



Jefatura de Gabinete de Ministros
Secretaría para la Modernización del Estado

DOCUMENTOS CONCEPTUALES

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
SITUACIONAL

Plan Estratégico. Orientaciones Metodológicas para su formulación.

La Metodología de Planificación Estratégica

El método que se propone utilizar para abordar el análisis situacional, la aproximación a la situación objetivo y la formulación de estrategias es una simplificación del método PES¹, en el paradigma de la Planificación Estratégica Situacional formulado por Carlos Matus.

La metodología procede según una lógica que articula tres grandes operaciones conceptuales:

- ?? Un momento de carácter explicativo consistente en un proceso de análisis y reconstrucción valorativa de un sector de realidad en el que los actores involucrados confrontan sus diferentes perspectivas y representaciones sobre la situación.
- ?? Un momento de carácter político/estratégico caracterizado fundamentalmente por la definición de la situación-objetivo y la toma de decisiones respecto de posibles cursos de acción y el análisis de viabilidad.
- ?? Un tercer momento en el que se construyen las bases para la formulación de un plan operativo que organice la intervención en la situación que se pretende transformar.

Esta metodología involucra un conjunto de técnicas que, aplicadas en un espacio multiactoral, permite operativizar la tarea de investigación necesaria para determinar cursos de acción.

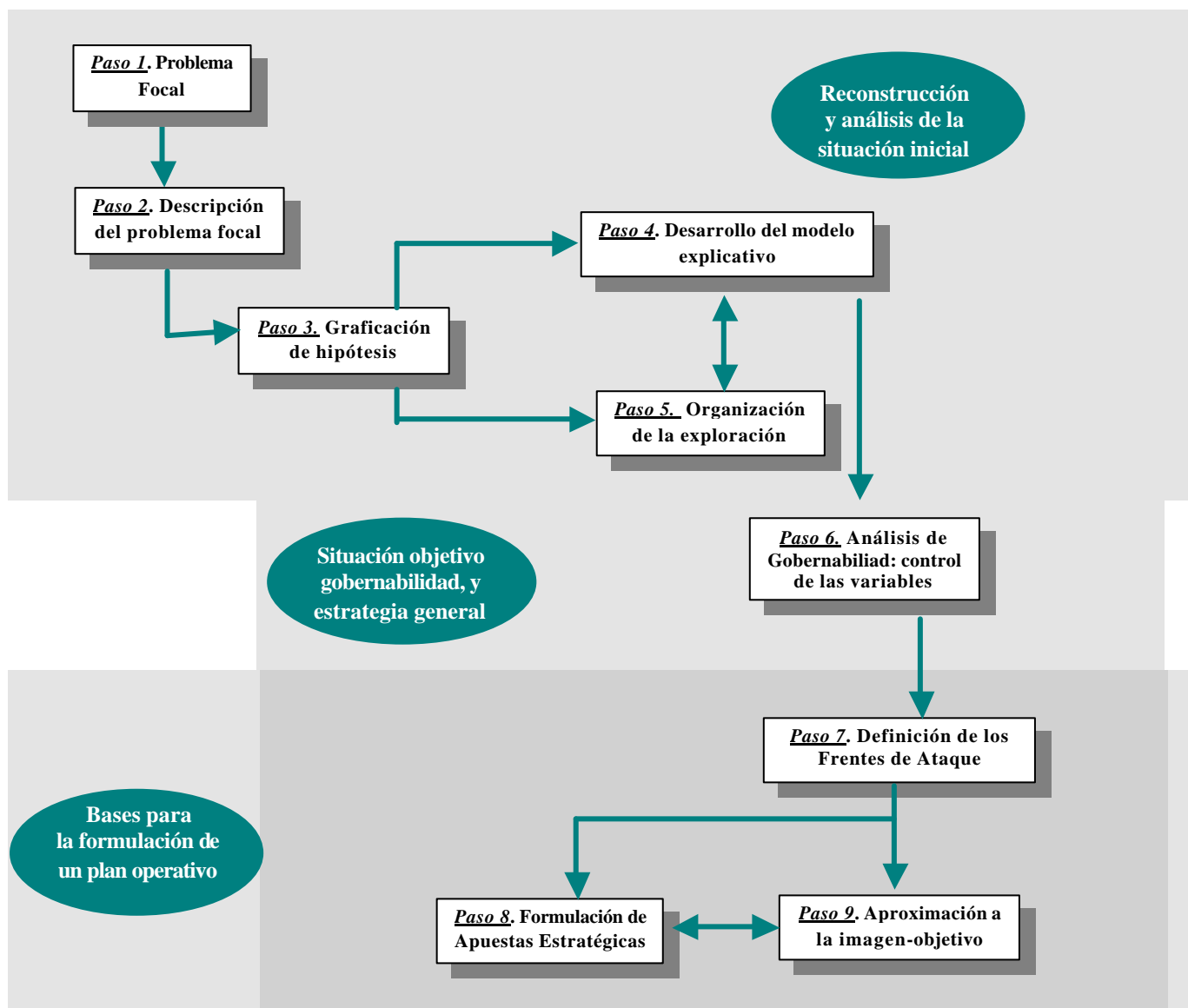
Es un método cuya potencialidad radica en que:

- ?? Permite abordar la tarea de explicación y análisis situacional integrando, desde un inicio, la dimensión exploratoria, descriptiva y explicativa, evitando el riesgo de entenderlas como etapas secuenciales, o bien, de identificar la tarea con alguna de ellas (la descripción, por ejemplo), como ocurre frecuentemente con los planteos tradicionales de diagnóstico.
- ?? Posibilita la construcción de un modelo explicativo, a través de aproximaciones sucesivas, en un espacio multiactoral en el que se juegan diferentes racionalidades, conocimientos y perspectivas de la realidad.
- ?? Facilita la construcción de un lenguaje común en un espacio caracterizado por la diversidad.
- ?? Permite la formulación de estrategias de intervención estrechamente ligada al análisis situacional, evitando el riesgo frecuente de trabajarlos como compartimentos estancos.
- ?? Es de fácil aplicación en distintos ámbitos: grupos de especialistas, grupos de base, grupos heterogéneos, etc.
- ?? Permite la aplicación de todos sus pasos organizados en una secuencia de talleres, o bien la utilización de algunos de ellos intercalados en el proceso de formulación de estrategias de intervención.

¹ **Planificación y Gobierno**, Carlos Matus, Fundación Altadir, Santiago de Chile

Los pasos de la Metodología

Se presenta en este documento una propuesta de desarrollo de la metodología organizada en 9 pasos².



