



LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA GERENCIA SOCIAL.

Armando Loera Varela
INDES
Junio 2000.

La planificación estratégica se ha convertido en uno de los instrumentos de gerencia social más usados, y probablemente también más abusado. Por lo que en la sesión, considerando el tiempo disponible, procederemos a considerar tanto las bases teóricas como los elementos logísticos de la herramienta, que son dos de los factores menos entendidos y que frecuentemente provocan problemas de abuso o de baja calidad o pertinencia en la aplicación de la herramienta.

El objetivo de la sesión consiste en que los gerentes sociales participantes diseñen un proceso de planificación estratégica que les permita construir tanto las imágenes de futuro como decidir sobre las condiciones para hacerlas viables.

La sesión se compone, además de una breve introducción, de cinco partes:

- I. **La definición de la noción de planificación estratégica.** Se identifican los elementos constitutivos del concepto desde la perspectiva de aprendizaje social, en los aprendizajes básicos que al mismo tiempo necesita y produce y las condiciones básicas para que se desarrolle un proceso de planificación estratégica.
- II. **Descripción de las corrientes principales.** Se describan, de forma general, algunas de las diversas escuelas que se han formado bajo la perspectiva general de la planificación estratégica.
- III. **Modelos de planificación estratégica para la gerencia social.** Tomando en consideración las tareas y ámbitos en donde los gerentes sociales aplican la planificación estratégica se explican tres modelos: el global, que suele aplicarse en análisis de instituciones o programas; el modelo sectorial y el modelo de la planificación estratégica situacional (PES), que se desarrolla en la gestación de la agenda pública de los actores sociales.
- IV. **La gerencia de la planificación estratégica.** Se consideran las prácticas prometedoras en el gerenciamiento de los procesos de planificación estratégica, como los errores comunes y las precauciones que se pueden tomar para evitarlos.
- V. **Anexos.** Son cuatro los anexos. En el primer anexo se presentan gráficamente algunos de los modelos previamente presentados, en el

segundo anexo se presentan situaciones hipotéticas que pretenden dar lugar a diseños de planificación estratégica a nivel sistema, programa e institucional; en el tercer anexo se estructura una mini-sesión de planificación estratégica situacional para aquello(a) s participantes que estén interesados en revisar más de la operación de esta perspectiva; finalmente, en el cuarto anexo se presentan los formularios que pueden ser usados para realizar un análisis de la agenda educativa desde una perspectiva estratégica.

INTRODUCCIÓN.

En América Latina durante los últimos años se han multiplicado rápidamente las experiencias de planificación estratégica en diversos ámbitos públicos, principalmente en la definición de marcos de referencia del desarrollo de sectores y en la definición de políticas institucionales que expresan procesos de reestructuración organizacional. Inclusive, en la región se ha desarrollado con fuerza una perspectiva teórica que aspira a estructurar las interacciones entre gobernados y gobernantes, la planificación estratégica situacional (PES).

En la región se cuenta con múltiples experiencias de planes estratégicos de sectores sociales, como son el caso de los planes de educación, de salud y de desarrollo urbano. Los planes han correspondido tanto a nivel nacional, como estatal o departamental, municipal y de localidad. Algunos de los planes se enmarcan en procesos de reforma integral, otros son expresión aislada de grupos de interesados. Algunos planes han quedado en la etapa de la formulación, otros han podido reestructurar y revitalizar la arena política o institucional. De algunas de estas experiencias se han obtenido una serie de buenas prácticas, que en conjunto constituyen los principios básicos para diseñar y gestionar de manera exitosa la planificación estratégica.

I. DEFINICIÓN.

La planeación estratégica para el ámbito público es un instrumento de gerencia social que sintetiza algunos de los principios básicos de la formulación de las políticas sociales, como la participación ciudadana de los grupos sociales involucrados en políticas, la generación de consensos sociales a través de la negociación y la generación democrática de políticas de estado a largo plazo. En consecuencia, los procesos de planificación estratégica toman en consideración otras herramientas de la gerencia social, especialmente el análisis del entorno y el análisis de involucrados.

La planificación estratégica, como herramienta del gerente social, puede definirse como un proceso colectivo orientado a la construcción de una imagen de futuro capaz de comprometer a la acción que le permita proveerle de viabilidad, manteniendo un continuo proceso de aprendizaje.

Este concepto general se compone de 7 elementos constitutivos.

1. **Es un proceso.** Significa que si bien existe un producto: el Plan, éste es un momento importante dentro del proceso, pero no agota ni substituye al proceso como el aspecto constitutivo más valioso de la planificación. El plan, además debe de revisarse continuamente y desarrollarse de manera flexible, una vez que se le ha producido. Es más, el mismo proceso puede dar lugar a diversos planes consecutivos, o a planes de diversos niveles de complejidad o áreas de políticas. A pesar de ello debe considerarse que los procesos de planificación para ser eficientes necesitan producir un plan, que le oriente y guíe. Además, en base al plan se puede evaluar y revisar el proceso de planificación.
2. **Es colectivo.** Lo cual implica que necesariamente involucra la participación de diversos actores. La planificación estratégica en el sector público necesita de amplia participación. De hecho su calidad en mucho dependerá de la capacidad de convocatoria para participar, la naturaleza de la participación y las formas como los diversos grupos participan. Esta característica aleja la noción de planificación estratégica a ejercicios tecnocráticos, de expertos o monopolizados por los "altos niveles de dirección". En esta perspectiva de planificación se necesita de una amplia participación activa y positiva.
3. **Se orienta a la construcción.** Es decir, se trata de generar una imagen compatible y sostenible por los diversos actores sociales que participan en el proceso. En consecuencia, no consiste en una simple adición de opiniones o de posiciones personales o grupales. La generación de la imagen de futuro consiste en una superación de las posiciones particulares a través de un proceso dialéctico en donde en base a información factual se generan diálogos estructurados, espacios de reflexión y de evaluación, hasta lograr acuerdos básicos para decisiones públicas trascendentales, que sean capaces de promover un estado de cosas más allá de lo que indican las tendencias inerciales.
4. **La imagen de futuro.** Es el elemento distintivo de la planificación estratégica. Siguiendo a Lewis¹, la imagen de futuro que guía la acción estratégica se constituye por la problemática, la visión y la misión. La problemática consiste en aquellos elementos que conforman una brecha entre los que debe hacerse (según valores, normas y expectativas) y lo que se hace (según datos y percepciones). Además, se consideran los factores que impiden cerrar la brecha. La visión consiste en un escenario global del estado de cosas al que se aspira y se ambiciona. Este escenario pretende cumplir con las obligaciones señaladas por las normas, responder a las

¹ Lewis, J.P., 2000. *The Project Manager's Desk Reference*. New York: McGraw-Hill.

necesidades y expectativas, y algo más. La misión² es una formulación en donde se especifica qué se quiere lograr, qué valor público involucra y para quién se quiere lograr. Constituye un elemento importante en la comunicación de la imagen de futuro y la capacidad de persuasión que pueda ejercer en la comunidad.

5. **Compromiso para la acción**. La planificación estratégica esta orientada a la transformación efectiva, por lo que debe motivar e interesar a los actores claves de las acciones más efectivas, lo cuales necesitan creer en la imagen de futuro e involucrarse en su consecución.
6. **Provee de viabilidad**. Existe una doble función en la relación entre el concepto de viabilidad e imagen futura. Por una parte la imagen futura debe ser viable al menos desde el punto de vista político, técnico, organizacional, económico. Pero por otra parte, la finalidad con la que se elaboran las estrategias es para hacer realmente efectiva la imagen de futuro. Se asume que no es totalmente viable en el momento que se genera (si estuviera determinada por tendencias inerciales no tendría sentido el proceso de planificación estratégica).
7. **Mantener aprendizaje**. Es el resultado más valioso del proceso de planificación y se puede dar a nivel institucional, grupal o social. Usualmente se crea a partir de la sistemática producción de información, la organización de espacios y momentos para la reflexión y la discusión pública (los cuales suelen ser escasos) y la promoción de diálogos estructurados e informados. Con ello se produce una cultura de constitución de agendas abiertas a nivel institucional o de amplia participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en los casos de planificación sectorial o programática.

Es importante señalar que la imaginación del futuro es una labor de construcción comunitaria. Es importante señalar que se participa *activamente* desde la perspectiva y condiciones de los diversos actores sociales para estructurar de manera negociada y articulada la imagen de futuro. Este proceso requiere de la capacidad para efectivamente distribuir el poder de decisión entre quienes participan en el acto de imaginación. Si la decisión no se conecta con la imaginación y el proceso se agota en ésta es posible que se esté frente a procesos de manipulación o pretendida legitimación. Es claro que *el proceso se basa en una firme voluntad de distribución del poder entre los actores sociales participantes*. La planificación estratégica provoca el facultamiento (apoderamiento) de los actores sobre decisiones de su propia vida o destino, o es parte de una farsa.

