

CONTENIDO

Introducción

I. Algunas ideas sobre gestión

La gestión, tema de personas
Circularidad del proceso
Factores críticos
Una manera de mirar la gestión
Gestión estratégica
Pensamiento sistémico
Mirada situacional

II. Planificación Estratégica

Evolución de la planificación
Planificación Estratégica
La planificación estratégica y el proceso de ejecución
Planificación y evaluación

III. Propuesta metodológica: Planificación Estratégica, Innovadora y Participativa (PEPIP)

1. Análisis de situación y contexto
2. Proceso de planificación
3. Posicionamiento
4. Definición de una visión compartida
5. Definición de la misión institucional
6. Principios y valores éticos
7. Análisis FODA
8. Formulación de objetivos estratégicos de impacto
9. Diseño de estrategias
10. Programa Operativo Anual (POA)

Bibliografía de referencia

NOTAS SOBRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Todo punto de vista es la vista de un punto

Leer significa releer y comprender, interpretar. Cada uno lee con los ojos que tiene. E interpreta a partir de donde sus pies pisan.

Todo punto de vista es la vista de un punto. Para entender como alguien lee, es necesario saber como son sus ojos y cual es su visión del mundo. Eso hace de la lectura siempre una relectura.

La cabeza piensa a partir de donde los pies pisan. Para comprender, es esencial conocer el lugar social de quien mira. Vale decir: como alguien vive, con quien convive, que experiencias tiene, en que trabaja, que deseos alimenta, como asume los dramas de la vida y de la muerte y que esperanzas lo animan. Eso hace de la comprensión siempre una interpretación.

Siendo así, es evidente que cada lector es coautor. Porque cada uno lee y releo con los ojos que tiene. Porque comprende e interpreta a partir del mundo que habita.

Leonardo Boff¹

Introducción

Este es un texto planteado de manera esquemática, básicamente para facilitar una manera de aplicación de la planificación estratégica en la respuesta al VIH/SIDA.

El documento desarrolla un enfoque conceptual desde diversas fuentes teóricas y experiencias en el campo del sector público, organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales. Particularmente, de una aplicación de planificación estratégica para la respuesta chilena al SIDA.

Además, el manuscrito coloca preguntas que orienten respuestas que ayuden a utilizar más eficazmente este instrumento para la gestión de las organizaciones, principalmente en la ejecución de políticas y programas sociales.

Interesa abrir espacios a la reflexión sobre la planificación y su utilidad; interesa principalmente conversar sobre el tema: lo que es, lo que no es, sus conceptos principales, sus procesos y demandas. Y, por sobre todo, dialogar en torno a las dificultades para su aplicación como un instrumento que facilite y habilite en las personas y en las instituciones una mirada estratégica, sistémica, una mirada proactiva, abierta y convocante a aprender maneras y métodos para anticipar e inventar futuros.

El tema fundamental con relación a la gestión de organizaciones no es tanto el uso o no uso de determinadas herramientas, sino de su modelo de gestión, su filosofía, que explícita o implícitamente está a la base de la conducción y acción en una institución: se tiene que tener presente, siempre, que toda la gestión pasa por las personas.

La planificación estratégica, como otras herramientas de gestión, no es una receta infalible ni respuesta mágica a los problemas, generalmente complejos, que tienen las instituciones para transitar al logro de sus propósitos.

Sin perjuicio de que la planificación estratégica forme parte de "modas" junto a otras técnicas para la administración, ¡no hay recetas ni panaceas organizacionales!; las únicas "recetas posibles", a partir de las técnicas y metodologías de gestión disponibles, son aquellas que construyen, inventan o adaptan y desarrollan los individuos que están inmersos en la gestión de la organización y en las relaciones con sus entornos.

El documento hace referencia a ideas relacionadas con la gestión, la planificación como parte de ese proceso; a la voluntad de una mirada estratégica, al tema de la ejecución y coherencia entre plan y acción, al diseño organizacional *ad-hoc* al plan, y a una proposición metodológica para el proceso participativo de formulación de un plan estratégico.

La idea es problematizar esos aspectos, y mirar las dificultades, los factores facilitadores, las tensiones e incongruencias que se presentan en la aplicación de esta herramienta. A modo de ejemplo: el plan versus la acción y ejecución; el plan versus los presupuestos institucionales; los compromisos integrales de la organización versus compromisos parciales; el plan versus la debida y necesaria apropiación de éste por parte de los ejecutores; el plan versus los liderazgos necesarios para su conducción; el plan y mirada estratégica versus la cultura organizacional, y demás.

La planificación estratégica no es ni pretende ser una panacea que responda a todos los problemas que lleva aparejada la planificación y gestión de organizaciones. En ocasiones las expectativas sobre esta herramienta han sido desmesuradas, y a veces los resultados de esos procesos, no por la herramienta en sí, sino por los individuos que la usan y cómo la usan, ha dado lugar a frustraciones y desprestigio de esta técnica.

Considérese este texto, entonces, como una introducción esquemática al tema, presentación que es, desde luego, la mirada del autor, desde su formación, su experiencia, sus limitaciones y sus prejuicios.

I. ALGUNAS IDEAS SOBRE GESTIÓN

LA GESTIÓN ES UN TEMA DE PERSONAS: LAS INSTITUCIONES SON UNA CREACIÓN DE LAS PERSONAS.

La gestión es un tema de personas, de las personas, en un tipo de relaciones sociales particulares que ocurren al interior de las organizaciones, y entre éstas y su entorno externo.

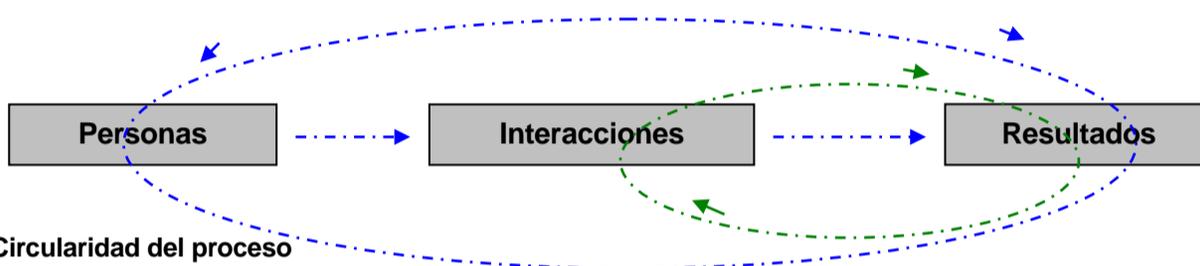
¹ BOFF, Leonardo. A águia e a galinha, uma metáfora da condição humana. 18ª ed. Brasil. Editora Vozes. 1998. 206 p.

Para las organizaciones, los sistemas, procedimientos y normas son elementos básicos. Sin lugar a dudas, contribuyen a un mejor actuar, sean empresas, instituciones públicas, instituciones con o sin fines de lucro, u otras. Sin embargo, aunque parezca obvio, las organizaciones funcionan con, por y a través de las personas que la integran, en la acepción más amplia de este concepto.

Este énfasis en las personas es muy importante, pues los asuntos de las organizaciones pasan por las personas, que actúan y trabajan desde sus particulares historias, culturas, experiencias, prejuicios, deseos, motivaciones, poder, y demás.

Por ejemplo, la flexibilidad o inflexibilidad de la planificación estratégica —o de cualquier otro instrumento de gestión— depende directamente de la flexibilidad o inflexibilidad de las personas concretas que utilizan esta herramienta, no de la técnica en sí misma. Cuando se afirman ventajas y desventajas del método, sin perjuicio de algunas propias de la planificación estratégica, éstas tienen más bien que ver con las personas que lo utilizan, sus modelos, patrones o paradigmas, y con la cultura de gestión que está en la base de la organización. Resulta diferente la gestión, y la aplicación de una técnica de planificación, si se utiliza desde una concepción autoritaria y vertical de gestión; o desde una postura más participativa y más horizontalizadora en las relaciones. Difícilmente se encontrarán herramientas de gestión que sean por sí mismas participativas, flexibles, o lo contrario.

Toda institución es en su constitución como quehacer humano, y en su realización como tal por las personas que la constituyen, una red o sistema particular de conversaciones.²



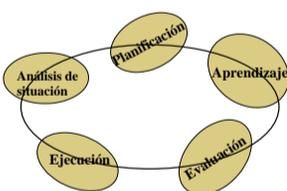
Circularidad del proceso

El proceso de gestión ocurre en toda organización como una actividad dinámica, sistémica, que tiene que ser mirada de manera integral y circular, en el sentido de que no hay fases de comienzo ni fin claramente identificables.

La gestión pasa, lo hace de manera concurrente: ejecuta, planifica, hace análisis de situación, evalúa, se desarrollan procesos de aprendizajes, y todo ello acontece simultáneamente de manera circular y recursiva. La circularidad, desde un enfoque sistémico, implica que los procesos de gestión no ocurren linealmente, sino que cualquiera de ellos puede dar comienzo a procesos y propuestas o finalizar procesos.