² A continuación, en el presente trabajo, seguimos el desarrollo presentado por Sotelo Maciel, Aníbal Jorge en: *Análisis PROBES. Un método para el análisis situacional y la formulación de estrategias*, ESTS-UNLP, La Plata, 1997.

1^{er}. Paso.- El problema focal

Uno de los primeros desafíos en el procesamiento del Plan Estratégico (PE) consiste en identificar un problema preliminar (o núcleo de problemas) relacionado con los aspectos que el plan intentará abordar. El recorte preciso y la formulación rigurosa del mismo constituye lo que se denomina *problema focal*.

*El propósito de esta fase es **determinar el núcleo problemático** en torno al cual se estructurará el trabajo de análisis que se desarrollará en los pasos siguientes.*

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

Llevar a cabo una explicación situacional sin el eje de un problema, o de un núcleo problemático, torna dicha tarea infructuosa sino imposible, ya que la cantidad de variables que se debería tener en cuenta es infinita. La referencia de un problema focal permite la identificación de variables **relevantes** a través de hipótesis que se formulan para dar cuenta de él.

¿Qué entendemos por Problema?

La distancia existente entre una situación dada y una situación deseada, considerada por alguien como óptima, constituye un problema. Ejemplo: "Precariedad en la atención de la salud en enfermos crónicos". De esta manera el problema está constituido por una dimensión objetiva (la referencia a la situación dada) y una dimensión subjetiva (el patrón de deseabilidad establecido por el sujeto). Los problemas son siempre problemas para alguien. Por consiguiente, éstos serán construidos de manera diferente por los distintos actores en el marco de la situación particular de cada uno de ellos.

Para la selección del problema focal, es conveniente identificar inicialmente un conjunto de problemas que se consideren decisivos dentro de un ámbito temático. Es necesario tener en cuenta que el **ámbito temático** delimita un campo de análisis; el **problema**, en cambio, es una situación dada que se

considera deficiente y evitable.

Cada uno de los problemas identificados como posible foco del análisis, deberá ser considerado **relevante** -en virtud de su gravedad y preponderancia dentro del ámbito temático- y **pertinente** -es decir, que se estime, en principio, que pueda ser enfrentado con ciertas posibilidades de éxito desde la institución o grupo que llevará adelante el plan-.

Por ejemplo, si el ámbito temático es la **Administración Pública Argentina**, podrían identificarse problemas tales como:

?? **Deficiencias en la capacitación del personal de la APN**

?? **Inadecuada inversión en tecnología de información para al APN**

?? **Deficiencias en la articulación entre áreas de la APN**

?? **Baja calidad en la producción de los organismos de la APN**

?? *Deficiencias en la producción de políticas de Estado*

El desafío consiste en seleccionar uno de ellos como problema focal en torno al cual se estructurará el análisis. Las dificultades que surgen en este punto están relacionadas con la tensión existente entre relevancia y pertinencia.

En general, la selección del problema focal que estructure el PE, debe tomar en cuenta la misión institucional. La relevancia del problema permitirá abordar el análisis de las distintas dimensiones de la institución y su contexto, posibilitando la construcción de un plan integral.

Para la selección del problema focal es necesario distinguir entre *problema*, *necesidad* y *demanda*

El problema nos refiere a una necesidad. La necesidad surge cuando se constata la distancia entre las situaciones dada y deseada que constituye el problema, y representa lo que se requiere para cerrar dicha brecha. Ejemplo: si el problema fuera “*Deficiencias en la articulación entre áreas de la APN*”, las necesidades podrían ser: *necesidad de mejorar la calidad de la articulación*; o bien: *necesidades relacionadas con tecnología, necesidades de capacitación*, etc. Si la conformación del problema comporta una dimensión subjetiva, en la medida que se origina en la lectura que los sujetos hacen de una situación dada a la luz de una situación deseada discrepante; la necesidad comporta una dimensión subjetiva en la medida que representa lo que los sujetos juzgan necesario para revertir o minimizar dicho problema. No se podría, por tanto, hablar estrictamente de necesidad objetiva. Sin embargo, podemos hablar de necesidades aún cuando no son sentidas por los sujetos.

Se pueden distinguir, entonces, distintos tipos:

Necesidad normativa: Es aquella que define el experto, el profesional, el administrador en relación con una norma deseable u óptima.

Necesidad sentida: Es la percibida por la población afectada por un conjunto de problemas sobre la base de lo que consideran deseable como solución.

Necesidad expresada: Es aquella necesidad sentida y además explicitada.

Necesidad comparativa: Es aquella que se presume que un individuo o grupo debería tener dado que presenta las mismas características que otro individuo o grupo en el que se ha identificado dicha necesidad.

Las necesidades expresadas constituyen una **demanda actual** de la población afectada. En tanto que las necesidades sentidas (pero no expresadas), así como las necesidades comparativas y normativas pueden ser analizadas como **demanda potencial**.

Ejemplo

Ambito Temático: Administración Pública Argentina

Problema Focal:

**Baja calidad en la
producción de los
Organismos de la
APN**

Nota: A partir de aquí se seguirá sólo a modo de ejemplo, un hipotético modelo explicativo en el área de la Administración Pública Argentina. Como sólo constituye un ejemplo con fines didácticos y el modelo en sí es general y no completo ni abarcativo.

2^{do}. Paso.- La descripción del problema focal.

Para lograr un recorte riguroso del problema focal, el grupo que lleva adelante el análisis debe identificar un conjunto de descriptores que delimiten sus fronteras. Los descriptores hacen referencia a dimensiones del problema focal, de modo tal que la suma de ellos precisa qué aspectos se encuentran incluidos y cuáles excluidos.

El propósito de esta fase es lograr una definición unívoca del problema focal consensuada por el grupo y realizar un recorte riguroso del mismo.

El acuerdo que el grupo realice sobre los descriptores permite una definición unívoca del problema focal, reduciendo las confusiones que pueden ocasionarse por interpretaciones diversas. Este es un paso clave del análisis porque estipula lo que debe ser explicado y fija sus límites.

¿A qué llamamos descriptor?

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

El procedimiento de descripción

permite transformar un malestar en un problema en sentido estricto. Es decir, convierte una situación considerada insatisfactoria y evitable, que necesariamente se expresa de manera más general y vaga, en un problema cuyas dimensiones son especificadas de manera rigurosa. Por ejemplo, el problema focal *Baja calidad en la producción de los Organismos de la APN*, no precisa qué dimensiones de la calidad de la producción resultan insatisfactorias, ni en qué grado, ni tampoco la magnitud o extensión del problema. Sus descriptores permiten definir unívocamente el problema y se conocen en conjunto como Vector Descriptor del Problema (VDP):

- d1.** *Prestación de servicios de baja calidad* →
- d2.** *Ineficiencia en la prestación de servicios* →
- d3.** *Baja capacidad de regulación* →
- d4.** *Baja captación de recursos* →

Los descriptores enuncian hechos cotejables que manifiestan y corroboran la existencia del problema. De esta manera es posible, a lo largo de la intervención, monitorear las alteraciones ocasionadas en el núcleo problemático que da origen al plan.