² Moore, M.H., 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Por otra parte, la construcción comunitaria parte de la interacción de las posiciones ideológicas y de los intereses de los actores con información más intersubjetiva y hasta donde sea posible combinando bases de conocimiento "objetivo" con reflexiones autoevaluativas. El conocimiento "científico" tiende a usarse más bien de manera *iluminativa* que de forma instrumental. Las emociones y los rituales comunitarios se tienen que considerar ya que *todo proceso de planificación estratégica conlleva procesos de aprendizaje, tanto a nivel individual como colectivo*. Además, la planificación estratégica supone que existe ya confianza entre los actores para mantener una comunicación sincera (con el mínimo de sesgos), con ánimo de cooperar, de negociar los intereses diferentes y de mantener un diálogo informado y reflexivo entre los actores. Estas condiciones de un alto capital social de la comunidad involucrada no se encuentran con facilidad, *por lo que es común que sea necesario invertir en ese capital construyendo un mínimo clima de confianza como pre-condición operativa*. Algunos de los elementos a considerar en esa pre-condición son los propósitos, las reglas, la estructura y, de manera esencial, la naturaleza de los facilitadores del proceso. Por otra parte, es importante reconocer que el mismo proceso de la planificación estratégica puede constituirse en una significativa inversión en capital social, si es visto como legítimo por los mismos actores que participan.

En general, la planificación estratégica se enmarca en procesos de aprendizaje organizacional y social que mediante diálogos informados entre múltiples actores. Su foco de atención son los valores y las visiones. Por esta razón una condición favorecedora del éxito de los procesos de planificación estratégica es el capital social existente en las comunidades. Al mismo tiempo, como intervención la planificación estratégica puede llegar a constituirse como promotora del aumento del capital social en las comunidades, siempre y cuando se tenga éxito en generar un clima de participación fundamentada en el diálogo informado sobre políticas públicas, dentro de un marco incluyente y receptivo a muy diversos puntos de vista, especialmente de aquellos que históricamente han estado en los márgenes e incluso fuera de ellos.

La planificación estratégica está constituida por los procesos que explícitamente construyen y aportan a la viabilidad de una visión, la que ha sido construida de acuerdo a una misión institucional o de un sistema. Por lo que, desde la perspectiva pública, se constituye como una herramienta de construcción de agenda de política pública o, cuando se enfoca a organizaciones de revitalización organizacional mediante la participación directa de los grupos de interesados que negocian sus diversos puntos de vista con el fin de estructurar consensos básicos sobre metas que todos reconocen como prioritarias según sus valores y culturas, así como las estrategias que les permitirá aprovechar de manera mejor sus fortalezas y disminuir sus debilidades, siendo muy sensibles y atentos a las

variaciones de los contextos donde se ubican y de los grupos a los que sirven o afectan.

Los procesos de planificación estratégica desarrollan amplios acuerdos en las comunidades donde se desarrollan. Los acuerdos son resultado de análisis y reflexiones sobre los temas críticos, pero sobre todo de una modificación de la estructura en la que tienen lugar las interacciones de los actores de esas comunidades. La interacción, para ser productiva, se basa en cinco aprendizajes básicos:

- a) **Saber aprender.** La planificación asume que el sistema u organización que se planifica es necesario entenderlo a partir de manera exógena, es decir, a partir de su contexto o los grupos externos a sí misma que le dan razón de ser. Estos elementos externos cambian de manera dinámica, por lo que los sistemas y las organizaciones tiene que ser lo suficientemente flexibles no sólo para irse adecuando a esos contextos sino a participar en su cambio de acuerdo con los valores y principios propios. Por otra parte exige que el aprendizaje sea continuo, por lo que no se trata únicamente de obtener un producto (un plan) sino de mantener un sistema de diálogo, reflexión y monitoreo permanente para adecuarse a cambios y errores del proceso.
- b) **Saber reflexionar.** Este tipo de planificación parte y llega a una revisión de los valores íntimos y reales del sistema o de la organización. Por lo que a diferencia de otros procesos de planificación que se asumen como sistemáticos y basados únicamente en información "objetiva", en la planificación estratégica se involucran aspectos subjetivos o intersubjetivos, como las creencias y las ideologías personales o de grupo, así como información y conocimiento reconocido como sistemático y científico.
- c) **Saber participar con base en diálogos.** Este tipo de planificación es necesariamente participativa ya que reconoce que si bien existen aspectos técnicos el futuro no depende de marcar trayectorias tendenciales sino de un proceso de construcción social que resulta de la interacción entre perspectivas y prácticas sociales de todos los grupos. En ese sentido la planificación no es una tarea exclusiva de expertos sino de todos los involucrados. Todos planificamos y el futuro es resultado de la planificación colectiva.
- d) **Saber construir un futuro valioso.** La planificación estratégica, por lo tanto, está necesariamente orientada al futuro mediano no el inmediato. No se trata, a diferencia de otros procesos de planificación,

de reducir la incertidumbre o de hacerlo manejable. Más bien tiene como propósito construir una imagen de futuro para hacer todo lo posible para que éste se parezca a esa imagen. El reto es mantenerse equilibrado entre las nociones voluntaristas y las mecanicistas. Tratándose del ámbito público la imagen futura no puede ser cualquiera. Corresponderá a una imagen que constituya un avance históricamente significativo tanto para la situación actual como un salto cualitativo para las tendencias inerciales.

- e) **Saber actuar.** Por lo que las estrategias a ser definidas se constituyen a partir de procesos de formación de decisiones y políticas que le den viabilidad sostenible a los propósitos finales del sistema o de la organización. La viabilidad tiene dimensiones técnicas, organizacionales, económicas y políticas.

Es importante reconocer como punto de partida que la planificación estratégica requiere de factores favorecedores para tener alguna oportunidad de ser una herramienta efectiva. En general, no es un proceso neutral ni se puede dar en cualquier circunstancia. Algunas de las condiciones básicas que el gerente de este tipo de procesos debe tener en cuenta son los siguientes:

1. Voluntad política. Como ya se ha señalado, con la planificación estratégica se pretende movilizar a la imaginación colectiva para impactar procesos más allá de lo ordinario. Por lo que se necesita de un alto capital político que permita la revitalización de los procesos "normales" en base a visiones retadoras, frescas y desde la base. Muy probablemente se tenga como consecuencia cambios importantes en la estructura de toma de decisiones y reconocimientos de problemas que no sea muy "cómodo" aceptar. Estos elementos son indicativos de un liderazgo democrático y altamente creativo, además de poderoso. Por ello es común encontrar ejercicios de planificación estratégica en la primer mitad de los mandatos políticos.
2. Aunque no existe necesariamente consenso, muchos casos concretos indican que el mejor tiempo para iniciar un proceso de planificación estratégica es en situaciones de crisis. La rutinización de la planificación estratégica es un riesgo mayor de este tipo de procesos sino está asociada a procesos de aprendizaje continuo.
3. Condiciones para acuerdos operativos. Debido a la necesaria participación masiva pero estructurada, es importante considerar la capacidad de conversación que pueden sostener actores sociales con historias de conflictos recientes. Si los actores son poderosos al menos debe existir consenso sobre los procedimientos básicos para que opere la planificación. Si no existe esta condición ésta se constituye en una de las tareas iniciales.

4. Capacidad para producir conocimiento válido y sistemático, tanto de la instancia como de sus contextos. Si bien en la participación se expresarán las ideologías y posiciones personales o de grupo de los actores, el conocimiento permitirá estructurar y, ocasionalmente al menos, ayudar a generar acuerdos básicos.
5. Constitución de un equipo central políticamente legítimo y técnicamente calificado. Este equipo se encargará del diseño del proceso y de su operación. Es claro que su eficiencia dependerá de ser creíble y de tener capacidad de convocatoria.
6. Tiempo. La planificación estratégica no es conveniente para afrontar problemas específicos ni cuestiones muy próximas. Se requiere tiempo de análisis, reflexión y decisión. Usualmente el mínimo de horizonte temporal es de unos tres años.
7. Manejo de comunicación movilizadora y persuasiva. La comunicación desempeña un rol central en los procesos de planificación estratégica, especialmente en la movilización de actores en la construcción de imagen de futuro y en el mantenimiento de la capacidad de aprendizaje.

II. BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS CORRIENTES PRINCIPALES.

La planificación estratégica en ámbitos públicos, como la planificación social en general, tiene sus antecedentes históricos en la visión de Karl Mannheim en la planificación social como estrategia que trasciende el pensamiento ideológico y el utópico, promoviendo la profundización de la democracia económica y política de las sociedades de mercado abierto. La noción de "planificación para la libertad" de Mannheim se fundamentaba en la formación de una clase media educada y ascendiente que asumiera los retos de equilibrar la tensión entre las tendencias monopolizadoras y las desintegradoras del poder político y económico³. Los planificadores sociales deberían ser hábiles tanto en el manejo técnico de las herramientas de su tarea, como contar con sensibilidad para equilibrar los excesos del mercado. Así, la planificación en las sociedades democráticas se empezó a desarrollar asumiendo la imposibilidad de coordinar todos los procesos de planificación en una sociedad abierta. Sin embargo, al mismo tiempo hacía explícita la necesidad de ser aplicada en la reducción de las consecuencias contrarias al sentido de justicia y a la funcionalidad del modelo económico de la

³ Uno de las obras más representativas del pensamiento de Karl Mannheim, especialmente en la caracterización de la planificación social, es Mannheim, K., 1953. "*Libertad, poder y planificación democrática*". México: Fondo de Cultura Económica.

racionalidad del mercado, así como para estructurar un marco de referencia para la estabilidad y la competitividad económico⁴.

