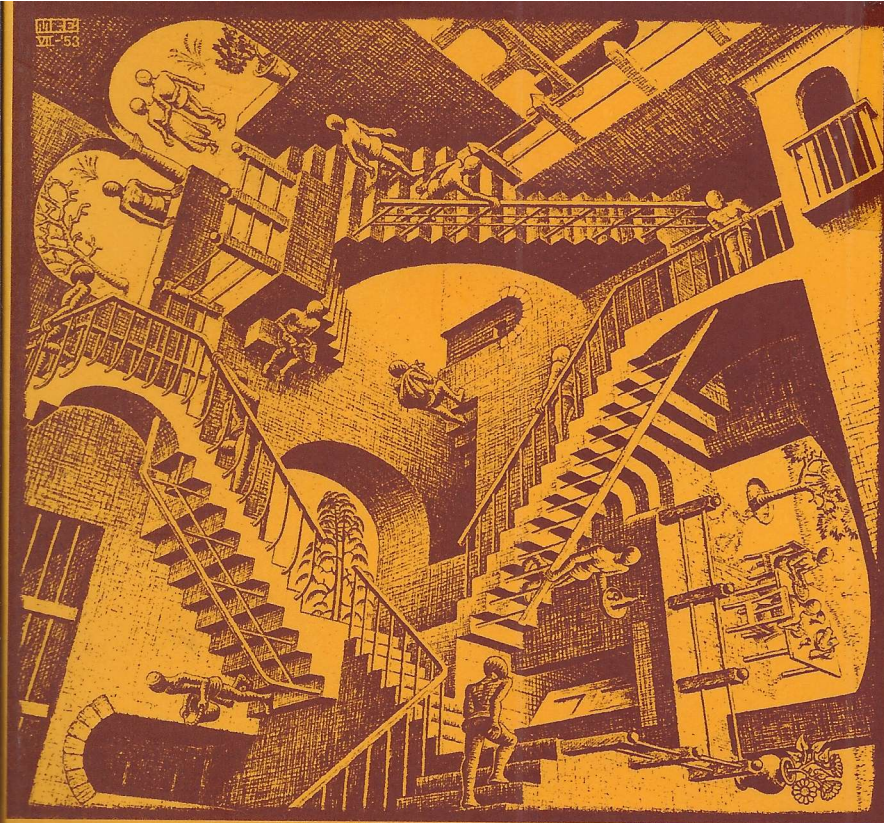


338.9
L864



Planificación y Gestión Pública

Jesús López



CENDES

Centro de Estudios del Desarrollo Universidad Central de Venezuela

Jesús López

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Formulaciones, exploraciones y experimentaciones
desde la teoría y el método

INVEACADEMICA



Reimpresión, 2010

© Cendes, UCV
Primera edición, 2005

Depósito Legal: If 17520053502707
ISBN: 980-6708-14-8

Reimpresión, 2007
Reimpresión, 2010

Coordinación editorial	Rosa Lucía Celi, Jefa Dpto. de Publicaciones, Cendes-UCV.
Corrección de textos	Nora López
Diseño y arte final de carátula	Javier Ferrini
Imagen de la carátula	Relativity, 1953, Maurits Cornelis Escher Tomada de <i>M.C. Escher: His life and complete graphic work</i> , 2000
Diagramación	Margarita Páez-Pumar
Impresión	L + N XXI Diseños, C.A.
Tiraje	500 ejemplares

Dirección	Av. Neverí, Edif. Fundavac, Colinas de Bello Monte, Caracas, Venezuela
Central telefónica	(58-212) 753.10.90/30.89/34.75/38.62/31.98
Web	www.cendes-ucv.edu.ve

DEDICATORIA

A mis estudiantes del Cendes e Iveplan

CONTENIDO

PRÓLOGO	IX
INTRODUCCIÓN	1
PARTE I	
FORMULACIONES Y EXPLORACIONES	5
Planificación y gestión: enfoques y técnicas	7
La teoría y método de la planificación en los Planes de la Nación.....	37
Exploraciones en planificación y gestión	97
Reflexiones y lecciones aprendidas	177
PARTE II	
EXPLORACIONES Y EXPERIMENTACIONES	181
¿Cuál es el enfoque de cambio?	183
Sistema de entrenamiento en toma de decisiones para dirigentes	187
¿Cómo podemos diseñar métodos de planificación?	221
Técnicas e instrumentos de planificación y gestión: caja de herramientas	227
Reflexiones y lecciones aprendidas	241
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	245

PRÓLOGO

Cada cual desde su referencia
construirá el significado
de lo que se expone, no obstante tenga
mucho, poco o nada que ver
con la verdadera intención del autor.

El doctor Jesús López, autor de esta obra, resulta un personaje interesante al momento de estudiar e indagar en el campo de la planificación venezolana, principalmente por su decisión permanente pero callada de luchar en contra de las ortodoxias excesivas que han marcado la pauta cuando se evalúa la planificación como práctica de gobierno.

A diferencia de quienes asumen como un fracaso permanente esta práctica, el doctor López la presenta como aprendizaje para su mejoramiento; sobre todo, privilegiando la perspectiva pedagógica cuando del análisis se trata.

Ello es posible, para este inquieto personaje, en virtud del doble plano en que ha movido su quehacer como planificador al ir descubriendo, explorando y reflexionando desde su participación como técnico de Cordiplan e Iveplan hasta alcanzar altas posiciones en organismos de la administración pública venezolana y en organismos internacionales. Transversal a esto ha sido su esfuerzo permanente por innovar en la pedagogía de la planificación e intentar hacer de las aulas laboratorios de aprendizaje, donde los futuros planificadores logran comprender la esencia del significado de «sistemas complejos, inciertos y conflictivos», como los espacios sociales en los que llevarán a cabo su desempeño. Esto es preocupación permanente del autor.

A nuestro entender, uno de los mayores logros en su libro es mostrar la articulación necesaria para una acción pública efectiva, eficiente y transparente entre planificación (diseño para muchos) y gestión como esencia

de la acción planificada o no. En el caso que nos ocupa interesa la primera, ya que representa el momento de definición de la direccionalidad de los procesos de la administración pública, en consonancia con los mandatos de justicia y equidad como máxima del quehacer público.

Consideramos que, en vuelo rasante, todo lo anterior forma parte del cúmulo de factores que permitieron el fraguado de este libro de la manera como hoy se nos ofrece, en el que logra combinar valiosos escritos sobre el tema al que se ha dedicado durante su ejercicio profesional y en el que ha centrado sus reflexiones y lecciones aprendidas a partir de la docencia, la investigación y el oficio relacionado con la planificación y la gestión en Venezuela.

En su conjunto, el documento va descubriendo una serie de esfuerzos tendentes a un mismo fin, la búsqueda permanente de formas más efectivas de actuación de los decisores en el campo de la gestión pública que puedan conducir a fortalecer la convivencia en comunidad, el bienestar colectivo y el desempeño organizacional.

Al introducir al lector en las modalidades de enfoques y técnicas, el autor ofrece la posibilidad de distinguir claramente, desde los planos teórico y operativo, los enfoques de planificación y gestión sin dejar de advertirnos que colocados en una situación concreta, podemos observar la coexistencia de los elementos de los distintos enfoques, de allí la necesidad de optar por la complementariedad y flexibilidad en su aplicación.

De la misma manera, y como resultado de su participación directa, nos acerca a la forma como se han enfrentado las dinámicas de constitución de los Planes de la Nación en momentos históricos determinados, facilitando con ello la comprensión de los problemas que se presentan a la hora de planificar posicionados desde una autorreferencia de gobierno, además de reconocer el mapa conceptual subyacente en materia de planificación.

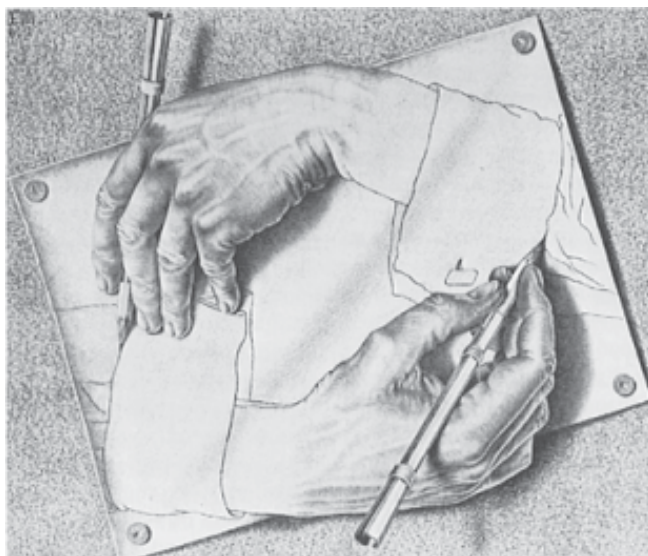
En su afán por ayudar a navegar en situaciones inciertas, complejas y conflictivas, nos invita a la exploración de un marco conceptual emergente en planificación y gestión que obliga a repensar y reinventar las perspectivas y coordenadas para el cambio en la gestión pública; los entrenamientos que se requieren para interactuar en un sistema de complejidad creciente, y el uso de los métodos y herramientas para lograr efectividad en la acción.

PRÓLOGO

Celebramos la aparición de *Planificación y Gestión Pública: Formulación, exploraciones y experimentaciones desde la teoría y el método* como libro que sin duda alguna marcará un hito por la extraordinaria labor de hacer visible la necesaria comprensión de los avances del tema en el caso venezolano y la identificación de las perspectivas emergentes en el marco de las nuevas realidades.

Nelson Castillo
Carolina Rivas
Caracas, septiembre de 2005

INTRODUCCIÓN



Manos dibujando
M.C. Escher, 1948

¿QUÉ Y PARA QUÉ?

En este trabajo se analiza la planificación y gestión desde la perspectiva de su teoría y método, con el propósito de buscar formas de actuación más efectivas en términos de los modos de acción de los decisores públicos. En función de ello, se busca integrar en los posibles esquemas de trabajo las reflexiones y lecciones aprendidas en términos de considerar el estado del arte en la teoría y método de la planificación y gestión pertinentes para analizar el caso venezolano, la utilización práctica de los desarrollos teóricos y metodológicos en los planes de la nación, los avances teóricos que pueden contribuir a la conformación de un marco conceptual alternativo en la materia y las perspectivas y coordenadas que pueden favorecer un posible cambio en la gestión pública.

Este documento se ha dividido en dos campos temáticos: I. Formulación y exploraciones y II. Exploraciones y experimentaciones. En el primero, se intenta revisar los enfoques y métodos de planificación y gestión utilizados en el país, con el propósito de avanzar en el diseño de un marco de referencia útil para mejorar el oficio y las prácticas del planificador. En el segundo campo temático, se recopilan trabajos relacionados con la formación en planificación y gestión pública, escritos para sintetizar marcos de referencia, presentar situaciones de aprendizaje y guías prácticas que pueden ser de utilidad en el proceso de aprendizaje sobre cómo construir conocimiento en y para la acción.

El contenido del primer campo temático se ha dividido en tres partes: La primera, referida a una revisión del estado del arte sobre los enfoques, métodos y herramientas de planificación y gestión utilizados por nuestras organizaciones públicas, la cual sirve de marco de referencia para comprender los avances en materia de planificación en los planes de la nación. La segunda, centrada en la evaluación de los aspectos teóricos, metodológicos y operativos de la planificación presentes en los últimos cuatro Planes de la Nación. En la tercera, se presentan algunas exploraciones en

planificación y gestión a partir de las cuales se busca identificar un marco de referencia que facilite el diseño de un laboratorio de planificación y gestión, el diseño de un método de trabajo y un enfoque del cambio organizacional.

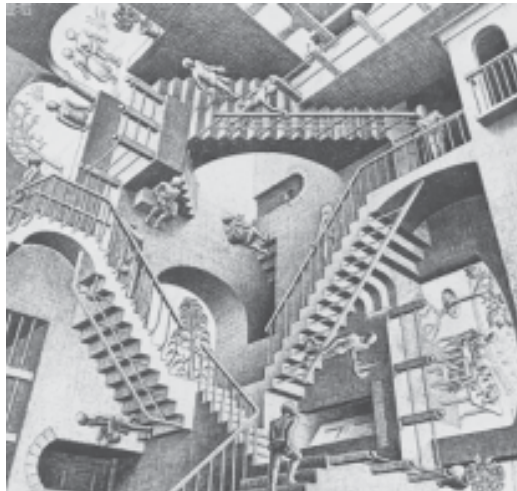
El segundo campo temático está conformado por cuatro trabajos de tipo experimental que sirven de fundamento y profundizan los desarrollos y exploraciones del primer campo temático, a saber: 1) ¿Cuál es el enfoque de cambio?, 2) Sistema de entrenamiento en toma de decisiones para dirigentes, 3) ¿Cómo podemos diseñar métodos de planificación?, 4) Técnicas e instrumentos de planificación y gestión: caja de herramientas. Estos trabajos se presentan acompañados de reflexiones y lecciones aprendidas que son el resultado de observar y evaluar las prácticas de formación en planificación y gestión.

En el desarrollo de este trabajo contribuyeron de forma significativa las siguientes situaciones:

a) la participación activa y privilegiada en los distintos Planes de la Nación considerados en este trabajo, b) el cambio en la manera de realizar la docencia de la materia de instrumentos y técnicas de planificación en el Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) y el Instituto Venezolano de Planificación (Iveplan), c) el mejoramiento de las capacidades de planificación en el ámbito de escuelas públicas para proyectos de la Oficina Regional de la Unesco y del Cendes, d) el desarrollo de un sistema de entrenamiento en toma de decisiones para el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), e) el diseño y prueba experimental de métodos de planificación para el taller de entrenamiento en la maestría de planificación global del Cendes y f) el fortalecimiento de capacidades de planificación y gestión en el Banco Central de Venezuela.

Por último, en este trabajo se integra un conjunto de esfuerzos que en materia de docencia e investigación he realizado como profesor, a tiempo convencional, para el área de Teoría y Método del Cendes. En definitiva, no pretende ser una obra acabada, sino más bien un cuaderno de apuntes donde se registra un camino transitado. En atención a ello debo realizar dos advertencias: 1) los escritos de esta publicación fueron realizados en momentos muy distintos de mi desarrollo profesional, por lo que en su integración se privilegió más el recoger las exploraciones y reflexiones sobre el tema, que la redacción y coherencia de un hilo argumental y 2) los gráficos y tablas se utilizan como complemento del proceso de reflexión y no como ilustración gráfica de los textos.

PARTE I
FORMULACIONES Y EXPLORACIONES



Relatividad
M.C. Escher, 1953

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN: ENFOQUES Y TÉCNICAS

Actualmente en América Latina el debate académico y las experiencias prácticas sobre planificación y gestión públicas se centran en las modalidades: normativa, estratégica corporativa, estratégica situacional, prospectiva, comunicacional, gestión de la calidad, Balanced Scorecard y los métodos del análisis racional para un mundo problemático. *La normativa*, inicialmente calificada de «planificación del desarrollo», se utiliza desde los comienzos de los sistemas nacionales de planificación y fue impulsada en la región de manera decisiva por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), ambos organismos internacionales de las Naciones Unidas.¹

Mientras que los avances de la *planificación corporativa* han sido incorporados en las instituciones y empresas del Estado, en especial, por las organizaciones que pertenecen al sector productivo y cuyo comportamiento organizacional es similar al de una empresa privada.

En lo que respecta a la *concepción situacional*, ésta surge de la crítica a las rutinas de la planificación normativa (década de los setenta) y su introducción dentro de las prácticas de la administración pública se da en Venezuela a partir de 1984, como parte del proceso de Reforma del sistema nacional de planificación y del Estado. En correspondencia con los aportes teórico-metodológicos de esta concepción se elaboraron los lineamientos generales del Plan de la Nación para el período 1984-1988² y los veintitrés planes estatales respectivos.

¹ Cepal. *Introducción a las técnicas de programación del desarrollo*, Chile, Naciones Unidas, 1954. Naciones Unidas: *Planificación del desarrollo económico*, Nueva York, 1963.

² Cordiplan. *VII Plan de la Nación. 1984-1988. Lineamientos generales*, Venezuela, 1984.

Los desarrollos del *enfoque prospectivo* han sido utilizados básicamente para la construcción de escenarios en formas de trabajo no articuladas con el proceso de planificación estratégica. Esta situación se observa, en especial, en los estudios de las oficinas encargadas de la ciencia y la tecnología en la región.

