trata de someter a las acciones a diferentes pruebas y contrastaciones que permitan determinar la capacidad del plan para alcanzar el objetivo en un contexto de condiciones adversas que resisten y se oponen a su realización; ¿cuáles son? ¿cómo se articulan sus resistencias? Su ejercicio vincula en forma dialéctica nuestro enfoque con el del adversario. Enfrenta las diversas valoraciones: "*¿qué deseo?*" versus "*¿qué desea?*"; ¿qué fuerza puede oponerse a la que voy a desarrollar? ¿Cuáles son nuestras coincidencias? ¿Cuáles nuestras divergencias?

La viabilidad, como capacidad para decidir y consolidar proyectos, refiere a los recursos de poder. *Es posible hacer si se tiene el poder para hacer*. El poder es una relación entre actores sociales desiguales en materia de capacidades de "hacer". Poder, dice Dalamer<sup>56</sup>, "es la relación que se genera entre dos **actores**, basada en la dependencia que existe entre los **finés** de uno y los **medios** del otro (...) En cualquier ámbito, político, económico o militar, cuando se manipulan medios que afectan los fines de otro, se está en condiciones de influir su voluntad, de disuadirlo o de compelerlo a actuar o de hacerlo abandonar o adoptar determinados intereses, según sea la voluntad (interés) de uno. Esta es una manifestación práctica de lo que significa el poder".

En este marco, "*la estrategia no es un cálculo de lo viable. Es el cálculo para construirle viabilidad al plan*"<sup>57</sup>. Esto significa que la viabilidad no es una condición pasiva que se tiene de una vez para siempre. Es, por el contrario, una relación entre lo necesario-deseable, lo posible y la creación de posibilidades que, en este último caso, constituye un proceso destinado a ampliar las capacidades de influencia del actor social mediante el incremento de los márgenes de su *libertad de acción y de su economía de fuerzas*.



De nuevo es Beaufré que, citando a Foch, sintetiza con claridad las definiciones de los conceptos antes mencionados.

"La lucha de las voluntades se reduce, pues, a una lucha por la libertad de acción, tratando cada uno de conservarla y privar de ella al adversario.

Si uno es más fuerte que el adversario, fácil será conservar la libertad de acción empleando tantas fuerzas como preciso sea el fin de paralizar la maniobra enemiga aún conservando bastantes medios disponibles para asestar el golpe decisivo. Pero este caso límite es extremadamente raro. Normalmente hay que saber repartir racionalmente sus medios entre la protección contra la maniobra preparatoria adversa, su propia maniobra preparatoria y la acción decisiva. Este reparto óptimo es lo que la estrategia clásica llama *economía de fuerzas*.

De suerte que el análisis del esquema de la lucha en términos abstractos se reduce sintéticamente a la fórmula siguiente: "*alcanzar el punto decisivo merced a la libertad de acción conseguida mediante una buena economía de fuerzas*"<sup>58</sup>

56 Dalamer y otros Estrategia, Teoría y Práctica, Instituto de Publicaciones Navales, 1998,

57 Matus Carlos, Guía Teórica, 1992.

58 Gral. Beaufré. Ob.Cit.

O, al decir de Dalamer en la obra citada, “ (...) **La libertad de acción** es el poder que dispone un actor sobre los otros; es decir, refleja el grado de influencia que un actor puede ejercer sobre los demás en razón del poder de que dispone. (...) *viceversa*, la **vulnerabilidad** representa el grado de poder que tienen los demás actores sobre uno, y se refiere a la medida en que nuestros fines pueden llegar a ser afectados, de algún modo, por la acción de los medios ajenos”.

El análisis involucra, en consecuencia al menos cinco procesos:

1. **Conocer el poder en juego:** Una indagación acerca del poder de los actores sociales y los factores que favorecen, obstaculizan o impiden la libertad de acción que permitiría el ascenso hacia la situación objetivo e implica, como ya se dijo, las capacidades del actor social frente a los otros actores sociales, el control de los recursos críticos que exige el juego y que pueden ser instrumentados por cada actor social en la esgrima estratégica.
2. **Identificar operaciones y actores conflictivos:** La elección de la estrategia supone un análisis de las motivaciones que permita definir la alineación de los actores con relación a las operaciones e identificar las operaciones y actores conflictivos.
3. **Analizar recursos críticos:** El paso siguiente de la reflexión estratégica consiste en el análisis de los recursos críticos que corresponde a cada problema. El análisis de los **recursos críticos** precisa los recursos cuyo control es necesario para producir u obstaculizar la producción de las operaciones del plan.
4. **Determinar quien controla los recursos:** El análisis se orienta luego a determinar que recursos críticos están bajo el **control del actor social** que planifica y que viabilizan la realización de operaciones, los que están bajo **control compartido** con otros actores sociales que pueden participar de valores, intereses, ideas o aspectos afectivos comunes y con los cuales es posible y deseable realizar alianzas estratégicas que permitan construir viabilidad a los proyectos previstos y los que se alinean bajo otros actores sociales adversos al proyecto o sea **fuera del control** propio o compartido.
5. **Precisar el peso de cada actor social:** Realizado el análisis de los *recursos críticos* involucrados en el desarrollo del plan, será necesario precisar el **peso** de los diferentes actores sociales que son afectados y/o participan en forma directa o indirecta en la producción u obstaculización del plan. El peso de un actor social es el conjunto de elementos que componen sus capacidades de acción y que permiten valorar sus atributos en el “teatro de operaciones”.

De esta manera la situación propia es enfrentada en un juego imaginario a la del oponente: Valores y misión propias en relación con el otro. Oportunidades y amenazas, fortalezas y debilidades propias en vinculación con las del competidor u oponente; diseño de escenario y cursos de acción propios, contra los conjeturados del adversario.

La viabilidad prevista e imaginada de las operaciones propias se despliegan interactivamente con la fuerza imaginada de la posición y el despliegue ajenos. Es una evaluación *del peso relativo de las fuerzas* que se oponen y las capacidades propias y

de la versatilidad de ambos para incorporar “fuerza” a cada proyecto a través de operaciones de alianzas, colaboraciones, presiones, imposiciones, etc.

Este análisis implica interrogarse acerca de ¿qué recursos controlan y cuáles pueden llegar a controlar los actores sociales en la producción de acciones?; ¿cuáles son las vulnerabilidades institucionales y personales de los actores sociales en el juego?, ¿cuál es el código operacional del actor social o las respuestas que, de acuerdo con los rasgos sobresalientes y reiterados de su historia particular, dará ante la aparición de determinadas circunstancias?, ¿cuáles son sus compromisos expresos y los límites éticos que restringen su toma de decisiones?

En este balance el análisis debe incorporar el estudio de las **trayectorias**. Las trayectorias son la secuencia de operaciones que se encadenan entre la situación inicial y la situación objetivo y que son seleccionadas por el actor por su eficacia para encaminar las diferentes acciones subsecuentes en el proceso de ascenso hacia los objetivos.

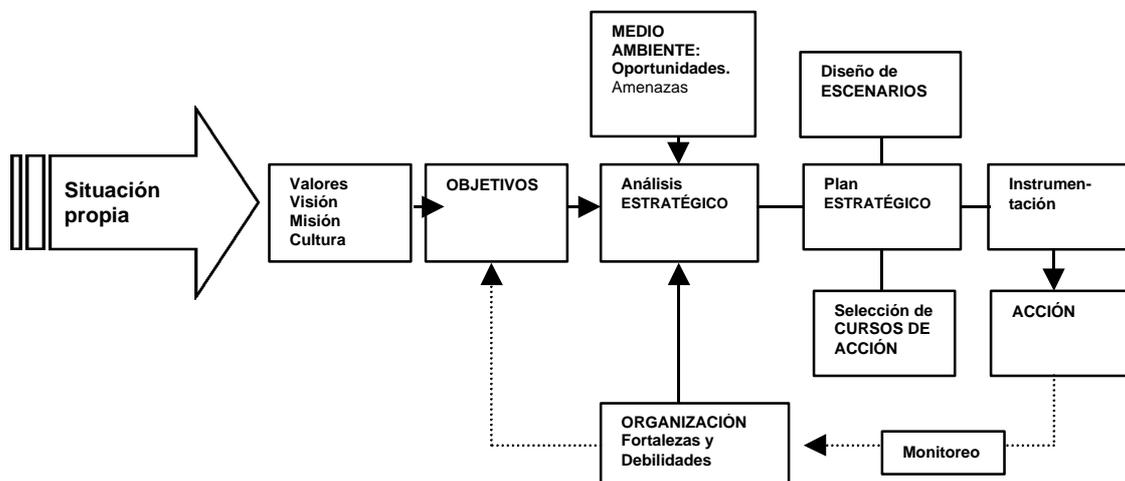
La trayectoria central, dominante de las demás, es la que se denomina “curso de acción”, y constituye la secuencia elegida y privilegiada por el actor social en el orden temporal para el desarrollo de las operaciones hacia la situación objetivo de acuerdo con las restricciones de secuencia que la realidad impone a su elección.