A partir de estos antecedentes, la perspectiva estratégica de la planificación inicia su desarrollo principalmente en los años sesentas, con lo que se ha denominado la estructura básica. Mintzberg⁵ ha identificado diez perspectivas generales, que clasifica en tres escuelas. De manera muy resumida, los principios de estas corrientes se exponen en el siguiente cuadro.

Las perspectivas de la planificación estratégica.

AGRUPACIÓN	ESCUELA	PRINCIPIOS
ESCUELAS PRESCRIPTIVAS	Diseño.	<ul style="list-style-type: none"> - La formación de estrategias como un proceso de concepción. - Su propósito es encontrar un encuentro entre las capacidades internas y las oportunidades del contexto. - Las estrategias deben ser consistentes con los propósitos de la organización, representar una adaptación del sistema a los cambios del contexto, mantener la ventaja competitiva y ser viable. - El Análisis FODA (Fortaleza, Oportunidad, Debilidad y Amenaza constituye su esencia).
	Planificación.	<ul style="list-style-type: none"> - La formación de estrategias como un proceso formal. - El análisis de contextos integra tendencias, ya sea como proyecciones o escenarios. - El proceso de operacionalización consiste en deducir actividades de niveles cada vez más concretos y a plazos más breves. - La evaluación consiste principalmente en la consistencia entre los niveles y los tiempos.
	Posicional.	<ul style="list-style-type: none"> - La formación de estrategias como un proceso analítico. - El propósito consiste en formular aquellas estrategias que permiten tener acceso de manera competitiva el mercado y posicionarse de un nicho específico. - En el sector público se aplica el esquema a planes de competitividad regional y nacional. - Se identifican estrategias genéricas (como costos bajos y diferenciación).
ESCUELAS DESCRIPTIVAS	Liderazgo.	<ul style="list-style-type: none"> - La formación de estrategias como un proceso visionario. - La formación de estrategias se enfoca en el líder más que en la comunidad o en la cultura, que son considerados como los espacios de maniobra. - La visión, o ideas-fuerza, son el centro alrededor del cual se ubican las estrategias. - El pensamiento estratégico del líder sintetiza la capacidad de ver hacia atrás, desde arriba, desde abajo, más allá, detrás de, adelante y a través de las acciones. - Las instancias de fuerte liderazgo no necesitan de procesos de planificación con otros. Se bastan solos. La visión reemplaza el plan.
	Cognitiva.	<ul style="list-style-type: none"> - La formación de estrategias como un proceso mental. - El proceso se inicia con la atención focalizada, el segundo con la estructura que permite configurar las categorías necesarias para tratar el problema, la memoria, la toma de decisiones y la percepción de consecuencias.
	Aprendizaje.	<ul style="list-style-type: none"> - La formación de estrategias como un proceso continuo. - Las estrategias son decididas más por colectividades que por tomadores de decisiones aislados. - La formulación, ejecución y evaluación se mezclan en un proceso complejo. - El cambio se provoca de manera evolutiva a través de la interacción acumulada de las rutinas. - Más que estrategias preestablecidas se actúa con base en estrategias emergentes.
	Poder.	<ul style="list-style-type: none"> - La formación de estrategias como un proceso de intercambio entre coaliciones que persiguen sus propios intereses. - Las estrategias reflejan los intereses de los grupos o actores más poderosos. - Los grupos que forman las organizaciones forman estrategias a través de la persuasión, negociación, confrontación e imposición, cambiando dinámicamente de coaliciones.

⁴ Friedman, John, 1987. *Planning in the Public Domain: From knowledge to action*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

⁵ Mintzberg, H., Bruce Ahlstrand, and Joseph Lampel, 1998. *Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*, New York: The Free Press.

	Cultural.	<ul style="list-style-type: none"> - La formación de estrategias como un proceso colectivo, basado en las creencias y significados compartidos por los miembros de una organización. - Los miembros de las organización adquieren las creencias a través de procesos de socialización y culturización. - Las estrategias representan más que posiciones perspectivas enraizadas en las intenciones colectivas. - La cultura y la ideología dominante promueve su mantenimiento más que el cambio.
	Ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> - La formación de estrategias como un proceso reactivo a ambientes críticos. - El propósito de la planeación y la función más importante del líder es caracterizar al ambiente para adaptar a la organización.
ESCUELA TRANSFORMATIVA	Configurativa	<ul style="list-style-type: none"> - La formación de estrategias como un proceso transformador, por un lado, pero con continuidad, por otro. - Existen periodos o ciclos en la vida de las organizaciones más adecuados para las formulaciones de estrategias que otros. - Ocasionalmente la configuración se transforma. - Las estrategias adecuadas son las que permiten ubicar a la organización en un nicho en el contexto. En este sentido la administración estratégica tiene como tarea mantener la estabilidad, aunque reconociendo la necesidad del cambio cuando sea necesario.

III. LOS MODELOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA LA GERENCIA SOCIAL.

Considerando las características del ámbito público y las peculiaridades de la gerencia social es posible identificar tres modelos pertinentes de planificación estratégica considerando las unidades propias de acción de los gerentes sociales: instituciones/programas, sectores y la agenda en acción de la política pública.

El primer modelo sería un modelo general, que estaría constituido por los puntos centrales y básicos de la mayor parte de los diseños de planificación. Este modelo general se puede aplicar tanto a instituciones como a programas. El segundo consiste en un modelo para planificar sectores o grandes subsistemas sociales, como el educativo, salud, seguridad social. Además se considerará brevemente una perspectiva de planificación estratégica especialmente relevante para la formación y desarrollo de la agenda en acción de la política pública: la planificación estratégica situacional.

A. Modelo Global.

El modelo global es el básico en la mayor parte de los ejercicios de planificación. La versión del modelo presentado en esta sección se refiere al desarrollado para ser utilizado en instituciones públicas, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, así como en programas y proyectos sociales

En su diseño se consideran siete etapas del proceso⁶:

1. La preparación del plan.

Esta primera etapa se conforma con la decisión del liderazgo político de mayor nivel de iniciar un proceso de planificación estratégica, con la asignación de recursos y arreglos institucionales que se requieran y la conformación de un equipo responsable, con competencia técnica y la legitimidad política.

Es común que los procesos de planificación estratégica se desarrollen en situaciones de cierto nivel de crisis o cuando nuevos liderazgos necesitan reorientar el estado de cosas. Probablemente bajo estas circunstancias es cuando esta perspectiva muestra su mayor capacidad para revitalizar a las instituciones o se desarrolla con más éxito los llamados a participar en procesos de discusiones públicas de las políticas sociales. Sin embargo, es posible considerar también que la planificación estratégica puede ser parte de procesos normales y permanentes de aprendizaje social o institucional. Es frecuente que en esta etapa se prepare información interna y externa que va a ser analizada dentro del proceso.

2. La formulación de la imagen de futuro.

La tarea inicial del equipo responsable es desarrollar una imagen de futuro de manera participativa. Para ello, como ya se señaló, se identifica el problema, la misión y la visión de la organización. En procesos de planificación asociados a una visión de administración estratégica, en este momento se genera una discusión clarificadora del valor público involucrado en el quehacer del sistema o de la institución⁷.

3. El análisis estratégico o de "fodas".

El análisis estratégico o de "fodas" (por fuerzas, oportunidades, debilidades y amenazas) consiste en identificar la capacidad del sistema en cuanto a la imagen de futuro o valor público. El valor público de un sistema es el bien o servicio que los ciudadanos y las normas sociales consideran que debe ser ofrecido por el Estado. Es común que el análisis considere tres parámetros:

- a) temporal, compuesto por la imagen y los escenarios futuros, los actuales y las tendencias mostradas por el desarrollo del pasado reciente.

⁶ El modelo básico en general sigue las pautas señaladas por Allison, M. and Kaye, J., 1997. *Strategic Planning for Nonprofit Organizations: a Practical Guide and Workbook*, New York: John Wiley & Sons y Goodstain, L, Nolan, T.M., and Pfeiffer, J. W. 1993, *Applied Strategic Planning: a comprehensive Guide*, New York: McGraw-Hill, Inc..

⁷ Moore, M. H., 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- b) Interno-externo, considerando como interno los aspectos constitutivos del sistema, programa o asociación en relación con la imagen de futuro. Si son obstáculos para la realización de la imagen de futuro se les identifica como debilidades. Si, por el contrario, se les considera como promotores o facilitadores de la imagen de futuro, se les señala como fortalezas. Por su parte, los aspectos externos son contextuales y tienen que ver con tendencias o factores que aportan posibilidades de que los elementos internos efectivamente realicen la imagen de futuro, en cuyo caso se les considera como oportunidades. En cambio, si disminuyen las posibilidades o, incluso, si provocan tendencias contrarias a las identificadas, se les asume como amenazas.
- c) Factores/actores, en donde se consideran los factores como mecanismos sociales complejos en donde es difícil identificar "voluntades", al menos de manera accesible para los actores y los recursos centrales. Por otra parte, los actores como agentes cuya voluntad es viable de modificar.

El análisis estratégico, en la perspectiva más sencilla y con base en el análisis de fodas, se compone de identificar y priorizar estrategias de cuatro tipos:

Las estrategias tipo I, son aquellas que pretenden profundizar y consolidar las fortalezas ya existentes.