El *enfoque comunicacional* es de los que ha generado más expectativas en el mundo académico, pero cuyos desarrollos operativos (ejemplo, el programa computacional coordinador) han tenido poca viabilidad al interior de nuestras organizaciones públicas. En este enfoque, los avances teóricos sobre el lenguaje proporcionan un excelente marco de referencia para entender las relaciones interactivas entre los actores.

La *gestión de la calidad* es el enfoque cuyo proceso de difusión ha sido uno de los más acelerados en la región. Este enfoque es utilizado por las empresas y organizaciones de vanguardia, en virtud de la importancia que se le atribuye en el éxito de los japoneses en los negocios.

El enfoque del *Cuadro de mando integral o Balanced Scorecard (BSC)* es utilizado en nuestro país por organizaciones como Petróleos de Venezuela (Pdvs), el Banco Central de Venezuela (BCV) y diversas empresas públicas y privadas, para la administración de las estrategias y seguimiento de la gestión administrativa. En la actualidad se dispone de diversos software que facilitan la utilización de las herramientas de esta metodología de manera automatizada.

La concepción del *análisis racional* para un mundo problemático, como conjunto de métodos para estructurar problemas en condiciones de complejidad, incertidumbre y conflicto, es promovida para su utilización en los organismos públicos, bajo las orientaciones del Ministerio de Planificación y Desarrollo. En especial, el enfoque de la escogencia estratégica a los fines de construir la agenda del decisor en atención a un mapa estratégico.

Antes de continuar, es oportuno advertir que los enfoques de planificación y gestión no se ejecutan en una situación concreta, de manera tan sistemática y formalizada como se contemplan en sus desarrollos teóricos y que, por lo general, en las prácticas concretas «coexisten» elementos de los distintos enfoques; así que sólo para efectos de distinguirlos, los vamos a trabajar en los planos teórico y operativo.

Los enfoques teóricos de planificación y gestión considerados pueden caracterizarse de la forma siguiente:

- a. La *concepción normativa* centra su atención en las propuestas prescriptivas y *normas* que, en términos de un sujeto –preferentemente el

Estado— que planifica al *sistema*, pueden promover la velocidad de crecimiento y corregir los desequilibrios funcionales de dicho sistema. Esta concepción se construye como método a partir de la integración operativa de técnicas de proyección de tendencias con técnicas de *programación* a mediano plazo. Para ello, se parte del principio de que dados unos fines, el problema es la selección de los medios en una realidad que se constituye por *sectores* y donde lo estratégico tiene que ver con las prácticas reales de gobierno. En tal sentido, utiliza la técnica de escenarios para determinar las disponibilidades económico-financieras requeridas por los programas sectoriales de inversión. Representantes de esta concepción son Ahumada,³ Ilpes⁴ y la Cepal.⁵

- b. La *concepción estratégico-corporativa* aborda el problema de la planificación intentando establecer un equilibrio dinámico entre recursos financieros, resultados y opciones estratégicas para las distintas áreas de la organización, bajo el supuesto de que la *corporación* está en interacción con un ambiente o *entorno* donde participan competidores. Así, la «situación» de la corporación se define por su posición en el ambiente donde se desenvuelve, dadas las fortalezas y debilidades que caracterizan a dicha organización. La determinación de la «situación» es la que posibilita la formulación de las *estrategias* y políticas que buscan resolver los problemas y enfrentar los desafíos corporativos. En esta concepción se establecen la utilización de la técnica de escenarios y el uso de juegos de corporaciones, como los mecanismos para afrontar la incertidumbre y evaluar las disponibilidades de recursos exigidos por la función de producción de la organización en distintas situaciones. Algunos de sus exponentes más destacados, entre otros, son Ackoff,⁶ Porter⁷ y Steiner.⁸

³ Ahumada J. «Teoría y programación del desarrollo económico», Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes), 1967. Ahumada J. y otros. *Problemas conceptuales y metodológicos de la programación de la salud*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS), 1965.

⁴ Ilpes. «Planificación para una nueva dinámica económica y social», Chile, Naciones Unidas, 1987.

⁵ Cepal. «Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo», Chile, 1972.

⁶ Ackoff, R. *A Concept of Corporate Planning*, John Wiley & Sons, 1970. Ackoff, R. *El arte de resolver problemas. Las fábulas de Ackoff*, México, Editorial Limusa, 1990.

⁷ Porter, M.E. *Competitive Strategy Thecnics for Analysing Industries and Competitors*. New York, Free Press, 1980.

⁸ Steiner, G.A. *Strategic Planning: What Every Manager Must Know*, New York, Free Press, 1979.

- c. La *concepción estratégico-situacional* parte del principio de que planifica quien gobierna e intenta construir una teoría de *las situaciones* que posibilite el captar la totalidad relevante para la acción de un actor, así como los *conflictos* entre oponentes cuando éstos confrontan sus planes en una realidad que se les constituye como tal sobre la base de *problemas*. Para esta modalidad de planificación, lo *estratégico* está referido a las formas de construirle viabilidad a proyectos que demandan de la participación de los múltiples recursos que contribuyen a la producción de los hechos sociales. Por lo que, las técnicas de simulación (escenarios, juegos, etc.) deben buscar formalizar, a escala, el proceso social real con el fin de facilitarle a un actor la escogencia de una trayectoria de situaciones o de proyectos. Las contribuciones teóricas más significativas de esta concepción han sido realizadas por Matus.⁹
- d. El *enfoque prospectivo* se caracteriza por precisar las estrategias de acción presentes a través de la exploración sobre los *futuros posibles* (futuribles). Concibe la planificación como una prospectiva normativa y utiliza la técnica de *escenarios* como la principal herramienta para hacer reflexiones en torno a conjuntos coherentes de hipótesis probables sobre las variables clave del sistema y sobre las posibles estrategias de los actores. La prospectiva exploratoria es utilizada como el marco de referencia para la generación y selección de las *estrategias* alternativas que requiere el diseño del plan de acciones. Las contribuciones teóricas más conocidas en el país de este enfoque son las hechas por Michel Godet.¹⁰
- e. El enfoque de la «*planificación comunicativa*» propone que la clave de la acción es el *lenguaje* y que, por tanto, el centro de la atención está en la creación de estructuras comunicativas o *redes conversacionales* que faciliten el entendimiento y el acuerdo para *una acción cooperativa*. Estas conversaciones se articulan por actos de habla, cada uno de los cuales tiene una forma pertinente de validación según sean una aserción, instrucción, compromiso, expresión o declaración.

⁹ Matus, C. *Planificación de situaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980. Matus, C. *Política, planificación y gobierno*, Washington, D.C., Naciones Unidas, 1987.

¹⁰ Godet, M. *Prospectiva y planificación estratégica*, España, SG Editores S.A., 1985.

En tal sentido, la planificación, como uso interactivo del lenguaje, está referida a la coordinación, seguimiento y evaluación de las conversaciones en que participan los actores. El fundamento teórico de este enfoque se encuentra en los trabajos de Searle,¹¹ Austin,¹² Habermas¹³ y Flores.¹⁴ Este último es quien más ha desarrollado, en el plano operacional, la idea de la planificación desde la dimensión del lenguaje.

- f. El *enfoque de la gestión para la calidad* plantea que es responsabilidad de todo gerente el mejoramiento incesante de los *procesos* que están bajo su responsabilidad. Lo cual implica el observar si el producto, servicio o proceso cumple con los *requisitos*, y hacer que el trabajo de los equipos de mejoramiento de procesos se base en un compromiso con los clientes y en la mejora de la calidad. Este enfoque establece como puntos estratégicos en la gestión: el aprender a escuchar al *cliente*, el optimizar la efectividad organizacional a través de la mejora incesante de los procesos, y el realinear la cultura organizacional, mediante la aplicación de una nueva *filosofía* de aprendizaje y dirección que fomenta la eliminación de los desperdicios en los procesos, la administración por procesos, la participación activa de los trabajadores en la toma de decisiones y la conformación de redes interactivas de trabajo. Los representantes más destacados de este enfoque son Deming,¹⁵ Juran¹⁶ y Crosby.¹⁷
- g. El enfoque del *Cuadro de mando integral o Balanced Scorecard (BSC)* es un sistema interactivo de control que facilita el mantener a la organización enfocada en su estrategia y promueve los procesos de aprendizaje y mejoramiento de la gerencia estratégica. El conjunto de las

¹¹ Austin, J.L. *Cómo hacer cosas con palabras*, España, Paidós, 1998.

¹² Searle, J. (1987). *La construcción de la realidad social*, España, Paidós, 1997.

¹³ Habermas, J. *Teoría de la acción comunicativa*, tomos I y II, México, Editorial Taurus, 2002.

¹⁴ Flores, F. y M. Graves. *The Linguistic Ontology of Organizations*, San Francisco, California, 1984.

¹⁵ Walton, M. *Cómo administrar con el Método Deming*, Colombia, Editorial Norma, 1988. Gitlow, H.S y S.J. Gitlow. *Cómo mejorar la calidad y la productividad con el Método Deming*, Colombia, Editorial Norma, 1987.

¹⁶ Juran, J.M. *Quality Control Handbook*, New York, McGraw Hill Book Company Inc.

¹⁷ Crosby, P. *Sistema de educación en calidad para el individuo*, USA, Philip Crosby Associates Inc., 1988.

herramientas de esta metodología permite traducir la visión de la organización en objetivos específicos y en un sistema de medición que facilita el seguimiento de las estrategias y de la gestión administrativa. La metodología del Balanced Scorecard fue desarrollada por Kaplan y Norton.¹⁸

- h. La concepción del *análisis racional* para un mundo problemático es un conjunto de métodos tales como: Análisis y desarrollo de opciones estratégicas (SODA), Metodología de sistemas blandos, Enfoque de escogencia estratégica, Análisis de robustez y Teoría del drama. Estos métodos¹⁹ se inscriben dentro de un nuevo paradigma de análisis de la investigación operativa, que se caracteriza, entre otros elementos, por: a) los problemas no se estructuran en términos de optimización y de un objetivo único, b) reducido requerimiento de datos e incorporación del juicio social, c) simplicidad y transparencia orientada a comprender el conflicto d) la población es un sujeto activo del proceso de investigación-acción, e) acepta la incertidumbre y considera el diseño de opciones para situaciones de final abierto.

En términos prácticos estos enfoques se plantean de manera muy distinta el proceso de planificación y gestión. En lo que sigue se sintetizan sus principales aspectos teóricos y operativos.²⁰

ENFOQUE NORMATIVO

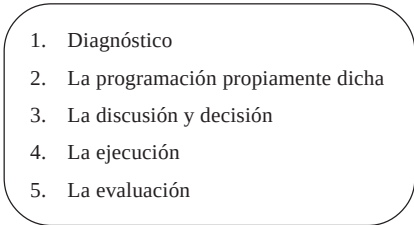
La planificación normativa centra su atención en cómo resolver los problemas de la elección de técnicas y de las prioridades entre objetivos, haciendo un uso eficiente de los recursos, en la toma de decisiones. Para enfrentar estos problemas estructura un método de programación sobre la base de una serie de principios, de los cuales se destacan, entre otros, los que siguen:

¹⁸ Kaplan, R. y D. Norton. «The Balanced Scorecard: Translating Strategy into action», USA, Harvard Business School Press, 1996.

¹⁹ La compilación y detalle de estos métodos se encuentran en: Rosenhead, J. y J. Mingers. *Análisis racional reestudiado para un mundo problemático*. Caracas, Instituto Venezolano de Planificación (Iveplan). Primera edición en español, 2004.

²⁰ En el segundo campo temático se presentan unas pautas sobre cómo diseñar una caja de herramientas con los instrumentos y técnicas que utilizan los enfoques de planificación.

- a. Dados los objetivos, el criterio debe ser minimizar la utilización de los recursos o, dados los recursos, deben maximizarse los objetivos.
- b. La normalización de los instrumentos y las metas de normalización es la forma de dar solución a los problemas de la elección de técnicas y al problema de las prioridades.
- c. La norma para determinar la asignación de recursos es la relación máxima de producto obtenido por unidad de recurso empleado, dadas las combinaciones apropiadas y posibles de recursos para obtener el producto.
- d. Un proceso de programación comprende las siguientes etapas:

- 
1. Diagnóstico
 2. La programación propiamente dicha
 3. La discusión y decisión
 4. La ejecución
 5. La evaluación

En términos funcionales, definido el sujeto que planifica y el objeto a planificar, el proceso de programación (cuadro 1 y figura 1), comienza con un análisis descriptivo (características, factores determinantes, etc.) y un pronóstico de la situación del sector (tendencia futura, pronóstico, proyección de recursos, etc.), los cuales proporcionan la información necesaria para definir los objetivos y metas que se buscarán alcanzar con los programas y para diseñar la política a seguir por las diversas estrategias en las áreas programáticas que integran al sector; previa identificación de las restricciones en las disponibilidades de recursos reales y financieros.

Para la conformación de los programas y proyectos se hace necesaria la normalización de los instrumentos y establecer las metas de normalización que permiten dar una solución efectiva al problema de la elección de técnicas y al problema de las prioridades. Elaborados los programas y proyectos se procede a su jerarquización, a la programación de las inversiones y a la aplicación de la técnica del presupuesto por programa. El proceso de

programación se recomienza con la evaluación del cumplimiento de las metas de los programas y con el seguimiento de los indicadores de comportamiento de la situación.

Cuadro 1
Enfoque normativo

Problema	Normas de conducta racional frente al problema	Condiciones para aplicar las normas de conducta	Proceso de operación
Objetivos múltiples y recursos escasos	1. Maximización si los recursos son dados	1. Respetto de los objetivos	1. Diagnóstico a. Descripción b. Explicación c. Evaluación
	2. Minimización si las metas son dadas	2. Respetto de los instrumentos	2. Programación 1. Prioridades de los objetivos 2. Selección de instrumentos 3. Discusión y decisión 4. Ejecución 5. Evaluación

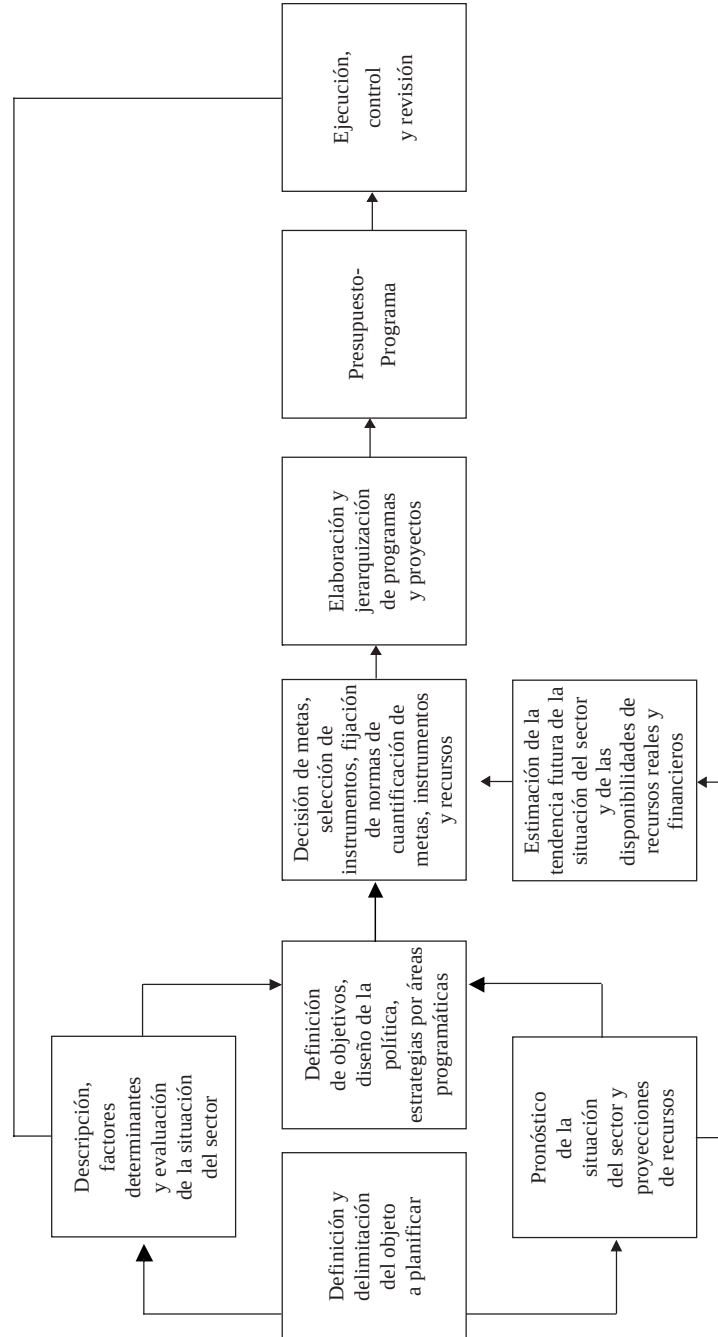
Fuente: Ahumada, J.