La selección de la trayectoria supone un procedimiento de elección similar a la valoración y clasificación de los escenarios: se establecen con base en los criterios de *peor, mejor e intermedia*. Es una desagregación temporal de las operaciones y acciones en escenarios secuenciados hipotéticamente en el tiempo.

La selección de la trayectoria deberá cumplir con los requisitos de:

- aumentar la fuerza propia y disminuir la del adversario,
- inferirse de mayores probabilidades de éxito y de menor vulnerabilidad,
- ser menos costosa,
- permitir la prevalencia de ventajas sobre las desventajas de las demás.



En el análisis de viabilidad se combinan algunos análisis que refieren a las motivaciones o deseos del actor, el interés por un proyecto u operación, el peso o la capacidad de presión de un actor para el desarrollo de operaciones para alcanzar objetivos u obstaculizar oponentes.

El **peso o la capacidad de presión** para decidir en el campo de algunas de estas variables (en los ámbitos político, económico, cognoscitivo y organizativo) se vincula con la viabilidad de *decidir, operar y lograr la permanencia* del proyecto pretendido. Las preguntas relevantes en este caso son: ¿existe la capacidad política para producir el proyecto político? ¿podemos hacerlo?; ¿existe o tenemos la capacidad de operar correctamente el proyecto?; ¿podemos mantener la permanencia de la operación?

Por ejemplo: puedo decidir la toma de las Islas Malvinas, considerando que no habrá apoyos de EEUU a Inglaterra y poca voluntad de lucha por parte del Reino Unido con relación a ellas, y luego no controlar el desarrollo del juego por el deficiente análisis situacional realizado y la consecuente pérdida del control real de las variables en juego.

En este marco se amplía la definición de la estrategia como la capacidad de decidir, de hacer y de sostener lo efectuado en forma estable o con relativa permanencia. Se trata de un reconocimiento de la capacidad propia de decidir y consolidar los proyectos del plan y de una disposición o *despliegue de la fuerza propia* consecuente con el análisis realizado.

El análisis de viabilidad recupera para el momento estratégico el material analítico desarrollado durante el momento explicativo en la medida que se orienta a determinar *cómo explica* la realidad el actor que planifica y cómo los otros actores, con vistas a establecer las posibilidades de complementación de espacios direccionales, valores y operaciones para la definición de la estrategia a adoptar.

Si el valor de los problemas es coincidente para determinados actores sociales existe la posibilidad de acordar entre ellos para aumentar la viabilización del proyecto cooperativamente. En cambio, cuando la atribución de valor a los problemas es de diferente signo el **potencial estratégico** tiende al conflicto.

El producto a obtener de la fase de análisis y formulación de la estrategia es:

la selección de objetivos y cursos de acción,

la trayectoria o el escalonamiento secuencial de acciones de acuerdo con los escenarios caracterizados y

las operaciones estratégicas fundamentales a desarrollar (negociación, colaboración, enfrentamiento, etc.)

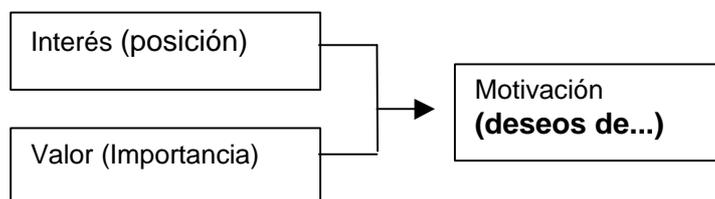
El planeamiento operativo establece la secuencia más adecuada de las operaciones seleccionadas para el plan. Finalmente el “deber ser”, luego de realizados los esfuerzos de construcción de viabilidad, abrirá paso al “puede ser”.

## 2. Esquemas propuestos por la planificación Estratégica Situacional para el análisis estratégico

Los que se exponen seguidamente son esquemas gráficos que permiten sistematizar la información sobre las capacidades de los actores sociales y el grado de gobernabilidad y control sobre el plan y las operaciones de la estrategia. Su gran utilidad no impide que los estudiosos del tema puedan adoptar diseños diferentes para enriquecer la percepción y comprensión de tan apasionante tema.

### 2.1. Motivación (deseos de...)

La motivación responde a:



#### 2.1.1. Interés por una operación

Posición que el actor asume en el juego o define frente a cada operación o jugada. El interés se expresa como apoyo (+), rechazo (-), indiferencia (0) (con el significado no tiene posición definida) e indiferencia táctica (00), con el significado “no estima oportuno expresar su posición”

Matriz de intereses de los actores

	OPERACIONES			
	OP1	OP2	OP2	DOP 4
<b>Actor 1</b>	+	+	+	+
<b>Actor 2</b>	-	-	+	-
<b>Actor 3</b>	+	-	-	-
<b>Actor 4</b>	+	+	0	0

#### 2.1.2. Valor de una Operación

Importancia que el actor le asigna al plan y a las operaciones en juego: es relativa a la relevancia que tienen el plan y las operaciones en la consecución del programa direccional. El valor lo califica el actor en la escala siguiente: muy alto (+A), alto (A), medio (M), bajo (B) y muy bajo(+B). Con esa información se construye la Matriz de Valores. El 0 supone que no se le asigna valor alguno.

Matriz: actores – valor de las operaciones

	OPERACIONES			
	OP1	OP2	OP2	DOP 4
Actor 1	A	A	A	A
Actor 2	A	A	B	A
Actor 3	M	A	A	A
Actor 4	M	A	0	0

La combinación del interés y el valor expresa la motivación del actor frente al plan y las operaciones.

## 2.2. Afinidades y Rechazos Entre Actores

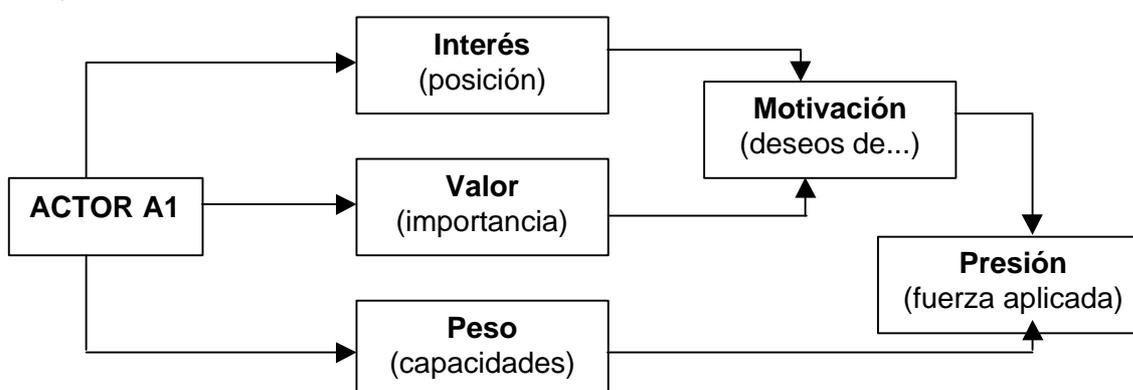
Presenta una especie de sociograma de los actores sociales donde se producen los fenómenos de atracción, rechazo o indiferencia, que puede ser relevante a la hora de analizar las decisiones de los líderes políticos. Como lo señala Matus “la enemistad visceral o la amistad irrestricta entre los líderes políticos explica a veces más que sus posiciones sobre los planes de competencia”.

El signo (-) significa rechazo, el signo (+) indica empatía o afinidad, mientras el signo (0) indica indiferencia o desconocimiento mutuo. Las letras A, M, Y B indican la intensidad con que se manifiesta la afinidad o el rechazo. Así, A= alta, M = media, y B = baja.

	actor A1	actor A2	actor A3	actor A4
Actor 1		-A	0	+A
Actor 2			+B	+M
Actor 3				-B
Actor 4				

## 2.3. Presión

De la combinación del peso de un actor, mucha o poca fuerza, con la motivación, se puede deducir el concepto de presión, es decir a la fuerza realmente aplicable para apoyar o rechazar una operación.



VECTOR DE PESO	MOTIVACION	PRESION
Débil	Fuerte Rechazo	Negativa Débil
Débil	Apoyo Fuerte	Positiva Débil
Fuerte	Rechazo Débil	Negativa Débil
Fuerte	Apoyo Débil	Positiva Débil
Fuerte	Apoyo Fuerte	Positiva Fuerte

Durante la estrategia, los actores pueden perder o ganar peso y motivaciones, alterando fuerza disponibles para aplicar en las maniobras u operaciones siguientes.

