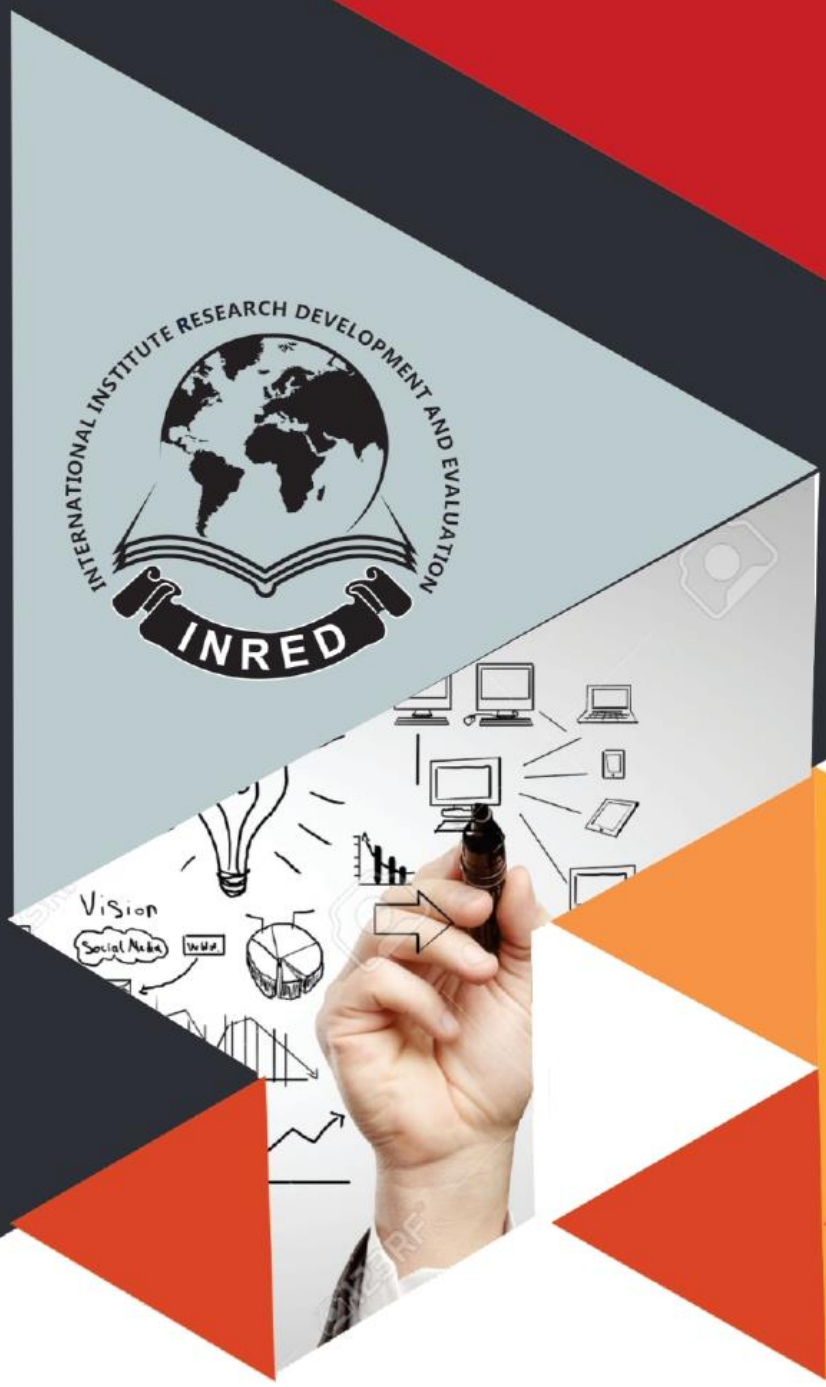
METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO DE UN PLAN ESTRATÉGICO



INRED

INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO Y EVALUACIÓN

Instituto Internacional de investigación, Desarrolló y Evaluación

METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO DE UN PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

Plan y Estrategia, Enfoques de planeamiento, Momentos y proceso del Planeamiento Estratégico, Momento explicativo, Apreciación de la situación, El momento normativo. Designio y diseño del plan, Momento estratégico y el desafío de la viabilidad.

Editor: Anny Mary Salazar Cordero
Jr. Joaquín Capelo 882 - Lima - Perú

© Derecho del Autor Reservados

Primera Edición: Febrero del 2021

Elaboración (Autores):

Manuel Josue Robles Frias
Diana Luz Rojas Ruiz
Ela Kleny Asencios Bravo

Coautor.

Richard Cervantes Juro

Diseño y diagramación: Víctor Hugo Rivera Huaylla

Revisión y estilo: Celia Erika Llerena Serrano

©Derecho de Edición, Arte y Diagramación Reservados

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2021--02812

Queda rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial de este libro, utilizando medios electrónicos, mecánicos u otros sistemas, sin la autorización escrita del autor, bajo pena de aplicarse las sanciones establecidas en las leyes.

Índice

Introducción 5

Capítulo 1: Plan y Estrategia 06

1.1. Origen y significado actual de los conceptos. 06

1.2. El plan. 06

1.3. La estrategia. 10

Capítulo 2: Enfoques de planeamiento 13

2.1. Visión histórica de los enfoques teóricos sobre planeamiento. 13

2.2. El planeamiento: determinismo, indeterminación y acción creativa. 17

2.3. Planeamiento tradicional y planeamiento estratégico. 18

2.4. Enfoques y perspectivas de los maestros. 24

2.5. La estrategia: Teoría de la acción. 24

2.6. Planeamiento Estratégico Situacional (PES). 26

2.7. Planeamiento Interactivo de Ackoff. 29

2.8. El planeamiento normativo. 31

2.9. El pensamiento estratégico de Ohmae. 32

Capítulo 3: Momentos y proceso del Planeamiento Estratégico 37

3.1. La reflexión y la acción estratégica. 37

3.2. El proceso de planeamiento estratégico. 40

Capítulo 4: Momento explicativo. Apreciación de la situación. 43

4.1. El concepto de situación 43

4.2. El concepto de problema 45

4.3. Análisis de situación: el modelo explicativo 48

Capítulo 5: El momento normativo. Designio y diseño del plan 55

5.1. Diseño del deber ser: respuesta "idealizada" del problema. 55

5.2. Referencias direccionales y escenarios. 58

5.3. Los pasos del momento normativo. 65

Capítulo 6: Momento estratégico: el desafío de la viabilidad 67

6.1. Análisis y la formulación de la estrategia. 67

6.2. Esquemas propuestos por la planificación estratégica 74

Introducción

El propósito de este libro es examinar las vinculaciones entre la planificación estratégica, los indicadores de desempeño de los organismos públicos orientado a los resultados. Aunque ya existe alguna información sistematizada, este material pretende despejar dudas respecto de los conceptos más utilizados, mostrar las distintas alternativas metodológicas empleadas en los procesos de planificación, y resaltar los aspectos más edificantes en la construcción de indicadores de desempeño. Así, se definen los conceptos más frecuentemente usados en los procesos de planificación gubernamental, se detallan las principales lecciones aprendidas, se examinan las modalidades de vinculación de las herramientas de planificación estratégica con el marco lógico. Se propone asimismo una metodología simple para construir indicadores de desempeño, enfatizando la necesidad de articular el sistema de monitoreo y evaluación con diversos tipos de indicadores “inteligentes”, para distintos propósitos. Se busca identificar las mejores prácticas, y los errores más frecuentes que complican el uso de estas herramientas. La experiencia muestra que es clave la generación de un ambiente propicio a las reformas, que hagan posible la capacidad de construir una institucionalidad en torno a la planificación del desarrollo y a la evaluación de los programas públicos.

CAPÍTULO I

EL PLAN Y ESTRATEGIA

1.1. 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).

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 unaobra por construirse. Más tarde (1737) el plan es definido como "escrito en que se apuntan las grandes líneas de una cosa".

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 delenemigo y el manejo del gobierno de la administración y de la guerra ensu conjunto[3].

1.2. 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.

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).

"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).

"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).

"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).

"Planificar es intentar modificar a partir de la voluntad humana el curso de los acontecimientos" Uriel Leiferman (1996).

"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).

"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).

