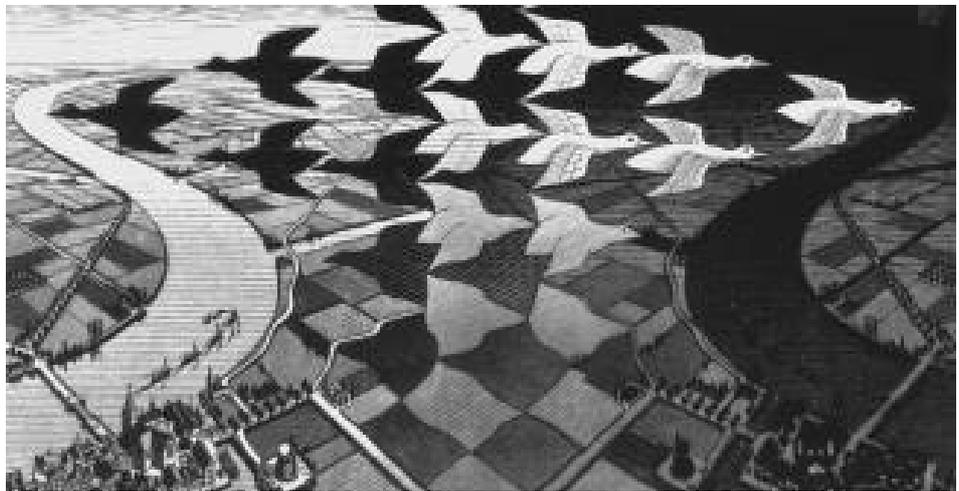


# Planeamiento Estratégico



*Día y noche. M.C. Escher.*

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

Registro de la Propiedad Intelectual en Trámite.

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

El INAP se reserva los derechos jurídicos correspondientes.

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

**Impresión:**

Dirección de Documentación e Información

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511 - Entrepiso - Buenos Aires - Argentina

CUARTA EDICIÓN

Noviembre 2002

## Listado de autoridades

**AUTOR**  
Alfredo OSSORIO \*

## **Producción de Materiales Educativos**

### **Diseño Educativo**

*María Jesús Gatica*

*María Ayelén Martínez Colomer*

*Ayelén Castells*

### **Coordinación Editorial**

*María Estela Ripa*

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



# Índice

<b>Introducción</b>	9
<b>Objetivos</b>	11
<b>Tema 1: Plan y Estrategia</b>	13
<b>Esquema de Contenidos</b>	14
1- Origen y significado actual de los conceptos.	15
1.1- El plan.	16
1.2- La estrategia	19
<b>Resumen 1</b>	23
<b>Glosario 1</b>	25
<b>Actividad 1</b>	26
<b>Tema 2: Enfoques de planeamiento</b>	27
<b>Esquema de Contenidos</b>	28
1- Visión histórica de los enfoques teóricos sobre planeamiento	29
1.1- El planeamiento: determinismo, indeterminación y acción creativa	33
1.2- Planeamiento tradicional y planeamiento estratégico	34
2- Enfoques y perspectivas de los maestros	40
2.1- La estrategia: Teoría de la acción	40
2.2- Planeamiento Estratégico Situacional (PES)	42
2.3- Planeamiento Interactivo de Ackoff	45
2.4- El planeamiento normativo	48
2.5- El pensamiento estratégico de Ohmae	49
2.6- Planeamiento estratégico de Levy	50
<b>Resumen 2</b>	53
<b>Glosario 2</b>	55
<b>Actividad 2</b>	56
<b>Tema 3: Momentos y proceso del planeamiento estratégico</b>	57
<b>Esquema de Contenidos</b>	58
La reflexión y acción estratégicas	59
El proceso de planeamiento estratégico	62
<b>Resumen 3</b>	64
<b>Glosario 3</b>	65
<b>Actividad 3</b>	66

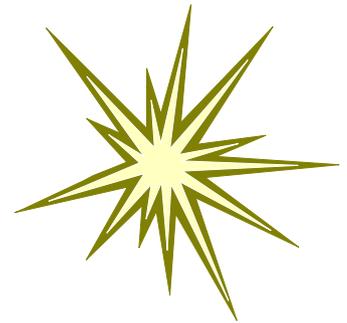
<b>Tema 4: Momento explicativo. Apreciación de situación.</b>	67
<b>Esquema Conceptual</b>	68
1-Situación, problema y análisis situacional.	69
1.1- El concepto de situación	69
1.2- El concepto de problema	72
1.3- Análisis de situación: el modelo explicativo	75
<b>Resumen 4</b>	80
<b>Glosario 4</b>	81
<b>Actividad 4</b>	82
<b>Tema 5: El momento normativo. designio y diseño del plan</b>	83
<b>Esquema de Contenidos</b>	84
1- Diseño del deber ser: respuesta idealizada del problema	85
1.1- Referencias direccionales y escenarios	88
1.2- Los pasos del momento normativo	94
<b>Resumen 5</b>	96
<b>Glosario 5</b>	98
<b>Actividad 5</b>	99
<b>Tema 6: Momento estratégico:el desafío de la viabilidad (hacer posible lo necesario)</b>	101
<b>Esquema de Contenidos</b>	102
El momento Estratégico. El desafío de la viabilidad	103
1- Análisis y la formulación de la estrategia	103
2- Esquemas propuestos por la planificación estratégica situacional para el análisis estratégico	109
<b>Resumen 6</b>	114
<b>Glosario 6</b>	116
<b>Actividad 6</b>	117
<b>Conclusión</b>	118
<b>Actividad Final</b>	119
<b>Referencias Bibliográficas</b>	120
<b>Apéndice metodológico</b>	122

# Introducción

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

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

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



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

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

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

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

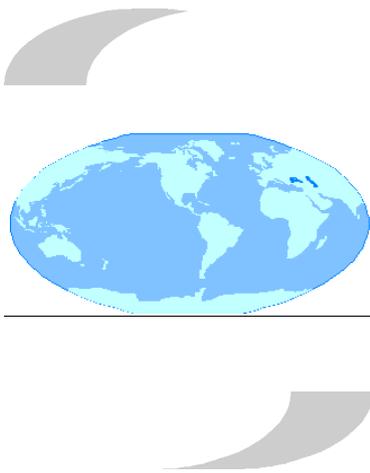
La **disponibilidad de información** tiende hoy a **horizontalizar** los sistemas de organización en franca diferencia con los criterios organizacionales verticales, rígidos,

cerrados y mecánicos donde las personas ocupaban el rol de piezas intercambiables y sustituibles de un proceso de producción.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