#### 2.4. El Peso de un Actor y los Recursos Críticos

Un actor tiene peso en un juego cuando controla directa o indirectamente una parte significativa de las variables que le otorgan capacidades para producir u obstaculizar la producción de las operaciones pertinentes a los planes en competencia.

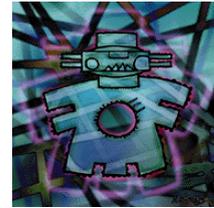
**Matriz de recursos críticos para el control de las operaciones**

CAPACIDADES	OPERACIONES								
	OP1		OP2		DOP3		DOP4		
	D	O/R	D	O/R	D	O/R	D	O/R	
X1	X					X			
X2	X		X						
X3					X				
X4				X					
X5		X				X			
X6				X					
X7							X		
X8						X			

La letra D significa “capacidad requerida para tomar la decisión”. Las letras O/R indican “capacidades requeridas para que la operación se produzca en la realidad, opere y se reproduzca establemente”. Por ejemplo, la producción de DOP4 exige el control de x7 , y ello es clave para tomar la decisión.

Esta matriz de recursos críticos para el control de las operaciones es clave para construir un *indicador práctico de la fuerza de un actor*. En efecto, sí un actor tiene un alto control de recursos críticos (RC = X1 X2 X3 X4 X5 X6 X7 X8), quiere decir que tiene mucha fuerza en el juego.

El concepto de peso de un actor, como indicador de la fuerza de éste, puede precisarse a partir de la matriz de control de recursos críticos, estableciendo cuál es el control del actor sobre el vector de recursos críticos para el juego.



## 2.5. Fuerza de un Actor: Gravitación y Peso

La presión es fuerza aplicada y, por consiguiente, es un concepto cuya precisión depende del concepto de fuerza.

La **fuerza de un actor** es la determinación del **grado de control directo e indirecto** que ese actor tiene sobre los **recursos críticos del juego**, vale decir su capacidad para convertirse en el soporte de sus motivaciones en las jugadas efectivas:

El peso del actor 1 puede precisarse como:

$$VP_1 = (c_{11}X_{11} \ c_{12}X_{12} \ c_{13}X_{13} \ c_{14}X_{14} \dots \ c_{1j}X_{1j})$$

Conviene distinguir tres campos en el peso de un actor:

El campo I, precisa el control de recursos, el campo II, el control indirecto: las adhesiones entre los actores, y el campo III las adhesiones de la población no organizada.

1. **El campo I** enumera los recursos que el actor ha llegado a controlar directamente a causa del éxito en sus actuaciones pasadas. Es producto de su historia de actuaciones en el juego social. Se expresa como: controlo la presidencia del senado (X11), controlo las decisiones sobre la estructura del presupuesto fiscal (X12), etc.
2. **El campo II**, muestra el control indirecto de recursos. En esta convención, control indirecto, significa que un actor 2, el grupo económico Gonzalez, por ejemplo, tiene control directo sobre un recurso "X2k", digamos la red "telenorte" de televisión, en circunstancias que este grupo Gonzalez tiene un 90% de control de la red Telenorte por vía indirecta, aunque su control directo sobre X2k sea cero.
3. **El campo III**, refleja la capacidad genérica de producción que le otorga el actor 1 la adhesión de la población no organizada, es decir de aquellos que no son jugadores en ese juego, porque esa es la fuente que nutre, en última instancia, los campos I y II.

Si construimos el vector de peso de los diversos jugadores relevantes, llegamos al concepto de matriz de vectores de peso.

En esa matriz, las columnas son homogéneas, es decir X11 y X12 están precisados exactamente de la misma manera, y sus valores fluctúan entre cero y cien. Cero indica ningún control, cien indica total control.

### Matriz de vectores de peso

actores	CAMPO I				CAMPO II				CAMPO III
	¿Qué recursos controla?				¿Qué adhesiones tiene de otras fuerzas?				¿Qué adhesión tiene en la población?
actor A 1	X11	X12	X13	X14	X15	X16	X17	X18	X19
actor A 2	X21	X22	X23	X24	X25	X26	X27	X28	X29
SUMA →	100	100	100	100	LA SUMA NO TIENE SIGNIFICADO				FILA HETEROGENEA


  
**COLUMNA HOMOGENEA**

## Resumen 6

### Análisis y formulación de la estrategia

Es necesario, en el desarrollo del planeamiento estratégico, determinar la factibilidad y viabilidad de las acciones previstas. En este sentido, hay que detectar las acciones que son viables y, a aquellas que no lo son, construirles factibilidad. La decisión estratégica reconoce la existencia de obstáculos y restricciones, lo que permite definir cursos de acción para superar esos obstáculos.

### Estrategias y construcción de escenarios

El concepto de escenario en el marco del Planeamiento Estratégico, permite crear referencias de posibles situaciones futuras, dando la posibilidad de definir respuestas de la organización y reducir incertidumbres. Construir un escenario implica tomar en cuenta las constantes, las variantes, las tendencias y las opciones o cursos de acción. Esta construcción requiere también la revisión y la reestructuración constante, en la medida en que haya cambios situacionales.

### Evaluación de factibilidad

La viabilidad de una acción es no solo reconocer una situación, sino también los mecanismos para que esa acción logre un resultado deseado. Es una evaluación de las diferentes fuerzas que se oponen y las capacidades propias para superar las barreras; es la acumulación de "fuerza" mediante alianzas, colaboraciones, etc. Así, la situación propia se enfrenta de manera imaginaria a la del oponente.

### La instrumentación estratégica

Definir una estrategia requiere implica también redefinir la organización: significa establecer una correspondencia entre medios y fines. Esta redefinición exige: la adecuación de la cultura organizacional al cambio, la reorganización de las estructuras orgánicas, el desarrollo de aptitudes del personal y la reasignación de roles a los miembros de la organización.

Se aborda entonces a la organización desde una perspectiva sistémica, entendiendo por sistema un conjunto complejo de elementos interdependientes que persiguen un objetivo común, dentro de un sistema mayor: el medio ambiente. Los componentes del sistema son los insumos, los productos, el proceso de conversión y la retroalimentación.

La revisión de la estructura orgánica supone el reajuste de los subsistemas de planificación, programación, presupuestación, organización y desarrollo de recursos humanos y evaluación y control. En esta estructura, los sistemas administrativos (sistemas medio) atraviesan de manera horizontal a los sistemas operativos (sistemas fines): los productos de los primeros son productos internos. Los productos de los sistemas operativos salen al medio ambiente y son productos externos.

El concepto de sinergia, como economía de fuerzas y productividad, es el resultado de un proceso de conciliación entre los objetivos y los medios. Así, la sinergia determina la calidad de los logros.

## Glosario 6

**Escenario:** lugar de la puesta en escena de la interacción entre el actor social y el entorno. Contexto en el cual la organización se desarrolla.

**Factibilidad:** posibilidad de alcanzar un resultado deseado en un marco de presiones entre diferentes actores sociales que sostienen objetivos conflictivos o complementarios.

**Insumo:** entradas al sistema bajo la forma de decisiones, reglamentaciones, demandas del medio, recursos, apoyos u oposiciones.

**Proceso de Conversión:** espacio de articulación de las acciones de dirección y adaptación institucionales con las de conversión, mantenimiento, con los procedimientos establecidos y las aptitudes y actitudes de las personas involucradas en el proceso.

**Productos:** salidas o respuestas materiales resultado del proceso de conversión de los insumos, constituidos por servicios que brinda la organización al medio ambiente.

**Retroalimentación:** consiste en la evaluación del funcionamiento del sistema al comparar los resultados obtenidos con las demandas, los recursos y el apoyo u oposición que recibió el sistema administrativo.

**Simulación:** método instrumental que consiste en someter a las acciones para alcanzar el objetivo a diferentes pruebas que permitan determinar su capacidad para modificar las condiciones que resisten y se oponen a su realización.

**Sinergia:** ahorro de energía producto de un proceso de conciliación. Esta economía de fuerzas es sinónimo de productividad.

**Sistema:** conjunto complejo de elementos interdependientes que persiguen un objetivo común.

**Viabilidad:** posibilidad de decidir, ejecutar y desarrollar acciones de manera exitosa teniendo en cuenta las relaciones de fuerza que existe en el escenario.

## Conclusión



Hasta aquí hemos realizado una recorrida sobre los **aspectos teóricos** en los que se fundamenta la planificación estratégica. Hemos ido señalando los **puntos de partida teóricos** de esta forma de entender y actuar en lo que llamamos “realidad”.

Sin embargo, **el trabajo de un planificador no consiste en debatir una teoría, sino en formular un plan utilizando un marco teórico delimitado y expuesto.** Su esfuerzo a partir de ahora debe volcarse a la práctica del ejercicio de planeamiento estratégico. Esto quiere decir, ponerse en situación de aplicar las herramientas que se derivan de esta forma de pensar el plan.