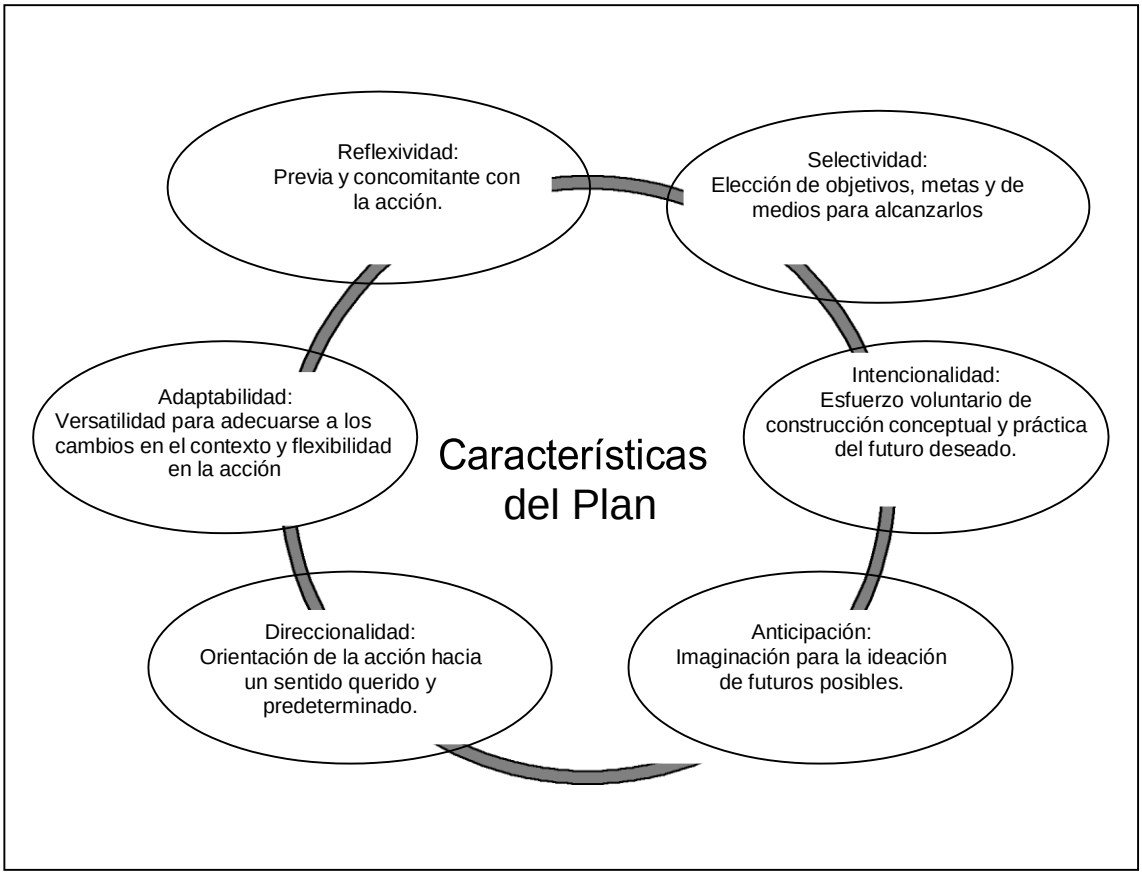
"El plan es una apuesta y como tal tiene tanta incertidumbre como demuestre el análisis de la solidez de las apuestas parciales que lo componen y de la gran apuesta que lo sintetiza". Carlos Matus (1993).

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.

Cuadro 1



1.3. 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.

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 laaplicación consciente y direccionada de la energía social.

En su condición de filosofía de la acción rechaza las cosmovisionesdeterministas 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 Clausevitz 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".

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 dereflexión 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

"(...) 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.

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.
- ✓ Previsión de respuestas ante situaciones contingentes.
- ✓ Condición integradora y multidimensional.

CAPÍTULO II

ENFOQUES DEL PLANEAMIENTO

2.1. Visión histórica de los enfoques teóricos sobre planeamiento

En 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
El Estado actúa de manera directa. 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. 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. La producción se establece con base en los criterios que define elEstado en términos de las necesidades colectivas a las que pretende representar. Supone la inexistencia de propiedadprivada de los medios de producción	El Estado actúa de manera indirecta conciliando el respeto por las libertades e iniciativas individuales con una orientación común hacia fines compartidos . Es obligatoria para el sectorpúblico y sugerida y concertada para el sector privado, al que se invita a participar en la orientación solidaria de los esfuerzos bajo la direccionalidaddel plan . 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. Tiene lugar en una economía capitalista con vocación de economía concertada. Supone el sostenimiento de la propiedad privada de los mediosde producción enmarcada en criterios sociales.

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 lasmedidas para modificar los escenarios negativos.

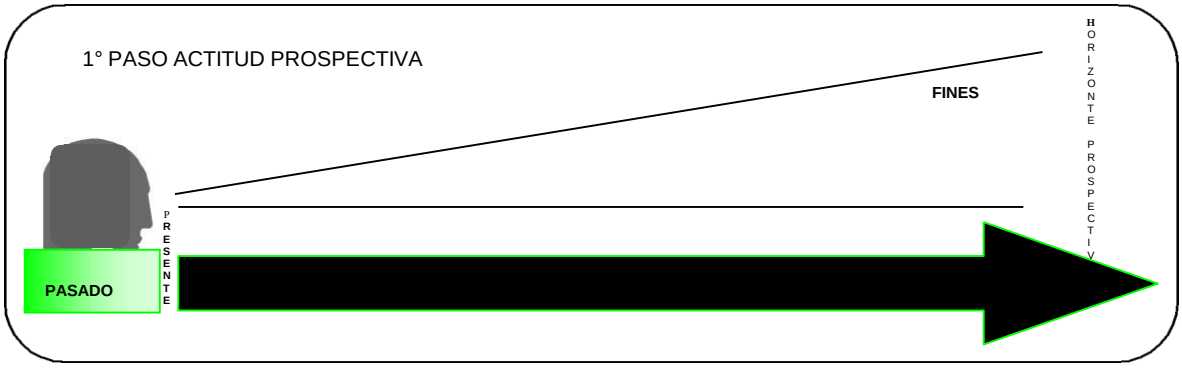
El planeamiento incluye la impronta profesional de los economistas o de los contadores a la teoría y técnicas planificadoras.Más tarde la instrumentación de modelos matemáticos, las herramientas estadísticas que exigen las proyecciones y la posibilidad de efectuar cálculos combinatorios para acceder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

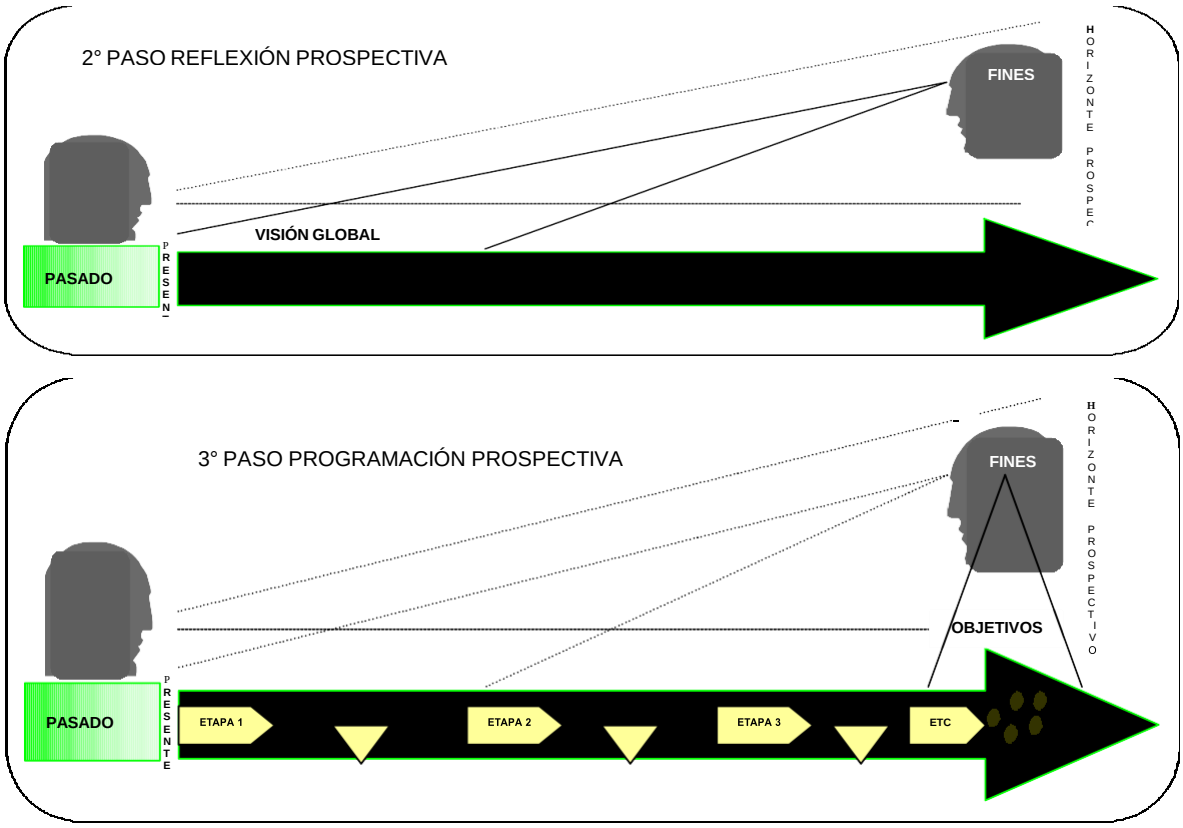
El conocimiento de “lo que vendrá” es un medio para reducir las dudas e incertidumbres y mitigar sus efectos: el vacío de conocimiento y la falta de certezas. El planeamiento aborda la problemática del futuro desde diversas perspectivas y con diferentes métodos: el pronóstico, la predicción, la previsión,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

En ellos, la construcción imaginaria del futuro posible, resulta de unaprolongación 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 proferencia**, propuesto por Agustín Merello, (*proferir* 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”.

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, investigador francés, presenta las diferencias entre ellos y la prospectiva en el cuadro que sigue:

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[1] interpreta que la crisis producida de la previsión clásica impulsa a buscar métodos y a elaborar teorizaciones, que introducen unaimagen más flexible, (plural, menos determinista) del futuro y permiten captar las interrelaciones entre fenómenos, más allá de sus expresiones cuantitativas. Atribuye ala 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 cuantitivista-simplificador.