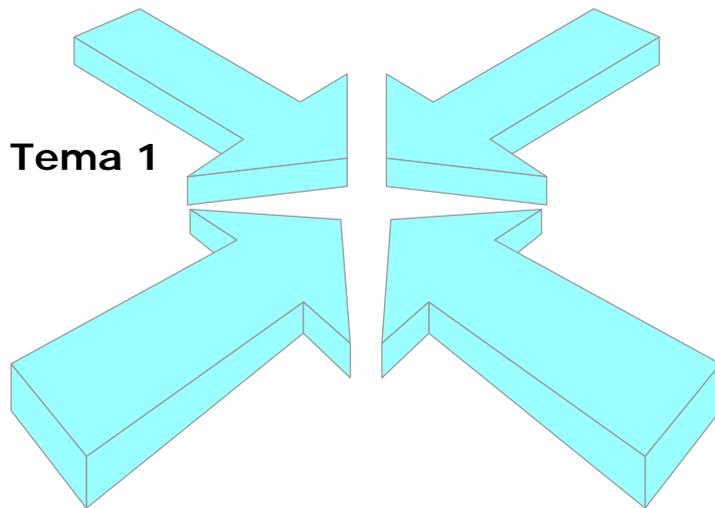
## Objetivos de este material

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

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

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

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

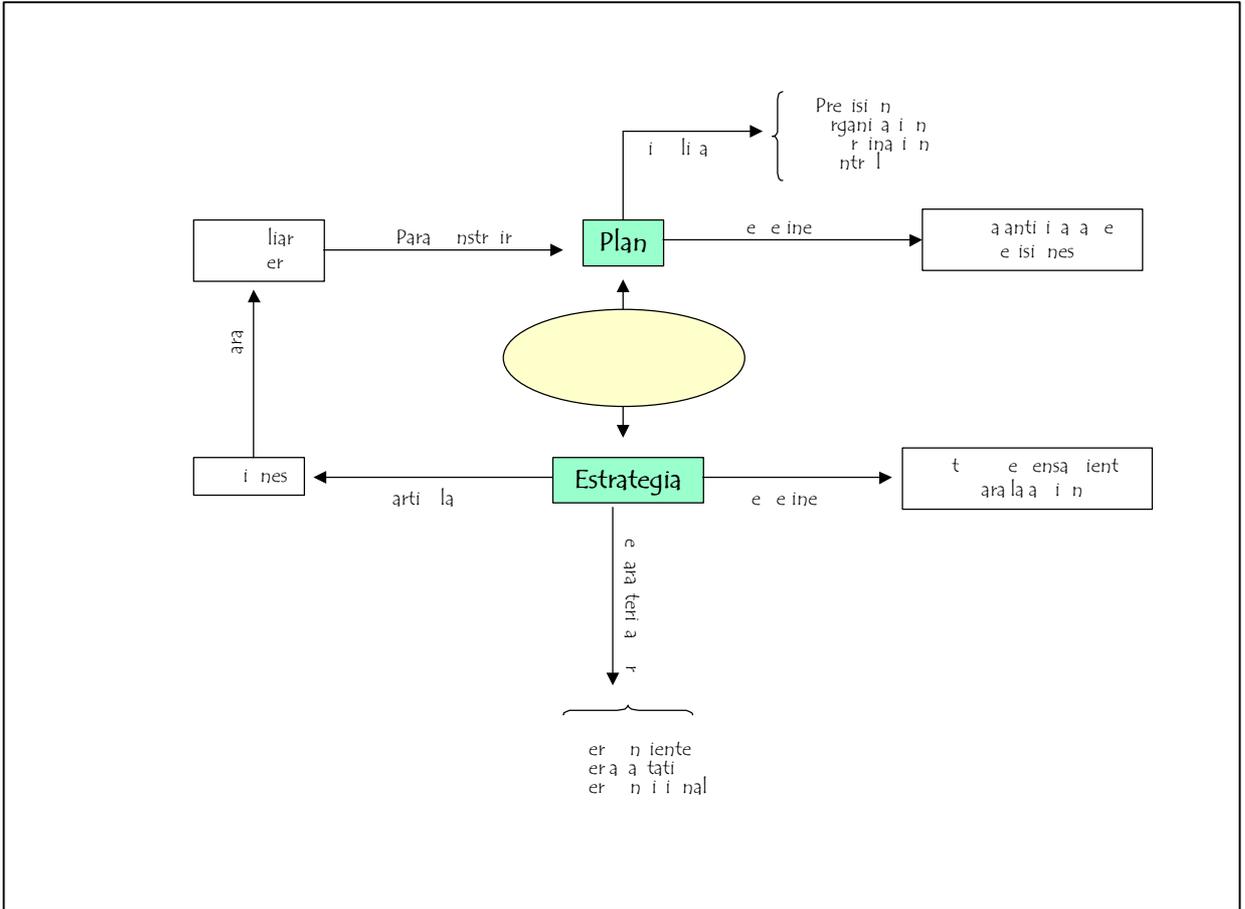


# Plan y Estrategia

***Objetivos:***

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

# Esquema de contenidos



# 1- Origen y significado de los conceptos

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

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

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

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

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



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

<sup>2</sup> Idem anterior

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

## 1.1- El plan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>4</sup> Gómez Ceja, Guillermo: "Planeación y Organización de Empresas". Editorial Edicol, México, 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)<sup>5</sup>.

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

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

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

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

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

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

7 Koontz, H. Y Weihrich, H., "Administración, una perspectiva global", Editorial Mc.Graw Hill, 4° Edición, México, 1995.

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

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

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

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

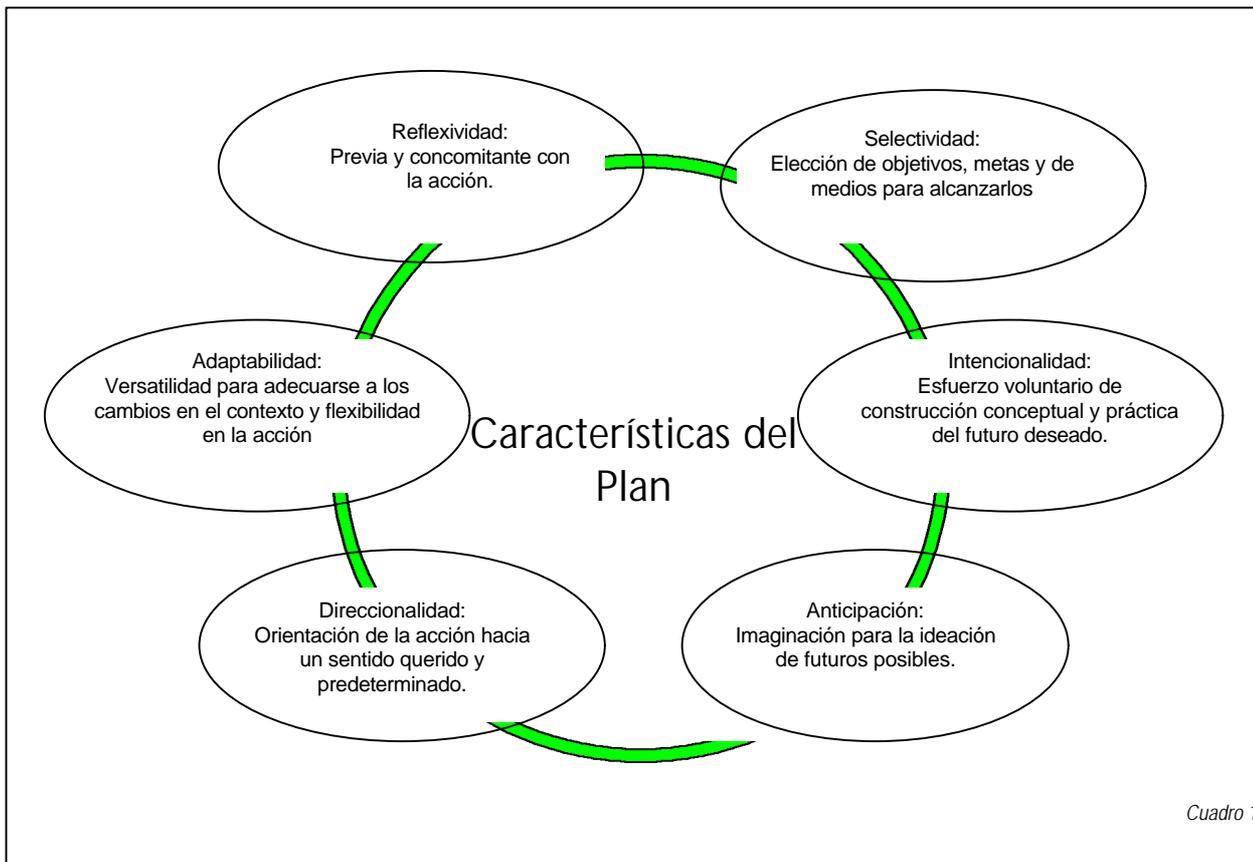
Como puede observarse en las definiciones anteriores, existen múltiples coincidencias entre los distintos autores en la descripción de atributos del plan. Podemos destacar entre ellos:



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

<sup>10</sup> Morello, Agustín, Programa Argentino de Seguridad Social, PASS, Buenos Aires, 1966.

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



## 1.2- La estrategia

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

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

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

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

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

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

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

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

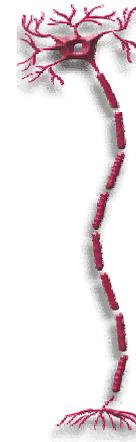
La estrategia, entonces implica:

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

De aquí la definición de la estrategia como arte: la composición y articulación armónica de lo diverso en un sistema que

tiende a conservar y a ampliar el poder (como capacidad de modificación de las circunstancias) y el desarrollo del plan (que es una expresión de la propia iniciativa) a pesar de la oposición que realiza en sentido contrario la fuerza adversaria

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



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

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

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

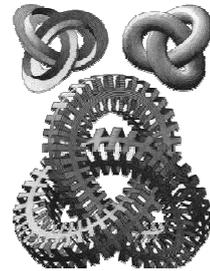
¿Puede –entonces- realizarse una estrategia desvinculada de la materialización práctica de las acciones que esa estrategia definió? ¿Es la estrategia un acto de reflexión inicial que permanece idéntica a sí misma desde su definición hasta el momento de la evaluación de resultados? ¿Un organismo de gobierno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

La estrategia está directamente vinculada a la percepción e interpretación dinámica del escenario donde se ponen en juego las intenciones, recursos y

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

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.

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

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

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

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

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

# Resumen 1:

## **Orígen y significado actual de los conceptos.**

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

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

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

## **El Plan.**

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

## **La estrategia.**

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

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

En síntesis, los distintos aportes al significado de estrategia podrían resumirse en: voluntad e intencionalidad, diseño y empleo de fuerzas propias, cálculo de las fuerzas contrarias, direccionalidad de las acciones, carácter consciente, adaptativo y condicional de las acciones (atendiendo el contexto), previsión de las respuestas frente a situaciones contingentes, condición integradora y multidimensional (compleja).

# Glosario 1

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

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

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

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

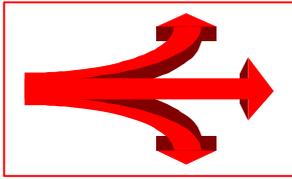
**Percepción:** capacidad de comprensión propia de cada actor social.

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

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

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

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



# Actividad 1

Lea y tenga presente al responder el desarrollo del contenido así como su experiencia. Consulte con su docente o tutor si lo necesita.

1. Realice una breve presentación de su persona: ¿dónde trabaja?, ¿a qué se dedica?, ¿por qué su organización consideró importante que usted realizara este curso?
2. ¿Qué entiende usted por planeamiento estratégico en este contexto de crisis social?
3. ¿Existe algún texto que considera importante sumar al debate? Transcribalo o incluya una cita completa para que sus compañeros puedan acceder al texto. Explique la importancia del texto que adjunta.

Hemos llegado al final de este primer tema. Ahora usted ha adquirido el manejo de un cierto vocabulario y de una cierta cantidad de conceptos nuevos.

Tome nota de ellos, puesto que el marco teórico se irá, a partir de los siguientes temas, desagregando y explicitando en herramientas concretas.