ENFOQUE ESTRATÉGICO CORPORATIVO

La Planificación corporativa busca a través de la formulación y funcionamiento del plan estratégico, integrar de manera sistemática la eficacia en la toma de decisiones con la optimización en la eficiencia organizacional. Para ello fundamenta el proceso de elaboración metodológica de los planes sobre los siguientes supuestos teóricos y premisas básicas:

- a. Las organizaciones se consideran sistemas sociotécnicos, abiertos y complejos en búsqueda de su supervivencia y permanencia en el tiempo.
- b. Una organización para ser viable, debe disponer de una estructura que le permita adaptarse y responder a los cambios en el medio ambiente interno y externo.

Figura 1
Proceso metodológico

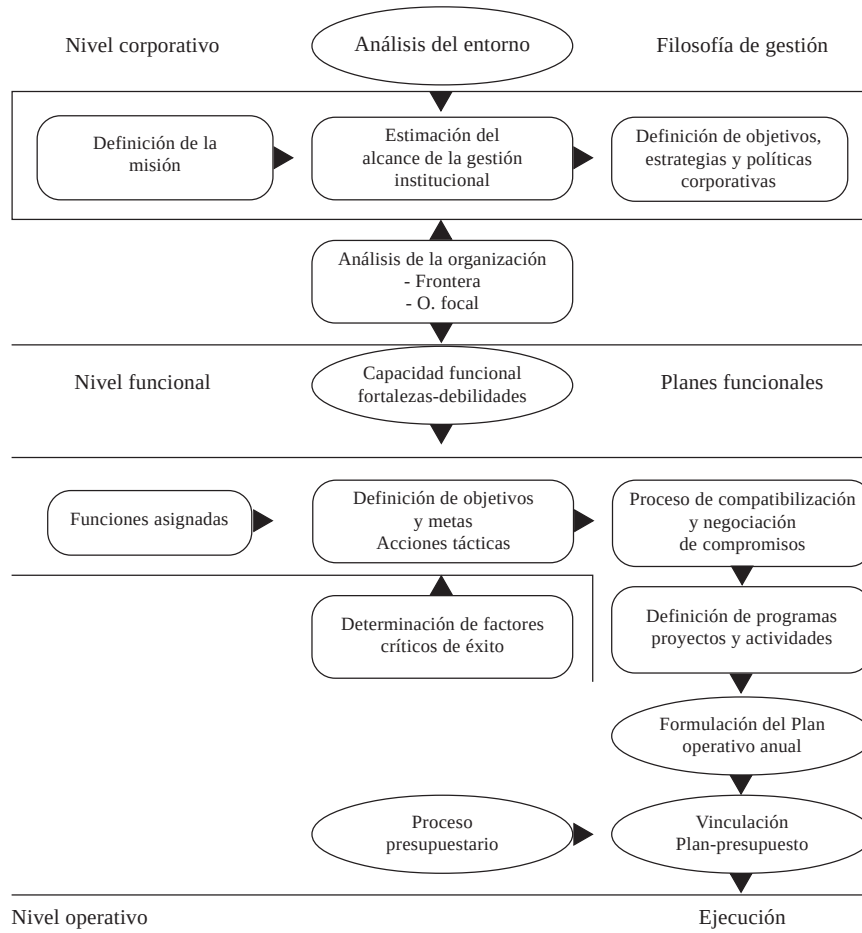


- c. La eficiencia de una organización depende de la interrelación entre los subsistemas que la integran (el técnico, el psicosocial, el administrativo, etc.) y de la forma en que transforma los insumos del medio ambiente en productos.
- d. En el subsistema administrativo de una organización se pueden distinguir tres niveles: el estratégico, encargado del diseño de la filosofía de gestión; el coordinador, responsable de la gerencia de las actividades y el nivel operativo, cuyo objetivo es ejecutar el programa de actividades.
- e. El programa es el instrumento que operacionaliza y da coherencia a las actividades que se desarrollan para concretar el plan estratégico corporativo.

El proceso metodológico para la formulación del plan estratégico corporativo (figuras 2 y 3), comienza con la definición de los propósitos fundamentales y de la razón de ser de la organización, inmediatamente se realiza la identificación, análisis y definición de los problemas (factores críticos a enfrentar) y demandas prioritarias a satisfacer, teniendo en consideración el análisis del entorno (oportunidades y amenazas que expresan los tópicos estratégicos de atención) y el análisis de la organización (fortalezas y debilidades que determinan su capacidad de respuesta). Estos análisis proporcionan la información necesaria para establecer: cuál es la dirección que debe seguir la gestión (directrices, estrategias y objetivos corporativos) y cuáles son las orientaciones que deben guiar la toma de decisiones (políticas institucionales). Establecida la filosofía de la gestión, se diseñan los programas de actividades que integran los planes funcionales y operativos y se efectúa su vinculación con el presupuesto por programa. La evaluación del plan se hace en función de los niveles de planificación:

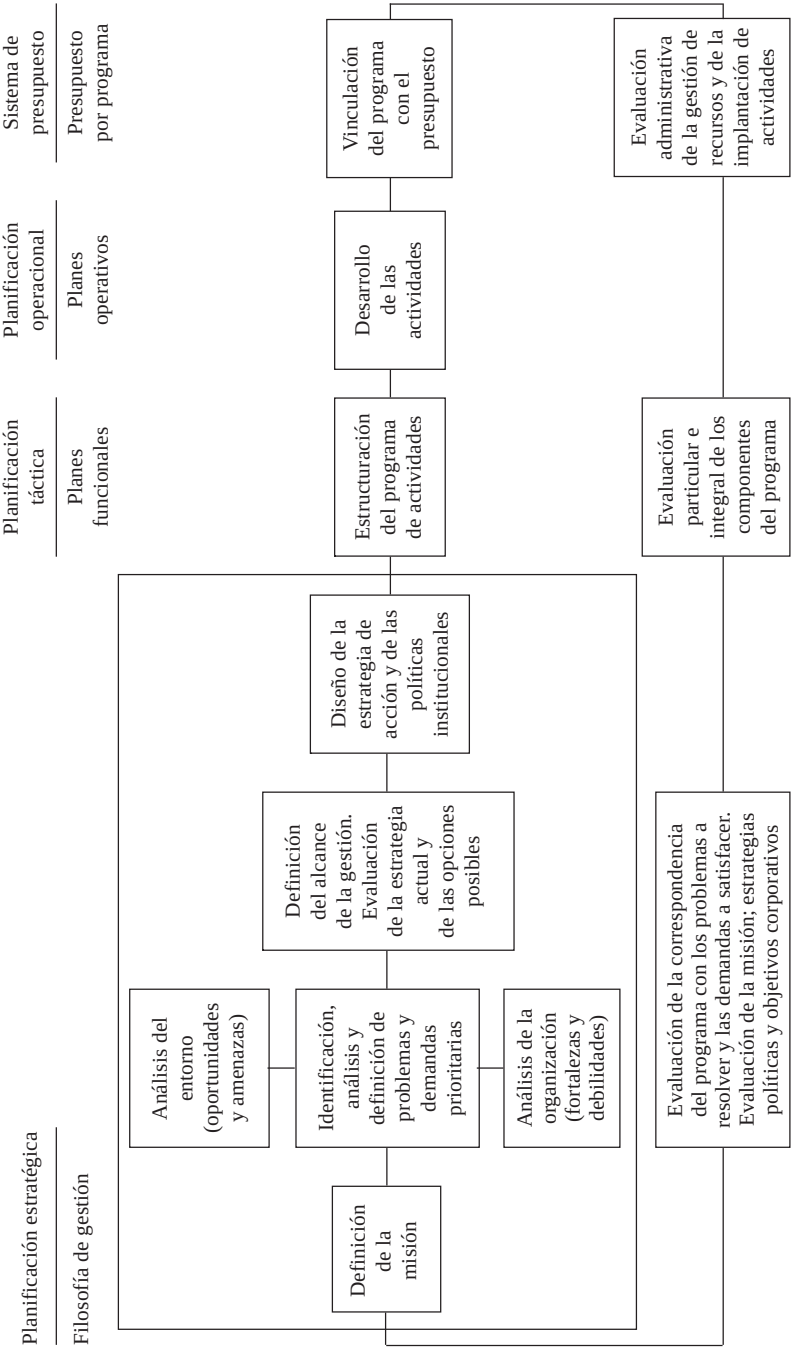
1. Nivel estratégico: Evaluación de la filosofía de gestión y de la pertinencia de los programas
2. Nivel táctico: Evaluación particular e integral de los componentes de los programas y de las tácticas implantadas
3. Nivel operativo: Evaluación administrativa de la gestión de los recursos y de la implantación de actividades

Figura 2
Enfoque corporativo
Síntesis del proceso metodológico



Fuente: Iveplan.

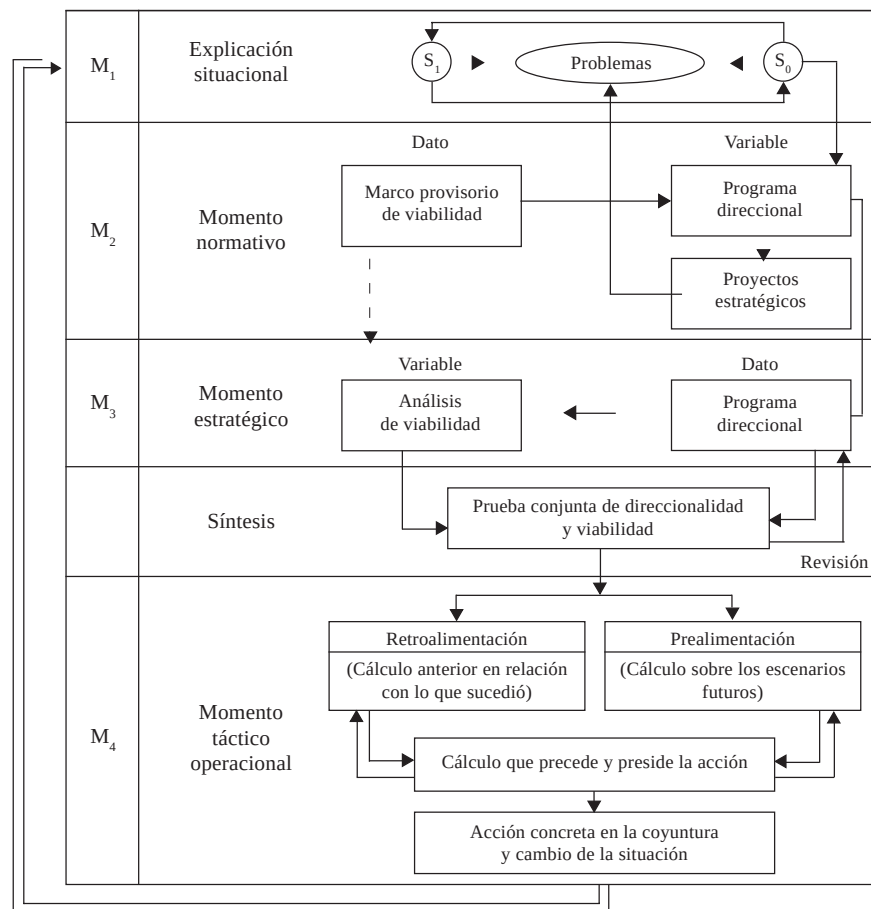
Figura 3
Planificación estratégica corporativa



ENFOQUE ESTRATÉGICO-SITUACIONAL

Para lograr una visión de conjunto sobre la forma como se articulan los instrumentos que buscan operativizar la propuesta teórica de la planificación estratégica situacional (figura 4) y convertirla en un método práctico cuyo centro sea «el cálculo que precede y preside la acción en la coyuntura»,²¹ se sintetizan tales relaciones en un diagrama (figura 5).

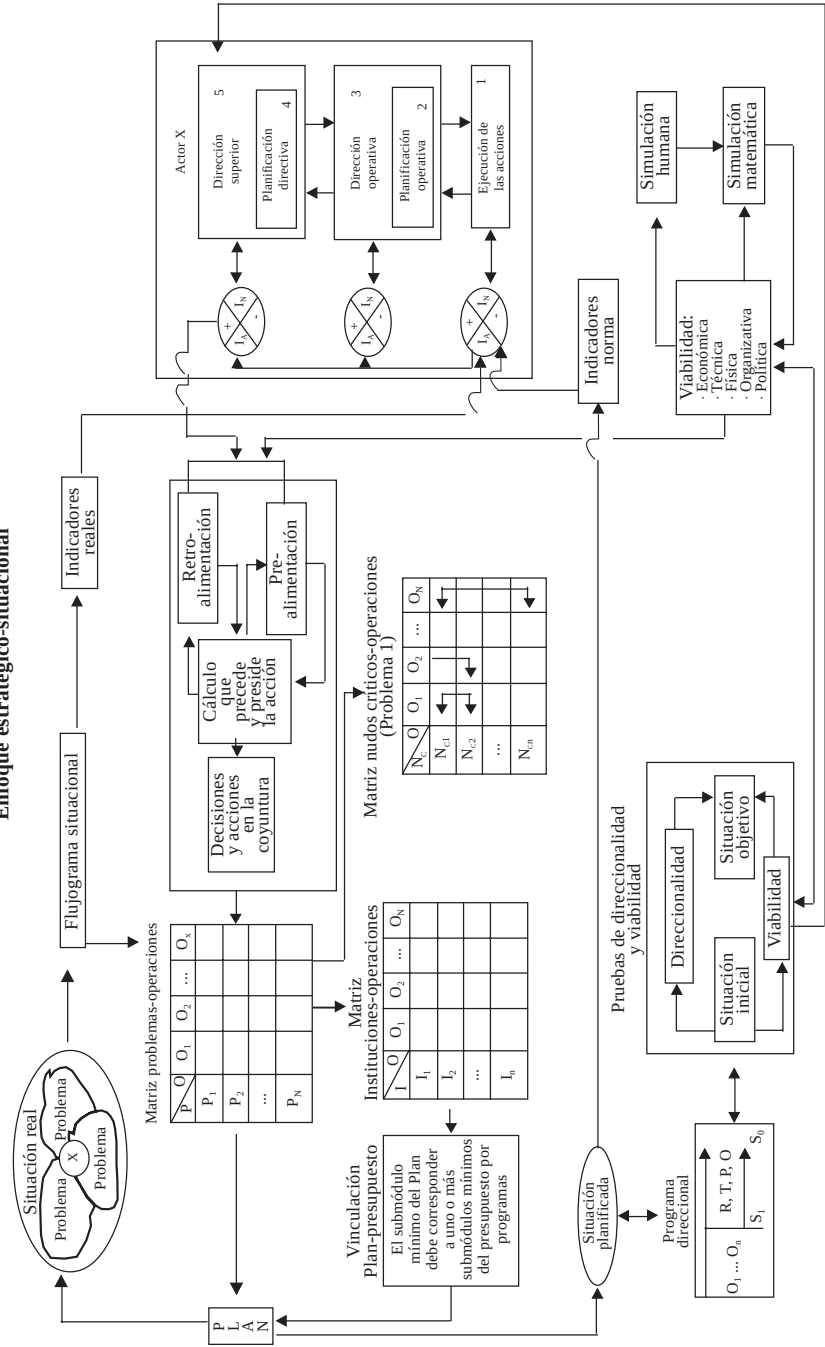
Figura 4
Enfoque estratégico-situacional
Articulación de los momentos



Fuente: Iveplan.

²¹ Matus, C. «La planificación 25 años después», Caracas, Iveplan, 1984, p. 48.

Figura 5
Enfoque estratégico-situacional



Bajo esta perspectiva, un actor «X» inmerso en la realidad define su situación, dándole una explicación autorreferencial a los problemas relevantes para su acción concreta. Esta se expresa en flujogramas como redes sistémico-causales de nudos explicativos, con el fin de detectar los nudos críticos donde se aplicarán las operaciones facilitadoras del cambio de la situación inicial hacia la situación diseñada. Esto permite que el plan se estructure como una matriz problemas-operaciones cuya construcción hace necesario, para conformar el programa direccional, compatibilizar los problemas del plan y las operaciones diseñadas para atacar cada problema, las operaciones con los nudos críticos de cada problema (matriz nudos críticos-operaciones) y las responsabilidades administrativas en la ejecución de las operaciones (matriz operaciones-instituciones). El objetivo que se busca con estos procedimientos es evitar los efectos contradictorios en la asignación de los recursos, garantizar la aplicación de los recursos de manera coordinada y lograr que las categorías del plan correspondan con las del presupuesto por programas del sector público (matriz de articulación plan-presupuesto).