Las estrategias tipo II, son las que tienen como objetivo transformar las debilidades en fortalezas.

Las estrategias tipo III tienen como propósito aprovechar las oportunidades futuras al asociarlas con las fortalezas ya existentes.

Las estrategias tipos IV, considera las amenazas futuras con el fin de prevenir que impacten, especialmente en los aspectos considerados como debilidades.

4. Identificación de prioridades.

Consiste en la parte operativa más detallada y crítica del proceso, en donde se seleccionan las estrategias por su viabilidad e importancia en relación a la imagen de futuro.

5. Formulación del plan.

Es importante considerar de que a pesar de que los procesos de planificación estratégica no deben ser valorados por el producto específico que producen, esto es, los planes mismos, éstos constituyen un punto obligado de referencia para la

calificar la eficacia del proceso. En la formulación del plan se pone en juego la capacidad del equipo central en recuperar la riqueza del proceso y la multiplicidad de visiones producidas en él. Los planes deben ser claros, precisos y fáciles de diseminar.

6. Ejecución.

La etapa de la ejecución forma parte de los procesos de la administración estratégica fundamentada con el diseño propiciados por la planificación. La gerencia estratégica considera al plan como un elemento orientador, que debe ser tomado de manera flexible y adaptativa en planes operativos, presupuestos y estructuras programáticas.

7. Monitoreo y evaluación.

El proceso de planificación puede monitorearse con base en indicadores de eficacia del diseño, de calidad del plan, de impacto en la organización o sistema o de satisfacción de los actores. Se estimulan procesos de auto-evaluación de los participantes., así como de evaluaciones externas por los grupos de involucrados

B. Modelo Sectorial.

En los últimos años la aplicación de la planificación estratégica en la formación de la política social se ha constituido en uno de sus usos más comunes y al mismo tiempo más innovadores en latinoamérica. Esta tendencia en parte se explica por la posibilidad de construir políticas de largo plazo o políticas de Estado, es decir, que tengan la posibilidad de trascender los límites temporales de las administraciones gubernamentales. Para ello se trata de legitimar un plan con la activa participación de diversos grupos de interés. Cuando se usa con estos fines la planificación estratégica permite generar o alimentar la agenda de la política social al promover discusiones abiertas sobre el estado presente y, ante todo, las posibilidades de mejoramiento en un futuro. Además permite asignar prioridades de manera más políticamente viable, motivar a la participación en las decisiones públicas a grupos previamente marginados y, ocasionalmente, democratizar la distribución del poder en las decisiones públicas.

Usualmente las políticas consideradas en estos ejercicios masivos de planificación social participativa son de naturaleza sectorial (educación salud, desarrollo urbano). Sin embargo, se cuenta con algunos casos de planificación estratégica a nivel de municipios, estados, regiones, departamentos, e incluso países enteros.

En esta función se pueden cometer abusos sobre la planificación estratégica ya que puede ser usada para legitimar decisiones y planes ya formulados, así como para fortalecer liderazgos de grupo o personales, sin apoyo a procesos de distribución del poder decisorio en asuntos públicos. Obviamente, en ocasiones es evidente que éstos son los propósitos de las movilizaciones sociales. En otras

ocasiones, es difícil identificar durante el proceso entre un uso adecuado, uno erróneo y un sutil abuso. Es necesario, en todo caso, observar las consecuencias del proceso.

Las etapas del modelo sectorial es especialmente sensible a la multiplicidad de perspectivas de los diversos actores que componen un sector y serían las siguientes⁸:

1. Acuerdo inicial.

En esta etapa se toma la decisión de iniciar un proceso de planificación estratégica. Lo común es que la más alta autoridad sea quien tome esta decisión, ya sea por iniciativa propia o por haber sido convencido por otros actores. Tratándose de planes sectoriales es frecuente que la decisión se tome en dos tipos de momentos:

- a) en situación de una generalizada percepción de crisis del sector. Esta percepción de crisis debe estar básicamente sostenida por los grupos de involucrados claves del sector. La percepción de la crisis debe ser alta y apuntar a que los cambios deben ser desarrollados por las autoridades del sector.
- b) En situación de un compromiso y capacidad de convocatoria de las autoridades de solucionar problemas del sector con participación incluyente.

Una vez que se toma la decisión de iniciar el proceso de planificación estratégica debe establecerse un equipo técnicamente calificado y políticamente legítimo con el objetivo de dirigir el proceso.

2. Identificación de las expectativas, percepciones e intereses de los grupos de involucrados y actores sociales.

La tarea inicial del equipo director de la planificación estratégica consiste en realizar un análisis de involucrados, que tendrá como consecuencia identificar los actores claves que deben ser convocados. La convocatoria para participar en el proceso tomará en consideración la perspectiva ideológica de los grupos así como la historia de sus respuestas a participar y los estilos o modalidades de participación de cada actor. Las campañas de comunicación y mercadeo social suelen jugar un importante rol en esta etapa.

⁸ El modelo aplicado a los sistemas sociales está tomado del modelo de planificación estratégica de Bryson, John M., 1995. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: a guide to strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco, Calif.: Jossey Bass Publishers.

3. Análisis de los factores que componen la trama estratégica del sector.

Este tipo de planificación estratégica está fuertemente influida por la suficiencia y calidad de la información y conocimiento tanto sobre el estado del sector como de los factores que lo influyen en sus resultados más públicamente reconocidos. Es muy importante desarrollar diagnósticos participativos, que más que ejercicios tecnocráticos sea el inicio de la negociación entre las diversas perspectivas de los actores. El análisis, por lo tanto, es resultado de la integración de ideologías, intereses, creencias al tiempo que de la información y el conocimiento que cada actor participante tiene sobre el sector. La negociación de posiciones es factible básicamente por conjugación de intereses así como de la información y conocimiento. Es frecuente que a ciertos actores se les deba apoyar en hacerlos conscientes de la información y conocimiento que ya poseen. En la etapa los actores internos del sector juegan un papel al menos tan importante como la de expertos sobre el sector.

4. Análisis de los factores contextuales y tendencias que influyen sobre el sector.

En esta etapa es muy importante que participen especialistas del sector con interpretaciones divergentes pero capaces de sostener conversaciones estructuradas y productivas. Su participación no debe ser autocontenida sino en el sentido de ejercer una pedagogía social, ya que se trata de persuadir a otros sectores menos calificados técnicamente pero fuertemente involucrados a tomar en consideración el conocimiento existente sobre condicionantes del sector.

5. Identificación de procesos estratégicos.

Las conversaciones entre los sectores son muy importantes y valen por sí mismas como procesos útiles en la generación de condiciones propicias para la cooperación social. Sin embargo, al estar enmarcadas en un proceso de planificación estratégica, deben tener como resultado la identificación acordada de procesos estratégicos del sector. Los procesos son reconocidos como estratégico en función de, al menos, tres elementos:

- a) Ser afectables por políticas públicas bajo condiciones de viabilidad.
- b) Jugar un papel causal en relación con las metas definidas para el sector.
- c) En el proceso deben participar directamente los actores involucrados en el análisis.

6. Formulación de políticas estratégicas.

Con base en los análisis e identificación de los procesos estratégicos se formulan las políticas que se espera que afecten al sistema de manera que su desarrollo trascienda los niveles esperados según las tendencias inerciales del sistema.

7. Procesos de adopción y comunicación del plan.

Aunque es importante tomar en cuenta que el plan es un producto importante del plan estratégico, el proceso no se agota en él ya que el proceso como tal tiene resultados paralelos al menos igualmente valiosos, muchos de ellos impredecibles. Por otra parte, la gerencia del plan estratégico se reconvierte en su operación de manera que desarrolle una amplia campaña de comunicación del plan estratégico. En esta campaña se debe buscar re-editores del plan, de manera que se vaya reestructurando desde la perspectiva y situación de cada actor.

8. Ejecución.

El equipo responsable del proceso de planificación interactúa con las instancias responsables de la operación del sector con el fin de consolidar la visión estratégica e ir aprendiendo de la comunicación y operación del sistema bajo inspiración del plan. La flexibilidad y adaptabilidad de la gerencia del plan se ponen en juego de manera muy relevante durante esta etapa.

9. Monitoreo permanente para adecuar el plan.

Dentro de los aspectos técnicos más importantes que el equipo director del proceso debe desarrollar una vez que las políticas se formulan en consideración del plan, se encuentra el diseño de un sistema de monitoreo que permita evaluar de manera permanente al plan bajo la condición de institucionalización del proceso de aprendizaje que se desarrolló en las primeras etapas. En el sistema de monitoreo juegan un papel fundamental la continuación de las conversaciones estructuradas así como la definición de un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos que den cuenta del estado del sistema según la visión estructurada a partir del plan.

C. Planificación estratégica situacional.

La perspectiva de la planificación estratégica situacional es desarrollada en la obra del chileno Carlos Matus⁹. Esta visión es especialmente relevante para la formación y desarrollo de la agenda de política pública, tanto desde la perspectiva del Estado como del resto de los actores del sistema político.