Hay que hablar, entonces, de diferentes momentos con mayor énfasis en una u otra faceta. No obstante, los diferentes componentes del proceso de gestión generalmente ocurren simultáneamente, sin grandes distinciones procesales entre ellos. Y esto es una fortaleza de la gestión, que le posibilita un quehacer dinámico, la hace más atractiva, abierta al cambio, a la invención y a la proactividad.

La planificación estratégica constituye también, si dudas, un proceso circular y continuo.



Factores críticos

Toda organización debe dar respuesta, en sus fundamentos y accionar, a factores que se consideran críticos³ para la gestión y logro de los propósitos institucionales. Estos factores dicen relación con: a) precisar una propuesta estratégica, b) disponer de capacidades institucionales congruentes con las demandas de gestión de la propuesta, y c) disponer de competencias para el reconocimiento y evaluación de variables facilitadoras u obstaculizadoras presentes en el entorno (grado de dificultad y gobernabilidad de la propuesta).

Para dar cuenta apropiadamente de estos factores críticos es necesario disponer de capacidades de gestión. Este concepto, que es clave, tiene otras denominaciones: capacidad de proposición, acción y logro, capacidad de gobierno, capacidad empresarial, capacidad emprendedora.

² MATURANA Humberto. Red de conversaciones: Gobierno universitario como coinspiración. En su: El sentido de lo humano. Chile, Hachette, 1992. 209 – 222.

³ MATUS, Carlos. Política, Planificación y Gobierno. Venezuela. F. ALTADIR. 782 p.



Una manera de mirar la gestión

Reactividad y proactividad

Hay varios enfoques de gestión y administración. Se puede hablar, en general, de un enfoque más tradicional denominado reactivo, y de un enfoque más innovador y estratégico llamado proactivo.

El enfoque reactivo dice relación con una gestión determinada por lo urgente y la emergencia frente a los problemas que ocurren en las organizaciones. Trabaja con soluciones inmediatistas, de corto plazo y desvinculadas de planes globales de largo alcance.

La proactividad, por el contrario, corresponde a un enfoque estratégico, de largo plazo, que visualiza objetivos y metas. Su norte es actuar para viabilizar el logro de éstos, a través de la anticipación a los acontecimientos; aprovechar las corrientes de cambio, las oportunidades, y hacer que las cosas sucedan.

Desde el punto de vista de la planificación estratégica, el abordaje de problemas ya existentes es un acto reactivo. La respuesta pertinente a oportunidades y amenazas es un acto proactivo.

La situación no es, evidentemente polar. Se trata de un continuo en cuyos extremos encontramos la reactividad y la proactividad. (La capacidad reactiva es muy importante ante problemas emergentes que, en ocasiones, no pueden ser anticipados.)

El enfoque proactivo sugiere que la actitud y la conducta individual o institucional son una función (dependen) de sus decisiones. Es en los individuos o instituciones donde está la iniciativa y la responsabilidad de hacer que las cosas ocurran. Esto significa que, como organización o individuo, se es responsable de la efectividad de la acción en pos del logro de la misión y objetivos institucionales o personales.

Se es lo que se es individual o institucionalmente hoy, como consecuencia de las decisiones y elecciones de ayer. Algunos ejemplos de lenguaje en estos dos enfoques:

La actitud y lenguaje reactivo frente a un problema: <i>¿Qué nos va a pasar?</i>	La actitud y lenguaje proactivo frente a un problema: <i>¿Qué podemos hacer?</i>
<ul style="list-style-type: none"> □ No podemos hacer nada □ Nosotros somos así □ Esto me vuelve loco □ Tengo temor □ No lo permitirán □ Debemos hacer eso □ No podemos... □ Es nuestra culpa... □ Debemos... □ Sí... 	<ul style="list-style-type: none"> □ Examinemos nuestras alternativas □ Podemos optar por un enfoque diferente □ Aceptemos nuestro empujón □ Podemos elaborar una propuesta □ Escojamos una respuesta □ Elegimos □ Queremos □ Preferimos □ Fuimos, somos, queremos ser, seremos □ Pase lo que pase

Aun en las peores circunstancias (estructurales), se puede decir “sí” o “no”, quiero o no quiero, y a pesar de esas circunstancias, nunca se tiene un solo camino que seguir, sino varios. Hombres y mujeres pueden inventar y elegir sus formas de vida; como se puede inventar y elegir, pueden darse equivocaciones. Aunque a veces no se pueda elegir lo que pasa, se puede en cambio elegir qué hacer frente a lo que pasa.⁴

La mejor manera de predecir el futuro es inventarlo.

La única forma de construir el futuro es actuar y sólo se puede actuar hoy⁵.

La idea es reconocer la presencia explícita o implícita de estos enfoques en la gestión de las organizaciones, para ir posicionándose hacia la proactividad, mediante el ejercicio de otorgar mayor atención a los asuntos

⁴ SAVATER, Fernando. *Ética para Amador*. Barcelona. Ariel. 1991. 190 p.

⁵ MATUS, Carlos. *Adiós Señor Presidente*. Chile. LOM. 1998. 338 p.

importantes que a los urgentes, y procesos de anticipación y formulación de planes estratégicos, estrategias y planes emergentes.

En el sentido proactivo, “la planificación estratégica no puede confundirse con el *diseño normativo* del DEBE SER; por el contrario, ella busca asumir el PUEDE SER y la VOLUNTAD DE HACER”⁶

Una gestión centrada en las personas, la misión y el impacto

Una gestión centrada en las personas, dice relación con las personas para las cuales está pensada y diseñada la institución: beneficiarios, clientes, población objetivo, población blanco, o como sea la denominación. Y con las personas que colaboran en la organización.

En otras palabras, una gestión centrada en los intereses y necesidades de las personas a las cuales la institución busca servir. En esta línea, la institución entrega bienes y servicios, según la finalidad de ella, de acuerdo a esos intereses, deseos y necesidades de los individuos; y compatibiliza esos intereses con criterios técnicos y profesionales, en una relación participativa, progresivamente horizontal y potenciadora de otro nivel y calidad de relación entre la institución y la población.

La idea es modificar denominaciones (no formalmente) como: beneficiarios, clientes, población objetivo, población blanco, o subordinados, en la línea de hablar de “personas o población con la cual trabajamos y formamos equipos propositivos y de acción”, o con otro nombre, pero que dé cuenta de un proceso hacia una horizontalización más encarnada, y de posibilidades abiertas a procesos de restauración y profundización de confianzas, construcción de capacidades, disminuyendo el asistencialismo y el clientelismo vertical.

Una gestión centrada en la misión, implica que el acento y el norte de trabajo es el logro de la misión institucional declarada. Todo el actuar debe ser coordinado e integrado en pos de ella, que es la razón de su existencia, su vocación, su norte y la justificación de los recursos que utiliza y se le asignan.

Ello no es un asunto rígido. Por el contrario, desde una postura estratégica, la misión está abierta al cambio, y es precisamente el actuar para cumplirla lo que permite desarrollar aprendizajes respecto de lo que funciona o no funciona. Incluso, acontecimientos en el entorno pueden hacer necesario modificarla o reformularla. Lo importante es trabajar, poner inteligencia y sagacidad para potenciar los recursos en la dirección definida por la misión. Todos los martillos institucionales a un mismo clavo.

Una gestión centrada en el impacto de las acciones, hace referencia a que la ejecución de los planes, programas y proyectos de la organización logren producir aquellos cambios que se buscan y esperan para la resolución de los problemas, y que la institución asume de acuerdo a su naturaleza, su misión y su oficio.

El impacto dice relación a los cambios que el plan, los programas y los proyectos institucionales buscan lograr en sus destinatarios finales: personas, familias o comunidades. Los cambios pueden situarse en distintos aspectos: condiciones materiales y no materiales de vida, desarrollo personal, capacidades y habilidades, comportamientos, interacción social, autonomía y demás. [Es la búsqueda y la acción por lograr impactos en los problemas que se enfrentan, lo que justifica la existencia o “la razón de ser” de la institución y, por tanto, la cuota de recursos que capta y recibe.](#)

Los conceptos de eficiencia y eficacia están relacionados directamente con el tema del impacto. En parte, estos conceptos constituyen una cuestión económica derivada de la escasez relativa de recursos; y resulta indiscutible la conveniencia de obtener resultados al menor costo o con la mejor combinación de esos recursos siempre limitados.

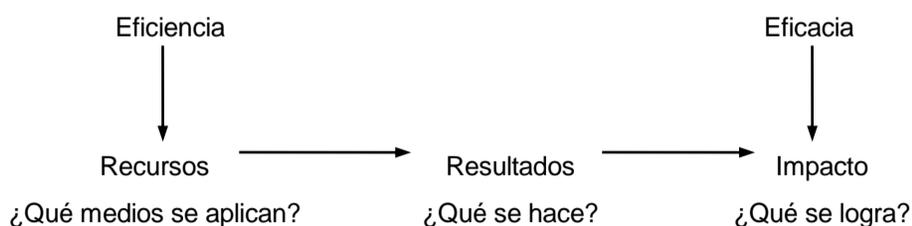
Los resultados y productos logrados y su relación con la combinación de recursos utilizada, hablan de la eficiencia.