Hemos incluido **un apéndice** que le ayudará, precisamente, a guiar y orientar su trabajo de planeamiento estratégico en el ámbito de una organización pública.

Le agradecemos su interés por participar en este curso. Esperamos haberle brindado un material a la altura de sus expectativas.

## Actividad Final

1. Realice un ejercicio de Planeamiento Estratégico de la organización a la que usted pertenece. Para ello utilice como base el **Dossier contextual** y los **Apéndices 1 y 2**, y si lo considera necesario, incorpórele otros instrumentos y herramientas que hayan surgido de su propia investigación y reflexión teórica.
2. Detalle por separado los **Objetivos** del plan, ya que estos serán enviados al Consejo Federal de Derechos Humanos, para ser considerados en el diseño del plan anual (recuerde que en una de las actividades para el trabajo en la lista de discusión, usted ya debe haber formulado algunos, tome esos mismos o formule unos nuevos).
3. Presente su **plan estratégico** con una nota dirigida a la máxima autoridad de su organismo en la que usted y su grupo *presentan* las decisiones teóricas y metodológicas asumidas para la elaboración del plan, y las *justificaciones* que argumenten la necesidad de aplicarlo.

## Referencias Bibliográficas

- Ackoff, Russell. Planificación de la empresa del futuro. Ed. Limusa.- Noriega Editores, México. 1997.
- Ackoff, Russell. Rediseñando la empresa del futuro. Ed. Limusa. México. 1993.
- Aron, Raymon. Introducción a la Filosofía de la Historia. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires. 1983.
- Beaufre, Gral. André. Introducción a la estrategia. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1965.
- Beckhard, R., Harris, R. Transiciones organizacionales: *Administración del cambio*. Ed. Addison-Wesley Iberoamericana, Serie de Desarrollo Organizacional. México. 1988.
- Corominas, Joan. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana. Ed. Gredos. Madrid. 1976. 5° Edición.
- Croci, A. y Falivene, G. Planeamiento Participativo de la Capacitación para intendentes municipales (ZOPP), INAP, Dirección Nacional de Capacitación. 1989.
- Gómez Ceja, Guillermo Planeamiento y Organización de Empresas. Ed. Edicol. México. 1976.
- Gramsci, Antonio. Contra el pesimismo. Previsión y perspectiva. Ed. Roca. México. 1973.
- Koontz, H. y Weihrich, H. Administración, una perspectiva global. Ed. Mc.Graw Hill. México. 1995. 4° Edición.
- Leiferman, Uriel. Nociones organizacionales críticas para el proceso de planificación. Ficha Técnica de Contenidos. INAP. 1996.
- Levy Alberto y Wilensky Alberto. Cómo hacen los que hacen: Claves empresarias para la Argentina compleja. Editorial Tesis. Argentina. 1989. 6° Edición.
- Levy, Alberto. Planeamiento Estratégico. Ed. Macchi. Buenos Aires. 1981.
- Massé, Pierre. El plan y el antiazar. Ed. Nueva Colección Labor. Buenos Aires. 1966.
- Matus, Carlos. Guía de análisis teórico, Seminario de Gobierno y Planificación, Método PES. Ed. Altadir. Caracas. 1993.
- Matus, Carlos. Política, planificación y gobierno. Segundo borrador. Washington DC. Septiembre de 1987.
- Miklos, T.; Tello, M.E.; Planeación prospectiva, Ed. Limusa, México, 1995.

Mintzberg Henry y Quinn, James Bryan. Prentice Hall Hispanoamericana S.A.. México. 1993.

Morello, Agustín. Programa Argentino de Seguridad Social PASS. Buenos Aires. 1966.

Ohmae, Kenichi. La mente del estratega, Ed. Mc.Graw-Hill/Interamericana. México. 1989.

Ozbekhan, H. Thoughts on the Emerging Methodology of planning, en Ackoff, R. (ed.). System and Management Ammond, Petrocelli, New York, 1974, p.213.

Pauls, Samuel. Administración Estratégica de Programas de desarrollo traducción de Camila Ossorio Domecq, Edición de uso interno de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Federal de la Función Pública, Buenos Aires, 1999.

Perón, Juan D.. Conducción Política. Editorial Freeland. Buenos Aires. 1974.

Seminario Latinoamericano de Concertación de Programas para el Cambio Tecnológico. Prospectiva Tecnológica (aspectos teóricos y metodológicos). Mimeo. Caracas. (1989).

Von Bertalanfly, Ludwing . Teoría General de Sistemas, Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1983.

# **APÉNDICE METODOLÓGICO**

Realizado por los Lic. Pablo D'Alessandro y Ricardo Rotsztein, bajo la coordinación del Lic Alfredo Ossorio.



## Paso 1: Enunciación de la Misión del Organismo

**Descripción de la misión del organismo o dependencia de la Administración Pública que se propone desarrollar un plan estratégico.**

### Objetivo

Obtener información sobre que parte de las obligaciones y tareas del Estado son cubiertas por el organismo.

### Fundamentación

Cualquier plan estratégico debe tener bien delimitado el recorte de la realidad que pretende analizar. Por lo tanto el comité estratégico debe –como primer paso– fijar los límites de su incumbencia dentro del amplio espectro de las políticas públicas.

En aquellos casos en donde el campo temático se demuestre excesivamente amplio, se recomienda subdividirlo a los efectos del análisis.

### Resultado esperado

Que el organismo pueda explicitar cuál es el contexto al cual dirige su trabajo.

### Ejemplos

**Campo 1.1. Descripción del Área/tema/sector/subsector al cual irán dirigidas las políticas diseñadas por el organismo:**

*(La descripción debe ser concisa y clara, evitando comentarios aclaratorios que podrán volcarse en apartados posteriores)*

*“El organismo de Gestión Pública enmarca su análisis en aquellas cuestiones atinentes a la mejora del funcionamiento de las organizaciones del sector público.”*

### Otros ejemplos:

<b>Organismo</b>	<b>Plano de la política a que refiere</b>
<i>Oficina Anticorrupción</i>	<i>Corrupción en la Administración Pública</i>
<i>SENASA</i>	<i>Lucha sanitaria</i>
<i>Juventud</i>	<i>Inserción social de la población joven</i>
<i>Tercera Edad</i>	<i>Protección a la vejez</i>

### Campo 1.2. Profundización del Análisis de la situación

*(Identificación y comprensión de la situación social, económica o sectorial que será sujeto de las políticas que formulará el organismo)*

*“El mundo contemporáneo se encuentra sometido a constantes cambios y nuevas situaciones que demandan organizaciones con capacidad de adaptarse al contexto rápidamente. Resulta*

*necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones públicas para permitir que éstas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad.*

*En este contexto, la gerencia pública posee sólo dos opciones: o profundiza el proceso de modernización, eleva la calidad de su desempeño y se afirma como principal protagonista del proceso de producción de políticas públicas, desde una perspectiva estratégica congruente con el plan de gobierno, o bien continúa un proceso de declinación en el que, víctima de fuertes restricciones y demandas sociales crecientes, así como de su propia ineficacia e ineficiencia, irá perdiendo su rol de administradora del proceso de políticas públicas.”*

---

## **Organización del Plan estratégico**

### **Campo 1.1. Descripción del Área/tema/sector/subsector al cual irán dirigidas las políticas diseñadas por el organismo**

*(La descripción debe ser concisa y clara, evitando comentarios aclaratorios que podrán volcarse en apartados posteriores)*

### **Campo 1.2. Profundización del Análisis de la situación**

*(Identificación y comprensión de la situación social, económica o sectorial que será sujeto de las políticas que formulará el organismo)*

## **Paso 2: Relevamiento de los Macro Problemas**

**Descripción de los principales problemas que existen en el área, tema, sector o subsector al cual va dirigida la política del organismo.**

### **Objetivo**

Obtener información respecto de las situaciones problemáticas que el organismo pretende analizar mediante su *Plan estratégico*.

### **Fundamentación**

El propósito de esta fase es identificar el conjunto de problemas en torno al cual se estructurará el trabajo de análisis que se desarrollará en los pasos siguientes.

La identificación de los problemas deberá surgir de una lectura atenta de los informes y documentos existentes sobre el tema elaborados por especialistas que hayan desarrollado investigaciones al respecto y/o autoridades reconocidas en la materia.

No obstante, ese relevamiento de lo ya dicho por personalidades legitimadas no debe inhibir una posible enunciación original del conjunto de problemas por parte del organismo. Sin embargo, la solidez de una definición original proviene de su capacidad para dar cuenta de las posturas existentes hasta el momento y de una fundamentación acabada de sus insuficiencias.

### **Resultado esperado**

Que el organismo pueda describir y explicar qué problemas fundamentales aparecen en el plan o aspecto de la sociedad o sector que será objeto de su política.