La noción básica de la planificación estratégica situacional consiste en que planificar es una acción de todos los actores ("planificar" es un verbo que se conjuga en todos los tiempos y en todas las personas). Esto significa que en el ámbito público debe considerarse que no sólo el estado ejerce la planificación

⁹ Matus, C. 1972. *Estrategia y Plan*, México: Siglo XXI.; Matus, C., 1980. *Planificación de Situaciones*, México: Fondo de Cultura Económica, 1980; Matus, C. 1987. *Adios, Señor Presidente: gobernantes gobernados*, Caracas: Fondo Editorial Altadir; Matus, C. 1995. *Chimpance, Machiavelli y Gandhi: estrategias políticas*, Caracas: Fondo Editorial Altadir. Parte importante de la presentación de la perspectiva se fundamenta en Huertas, Franco, 1996. *El método PES: Planificación Estratégica Situacional*, La Paz, CEREB, 1996.

sino que ésta se ejerce por todos los actores sociales, con mayor o menor grado de sofisticación. Por lo que el proceso de planificación estratégica situacional se constituye como una herramienta para que cada actor defina su plan e identifique las estrategias para la conformación de su viabilidad. Cada actor construye su plan de acuerdo a las condiciones de incertidumbre de su situación y a los recursos que le proporcionen predictibilidad. En este sentido el plan no debe intentar predecir sino prever, con base en múltiples escenarios para enfrentar las diversas posibilidades de futuro.

Las etapas básicas de un plan situacional son:

1. **La identificación y marcación del problema.** Se parte del supuesto de que no hay diagnósticos objetivos ni se trata de problemas en relación a los factores de una situación sino en relación con el poder que se identifica en la interacción de los actores. Se construye el árbol del problema, se identifican estrategias, se formulan escenarios y se construye un árbol de apuestas estratégicas.
2. **Identificación y descripción de actores actuales y potenciales.** Esta acción se realiza desde la perspectiva y con relación a la posición de cada actor en cuanto al problema. En ella se ubican el resto de los actores en un ejercicio de mapeo social, tanto los potenciales como los actuales.
3. **Motivación y afinidad de actores.** Se considera la relación que existe entre el interés involucrado en los actores, el valor que le atribuyen y su capacidad de presión para negociar posiciones comunes. Es importante analizar la sensibilidad del interés y valor de las estrategias ante un cambio en las interacciones de los actores.
4. **Definición de metaestrategias.** Se responde a las preguntas centrales para establecer lazos con otros actores:
 - ¿Con quién colaboraremos o haremos alianza?
 - ¿Para qué?
 - ¿Cómo?
 - ¿Qué probabilidad tenemos de éxito con distintos aliados?
 - ¿Con base en qué marco ético o ideológico se desarrollarán las alianzas?
 - ¿Es posible establecer algún trueque entre pérdidas y beneficios?
5. **Marco ético-ideológico.** Se estructuran los principios que identifican la acción del actor y que explican sus valores, posicionándolo en relación al problema y el repertorio de soluciones. Esta delimitación dentro de una visión de elasticidad, donde en algunas nociones es posible negociar.

6. **Camino estratégico crítico.** Considerando los factores y los ámbitos de maniobra inercial y estratégica de cada actor se identifica los movimientos de cada actor en cuanto al problema, pérdidas y ganancias, así como el impacto del cambio de situación en los intereses de los actores.
7. **Vectores de peso de los actores.** Una vez que cada actor está posicionado en los intereses de otros actores y se conoce su capacidad de acción sobre factores del problema se identifica la capacidad de influencia de cada uno en función de sus recursos.
8. **Análisis de viabilidad de actores.** Se clarifica el ámbito de maniobra de cada actor y su nivel de vulnerabilidad. Se consideran estrategias por su capacidad de consenso, conflictividad y viabilidad.
9. **Identificación de variables críticas.** Se enfoca la atención a las estrategias consideradas como críticas pero inviables, en especial para revisar alternativas de diseño, actores, o recursos, para transformar su inviabilidad.
10. **Ensayo de trayectorias.** Se estructura la secuencia de estrategias, se construye la pero trayectoria posible explicitando las razones para clasificarla de esta manera, y a partir de este procedimiento identifique la mejor trayectoria posible, explicitando los criterios para considerarla la mejor.
11. **Evaluación del camino crítico.** Se formulan hipótesis del cambio situacional, del piso y techo de las presiones e intereses de cada estrategia y la forma como cada estrategias impone una nueva estructura en el problema a afrontar.
12. **Simulación.** Como parte del proceso de control de la calidad en la definición del plan se identifica su vulnerabilidad y confiabilidad a partir de ejercicios que permiten objetivar tanto las estrategias definidas como las consecuencias que probablemente tendrían como resultado. Con esta etapa termina el proceso de formulación del plan, el que estaría listo para inspirar las acciones del actor específico desde donde se formuló.

IV. LA GERENCIA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

A. PRÁCTICAS PROMETEDORAS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

Los principios básicos de las buenas prácticas en el diseño y gerenciamiento de la planificación estratégica que enseguida se proponen para su análisis y discusión parten de aprendizajes derivados de casos latinoamericanos:

1. Los procedimientos de planificación estratégica deben expresar con claridad la voluntad política de las más altas autoridades formales y legítimas, así como su participación directa. Esto sucede más frecuentemente en situaciones propicias para la transformación.
2. Los actores deben tener claro que con los procesos de planificación estratégica se espera mejorar al sistema de manera más rápida y profunda que lo que expresan las tendencias inerciales.
3. La planificación estratégica se basa en una equilibrada y dinámica combinación de información, reflexión, discusión y decisión.
4. La comunicación entre los participantes directos y entre ellos y los grupos del contexto es vital, por lo que es apropiado enmarcar la difusión y movilización en campañas de mercadeo o comunicación social.
5. Las tendencias de los procesos propios de la unidad de análisis se pueden alterar significativamente a partir de que sus participantes construyan acuerdos sobre las metas y los medios adecuados para lograrlas.
6. Los procedimientos para construir acuerdos se basan en consensos sobre fines comunes, que aporten sentido ciudadano a la acción conjunta de la colectividad.
7. Los planes estratégicos se deben diseñar y operar por grupos que combinen conocimiento técnico en comportamiento del sistema y representatividad legítima y diversa de los grupos políticos más activos.
8. Los planes estratégicos deben ser de largo plazo, pero constituirse por una sucesión de etapas intermedias que den viabilidad a las estrategias y a la misión. Además la planificación estratégica requiere traducirse en planificación operativa y presupuestal, con asignación de responsabilidades, recursos y tiempos específicos.
9. Son vitales los procedimientos de monitoreo, la reformulación de misión y estrategias con base en la evaluación y la revitalización constante de la participación de los actores colectivos.
10. El plan forma parte de una etapa inicial de la administración estratégica, la que lo va adaptando ante circunstancias y actores sociales cambiantes.

B. "FALACIAS" DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y OTRAS PRECAUCIONES.

Henry Mintzberg, uno de los precursores más importantes de la planificación estratégica, ha criticado los errores y los abusos más comunes de los ejercicios de planificación estratégica, tanto en el sector público como en el privado. Él les denomina a tales errores y abusos "falacias".

En la gerencia de los procesos de la planificación estratégica es básico tomar precauciones para evitar caer en estos errores¹⁰:

1. La falacia de la predeterminación.

La planificación cae en este tipo de error o de abuso cuando sobreenfatiza la necesidad de predecir el ambiente o las tendencias existentes durante la ejecución de los planes. Una de las características más importantes de la planificación estratégica consiste en identificar las tendencias o escenarios alternativos que se presentaran en el futuro de la institución o en el sistema. Sin embargo, las metodologías prospectivas tienen un amplio grado de error que ha provocado un profundo escepticismo acerca de la posibilidad de disminuir los fracasos en las predicciones. Las intuiciones más o menos educadas y la percepción de que los pronósticos y predicciones se basan en estimaciones muy generales, poco sensibles a la multitud de variables que pueden influir en el comportamiento del sistema. De manera que los ejercicios de proyecciones o predicciones se convierten en productos de información pronto superados por una realidad muy dinámica y compleja.

Mintzberg argumenta que el problema básico consiste en pretender tener control del ambiente bajo condiciones de estabilidad. Este problema se acentúa cuando la planificación se concibe como un proceso de diseño de estrategias que poco tiene que ver con su operación. Las experiencias, argumenta, han enseñado que los procesos de formación de estrategias ocurren de manera irregular y difícilmente dentro de patrones reconocibles. Por otra parte, ni la formulación de escenarios alternativos ni la planificación contingente soluciona los problemas, aunque los escenarios o los planes contingentes sean numerosos, no solucionan el problema de la falta de control sobre los eventos.

2. La falacia de la desarticulación.

La separación entre la planificación estratégica y la planificación operativa, por un lado, y entre los procesos de planeación y la formación estratégica, por otro, explica la poca utilidad de la planificación estratégica. Mintzberg argumenta que los gerentes deben combinar la visión global y de largo plazo al tiempo que la información del detalle cotidiano para poder formular estrategias correctas.

¹⁰ Mintzberg, Henry, 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners*, New York: the Free Press.

Esta falacia está conectada con la utilidad de la etapa de análisis interno, en donde se deben especificar las fortalezas y debilidades. Estudios de campo señalan que en esta etapa se expresan expectativas, sesgos y distorsiones más que análisis serios y suficientemente contextualizados del estado del sistema.