Para ello, se pueden enumerar descriptores cuantitativos y cualitativos. Cada uno de ellos debe ser necesario y la suma de los descriptores debe ser suficiente para definir el problema focal.

Se considera que la descripción del problema focal es suficiente, cuando el consenso alcanzado en el grupo de análisis sobre los descriptores a incorporar, logra eliminar toda ambigüedad sobre el contenido del problema focal.

La calidad de una descripción se puede determinar testeando si el grupo considera que, en caso de revertirse los descriptores, el problema focal desaparecería. En caso de que el grupo juzgue que el problema focal se mantendría total o parcialmente quiere decir que la descripción es incompleta, es decir, no se han incluido descriptores que refieran a dimensiones relevantes del mismo.

Como los descriptores son dimensiones del problema, no pueden mantener relaciones de causalidad entre sí, ni con el problema focal que intentan describir.

Por otra parte, es necesario evitar la redundancia, es decir, se deben descartar aquellos enunciados que, de una manera u otra, aludan a dimensiones que ya estén referidas por otros descriptores.

Es importante establecer, para cada descriptor, la tendencia que presenta el fenómeno descrito, es decir: si el problema tiende a agravarse, a revertirse o sí, por el contrario, se mantiene constante³.

Por otra parte, como los descriptores enuncian hechos que expresan el problema focal,

³ Los tendenciales de los descriptores se grafican con flechas cuyo sentido (hacia arriba, hacia abajo o hacia la derecha) refieren a la tendencia de los problemas a revertirse, agravarse o mantenerse constante.

manifiestan su existencia y lo tornan monitoreable, estos enunciados deben ser cotejables. Por lo tanto, resulta necesario identificar para cada uno de ellos posibles fuentes de cotejo a las que se recurrirá en búsqueda de información que convalide tanto los descriptores como el problema focal propuesto.

El caso que se presenta a continuación y que se desarrolla a lo largo del presente documento constituye solamente un ejemplo y no pretende dar un desarrollo acabado de la problemática en cuestión:

Ejemplo

Descriptores y Fuentes de Cotejo

<i>Descriptores</i>	<i>Fuente de cotejo</i>
d1. <i>Prestación de servicios de baja calidad</i> →	
d2. <i>Ineficiencia en la prestación de servicios.</i> →	
d3. <i>Baja capacidad de regulación.</i> →	
d4. <i>Baja captación de recursos.</i> →	AFIP – Ministerio de Economía

3^{er}. Paso.- *La graficación de las relaciones causales. Variables e hipótesis explicativas.*

El propósito de esta fase es llevar a cabo un primer análisis de los problemas y sus interrelaciones, construyendo un primer modelo explicativo cuyo ajuste y desarrollo se llevará a cabo en el próximo paso.

Una vez descrito el problema focal es necesario la construcción de un modelo explicativo que dé cuenta de cómo se produce el problema focal.

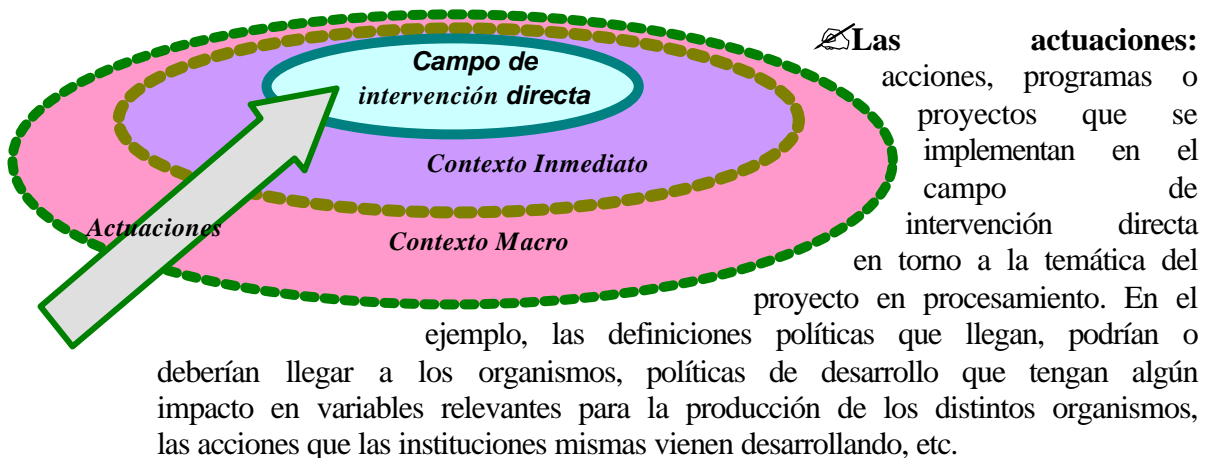
Para esto se deben identificar problemas asociados al problema focal. En este momento se opera con la información previa que el grupo ya posee y sobre la base de inferencias o primeros supuestos. Los problemas se pueden identificar asociándolos al problema focal sobre la base de los siguientes criterios: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