Tema 2

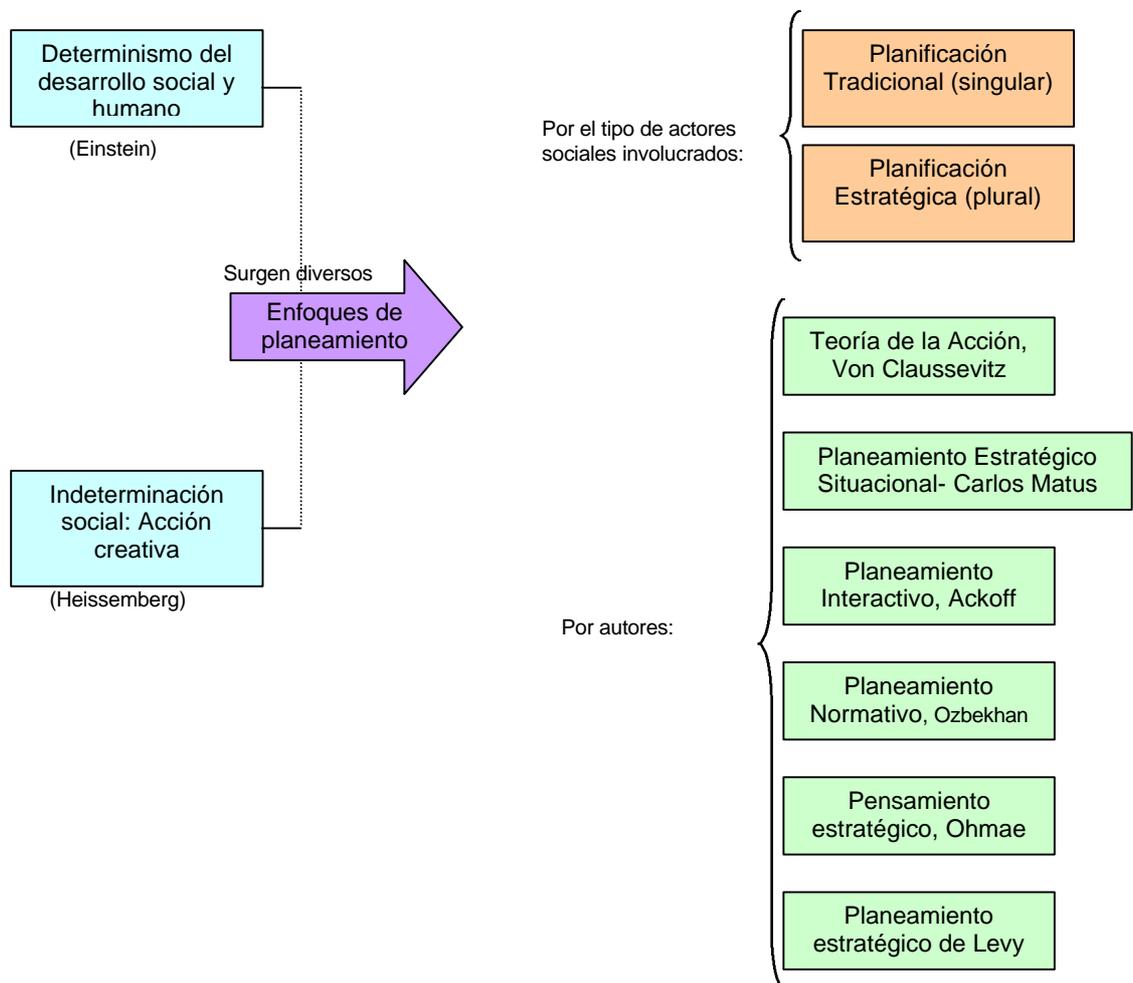


# Enfoques de planeamiento

***Objetivos:***

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

# Esquema de contenidos



# 1- Visión histórica de los enfoques teóricos sobre planeamiento

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

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

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

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

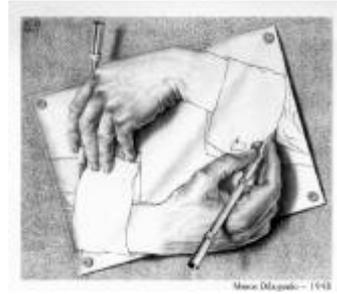
PLANIFICACION IMPERATIVA	PLANIFICACION INDICATIVA
<p><b>El Estado actúa de manera directa.</b></p> <p><b>La planificación es una función del Estado y el plan, un instrumento imprescindible de la economía socializada: diseña e instrumenta la secuencia y magnitud de la producción, distribución, circulación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

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

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

El planeamiento incluye la impronta profesional de los economistas o de los contadores a la teoría y técnicas planificadoras.

Más tarde la instrumentación de modelos matemáticos, las herramientas estadísticas que exigen las proyecciones y la posibilidad de efectuar cálculos combinatorios para acceder a las decisiones óptimas, incorpora la teoría de los juegos a la planificación.

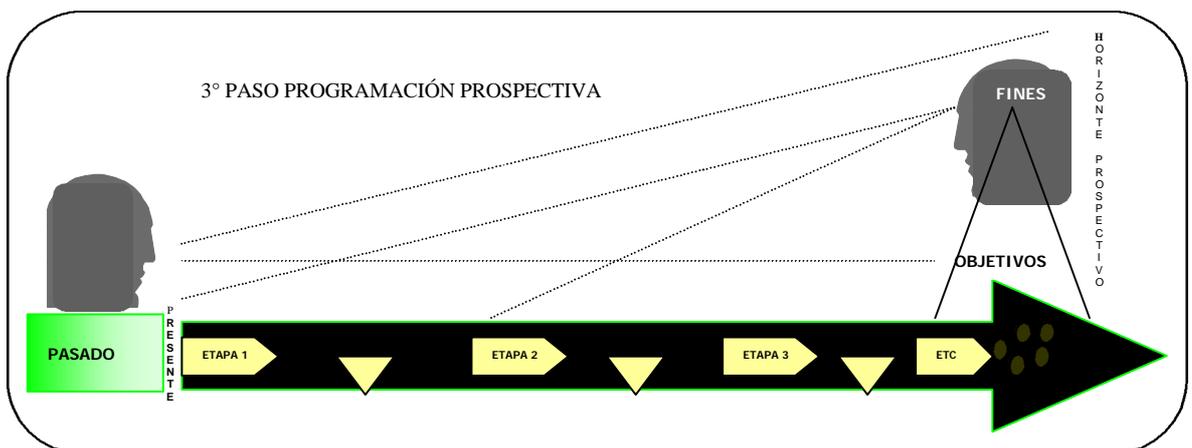
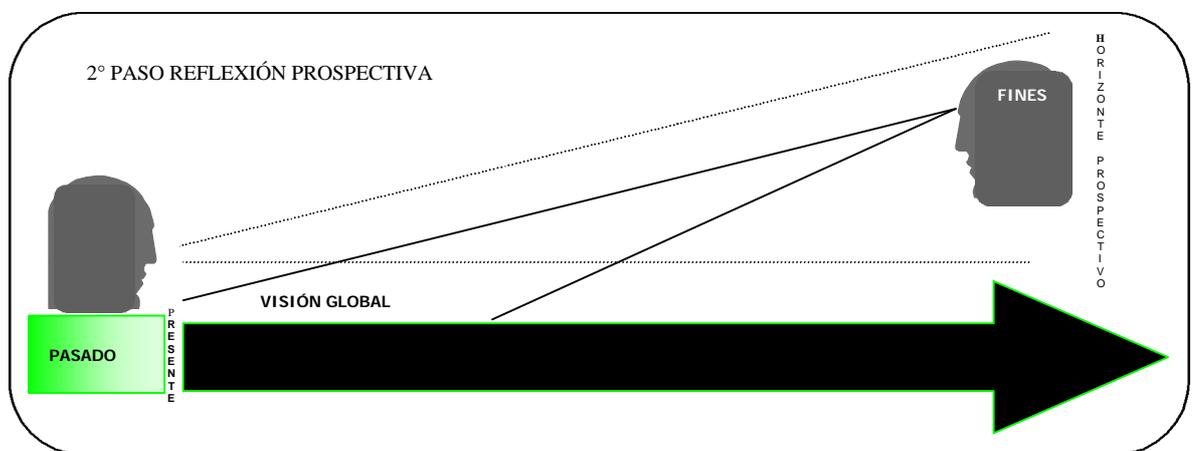
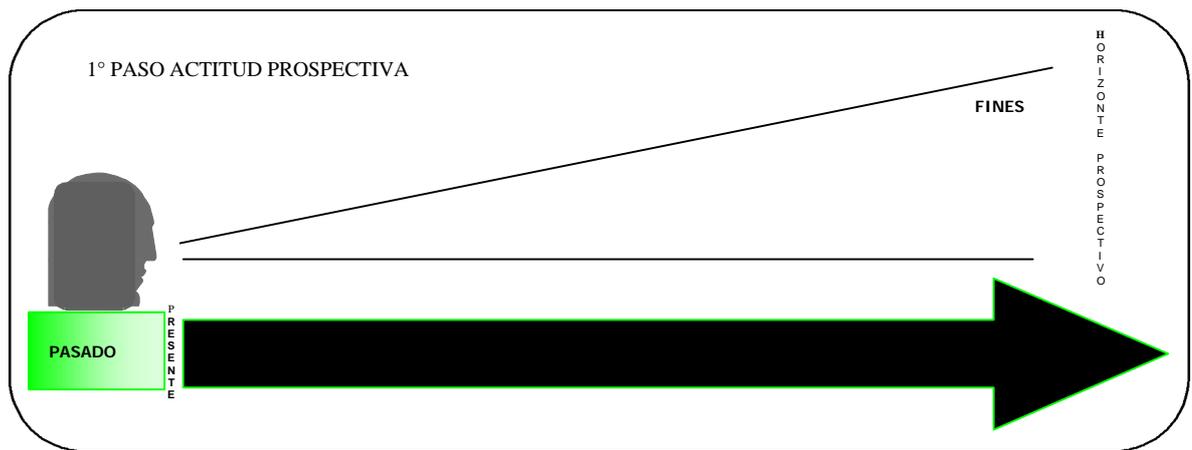


El conocimiento de “lo que vendrá” es un medio para reducir las dudas e incertidumbres y mitigar sus efectos: el vacío de conocimiento y la falta de certezas. El planeamiento aborda la problemática del futuro desde diversas perspectivas y con diferentes métodos: el pronóstico, la predicción, la previsión,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

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

El **método de la 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.