La articulación entre formulación e implementación radica en un proceso de aprendizaje integral, en donde la cultura organizacional expresada por los patrones comunes y cotidianos de los actores expresan las decisiones.

3. La falacia de la formalización.

Frecuentemente la planificación y su resultado, los planes, son desarrollados fuera de la cultura cotidiana. Por lo que las innovaciones y los cambios propuestos frecuentemente surgen de un ambiente más o menos artificial, que no refleja los compromisos, decisiones y perspectivas que constituyen la cultura del sistema.

Por otra parte, el aspecto formal de la planificación estratégica, el análisis, no se conecta de manera funcional con la esencia de la formulación de políticas, es decir, con la parte comprensiva, que es de naturaleza sintética.

Las tres "falacias" que considera Mintzberg como comunes en los procesos de planificación estratégica se relaciona más con capacidades gerenciales eficientes propias de las empresas con ambientes cambiantes. Es claro que uno de los principios de la gerencia pública es ser eficiente, pero esto resulta más complejo que en la gerencia privada.

Aunque es necesario tener en mente la eficiencia como una virtud a alcanzar de la gerencia social al mismo tiempo es posible anotar que deben existir otros atributos para considerar a un ejercicio de planificación estratégico como exitoso. De manera específica, se puede señalar que la gerencia social encuentra en la planificación estratégica un instrumento por el cual la participación de grandes grupos en la generación de agendas públicas al igual que en el monitoreo de progresos en el alcance de objetivos compartidos son aspectos altamente apreciados por la legitimidad y aumento en la gobernabilidad que suelen aportar.

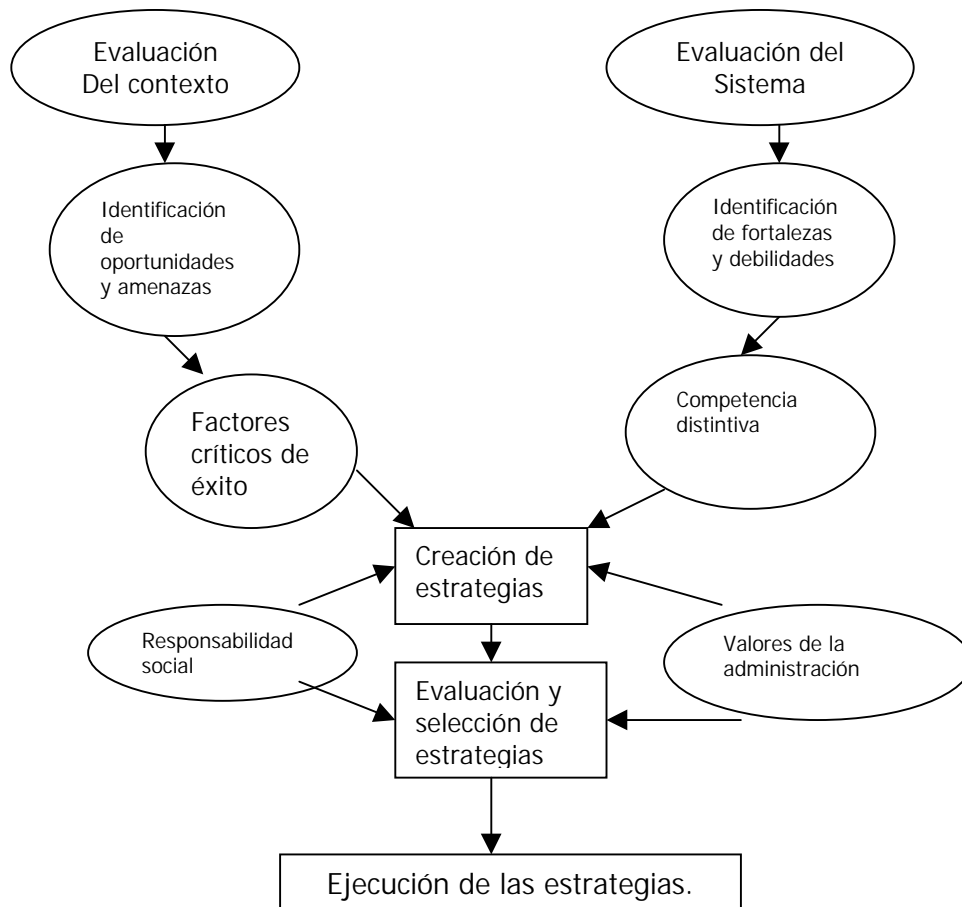
Como precauciones adicionales que debe tomar un gerente de procesos de planificación estratégica podemos apuntar las siguientes:

1. Procurar la incorporación de los actores claves, así como desarrollar en ellos compromisos.
2. Ampliar constantemente el espacio de maniobra de manera que la movilización social sea políticamente relevante y las acciones trasciendan lo que se espera por la inercia del sistema.

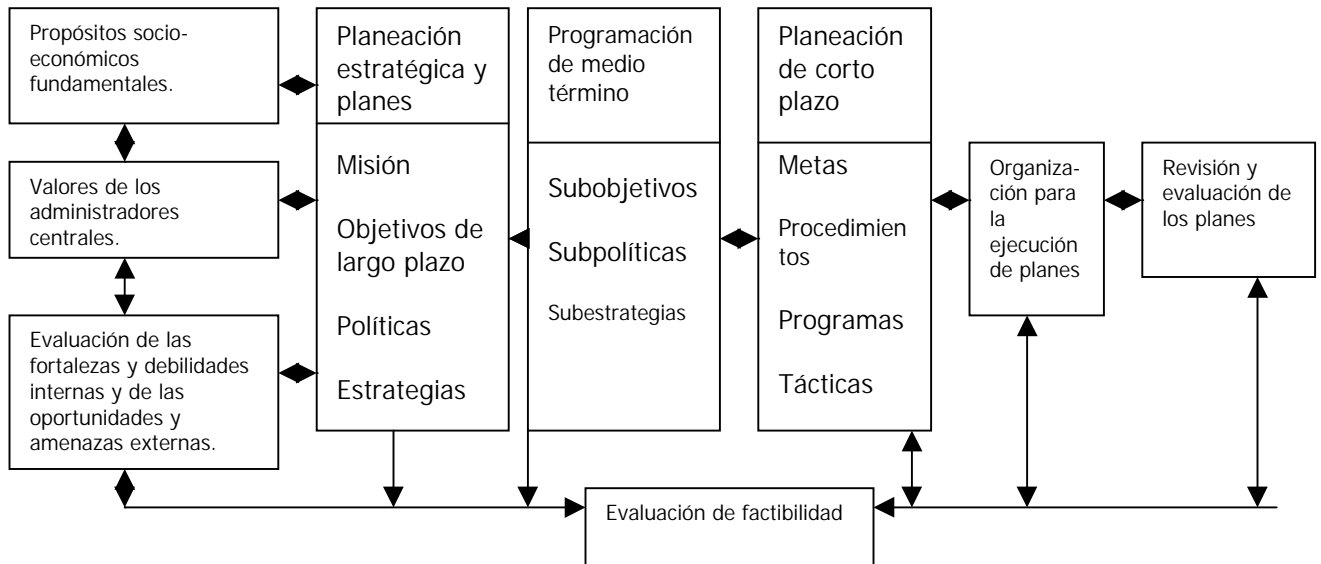
3. Asumir que en los procesos de participación existe una gradual distribución del poder, de manera que los controles se deben compartir y delegar bajo un nuevo esquema de gobernabilidad del sector.
4. El tiempo de inicio, así como de las etapas y actividades claves, debe insertarse en coyunturas favorables, específicamente en aquellas donde existe voluntad para invertir altos niveles de capital político y existe suficiente tiempo como para darles viabilidad.
5. El involucramiento del liderazgo político es un asunto vital, así como que las autoridades asuman los posibles costos (y ganancias) políticas de las movilizaciones y las negociaciones.
6. La comunicación necesita planificarse y ejecutarse con sumo cuidado. La movilización y la posibilidad de construir socialmente imágenes de futuros, decidir estrategias, asignar prioridades, son aspectos técnicos en los que una ciudadanía efectiva debe educarse. Para ello se necesita de campañas de comunicación que movilicen al tiempo que educan en aspectos básicos de formulación de política pública. La campaña de comunicación además de persuasiva debe considerar aspectos altamente emotivos.
7. Iniciar los procesos de participación activa y dinámica es mucho más fácil que institucionalizarlos, llegar a rutinizarlos. Este paso es crítico y requiere de toda la habilidad, suspicacia y conocimiento del gerente.