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

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

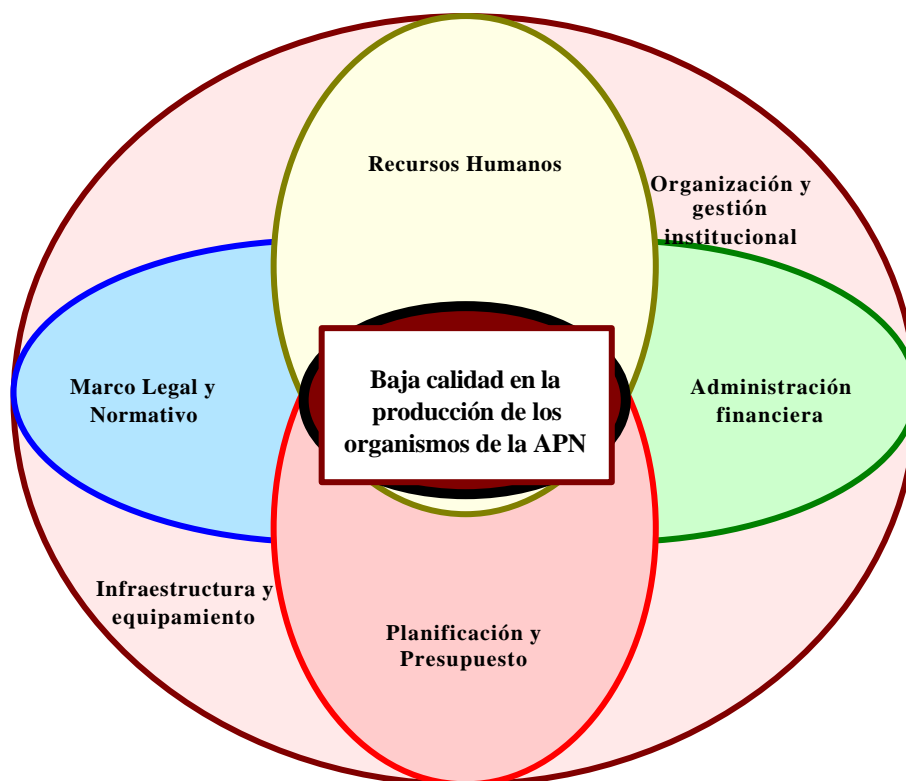
✍ **El campo de intervención directa del proyecto:** aquel sector de la realidad en el que el proyecto pretende insertar sus acciones. En el caso de nuestros proyectos: los organismos de la APN.

✍ **El contexto:** la realidad circundante en la que está inserto el campo de intervención directa. Se debe tener en cuenta tanto el contexto inmediato, como el contexto macro. En nuestro caso: la comunidad en la que los organismos están insertos (aspectos económicos, políticos, socio-culturales, demográficos, etc.).



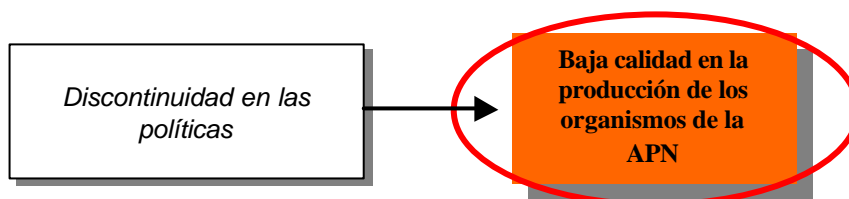
Sin embargo, a veces es necesario establecer campos de relevamiento específicos para el problema focal sobre el que se está trabajando. Por ejemplo, siendo el problema “Baja

calidad en la producción de los organismos de la APN”, sería conveniente trabajar con los siguientes campos:



Una vez realizada una primera identificación de problemas asociados al problema focal, se procede a precisarlos, fundamentarlos y discutirlos grupalmente estableciendo y analizando las relaciones existentes entre ellos.

Para ello se utiliza como apoyo una técnica de graficación, en la que se vinculan los problemas con flechas que representan relaciones causales. El sentido de la flecha indica el lugar de causa o efecto de cada uno de los problemas. Se usan flechas de doble sentido para relaciones de retroalimentación.



El resultado es un mapa de problemas relacionados. En realidad, esto constituye un primer acercamiento a un modelo explicativo construido por el grupo.

En el mapa obtenido (flujograma), cada tarjeta remite, en un sentido amplio, a una **variable**. Cada flecha representa, por lo tanto, una **hipótesis** explicativa.

Es necesario profundizar la discusión en torno a cada una de las variables y las relaciones existentes entre los problemas ya que es el momento medular de la actividad de análisis situacional. Frecuentemente, la argumentación a favor o en contra de las distintas hipótesis propuestas da lugar a la aparición de nuevas hipótesis que deberán ser graficadas y, a su vez, fundamentadas.

Variable

Concepto que representa un aspecto de la realidad analizada y que puede asumir distintos valores. En un sentido estricto, dicho concepto debe ser definido de manera tal que sea susceptible de medición para establecer el valor que asume en un caso particular⁴. Ejemplo: "desnutrición infantil". Cuando se lo expresa en términos de problema es porque se considera que el valor con el que se presenta la variable no es el deseable.

Hipótesis explicativa

Afirmación conjetural sobre la relación de causalidad existente entre dos o más variables. Ejemplo: "la dieta insuficiente e inadecuada en los hogares de extrema pobreza genera un incremento en los casos de desnutrición infantil severa"

Este es un momento en donde se confrontan puntos de vista diferentes, perspectivas de análisis diversas y posibilita que los participantes pongan en cuestión sus propias representaciones.

⁴ STINCHCOMBE, **La construcción de las teorías científicas**, Bs.As., Ed. Nueva Visión, 1969, p.39, citado en COHEN y FRANCO, **La evaluación de proyectos sociales**, Bs. As.,S XII, 1987, p. 141 y 142: "Una variable... es un concepto que puede tener varios valores, definidos de tal manera que mediante observaciones puede conocerse el valor que asume en un caso particular".

4^{to}. Paso.- El desarrollo del modelo explicativo. El “mapeo” de cadenas causales.

“Una explicación situacional es una reconstrucción simplificada de los procesos que generan los problemas destacados por el actor, de tal manera que los elementos constituyentes de dichos procesos aparecen sistemáticamente interconectados en la generación de tales problemas y de sus características particulares.”

Carlos Matus

El propósito de esta fase es expandir las redes causales, incorporando nuevos problemas y relaciones, a efectos de ampliar el modelo explicativo.

En un momento posterior, es necesario volver sobre el mapa de problemas a fin de continuar su desarrollo. La tarea consiste en desplegar las distintas cadenas causales que se han construido, indagando

posibles nuevos problemas que conduzcan a nuevas hipótesis que permitan ampliar el modelo explicativo.

En este sentido pueden presentarse situaciones diversas:

1. Problemas relevantes con relación a los que falta indagar más sobre sus causas o factores que coadyuvan a su producción. Esto es lo que se denomina “mapear hacia atrás”.
2. Problemas relevantes con relación a los cuales se considera conveniente explorar más sobre sus efectos o consecuencias. A esto se le llama “mapear hacia delante”.
3. También es frecuente el caso de alguna hipótesis que, si bien es considerada pertinente, se estima conveniente examinar el proceso que ella postula con el propósito de identificar otros problemas más concretos y específicos que median entre las dos variables originales de la hipótesis.

Para estructurar el análisis de los procesos causales, se puede clasificar a las variables en “Reglas”, “Acumulaciones” y “Flujos”.

Se consideran **reglas** a aquellas variables que condicionan el marco de actuación, es decir, dan identidad al problema y definen el campo de lo posible. No se trata sólo de normas, sino que además de las reglas de derecho, deben tenerse en cuenta costumbre o reglas implícitas que, si bien no constituyen normativa, funcionan como reglas de hecho.