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 puesta en marcha de la organización hacia los fines deseados.



La prospectiva plantea una modificación importante sobre la previsión clásica que consiste en el reconocimiento del papel creativo del sujeto humano y de la pluralidad de futuros posibles. El futuro no es fatal, es una conquista derivada del pensamiento y la

acción humanos. "No se trata de desentrañar el porvenir para adaptarse a él sino de construirlo".<sup>14</sup>

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

### 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 (económicos, matemáticos)	Análisis intencional. Modelos cualitativos y estocásticos
Actitud hacia el futuro	Pasiva y adaptativa	Activa y creativa

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

14 Agustín Merello. Programa Argentino de Seguridad Social, Presidencia de la Nación. 1968

Prospectiva, teoría y práctica. Ed. Guadalupe. Buenos Aires. 1973.

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

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

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

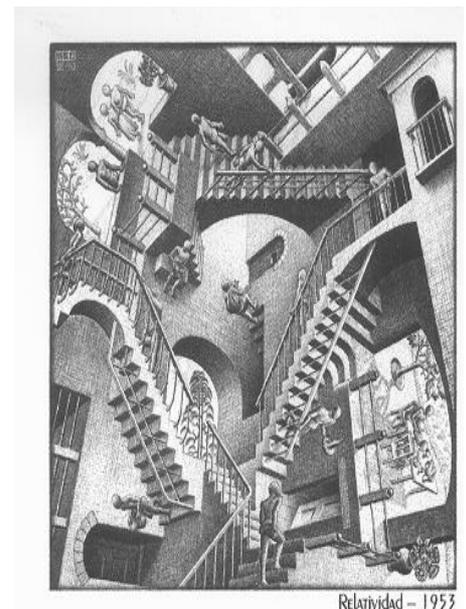
Existe una vieja polémica, que aún mantiene sus efectos en las concepciones acerca de la ciencia y la sociedad de la que participan filósofos y científicos: ¿Es posible conocer las leyes que rigen el desenvolvimiento del mundo? y si así es, ¿es posible prever en todas sus manifestaciones el futuro?

De este enfrentamiento de perspectivas tienen notoriedad las posiciones sostenidas por Einstein y Heisemberg – para mencionar dos hombres de ciencia paradigmáticos - quienes afirmaban, por su parte, Einstein, 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, Heisemberg sostenía que la realidad es compleja y por lo tanto no 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 en correspondencia con estas características. La acción social es abierta y creativa y se desarrolla en una realidad incierta y dominada por un cierto desorden, por otra parte irreductible a explicaciones unilaterales.

Al respecto Carlos Matus, efectúa las siguientes precisiones:

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



Relatividad - 1953

Entonces, podemos acordar con Matus que:

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

El autor atribuye al debate sobre este tema la mayor importancia expresando que trata de la libertad y la libre voluntad humanas en el marco de la sociedad. Abundando en su explicación manifiesta que una consideración diferente, adherida a una visión determinista, hace del hombre un mero agente de procesos en los que no puede influir para crear su futuro y, por tanto, carece libertad.

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

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

## 1.2- Planeamiento tradicional y planeamiento estratégico

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

Ambas disciplinas aportan una visión superadora del reduccionismo (tecnológico, social, económico, etc.) de la ilusión progresista<sup>18</sup> y del determinismo dominante;

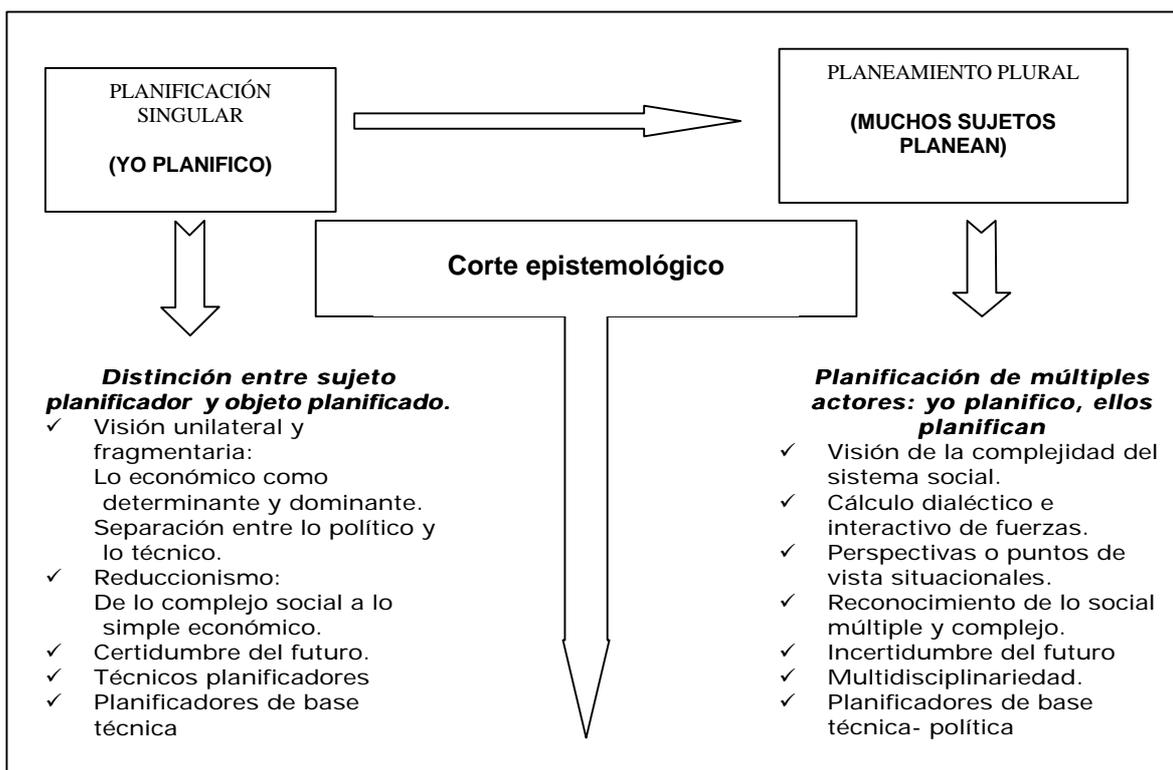
<sup>17</sup> Carlos Matus, Teoría del Juego Social. Fondo Editorial Altadir. Impreso en Venezuela, 1999.

<sup>18</sup> Raymon Aron bautiza a la praxeología como la ciencia de la acción eficaz.

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; descartan la linealidad pasado-presente-futuro y la sustituyen por la multiplicidad de futuros posibles; promueven la previsión de escenarios y de contingencias como hipótesis de situaciones posibles; entre otros aspectos.

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



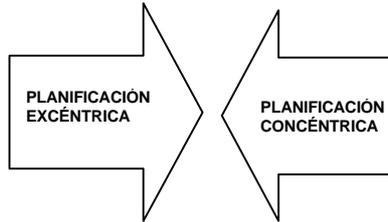
<sup>19</sup> Edgar Morin. Introducción al pensamiento complejo. Internet. <http://www.lander.es>

Planificación Tradicional

Planificación Estratégica

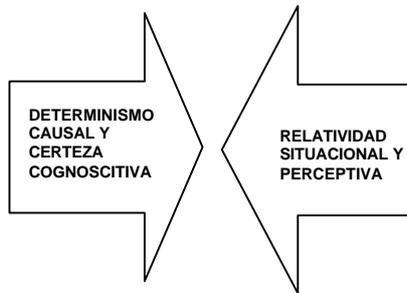
**SUPUESTOS**

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



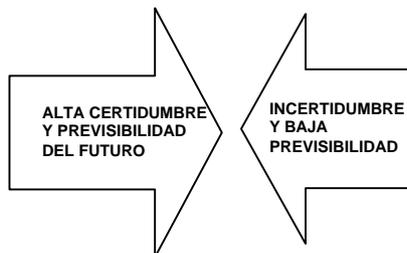
El sujeto planificador está dentro del objeto planificado, se confunde con el objeto planificado. El sujeto no es uno sino múltiple y se expresa en diferentes actores sociales que planifican de acuerdo con su perspectivas, intereses, ideas y valores.

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



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

La realidad conocida puede ser modificada a través de herramientas



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

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



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

\*Raymon Aron, *Introducción a la Filosofía de la Historia*, 1983, Siglo XXI.

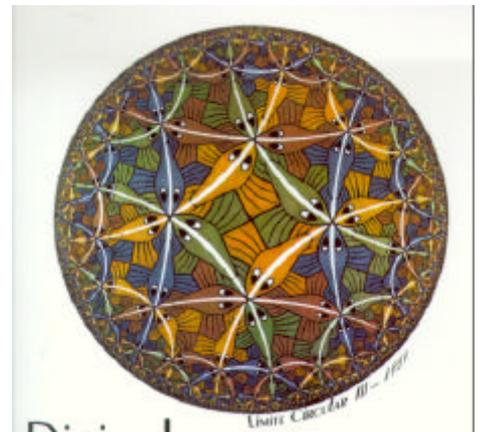
\*\* Antonio Gramsci, *Contra el pesimismo, previsión y perspectiva*. Ed. Roca, México, 1973.