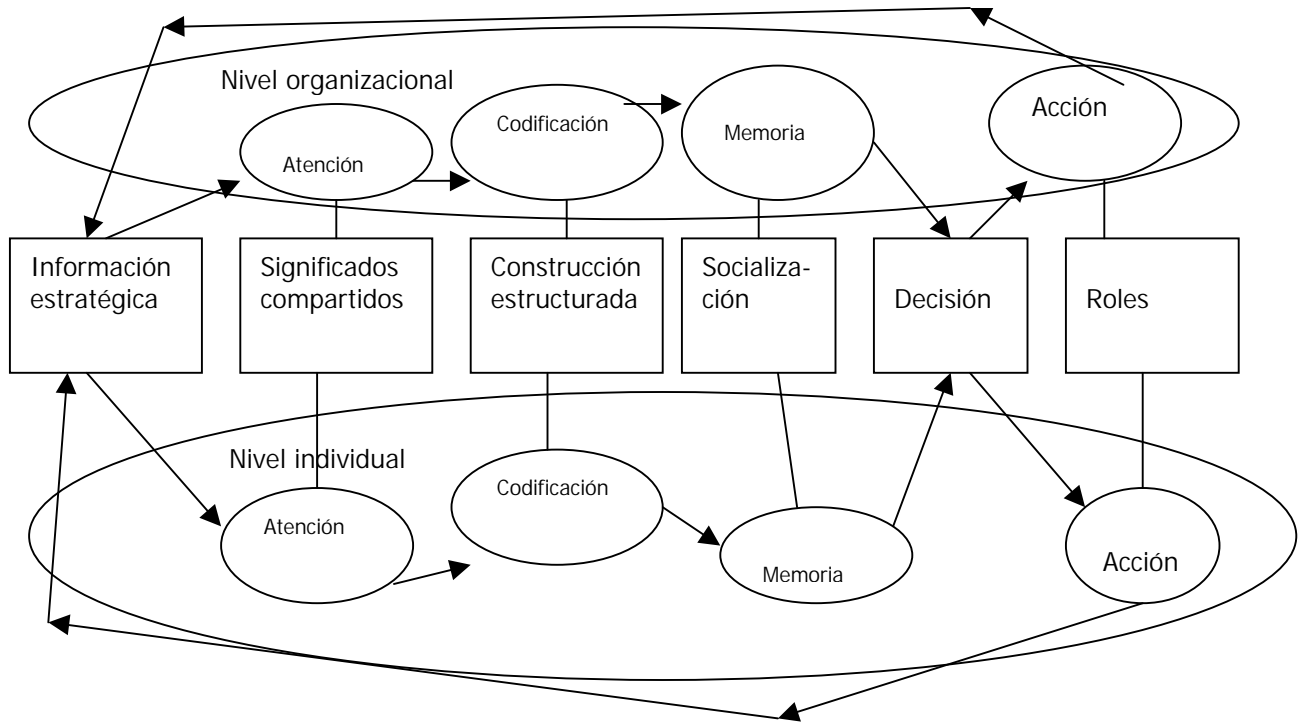
ANEXO I

Modelo básico de la escuela de diseño.



Modelo básico de la escuela de planificación.



Modelo básico de la escuela cognitiva.

MODELO DE ESTRUCTURA PARA LAS ORGANIZACIONES QUE APRENDEN.

NIVEL	PROCESO	INSUMOS/RESULTADOS
INDIVIDUAL	INTUICIÓN	EXPERIENCIAS
		IMÁGENES
		METÁFORAS
GRUPAL	INTERPRETACIÓN	LENGUAJE
		MAPAS COGNITIVOS
		CONVERSACIÓN/DIÁLOGO
ORGANIZACIONAL	INTEGRACIÓN	ENTENDIMIENTO COMPARTIDO
		AJUSTE MUTUO
	INSTITUCIONALIZACIÓN	SISTEMAS INTERACTIVOS
		PLANES/RUTINAS/NORMAS
		SISTEMAS DE DIAGNÓSTICO.
		REGLAS Y PROCEDIMIENTOS.

MÉTODOS DE CAMBIO.

I. CAMBIO PROGRAMADO (DEL NIVEL MICRO AL NIVEL MACRO).

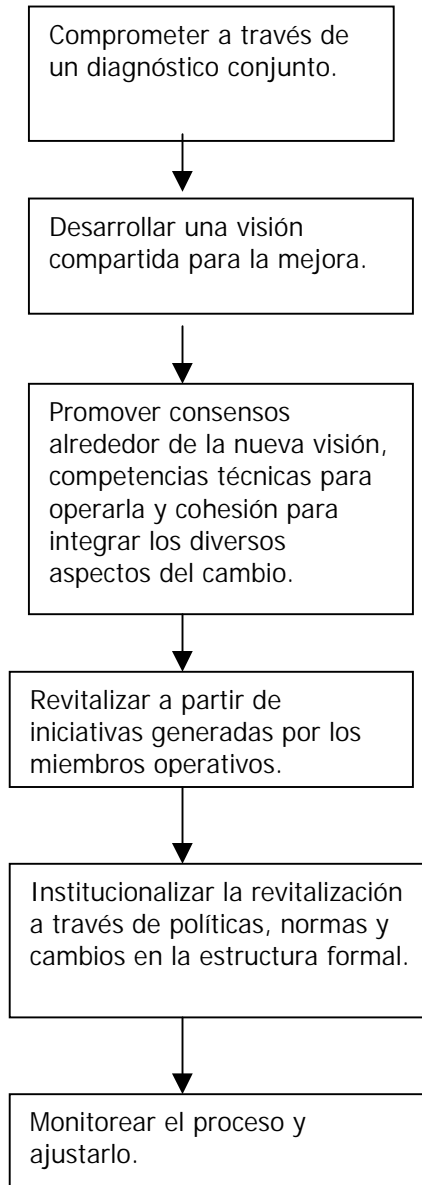
- A) Mejoramiento de la calidad.
- B) Rediseño de la tarea.
- C) Mejoramiento de trabajo.
- D) Empoderamiento.
- E) Construcción de equipos.
- F) Educación.
- G) Capacitación.
- H) Planeación estratégica.

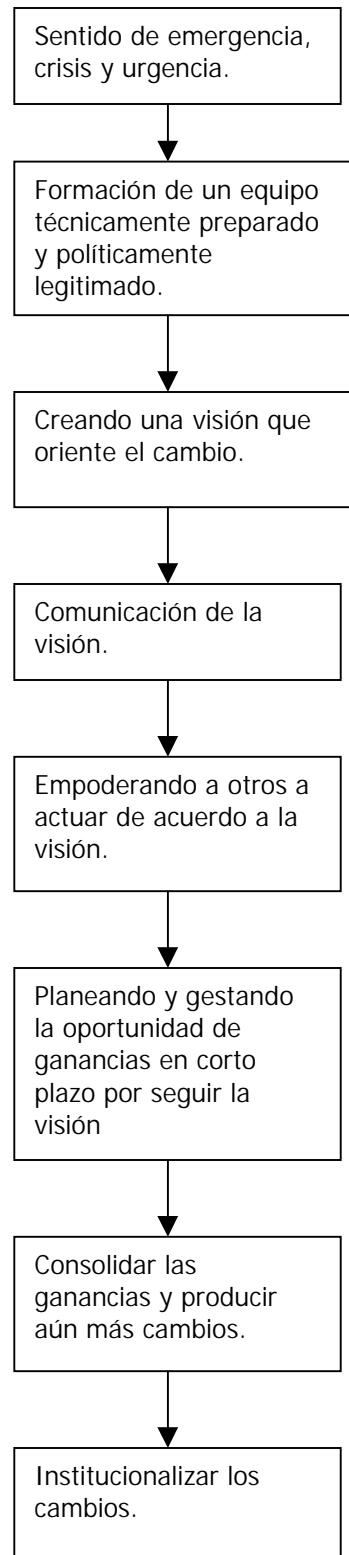
II. CAMBIO GUIADO.

- A) Racionalización de costos.
- B) Reestructuración.
- C) Reposicionamiento.
- D) Reestructuración.
- E) Revitalización.

III. CAMBIO EVOLUTIVO U ORGÁNICO.

- A) Aprendizaje estratégico.

ESTRATEGIAS GENERALES DE CAMBIO ORGANIZACIONAL.**A. DE ABAJO PARA ARRIBA.**

B. CAMBIO DE ARRIBA PARA ABAJO.

Anexo II

EJERCICIO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA A NIVEL SISTEMA.

En su país se inicia un nuevo gobierno y acaba de ser nombrada una Ministra de Educación. Ella es abogada, intelectual reconocida y ha sido rectora de la más prestigiosa Universidad del país. Durante su mandato en esa universidad realizó un plan estratégico que le dio amplia visibilidad política pero sus críticos le han señalado que la Universidad no mejoró con el plan y que lo efectuó por motivos políticos más que académicos. Por otra parte, el Presidente le ha dado como mandato mejorar significativamente el lugar que ocupa el país en las comparaciones internacionales en cobertura y calidad ya que actualmente se encuentra en los últimos lugares de cobertura y eficiencia. El país participó en un estudio internacional de 12 países de la región en rendimiento en matemáticas en primaria y ocupó uno de los últimos lugares.

Sin embargo durante la campaña política hubo pocas críticas al estado de la educación. Los pocos investigadores en educación son los que demandaron cambios importantes en las políticas pero aportaron pocas aportaciones sobre los cambios que se necesitan hacer. Los empresarios demandan más capacitación y educación de valores, ya que creen que hacen falta para contrarrestar el índice de violencia que ha aumentado. Algunos proponen la política de vouchers en las escuelas públicas. La iglesia defiende la educación religiosa y no se encuentra interesada en que el gobierno intervenga en sus escuelas.