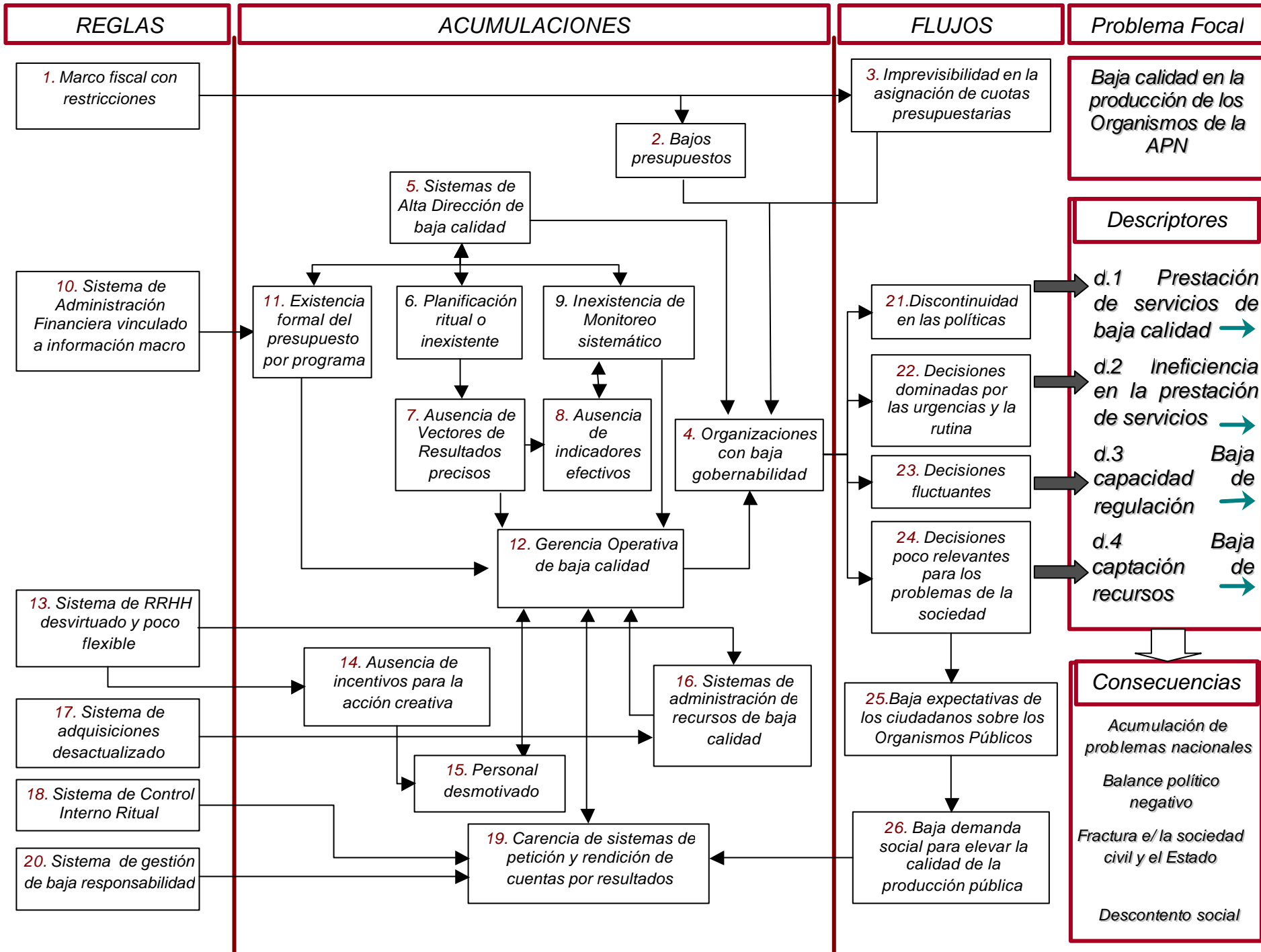
Reglas: son aquellas que determinan el marco de actuación.

Acumulaciones: dan cuenta de las capacidades y/o incapacidades..

Flujos: son aquellas variables que reflejan hechos puntuales.

Acumulaciones son aquellas variables que dan cuenta de las capacidades o incapacidades estructurales de producción, que pueden ser tanto del sistema como de los actores que intervienen, etc.; tanto en el campo político, como en el económico, social, etc.

✍️ **Flujos** se denomina a las variables que enuncian hechos puntuales o coyunturales, que reflejan acciones o situaciones que, en principio, son transitorias y de hacerse permanentes devienen en in/capacidades estructurales transformándose en acumulaciones.



5^{to}. Paso.- La organización de la exploración.

El modelo explicativo construido en los pasos 3^{ro}. y 4^{to}. constituye el punto de referencia para la organización de la exploración. Cada problema identificado crea una demanda de información que será necesario satisfacer a fin de fundamentar o descartar las hipótesis explicativas formuladas.

El propósito de esta fase es organizar la búsqueda de información necesaria para corroborar la existencia de los problemas y fundamentar las hipótesis del modelo explicativo

Por ejemplo, si en el modelo explicativo se ha identificado como problema “*Baja calidad en la producción de los organismos de la APN*”, se requerirá relevar información de carácter cuali y cuantitativo que permita dar cuenta de esta afirmación. Otro problema identificado podría ser “*Insatisfacción de los ciudadanos en relación con los servicios de la APN*”, en tal caso se requerirá la búsqueda de información de carácter cualitativo a través de diversos instrumentos (entrevistas informales, opiniones en las reuniones, grupos de discusión, etc.).

El relevamiento de la información puede ser organizado en una planilla como la que se presenta a continuación.

Variable	Indicadores	Fuentes	Instrumentos	Responsables Plazos
Imprevisibilidad en la asignación de cuotas presupuestarias	Modificación en las asignaciones previstas	Ministerio de Economía	Análisis de datos	Juan Pérez 16/9/00
Discontinuidad en las políticas	Modificación de leyes	Anales legislativos	Análisis de la legislación	María Magdalena 25/10/91
	Cambios en las definiciones políticas	Informantes clave	Entrevistas en profundidad	María Magdalena 25/10/91
Etc.				

En función de esta información será necesario volver sobre el modelo explicativo a fin de continuar con el desarrollo del mismo, desagregando problemas y revisando las hipótesis explicativas a la luz de la información que ha sido relevada. Esto puede implicar descartar algunos problemas que resultaron no ser tales, identificar otros nuevos, establecer nuevas hipótesis.

6^{to}. Paso.- Análisis del espacio de gobernabilidad: el control de las variables.