\*\*\* Raymon Aron, Op. Cit.

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

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

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

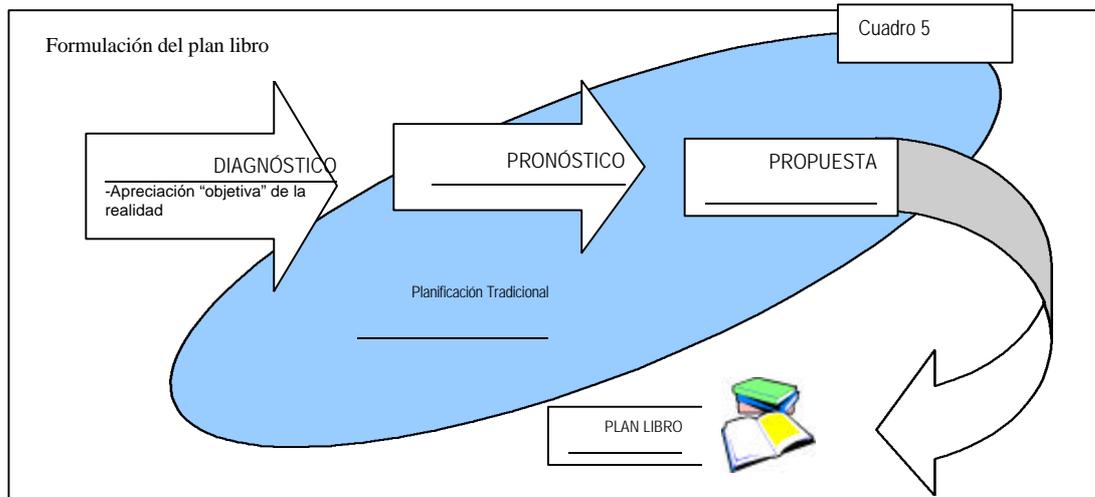


Esto le da un perfil reduccionista, acotado a un núcleo técnico especializado, por lo general, en economía y en consecuencia, simplifica y reduce la comprensión de los factores condicionantes de la realidad social y oscurece el de los medios para transformarla.

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

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

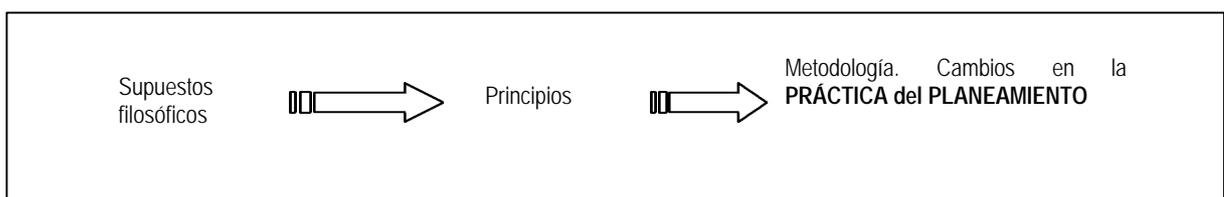
<sup>20</sup> En nuestro país la propuesta planificadora tradicional tuvo su época de apogeo en el gobierno militar de Juan Carlos Onganía (1966-68). El general Onganía, creador de la frase "el gobierno de la Revolución Argentina no tiene plazos sino objetivos", referido al tiempo que ejercería el poder,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



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

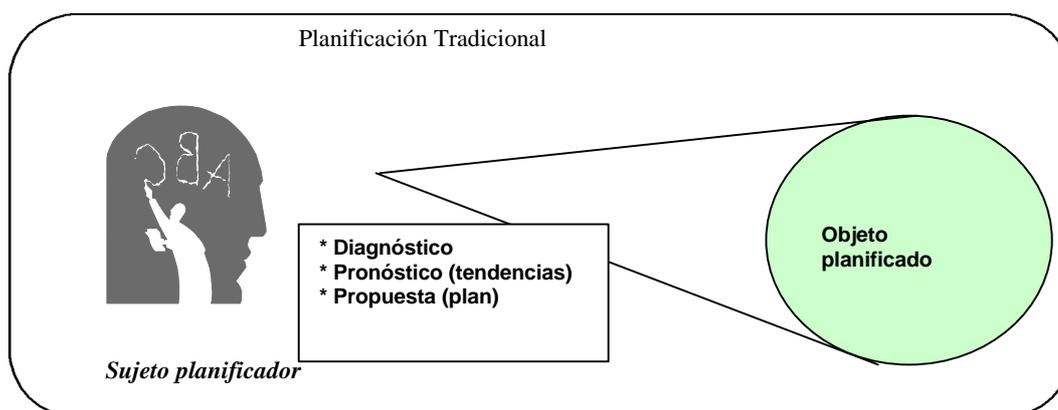
La ausencia en la planificación tradicional de un reconocimiento adecuado de la actuación múltiple y compleja del otro en el escenario, produce, junto al *bloqueo de percepción de lo real*, la grata sensación de "manejar" la realidad a partir del ejercicio intelectual de combinar variables que pretendidamente 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 enle comportamiento social



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

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

De la coexistencia de diversos actores sociales con propósitos comunes o distintos, surgen las diferentes perspectivas explicativas de la coyuntura y el proceso

sociales, cada una de los cuales privilegia determinados objetivos de conformidad con sus intereses. Ésto explica las diferentes y múltiples significaciones que cobran las acciones para cada actor en contraposición a la unicidad pretendida por el planeamiento tecnocrático. Esa diversidad responde a la intencionalidad diferencial de los actores sociales en el contexto situacional.

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

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

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

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

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

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

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

*razonamiento interdependiente, continuo e interactivo* de la correlación de fines y medios.

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

## 2- Enfoques y perspectivas de los maestros

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

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

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

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

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

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

La mención de Clausewitz y de la terminología por él utilizada en el libro "De la Guerra" tiene plena

vigencia si se la sustituye y adapta a otros campos de conocimiento como pueden ser los de la administración de empresas, de la administración pública, y, en general, de cualquier ámbito de actividad humana, a condición que sea analizada la organización como un sistema abierto que intercambia información y sostiene relaciones de interdependencia con el contexto.



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

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

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

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

<sup>21</sup> Raymond Aron, Introducción a la Filosofía de la Historia

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.

## 2.2- Planeamiento Estratégico Situacional (PES)

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

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

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

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

En la capacidad de gobierno confluyen "el acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno requeridas para conducir el proceso social, dadas la gobernabilidad del sistema y el compromiso del proyecto de gobierno. Capacidad de gobierno es sinónimo de pericia para realizar un proyecto". (...).

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

*Sin capacidad de liderazgo, los conocimientos y la experiencia sólo pueden producir un buen asesor. A su vez, la capacidad de liderazgo, sin conocimientos y*

*experiencia, produce cabecillas ; es incapaz de producir un líder estadista. El político común es un actor con liderazgo y experiencia, aunque con gran debilidad en su capital cognitivo".<sup>22</sup>*

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

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

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

**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*

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

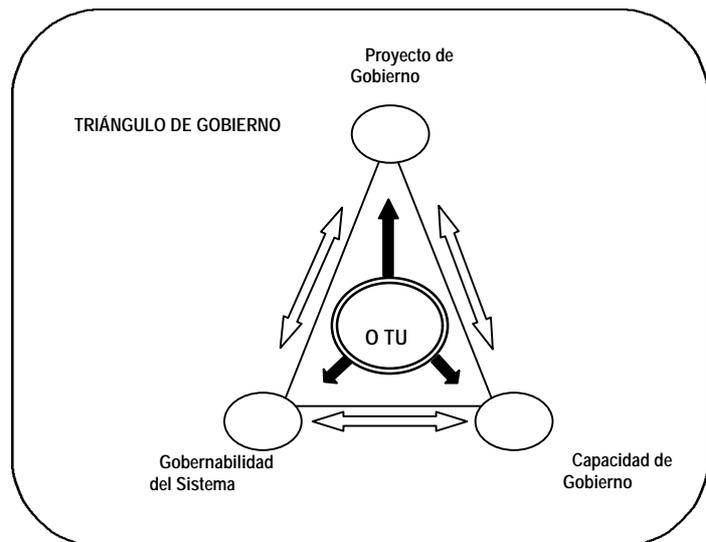
<sup>23</sup> C. Matus. Adiós Sr. Presidente. 1987

*disfrutar de ella. Estas cinco variables pueden reducirse a tres una vez descartada la suerte y reordenados los otros cuatro componentes”.*<sup>24</sup>

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

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

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



Los políticos devenidos funcionarios “tienen una *pericia mutilada*. Son proclives al inmediatismo, la micropolítica, y a un exceso de confianza en el arte, con menosprecio de los métodos de gobierno. La atracción de la práctica política es tan fuerte, que aún los políticos con buena formación académica y buen nivel intelectual caen en esas deficiencias. Son personas inteligentes que han superado un proceso de selección muy duro. Alcanzan experiencia, tienen o desarrollan capacidad de liderazgo, pero poseen una formación intelectual *departamentalizada*. Son abogados, economistas, ingenieros, sociólogos, médicos y otros profesionales especializados en alguna *disciplina vertical*. No saben de métodos de gobierno.