2.2. 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 tantono es posible reducirla a un orden determinístico.

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 encorrespondencia con estas características. La acción sociales abierta y creativa y se desarrolla en una realidad incierta y dominada por un cierto desorden, por otra parteirreductible 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 deley 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 esposible 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."

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 una visión determinista, hace del hombre un mero agente de procesos en los que nopuede 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.

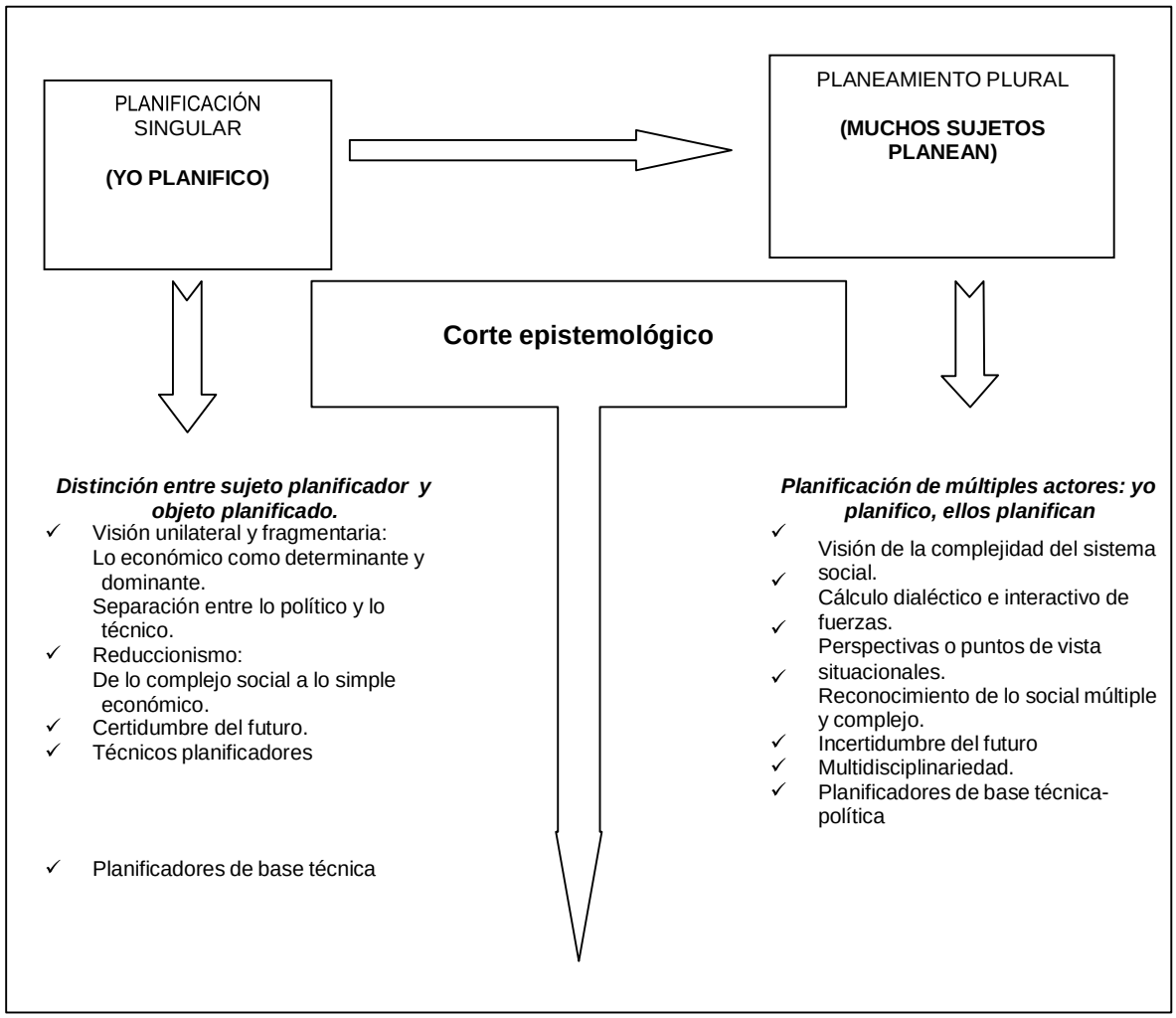
2.2. Planeamiento tradicional y planeamiento estratégico

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[18] 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 otrosaspectos.

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”. 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.



Planificación Tradicional		Planificación Estratégica
	SUPUESTOS	
El sujeto planificador es distinto y está fuera del objeto planificado.	PLANIFICACIÓN EXCÉNTRICA / PLANIFICACIÓN CONCÉNTRICA	**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.	DETERMINISMO CAUSAL Y CERTEZA COGNOSCITIVA / RELATIVIDAD SITUACIONAL Y PERCEPTIVA	**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 sermodificada a través de herramientas	ALTA CERTIDUMBRE Y PREVISIBILIDAD DEL FUTURO / INCERTIDUMBRE Y BAJA PREVISIBILID	**La confluencia y pluralidad de actores, intencionalidades y capacidades reducen la certidumbre y la previsibilidad del futuro. "***Esabsurdo 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 laimpredicibilidad 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 respon-den con comportamientos previsibles.	CENTRALIDAD DEL PODER Y EL CONTROL DE GOBERNABILIDAD / DESCENTRALIDAD DEL PODER Y DEL CONTROL DE GOBERNABILIDAD	**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.**

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 serviciode los políticos.

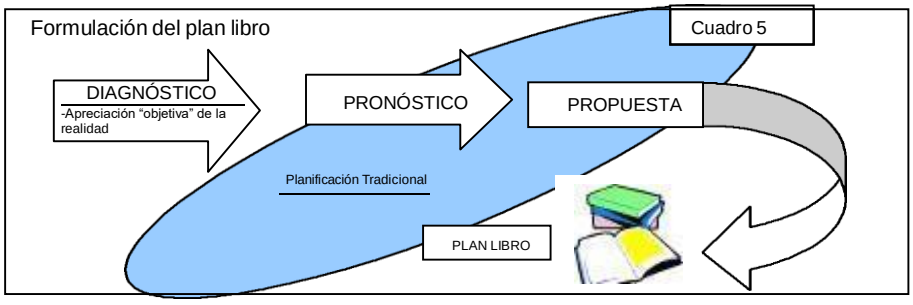
Para la postura tradicional, el ejercicio del planeamiento, remite a un acto acotado en el tiempo, en el que se redacta el plan y que culmina en un documento prescriptivo. El ámbito de lo planificado aparece limitado a lo económico.

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.

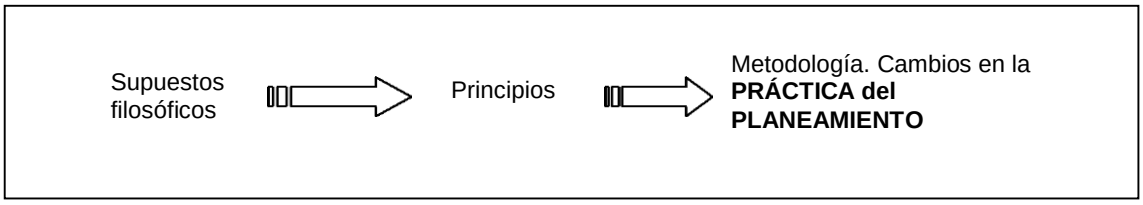
El diagnóstico es entendido como la apreciación "objetiva" de la situación.



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 propósito.

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 también

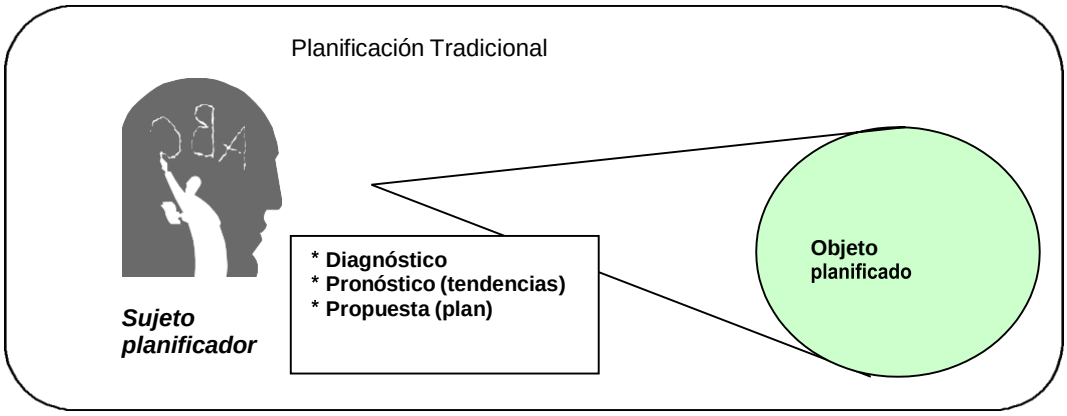


Interpreta la realidad situacionalmente, es decir desde el lugar (posición) que ocupan y desde de las prácticas sociales que realizan, a partir de intereses, valores, creencias e intencionalidades propias.

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 en el 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, aun 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 los cuales privilegia determinados objetivos de conformidad con sus intereses. Esto 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 socialplural 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 direccionarfuerzas 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.

2.3. 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.

2.4. 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 laestrategia.

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 se a 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”). 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.

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 dinamismos 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.