### **Ejemplos**

#### **Campo 2.1. Identificación de los problemas fundamentales**

*(Es conveniente identificar inicialmente un conjunto de problemas que se consideren decisivos dentro de un ámbito temático. Se debe tener en cuenta que el ámbito temático delimita un campo de análisis; el problema, en cambio, es una situación dada –en el seno del campo de análisis– que se considera deficiente y evitable)*

*El aparato burocrático público carece de líneas claras de direccionamiento y se encuentra sumido en rutinas operativas morosas y de baja calidad. Esta debilidad del contexto institucional está acompañada por un rol poco preponderante del presupuesto como herramienta de gestión de los organismos; más aún, el proceso presupuestario (tanto en su etapa de formulación como de ejecución) no se vincula con las líneas directrices, cuando éstas existen. Como consecuencia, la política presupuestaria, focalizada en el logro del equilibrio macroeconómico del sector público, no es acompañada por una adecuada programación presupuestaria mediante la cual las*

*organizaciones articulen, en un marco de eficiencia, efectividad y economía, medios y fines en sus presupuestos anuales.*

*Estas debilidades se traducen en serias deficiencias de la Administración en cuanto a la calidad de los servicios que provee, a su capacidad regulatoria y a su rol de garante de la igualdad de oportunidades. Además, y dado este marco, no es sorprendente que la Alta Dirección de los organismos públicos se halle abrumada por agendas dominadas por urgencias cotidianas que frustran la posibilidad de planificar estratégicamente el futuro. Por los mismos motivos, el gerenciamiento del sistema de incentivos previsto por el actual modelo de gestión de recursos humanos, no sólo no premia la innovación y la eficacia, sino que por el contrario el “hacer y transformar” se convierte en un riesgo, orientando la gestión hacia el cumplimiento de las formas sobre los resultados.*

*Por lo tanto, se proponen cinco problemas:*

- 1. Deficiencias en la capacitación del personal de la APN*
- 2. Inadecuada inversión en tecnología de información para la APN*
- 3. Deficiencias en la articulación entre áreas de la APN*
- 4. Baja calidad en la producción de los organismos de la APN*
- 5. Deficiencias en la producción de políticas de Estado*

**Campo 2.2. Fuentes consultadas:**

*(Bibliografía, Artículos, Entrevistas, Informes, etc.)*

Banco Mundial (1997): *World Development Report 1997*, Banco Mundial.

Banco Mundial (1998): *Más allá del Consenso de Washington: La hora de la Reforma Institucional*, Banco Mundial.

Chief Financial Officers Council (1995): *Guiding Principles For Implementing Government Performance and Results Act (GPRA)*

GAO (General Audit Office) (1997): *Performance Budgeting. Insights for GPRA Implementation*, Washington D.C.

OCDE (1995): *Budgeting for Results*, OCDE.

OCDE (1997): *Modern Budgeting*, OCDE.

PNUD (2000): *Mapa del Estado Argentino 2000 - Poder Ejecutivo Nacional*. Buenos Aires.

Scott, Graham (1996): *Government Reform in New Zealand*, IMF, Washington D.C.

Stiglitz, Joseph (1998): "Más instrumentos y Metas más amplias: desde Washington hasta Santiago", presentado en el seminario *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes*, Costa Rica.

---

## **Organización del plan estratégico**

### **Campo 2.1. Identificación de los problemas fundamentales**

*(Es conveniente identificar inicialmente un conjunto de problemas que se consideren decisivos dentro de un ámbito temático. Se debe tener en cuenta que el ámbito temático delimita un campo de análisis; el problema, en cambio, es una situación dada –en el seno del campo de análisis– que se considera deficiente y evitable)*

### **Campo 2.2. Fuentes consultadas**

*(Bibliografía, Artículos, Entrevistas, Informes, etc.)*

---

## Paso 3: Selección del Macro Problema

### Objetivo

Seleccionar el problema que será revertido mediante las políticas públicas que formulará el organismo, utilizando para ello criterios relevantes como *governabilidad, prioridad política e incidencia*.

### Fundamentación

Uno de los primeros desafíos consiste en identificar un problema preliminar relacionado con los aspectos que el organismo intentará abordar, emergente del conjunto de problemas relevados en el paso anterior. El recorte preciso y la formulación rigurosa del mismo constituye lo que se denomina *problema focal*.

Este momento reviste una fundamental importancia por dos razones: por un lado, un buen recorte del problema focal permite un procesamiento mucho más eficaz del plan ; por otro, permite abordar el proceso continuo de aproximaciones explicativas que supone el análisis de situación, ya que éste sólo se puede construir en torno a un problema o núcleo de problemas.

### Resultado Esperado

Contar con un problema focal seleccionado que tenga el atributo de mantener el delicado equilibrio entre la gobernabilidad y la prioridad política.

### Proceso de Selección

1. Listar los problemas asociados al área/tema o sector de incumbencia del organismo
2. Analizar cada uno de los enunciados listados teniendo en cuenta los siguientes criterios:
  - **Gobernabilidad:** Es la capacidad que tiene el actor que ejecuta el plan para incidir en un problema específico. Para analizar el nivel de gobernabilidad que tiene el actor es preciso indagar con qué recursos económicos, políticos e institucionales cuenta y qué atribuciones legales tiene para intervenir sobre ese problema.
  - **Prioridad Política:** Es el valor o la importancia que le otorga el máximo decisor político a cada problema.
  - **Nivel de Incidencia:** Es el peso que tiene cada uno de los problemas en la generación de los otros. El nivel de incidencia se analiza a través de la pregunta: "Si modificamos el problema "1", ¿En qué medida se modificarán los demás?"

3. Establecer *pesos relativos* para cada enunciado en cada criterio. Cada uno de los pesos que se asignen debe estar basado en información y debe obtener el consenso del equipo de trabajo. Se propone la siguiente escala de pesos. Alto:3, Medio:2, Bajo:1, Nulo: 0.
4. Establecer las prioridades basándose en el análisis de los enunciados y la ponderación de cada uno de ellos en la última columna. Para ello, primero, se suman las ponderaciones de cada enunciado y se registra el valor total en la columna denominada "sumatoria". El orden de prioridades se establece considerando que son de mayor prioridad los enunciados que obtienen los valores más altos.

**Ejemplo:**

**Campo 3.1. Establecimiento del Orden de Prelación**

Enunciado del Problema	Nivel de Gobernabilidad	Prioridad Política	Inciden- cia	Sumato- ria	Priori- dad
<i>Equipamiento Obsoleto</i>	2	1	1	4	5
<i>Recursos Financieros Escasos</i>	1	3	2	6	4
<i>Exceso de Personal</i>	3	3	1	7	3
<i>Baja Calidad de la Producción</i>	4	4	4	12	1
<i>Deficiente Articulación entre los Organismos</i>	2	3	3	8	2

**Organización del plan estratégico**

**Campo 3.1. Establecimiento del Orden de Prelación**

Enunciado del Problema	Nivel de Gobernabilidad	Prioridad Política	Incidencia	Sumatoria	Prioridad

## Paso 4: Descripción del Problema Focal

### Objetivo

Una vez seleccionado el Macro Problema o Problema Focal es necesario describirlo con la finalidad de circunscribirlo y precisarlo.

Los descriptores son enunciados que hacen referencia a situaciones cotejables que manifiestan y corroboran la existencia del problema focal, especificando dimensiones del mismo

### Precisión del problema

Un problema se precisa mediante su descripción. La descripción de un problema expresa los síntomas del mismo. Estos síntomas se enumeran como un conjunto de descriptores de los hechos que verifican la existencia del problema.

Por ejemplo: DESCRIPCIÓN = (d1;d2;d3)

Donde d1, d2 y d3 son los hechos necesarios y suficientes para describir el problema. La descripción de un problema debe diferenciarse de sus causas y de sus consecuencias.



### La descripción de un problema cumple las siguientes funciones

- a) Cierra las diversas interpretaciones del problema en una sola, aquella que enuncian y denuncian los hechos que manifiestan y verifican la existencia del problema; este cierre de varias interpretaciones a una permite que el grupo que analiza el problema esté seguro de que estudia y analiza un mismo y único problema.
- b) Precisa lo que debe ser explicado, es decir, identifica los hechos que verifican la existencia del problema y cuyas causas deben ser enumeradas, explicadas y relacionadas.
- c) Constituye una referencia para estudiar la evolución del problema, es decir, sus tendencias a empeorar o mejorar, el monitoreo de la descripción del problema informa sobre su evolución.
- d) Constituye una referencia para evaluar el impacto del plan sobre las causas, ya que la efectividad del plan se refleja en el cambio de los descriptores del problema.