En el diseño del programa direccional, entendido como la relación de transformación (T) que potencia el cambio de la situación inicial (Si) a la situación objetivo (So) por la aplicación de determinados proyectos estratégicos (P1...Pn), agregación de operaciones (O1...On), deben ser analizadas las trayectorias posibles que conducen hacia distintas situaciones objetivos en un marco dado de viabilidad, sujeto a las restricciones de recursos (R), tiempo (T), probabilidad (P) y orden (O). Establecida la direccionalidad, se requiere hacer los análisis de viabilidades política, económica y organizativo-institucional de cada trayectoria de este programa. De no ser viable ninguna de estas trayectorias, se revisa el programa direccional hasta alcanzar un diseño normativo coherente y factible en lo estratégico.

Estos procedimientos establecen su relación de coherencia a través de la articulación de la simulación matemática (trata con los procesos repetitivos o comportamientos) y la simulación humana (trata con el cálculo creativo e interactivo con oponentes), para hacer «el cálculo que precede y preside la acción en la coyuntura».

La planificación situacional se sustenta en un modelo de organización viable²² que articula la planificación directiva con la planificación

²² Para comprender el Modelo de sistema viable se recomienda ver: Una visión panorámica de métodos relacionados: el Modelo de sistema viable, la Dinámica de sistemas y el análisis de

operacional y establece una sala de situaciones, que representa el cerebro de todos los procesos de gobierno en el sistema de planificación. Esta «máquina de decisiones» se alimenta a través de indicadores –reductores de variedad– que dan cuenta de la situación en la coyuntura, de los proyectos en ejecución y comunican a los mecanismos de seguimiento y control en la estructura jerárquica del sistema de planificación.

ENFOQUE PROSPECTIVO

El enfoque prospectivo establece su relación de complementariedad con la planificación en el proceso de diseño y evaluación de las estrategias. Las fases que se consideran para avanzar desde la prospectiva (figura 6) hacia la planificación son:

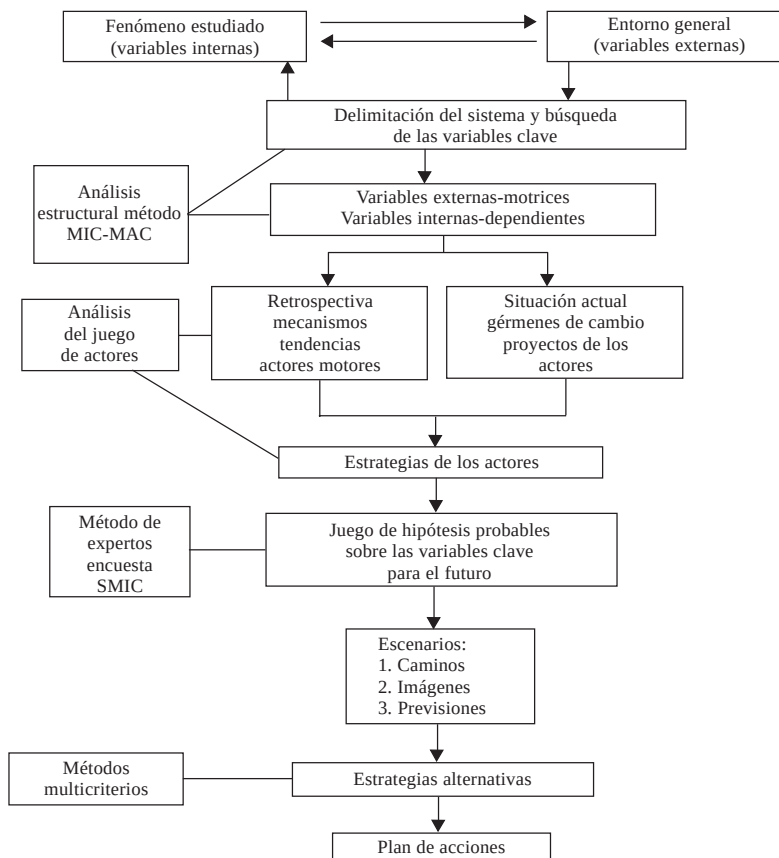
- a. Identificar las variables clave del sistema.
- b. Determinar los actores relevantes a partir de las variables clave.
- c. Describir la evolución del sistema en función de conjuntos coherentes de hipótesis probables, escenarios, sobre el comportamiento de las variables clave y de los actores.
- d. Establecer las previsiones por escenarios.
- e. Determinar las estrategias posibles.
- f. Diseñar el plan de acción.

Para operacionalizar estas fases se utiliza una serie de herramientas que se integran como parte del método de escenarios, entre las cuales destacan:

- a. Las técnicas de análisis estructural para identificar las variables clave del sistema.
- b. El método de juego de actores para comprender sus comportamientos y analizar las estrategias en el sistema (figura 7).

decisiones. En: Rosenhead, J. y J. Mingers. *Análisis racional reestudiado para un mundo problemático*. Caracas, Instituto Venezolano de Planificación (Iveplan). Primera edición en español, 2004.

Figura 6
El método de escenarios



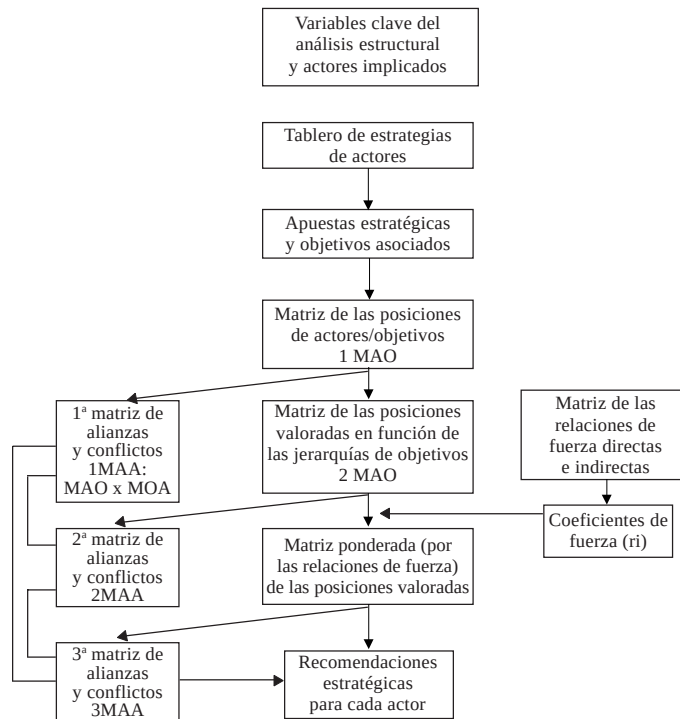
Fuente: Godet, M.

- c. Los métodos de expertos para cubrir el área de incertidumbre.
- d. Los métodos multicriterios para decidir entre opciones posibles.

Este enfoque contempla, como parte de su lógica de trabajo, la idea de que «si la reflexión estratégica debe preceder a la acción, también debe conducir a ella».²³

²³ Godet, M. *Op. cit.*, p. 199.

Figura 7
Análisis de las estrategias de los actores



Fuente: Godet, M.

ENFOQUE COMUNICACIONAL

El planteamiento central de este enfoque establece que «ejecutamos acciones cuando nos expresamos» y que las conversaciones dan cuenta de la relación interactiva entre los actores. Sus proposiciones operativas apuntan hacia que:

- Un plan para ser eficaz debe proporcionar una estructura de comunicación y conversación.
- Una conversación es una estructura conformada por actos de habla.
- Un acto de habla tiene un contenido propositivo y una fuerza ilocutiva.

El contenido propósito se refiere a los hechos perceptibles; mientras que la fuerza ilocutiva determina el sentido del contenido proposicional.

- d. Un acto de habla, uso interactivo del lenguaje, se valida de acuerdo con su fuerza ilocutiva. Ejemplo «yo realizaré XXX», es un compromiso de acción (fuerza ilocutiva), cuyo criterio de validación es su cumplimiento. En cambio, si la expresión fuera «yo afirmo XXX», su criterio de validación es la verdad.

En consecuencia, las conversaciones que conforman a los planes de acción pueden «contabilizarse» y coordinarse mediante su clasificación en un reducido número de actos de habla.

ENFOQUE DE CALIDAD DE LA GESTIÓN

En este enfoque podemos identificar dos niveles de trabajo: la cultura y los procesos. En el primero se intenta provocar una «revolución cultural» a través de un cambio en la filosofía de gestión que enfrente las «enfermedades» de la actual forma de administración y dirección de las organizaciones. En el segundo se intenta eliminar el desperdicio en los procesos y cumplir con los requisitos. A su vez, en este último nivel de trabajo, se pueden identificar tres dimensiones:

1. La planificación de la calidad en función de las necesidades del cliente.
2. El control de calidad u observación estadística de los procesos.
3. La mejora de la calidad a partir del diseño de proyectos que permitan enfrentar los problemas detectados (cuadro 2).

Cuadro 2
La gestión para la calidad

Planificación de la calidad	Control de calidad	Mejora de la calidad
· Determinar quiénes son los clientes	· Evaluar el comportamiento real del producto	· Establecer la infraestructura
· Determinar necesidades de los clientes	· Comparar el comportamiento real con los objetivos del producto	· Identificar los proyectos de la mejora
· Desarrollar las características del producto, que respondan a las necesidades de los clientes	· Actuar sobre la diferencia	· Establecer equipos para los proyectos
· Desarrollar procesos capaces de producir las características del producto		· Proporcionar recursos a los equipos; formación y motivación para:
· Transferir los planes a las fuerzas operativas		· Diagnosticar las causas
		· Fomentar los remedios
		· Establecer controles para conservar los beneficios

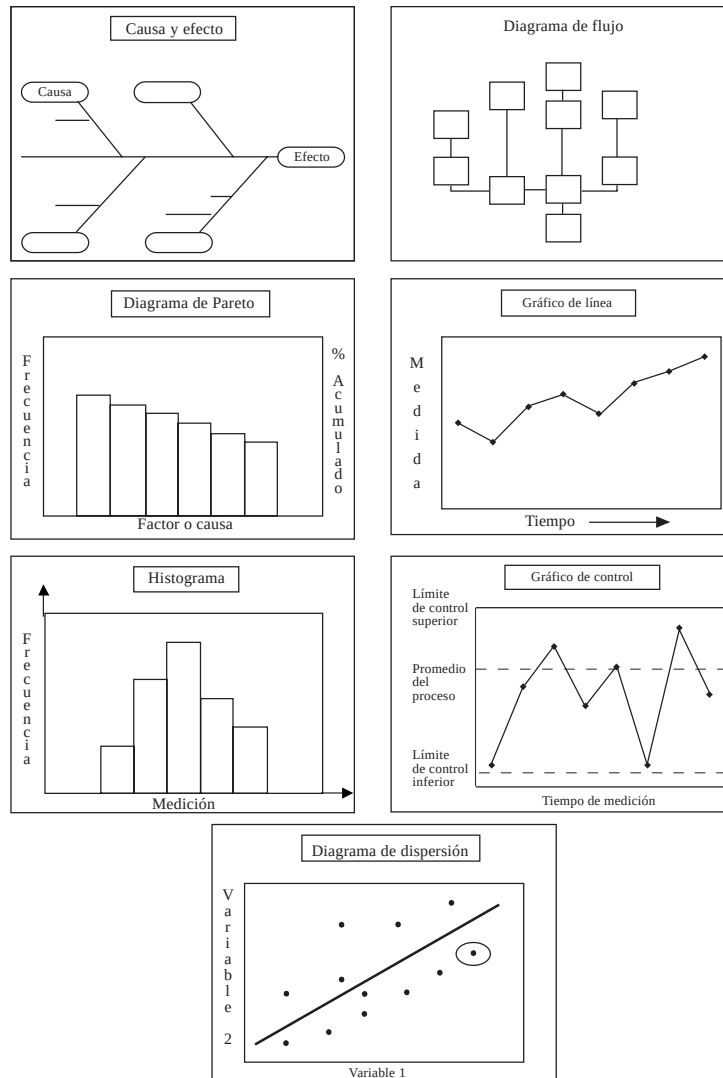
Fuente: Juran, J.

Para el mejoramiento continuo de los procesos se establecen los siguientes pasos:

- Definir el proceso o secuencia de actividades como resultado de las cuales, los insumos se transforman en producto.
- Identificar las características específicas y mensurables de la calidad del proceso.
- Mantener el proceso bajo observación y control. Identificar las variaciones que obedecen a causas comunes o predecibles y las que se deben a causas especiales o impredecibles.
- Mejorar sistemáticamente el proceso. Utilizar las herramientas del control de calidad: lista de chequeo, diagrama de proceso, diagrama de dispersión, diagrama de Pareto, diagrama causa-efecto, histograma de frecuencia y gráficos de corrida y control (figura 8).

La gestión para la calidad se articula de manera dinámica en una espiral de mejoramiento continuo: el planificar, el hacer, el verificar y el actuar (ciclo de Shewhart).²⁴

Figura 8
Herramientas



Fuente: Walton, M.

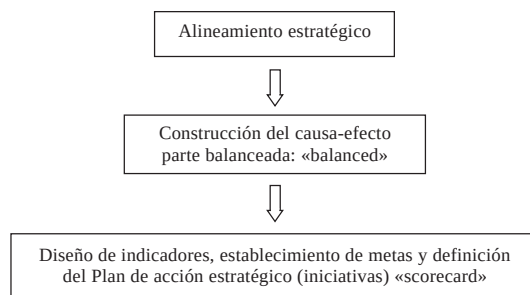
²⁴ Ver: Walton, M. *Op. cit.*, p. 95.

ENFOQUE DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL

La metodología del Balanced Scorecard (BSC) desarrollada por Kaplan y Norton²⁵ es utilizada en el país por diversas organizaciones y empresas públicas y privadas. Las herramientas de esta metodología permiten traducir la estrategia de la organización a la acción y gestionar su implantación.

A los efectos de presentar los aspectos centrales de esta metodología utilizaremos el esquema elaborado por Pdvsa sobre el Sistema Balanceado de Indicadores-SBI (Balanced Scorecard),²⁶ los materiales didácticos utilizados en su universidad corporativa²⁷ y la bibliografía específica sobre el tema.²⁸ El desarrollo de esta metodología implica tres fases: 1) alineamiento estratégico, 2) construcción del causa-efecto y 3) diseño de indicadores, establecimiento de metas y plan de acción.

Figura 9
Metodología



En la primera fase se busca alinear los recursos y energías de la organización con su estrategia. Por ello, lo crucial es fijar el marco estratégico en función de la visión, los retos y oportunidades, como un punto de vista compartido del negocio que facilita la comprensión sobre los alcances del éxito esperado por la organización. La importancia de la alineación estratégica se inscribe dentro de los cuatro componentes que integran al Balanced Scorecard, a saber:

²⁵ Kaplan, R. y D. Norton. *Op. cit.*

²⁶ Pdvsa. «Sistema Balanceado de Indicadores (SBI)». Disponible en <http://www.Intranet.ey.pdvsa.com/ey/bsc/bsc.html>.

²⁷ Centro Internacional de Educación y Desarrollo (CIED). Pdvsa.

²⁸ Kaplan, R. y D. Norton. *Op. cit.*

- *Desarrollo.* Traducir la visión y estrategias a objetivos y medidas.
- *Integración.* Articular las áreas de la organización a través de objetivos en cascada, conversaciones estratégicas y sistemas de compensación.
- *Retroalimentación y aprendizaje.* Probar la teoría de la estrategia para actuar.
- *Planificación.* Ajustar el desempeño al diseño de indicadores e iniciativas y a la distribución de recursos.