El nivel de modificación y solución del problema abordado, hablan de eficacia.

Puede entonces que existan instituciones altamente eficientes, pero altamente ineficaces.

Pueden ocurrir variadas combinaciones de estos dos conceptos como resultado de la gestión institucional.

Al comentario anterior, en relación con esos dos conceptos, se pueden agregar razones de carácter ético, de equidad y democráticas para que la organización trabaje eficiente y eficazmente. El punto en cuestión es que la ineficiencia y la ineficacia disminuyen y debilitan estos principios en su expresión concreta. Toda vez que los recursos (en su concepto amplio) son inadecuadamente utilizados, afectan seriamente estos principios y políticas. Hay un requerimiento de alta responsabilidad y profundamente éticos por los resultados e impacto de la acción institucional. La experiencia muestra generalizadamente una responsabilidad baja sobre estos aspectos básicos de la gestión. Gráficamente⁷:



⁶ MATUS, Carlos. Op.cit.

⁷ Gráfico adaptado de la publicación Método MAPP de la Fundación ALTADIR.

Una gestión que dé cuenta de la diferencia

Un pensamiento estratégico implica una disposición interesada hacia la innovación, la creatividad y el atreverse a explorar con nuevas ideas, caminos, métodos; particularmente cuando las cosas no resultan y no funcionan o no ocurren los cambios esperados.

Se hace necesario desarrollar en las organizaciones capacidades para instalar sueños y asumir riesgos en busca de su logro. La idea es facilitar en los individuos y en las organizaciones la capacidad de soñar, de imaginarse futuros diferentes. Los enfoques estratégicos y proactivos dan lugar a un mundo con múltiples posibilidades que hacen posibles nuevos aprendizajes y, a veces, desaprendizajes.

Para soñar e innovar es necesario correr el riesgo de la equivocación y del error, no referidos a una equivocación irresponsable o poco profesional, sino a aquella que puede ocurrir después de un esfuerzo consciente, profesional y riguroso. Abrir lugar a la posibilidad de la equivocación, al error y al fracaso, habilita el desarrollo de capacidades individuales y organizacionales para asumir, para atreverse a encontrar caminos. No hay fracasos ni equivocaciones, sólo hay resultados.

La creatividad y la innovación requieren de espacios institucionales que las acojan y las valoren; necesitan una cultura organizacional emprendedora, abierta, acogedora, amable con la diferencia y las nuevas ideas y con sentido del humor. La creatividad y la innovación constituyen recursos que están en todas las personas. Es necesario desarrollar procesos para habilitarlos nuevamente, desplegarlos y potenciarlos, lo cual tiene que constituir una estrategia principal en las organizaciones.

Lo anterior lleva a desarrollar talentos para aprender a cambiar de opinión, a cambiar en el cambio, durante éste; aprender a buscar y procesar información, aprender a trabajar en equipo, a ser capaces de analizar problemas variados y diseñar respuestas y cursos de acción; en síntesis, a ser pensadores críticos y aprendices permanentes como personas y como organización.

Gestión estratégica

Es la proposición de un sistema de gestión que enfatiza su propia flexibilidad. Promueve el surgimiento de programas estratégicos innovadores que buscan el cambio de su propia práctica; que valoran más el desarrollo del potencial para cambiar futuros, que el desempeño a corto plazo. Propone una actitud crítica y una voluntad de cambio permanente; es decir, desarrollar “un potencial de cambio”; con plena conciencia del valor de los procesos de aprendizaje.

La gestión estratégica vincula la toma de decisiones operacionales y estratégicas en todos los niveles de dirección y a través de todas las líneas de trabajo y funcionales de una organización.

La gestión estratégica así concebida, contribuye a establecer condiciones más habilitadoras y favorables para hacer de la planificación estratégica un instrumento más eficaz en cuanto a su formulación como en su implementación.

Propone integrar las capacidades de la organización para asegurar criterios y comportamientos estratégicos en todos los niveles de la institución.

Facilita tener una visión común y compartida. Presenta un enfoque proactivo para el cambio, promueve la creatividad y la innovación.

Busca orientar las acciones y las decisiones, construyendo coherencia en la organización, con pensamiento sistémico y estratégico en todos los niveles.

Propone transitar de la gerencia al liderazgo, del liderazgo al trabajo en equipo, con orientación a la acción, al cambio, a las personas, la misión institucional y el impacto de las acciones.

La gestión estratégica postula la integración de la planificación con los otros sistemas de la organización: vinculación con la estructura de la organización, con la asignación de recursos, con los sistemas de comunicación e información, con la estructura de compensación e incentivos a las personas.

Además, sugiere la gerencia por problemas estratégicos y una gerencia de la cultura y gerencia del cambio.

Mirada sistémica

Óptica sistémica, multidimensional, totalizadora, análisis y consideración de las complejas relaciones entre la organización y el ambiente en que se desarrolla; del mismo modo al interior de ella.

Mirada situacional

Frente a las diversas propuestas de modelos y técnicas de gestión, surge un enfoque denominado situacional.

La eficiencia y eficacia de una institución no se logra a través del seguimiento de un modelo único organizacional. No existe una o la mejor manera de organizar el propósito de lograr los objetivos y estrategias de las organizaciones en un medio altamente cambiante e incierto.

Tipos particulares de objetivos y estrategias, relacionados con clases específicas de actividades, dentro de variados y particulares entornos, requieren modos de gestión y estructuras organizacionales particulares, siendo la eficacia el criterio fundamental de evaluación de la organización.

En el marco de las ideas precedentes, se introducirá a los conceptos de planificación estratégica en las páginas siguientes.

II. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

1. Evolución de la planificación⁸

La evolución de la planificación, más bien de las ideas y enfoques de gestión, tienen que ver con las demandas y las formas de producción de los sistemas económicos predominantes en el mundo, según la época de que se trate. La administración y la gestión comienzan de manera más sistemática con los aportes de Fayol, Taylor y Weber en la primera parte de este siglo, con contribuciones significativas en la sistematización de los problemas de gestión y respuestas más eficaces a ese contexto.

Las proposiciones conceptuales, técnicas y metodológicas actuales tienen una importante base en esos pensadores y en otros más recientes. Es importante reconocer esto, porque lo que hoy se conoce como propuestas novedosas para la gestión tienen origen o fundamentos en cuestiones ya formuladas, en diferentes épocas y de otra manera, con otras sensibilidades y para otra situación contextual. En esencia, se puede reconocer un hilo conductor que traspasa la historia de la administración.

Las propuestas de gestión y sus énfasis han sido fruto de la necesidad de dar respuesta a los diferentes problemas que entornos y ambientes, en distintos períodos, han planteado a las industrias y sus empresas, al Estado y las instituciones públicas en la búsqueda del logro de sus objetivos.

Con fundamentos en los precursores surgen diversos enfoques, como la gestión basada en los presupuestos y control financiero, la planificación a largo plazo, que tienen que ver con períodos en que las sociedades eran más bien estables y más predecibles.

Técnicas como la administración por objetivos, la planificación estratégica y gestión estratégica, calidad total, reingeniería y otras, van a surgir en la misma perspectiva; es decir, en respuesta a las transformaciones económicas, sociales y culturales ocurridas en el medio en que las industrias y sus empresas principales desenvuelven sus acciones; pero a diferencia de otros períodos, en entornos extraordinariamente “turbulentos”.

Desde el término de la segunda guerra mundial, los entornos se hacen más móviles, menos estáticos y más turbulentos. Para ellos, la manera de gestión predominante no sirve, es inapropiada.

La experiencia muestra que las empresas e instituciones que sobreviven y crecen, son aquellas que se anticipan a los cambios y por ello modifican sus modos de pensar y hacer, desaprenden y aprenden nuevamente.

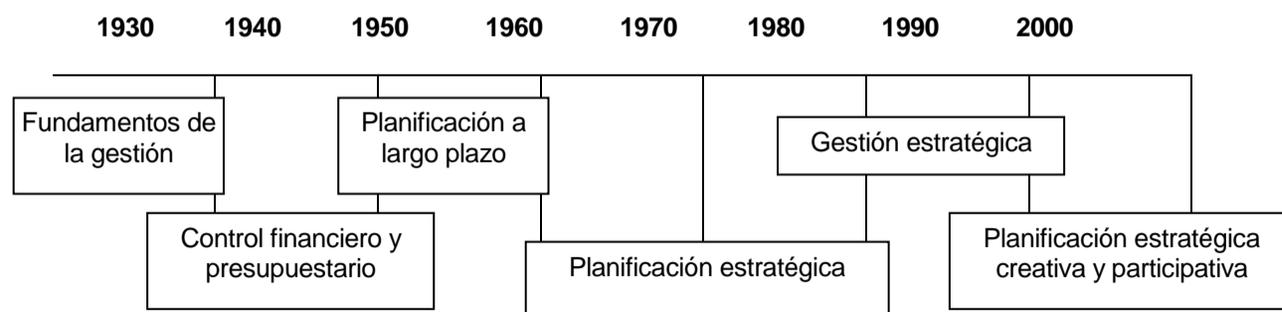
Las sistematizaciones de estos procesos, cambios y nuevos conceptos en gestión, han sido publicadas por diversos autores (muchos de ellos han derivado en “best sellers” de la administración o han adquirido la figura de “gurú” en el tema). Sus textos presentan resultados de investigaciones y seguimientos de la gestión de las “mejores prácticas” de empresas emblemáticas, en estudios comparados (por ejemplo, *En busca de la excelencia*, obras de Peter Drucker y otras).