Los sindicatos de maestros no pertenecen al partido que acaba de ganar las elecciones y se muestran únicamente interesados en mejorar los salarios de los maestros, quienes quieren asegurar su trabajo en las mejores condiciones posibles. De igual manera quieren mantener sus posiciones en la burocracia educativa, a la que controlan desde hace tiempo. La burocracia educativa está altamente centralizada, poco capacitada y muy desmotivada.

Ningún otro grupo ha manifestado críticas a la educación. Incluso, en las encuestas acerca de los principales problemas del país, no se identifican problemas en la educación.

La ministra ha conformado este equipo para que le presente un diseño para un plan estratégico en un año. En ese plan quiere evitar que solamente se ofrezcan una amplia movilización. Desea que el plan efectivamente ayude a identificar qué se debe hacer, sensibilizar a la población del estado de la educación y de la necesidad de realizar alianzas para efectuar políticas de alto impacto y promover innovaciones en el financiamiento, en la forma de gestionar el sistema y en la manera de aprender. Le preocupa la educación de los indígenas y de los más pobres.

Para realizar el desarrollo del plan cuentan con pocos recursos económicos. La ministra les propone que convengan a los jefes de las áreas educativas para que aporten de sus presupuestos para la realización de estudios y eventos. Sin embargo, ellos ya les han hecho saber que no les interesa participar y que no cuentan con recursos para algo que no estaba contemplado que se realizaría.

Bajo estas circunstancias, ¿Cómo proponen desarrollar un proceso que les permita construir en un año un plan estratégico que tenga posibilidades de impacto? Pueden desarrollar su plan considerando aspectos como el modelo que se les entrega del Plan Estratégico de Sistemas, que se le ha entregado, o pueden diseñarlo conforme sus experiencias y criterios.

Cuentan con 90 minutos para presentar en reunión plenaria (ya sea de manera electrónica o en papel) los siguientes productos:

- 1) Un modelo de planificación estratégica que consideren adecuado para las condiciones ya descritas.
- 2) Un esquema que describa la secuencia de acciones que recomendarían que se tomaran.
- 3) La estructura general del plan estratégico que buscarían desarrollar.

Estén preparados para justificar cada uno de los productos ante sus compañeros y compañeras.

EJERCICIO DE DISEÑO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA A NIVEL PROGRAMA

Desde hace cinco años ha venido funcionando un Fondo de Inversión Social que hasta ahora ha focalizado sus acciones al financiamiento de los microempresas de los grupos de desempleados por el ajuste económico. Algunos proyectos les permitieron financiar pequeñas obras de infraestructura en municipios. Sin embargo, una evaluación reciente del Fondo indica que a pesar de que se diseñó el Fondo para que fuera flexible, con mínimos gastos administrativos y con amplia participación comunitaria su situación actual es muy diferente. El equipo de trabajo es altamente burocratizado, domina el papeleo, existen denuncias de corrupción y se manifiesta poca sensibilidad social de los operadores del programa. Por otra parte, la situación económica ha cambiado y ya no parece justificarse su acción con los desempleados.

Ha llegado un nuevo director del fondo con la encomienda de reconvertirlo y mejorar su eficiencia. El Presidente de la República ha decidido que el programa ahora se centre en el financiamiento de las comunidades indígenas más pobres. Hasta ahora ni el programa ni el personal tienen experiencia en zonas rurales y menos con grupos indígenas, algunos de los cuales no hablan el idioma dominante. El Presidente espera un plan estratégico que explique cómo se va a reconvertir el programa y cómo va a empezar a trabajar con una nueva misión en un plazo de 6 meses. Se le indica que el programa debe caracterizarse por una amplia participación, enfocarse a las mujeres por recomendaciones de organismos internacionales y desarrollar una alta sensibilidad cultural a las diferencias de los pueblos indígenas con el resto de la población y entre ellas para ser aceptado y obtener beneficios políticos.

En una reunión con conocedores de la situación indígena se le ha señalado que si bien se motivarán muchas de las comunidades por la posibilidad de contar con el apoyo de los fondos, existe un amplio nivel de desconfianza con personas que no conocen, los jefes de los pueblos mantienen relaciones clientelares con el resto de la población tendiendo a monopolizar los pocos recursos que les llegan y que dentro del concepto de reciprocidad de la mayor parte de las culturas no se contempla "merecer" los apoyos económicos ni dar cuenta de los resultados a nadie. Las mujeres tienden a ser excluidas de las decisiones y del manejo de los recursos. Además, los extraños en la comunidad no deben tener contacto con las mujeres ya casadas o en edad de casarse (después de los 14 años). Se le informa que existen algunas organizaciones indígenas que ya cuentan con experiencia en el diseño de programas de desarrollo comunitario y le recomiendan basarse en ellas. Le llama la atención que algunos de estos expertos son los directores o consultores principales de estas organizaciones, pocos viven en las comunidades y sabe que son académicos con importantes apoyos internacionales para el desarrollo local.

Bajo estas circunstancias, ¿Cómo proponen desarrollar un proceso que les permita construir en el plazo fijado un plan estratégico que tenga posibilidades de impacto? Pueden desarrollar su plan considerando aspectos como el modelo que se les entrega del Plan Estratégico de Programas, que se le ha entregado, o pueden diseñarlo conforme sus experiencias y criterios.

Cuentan con 90 minutos para presentar en reunión plenaria (ya sea de manera electrónica o en papel) los siguientes productos:

- 4) Un modelo de planificación estratégica que consideren adecuado para las condiciones ya descritas.
- 5) Un esquema que describa la secuencia de acciones que recomendarían que se tomaran.
- 6) La estructura general del plan estratégico que buscarían desarrollar, con el formato de cartera de proyectos a desarrollar.

Estén preparados para justificar cada uno de los productos ante sus compañeros y compañeras.

EJERCICIO DE DISEÑO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA A NIVEL INSTITUCIONAL.

Este grupo es una comisión ordenada por el nuevo director del hospital más importante del país por su tamaño, por sus instalaciones técnicas, por la capacitación de sus médicos y enfermeras y por la investigación que se desarrolla en él. Sin embargo, en los últimos años la institución se ha vuelto en escándalos públicos por denuncias de corrupción, huelgas y un alto nivel de incumplimiento laboral de los médicos y enfermeras. Se ha vuelto altamente ineficiente y por su prestigio ha bajado sensiblemente, habiéndose retirado médicos prominentes y disminuido sensiblemente los apoyos económicos de empresas y organismos internacionales.

Las denuncias de corrupción se centran en el cobro de comisiones en las compras de insumos y de equipos, además en un generalizado hurto de materiales y medicamentos. Existen dos sindicatos, el del personal médico y el del personal de apoyo. El sindicato de médicos se encuentra altamente politizado ya que es dominado por un importante partido de oposición. Históricamente ha mostrado intransigencia en las negociaciones y existen indicios de que sus líderes se encuentran involucrados en los actos de corrupción (al igual que los directivos recientes). El sindicato de personal de apoyo desde hace tiempo amenaza con una huelga para exigir el 100% de aumento salarial, que está claramente fuera de las posibilidades reales de la institución. El director anterior de plano le comentó que lo mejor para mantenerse en el puesto es convivir con los líderes del sindicato y que no se tiene espacio de maniobra sin contar con el apoyo de ellos.

La estructura salarial se basa en la antigüedad y se carecen de indicadores de desempeño. Existe muy poca información sobre el estado del hospital y sobre su comparación con otras instituciones similares. Sin embargo se sabe que la tasa de ocupación promedio es del 70% (en relación al promedio nacional del 78%) y que el promedio de estancia es de 6.8 días (en relación a 5.2 días a nivel nacional). El número de profesionales de la salud por cama es el doble del promedio nacional. No se conoce la cobertura de atención primaria. Cada vez se depende más de protocolos extranjeros (que se asocia a altos costos) debido a la disminución de la investigación propia. En este sentido, el número de publicaciones de los investigadores se ha reducido a una tercera parte de hace unos 5 años. Más del 50% del equipo dedicado a la atención primaria se encuentra obsoleto y en mal estado.

El sistema contable es sumamente confuso, el personal poco preparado y el sistema de información administrativa sumamente primitivo. Cada vez son más las denuncias de errores médicos, lo que causa demérito de la imagen del hospital en los medios de comunicación, pero debido a la ausencia de normas el personal médico no es investigado ni resulta afectado.

El Ministerio ha anunciado a la prensa que con el nombramiento del nuevo director el hospital recobrará su prestigio y mejorará la eficiencia a tal punto que en menos de seis meses ya no se van a ver las filas de los pacientes esperando consulta.

Bajo estas circunstancias, ¿Cómo proponen desarrollar un proceso que les permita construir en el plazo fijado un plan estratégico que tenga posibilidades de impacto? Pueden desarrollar su plan considerando aspectos como el modelo que se les entrega del Plan Estratégico Institucional, que se le ha entregado, o pueden diseñarlo conforme sus experiencias y criterios. Cuentan con 90 minutos para presentar en reunión plenaria (ya sea de manera electrónica o en papel) los siguientes productos:

- 1) Un modelo de planificación estratégica que consideren adecuado para las condiciones ya descritas.
- 2) Un esquema que describa la secuencia de acciones que recomendarían que se tomaran.
- 3) La estructura general del plan estratégico que buscarían desarrollar, con el formato de cartera de proyectos a desarrollar.

Estén preparados para justificar cada uno de los productos ante sus compañeros y compañeras.