### Recomendaciones

Un problema está bien descrito si sus **descriptores** (d1, d2,...d3) cumplen los siguientes requisitos:

- a) Son precisos y monitoreables a fin de que la comparación de sus valores entre dos períodos sea significativa. No debe haber relaciones causales entre los descriptores, pues ello indicaría que, al menos uno de ellos, es *causa*.
- b) Cada descriptor debe ser una parte independiente de los otros, es decir, no debe enunciar algo parcial ya dicho de otro modo por otro descriptor; cada descriptor debe agregar una información relevante.
- c) Cada descriptor debe ser necesario a la explicación, y el conjunto de descriptores debe ser suficiente para que el nombre del problema quede exento de ambigüedad.

### **Pregunta Orientativa**

Para verificar si un problema está bien descrito conviene hacerse la siguiente pregunta:

**¿Si pudiera quitarle lo que contiene cada uno de los descriptores, el problema quedaría resuelto?**

Si la respuesta es positiva, el problema está bien descrito. En caso contrario, faltan descriptores.

### **Ejemplo**

A continuación un ejemplo de los descriptores usados para dimensionar el Problema Focal

□ Problema Focal:

**- Baja calidad de la producción de los organismos de la APN**

□ Descriptores:

d1- La encuesta de satisfacción de los usuarios - clientes arroja solo un 20% de satisfacción sobre los servicios recibidos

d2- Los precios de los servicios públicos privatizados superan en más del 200 % los estándares internacionales

d3- La relación *recaudación impositiva-PBI* es un 30% menor que la relación promedio en los países desarrollados.

---

## **Organización del plan estratégico**

**Campo 4.1. Problema Focal seleccionado en la matriz del Campo 3.1**

**Campo 4.2. Descriptores del Problema Focal**

---

## Paso 5: Diseño Tentativo de la Situación "Objetivo"

### Objetivo

Permitir que la Situación "Objetivo" que el organismo tendrá como horizonte, sea descripta, aun preliminarmente, de modo tal que exprese claramente la esencia de la situación que se considera satisfactoria.

### Fundamentación

La situación que se persigue debe ser traducida en objetivos alcanzables. Para ello es necesario pensar en un plazo de maduración del plan y efectuar una primera estimación de los resultados intermedios que se deben ir logrando.

Mas allá de esta estimación, luego, en los pasos subsiguientes, se analizarán las operaciones (conjunto de actividades, tareas, gestiones, etc) que sean capaces de producir el cambio buscado y se trabajará en el dimensionamiento del alcance y de la naturaleza de las operaciones. Por último, se volverá sobre los resultados estimados en este paso y se los redefinirá y ajustará según aquello que la organización –luego del análisis– haya considerado factible.

No obstante, esta definición preliminar de la situación objetivo es necesaria para señalar un rumbo y explorar, a posteriori, la factibilidad de logro.

### Resultado esperado

Contar con una clara definición del horizonte hacia el que dirige la acción y poder efectuar una primera estimación de las metas que el organismo se propone alcanzar como producto de la aplicación del plan. La situación objetivo expresará la misión que se perseguirá en el área de trabajo que ha definido el organismo durante la gestión de gobierno y dará sentido a los resultados parciales, intermedios y sucesivos que se establecerán en el plan de acción de gobierno

## Organización interna del plan estratégico y ejemplos

### 5.1. Definición de la situación satisfactoria buscada

*(La descripción debe ser concisa y clara, evitando comentarios aclaratorios que podrán volcarse en el apartado siguiente. La situación satisfactoria debe constituir el resultado de mayor nivel posible verificable –esto es, medible y monitoreable en su desarrollo–)*

*Ejemplo: Calidad de la producción de las organizaciones del sector público nacional incrementada significativamente.*

### 5.2. Descripción de los cambios positivos que permitirán verificar, en el largo plazo, que se alcanzó la situación satisfactoria buscada:

*(Estas descripciones de los cambios positivos deben constituir manifestaciones o expresiones de las distintas dimensiones que posee la situación deseada. Asimismo, deben reunir las condiciones de claridad, especificidad, mensurabilidad y ubicación temporal)*

Ejemplo:

- d 1:** *El índice anual que mide la satisfacción de los ciudadanos con respecto al conjunto de los servicios de la Administración Pública Nacional se ha incrementado en un 100 % entre el nivel obtenido en el 2000 y el correspondiente al 2005..*
- d 2:** *El índice de los precios de los servicios públicos regulados por el Estado disminuyó en un 25 % a diciembre del 2005.*
- d 3:** *La relación existente entre la recaudación de impuestos nacionales y el PBI se incrementó en un 30 % en el segundo semestre del 2005 respecto a igual término del año 2000.*

## **Paso 6: Explicación del Macro Problema. Listado de Problemas**

### **Objetivo**

El objetivo de este paso es permitir el reconocimiento de los diferentes factores asociados que generan el problema que el organismo ha identificado como Problema Focal, y descubrir las relaciones de causalidad que existen entre ellos a los efectos de tener un mapa que nos permita reconocer la incidencia y jerarquía que tienen cada uno de ellos en el Problema Focal. Para esto se deben identificar problemas asociados al Problema Focal.

### **Fundamentación**

Como es sabido la eficacia del plan tiene íntima relación con la posibilidad de detectar las reales causas del problema focal. Es decir normalmente el problema que se visualiza en la superficie, no es otra cosa que un síntoma de problemas estructurales más profundos y ocultos que son los verdaderos generados de la situación problemática elegida como objeto del plan .

En este sentido, es necesario armar un cuadro situación o modelo explicativo lo más potente posible que nos asegure que el plan de acción que resulte será efectivo en la reversión de la situación problemática.

En este momento se opera con la información previa que el Organismo ya posee y sobre la base de inferencias o primeros supuestos. Los problemas se pueden identificar asociándolos al Problema Focal sobre la base de los siguientes criterios: posibles causas, condicionantes o determinantes; posibles efectos, directos o colaterales.

Por otra parte, estos problemas pueden expresar tendencias relacionadas con la perpetuación de los problemas o su agravamiento; posibles obstáculos para la implementación de soluciones; cuestiones relacionadas con la eficacia o eficiencia de acciones que ya se estén realizando; conflictos relacionados con los intereses de los diversos actores involucrados; etc. Se deben tomar en cuenta también problemas potenciales o riesgos, problemas relacionados con la viabilidad de iniciativas similares al proyecto en procesamiento, etc.

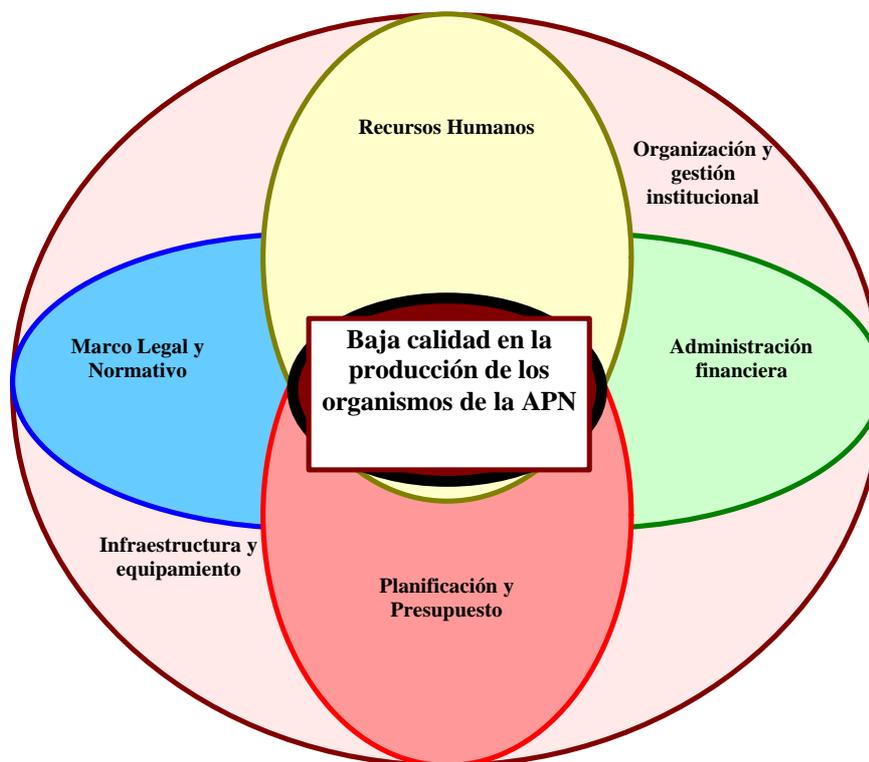
### **Resultado Esperado**

Contar con un modelo explicativo del Problema Focal que permita seleccionar los factores críticos que serán objeto del plan de acción de gobierno. La potencia explicativa del modelo causal permitirá no cometer errores de diagnóstico, talón de Aquiles de los últimos planes de gobierno.