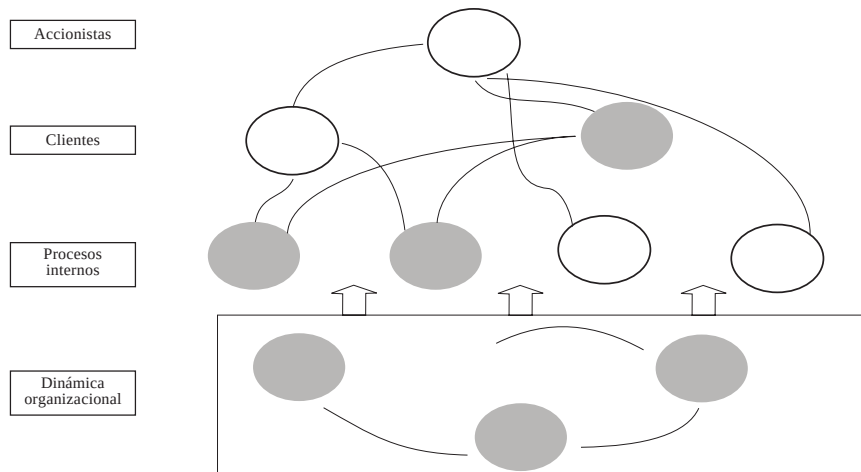
En la segunda fase, referida a la construcción del causa-efecto, la metodología del BSC analiza la estrategia desde cuatro perspectivas:

- *Financiera.* ¿Cómo debemos ser percibidos por nuestros accionistas en términos de rentabilidad, crecimiento, valor a los accionistas?
- *Clientes.* ¿Cómo debemos ser percibidos por nuestros clientes en términos de precios, servicio, calidad, compromiso social?
- *Procesos internos.* ¿Qué procesos debemos ejecutar de manera excelente para satisfacer a nuestros clientes en términos de tiempo de respuestas, productividad, relación costo-beneficio?
- *Dinámica organizacional.* ¿Cómo podemos mantener una actitud para cambiar y mejorar en la organización en términos de innovación, aprendizaje continuo y activos intelectuales que permita alcanzar nuestra visión?

La causa-efecto es la herramienta que permite la gestión y la operacionalización de la estrategia. Los pasos para el desarrollo de un causa-efecto, son: a) establecer los objetivos estratégicos, 2) revisar los retos y oportunidades del negocio, 3) descomponer los objetivos estratégicos en objetivos específicos y agruparlos de acuerdo con las cuatro perspectivas, 4) diagramar el causa-efecto o mapa estratégico.²⁹ De esta manera, cada objetivo específico debe ser parte de una cadena de causa y efecto, que expresa la estrategia.

²⁹ Kaplan, R. y D. Norton. *El mapa estratégico*, Barcelona, España, Ediciones Gestión, 2004.

Figura 10
Causa-efecto



En la tercera y última fase, los esfuerzos se concentran en establecer para los objetivos de cada perspectiva, los indicadores de resultado (resultado de desempeño al final de un periodo), las metas de corto, mediano y largo plazos para cada indicador de resultado, las iniciativas para lograr las metas de manera efectiva y eficiente, y los indicadores guía (indicadores de procesos, actividades, etc.) que miden si las iniciativas conducen hacia la meta deseada.

El BSC facilita el generar aprendizaje organizacional porque combina un ciclo de aprendizaje estratégico con un ciclo de control operativo. El primero facilita el actualizar la estrategia mediante la revisión de la causa-efecto y el ajuste de la matriz perspectivas-objetivos e indicadores, y el segundo el evaluar el desempeño en el ámbito de iniciativas y programas con el propósito de redistribuir las prioridades y recursos.

La utilización de la tecnología de la información ha permitido el desarrollo de tableros de control del Balanced Scorecard diseñados para los decisores bajo la filosofía de los cuadros de mando integral, entendidos estos últimos como sistemas automatizados para la administración, evaluación y seguimiento de las estrategias y de la gestión administrativa.

Figura 11
Ciclos de aprendizaje

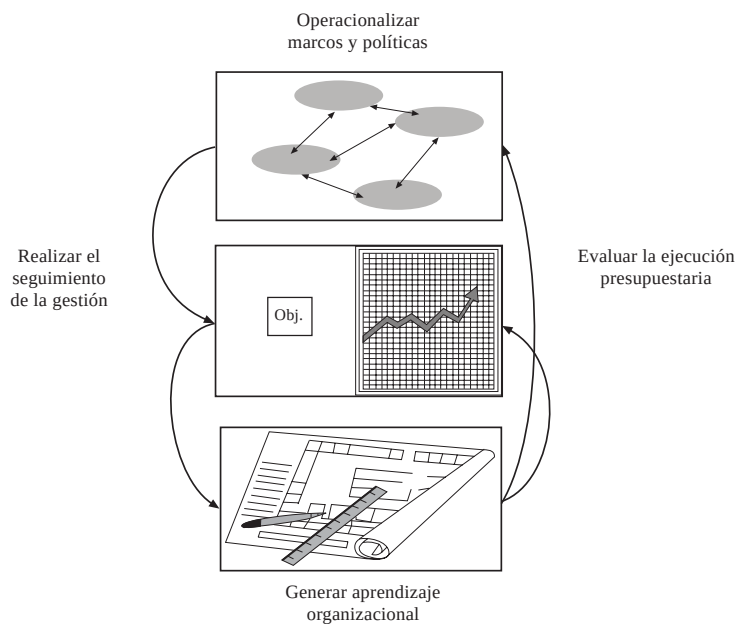
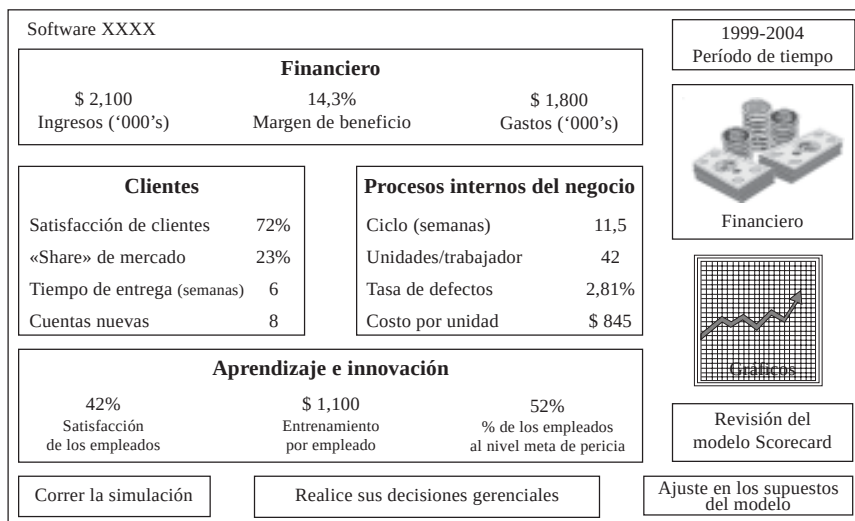


Figura 12
Panel de control del Balanced Scorecard



Fuente: Pdvsa.

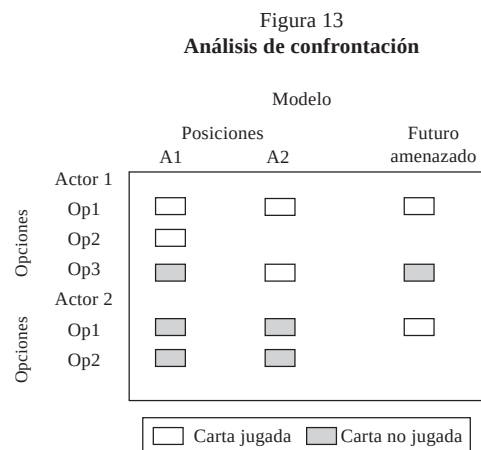
ENFOQUE DEL ANÁLISIS RACIONAL PARA UN MUNDO PROBLEMÁTICO

En atención a la variedad de métodos que integra este enfoque presentaremos sólo los aspectos centrales de uno de ellos: la Teoría del drama, y en el trabajo referido a un Sistema de entrenamiento en toma de decisiones para dirigentes y en los ejemplos de la caja de herramientas, se puede encontrar una combinación bastante amplia y flexible de estos y otros métodos realizada con el propósito de facilitar los procesos de formación sobre cómo se utilizan en la práctica.

La Teoría del drama es un método que permite modelar una situación de confrontación y analizar las posibles estrategias de resolución potencial. Para lo cual considera cada marco subjetivo en términos de:

- *Actores*: definidos por sus posiciones y límites.
- *Opciones*: oportunidades de acción para cada actor.
- *Utilitarios*: valor de futuros posibles para cada actor.

En este proceso utiliza un tablero de cartas (figura 13) que busca sistematizar la interacción entre los actores y en el cual se utilizan las columnas para el registro de las posiciones de los actores y del futuro comprometido de no llegarse a un acuerdo. En las filas se registran las distintas opciones de cada actor.

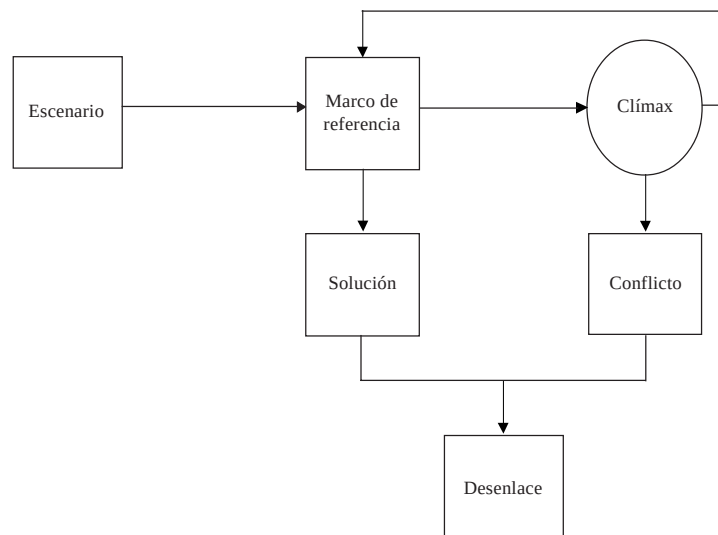


Fuente: Bennett, P. y otros.

La Teoría del drama considera un modelo de seis etapas para la resolución de las diferencias (figura 14):

- El *escenario* donde serán colocados los problemas a resolver por los actores.
- El *marco de referencia* del problema que contiene los elementos compartidos y percepciones diferenciadoras de los actores.
- La *solución*, la cual expresa un acuerdo compartido entre los actores.
- El *clímax*, que es la manifestación de las diferencias profundas entre los actores por sus emociones.
- El *conflicto*, cuando los actores preparan las acciones a adoptar unilateralmente; y
- El *desenlace*, que se refiere al momento cuando se implementan las acciones por acuerdo o conflicto.

Figura 14
Teoría del drama
Modelo de resolución



Fuente: Villegas, N.P.

Es una teoría construida sobre los dilemas de selección que afrontan los personajes en cada momento específico del drama y a cada dilema están asociadas estrategias de resolución potencial. Para ello reconoce seis tipos de dilema que un actor puede enfrentar en un drama, a saber: de la cooperación, de la verdad, de la disuasión, del incentivo, de la amenaza y de posición.

Cada uno de éstos se define de forma precisa, por ejemplo:

Dilema de disuasión:

A prefiere el «futuro amenazante» a la posición de *B*.

Estrategia de resolución potencial: Un actor *B* enfrentado a un dilema de disuasión debe fortalecer su posición alternativa eligiendo otra nueva o tratando de incidir en las emociones de *A*, haciéndole ver las consecuencias del «futuro amenazante».

Para la resolución de un drama se plantean varios teoremas, de los cuales destaca el Teorema del estado final, éste se expresa de la siguiente forma:

- Si los dilemas de cooperación, disuasión e incentivos no están presentes para ningún actor, ellos deben compartir una misma posición de equilibrio.

REFLEXIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

Como resultado de la revisión de los enfoques de planificación y gestión, en el capítulo anterior, y de colocar ésta en el contexto de la utilidad de dichos enfoques para estructurar la acción de los organismos públicos, a continuación presentaremos algunas reflexiones y lecciones aprendidas:

- Que a pesar de los avances en la planificación y gestión pública en el país existen escasas referencias escritas que recojan las formas sobre cómo efectivamente se desarrollan las prácticas formales e informales de planificación y gestión en organizaciones concretas.
- Que la planificación y gestión de un sector o de una organización guardan relación con el estilo predominante de planificación y gestión que se realiza en una sociedad.

- Que existe una estrecha relación entre planificación, gestión y gobierno. La capacidad de gobierno nos enfrenta a las características y diseño del modelo de gestión; la acción de gobierno con el estilo y enfoque de planificación y la dirección del cambio a los sistemas complejos.
- Que hay la necesidad de precisar las relaciones estructurales de determinación y de condicionamiento que se establecen entre la modalidad organizativa, los enfoques y métodos utilizados y los propósitos de la organización.³⁰
- Que la cultura estratégica³¹ de una organización debe articular en un todo cohesionado y dinámico: la anticipación como forma de enfrentar la incertidumbre en los sistemas complejos (prospectiva), la acción como cálculo interactivo y voluntad estratégica que tiene en cuenta el cuadro de alianzas y conflictos internos y externos (planificación y gerencia por operaciones), la apropiación de los valores compartidos y del proyecto común para movilizar y localizar la atención del colectivo (visión, filosofía de gestión y comunicación) y el alineamiento introspectivo de la organización para garantizar su correspondencia con los cambios en su entorno (posicionamiento cultural y calidad de procesos).
- Que la planificación es uno de los componentes de un modelo de gestión y lo estratégico es una resultante de la interacción de los módulos que puede integrar a dicho modelo.
- Que el entender a la organización como un sistema obliga a optar por el pluralismo, la complementariedad y la integración flexible de los enfoques y técnicas.
- Que debe prestarse mayor atención en la utilización de los instrumentos a las perspectivas globales y sistémicas, al análisis de las demandas de los beneficiarios y de las estrategias de los actores, y al lenguaje como dimensión de coordinación de las acciones.

³⁰ Giordani, J., C. Matus, M. Testa y L. Yero. «La planificación posible en la prospectiva sociopolítica de América Latina». Ponencia presentada en el XIII Congreso interamericano de planificación, Venezuela, 1980.

³¹ Godet, M. *Op. cit.*, pp. 15-20.

LA TEORÍA Y MÉTODO DE LA PLANIFICACIÓN EN LOS PLANES DE LA NACIÓN

LA PLANIFICACIÓN SITUACIONAL Y EL VII PLAN DE LA NACIÓN

El VII Plan de la Nación de Venezuela³² es el producto de los primeros avances sustentados en la metodología de la planificación situacional. Es oportuno recordar que los primeros seis Planes de la Nación fueron elaborados en correspondencia con los principios y prácticas de la planificación normativa. Los factores más relevantes que influyeron para que la administración del presidente Jaime Lusinchi adoptara el enfoque de la planificación estratégica situacional fueron:³³

- a. Cuestionamiento de la utilidad técnica del plan-libro y de las técnicas de proyección macroeconómica de final cerrado y cierto, a raíz de las experiencias del V y VI Planes de la Nación, los cuales perdieron vigencia al poco tiempo de ser formulados como consecuencia de la dificultad que se presentaba al no poder adaptar los planes a los cambios en el comportamiento del mercado petrolero mundial; y
- b. El desafío que representaba para la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, Cordiplan, al participar en los graves problemas que confrontó la economía nacional a partir de 1981. Esto establecía ciertas necesidades metodológicas e instrumentales para sustentar la intervención de Cordiplan en los problemas coyunturales, ejemplo: la necesidad de desarrollar diagnósticos causales y dinámicos sobre los problemas sociales, así como

³² Cordiplan. *Op. cit.*

³³ Cordiplan. «Experiencias recientes de planificación y políticas públicas», X Reunión de la mesa directiva del Consejo regional de planificación, Venezuela, Ilpes.

mecanismos para el seguimiento y control de los programas y proyectos en la coyuntura.

Los esfuerzos por fortalecer y modernizar el Sistema de planificación nacional se iniciaron paralelamente en el nivel teórico-conceptual y metodológico-operacional (cuadro 3).

Cuadro 3
Fortalecimiento y modernización del sistema nacional de planificación

Niveles	Líneas de acción	Alcance
Teórico-conceptual	Introducción de los fundamentos teóricos del enfoque de planificación estratégico-institucional	Cambiar las bases teóricas de las prácticas formales de planificación
Metodológico	Innovación en los métodos de planificación, usando los instrumentos y técnicas propuestos por el enfoque estratégico-situacional	Vincular planificación y gestión de gobierno
Operacional	Adiestrar al personal que participará en la reforma del sistema de planificación	Fortalecer la capacidad de planificación del personal entrenado en las ciencias y técnicas de gobierno

Como un resultado de este esfuerzo de reforma fueron preparados los lineamientos estratégicos del VII Plan de la Nación y los veintitrés planes estatales respectivos. Al mismo tiempo, fue desarrollado un programa masivo de entrenamiento en el área de la planificación estratégica situacional, cuyo objetivo era la formación de multiplicadores.