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

El análisis de problemas cuasiestructurados, la ejecución de acciones en ámbitos complejos con alta incertidumbre y elevada turbulencia, la elaboración de planes estratégicos, el diseño de organizaciones eficientes y eficaces, el monitoreo de la gestión pública y la evaluación de los actores no gubernamentales vinculados a la

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

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

acción de gobierno, etc., supone una metateoría que trasciende las limitaciones de los funcionarios formados en las disciplinas verticales.

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

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

## 2.3- - Planeamiento Interactivo de Ackoff

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

Los **reactivistas** tienden a deshacer los cambios para regresar a un estado anterior. *“Tienden a entrar al futuro de cara al pasado, por lo que tienen una visión más clara del lugar de donde vinieron que del lugar al que se dirigen”*. Los reactivistas son propensos a desestimar a la tecnología a la que le atribuyen ser causa de las situaciones insatisfactorias que originan los cambios. El método de análisis que privilegian es el de buscar las causas de donde proceden las situaciones para “suprimirlas, reprimirlas o removerlas”.

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

Los **inactivistas** tienden a **impedir los cambios** privilegiando la **estabilidad y la sobrevivencia**, interpretando que los cambios introducen el desorden y propician amenazas a los valores vigentes. Adoptan el criterio de diferir la toma de decisiones

sosteniendo y aún fortaleciendo el papeleo administrativo y burocrático, por sus virtudes de retrasar los cambios y consolidar lo existente. En sus metodología de trabajo se inclinan por el tratamiento por separado de los problemas y por la actuación directa y febril en tiempos de crisis. El modelo ejemplificador utilizado por Ackoff para este tipo de orientación es el de la empresa subsidiada.

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

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

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

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

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

1. **principio participativo:** La **participación** es el medio de aprendizaje de la organización y constituye una finalidad en sí misma para el desarrollo: el incremento de los deseos y la capacidad para satisfacerlos. La planeación debe ser tanto recreativa como productiva, vale decir que debe mejorar la calidad de la vida de trabajo y capacitarlos para desarrollarse
2. **principio de la continuidad:** La **continuidad** permite el monitoreo de los cambios relevantes del medio ambiente que pasarían desapercibidos en los procesos de planeación y evaluación anuales por su condición de interrumpidos y discontinuos. La variación de las valoraciones que atribuimos a los fines perseguidos cuando nos acercamos a los fines elegidos, constituye otro factor importante para sostener el principio de continuidad.
3. **principio holístico:** Conformada por la **coordinación y la integración**, que son respectivamente la interdependencia e interacción entre unidades de un mismo nivel, la primera, y de distintos niveles, la segunda, el principio holístico se enuncia de la

siguiente forma: mientras más partes y niveles de un sistema se planeen simultánea e interdependientemente, mejores serán los resultados

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

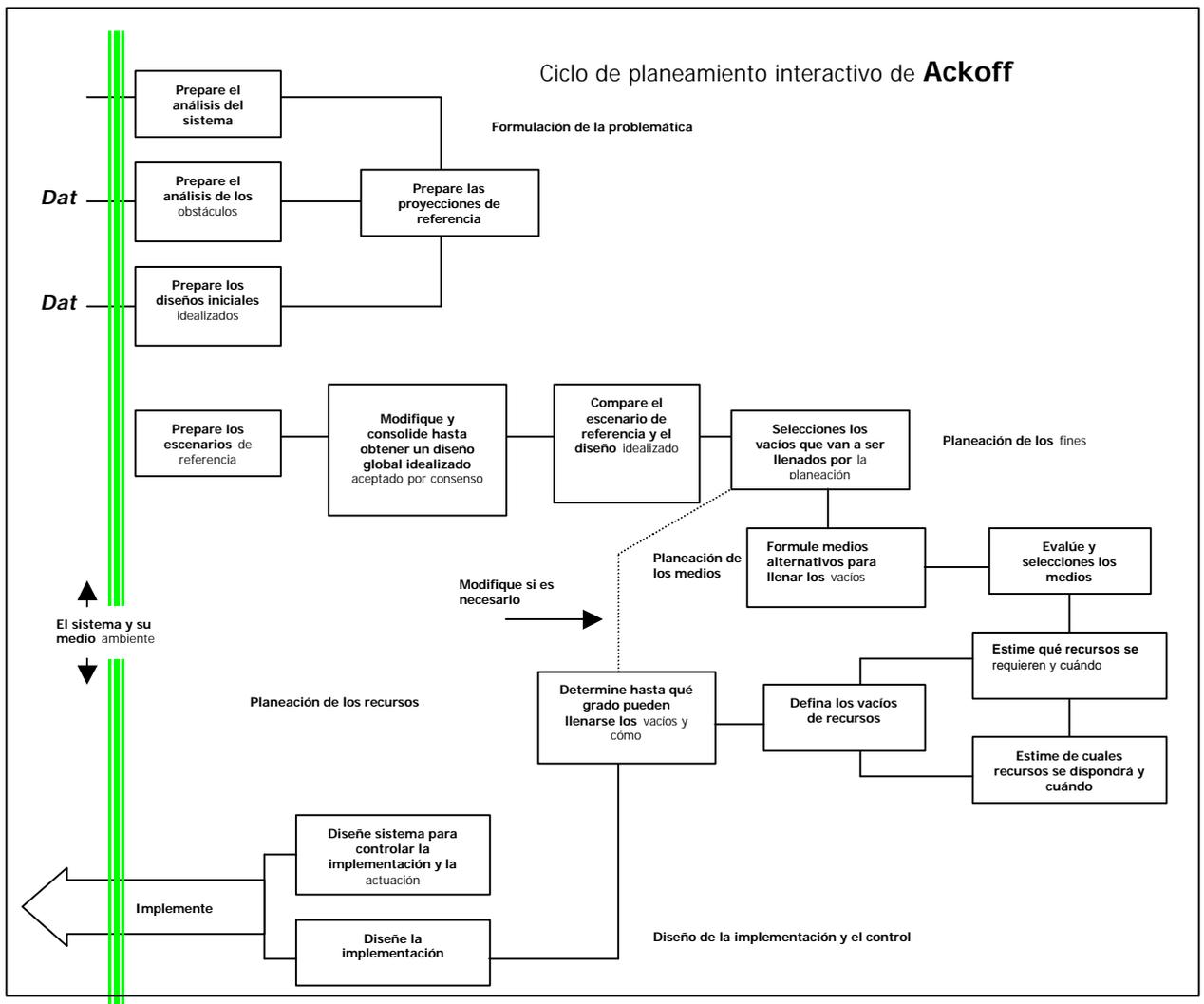
Formulación de la problemática. **El conjunto de amenazas y oportunidades que encara la organización.**

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

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

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

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



## 2.4 -- El planeamiento normativo

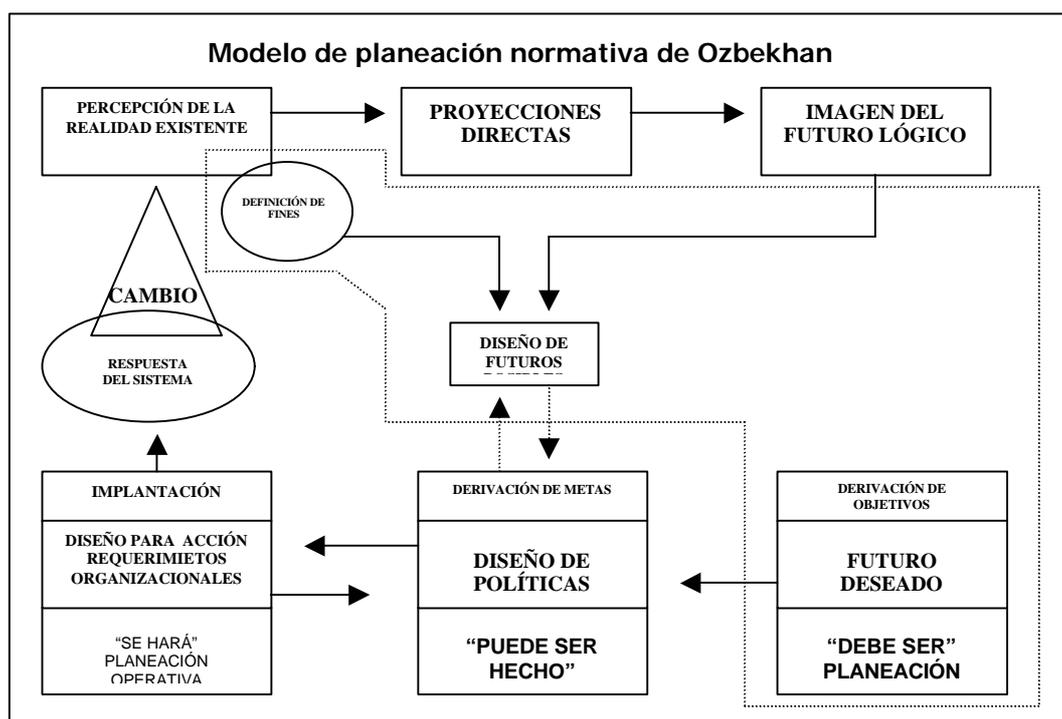
La *visión del planeamiento* de Ozbekhan participa de las ideas centrales expuestas en el apartado de la planeación interactiva de Ackoff. Incluso es posible observar en la obra de Ackoff un agradecimiento a él por su consejo y asistencia a Ozbekhan. Para Ozbekhan la planeación comienza por la *reflexión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

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

**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. En el esquema de la página siguiente pueden observarse las relaciones apuntadas.





## 2.5 -- El pensamiento estratégico de Ohmae

Para Kenichi Ohmae<sup>27</sup> 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 cerebro humano.