Lo que ellos elaboran y comparten son: fundamentos, sistematizaciones y conocimientos que surgen de esas experiencias; de la voluntad y creatividad en esas empresas, en el marco particular de sus intereses, para resolver los diferentes problemas que les han ido presentando, a través del tiempo, la competencia y los mercados donde están localizadas y desarrollan sus actividades.

Hoy en día se asiste a un cambio tecnológico tal, particularmente en la información y las comunicaciones, (internet e intranet), lo que a posibilitado la “globalización”, concepto que dice relación con “...el proceso resultante de la capacidad de funcionar como unidad en tiempo real a escala planetaria”⁹; que imperiosamente le formula a la gestión de las organizaciones un desafío de modificación y mudanza profunda. El desafío es poder comprender la naturaleza y características de esos cambios y anticiparse, con propuestas y acciones, a lo que algunos caracterizan como “una revolución en las relaciones de las personas, una revolución social y económica”.

Lo anterior coloca una pequeña referencia histórica, en el sentido de la historicidad de las propuestas y enfoques de gestión. Importa comprender, no como expertos en gestión, sino como corresponsables de conducir o influir en las organizaciones y en sus resultados, cómo esa experiencia puede ser utilizada en la gestión de instituciones de carácter público y social.

A continuación se puede observar, en la tabla, algunos enfoques de gestión a lo largo de una línea de tiempo.



⁸ FERNÁNDEZ, José M. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona. Gustavo Gili. 1997. 240 p.

⁹ CASTELLS, Manuel. *Globalización, Identidad y Estado en América Latina*., Santiago, Chile, PNUD, 1999

Planificación normativa o tradicional

Se denomina planificación tradicional a la planificación a largo plazo, caracterizada por el “plan libro”, producto de diagnósticos cuantitativos, que se proyectan por períodos mayores a tres años (planes quinquenales, decenales, etc.), y cuya esencia es normar esas proyecciones en el entendido de que el entorno donde se planifica es conocido y básicamente estable. Lo de normativo habla también de su rigidez, jerarquización de los planes y de verticalidad en la formulación, ejecución y evaluación.

Planificación estratégica situacional

La planificación estratégica situacional (PES) es una propuesta elaborada por el chileno Carlos Matus y la Fundación ALTADIR de Venezuela. Matus ha publicado libros referidos al tema de la gestión y la planificación, como: *Política, planificación y gobierno*, *Adiós, Señor Presidente*, *Chinpancé*, *Machiavelli y Gandhi*, *“El líder sin estado mayor*, *Los tres cinturones del gobierno: gestión, organización y reforma*..¹⁰

La PES está diseñada como herramienta de planificación estratégica pública en los niveles de mayor o alta complejidad.

La PES plantea cuatro preguntas fundamentales:

- a) ¿Cómo explicar la realidad? (Propone la explicación situacional)
- b) ¿Cómo concebir el plan? (Sistema de apuestas)
- c) ¿Cómo precisar lo posible? (Análisis estratégico)
- d) ¿Cómo actuar cada día? (Cálculo, acción, corrección)

Postulados de la PES:

- No se puede conocer el futuro, pero se puede planificar.
- El sujeto está dentro del objeto planificado y existe un otro que participa con él en el sistema. Hay una relación entre sujetos, entre diversos actores.
- Toda explicación es dicha por alguien a partir de una situación específica. Hay más de una explicación verdadera sobre una misma realidad. Explicar y evaluar una situación estando consciente de la explicación del otro.
- Explicar implica comprender cómo los actores sociales crean sus posibilidades en el sistema dado. No es posible reducir toda la acción humana a conductas predecibles. No hay leyes para descubrir y predecir esos comportamientos. En este sentido, se hace necesario el “cálculo interactivo” o el “juicio estratégico”, como medios para entender el plan propio y el plan del otro.
- El poder es un recurso escaso, porque el otro también tiene poder. El poder establece límites políticos a la viabilidad del “debe ser” de un actor.
- El plan es, en esencia, “un sistema de apuestas” bien fundadas, combinadas con apuestas difusas, en un contexto de incerteza dura.
- Las personas lidian con problemas sociales y los problemas sociales son cuasiestructurados.

2. La planificación estratégica

La planificación estratégica (PE), es una metodología muy desarrollada en su aplicación en el sector privado, y también en lo público.

Teniendo en cuenta sus resultados en el área privada, paulatinamente, ha venido incorporándose en organizaciones públicas, en organizaciones de cooperación internacional de agencias y en organismos no gubernamentales, mediante procesos de adaptación y de aprendizajes, desde una experiencia no ajena a importantes dificultades y frustraciones en su introducción y aplicación.

Desde el punto de vista más general, la planificación estratégica se apoya en la convicción de que el futuro será muy diferente al pasado. Imagina un futuro a partir del presente; lo prevé y lo inventa, tomando en consideración escenarios de posible ocurrencia.

Planificación estratégica es “concebir un futuro deseado así como los medios necesarios para alcanzarlo” (Ackoff, 1973).

La PE es un instrumento destinado a optimizar la conducción de una organización y la asignación de los recursos en función de las personas, la misión y el impacto. Conducir una organización en el marco de la PE implica escoger un futuro (misión y objetivos estratégicos), diseñar una estrategia organizacional: organizar los recursos; y organizar la de las personas, sus roles y tareas.

La PE es un sistema decisional que actúa a través de detectar oportunidades, identificar obstáculos, orientar la asignación de los recursos, dar coherencia a la organización, orientar su cambio.

Desde punto de vista muy sencillo, la planificación estratégica (PE) se puede explicar como un proceso continuo y sistemático de evaluación de la naturaleza de la institución, que define objetivos de largo plazo,

¹⁰ Se pueden saber de las publicaciones de ALTADIR visitando su página Web: true.net/~cmatus/

identifica metas cuantificables, desarrolla estrategias para alcanzar esos objetivos y metas y asigna recursos para realizar dichas estrategias.

Las preguntas básicas iniciales de la planificación estratégica son:

- ¿Dónde estamos hoy?
- ¿Dónde queremos ir?
- ¿Cómo hacer para lograrlo?

Las repuestas se buscan como sigue:

- ¿Dónde estamos hoy?: mediante el análisis de situación que incluye un análisis externo, un análisis interno y un análisis de la competencia.
- ¿Dónde queremos ir?: Formulación de la visión y misión, formulación de objetivos estratégicos, formulación de metas.
- ¿Cómo lograrlo?: formulación de estrategias en todos los niveles jerárquicos de la organización.

Concepto de estrategia

Es difícil encontrar un concepto único y general del concepto de estrategia, a pesar de la importancia del mismo; existen variadas acepciones de acuerdo a la materia de que se trate y a los autores. Según los autores Hax y Majluf,¹¹ se puede definir estrategia desde varios puntos de vista:

- Como un modelo de decisiones que da coherencia, unidad e integridad a la organización.
- Que determina y revela el propósito organizacional en términos de sus objetivos a largo plazo, programas de acción y prioridades en la asignación de los recursos.
- Como una definición para la selección de las áreas de acción de la organización o de aquellas en que va a estar: a) en qué asuntos estamos actuando”, y b) en qué asuntos deberíamos estar.
- Que intenta lograr una ventaja sostenible en el largo plazo en cada una de sus áreas de acción, respondiendo adecuadamente ante las amenazas y oportunidades en el medio ambiente de la institución, y las fortalezas y debilidades de la organización.
- Que abarca todos los niveles jerárquicos de la organización.
- Que define la naturaleza de las compensaciones económica y no-económicas que se propone hacer a sus grupos de asociados.

Proceso de planificación estratégica (PE)

Preguntas básicas en el proceso de planificación: ¿qué?, ¿por qué?, ¿para qué?, ¿con quién o con quiénes?, ¿dónde?, ¿cuándo?, ¿cómo?, ¿con qué recursos?, ¿cómo acompañaremos y cómo evaluaremos?

El proceso formal de la PE propuesto por Hax y Majluf,¹² considera tres niveles jerárquicos: nivel corporativo, de negocios y funcional; y un ciclo de planificación que contempla la formulación de la visión de la firma, la postura estratégica, la misión de negocios, la estrategia de negocios, la estrategia funcional, la consolidación de estrategias funcionales y de negocios, definición de programas de negocios y funcionales, asignación de recursos y definición de medidas para el control de gestión, formulación de los presupuestos de negocios y funcionales, consolidación de los presupuestos, de los fondos operacionales y estratégicos.