Para la consolidación del nuevo sistema de planificación fue creada la Escuela de ciencias y técnicas de gobierno, como un centro de estudios de alto nivel en planificación, encargada de formar a los tecno-políticos que demandaba el despliegue de una estrategia radical y selectiva de reforma del Sistema nacional de planificación.

EL MÉTODO Y LOS INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN SITUACIONAL

El enfoque de la planificación estratégica situacional fue desarrollado en el capítulo anterior: «Planificación y gestión: Enfoques y técnicas»,

donde se describen su método e instrumentos. En tal sentido, se recomienda su revisión y con el fin de complementar lo expuesto, sólo haremos algunas precisiones sobre el modelo de organización que requiere este enfoque. Es importante tener presente que integra una gran cantidad de avances logrados en otros campos.

ORGANIZACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL

La planificación estratégica situacional define una estructura organizativa que se configura sobre la base de cinco niveles:

1. Subsistema de operaciones
2. Subsistema de control
3. Subsistema de dirección operacional
4. Subsistema de planificación directiva
5. Subsistema de dirección superior

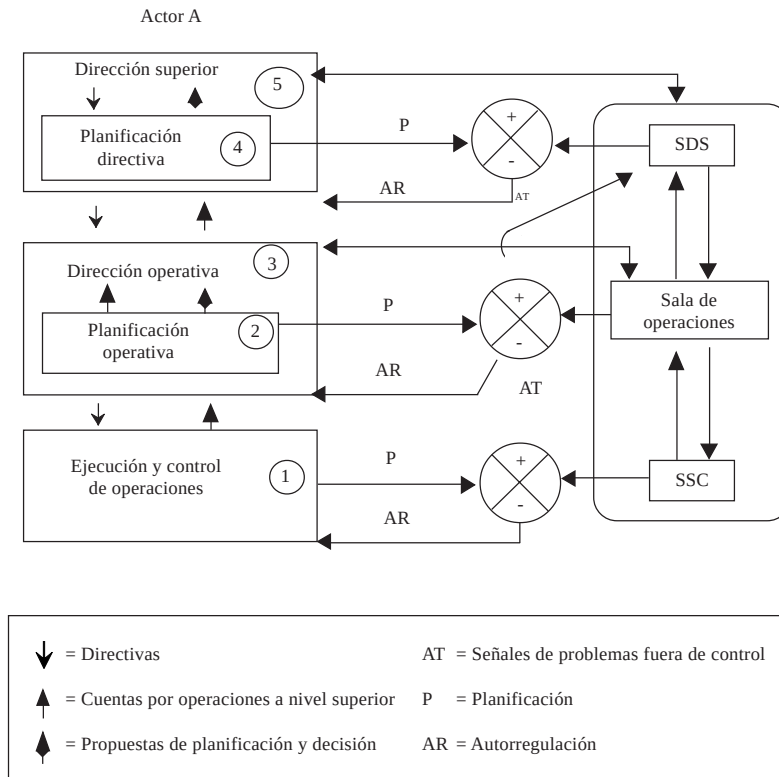
Para garantizar la regulación corporativa de este modelo y la síntesis de los diferentes procesos de planificación y «cálculos que preceden y presiden la acción», define una estructura básica que se compone de:

- La sala «D», como centro de decisión del nivel 5.
- La sala «T», como centro de trabajo del sistema reservado al nivel 4.
- La sala «C», controla el flujo de información en el sistema y coordina las interacciones entre las salas «D» y «T».

La sala de situaciones como el sistema de estas tres salas es la instancia donde se articula para un actor el cálculo estratégico con el proceso de toma de decisiones en la coyuntura.

La sala de situaciones al proponerse como el «cerebro» corporativo del modelo organizacional sintetiza y es rectora de todos los procesos gubernamentales en el sistema de planificación, articulando los sistemas de seguimiento y control de gestión de los niveles productores y ejecutores de las operaciones, con la finalidad de vincular plan y gestión (figura 15).

Figura 15
El momento táctico-operacional en distintos niveles recursivos

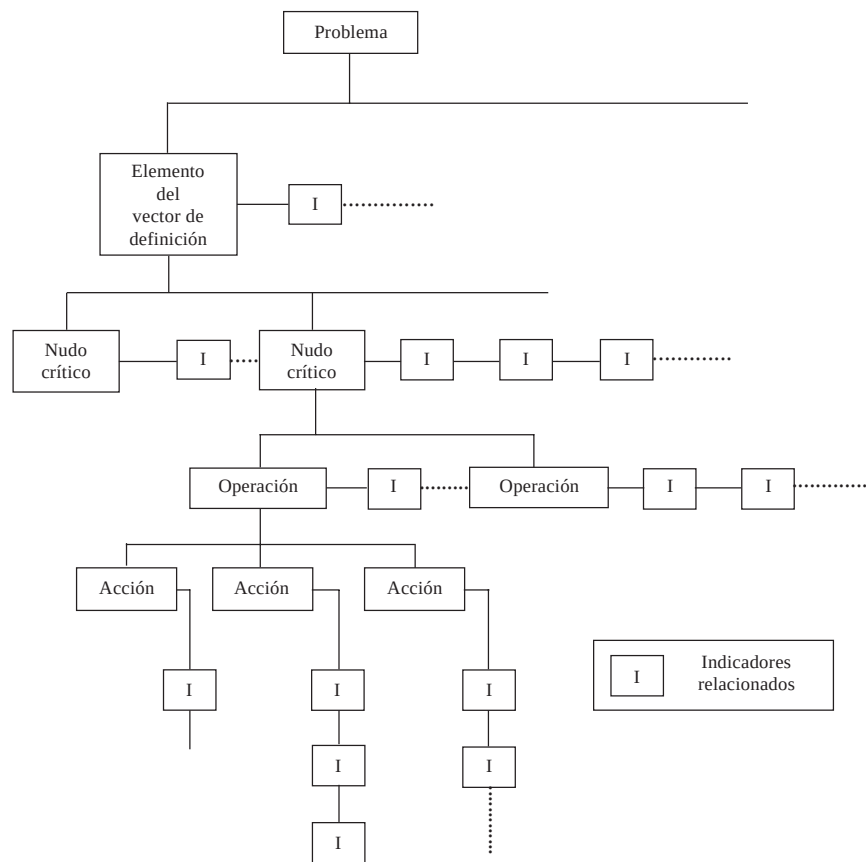


Fuente: Matus, C.

Esta red de comunicación se construye sobre la base de indicadores que permiten controlar los problemas y las operaciones del Plan. A tal propósito, se construyen árboles relacionales que respetan la explicación que se da en el flujograma teórico y conectan las siguientes categorías: vector de definición del problema, nudos críticos, operaciones y acciones (figura 16).

Para el proceso de reducción de variedad requerido por el «cerebro» se plantea utilizar filtros cibernéticos en combinación con bandas de normalidad que faciliten que sólo sean objeto de atención inmediata aquellos

Figura 16
Estructura árbol relacional



Fuente: Iveplan.

indicadores que están fuera de control y fluyan hacia el nivel jerárquico que le compete la toma de decisión.

Para realizar estos procesos, la sala de situaciones necesita de un sistema de información que estreche la brecha entre la ocurrencia de los hechos y su traducción en información, y que mejore permanentemente la memoria del «cerebro».

Este modelo de organización interna de un sistema viable fue propuesto para la planificación nacional, con una configuración que relaciona las funciones que corresponden a cada nivel jerárquico dentro de la organización de gobierno (cuadro 4) y donde la sala de situaciones debe articular la dirección superior con la dirección y planificación operacional.

Cuadro 4
Organización para la planificación estratégica

Niveles	Miembros	Responsabilidad
Dirección superior	Presidente de la República y Consejo de Ministros	Dirección del sistema y definir las políticas para la organización
Dirección de planificación	Cordiplan	Monitorear el entorno y diseñar planes para cambiar las capacidades de producción y las reglas del sistema social
Dirección de operaciones	Ministro «J» y organismos adscritos	Coordinar las unidades operativas y mantener la estabilidad interna de la organización
Dirección de producción	Unidades operativas del ministerio «J» y organismos adscritos	Encargada de las acciones y sub-acciones del Plan
Seguimiento y control	Unidades operativas articuladas al nivel superior por sistemas de información gerencial	Seguimiento y control de la gestión y viabilidad del Plan

LA FORMULACIÓN DEL VII PLAN DE LA NACIÓN

Las actividades para la elaboración del VII Plan de la Nación fueron divididas en dos fases:³⁴

1. Diseño de los lineamientos estratégicos para cumplir con lo establecido en la Constitución de la República de Venezuela.
2. La preparación en detalle del Plan.

³⁴ Iveplan, «Propuesta para la elaboración del VII Plan de la Nación», Caracas, 1983.

Fase 1. Lineamientos generales

1. Selección y análisis de los problemas de la situación inicial.
2. Determinación de las restricciones para la solución de los problemas.
3. Diseño de la situación objetivo del Plan.
4. Definición de los criterios sustantivos para el diseño de la estrategia de desarrollo.
5. Selección de los proyectos estratégicos.
6. Precisión en las dimensiones de los proyectos estratégicos.

Fase 2. Preparación del Plan

1. Diseño de proyectos y operaciones.
2. Compatibilización de los proyectos y operaciones en los ámbitos sectorial, regional y estatal.
3. Preparación del programa financiero del Plan.
4. Diseño de la política económica articulada a los objetivos y restricciones del Plan.
5. Compatibilización de balances y posibles escenarios para las variables socioeconómicas y políticas pertinentes al Plan.
6. Vinculación del Plan con el presupuesto del sector público.

La organización de los equipos de trabajo para la formulación del VII Plan (cuadro 5) permitió que los lineamientos generales estuvieran listos a los seis meses del primer año de gobierno, período 1984-1988, los cuales fueron utilizados como la guía de la acción estratégica para los veintitrés planes estatales de desarrollo que se formularon.

Cuadro 5
Organización para la formulación del VII Plan de la Nación

Niveles	Miembros	Responsabilidad
Estratégico	Ministro-Jefe de Cordiplan	Dar direccionalidad al diseño de los Lineamientos estratégicos del VII Plan
Coordinativo	Comité integrado por el equipo de directores de Cordiplan e Iveplan y equipo de asesores.	Coordinar el trabajo de diseño del Plan, solucionar los problemas metodológicos y hacer la síntesis de los resultados
Operativo	Equipos técnicos de Cordiplan y del resto del Sector Público	Seleccionar y analizar los problemas concretos del Plan y determinar las posibles soluciones en consulta con los actores involucrados y en coherencia con el programa de gobierno

PROBLEMAS DETECTADOS EN LA APLICACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL

A continuación se presentan algunos problemas que pueden permitir la delimitación de protocolos de investigación y el diseño de guías de trabajo que faciliten, con sus resultados, el fortalecimiento de las aplicaciones de la planificación estratégica situacional.

- Las prácticas formales e informales de planificación fueron consideradas como un problema estrictamente metodológico. ¿Cómo puede la gerencia pública ser modernizada sin darse una reforma en las estructuras de la Administración Pública? Las metodologías e instrumentos deben ser formulados a partir de las reales condiciones que soportan a las prácticas formales de planificación y sistematizando la riqueza de las prácticas informales. A las prácticas reales de planificación, que se desconocen, se les superpone un modelo lógico, ideal y de validez general, el cual es independiente de la situación concreta donde se desarrolla el proceso de planificación.
- La integración operativa de los instrumentos de la planificación estratégica situacional no estaba desarrollada para el momento en el cual comenzaron las actividades dirigidas al diseño de los lineamientos generales del VII Plan de la Nación. Esto generó fuertes dificultades para la compatibilización de los planes estatales con el Plan de la

Nación y en la vinculación de éste con el presupuesto, lo cual no estaba resuelto en el nivel metodológico.³⁵ Asimismo, la «Sala de situaciones» era tomada como un proyecto de investigación piloto en el ámbito de una gobernación de estado.³⁶

- Los instrumentos utilizados en las prácticas de la planificación situacional, en sentido global, no formalizan las exigencias de su concepción teórica. Es decir, el nivel de desarrollo y articulación de los instrumentos no expresa consistentemente la concepción teórica que los integra. Se está en presencia de una agregación heterogénea de herramientas, cuya articulación sólo es válida en el plano abstracto, pero sin una formalización equivalente en el plano operativo; ello define los límites de validez de su utilización al relacionarse con los fines perseguidos.
- Los mecanismos que constituyen el código operacional de los actores en planificación no tienen un desarrollo integral en el nivel instrumental que permita la sistematización del cálculo político y del cálculo interactivo.
- Los indicadores que son requeridos para dar dimensión a la explicación situacional, así como a la evaluación de la eficacia causal de los proyectos que conforman al Plan, no son generados por el sistema de información existente para la planificación. Los niveles del modelo organizacional de la planificación estratégica situacional son articulados sobre la base de indicadores que no pueden ser calculados con la velocidad que requiere el sistema de seguimiento y control de gestión.
- La autonomía funcional de la tecnología informática en relación con las necesidades reales de una organización, supuesta implícitamente en el modelo organizativo de la planificación situacional, hace que se considere a ésta como un prerrequisito para la solución de los problemas concretos del Plan.
- La viabilidad de implantación de la planificación estratégica situacional se considera válida para cualquier organización sin importar sus características particulares y diseño.

³⁵ Corporiente. «Jornadas de evaluación de metodologías con énfasis en la planificación situacional», Venezuela, 1986.

³⁶ Iveplan. «Sistema de seguimiento y control de gestión», Caracas, mimeo, 1985.

- La explicación de la realidad a través del análisis de problemas sin la determinación espacial correspondiente dificulta la localización geográfica de las acciones.

La investigación exhaustiva de los problemas señalados puede ser una vía para fortalecer los diseños teórico-conceptuales de la planificación situacional a partir de la experiencia concreta.

PROBLEMAS EN RELACIÓN CON LA METODOLOGÍA DE LA PLANIFICACIÓN SITUACIONAL

La evaluación de los instrumentos y técnicas de la planificación situacional nos adelanta hacia un problema central en el plano teórico-abstracto de este enfoque: la articulación entre el cálculo interactivo, el modelo de organización viable y el cambio situacional. Ésta es un producto de procesos ideales y lógicos sobre la toma de decisiones. Una referencia específica de tal producto es el contraste entre la propuesta de vinculación Plan-Presupuesto y el bajo nivel de coordinación que se alcanza en los procesos reales.

Ello evidencia un problema porque el análisis realizado para la interacción entre actores no es aplicable para el actor y la organización como unidad y diversidad que se concreta en el espacio y en el tiempo. En efecto, esto lleva a varias consecuencias que tienen una fuerte repercusión para la selección de los instrumentos y que podemos expresar como sigue:

- El análisis de la teoría de la planificación ha dejado a un lado las reales condiciones que determinan sus prácticas y que materializan las necesidades de utilizar ciertas metodologías en lugar de otras. Esto conlleva, por ejemplo, a no explorar la relación entre las funciones y crisis del Estado con las variaciones en el rol de la planificación.³⁷ Ni a tener en cuenta la relación de coherencia que debe existir entre propósitos, métodos y organización en una situación.
- Los procesos de crecimiento y diferenciación en el ámbito de las estructuras situacionales, genoestructuras, quedan reducidos en el actor y en la organización a una unidad homogénea y en consenso. Esto

³⁷ Giordani, J. *Planificación, ideología y Estado: El caso de Venezuela*, Barcelona, Ed. Vadel Hnos, 1986.

hace que no sea objeto de consideración cómo se transmiten los juicios valorativos en la «racionalidad» que concreta la direccionalidad, ni cómo se integran las posturas valorativas divergentes al interior del actor y de la organización. Por tanto, quedan sin analizar las bases sobre las cuales se conforma la capacidad de cálculo interactivo y los niveles de tensión que se expresan al interior de ellas como organismos en búsqueda de lo viable.

- El cálculo interactivo, «el cual precede y preside a la acción», requiere de un esfuerzo totalizador que no se corresponde con el tipo de causalidad excluyente que se establece para explicar la dinámica del cambio situacional, cuya característica fundamental es el final abierto o indeterminado. Por otra parte, si aceptamos que el cambio situacional provoca mutaciones en los actores, modificando el nivel de tensión entre ellos (distancias, influencias y antagonismos), es lógico pensar que las técnicas de prealimentación sobre el cambio situacional (ejemplo: técnicas de escenarios) serán útiles sólo si quedan enlazadas con la dinámica intra-activa y de crecimiento y diferenciación de las bases del cálculo interactivo. Esta dinámica es la que puede facilitar el diseño de la situación objetivo y el cálculo estratégico que hace un actor en torno a ella.