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

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

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

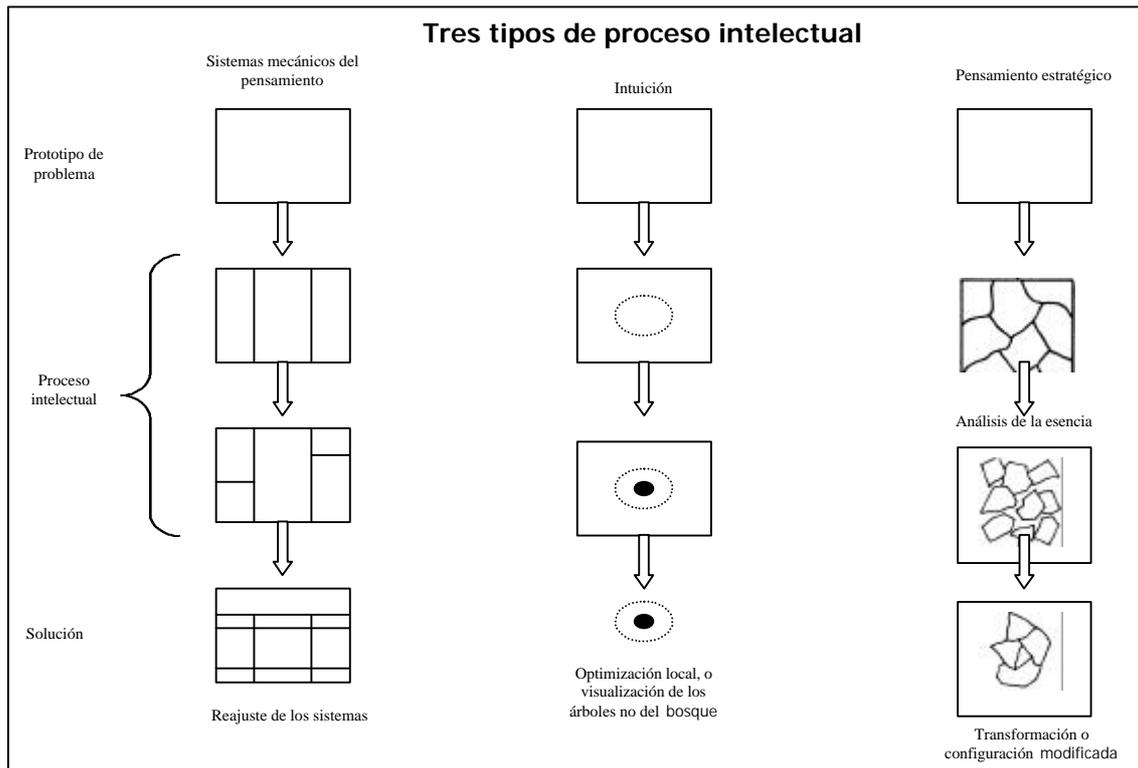
Terminado el proceso de abstracción se decide el enfoque a adoptar, los programas a desarrollar para la implantación y los planes detallados de acción.

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

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

---

<sup>27</sup> *La mente del Estratega* Kenichi Ohmae, ediciones Mc.Graw Hill.1998



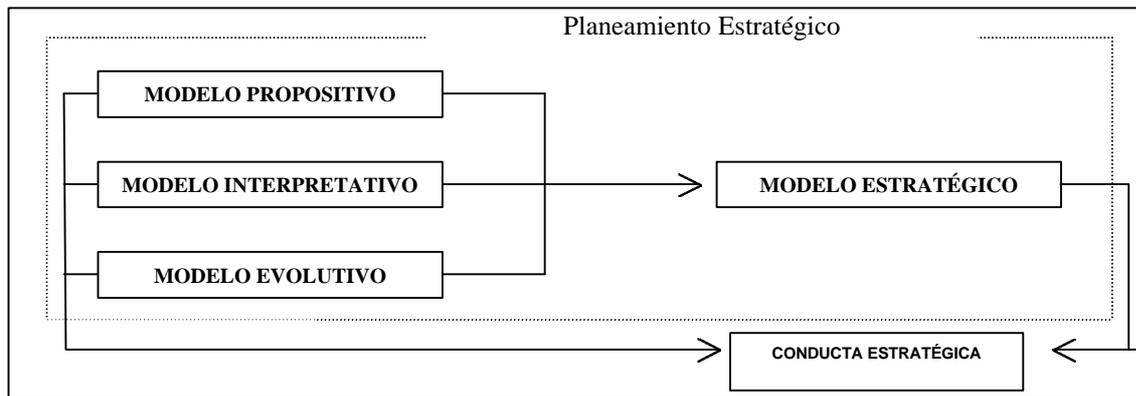
## 2.6- - Planeamiento estratégico de Levy

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

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

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

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



El planeamiento estratégico es una secuencia de acciones de solución de problemas para lo cual busca comprender, explicar e interpretar el entorno en su doble aspecto inmediato y 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**.

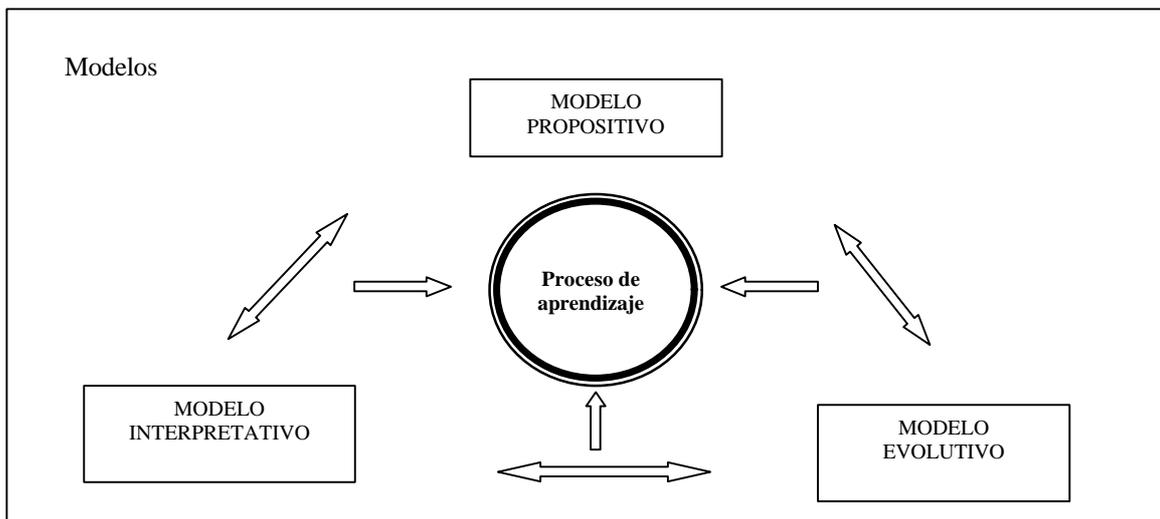
La primera es la que *no puede interiorizar pautas del cambio, adopta conductas que usó en el pasado y produce la adaptación ante el advenimiento de crisis*.

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 más adecuado. El **tiempo de reacción** dependerá a su vez de la capacidad interpretar y anticipar el desarrollo del entorno y la capacidad de disposición de los factores estratégicos para mantener la **competitividad evolutiva**.

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

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

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

# Resumen 2:

## 1- Antecedentes.

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

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

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

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

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

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

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

### **3-Planeamiento tradicional y planeamiento estratégico.**

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

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

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

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

# Glosario 2:

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

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

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

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

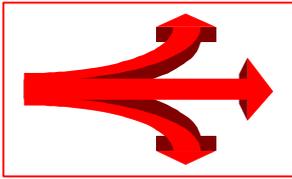
**Escenario:** ámbito en el que se despliegan y articulan las fuerzas de los distintos actores sociales.

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

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

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

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



# Actividad 2:

Lea y tenga presente al responder, además del desarrollo del contenido, el Material de referencia brindado para este curso.

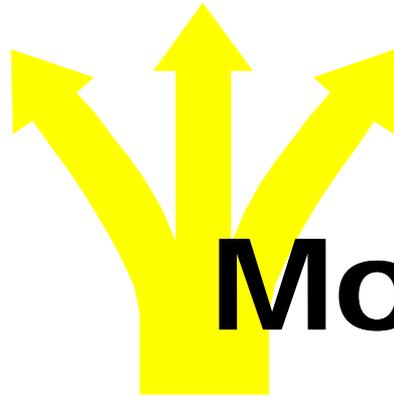
1. Comente su experiencia como planificador de procesos dentro de su organización. Después de la lectura del contenido: ¿podría describir qué tipo de planeamiento aplicaba?.
2. Tenga presente el material de referencia ¿Cómo afecta el contexto para la planificación estratégica?
3. ¿Existe algún texto que considera importante sumar al debate? Transcribalo o incluya una cita completa para que sus compañeros puedan acceder al texto. Fundamente la importancia del texto que adjunta.



Una sugerencia: ***propóngase estudiar y reflexionar*** sobre cada tema por una semana. De es manera llegará al final del curso habiendo aprovechado al máximo las posibilidades de este curso.