El propósito de esta fase es **analizar el espacio de gobernabilidad del proyecto**, a efectos de orientar la definición de los frentes de ataque del proyecto que se realizará en el paso siguiente.

La gobernabilidad se analiza siempre en relación con el actor que va a llevar a cabo la intervención. Cuanto más variables decisivas estén bajo su control, mayor será su libertad de acción; por el

contrario, si el campo de éstas es estrecho, se restringe su gobernabilidad respecto del sistema en el que va a intervenir. Se puede entonces definir la gobernabilidad como la relación de peso entre las variables que controla y no controla un actor con relación a su plan.

Para avanzar en este análisis se propone distinguir, en el modelo explicativo, los problemas que actúan como **variables condición**, los que constituyen **variables instrumento** y aquellos que se consideran **de control compartido**.

Las **variables condición** son aquellos aspectos de la realidad diagnosticada que resultan relevantes para la descripción y explicación del fenómeno, pero que el grupo evalúa que no podrán ser modificados desde el plan. Sin embargo, estarán condicionando permanentemente el desarrollo del mismo. Estas variables conforman lo que en el análisis de Carlos Matus se conoce como el campo III, “fuera de control”. En este se agrupan las variables que, si bien condicionan la situación que se está analizando, no pueden ser modificadas con las acciones formuladas desde el PE dado que se originan en otros ámbitos, otras reglas, producto de otros procesos y relacionadas con otros actores.

Variables Condición: son aquellas que se encuentran fuera de control del grupo que gestiona el plan.

Variables Instrumentos: son aquellas que se encuentran bajo control total del grupo de gestión del plan.

Variables de control compartido: son aquellas sobre las que el grupo tiene cierta capacidad de incidencia pero también dependen de otros actores.

Las **variables instrumento** son aquellos aspectos que el grupo evalúa que está a su alcance modificar para alcanzar los fines del plan. Es decir, pueden servir como instrumentos para la transformación de la situación inicial. Se puede distinguir dos tipos de variables instrumento: aquellas que están bajo control total del grupo de gestión del plan -las variables instrumento en sentido estricto- y aquellas sobre las que el proyecto puede llegar a incidir, pero no están bajo su exclusivo gobierno. A estas últimas se las denominan **variables de control compartido**. Las variables instrumentos, clasificadas según control total o control compartido conforman los campos I y II del flujograma respectivamente.

Si se incorporara este análisis de gobernabilidad a la graficación, el flujograma explicativo constaría de 9 cuadrantes que derivarían del cruce entre la clasificación en *reglas, acumulaciones y flujos* y la gobernabilidad *variables bajo control total, variables bajo control compartido y variables fuera de control*.

Gráficamente sería:

	Causas			
	<i>Reglas</i>	<i>Acumulaciones</i>	<i>Flujos</i>	
I				PROBLEMA
II				Consecuencias
III				

Sin embargo, hay problemas que si bien hoy constituyen variables condición, no se descarta que en el futuro se pueda ejercer cierta influencia sobre ellos, si se construyen ciertas condiciones. Con relación a variables condición de este tipo y a variables de control compartido, es necesario **identificar los actores que ejercen control o influencia sobre ellas y analizar qué tipo de recursos de poder ponen en juego.**

Si bien un análisis de actores, más profundo y sistemático, se realizará una vez definidos los frentes de ataque y se deberá profundizar cuando, en el diseño del plan operativo, se evalúe la viabilidad de las operaciones; en éste momento se puede confeccionar una lista de actores involucrados y de los recursos de poder que ellos administran. Estos recursos pueden ser tanto políticos, económicos, cognitivos u organizativos. Este resultado de un primer análisis de gobernabilidad servirá como insumo para tareas posteriores.

7^{mo}. Paso.- Definición de los Frentes de Ataque.

Un posible frente de ataque es una variable que, por su posición en el modelo explicativo, constituye un nudo crítico, en relación con el que se presume que cualquier alteración positiva en él desataría procesos de transformación que impactarían en un número considerable de problemas relevantes. Tales procesos posibilitarían, de manera directa o indirecta, revertir el problema focal. Un nudo crítico de esta naturaleza debe ser una variable que, o bien está bajo control total del actor que llevará adelante el plan, o bien éste puede ejercer cierta influencia sobre ella. De otra manera sería imposible tomarla como un centro práctico de acción.

El propósito de esta fase es definir los frentes de ataque de la estrategia general del proyecto.

Como criterio general, se debe tener en cuenta que un plan que define sus frentes de ataque únicamente con relación a variables instrumentos en sentido estricto, se plantea un horizonte de transformación modesto. Es decir, se dispone a operar sobre aspectos que están bajo su exclusivo control. Los proyectos que incorporan como frentes de ataque variables de control compartido se disponen a ampliar el campo de influencia o de gobernabilidad del mismo, ya que se hace necesario construir condiciones de viabilidad para acciones que le permitan transformar variables que no están bajo su entero control en opciones de acción.

¿Qué es un frente de ataque?

Toda variable instrumento -en sentido estricto- o de control compartido, ubicada en aquellos trayectos causales que el grupo juzga decisivos, es un posible frente de ataque, siempre que cualquier alteración positiva en ella impacte de manera efectiva en un número importante de variables relacionadas y esto contribuya, directamente e indirectamente, a revertir los descriptores del problema focal.