Esto lleva a plantear como conclusión que las prácticas específicas de planificación de los actores son una vía para comprender las formas y modos de planificar en las condiciones reales que determinan sus características y avanzar en la identificación de los mecanismos comunes que, con sus niveles de resolución, constituyen a estos modos. Esto hace necesario el establecer los niveles de resolución que pueden darse en los procesos de integración, entre lo teórico y lo operativo, que la planificación requiere para convertirse en un método de gobierno en situaciones concretas de poder compartido (cuadro 6).

LA ELECCIÓN DE UN MÉTODO DE PLANIFICACIÓN

Un actor en situación al combinar y ponderar las invariantes de la planificación establece una relación interactiva entre conocimiento y acción. La pertinencia de esta mediación, para un actor, queda determinada por su decisión de generar una capacidad de elegir entre opciones y conducir procesos en la situación, así como por la necesidad que le genera la

Cuadro 6
Balance de una experiencia en planificación

Niveles	Problemas	Estrategia de acción
Teórico-conceptual	Comprender los mecanismos del código operacional de los actores	Colocar los modos de planificar «en situación»
Metodológico	Analizar las bases reales de la capacidad de un actor para hacer cálculos interactivos	Determinar los mecanismos comunes o estructuras madres que constituyen las formas y modos de planificar
Operacional	Formalizar las exigencias de la conceptualización teórica en el nivel instrumental	Establecer los niveles de resolución en los procesos de integración entre lo teórico y lo operativo

incertidumbre y la interacción entre los actores como rasgos constituyentes de la lógica de la situación. Por consiguiente, la relación necesidad-decisión es el resultado de la intersección de las prácticas de los actores en una situación compleja y de final abierto.

Lo anterior permite afirmar que cuando se valora la eficacia de un método hay la necesidad de colocarlo en situación, dado que el problema no es exclusivamente teórico. Es irreal pensar que los métodos se constituyen por el simple avance de las ciencias sociales y que éstos son adoptados por los actores en atención a sus bondades técnicas y carácter neutro.

Es por ello que cuando se coloca el método en situación, se hace importante delimitar el espacio donde la planificación es necesaria y posible, la capacidad real de gobierno de un actor para planificar, los proyectos al interior de la tecno-burocracia y la constitución de las formas y modos de planificar en una situación. Esto ha llevado a identificar dos tipos de problemas:

1. La lógica contenida en un método de planificación no es lo que puede determinar una normativa de lo político y la lógica a seguir por la situación, y
2. El método, por su carácter procedimental, es imposible que contenga al cambio social como una propuesta.

La reconstrucción de los fines perseguidos por los actores a medida que el cambio situacional opera es lo que determina la incorporación de

ciertos métodos y no de otros, como un mecanismo para potenciar la capacidad de gobierno ejercida por los actores. Es evidente, entonces, que el proyecto sociopolítico que soporta el proceso de planificación debe estar concebido dentro de la demarcación de lo posible en la situación. A tal efecto resultan aleccionadoras las razones, entre otras, por las cuales han «fracasado» algunos de los Planes de la Nación,³⁸ como por ejemplo, el VII Plan, en donde:

1. No se respetó el principio de que planifica quien gobierna.
2. El proyecto sociopolítico que le daba sustentación no consideró la demarcación de lo posible en el diseño del Plan, y
3. El método de planificar por situaciones no había sido probado en la práctica.

En definitiva:

... si el sistema político opera por la vía de continuas y sucesivas negociaciones entre diversos sectores sociales, el proyecto político prevaleciente queda expuesto a cambios de rumbo de variable trascendencia, aunque es probable que en tales condiciones exista una base u orientación fundamental más o menos inamovible en torno de la cual se producen ajustes de distinta naturaleza.³⁹

El VII Plan de la Nación proponía un cambio de rumbo de cierta trascendencia, por intermedio de un programa económico que buscaba reestructurar las condiciones de producción en el marco de una estrategia sociopolítica, la cual intentaba modificar algunos de los rasgos definitorios del proyecto hegemónico. De haberse concretado estaríamos posiblemente en presencia de un proyecto sociopolítico que responde a una ideología y racionalidad distinta.

En conclusión, la planificación como relación interactiva entre conocimiento y acción, resultante de la intersección de las prácticas de los actores en una situación compleja, remite tanto al análisis de las condiciones

³⁸ Corporiente. *Op. cit.*

³⁹ Solari, A. y otros. «El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, problemas y perspectivas», *Cuadernos del Ilpes*, p. 8, Chile, 1980.

reales donde se constituyen los modos de planificar, como al de las dimensiones teórico-metodológicas y de sus coherencias con los proyectos socio-políticos de los actores en una situación.

Esto obliga a estudiar de manera integrada:

1. La compatibilidad entre la teoría social y la dimensión metodológica en los modos de planificar.
2. La demarcación de los bordes o límites de lo posible para la planificación en una situación.
3. El colocar en situación a los modos de planificar, como una forma para comprender sus dinámicas de constitución.
4. Las invariantes o elementos comunes que los actores combinan y ponderan, según determinadas reglas operacionales, en los modos de planificar.
5. El conflicto, la negociación y la viabilidad como conceptos integrales en el cálculo social de los actores.
6. La integración operativa de los instrumentos.

Para estudiar los problemas señalados anteriormente resultan pertinentes las siguientes dimensiones de análisis:

1. Las prácticas específicas de planificación de los actores, como una vía para comprender las formas y modos de planificar en las condiciones reales que determinan sus características.
2. Las estructuras de las organizaciones públicas, porque éstas definen a través de sus variables, edad, tamaño o dimensión, grados de formalización las relaciones y factores que soportan la implantación de los procesos de planificación y que permiten caracterizar a los tipos de gestión.
3. La integración operativa de las técnicas e instrumentos en las prácticas de planificación, con el fin de evaluar cómo formalizan las exigencias del enfoque teórico en cuestión y cuál es la consistencia del

algoritmo que integra el «mapa» de los problemas con los instrumentos y técnicas que se utilizan en el proceso de planificación.

EL GRAN VIRAJE. EL VIII PLAN DE LA NACIÓN

Los lineamientos generales del VIII Plan de la Nación⁴⁰ centran la atención en demostrar que la forma como se han orientado los Planes y Políticas Públicas han llevado a la situación de crisis socio-económica que vivía el país y que sólo un «Gran viraje» hacia una vigorosa economía de mercado y hacia una forma de planificación que coordine los esfuerzos en la construcción de la infraestructura que requiere un aparato productivo en expansión, establezca reglas de juego sencillas y claras en el nivel macroeconómico, y dejar de programar el desarrollo, puede provocar un cambio estructural en las bases del modelo de crecimiento, dados los recursos humanos, naturales y económicos de que dispone el país.

El VIII Plan se inscribe en la filosofía de establecer mecanismos de negociación de compromisos y metas en la forma de convenios de desempeño, entre los organismos públicos, de manera tal que la asignación de los recursos y los programas de incentivos obedezcan al logro de los objetivos preestablecidos que dan coherencia y pertinencia a la acción de gobierno, y a la determinación de los factores críticos de éxito respectivos.

Dentro de esta filosofía se elaboraron los veintitrés planes estatales y el Plan operativo anual global 1991 y se estableció una modificación en la Ley orgánica del régimen presupuestario, que establece la obligación a los organismos públicos de presentar el Plan operativo anual institucional del año inmediatamente venidero, acompañado del presupuesto correspondiente.

Resulta importante destacar que la estrategia comunicacional y de presentación del VIII Plan intentó transmitir a través de sus mensajes y de las medidas de los problemas (indicadores), un cambio radical en la forma de pensar el desarrollo. El planteamiento central del VIII Plan lo podemos resumir de la siguiente forma:⁴¹

⁴⁰ Cordiplan. VIII Plan de la Nación. *Lineamientos generales*. Versión final. Presentación al Congreso, Venezuela, 1990.

⁴¹ El texto ha sido tomado y adaptado de las láminas utilizadas por Cordiplan para la divulgación del VIII Plan de la Nación. Caracas, Venezuela, 1989.

Visión

Venezuela cuenta con importantes recursos humanos, económicos y naturales que le permitirán llevar a cabo una transformación económica y social exitosa, si asume una estrategia económica adecuada.

Complicación

Venezuela no aprovechó al máximo sus recursos durante la última década, lo cual le impone serias restricciones a la implementación de un programa de transformación económica y social.

Situación

- * Desequilibrios macroeconómicos y territoriales.
- * Una economía cerrada.
- * Economía sujeta a excesivas regulaciones estatales.
- * Injusta distribución de cargas y beneficios sociales.
- * Descapitalización del hombre y de los recursos.
- * Una democracia estable pero estancada.

Solución

Promover una transformación radical en la estrategia de desarrollo del país y crear unas bases sólidas que le permitan a Venezuela enfrentar los retos del siglo XXI, a través de la concertación en todos los ámbitos: social, económico, político y regional.

Despliegue de esfuerzos nacionales

- * Lograr un crecimiento sin inflación.
- * Incrementar la competitividad internacional.
- * Garantizar la conservación de los recursos naturales.
- * Propulsar la capitalización de los recursos humanos.
- * Fortalecer el cambio institucional hacia una democracia en avance.
- * Materializar los compromisos sociales en una mejor calidad de vida.

De esta manera, el VIII Plan buscó ofrecer una nueva estrategia de desarrollo para enfrentar los problemas no solucionados por el bajo impacto social de los planes anteriores.

EL DISEÑO DEL VIII PLAN DE LA NACIÓN⁴²

Aspectos metodológicos generales: El discurso del diseño

Para el momento de la formulación del VIII Plan de la Nación, las pautas de trabajo que conformaban la «cultura en planificación» de los equipos técnicos de Cordiplan e Iveplan, se pueden resumir de la forma siguiente:

Diseño del Plan

En el plan estratégico se debe integrar de forma dinámica, el proceso de formulación, ejecución, evaluación y seguimiento, de manera de garantizar que el plan sea el producto de las acciones del sistema de planificación y no un «plan-libro» elaborado por una unidad o ente desarticulado del proceso de toma de decisiones.

Al concebir el plan como un proceso continuo, su desarrollo requiere de un despliegue de esfuerzos permanente en el tiempo en el cual coexisten todos los momentos involucrados en dicho proceso: formulación, ejecución, evaluación y seguimiento, sólo que uno predomina sobre los demás en determinados lapsos. Esta articulación permite contar con un sistema dinámico que sirve para alimentar oportunamente la toma de decisiones y garantizar la coherencia, efectividad y vigencia del plan frente a una realidad cambiante e incierta.

Partiendo de una imagen prospectiva del sistema, en la formulación del plan se distinguen dos fases:

1. La elaboración de los lineamientos generales, cuya responsabilidad es del Nivel Superior en correspondencia con su función de orientar la toma de decisiones en el sistema de planes, y
2. La estructuración y compatibilización de los proyectos de acción con sus respectivas operaciones, la cual es responsabilidad de los órganos

⁴² Véanse: Papeles y láminas de trabajo de Cordiplan e Iveplan sobre los Aspectos metodológicos del VIII Plan de la Nación, Venezuela, 1988-1990.

de gobierno y se realiza bajo la coordinación de Cordiplan. De esta forma, se asegura la vinculación de los planes de los organismos con los lineamientos generales del Plan de la Nación.

En la primera, se persigue diseñar la imagen prospectiva, delimitar la situación que se desea alcanzar con el Plan, seleccionar los problemas prioritarios a solucionar, precisar las áreas estratégicas en las cuales se fundamenta el plan, evaluar las opciones posibles para la solución de problemas, determinar las restricciones previsibles más importantes que impone la situación actual, analizar las capacidades reales de respuestas, establecer las directrices generales que orientarán la acción, y la selección de los proyectos específicos de acción que deberán ejecutarse para enfrentar los problemas seleccionados.

El documento donde se recogen los lineamientos generales debe dar respuesta a las siguientes interrogantes:⁴³

1. ¿Hacia dónde vamos?
2. ¿Qué queremos alcanzar?
3. ¿Cómo lo vamos a lograr?
4. ¿Qué debemos hacer?

Para dar respuesta a las interrogantes señaladas, la estrategia de diseño del Plan se debe sustentar sobre el uso del análisis secuencial, las estructuras piramidales y las matrices de análisis estratégico, como herramientas fundamentales de trabajo.

En la segunda fase se afina la explicación de cada problema, se diseñan las operaciones para cada proyecto de acción, se realiza la compatibilización de las operaciones que integran los proyectos de acción, se elabora el programa de financiamiento del plan y se integra su expresión financiera en el presupuesto público.

La formulación de los lineamientos generales se debe iniciar en el nivel directivo, que someterá su propuesta preliminar a la consulta de los niveles estratégicos de los organismos públicos pertinentes, con el fin de incorporar los ajustes y proposiciones que éstos generan y que contribuyen a mejorar los lineamientos preliminares.

⁴³ Esquema basado en los desarrollos de Minto, B. *The Pyramid Principle: Logic in Writing*, USA, Mckinsey & Co., 1996.

A partir de los resultados de la consulta, el comité del Plan analiza y compatibiliza las propuestas de los organismos operativos y elabora una nueva versión que debe ser sometida a la consideración del nivel directivo; una vez discutidos y aprobados deben ser remitidos a los niveles de coordinación para la programación de los proyectos y de las actividades. Con este procedimiento, se reconoce la importancia de los lineamientos como guía direccional e instrumento de cohesión interna de la dirección superior de gobierno.

El procedimiento a seguir para la elaboración de los lineamientos generales preliminares consiste en una revisión exhaustiva de los problemas, objetivos estratégicos y proyectos de acción contenidos en: el programa de ajuste macroeconómico, el programa de reforma integral del Estado, el programa de gobierno y el plan nacional de ordenamiento del territorio.

El análisis de la documentación señalada permite caracterizar la situación actual que enfrenta el país, precisar la situación deseada para Venezuela entrando en el siglo XXI, e identificar los criterios fundamentales para el diseño de las estrategias y la selección de los proyectos prioritarios de acción.

En el enunciado de cada proyecto de acción se deben tomar en cuenta dos criterios fundamentales. Primero, el nivel de agregación que determina el dominio que comprende el proyecto que establece el nivel de especificación de las operaciones. Segundo, la intencionalidad o propósitos que se persiguen con las operaciones a definir.

El proceso de consulta a los niveles estratégicos de los organismos públicos es conveniente hacerlo a través de un procedimiento basado en exposiciones y reportes.

Las exposiciones del Plan deben estar a cargo de su comité, que hará una presentación sobre su proceso de elaboración, una síntesis de los lineamientos generales propuestos, los problemas específicos y los proyectos de acción pertinentes al organismo en cuestión y el señalamiento de las implicaciones que tienen los lineamientos para el organismo.

Los reportes tendrán como objetivo recoger los ajustes y propuestas de modificaciones señalados por los organismos con relación a los lineamientos generales, a fin de que el comité del Plan analice la coherencia, consistencia y direccionalidad de los mismos.

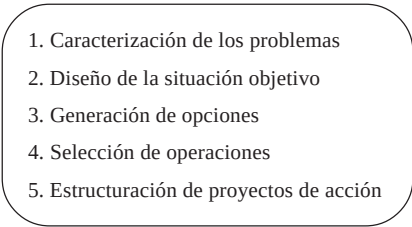
El conjunto de ajustes y proposiciones que se registre en los reportes debe ser evaluado en la matriz básica de compatibilización del Plan, con

el fin de detectar la validez y pertinencia de las sugerencias y observaciones realizadas por los niveles estratégicos de los organismos públicos consultados. La evaluación en detalle de tales proposiciones corresponde al comité del Plan y la versión concertada del documento de los lineamientos generales será enviada al nivel directivo para su discusión, aprobación y posterior remisión a la instancia legal correspondiente para su sanción definitiva.

Concluido el proceso de discusión, ajuste y aprobación de los lineamientos generales se procede a la segunda fase de la formulación del Plan. Para ello, su comité distribuirá la versión definitiva de los lineamientos generales entre las unidades y organismos operativos, con el propósito de que se realice el diseño de las operaciones de los proyectos de acción seleccionados. En esta segunda fase, los equipos de trabajo centran su atención en dos puntos:

1. El diseño de las operaciones, y
2. El registro de las operaciones en el reporte elaborado por el comité del Plan, con el propósito de compatibilizar las operaciones de los proyectos de acción.