Planificación estratégica y prospectiva

La Prospectiva propone una “cultura de la anticipación”; en este sentido, es un enfoque de anticipación que apoya la formulación de estrategias y acciones buscando reducir los riesgos que depara la incertidumbre inherente a toda acción que pretende desarrollarse en un futuro indeterminado.

La Prospectiva es una proposición contra la fatalidad y el determinismo; su propósito no es adivinar el futuro, sino ayudar a construirlo.

Donde el sueño fecunda la realidad, donde el deseo y la intencionalidad se convierten en una fuente productora de futuro, donde la anticipación ilumina la preactividad y la proactividad de la actuación estratégica de la sociedad, de la organización y de las empresas.¹³

Uno de los principales proponentes de la teoría de la Prospectiva y de su operatividad es el francés Michel Godet; su pensamiento y propuestas se encuentran en sus obras: *Prospectiva y planificación estratégica*, *El porvenir diferente* y *De la anticipación a la acción*. Godet hace especial énfasis en el “voluntarismo” de la

¹¹ Concepto de estrategia adaptado del libro *Gestión de empresas con una visión estratégica*, de HAX Arnoldo. y MAJLUF Nicolás. 2ª ed. Santiago, Chile. Dolmen.1993.

¹² Ibid, pp. 35-39

¹³ PRIMER ENCUENTRO DE ESTUDIOS PROSPECTIVOS. (Colombia, 1997). Prospectiva y Estrategia. ILPES. 1997. 69 p. Artículo: GABIÑA, J. y GODET, M.; El futuro del mundo, de América Latina y de Colombia.

Prospectiva y, por ello, sobre el rol e importancia que tienen las personas en la construcción de su propio futuro.

En la Prospectiva, entre sus conceptos fundamentales están: futuro, anticipación, tendencias, reactividad, preactividad, proactividad, escenarios probables y escenarios deseables, acción, actores, apropiación, estrategias.

Con relación a los actores sociales, la Prospectiva les otorga un papel principal, y lo “voluntarista” de esta propuesta tiene que ver con la asignación de un rol fundamental a la acción humana, que conceptualiza como una “construcción colectiva del futuro”.

Según Michel Godet: “Si el presente no goza de sentido futuro estará huérfano de sentido”. El dilema es: contemplar la realidad o modificarla. Ser espectador o actor de la historia.

Etapas del modelo prospectivo:¹⁴

- Estudio de factores generales de cambio exógenos y endógenos.
- Estudio del presente: ¿en dónde estamos? Variables claves y visión sistémica del presente.
- Situación futura probable: ¿para adónde vamos? Variables claves potenciales y visión sistémica del futuro.
- Situación futura deseable: ¿hacia dónde queremos ir? Escenario deseable.
- Situación futura posible: ¿hacia adónde podemos ir?. Estrategias para alcanzar la situación deseable.

Algunos métodos y técnicas de investigación propuestos por la Prospectiva para analizar el futuro son:¹⁵ método de escenarios, método de análisis estructural y método MICMAC, método MACTOR, método de análisis de actores, método de análisis morfológico, método DELPHI, método Ábaco de Regnier, método CONSENSOR, métodos de impacto Cruzados, método SMIC, método de estructuras de árbol, método de ordenamiento comparativo inverso, método Electra II, método MULTIPOL, método QUEST, método Brainstorming, método INTERAX, Matriz Ideológica de Predicción, método de Analogías Históricas.

Reactividad, preactividad y proactividad. En la Prospectiva estos conceptos se definen de la siguiente forma:

- Reactividad es asumir los problemas y dificultades cuando ellos ocurren; “ellos nos golpean en la cara imprevistamente”;
- Preactividad es una preparación para los cambios previsibles que vienen; y
- Proactividad es una conspiración para provocar cambios deseados.

El tema es la anticipación, que tiene que ver con cómo detectar los cambios que se avecinan y cómo diseñar el futuro que se desea. Cuando la tendencia es fuerte y las posibilidades de maniobra son muy estrechas, el espacio para intervenir y cambiar el rumbo es débil. En este caso, frente al futuro se sugiere una acción preactiva. Por el contrario, cuando las tendencias son menos fuertes, se hace más posible apartarse de la tendencia, fortaleciéndose las posibilidades de modificar las condiciones situacionales y, por tanto crear futuro. En estos casos, la acción es proactiva.

Planificación estratégica y Prospectiva son dos enfoques altamente complementarios y potenciadores entre sí. Tres ideas fundamentales: anticipación (alerta prospectiva), acción (voluntad estratégica, planes, flexibilidad) y apropiación (movilización colectiva, proyecto y valores compartidos).

Estrategia y diseño organizacional

“La estructura sigue a la estrategia”. Esto quiere decir que una organización tiene que tener una estructura que facilite el logro de su propuesta (apuesta) estratégica.

El diseño organizacional debe tener en cuenta el propósito institucional o visión; la necesidad, dada la complejidad del conjunto de actividades, de segmentar o diferenciar la estructura organizacional. Para los efectos de asegurar la dirección de la organización dada esa segmentación, surge la necesidad de elaborar mecanismos de coordinación o integración. En todo caso, la estructura organizacional que se diseñe tiene tener pertinencia con la cultura organizacional. Cultura, estrategia y estructura son conceptos altamente interdependientes.

Naturaleza del proceso de toma de decisiones estratégicas

Es como navegar y explorar, buscando caminos y abriendo posibilidades y espacios para crear e inventar futuros.

Es un proceso social de comunicación, de negociación y de aprendizajes.

Es también un proceso político: procesos de realineación de grupos de interés para el cambio estratégico.

Las decisiones estratégicas no son puramente “racionales” u “objetivas”, sino que entrañan pensamiento personal e intuitivo. Entrañan opciones, riesgos y compromisos existenciales.

¹⁴ Ibid, Artículo de MOJICA, J.: No dejemos que nos siga sorprendiendo el futuro.

¹⁵ MIDEPLAN. Métodos y técnicas de planificación regional,. Cap. III. Chile, Editores Asociados.1994. 155 p.

Para las organizaciones, en su más apropiado y esperado sentido, es un proceso provocador, alborotador, creativo, innovador.

Principales características de la planificación estratégica

- Orientación externa y al futuro
- Apropiación
- Participación
- De implementación y ejecución del plan
- Criterios de realidad
- Acuerdos
- Promesas y compromisos de gestión
- Flexibilidad y sensibilidad (ejercicio de elecciones creativas e innovadoras)
- Valor agregado
- Liderazgo
- Gerencia de la cultura
- Estímulo de la innovación y del aprendizaje
- Enfoque integral
- Evaluación permanente

Fortalezas y debilidades de la planificación estratégica

Algunas fortalezas

Definición de prioridades; el proceso de reflexión estratégica diferencia, en particular, lo que es urgente de lo que es importante.

Facilita una mejor identificación y asignación de los recursos.

Facilita dirección, coherencia y unidad a las acciones de una organización.

Concentración de las energías y recursos institucionales en los objetivos prioritarios, los que buscan pasar de la situación problema a la situación considerada como posible y deseada.

Mayor aplicación de criterios de realidad, en la medida en que la calidad de los análisis de situación mejoran e incrementan la comprensión acerca del entorno externo en se desarrolla la organización.

En la perspectiva del desarrollo local, la PE facilita la colaboración entre el sector público y privado, en la medida de procesos de formulación del plan participativos e inclusivos.

Ayuda al desarrollo de una cultura estratégica y de reflexión a largo plazo en la organización.

Facilita procesos de evaluación de resultados, de procesos, de impactos y otros, toda vez que la formulación de la planificación estratégica implica un buen análisis y explicación de la situación basal inicial, como análisis de escenarios, formulación de objetivos, metas e indicadores. Vale decir, la evaluación tiene en este contexto qué evaluar.

Algunas debilidades

Una de sus principales debilidades es la no-ejecución del plan estratégico. Ello significa que la planificación se queda en el plan como algo separado o diferente de las otras actividades de las estructuras y unidades de la organización. Los esfuerzos de planificación en este sentido están centrados en la planificación propiamente tal, "separando" paradójicamente la ejecución del plan; en esta línea, se cree que un plan bien elaborado se ejecutará por sí solo. La validez de un plan se muestra en la ejecución de éste y la perspectiva de la ejecución debe estar presente desde los comienzos de su proceso de formulación.

Tendencia a la formalización, burocratización y rigidización de los procesos involucrados en ella. La planificación corre el riesgo de convertirse en un fin en sí mismo y degenerar en una actividad basada en documentos, cuantitativa y orientada al control.

Derivado del punto anterior, puede dificultar la respuesta oportuna de la organización ante oportunidades y amenazas imprevistas que surgen fuera del ciclo formal y normal de planificación institucional.