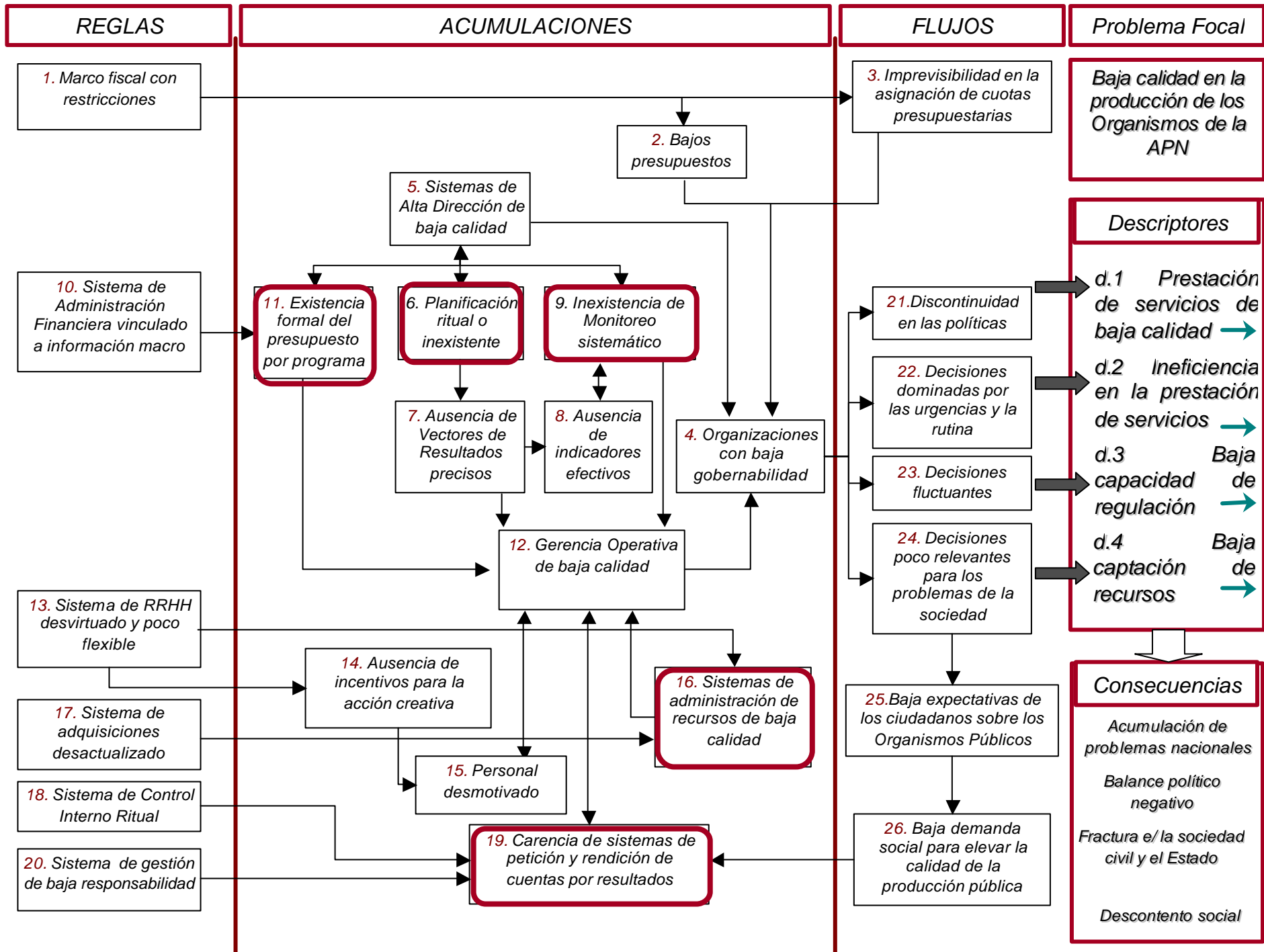
Es necesario, entonces, tener en cuenta que cuando se eligen los frentes de ataque también se suscita un determinado espacio de gobernabilidad. Esto es así porque el concepto de gobernabilidad no sólo es relativo a un actor (qué variables de una situación controla y cuáles no), sino también es relativo al proyecto, o propósitos de transformación, de dicho actor.

Es necesario, entonces, tener en cuenta que cuando se eligen los frentes de ataque también se suscita un determinado espacio de gobernabilidad. Esto es así porque el concepto de gobernabilidad no sólo es relativo a un actor (qué variables de una situación controla y cuáles no), sino también es relativo al proyecto, o propósitos de transformación, de dicho actor.

Recién en este momento se está en condiciones de definir, sobre la base de la explicación situacional que el grupo ha estado procesando, la estrategia general de intervención que nos acerque a la transformación de la situación que perseguimos.

Es conveniente identificar, en relación con cada frente de ataque, cuáles son los recursos críticos necesarios para incidir sobre ellos. Se debe volver sobre el análisis de actores realizado en el paso anterior para determinar qué recursos controla quien formula el plan, que recursos son controlados por otros actores, cómo jugarán esos actores respecto de los propósitos de cada frente de ataque, etc.

Teniendo en cuenta la identificación inicial de actores llevada a cabo en el paso anterior, se podría integrar una matriz que diera cuenta de los actores con los que habría que interactuar, y los recursos que estos manejan, en cada uno de los Frentes de Ataque.



Frente de Ataque	Actor	Recurso
Existencia formal del presupuesto por programas	Ministerio de Economía	Formulación y monitoreo del presupuesto de la APN
	Organismos de la APN	Formulación, ejecución y monitoreo de su presupuesto
Planificación ritual o inexistente	Jefatura de Gabinete de Ministros	Regulación del Sistema Integrado de Planificación Estratégica Pública
	Organismos de la APN	Formulación, ejecución y monitoreo de sus planes
Inexistencia de Monitoreo sistemático	Sindicatura General de la Nación	Control Interno de la APN
	Auditoría General de la Nación	Control Externo de la APN
Sistemas de administración de recursos de baja calidad	Oficina Nacional de Compras y Contrataciones	Regulación del Sistema Nacional de Compras y Contrataciones
	Subsecretaría de la Gestión Pública	Capacitación del personal de los organismos de la APN
Carencia de sistemas de petición y rendición de cuentas por resultados	Subsecretaría de la Gestión Pública	Evaluación del personal de los organismos de la APN
	Organismos de la APN	Evaluación del personal del organismo

8^{vo}. Paso.- La formulación de las apuestas estratégicas.

El propósito de esta fase es formular las apuestas estratégicas que darán lugar a la confección del Plan para alcanzar la situación objetivo

La apuesta estratégica representa la afirmación que se hace respecto de la posibilidad de cambiar la connotación negativa del frente de ataque por una situación positiva que impacte en el problema focal, revirtiéndolo.

Así, tendría que poder definirse la situación o estado en que se desea encontrar un aspecto de la realidad en la que se interviene con el proyecto y dicha situación futura debería constituirse en una guía para la transformación de la situación que da origen a la intervención. Este trabajo se realiza sobre las causas elegidas como Frentes de Ataque (FA) identificados (*Paso 7*), y en primera instancia, las Apuestas Estratégicas pueden realizarse positivizando los mismos.

En el caso con el que se está ejemplificando, al ser los Frentes de Ataque:

- ~~Existencia formal del presupuesto por programas~~
- ~~Planificación ritual o inexistente~~
- ~~Inexistencia de Monitoreo sistemático~~
- ~~Sistemas de administración de recursos de baja calidad~~
- ~~Carencia de sistemas de petición y rendición de cuentas por resultados~~

Las Apuestas Estratégicas podrían ser:

- ~~Presupuesto formulado, ejecutado y monitoreado efectivamente por programas~~
- ~~Implantación del SIPEP – Sistema Integrado de Planificación Estratégica Pública en la APN~~
- ~~Sistema de monitoreo instalado y funcionando en los organismos de la APN~~
- ~~Sistema de administración de recursos moderno y eficiente.~~
- ~~Sistema de petición y rendición de cuentas por resultados instalado y funcionando en los organismos de la APN~~

Sobre cada uno de los Frentes de Ataque se realiza un proceso de descripción similar al llevado a cabo con el Problema Focal. Es decir, se construye el Vector Descriptor del Frente de Ataque (VDP del FA), que da cuenta de las distintas dimensiones de cada nudo crítico. Esto a su vez, permite construir el Vector Descriptor de Resultados del Frente de Ataque (VDR del FA).