2.5. 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 **gobernabilidad** 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 susinteracciones. 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**".***

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.

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.

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.

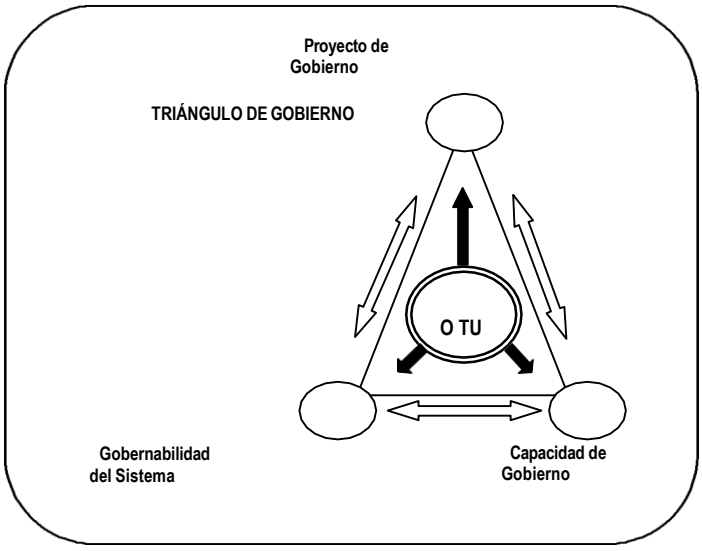
4. contexto situacional coherente con el proyecto de gobierno

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".

De este modo tendremos el contenido propositivo de los proyectos de acción de gobierno; la **gobernabilidad 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 **gobernabilidad** 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 graveaún que carecer de uno de los vértices del llamado Triángulo de Gobierno es carecer detodos. Y el funcionario es quienimpone 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 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".

El análisis de problemas cuasi estructurados, 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 lagestión 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 estostemas.

2.6. 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 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 dela 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 atribuímos 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 entreunidades 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**:

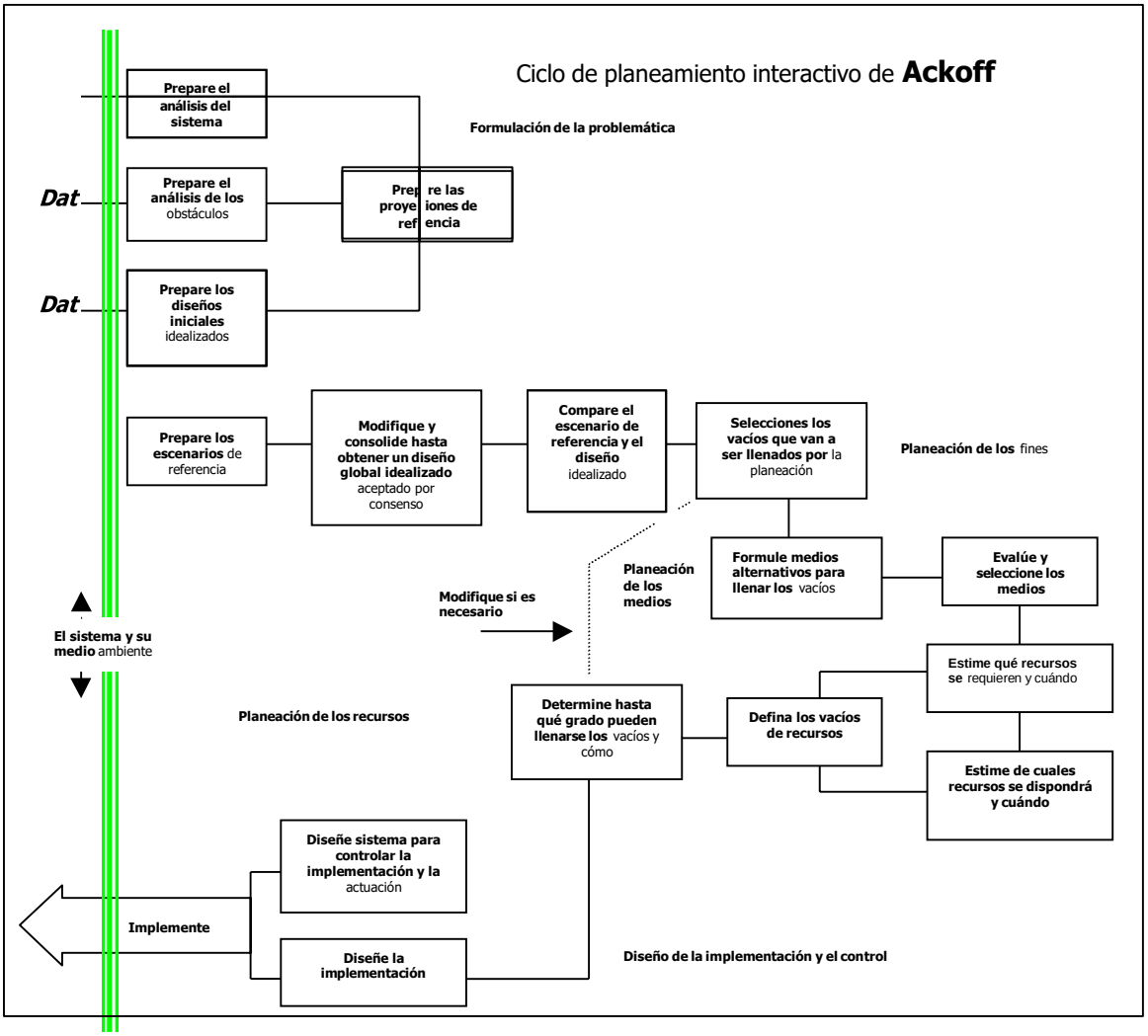
Formulación de la problemática**. El conjunto de amenazas y oportunidades que encara la organización.**

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.**



2.7. El planeamiento normativo

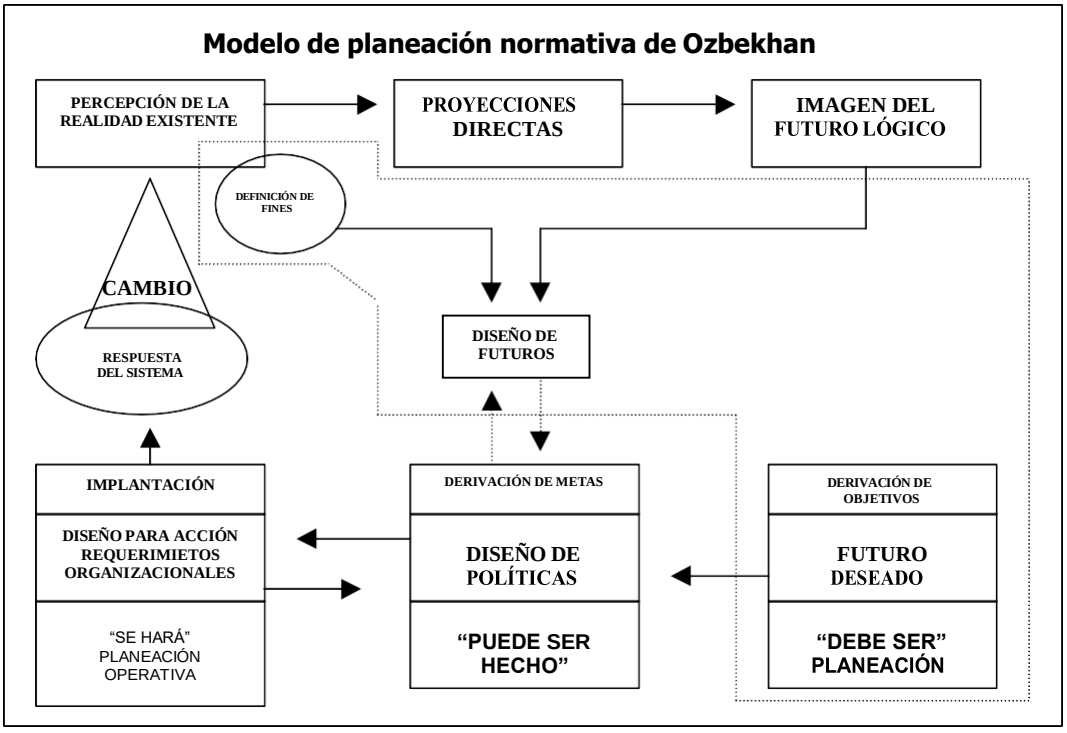
La ***visión del planeamiento*** de Ozbekhan participa de las ideas centrales expuestas en el apartado de la planeación interactiva de Ackoff. Incluso es posible observar en la obra de Ackoff un agradecimiento a él por su consejo y asistencia a Ozbekhan. Para Ozbekhan la planeación comienza por la ***reflexión 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.

Nivel de la planeación estratégica: consiste en el análisis de factibilidad de los futuros idealizados mediante la contrastación del "debe ser" con el "puede ser". Con la base conceptual de la situación existente y la situación deseada, la planeación estratégica establece las metas y define los resultados posibles.

Nivel de la planeación operativa: consiste en la instrumentación de las decisiones formuladas anteriormente mediante el señalamiento de "lo que será hecho".

La implantación produce cambios de estado en la realidad que se traducirán en alteraciones de los fines, consecuentemente con el cambio de las condiciones, por lo que se inicia nuevamente (o se continúa ininterrumpidamente) el ciclo de planeación. Enel esquema de la página siguiente pueden observarse las relaciones apuntadas.