A veces la planificación estratégica genera expectativas que están más allá de las posibilidades del plan o de las capacidades para su ejecución, lo que resulta en insatisfacciones derivadas de una percepción de pobreza en los resultados logrados.

Las ideas que están en la base de la conceptualización de gestión estratégica o de gerencia estratégica surgen para intentar dar respuestas a estas debilidades de la planificación estratégica y de su ejecución.

Cuándo no usar la planificación estratégica

No es recomendable un proceso de planificación estratégica en una organización cuando no existe un compromiso claro y evidente de la alta dirección de la organización en el proceso de planificación, y en el proceso de ejecución y evaluación de ésta.

Éste es un punto clave, por cuanto la PE es un proceso y todo proceso tiene que ver tanto con tiempos de formulación, de maduración, de incorporación y apropiación de la metodología, como con los acuerdos y definiciones de la planificación. Aquí hay un tema de confianza y de expectativas, las que deben ser permanentemente retroalimentadas y apoyadas.

Lo más probable es encontrar múltiples dificultades, obstáculos internos y externos en la ejecución del plan. Estas situaciones demandan y desafían, permanentemente, las capacidades de análisis, de acompañamiento y de animación de las personas que en los diferentes niveles y roles realizan las acciones y proyectos de la planificación.

Un proceso de incorporación de una gestión estratégica y, por tanto, de planificación estratégica, implica cambios y remece a la organización, por ello, es probable un incremento de conflictos, rumores, temores, competencias de poder, resistencias focalizadas, resistencias generalizadas. Por lo mismo, no es recomendable en situaciones de alto nivel de crisis o conflicto institucional.

3. La planificación estratégica y el proceso de ejecución

La gente es el corazón de las diferencias entre las organizaciones que ganan o pierden en los procesos en que participan.

M. Godet¹⁶

Quizás esté repetido en exceso en este apunte el tema de que la gestión pasa por las personas.

Quizás también la afirmación sea muy obvia; sin embargo, en la práctica no lo es, ni tampoco repetir y reiterar la importancia de las personas en la organización: todo pasa por las personas, todo depende de las personas, todo ocurre por nuestras características, nuestros estados de ánimos, nuestras emociones, nuestros valores, nuestra historia, nuestras circunstancias, nuestras experiencias. (“No hay ser más maravillosamente inconsistente, diverso e inconstante que el hombre”, dice Montaigne.)

¿Qué motiva a comprometerse activa, solidaria y creadoramente en el trabajo de una organización para el logro de su sueño y misión?

¿Qué gatilla esa motivación? O de otro lado, ¿qué hace que las personas se automotiven y se potencien en su trabajo y aporte?

Las reflexiones anteriores tiene que ver quizás con la principal debilidad de la planificación estratégica: su “incoherencia conductual”, en el sentido de que en repetidas ocasiones la práctica de una institución está muy distante de su plan estratégico. Es decir, los énfasis, las prioridades de acción y la asignación de los recursos en el presupuesto, no tienen mucho que ver con el proceso de planificación y con las prioridades ahí definidas.

No hay explicaciones que sean comunes a las organizaciones sobre estas paradojas, pero ahí está el problema.

Las incoherencias, miradas desde la experiencia, dicen relación con que la acción no sigue el plan, con el plan sin ejecución, el presupuesto que no es la expresión financiera del plan, las personas que no se apropian del plan, entre otras.

Estos problemas no se vinculan directamente con la técnica de la planificación estratégica.

El tema, por ejemplo, de la apropiación del plan es un asunto básico para resultados exitoso: ¿cómo las personas de la organización se pueden apropiarse del plan? Para el efecto, no se conoce otro camino que la participación e involucramiento, de verdad, en la formulación del plan estratégico y en el proceso decisional que allí ocurre. La experiencia muestra que no hay otro camino mejor, ni siquiera el incentivo económico. ¿De qué depende que una institución sea participativa y convocadora?

Se sabe, también derivado de la experiencia, que algunas organizaciones logran éxito con sus planes y marcan la diferencia en su acción.

De esas experiencias se derivan algunas ideas y metodologías que pueden hacer posible cambiar la situación hacia mayor coherencia entre planes y acción.

Algunas ideas y consideraciones acerca de la ejecución de planes estratégicos

Los equipos de trabajo institucionales deben apropiarse del plan y eso se logra si las personas son convocadas y se involucran en el proceso de planificación y sus resultados: lo hacen propio.

Generar confianza institucional: a ello contribuye que todos los niveles se involucren, en particular el equipo directivo superior. Éste debe dar testimonio permanente de que la guía y norte (muy flexible, por cierto) para la acción institucional es el plan; además del respeto a los acuerdos tomados compartidamente en ese proceso.

Todo el diseño organizacional, su estructura, tiene que estar en concordancia y complementariedad con la ejecución del plan.

¹⁶ GODET, Michel. *Prospectiva y Planificación Estratégica*. Barcelona. Editores S.A. 1991. 348 p.

El presupuesto de la institución tiene que ser la expresión financiera real del plan estratégico.

No basta el proceso de planificación para asegurar la ejecución. Ocurre con frecuencia que el plan estratégico queda como en tierra de nadie en la institución; particularmente, en aquellas en que la cultura estratégica no ha sido desarrollada totalmente. Hay que formular un plan para ejecutar la planificación, planificar la ejecución de la planificación: formular “el plan del plan”.

La implementación de la planificación estratégica y su instalación en la organización se va a encontrar con múltiples obstáculos, dificultades, y también facilitadores, entre ellos las propias capacidades de los recursos institucionales.

La ejecución demanda igualmente anticipación y proactividad; la definición de un “plan del plan” consiste en pensar y definir estrategias para hacer que la planificación estratégica suceda, tenga lugar, pasen con ellas las cosas que se ha definido que sucedan. Todo ello en el marco de la mayor flexibilidad en los procesos de encuentro con la situación que se desea modificar.

El “plan del plan” necesita de un equipo de gestión responsable de su ejecución. El “equipo de gestión” es una buena proposición para acercar más y hacer más coherente la práctica organizacional, sus prioridades reales con la propuesta estratégica formulada.

Acompañamiento y control de gestión

El control de gestión es un proceso estructurado, orientado cuantitativamente, basado en la definición de normas de desempeño para toda la institución y cada una de sus unidades, y en la comparación entre los resultados planeados y los reales obtenidos de las operaciones.

El propósito del control de gestión es manejar las actividades operacionales y estratégicas con un sentido unitario de dirección, impreso en los patrones cuantitativos de referencia seleccionados como estándares de comparación.

El sistema de control, cuando va aparejado a un sistema de recompensas y compensación, pasa a ser un impulsor muy importante de la conducta de las personas dentro del marco institucional.

En términos de las propuestas de ALTADIR, se habla de sistema de petición y rendición de cuentas, y cobranza de cuentas por desempeño.

Algunos conceptos recurrentes en el tema de control de gestión son control, control de gestión, indicadores, tiempo, costos, procesos, resultados, eficiencia, eficacia, efectividad, cantidad, calidad, impacto, seguimiento, acompañamiento, retroalimentación, evaluación, aprendizajes.

4. Evaluación

La evaluación es un tema que se trata aparte de planificación, pero es parte del mismo proceso.

La evaluación de lo que se realiza es una función de primera importancia en la gestión. Sin embargo, esta actividad está poco desarrollada, aunque existe una fuerte demanda de ella; principalmente porque en ocasiones es vista como control en su acepción más tradicional: control o examen para la sanción. Al respecto, es fundamental insistir en que lo que importa es hacer evaluaciones para saber si las cosas funcionan y detectar aquellas que no resultan. Lo que se busca es crear una cartera de las prácticas y experiencias más eficaces en la organización, y posibilitar el aprendizaje de las personas y de la organización sobre esos resultados y esas mejores prácticas.

También son importantes las consideraciones éticas y de equidad que están en la base de procesos evaluativos, en el sentido de lo expresado en capítulos anteriores respecto a los usos de recursos de escasez relativa y públicos. En este sentido, se busca desarrollar organizaciones de alta responsabilidad frente a los resultados e impacto de los recursos puestos a su disposición, cualquiera sea el mecanismo y propiedad de la asignación.

III. PROPUESTA METODOLÓGICA DE PLANIFICACIÓN: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CREADORA, INOVATIVA Y PARTICIPATIVA (PECIP).

En el marco de las ideas y reflexiones anteriores se propone la aplicación de una metodología creadora, innovadora y participativa de formulación de planes estratégicos para el VIH/SIDA. Esta metodología surge del marco conceptual recién expuesto y de su aplicación eficaz en la práctica.

Una metodología para la formulación de planes estratégicos, necesariamente tiene que contemplar la participación de todas las personas involucradas en la ejecución de esos planes y en sus consecuencias; como asimismo, el incentivo pertinaz a la creatividad y a la innovación, particularmente en respuesta a las dificultades.