### **Recomendaciones**

A los efectos de orientar la tarea, es conveniente trabajar con posibles campos de identificación de problemas. Por ejemplo:

- ✓ **El campo de intervención directa del plan** : aquel sector de la realidad en el que el plan pretende insertar sus acciones. En el ejemplo: *los organismos de la APN.*
  - ✓ **El contexto**: la realidad circundante en la que está inserto el campo de intervención directa. Se debe tener en cuenta tanto el contexto inmediato, como el contexto macro. En nuestro caso: *la comunidad en la que los organismos están insertos (aspectos económicos, políticos, socio - culturales, demográficos, etc.).*
  - ✓ **Las actuaciones**: acciones, programas o proyectos que se implementan en el campo de intervención directa en torno a la temática del plan en procesamiento. En el ejemplo, *las definiciones políticas que llegan, podrían o deberían llegar a los organismos, políticas de desarrollo que tengan algún impacto en variables relevantes para la producción de los distintos organismos, las acciones que las instituciones mismas vienen desarrollando, etc.*
- ✓ Además, a veces es necesario establecer campos de relevamiento específicos para el problema focal sobre el que se está trabajando. Por ejemplo, siendo el problema “Baja calidad en la producción de los organismos de la APN”, sería conveniente trabajar con los siguientes campos:



Una vez realizada una primera identificación de problemas asociados al Problema Focal, se procede a precisarlos, fundamentarlos y discutirlos grupalmente.

Esta instancia va a permitir depurar el primer listado de problemas, estableciendo y analizando relaciones existentes entre ellos, y ordenarlos por niveles de importancia.

## Organización Interna del plan estratégico y ejemplos

### Campo 6.1. Enunciación del Problema Focal

Problema Focal: **Baja Calidad en la producción de los Organismos de la APN**

### Campo 6.2. Listado de los factores causales (o problemas) asociados al Problema Focal

- ✓ Se consideran **factores estructurales** a aquellos factores o problemas que condicionan el marco de actuación, es decir, dan identidad al Problema Focal y definen el campo de lo posible. En general se trata de normas, pero además de las reglas de derecho, deben tenerse en cuenta costumbre o reglas implícitas que, si bien no constituyen normativa, funcionan como reglas de hecho.
- ✓ **Factores Indirectos** son aquellos factores que dan cuenta de las capacidades o incapacidades estructurales de producción, que pueden ser tanto del sistema como de los actores que intervienen, etc.; tanto en el campo político, como en el económico, social, etc.
- ✓ **Factores Directos** se denominan a los factores variables que enuncian hechos puntuales o coyunturales, que reflejan acciones o situaciones que, en principio, son transitorias y de hacerse permanentes devienen en in/capacidades estructurales transformándose en factores Indirectos. Además, lógicamente son aquellos factores que impactan directamente sobre la situación problemática objetivo del plan de gobierno.

Factores Estructurales	Factores Indirectos	Factores Directos
Marco Fiscal con restricciones Sistema de Administración Financiera vinculado a lo macro Sistema de RRHH desvirtuado y poco flexible Sistema de Adquisiciones desactualizado Sistema de Control Interno ritual Sistema de Gestión de baja responsabilidad Vacantes de Recursos Humanos congeladas en el sector público	Bajos presupuestos Sistemas de Alta Dirección de baja calidad Existencia formal del Presupuesto por Programas Planificación ritual o inexistente Inexistencia de Monitoreo sistemático Ausencia de Vectores de resultado precisos Organizaciones con baja gobernabilidad Gerencia operativa de baja calidad Ausencia de incentivos para la acción creativa Sistema de Administración de Recursos de baja calidad Personal desmotivado Carencia de sistemas de petición y rendición de cuentas Dificultad para incorporar personal calificado	Imprevisibilidad de la Asignación de cuota presupuestaria Baja expectativa de los ciudadanos sobre organismos públicos Baja demanda social para elevar la calidad de la producción pública

## Paso 7: Detección de Factores Críticos

### Objetivo

Seleccionar aquellos factores críticos del Problema Focal, es decir aquellos factores que tienen mayor incidencia en su producción

Esto nos va a permitir identificar con precisión los factores que tienen mayor jerarquía en la producción de la Producción Focal, ya sea por su magnitud, o por la incidencia que tienen sobre los otros.

### Matriz de identificación de factores críticos del problema

Este es un instrumento que permite analizar el nivel de incidencia de los factores explicativos del problema y a partir de ese análisis identificar los factores críticos del mismo.

Factores explicativos del problema	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor n	Total
Factor 1	□				
Factor 2		□			
Factor 3			□		
Factor n				□	

La manera de utilizarlo es:

- Listar tanto en las columnas como en las filas, todos los factores explicativos que surgen del listado de problemas y quedan dentro de la esfera de acción del organismo
- Analizar el nivel de incidencia que cada factor tiene sobre los otros. Para este paso la pregunta clave es: **Si se modifica el factor 1 ¿En qué medida se modifica el factor 2, el factor 3, el factor 4, el factor n?**
- Establecer valores en el nivel de incidencia. Los valores sugeridos son **Alto 3, Medio 2, Bajo 1, Nulo 0**
- Identificar los **factores críticos**, detectando cuáles suman mayores valores en la columna de totales, es decir los que tienen mayor nivel de incidencia sobre los otros.

Luego, se seleccionarán tantos factores críticos como se considere necesario revertir para generar un impacto sustantivo en la resolución del Problema Focal.

Volviendo con el ejemplo, puede verse en la matriz que se detalla a continuación, que se considera que el "Factor 1. Marco Fiscal con restricciones" no tiene una relación

causal con los factores 2, 3, 6 a 9 y 11 a 13; sí la tiene con los Factores 4, 5 y 10. Sin embargo es menor la incidencia de “el marco fiscal con restricciones” sobre el Factor 10. (la desmotivación del personal) –en tanto es sabido que el grado de motivación de un trabajador no es directamente proporcional al salario– que la incidencia que tiene la restricción fiscal en el nivel de los presupuestos de las organizaciones del sector público.

<b>Factores explicativos</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>Total</b>
<b>1.</b> Marco Fiscal con restricciones		0	0	3	3	0	0	0	0	1	0	0	0	<b>7</b>
<b>2.</b> Sistema de RRHH desvirtuado y poco flexible	0		3	1	0	3	1	0	2	3	3	0	0	<b>16</b>
<b>3.</b> Sistema de Gestión de baja responsabilidad	0	3		0	3	3	3	3	3	3	3	0	0	<b>24</b>
<b>4.</b> Vacantes de Recursos Humanos congeladas en el sector público	0	2	2		0	0	0	0	2	3	0	0	0	<b>9</b>
<b>5.</b> Bajos presupuestos	0	0	0	2		0	0	0	1	0	0	0	0	<b>3</b>
<b>6.</b> Sistemas de Alta Dirección de baja calidad	0	3	3	0	0		3	3	2	2	3	0	0	<b>19</b>
<b>7.</b> Planificación ritual o inexistente	0	1	3	0	0	3		3	3	1	3	0	0	<b>17</b>
<b>8.</b> Ausencia de Vectores de resultado precisos	0	1	3	0	0	1	3		2	1	3	0	0	<b>14</b>
<b>9.</b> Ausencia de incentivos para la acción creativa	0	0	1	0	0	1	1	0		3	3	0	0	<b>9</b>
<b>10.</b> Personal desmotivado	0	0	0	0	0	0	0	0	3		0	0	0	<b>3</b>
<b>11.</b> Carencia de sistemas de petición y rendición de cuentas	0	3	3	0	0	3	3	3	3	3		0	0	<b>21</b>
<b>12.</b> Baja expectativa de los ciudadanos sobre los organismos públicos	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	3		3	<b>15</b>
<b>13.</b> Baja demanda social para elevar la calidad de la producción pública	0	0	0	0	0	3	3	3	3	3	3	0		<b>18</b>

De esta manera, se han cruzado los trece factores que están dentro del ámbito de acción de la política impulsada y se ha analizado el nivel de incidencia que tiene cada uno de ellos en los otros. La suma total de los valores asignados a cada uno de los factores, que se consigna en la última columna, indica que los factores con mayor nivel de incidencia son:

- Factor 3.** Sistema de Gestión de baja responsabilidad
- Factor 11.** Carencia de sistemas de petición y rendición de cuentas
- Factor 6.** Sistemas de Alta Dirección de baja calidad
- Factor 13.** Baja demanda social para elevar la calidad de la producción pública

Por lo tanto, en este ejemplo, estos cuatro factores adquirirán la categoría de “**Factores Críticos**” del Problema Focal seleccionado.

---

## **Organización del plan estratégico**

### **Campo 7. Matriz de identificación de factores críticos del problema**

## **Paso 8: Precisión de los Factores Críticos**

### **Objetivo**

Permitir que cada factor crítico sea descripto, de modo tal que exprese claramente la esencia de la situación que se considera satisfactoria.