Tema 3:



# Momentos y proceso del planeamiento estratégico

**Objetivos:**

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

# Esquema de Contenidos



# 1- La reflexión y acción estratégicas

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

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

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

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

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

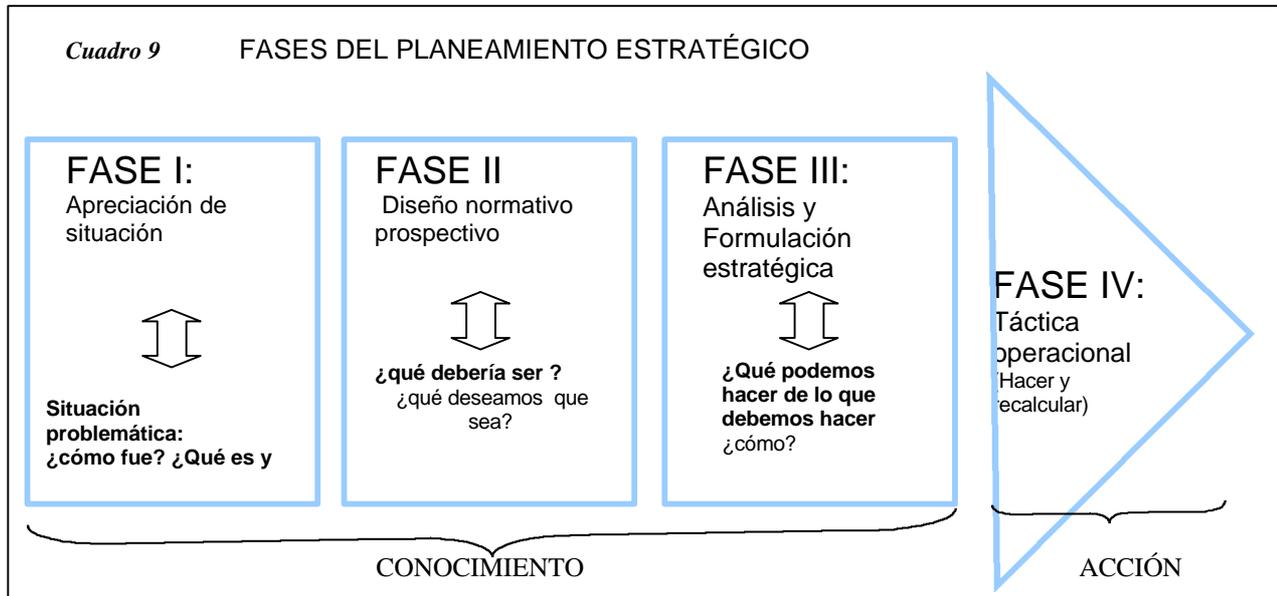
**Apreciación de la situación:** **Consiste en la reunión y valoración de información describe el estado actual del organismo en sus relaciones internas y en sus múltiples vinculaciones con el contexto.**

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

**Análisis y formulación estratégica:** **Es la evaluación del presente en términos del futuro deseado y la determinación de la factibilidad de las operaciones y acciones para alcanzarlo.**

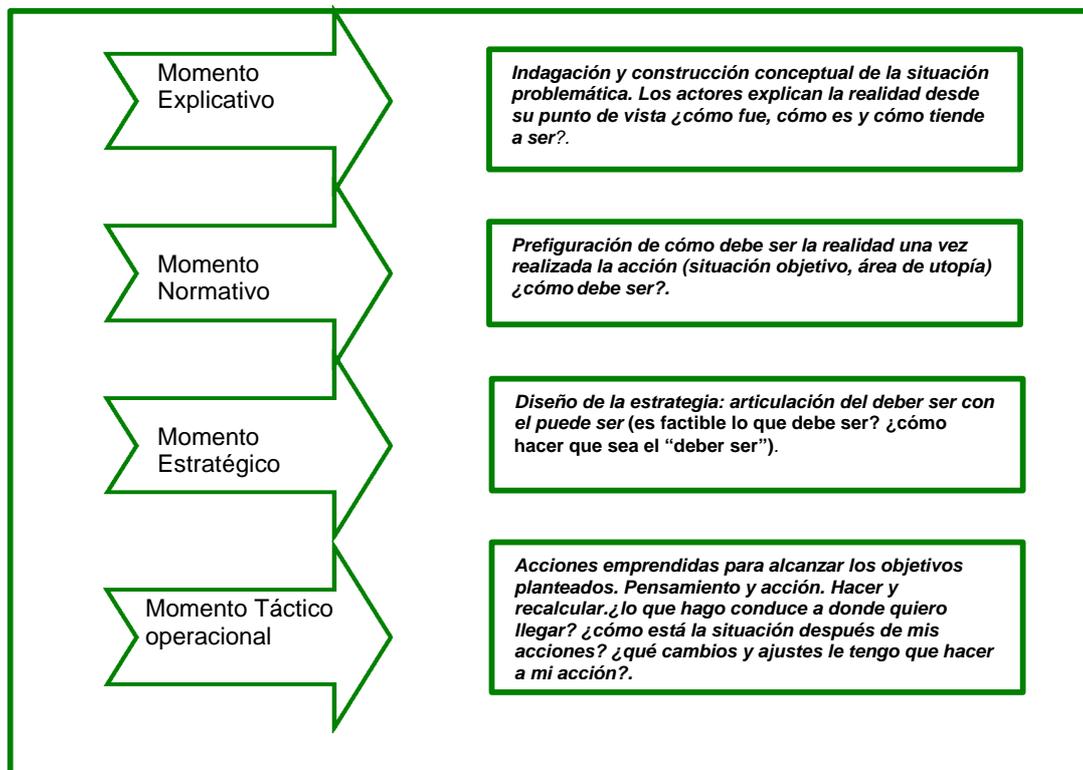
Establece un modelo operacional que describe cómo llegar desde el presente al futuro deseado

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



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

## Momentos de la planificación situacional (Matus)



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

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

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

La **precede**, porque es anterior a la definición de propósitos y porque, precisamente, éstos surgen de aquél. La **preside**, porque está presente rigiendo, ordenando, regulando, administrando y sopesando las acciones desarrolladas y su

<sup>28</sup> Carlos Matus. Guía de Análisis Teórico, Venezuela

correspondencia con los fines predeterminados y con los medios asignados, en cada momento de la reflexión y acción estratégicas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

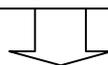
## 2- El proceso de planeamiento estratégico

<sup>29</sup> Carlos Matus. Política Planificación y Gobierno, segundo borrador, septiembre de 1987, Washington

### **I- LA APRECIACIÓN DE SITUACIÓN**

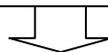
Identificación la situación problemática.  
Descripción de los problemas para precisar su significado.  
Distinción y desagregación sus causas y consecuencias.  
Confección del árbol de problemas.  
Identificación de los actores y las fuerzas sociales en juego:

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.



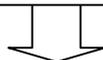
### **II- DISEÑO NORMATIVO Y PROSPECTIVO**

Establecimiento del objetivo de gran visión (VISIÓN).  
Misión actual y futura  
Valores compartidos  
Diseño del árbol de objetivos (en correspondencia con el árbol de problemas).

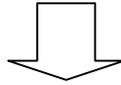


### **III- ANÁLISIS Y FORMULACIÓN ESTRATÉGICA**

Definición de Objetivos y Metas.  
Diseño de escenarios: diseño de árbol de apuestas (iniciativas)  
Diseño de la estrategia y cursos de acción. (actores, operaciones, medios estratégicos, tiempo)  
Análisis de factibilidad (política, económica, organizativa, etc.).  
Programación (establecimiento del orden temporal y el ámbito espacial de los proyectos y acciones del plan).  
Presupuestación (asignación de recursos a los programas, proyectos y acciones de acuerdo con las prioridades del plan).  
Organización y personal (reorientación de los dispositivos orgánicos y de capacidades humanas hacia la estrategia).



(continúa en la próxima hoja)



#### **IV- TÁCTICA OPERACIONAL**

Establecimiento de la agenda del actor social.

Puesta en marcha de las operaciones del curso de acción seleccionado.

Incorporación a la agenda de las modificaciones.

Recálculo: recomienzo del momento explicativo de la fase táctica operacional.

# Resumen 3:

## **Fases y momentos del planeamiento estratégico.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Glosario 3:

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

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

Cálculo: actividad que precede(es anterior a la definición de propósitos) y preside (rige, regula administra, y sopesa las acciones desarrolladas en cada momento de la planificación. Según los grados de sistematicidad y amplitud en el tiempo dependen la calidad y eficacia de la reflexión. Pueden ser: inmediatistas-asistemáticos (con un horizonte de tiempo limitado), intuitivos (considera pocas variables y carece de rigor científico), técnicos asistemáticos (atienden el hoy sin prever el largo plazo), técnico-políticos asistemáticos (caracteriza a los políticos comunes), técnicos sistemáticos (se compromete en plazos largos, pero no atiende los medianos y cortos), técnico-políticos sistemáticos (articula la acción temporal en cortos, medios y medianos plazos).

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

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

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

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

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

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



# Actividad N° 3:

Lea y tenga presente al responder el desarrollo del contenido.

1. Investigue y formule su opinión acerca de porqué se utiliza una visión sobre el planeamiento estratégico desde los conceptos de fases. ¿Qué significados usted le atribuye? Aporte otros textos de su biblioteca personal que puedan fundamentar sus dichos, o algún caso como ejemplo.
2. Teniendo en cuenta el Material de Referencia. ¿Considera que está completo o desea agregar algo más? Fundamente su respuesta
3. Inicie una primer observación del trabajo final, y plantee las dudas que le surgen de frente al mismo.

Hemos llegado al final de este tercer tema. Ya puede comprenderla idea de los momentos o fases en que se desarrolla un plan estratégico.

Téngalo presente, puesto que en el desarrollo posterior, se irá trabajando cada fase por separado, y pudiera esto generar la equivocada idea de que las fases son en alguna forma independientes una de otra.