El tema central es la apropiación del plan, de las estrategias, los objetivos de impacto y de las metas por parte de los múltiples hacedores y actores que envuelve un proceso de formulación, ejecución y evaluación de un plan estratégico. Sin esa apropiación, su eficacia probablemente será muy escasa o el plan fracasará. Las personas no sólo deben pensar sino que sentir que el plan es un producto compartido y por ende existe una corresponsabilidad para su ejecución.

La afirmación anterior se prueba en exceso, por la experiencia de múltiples planes institucionales, municipales, de organizaciones no gubernamentales, de instituciones públicas y privadas que no han tenido logros significativos.

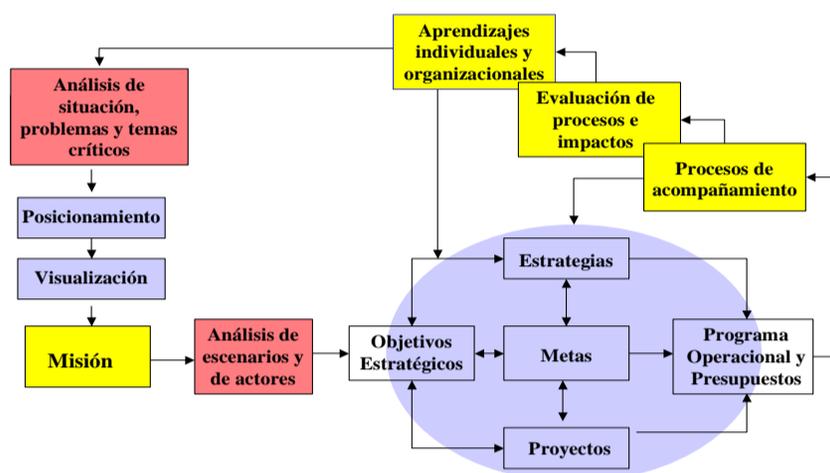
El punto es que esa falta de resultados, no es atribuible a la herramienta de planificación estratégica, sino a la manera como los usuarios de ella la utilizan y la aplican en concreto.

En definitiva, son los individuos en las organizaciones los que hacen la planificación en un contexto cultural particular, donde están presentes las racionalizadas y emocionalidades de las personas.

Para utilizar la planificación estratégica con probabilidades de éxito, se ha de ser capaz de entusiasmar, convocar e involucrar a todas las personas relacionadas en ese proceso; e integrar y desenvolver, a su vez, la actividad en el marco de la cultura de la organización donde se desea aplicar.

Se propone un proceso creador, innovativo y participativo que contempla varias etapas: análisis de situación;

Esquema de proceso de planificación estratégica creadora, innovadora y participativa



análisis de posicionamiento; definición de una visión y misión institucional; análisis de escenario con metodología FODA; análisis de actores; formulación de objetivos estratégicos, estrategias, metas, indicadores, acciones y proyectos; asignación de recursos y presupuestos, responsabilidades; síntesis en el plan operativo anual, y enunciación de los procesos de acompañamiento, evaluación y de aprendizajes. Todo ello pensado y formulado en una situación procesal circular y recursiva; como se muestra gráficamente en la figura anterior.

La idea es formular el plan a través de la realización de un proceso de talleres de planificación, que faciliten conversaciones grupales y generales guiadas por la metodología y que resulten en un plan cuyos méritos fundamentales sean el proceso mismo de participación y elaboración colectiva, la apropiación del plan, la motivación y compromiso para su ejecución.

1. Análisis de situación y contexto

La idea es construir explicaciones de la situación y del contexto que se planifica, intentando superar el diagnóstico tradicional cuantitativista y estático.

Las explicaciones que se necesitan son aquellas que dan cuenta de procesos y de tendencias que explican por qué y cómo pasa lo que pasa en un determinado territorio, o ámbito de competencias de una institución, etc., considerando los componentes, dimensiones y factores fundamentales que afectan la situación y su contexto.

Entre las dimensiones de análisis se consideran aspectos sociales, económicos, culturales, biodemográficos, ambientales, urbanos, rurales, de recursos, mitologías, historia regional o local . entre otras.

Entre las metodologías que se pueden utilizar para esta fase, está el análisis y explicación situacional propuesto por la PES; así como las técnicas y métodos de la Prospectiva, y otras aportadas por las ciencias sociales y las básicas.

Problemas y temas críticos prioritarios

Del análisis de situación se desprenden los principales problemas que afectan a la esfera de planificación. La técnica de análisis de problemas y una priorización de éstos es importante para dar una adecuada pertinencia al plan y la definición de prioridades y recursos.

¿Cómo definir los problemas prioritarios? Existen diversos caminos, como consultas a la población o a expertos, calificación de los problemas sobre la base de puntuaciones con relación a algunos conceptos considerados básicos. En algunos casos, gobiernos locales consultan a la población mediante diferentes métodos: encuestas, consultas populares, con técnicas cualitativas como grupos focales, etc. Lo importante es la coherencia de la metodología. El rigor en su aplicación y su transparencia.

Los temas críticos tienen que ver con aquellos aspectos o “palancas de cambio” que, asumidos adecuadamente, dan lugar a progresos hacia el logro de las objetivos y estrategias definidos por el plan. Por ejemplo: un tema crítico puede ser la falta de capacidades y “experticias” organizacionales que dificultan

severamente la resolución de un determinado problema o conjunto de problemas en el ámbito de la organización.

2. Análisis de posicionamiento

Fase del proceso de formulación del marco estratégico, que dice relación con un análisis de situación de la institución. Se apoya en el análisis de situación y consiste en un trabajo de taller que responde grupalmente primero, y después con todos los participantes, a cinco preguntas:

- ¿Qué somos?
- ¿Qué hacemos?
- ¿Con quiénes hacemos nuestro trabajo?
- ¿Cómo pensamos que nos ven?
- ¿Con quién contamos?

3. Definición de una visión institucional: visualización

Ningún viento es favorable para quien no sabe adónde va.

Séneca

La *visión* es un sueño; un sueño estratégico compartido, que se supone alcanzable; responde a las preguntas: ¿qué queremos? ¿hacia dónde queremos ir?

Es aquella utopía que se espera alcanzar en el futuro.

Es una formulación de la organización o institución destinada a convocar y entusiasmar a sus integrantes en pos de ella.

La visión debe ser generada comparativamente, nunca impuesta.

La *visualización* es un proceso participativo de construcción de una visión estratégica compartida; responde grupalmente primero, y después con todos los participantes del taller, a cinco preguntas:

- ¿Qué queremos ser?
- ¿Qué queremos hacer?
- ¿Con quiénes queremos trabajar?
- ¿Cómo queremos ser vistos?
- ¿Con quiénes queremos contar?

4. Definición de una misión institucional

Quién tiene un *porqué* para vivir, encontrará casi siempre el *cómo*.

Nietzsche

La *misión* de una institución se define como su(s) propósito(s) o razón(es) principal(es) de ser. Es la formulación de un propósito(s) de largo aliento y convocante, que distingue, diferencia y da identidad a la institución con relación a otras. Habla, además, de la vocación y oficio de la institución.

5. Principios y valores éticos

En combinación con la formulación de la misión es recomendable formular un conjunto de principios y valores éticos compartidos, los que le dan un sentido ético al plan y ayudan, en momentos de mucha incertidumbre y turbulencia, a actuar desde los principios, a desarrollar una política de principios, la que constituye una potente reserva y guía para esas situaciones.

Pro ejemplo: derecho a la vida; respeto por los valores y creencias de las personas; derecho a la decisión en conciencia, libre e informada; respeto por la dignidad de las personas; derecho a la privacidad y no-discriminación; la solidaridad; la participación; la horizontalidad; la descentralización y el desarrollo local; u otros, como ser: el trabajo en equipo; la calidad del servicio o producto; la adecuada compensación a las personas de la organización; el desarrollo profesional, etc.

6. Análisis de escenario con metodología FODA

Las oportunidades y las amenazas existen sólo cuando son distinguidas como tales. Lo mismo ocurre con las fortalezas y debilidades individuales e institucionales.

El análisis FODA consiste en analizar oportunidades y amenazas (variables externas) y fortalezas y debilidades (variables internas), que afectan positivamente o negativamente las posibilidades de lograr la misión institucional.

Con relación a las fortalezas y debilidades, el FODA es un diagnóstico bastante completo de los recursos fundamentales de la organización.

Las oportunidades y amenazas son variables del entorno y no son de control de la organización; ellas pueden influir afectando positivamente o negativamente su desempeño actual o futuro.

Las variables internas —fortalezas y debilidades— son aquellas que son parte de la organización y que pueden ser influidas por sus propias decisiones.

El propósito de este análisis es identificar la mejor relación entre las tendencias que se perciben en el entorno y los potenciales de que dispone una organización, de manera preactiva y proactiva y, en algunos casos, reactiva.

Gráficamente:

Análisis externo	Análisis interno
Oportunidades (Para aprovecharlas)	Fortalezas (Para usarlas)
Amenazas (Para enfrentarlas)	Debilidades (Para superarlas)

Para el análisis externo de oportunidades y amenazas: considerar cambios políticos, culturales, sociales, población, epidemiológicos, tecnológicos, de gobierno, económicos, legales, otros relevantes para la organización.