Continuando con el caso, y tomando el ejemplo del Frente de Ataque “Carencia de un sistema de petición y rendición de cuentas por resultados”, se podría definir el Vector Descriptor del Frente de Ataque (VDP del FA) como:

- d1.** Sanciones esporádicas, discrecionales o en casos extremos
- d2.** Escasa variedad en la paleta de premios y sanciones
- d3.** Aún no se cuenta con criterios e instrumentos explícitos y adecuados para evaluar el desempeño de la Alta Dirección, gerencias y línea.
- d4.** La Alta Dirección no rinde cuentas a la sociedad de los resultados de su gestión

Y se podría definir el Vector Descriptor de Resultados del Frente de Ataque (VDR del FA):

- r1. Sistema de premios y sanciones sistemático, proporcional y abarcativo*
- r2. Mecanismos de premios individuales y organizacionales asociados a incentivos diversos (no solo económicos)*
- r3. Criterios e instrumentos explícitos y transparentes para la evaluación de desempeño del personal*
- r4. Acuerdos entre Alta Dirección y Gerencias sobre recursos-resultado*
- r5. Instrumentos de rendición de cuentas de la Alta Dirección frente al PEN y la sociedad*

A la luz de los VDR's de los Frente de Ataque, se estaría en condiciones de comenzar el proceso de formulación de los Planes Operativos, conjunto de actividades, tareas y acciones a realizar, para transformar la realidad en aras de alcanzar la situación deseada.

9^{no}. Paso.- Aproximación a la situación objetivo.

El propósito de esta fase es realizar una primera construcción de la situación objetivo del proyecto que opere como guía direccional de la estrategia de intervención.

La **situación objetivo** de un proyecto es una conjetura sobre la disposición de los hechos y el discurrir de los procesos articulados en una circunstancia futura prevista como situación de llegada del plan. Esta situación que se desea alcanzar establece la direccionalidad de la estrategia.

La situación objetivo se reconstruye tomando como referencia el modelo explicativo de la situación inicial. Se puede obtener una primera aproximación a ésta, formulando en forma

positiva el Vector Descriptor del Problema (VDP) que daría lugar al Vector Descriptor de Resultados (VDR) y los Vectores Descriptores de los Frente de Ataque (VDP del FA) que, darían lugar a los Vectores Descriptores de Resultados (VDR de los FA), que se pretenden alcanzar con las Apuestas Estratégicas. Esto es, formulando dichas variables en

La situación objetivo puede ser definida como la situación que se desea alcanzar con el plan, o mejor, como un modelo –y, por tanto, una reconstrucción simplificada de la situación analizada- inserto en un determinado horizonte de tiempo, caracterizado por su racionalidad interna, y en el que las variables instrumento se encuentran expresadas en valores deseables.

término de valores que el grupo considere deseables y susceptibles de ser alcanzados. Es clara entonces, la interrelación entre este paso y el anterior.

Siguiendo con el ejemplo:

Objetivo General:

Mejorar la calidad en la producción de los organismos de la Administración Pública Nacional.

Vector Descriptor de Resultados:

- r1.** *Prestación de servicios que responda a estándares de calidad definidos*
- r2.** *Prestación de servicios eficiente de acuerdo a estándares*
- r3.** *Aumento de la capacidad de regulación*
- r4.** *Aumento en la captación de recursos, alcanzando el 75%*

Apuestas Estratégicas:

- ~~☒~~ ~~☒~~ Presupuesto formulado, ejecutado y monitoreado efectivamente por programas
- ~~☒~~ ~~☒~~ Implantación del SIPEP – Sistema Integrado de Planificación Estratégica Pública en la APN
- ~~☒~~ ~~☒~~ Sistema de monitoreo instalado y funcionando en los organismos de la APN
- ~~☒~~ ~~☒~~ Sistema de petición y rendición de cuentas por resultados instalado y funcionando en los organismos de la APN
- ~~☒~~ ~~☒~~ Sistema de administración de recursos moderno y eficiente.

Vector Descriptor de Resultados del Frente de Ataque (al que hay que sumarle los VDR de todos los FA):

- r1.** *Sistema de premios y sanciones sistemático, proporcional y abarcativo*
- r2.** *Mecanismos de premios individuales y organizacionales asociados a incentivos*

diversos (no solo económicos)

r3. *Criterios e instrumentos explícitos y transparentes para la evaluación de desempeño del personal*

r4. *Acuerdos entre Alta Dirección y Gerencias sobre recursos-resultado*

r5. *Instrumentos de rendición de cuentas de la Alta Dirección frente al PEN y la sociedad*

Es necesario aclarar que, como modelo de la realidad inserto en un determinado horizonte de tiempo futuro, la situación objetivo constituye una nueva totalidad. Es decir, una articulación compleja de procesos y acontecimientos, con múltiples determinaciones, radicalmente diferente de la situación inicial. Esto quiere decir que no es la suma incremental de modificaciones y cambios parciales de aspectos más o menos relevantes de la situación inicial. La situación objetivo comporta la idea de un cambio significativo que configura una realidad cualitativamente diferente.

La formulación de la situación objetivo no debe ser ambigua o indefinida, sin embargo, el grado de precisión es menor que en el modelo explicativo de la situación inicial. Es decir, en lo cualitativo, admite un espacio de calificaciones normativas y, en lo cuantitativo, las normas se concretan en rangos que admiten variaciones, en tanto que, en la situación inicial, se requieren mediciones puntuales.

Por otra parte, se debe admitir también que la situación objetivo, como guía de referencia direccional, admite variaciones y modificaciones a lo largo del tiempo de intervención. Esto es así porque nuestro análisis situacional debe mejorarse y completarse con el transcurso del tiempo y de la misma manera nuestra situación objetivo. Por otra parte, la situación inicial varía y eso impacta en la referencia de llegada. Por último, nuestra propia intervención cambia los problemas, resuelve algunos, agrega otros, hace inviables algunas soluciones, abre caminos nuevos, lo que demanda una actualización permanente de la situación objetivo.