2.8. El pensamiento estratégico de Ohmae

Para Kenichi Ohmae el pensamiento estratégico es el sistema no lineal de procesamiento de la realidad que hace posible determinar los ***factores clave*** para enfrentar problemas que se muestran "al sentido común como un todo integrado".

El *"punto crucial"* de arranque es la división de los problemas en sus partes constitutivas, con vistas a descubrir el significado peculiar de sus componentes en la coyuntura y a reestructurar y ensamblar los elementos analizados de acuerdo con el modelo deseado. Para efectivizar lo anterior, propone superar las metodologías graduales de los sistemas de análisis formales, que caracterizan el pensamiento lineal, por lo que denomina la herramienta fundamental del pensamiento no gradual: el cerebrohumano.

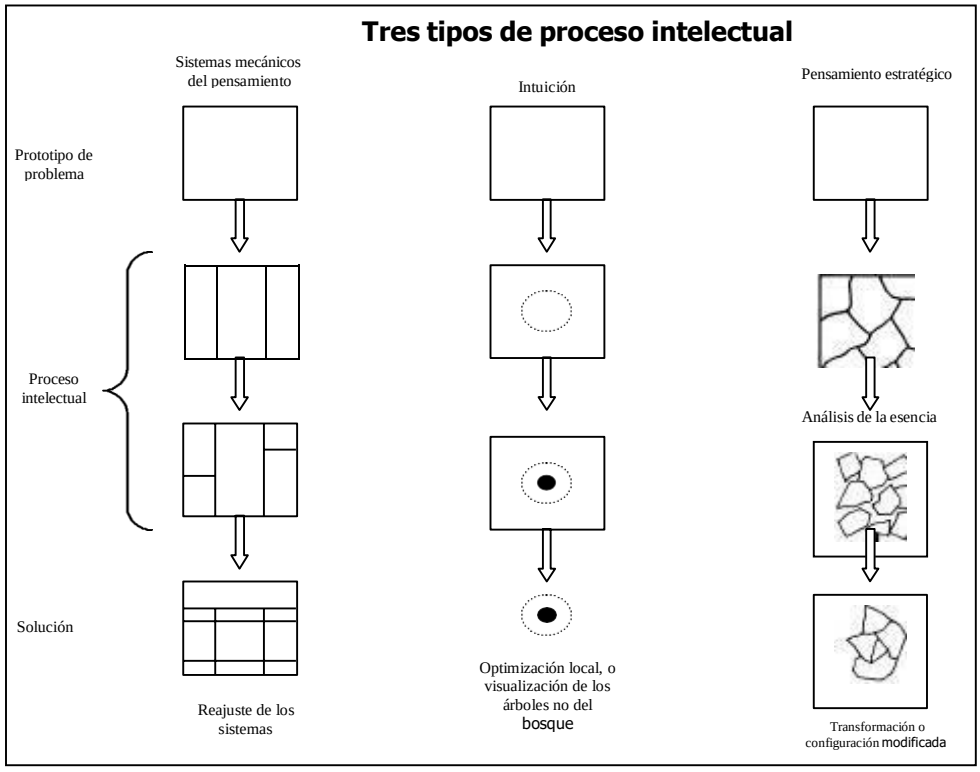
En este sentido destaca la diferencia que existe entre los sistemas mecánicos, basados exclusivamente en el pensamiento lineal, los sistemas intuitivos, de escaso sustento en sus conclusiones, con el pensamiento estratégico que combina armoniosamente el análisis racional con la reintegración imaginativa,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

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*".



2.9. Planeamiento estratégico de Levy

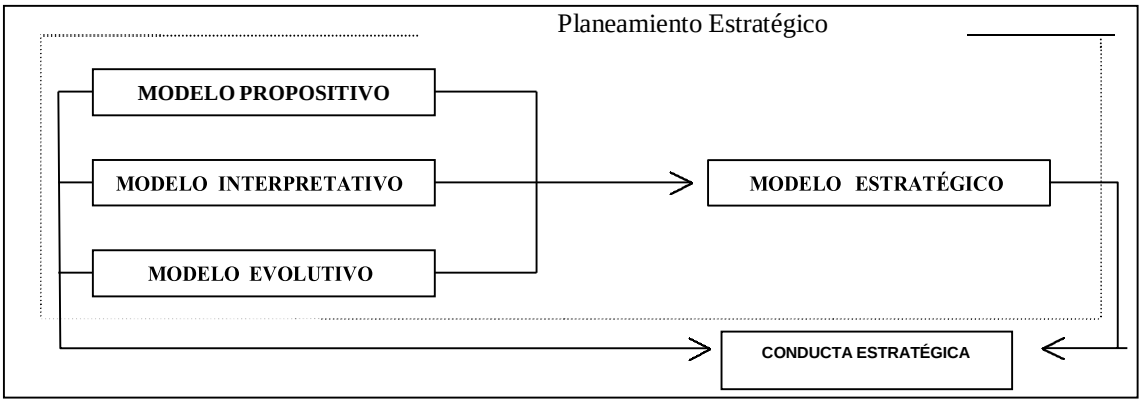
Para Alberto Levy vivimos momentos de alta turbulencia en el contexto que hacen imprescindible el *planeamiento estratégico de la conducta empresaria.* La *conducta estratégica* de una empresa, está constituida por dos procesos:

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 mediato, 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.**

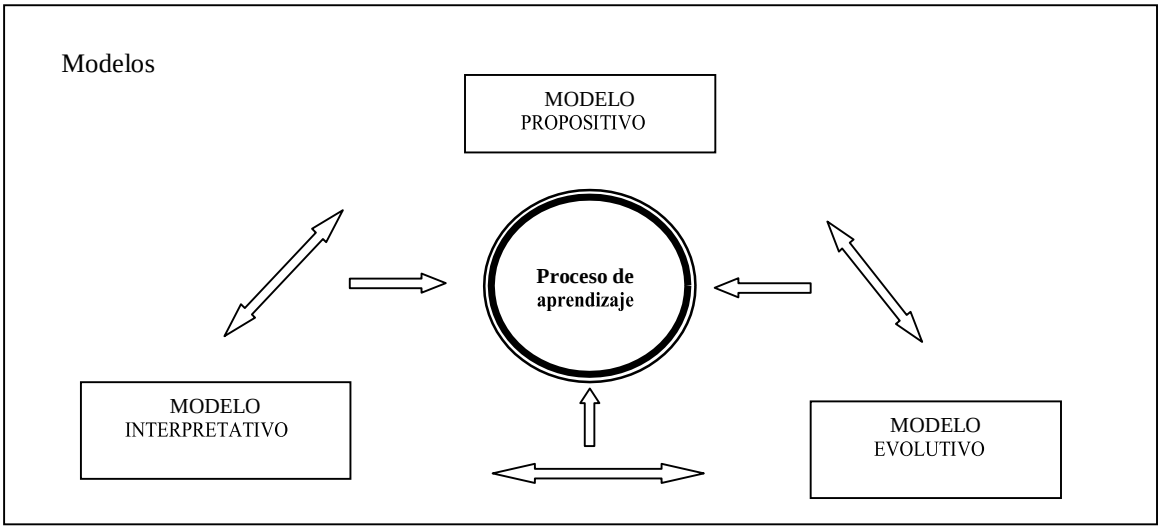
Existen tres ***tipos de dirección superior*** de acuerdo al modo de encarar las relaciones *entorno-empresa*: **rígida, adaptativa y evolutiva.**

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.*

CAPÍTULO III

ACCIÓN ESTRATÉGICAS

3.1. La reflexión y la acción estratégicas

El 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:

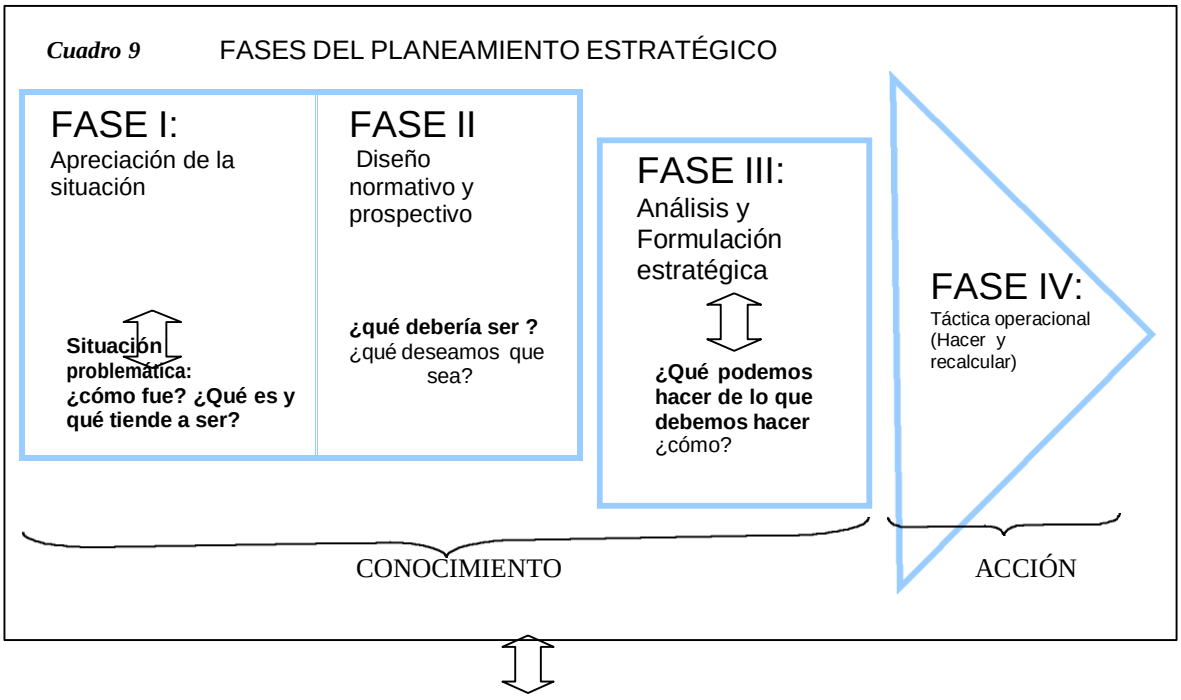
Apreciación de la situación: **Consiste en la reunión y valoración de información describe el estado actual del organismo en sus relaciones internas y** en sus múltiples vinculaciones con el contexto.