Para el análisis interno de fortalezas y debilidades: tener en cuenta la calidad de la gestión y recursos disponibles por la organización (humanos, capacidades y experticia, materiales, financieros, otros, técnicas y metodológicas).

7. Análisis de actores

Este análisis busca conocer sobre los actores que tienen presencia en la situación planificada; particularmente se trata de saber cuáles estarán a favor del cambio, cuáles en posiciones de conservación de las circunstancias que se desea modificar, y cuáles son indiferentes.

El estudio de actores tiene que ver con la viabilidad de la planificación, y este problema surge cuando los actores que planifican coexisten en la situación con otros actores sociales que pueden tener otros planes motivados por otros intereses.

Los actores son líderes, personalidades, grupos o instituciones que tienen pesos relativos y toman posición frente a la situación de conflicto o cooperación que se origina al seleccionar y enfrentar problemas.

En este análisis es necesario mirar intenciones y capacidades de acción de los actores involucrados, como igualmente los grados de afinidad con el plan y la organización planificadora de algunos de ellos.

El tema es mirar y analizar para encontrar los puntos débiles y fuertes con el propósito de construir viabilidad (estrategias) al plan e igualmente disminuir sus flancos y puntos vulnerables.

En esta perspectiva metodológica, ambos análisis (FODA y actores) son complementarios.

En la literatura se encuentran metodologías y procedimientos para llevar a cabo análisis de actores, a las cuales se puede recurrir para el efecto.

8. Formulación de objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos definen qué impactos se busca lograr y el período en que se los espera alcanzar.

Los objetivos estratégicos deben ser pocos y referidos expresamente a áreas estratégicas relacionadas con el logro de la misión y el crecimiento y desarrollo de las capacidades institucionales.

9. Estrategias

Las estrategias, para los efectos de esta metodología, se explican como caminos y medios que se seleccionan, proactivamente, para ir hacia el logro de la misión y los objetivos estratégicos. Son opciones de acción para construir viabilidad a la propuesta estratégica institucional.

10. Programa Operativo Anual (POA)

Es la expresión operacional, presupuestaria y calendarizada de la planificación estratégica. El POA interrelaciona operativa y financieramente la misión, los objetivos estratégicos, las estrategias, las metas, los indicadores, las acciones y proyectos, los presupuestos y calendarios asociados a la ejecución y los responsables (unidades) de la ejecución concreta. Asimismo, define las bases para la evaluación de la gestión, sus resultados y los impactos.

Matriz POA:

Objetivo estratégico	Estrategias	Metas	Indicadores	Acciones Proyectos	Costo	Período					Unidad Responsable

Metas

Las metas son resultados esperados o productos que se declara lograr durante el año en curso o en la periodización anual para la ejecución del plan estratégico.

Las metas constituyen compromisos y promesas de gestión y logro anuales; debido a ello, son retos y desafíos convocadores.

Las metas son específicas, medibles y definidas en un tiempo de realización.

Indicadores

Un indicador es una magnitud asociada a una actividad, a un proceso, a un sistema, etc., que permite, por comparación de estándares, evaluar periódicamente las unidades de programación. Sus funciones principales son de carácter descriptivo y valorativos.

Indican qué observar y medir para comprobar los efectos e impactos del conjunto de acciones y proyectos en que se expresa la ejecución de un plan estratégico. Básicamente identifican la calidad: ¿qué?; la cantidad: ¿cuánto?; y el tiempo: ¿cuándo?

La validez de los indicadores depende de cualidades como su pertinencia, su objetividad, si son unívocos, su sensibilidad, su precisión, su fidelidad, su accesibilidad.

Hay distintos tipos de indicadores: de economía (costos reales vs. costos previstos), de eficiencia (relación entre prestación de servicios efectuados y los recursos utilizados), de eficacia (resultados específicos en la población objetivo), de efectividad (impacto final en el conjunto de la población), de resultado (resultados obtenidos vs los esperados), de proceso (actividades vs eficacia), de estructura (costos y utilización de recursos), estratégicos, de calidad.

Acciones y proyectos

Conjunto de actividades y proyectos necesarios de ejecutar para lograr las metas acordadas y comprometidas. Se formulan como procesos y no como resultados; demandan coherencia y pertinencia.

Presupuestos

Son la expresión financiera de la planificación estratégica, la demanda central aquí es formular y mantener coherencia entre lo planificado y la asignación concreta de los recursos.

Se elaboran a partir de la valoración de las acciones y proyectos que se llevarán a cabo para el logro de las metas.

Por definición, un presupuesto debe estar equilibrado en cuánto a ingresos y egresos.

Existen diferentes tipos de presupuestos: presupuesto de proyecto, presupuesto de inversiones, presupuesto de gastos, presupuesto de caja, presupuesto de operaciones, entre otros.

Calendarios

Constituye una manera muy eficaz de asignación del recurso tiempo a las actividades. Se denominan también cronogramas o cartas Gantt.

La idea es vincular las actividades con unidades de tiempo, definiendo, con ello, compromisos temporales para la realización de las actividades.

Calendario (en meses)

Tiempo Actividades	Calendario (en meses)											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
A												
B												

Análisis de pertinencia y coherencia

Es necesario realizar estos dos análisis durante el proceso de planificación y al final de éste; se podría pedir además durante la ejecución.

El concepto de pertinencia está relacionado con la estricta adecuación entre la propuesta (el plan) y el análisis y explicación de la situación en la cual se insertan la planificación y la acción. Difícilmente será posible cambiar situaciones si el plan no es pertinente; y más dificultoso será evaluar si la línea basal de comienzo no tiene lógica ni congruencia con el conjunto de estrategias que componen el plan.

El término coherencia se refiere a la relación lógica entre los diferentes componentes del plan, y los efectos e impactos buscados: coherencia entre visión y misión, del plan con los objetivos estratégicos, de las estrategias con los objetivos y metas, y así sucesivamente.

Bibliografía Recomendada

Azul Consultores Asociados: *Cambios en la cultura del trabajo: impacto y desarrollo local*, 1996.
 Boff, Leonardo. *A águia e a galinha, uma metáfora da condição humana*, 1998.
 CEPAL: *Gestión de programas y proyectos sociales*, 1994.
 Echeverría, R.: *Ontología del Lenguaje*, 1994
 Ferguson, M.: *La conspiración de Acuario*, 1985
 Fernández G., M. José: *Planificación estratégica de ciudades*, 1997.
 Flores, F.: *Inventando la empresa del siglo XXI*, 1989
 Flores, F.: *Creando organizaciones para el futuro*, 1994
 Fundación ALTADIR: *El método MAPP (Método ALTADIR de Planificación Popular)*, 1994.
 Godet, Michel: *Prospectiva y planificación estratégica*, 1991.
 Hanna, Nagy: *Planificación y gerencia estratégica*, 1986.
 Hax, A., N. Majluf: *Gestión de empresas con visión estratégica*, 1993.
 ILPES: *Prospectiva y estrategia* (Compendio de trabajos presentados en el Primer Encuentro de Estudios Prospectivos), 1997.
 López, J., A. Gadea: *El control de gestión en la administración local*, 1992.
 Maturana, H.: "Red de conversaciones: Gobierno universitario como coinspiración", en *El sentido de lo humano*, 1992.
 Maturana, H.: *La Objetividad, un argumento para obligar*, 1997.
 Matus, C.: *Política, planificación y gobierno*.
 Matus, C.: *Adiós Señor Presidente*, LOM Ediciones, 1998
 MIDEPLAN: "Métodos y técnicas de planificación regional", 1994.
 Mintzberg, H.: "La caída y el surgimiento de la planificación estratégica", en *Harvard Business Review*, Ene-Feb, 1994.
 Mintzberg, H y Brian, J. : *El proceso estratégico*, 2ª edición, Prentice Hall, 1993
 Mintzberg, H., Ahlstrand, B., Lampel, J.: *Safári de Estrategia*, 1998
 ONUSIDA: *Guía para la planificación estratégica de una respuesta nacional al VIH/SIDA*, Colección de prácticas óptimas, 1998
 Osborne, D., T. Gaebler: *La reinención del gobierno*, 1994
 Palma, A.: *Dirección de organizaciones*, 1993.
 Peters, T., R. Waterman: *En busca de la excelencia*, 1982
 Rodríguez, D., Arnold, M.: *Sociedad y teoría de sistemas*, 1992
 Savater, F.: *Ética para Amador*, 1991.
 Senge, P.: *La Quinta Disciplina*, 1992
 Senge, P., Ross, R., Smith, B., Roberts, Ch., Kleiner, A.: *La Quinta Disciplina en la práctica*, 1998
 UNESCO: *Gestión Integral de Programas Sociales*, 1999
 UNICEF: *Evaluación Democrática*, Documento de Trabajo N°3, 1998
 Varrel, F.: *Ética y acción*, 1996