### **Fundamentación**

A semejanza de lo dicho en el paso "4." cada factor crítico debe ser traducido por su equivalente, esto es, debe estar acompañado por aquellas descripciones del problema que expresan indubitablemente la forma en que el mismo se manifiesta. De esta manera, se convertirá cada factor crítico identificado en una serie de proposiciones que no ofrecen dudas acerca del fenómeno del que se está hablando, que son corroborables en la práctica y que, por lo tanto, constituyen instancias observables y monitoreables a la hora de saber si las acciones puestas en marcha para revertirlo están logrando su cometido o no.

### **Resultado esperado**

Que el organismo pueda precisar cada factor crítico de forma tal que, durante la ejecución del plan, puedan observarse y medirse los cambios operados en los mismos.

## Organización interna del Formulario

<b>Definición del factor crítico</b> (Repetir o perfeccionar el enunciado del factor crítico identificado en el paso "7.")	<b>Descripción de las manifestaciones verificables y mensurables que identifican el factor crítico enunciado</b>
_____	d 1: _____
_____	_____
_____	d 2: : _____
_____	d...: : _____
_____	d n: : _____
_____	d 1: : _____
_____	d 2: : _____
_____	d...: : _____
_____	d n: : _____
_____	d 1: : _____
_____	d 2: : _____
_____	d...: : _____
_____	d n: : _____

## Ejemplo

### Definición del factor crítico

(Repetir o perfeccionar el enunciado del factor crítico identificado en el paso "7.")

### Descripción de las manifestaciones verificables y mensurables que identifican el factor crítico enunciado

**Carencia de mecanismos de petición y rendición de cuentas**

**d 1:** La ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL no cuenta con un ámbito permanente de priorización y análisis de problemas

**d 2:** La ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL no cuenta con un Sistema de Planificación Estratégica

**d 3:** La ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL no cuenta con un sistema de acuerdos explícitos sobre resultados esperados

**d 4:** La ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL no cuenta con un sistema de información para la toma de decisiones

## **Paso 9: La Formulación de las Apuestas Estratégicas**

### **Objetivo**

El propósito de esta fase es formular las Apuestas Estratégicas y el Vector de Resultado de las mismas, que dará lugar a la confección del plan para alcanzar la Situación - Objetivo

### **Fundamentación**

La Apuesta Estratégica presenta la afirmación que se hace respecto de la posibilidad de cambiar la connotación negativa del Factor Crítico por una situación positiva que impacte en el Macro Problema revirtiéndolo.

### **Resultado esperado**

Que el organismo pueda definir la situación o estado en que desea encontrar un aspecto de la realidad en la que se interviene con el proyecto, y dicha situación futura debe constituirse en una guía para la transformación de la situación que da origen a la intervención.

Este paso constará de dos instancias:

- a) la formulación de las Apuestas Estratégicas
- b) la construcción del Vector de Resultado de las Apuestas

#### **a) Formulación de las Apuestas Estratégicas:**

Este trabajo se realiza a partir de las causas elegidas como Factores Críticos (pasos 7 y 8), y, en primera instancia, las Apuestas Estratégicas pueden realizarse pasando a positivo los mismos.

### **Ejemplo:**

Para el Macro Problema:

#### ***Baja Calidad en la producción de los organismos de la APN***

Cuyos Nudos Críticos serían:

- ***Existencia formal del Presupuesto por Programas***
- ***Planificación Ritual o inexistentes***
- ***Inexistencia de Monitoreo sistemático***
- ***Sistemas de Administración de Recursos de Baja Calidad***
- ***Carencia de Sistemas de Petición y Rendición de Cuentas por Resultados en los organismos de la APN***

Las Apuestas Estratégicas podrían ser:

- ***Presupuesto formulado, ejecutado y monitoreado efectivamente por programas***
- ***Implantación de un Sistema de Planificación Estratégica Pública***
- ***Sistema de Administración de Recursos moderno y eficiente***
- ***Sistema de Petición y Rendición de Cuentas por Resultados instalado y funcionando en los organismos de la APN***

**b) Construcción del Vector de Resultado de las Apuestas Estratégicas:**

Una vez formuladas, sobre cada una de las Apuestas Estratégicas se realiza un procedimiento de descripción similar al llevado a cabo con el Macro Problema, la Situación Objetivo, o los Factores Críticos.

Esto permite construir un Vector de Resultado de cada Apuesta, que da cuenta de las distintas dimensiones de ella.

**Ejemplo:**

Para el Nudo Crítico:

***Carencia de Sistemas de Petición y Rendición de Cuentas por Resultados en los organismos de la APN***

Cuyos descriptores serían:

***D1. Sanciones esporádicas, discrecionales o en casos extremos.***

***D2. Escasa variedad de opciones de premios y castigos***

***D3. No se cuenta con criterios e instrumentos explícitos y adecuados para evaluar el desempeño***

***D4. La Alta Dirección no rinde cuentas a la sociedad de los resultados de su gestión***

La Apuesta Estratégica es:

***Sistema de Petición y Rendición de Cuentas por Resultados instalado y funcionando en los organismos de la APN***

Cuyo Vector de Resultados podría ser:

***R1. Sistema de premios y sanciones sistemático, proporcional y abarcativo***

***R2. Mecanismo de premios individuales y organizacionales asociado a incentivos diversos (no solo económicos)***

***R3. Criterios e instrumentos explícitos y transparentes par la evaluación del desempeño del personal***

***R4. Acuerdos entre la Alta Dirección y Gerencias sobre recursos - resultados***

***R5. Instrumentos de Rendición de cuentas de la Alta Dirección frente a la sociedad***

## **Paso 10: La formulación del Plan Operativo**

### **Objetivo**

El propósito de esta fase es Operacionalizar las Apuestas Estratégicas, formulando el Plan Operativo

### **Fundamentación**

El Plan Operativo estructura las acciones en el tiempo definiendo las responsabilidades cuyo cumplimiento será asignado a los ejecutores operativos del Plan.

### **Resultado esperado**

Que el nodo pueda formular las operaciones necesarias para generar los resultados esperados para cada Apuesta Estratégica

### **Comentario**

El Plan Operativo debería incluir los plazos de realización de las operaciones, los responsables y el costeo.

### **Ejemplo**

- El ejemplo se adjunta anexo en un documento de power point.
- El ejemplo incluye el nivel de acciones, plazos y responsables.

Avanzar hasta donde sea posible

## Paso 11: El Análisis de Gobernabilidad

El propósito de esta fase es **analizar el espacio de gobernabilidad del plan**, a efectos de orientar la definición de los frentes de ataque del proyecto.

La gobernabilidad se analiza siempre en relación con el actor que va a llevar a cabo la intervención. Cuanto más variables decisivas estén bajo su control, mayor será su libertad de acción; por el contrario, si el campo de éstas es estrecho, se restringe su gobernabilidad respecto del sistema en el que va a intervenir. Se puede entonces definir la gobernabilidad como la relación de peso entre las variables que controla y no controla un actor con relación a su plan.

Para avanzar en este análisis se propone distinguir, en el diagnóstico, los problemas que actúan como **variables condición**, los que constituyen **variables instrumento** y aquellos que se consideran **de control compartido**.

Las **variables condición** son aquellos aspectos de la realidad diagnosticada que resultan relevantes para la descripción y explicación del fenómeno, pero que el grupo evalúa que no podrán ser modificados desde el proyecto. Sin embargo, estarán condicionando permanentemente el desarrollo del mismo.

Las **variables instrumento** son aquellos aspectos que el grupo evalúa que está a su alcance modificar para alcanzar los fines del proyecto. Es decir, pueden servir como instrumentos para la transformación de la situación inicial. Se pueden distinguir dos tipos de variables instrumento: aquellas que están bajo control total del grupo de gestión del proyecto - las variables instrumento en sentido estricto- y aquellas sobre las que el proyecto puede llegar a incidir, pero no están bajo su exclusivo gobierno. A estas últimas se las denominan **variables de control compartido**.

Cuando se identifican variables condición, es útil precisar si se trata de problemas arraigados que, si bien mantienen una relación de determinación o condicionamiento con respecto a gran parte de los problemas del modelo, son, a su vez, resultados de otros procesos, en otros campos de problemas, con otras reglas y con otros actores. No obstante son resultados de procesos diferentes a los que analizamos, que se juegan en otros planos, con otras reglas, con otros actores. Son problemas que están absolutamente fuera del control del proyecto y fuera incluso del campo de intervención, ya que si se quisiera incidir sobre la recesión económica, la desocupación, etc. no se haría desde el Proyecto.

Sin embargo, hay problemas que si bien hoy constituyen variables condición, no se descarta que en el futuro se pueda ejercer cierta influencia sobre él, si se construyen ciertas condiciones. Con relación a variables condición de este tipo y a variables de control compartido, es necesario **identificar los actores que ejercen control o influencia sobre ellas y analizar qué tipo de recursos de poder ponen en juego**.