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.**

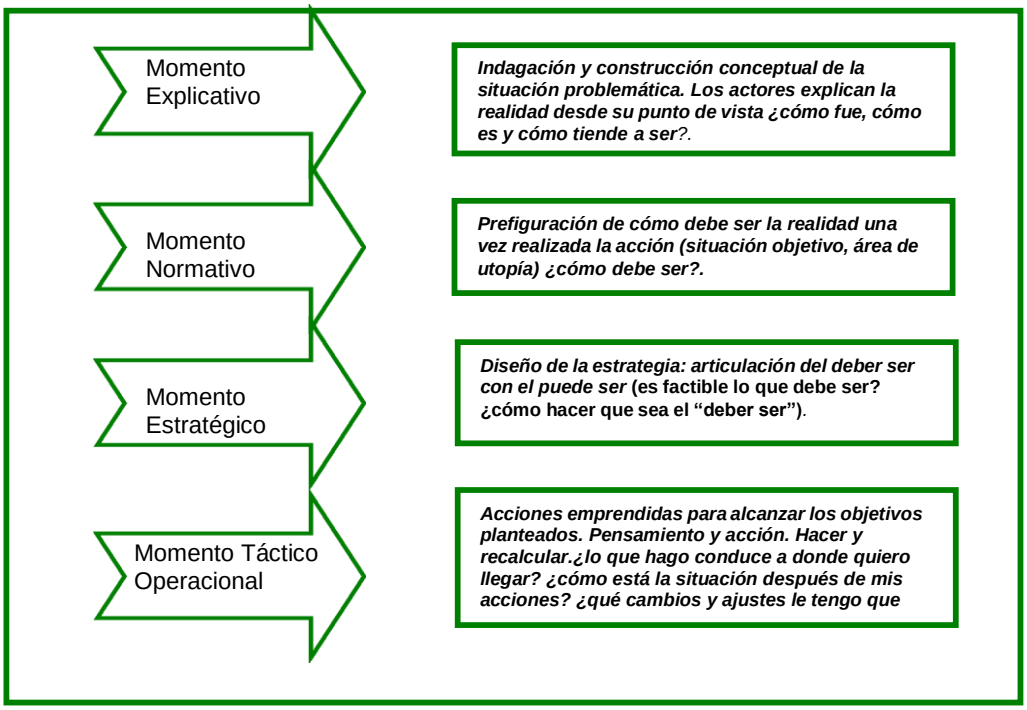
Acción táctica operacional: **Es la puesta en práctica de las operaciones y las acciones establecidas en el plan estratégico y su versión operacional.**

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. 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.**

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 sucorrespondencia 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 políticoasistemático**, 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 decorto 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:

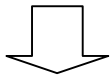
- Efectuar una mediación entre el futuro y el presente.
- Prever varias acciones alternativas ante la imposibilidad de la predicción en contextos turbulentos.
- Sostener velocidad en las reacciones y reacción planificada ante las sorpresas.
- Efectuar una mediación con el pasado para aprender de los 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

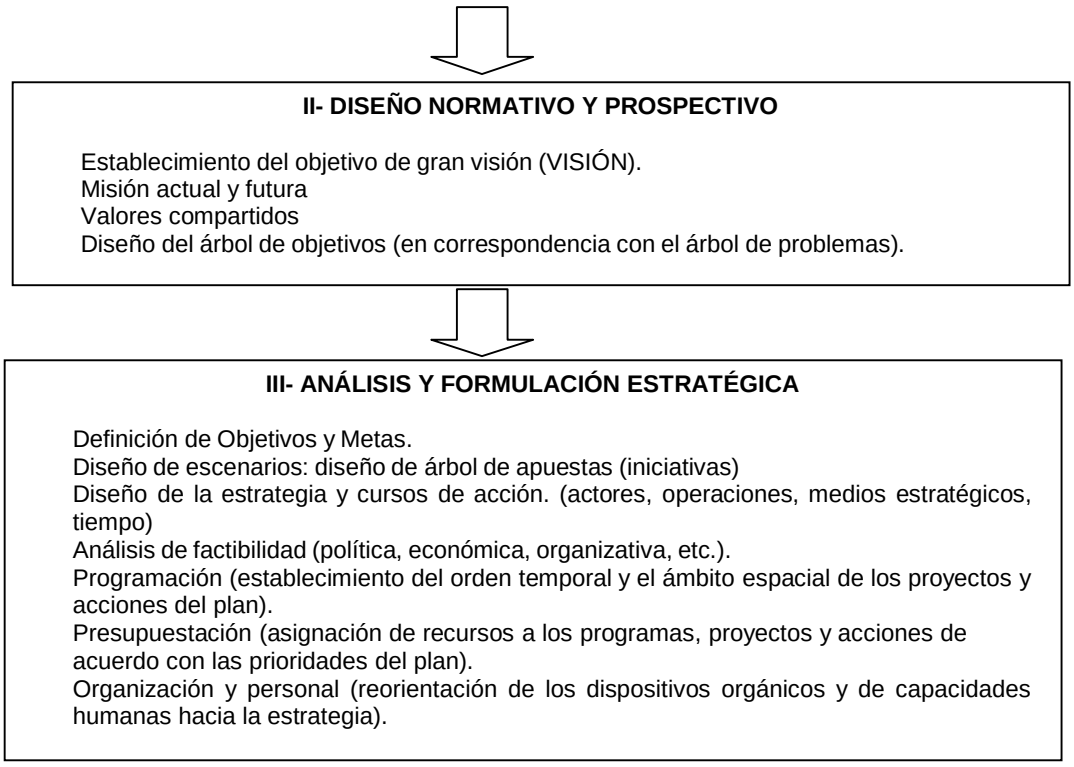
3.2. El proceso de planeamiento estratégico

I- LA APRECIACIÓN DE SITUACIÓN

Identificación la situación problemática.
Descripción de los problemas para precisar su significado.
Distinción y desagregación sus causas y consecuencias.
Confección del árbol de problemas.
Identificación de los actores y las fuerzas sociales en juego:

1. Situación presente y tendencias
2. Objetivos y metas (explícitos e implícitos)
3. Trayectorias deseadas, posibles y "reales".
4. Conjeturas sobre la explicación situacional de cada actor.
5. Posibles jugadas de cada actor.





Resumen

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 deproblemas, 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 enmarcha 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.

CAPÍTULO IV

SITUACIÓN, PROBLEMA Y ANÁLISIS SITUACIONAL

4.1. El concepto de situación

En 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 ellaen función de su acción. Para la definición anterior la realidad aparece con connotaciones subjetivas: el actor social 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.

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*** 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 enel 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 cohabitantede una realidad conflictiva que admite otros relatos”.

"*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 otrodetermina 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). 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" 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 conformidadcon los cambios situacionales que se produzcan en la trayectoria hacia el objetivo. La situación deseada es el futuro imaginado y pretendido por un actory constituye un polo de referencia para las decisiones y acciones del plan.

4.2. El concepto de problema

Un problema se define como una brecha entre una situación deseada y lasituación 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:

"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 un problema es "una zona límite del quehacer humano donde se resiente la "irresolución" 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 "irresoluta" 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 yla 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 es una percepción por el actor de una discrepancia entre la realidad actual que constatay 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 coincidirsus 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.

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. 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".

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". 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.

Digamos con Milla, Matus y Ackoff 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).

4.3. Análisis de situación: el modelo explicativo

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 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 prevaleciente 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.

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.**

Cada uno de estos actores se inserta de manera diferenteen 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 delos 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 alas nuevas realidades emergentes.**

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 inconfomidades
a) Descripción rigurosa del problema
b) Flujograma situacional
c) Arbol del problema

"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 coincidirsus 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.

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 un problema es "una zona límite del quehacer humano donde se resiente la "irresolución" de una situación".

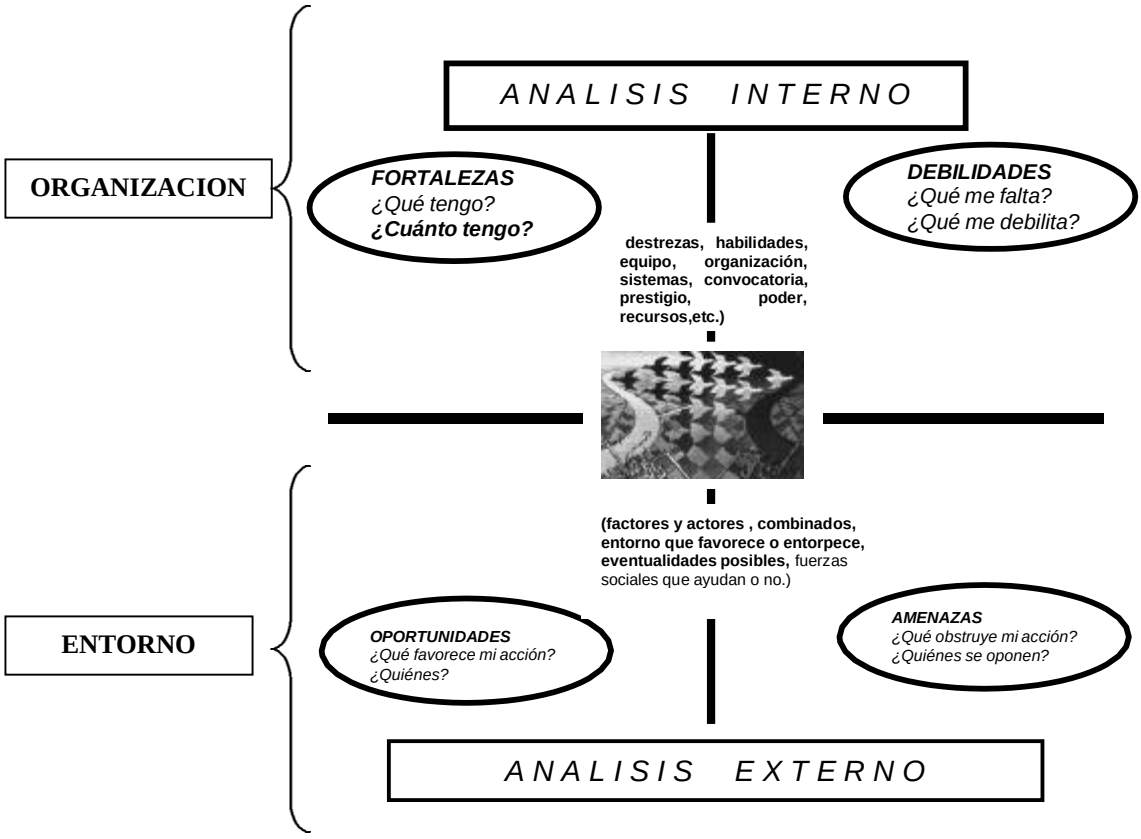
"Todo problema implica una expectación de un estado de cosas diferente al que nos problematiza. Como esa expectación late oculta se vivencia la situación "irresoluta" como algo insatisfactorio.

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

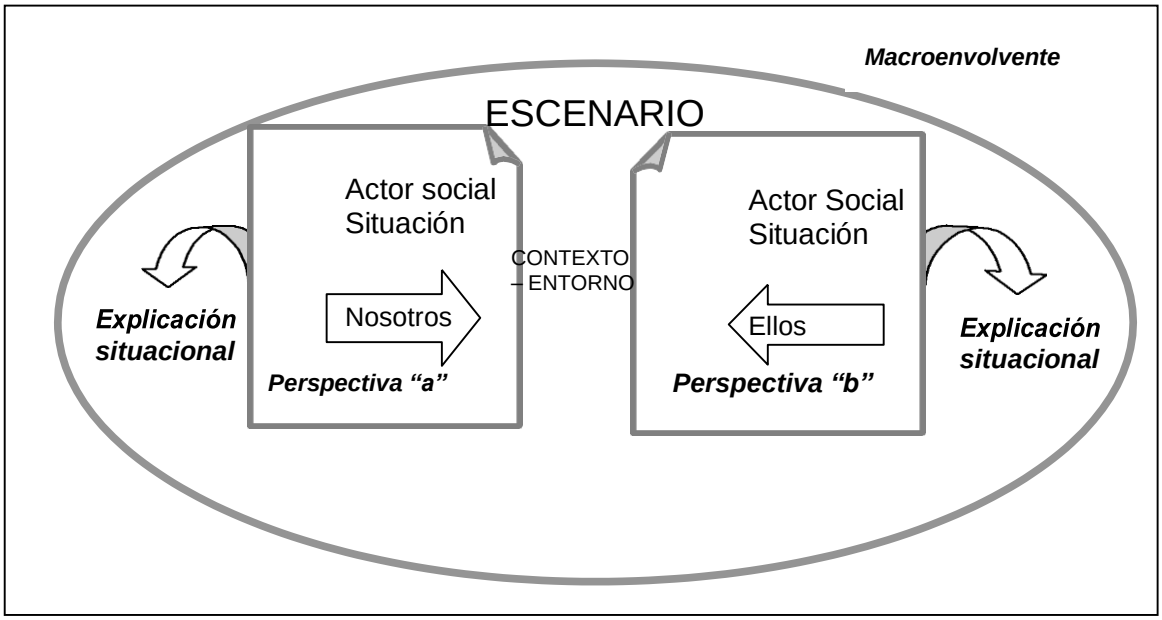
En la delimitación y explicación de un problema existe siempre, pues, un conjunto de valores que influyen sobre su demarcación y jerarquización. Un problema entonces, no es **el problema** que perciben indistintamente de la misma manera los distintos actores, sino el problema que emerge de la valoración 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.

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, defrondosas 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 sobre todos 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 escarceos 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 precautelar 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, cuando, por curiosidad y descuido, al mirar por el balcón los fuegos artificiales de fugaz e intenso brillo, el padrede familia golpeó con dureza su cerviz erguida y calva contra la opaca, dura e invisible presencia vegetal.

Resumen

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 necesidadescon 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 unrol 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.).

CAPÍTULO V

VISIÓN HISTÓRICA DE LOS ENFOQUES TEÓRICOS

5.1. Diseño del “deber ser”: respuesta “idealizada” del problema

El 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 delante” 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”.

En el idioma español, actualmente diferenciamos las connotaciones de designio y diseño estableciendo para el primero un significado de imagen de futuro deseadounida 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.

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 tráfago 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".

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. Al mismo tiempo, posibilita establecer escenarios alternativos posibles que impliquen el uso de las opciones por parte del actor social (ver Escenarios).

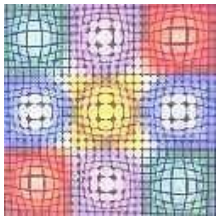
En la reflexión estratégica, los fines de largo plazo son esquemas referenciales para demarcar los fines de mediano plazo y éstos, a la vez, las referencias paraestablecer los de corto plazo.

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 unaamplitud 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. 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 Projet en la separata Pronóstico Normativo de Joseph F. Coates, 1994; 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 estecaso el problema es una oportunidad que se extrae del desarrollo industrial aeroespacial de EEUU, y la plantea como objetivo de gran visión).

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.

5.2. 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 deinformación 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 deproductos 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 "símismo" 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 larealidad 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.

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 Amarú 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 empresaria. 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"

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 provisoria 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.

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 *hitoprovisorio* 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 significante 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 diferentescircunstancias 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. Puedeprever 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 unfenómeno 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.

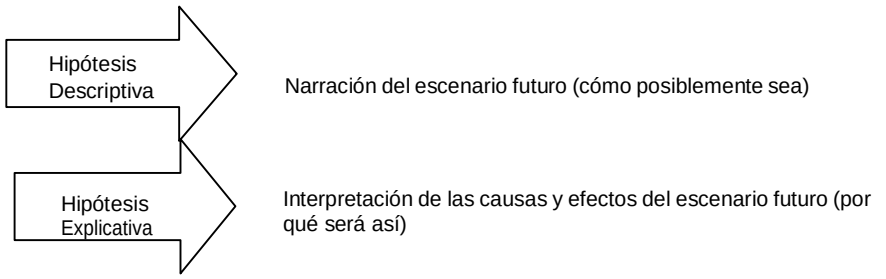
5. TENDENCIAS O PROPENSIONES: comportamiento previsible de variables a largo plazo. Las tendencias o propensiones son la probabilidad de ocurrencia de uno o un grupo de fenómenos que están fuera del control del actor social y que se producen por un entramado de factores. Ejemplo: la propensión al crecimiento 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.

5.3. 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 actoressociales, 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 preparena 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-

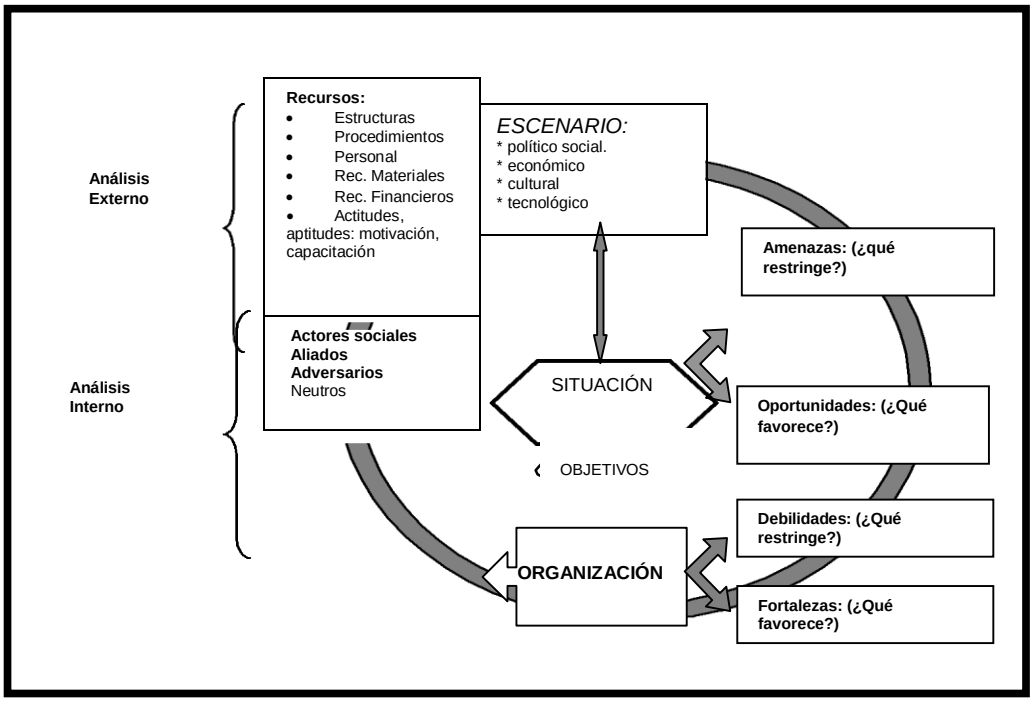
Recapitulación: el análisis de situación del momento explicativo consistió en:

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.

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



CAPÍTULO VI

EL MOMENTO ESTRATÉGICO. EL DESAFÍO DE LA VIABILIDAD

6.1. Análisis y la formulación de la estrategia

Acerca de la **caracterización de la estrategia**, existen posiciones que, por abrevar 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.

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 enun periodo determinado.

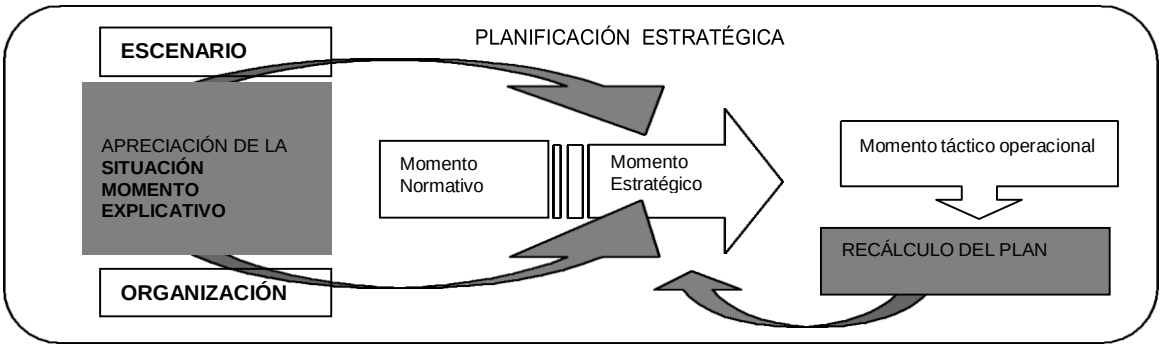
Ahondando en el concepto de estrategia, el general Beaufré la define como "el arte de la dialéctica de fuerzas, o aún más exactamente, el arte de la dialéctica de las voluntades que emplean la fuerza para resolver su conflicto". Nada más exacto si se interpreta a esta dialéctica de la fuerza como la 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 derecursos para el logro de sus proyectos, puedan verse afectados positiva onegativamente, por aquella acción.

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 diferente 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 ladirección 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, "es la relación que se genera entre dos **actores**, basada en la dependencia que existe entre los **fines** 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*". 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 eslo 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*"

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 losdiferentes 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 elconjunto 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 eljuego?, ¿cuál es el código operacional del actor social o las respuestas que, de acuerdocon 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.

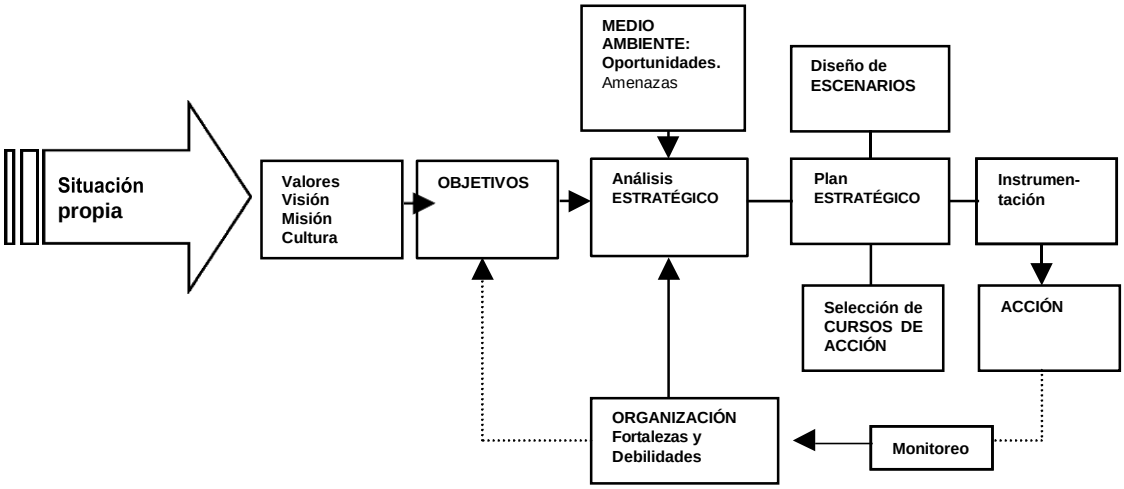
La trayectoria central, dominante de las demás, es la que se denomina “curso de acción”, y constituye la secuencia elegida y privilegiada por el actor social en el orden temporal para el desarrollo de las operaciones hacia la situación objetivo de acuerdo con las restricciones de secuencia que la realidad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

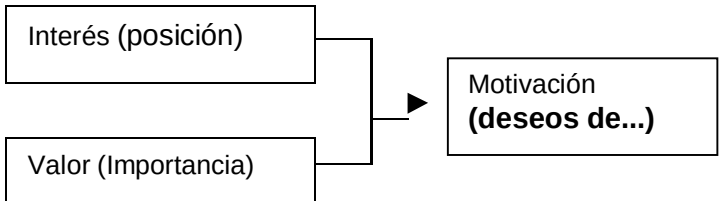
El planeamiento operativo establece la secuencia más adecuada de las operaciones seleccionadas para el plan. Finalmente el “deber ser”, luego de realizados los esfuerzos de construcción de viabilidad, abrirá paso al “puede ser”.

6.2. 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.

6.2.1. Motivación (deseos de...)

La motivación responde a:



6.2.2. 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 interes de los actores

	OPERACIONES			
	OP1	**OP2**	**OP2**	**DOP 4**
Actor 1	**+**	**+**	**+**	**+**
Actor 2	**-**	**-**	**+**	**-**
Actor 3	**+**	**-**	**-**	**-**
Actor 4	**+**	**+**	0	0

6.2.3. 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 seconstruye 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.

6.2.4. Afinidades y Rechazos Entre Actores

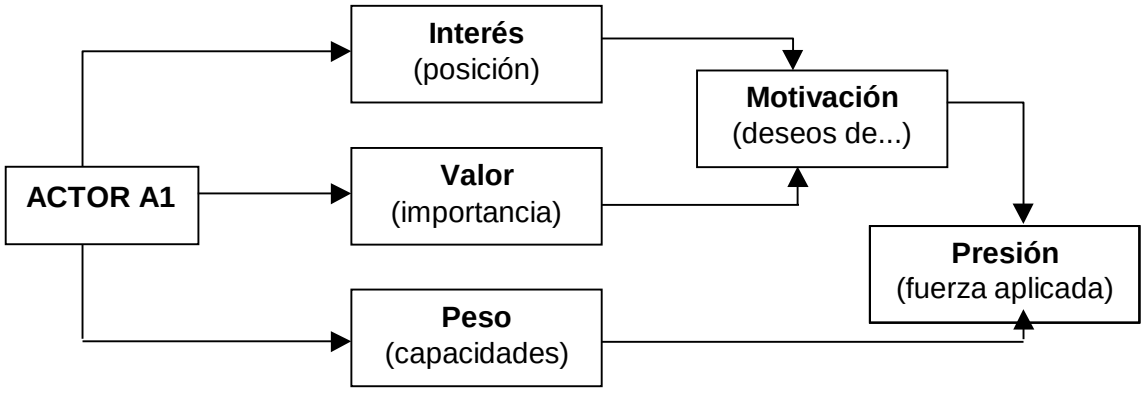
Presenta una especie de sociograma de los actores sociales donde se producen los fenómenos de atracción, rechazo o indiferencia, que puede ser relevante a la hora de analizar las decisiones de los líderes políticos. Como lo señala Matus "la enemistad visceral o la amistad irrestricta entre los líderes 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				

6.2.5. 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.

6.2.6. El Peso de un Actor y los Recursos Críticos
6.2.7.

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 criticos 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.

6.2.8. 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:

$$VP1 = (c11X11 \;\; c12X12 \;\; c13X13 \;\; c14X14 \ldots\ldots \; clj \; Xlj)$$

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. Ladecisión 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.

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.

INTERNATIONAL INSTITUTE RESEARCH DEVELOPMENT AND EVALUATION
INRED