Debe señalarse que si bien la estructuración de los proyectos de acción comienza con el diseño de las operaciones, hay que tener presente que es un procedimiento integral que involucra una secuencia:

- 
1. Caracterización de los problemas
 2. Diseño de la situación objetivo
 3. Generación de opciones
 4. Selección de operaciones
 5. Estructuración de proyectos de acción

En este procedimiento se deben utilizar el análisis secuencial y las estructuras piramidales para dar respuestas a las siguientes interrogantes:⁴⁴

⁴⁴ Minto, B. *Op. cit.*

- ¿Cuál es el problema?
- ¿Cuáles son las posiciones?
- ¿Por qué existe?
- ¿Qué se podría hacer?
- ¿Qué se debería hacer?

La caracterización de los problemas, que constituyen el eje metodológico del Plan, es importante para acotar lo que se quiere resolver y para evaluar la eficacia de las operaciones diseñadas. Para la caracterización de un problema se debe tener presente:

1. El asunto o cuestión a resolver, que delimita el centro del trabajo analítico.
2. Los actores responsables de enfrentar el problema y los afectados por éste.
3. Los factores críticos que determinan y precisan lo relevante del problema.
4. Los tópicos estratégicos de atención que delimitan el entorno.
5. Los indicadores o mediciones claves que dan cuenta del estado del problema.
6. Las restricciones y oportunidades que se tienen para dar solución al problema.
7. Los criterios estratégicos que orientan las decisiones.

En la generación de opciones se deben plantear las distintas posibilidades que existen para resolver, disolver o ignorar el problema considerado. Una opción se puede descomponer en distintas sub-opciones, para lo cual es importante establecer las variables no controladas que determinan o condicionan a la opción básica. Para la selección de las opciones se debe realizar una evaluación que permita verificar: su consistencia para enfrentar los factores críticos del problema, su eficacia direccional para alcanzar

la situación deseada y su factibilidad, esta última entendida como una estimación de los impactos político, económico, social y ambiental sobre los responsables, afectados y sobre el contexto.

La definición de las operaciones persigue concretar los compromisos estratégicos de los responsables directos e indirectos dentro de la opción escogida. En esta definición se deben establecer los compromisos, directos e indirectos, para los organismos involucrados, así como los resultados esperados como consecuencia de la ejecución de las operaciones seleccionadas. Asimismo, se debe realizar un balance de las condiciones para su cumplimiento que contemple: secuencia, tiempos, recursos y supuestos.

Para estructurar los proyectos de acción se agregarán las operaciones en atención a la intencionalidad de cada proyecto en una matriz proyectos de acción-operaciones. De esta manera, el programa conformado por los proyectos de acción expresará la direccionalidad del plan a ejecutar. Por otra parte, se identificará cada una de las operaciones con los organismos responsables de ejecutarlas. El diseño de los proyectos debe poder dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- ¿La jerarquización de los proyectos cumple con los criterios de rentabilidad social de acuerdo con su escala y tipo?
- ¿Los objetivos del proyecto permiten alcanzar la directriz básica?
- ¿Los productos del proyecto permiten alcanzar sus objetivos?
- ¿Los insumos del proyecto permiten alcanzar sus productos?

La compatibilización de las operaciones de los proyectos de acción se hará en tres dimensiones:

1. Analítica
2. Organizativa
3. Financiera

Esto permite establecer un conjunto de relaciones proyectos-problemas, proyectos-responsables y proyectos-recursos, cuyo objetivo es lograr una efectiva coordinación de las operaciones a ejecutar y en plena correspondencia con los objetivos estratégicos, problemas, estrategias y proyectos de acción establecidos en los lineamientos generales.

La ejecución del plan estratégico debe efectuarse a través de las operaciones que están contenidas en el sistema de planes y recogidas en los presupuestos respectivos. Así, la acción estratégica estará referida a la aplicación de una selección de problemas prioritarios. Con esto se reconoce que los restantes planes no son una simple desagregación de los macroproyectos, sino que ellos obedecen a niveles de gobierno muy distintos y a potencialidades y problemas diferentes.

El proceso de evaluación y seguimiento del plan está basado en el procesamiento de la información que sobre las operaciones «clave» se registren, por intermedio de un banco integrado de operaciones, de la ejecución presupuestaria y del sistema de seguimiento de la situación. A partir de esta información la unidad de planificación elabora un reporte sobre la ejecución del plan donde se señalarán los ajustes de operaciones y otras recomendaciones que deben retroalimentar al sistema de planes, previa aprobación de la instancia correspondiente.

La evaluación y seguimiento deben tomar en cuenta:

1. El comportamiento de los tópicos estratégicos de atención, con el fin de apreciar el avance hacia la situación deseada.
2. La evolución de los factores críticos, con el propósito de evaluar el grado de cumplimiento de las operaciones.
3. La ejecución física y financiera de las operaciones, con el objeto de determinar los niveles de eficiencia en la aplicación de los recursos.

La consideración de los aspectos anteriores permite que los ajustes básicos resulten como consecuencia de monitorear las mediciones clave, definidas en atención a los siguientes niveles: situación objetivo, directrices estratégicas, proyectos de acción, problemas y operaciones.

VIABILIDAD DEL DISEÑO

Esta forma de enfrentar el proceso de planificación encontró dos obstáculos, entre otros, a la viabilidad de lo planteado en el discurso del diseño.

1. El compromiso contraído con los organismos internacionales, lo cual disminuía los grados de libertad para el diseño de las estrategias y

restringía las formas de participación en la formulación de los proyectos estratégicos.

2. La debilidad de los organismos del sistema de planificación que contribuyó a una mayor centralización en el diseño de la acción de gobierno y a no considerar los mecanismos de coordinación y negociación de los compromisos y metas del Plan.

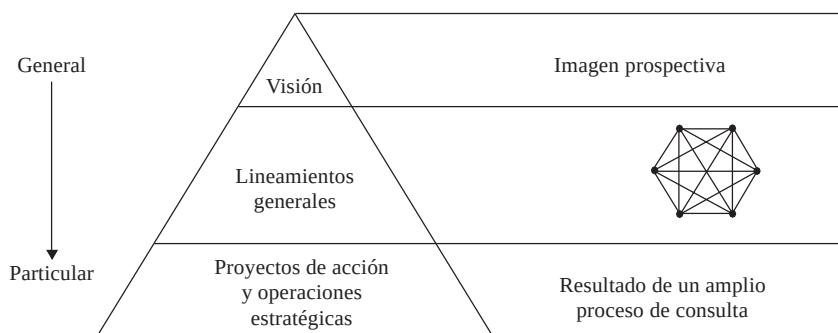
En definitiva, se hizo evidente una brecha entre el discurso del diseño y la formulación del Plan. Es decir, la «cultura en planificación» no fue necesaria para desarrollar las actividades del proceso de planificación.

LA FILOSOFÍA DE TRABAJO: EL DISCURSO DE LA ACCIÓN

Los planteamientos que orientaron el trabajo práctico con los equipos de planificación y gobierno, entre otros, fueron los siguientes:

1. El método debe estar al servicio de lo sustantivo del Plan, debe ser sencillo y práctico.
2. El Plan es un producto cuyo principal cliente es el Presidente de la República.
3. Los problemas nacionales están lo suficientemente diagnosticados; lo que hace falta es pensar en la coherencia y pertinencia de la acción de gobierno para enfrentarlos.
4. El sector público es lo suficientemente fuerte como para garantizar que si hay consenso a su interior se pueda mover al sistema hacia una situación predeterminada.
5. Los lineamientos generales son responsabilidad del nivel estratégico, por lo tanto la consulta debe hacerse a ese nivel de la estructura de gobierno.
6. La formulación del Plan se realiza partiendo de una visión estratégica del país, que permita el diseño de los lineamientos generales que orientan el diseño de las operaciones que conformarán al Plan (figura 17).
7. La estrategia para presentar el Plan está basada en:

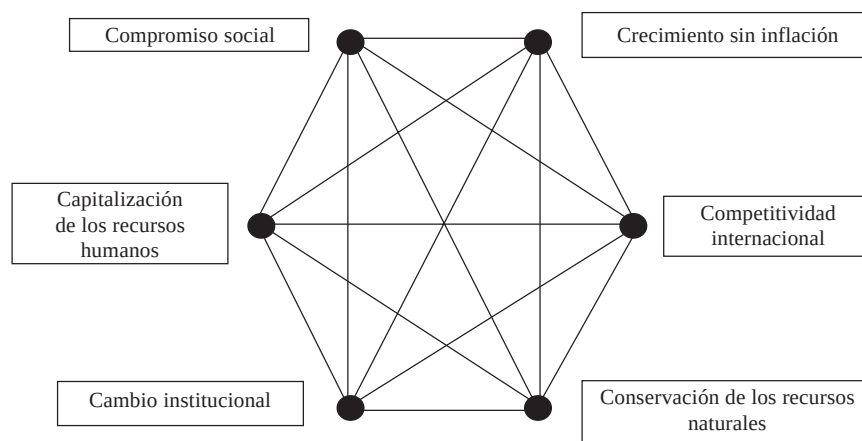
Figura 17
Formulación del VIII Plan



Fuente: Cordiplan.

- a. Definir un lema o consigna para el Plan.
- b. Centrar la atención en un gráfico que sintetice la situación deseada del Plan. Ver hexágono estratégico (figura 18).

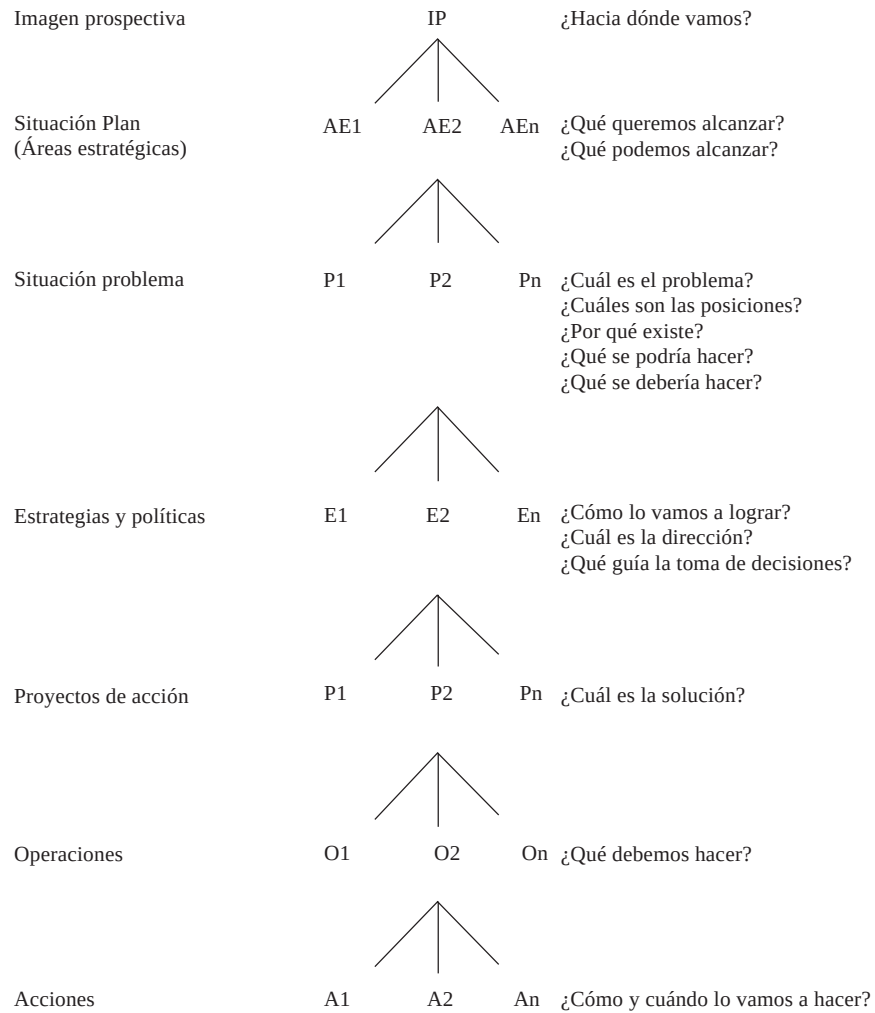
Figura 18
Lineamientos generales
El hexágono estratégico



Fuente: Cordiplan.

Construir a partir del hexágono estratégico un árbol de secuencia de interrogantes que sea válido para cada uno de sus vértices (figura 19).

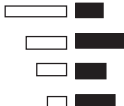
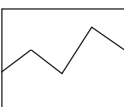
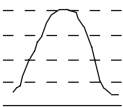
Figura 19
Estructura básica del Plan



Fuente: Iveplan.

- c. Hacer énfasis especial en presentar las ideas de manera gráfica y en medir las evidencias de los problemas. Los pasos a seguir son:⁴⁵
1. Determinar el mensaje.
 2. Establecer la comparación: componentes, series de tiempo, distribución de frecuencia y correlación.
 3. Seleccionar la forma gráfica más pertinente: barra, línea, etc.; para ello relacionar la comparación (pto. 2) con la pertinencia de cada forma gráfica (figura 20).

Figura 20
Kinds of Comparison

		Component	Item	Time series	Frequency	Correlation
Basic charts	Pie					
	Bar					
	Column					
	Line					
	Dot					

Fuente: Zelazny, G.

⁴⁵ Zelazny, G. *Say it with charts. The Executives Guide to Successful Presentations*, United States of America, Mckinsey & Co., 1985.

8. Utilizar matrices de análisis estratégico que permitan evaluar las opciones para cada caso concreto y de manera simultánea y seleccionar las acciones que se pueden desplegar en el marco de cada opción (figura 21).

Figura 21
Matriz de análisis estratégico

Privado	Reestructurar propiedad	Transferir propiedad
	· Colocar acciones en el mercado · Crear empresas mixtas · Apertura de áreas reservadas al Estado · Conversión deuda-capital	· Venta directa · Liquidación · Subasta pública · Venta parcial: acciones, activos · Transferencia a formas asociativas laborales
Naturaleza del mercado o negocio		
Público	Mejorar resultados	Transferir gestión
	· Cambios organizacionales · Implantación de sistemas gerenciales · Remuneración por resultados · Redefinición de servicios y productos	· Contratos de gestión · Arrendamiento con opción a compra · Venta de fragmentos del negocio · Descentralización del negocio o fragmentos de éste
Baja		Alta
Oportunidad y viabilidad de privatización		

Fuente: Cordiplan

9. Clasificar y jerarquizar los proyectos sobre la base de criterios de rentabilidad social y diseñar un portafolio de proyectos que maximice los beneficios según determinados índices de eficiencia. Utilizar matrices de análisis estratégico que permitan determinar las normas de evaluación sobre la base de la escala (grande, mediano, pequeño) y tipo de proyecto: social, apoyo a la producción, producción empresas básicas (figura 22).
10. La relación hacia los organismos debe ser a través de guiones de trabajo que respeten sus métodos de planificación.

Figura 22
Clasificación estratégica de proyectos de inversión por tipo de análisis

Escala / especificidad	Proyectos sociales de gran escala	Grandes proyectos de infraestructura	Grandes proyectos de las empresas básicas
Específicas / grandes	Norma: Rentabilidad social caso por caso	Norma: Valor actual neto social; capacidad de ejecución y gerencia	Norma: Análisis financiero y económico; capacidad de ejecución y gerencia
Genéricas / pequeñas	Proyectos sociales de pequeña escala	Proyectos de eliminación de cuellos de botella	Proyectos que compiten directamente con el sector privado
	Norma: efectividad del gasto; cobertura es clave	Norma: Valor de producción añadido	Norma: El sector privado los puede hacer mejor
	Sociales	Apoyo a la producción	Producción directa
	Clasificación económica		

Fuente: Cordiplan

PROBLEMAS EN LA TEORÍA Y MÉTODO DEL VIII PLAN DE LA NACIÓN

En este aparte nos referiremos a los dos problemas que consideramos más resaltantes en la construcción del Plan de la Nación:

1. La forma «idealizada» como se diseña la situación objetivo o deseada, y
2. La utilización de los modelos macroeconómicos como la única forma de análisis de viabilidad del Plan.

En general, estos problemas se presentan en los planes anteriores, siendo más evidentes en la propuesta del VIII Plan, entre otras razones, por el «Gran viraje» en la estrategia de desarrollo. Por ello, los planteamientos que se realizan a continuación sólo intentan describir en forma global los problemas identificados en el conjunto de los Planes de la Nación.

El diseño de la situación deseada

Uno de los problemas fundamentales que se presenta cuando se intenta estructurar el Plan de la Nación es cómo diseñar la situación que se desea

alcanzar y cómo se evalúa la posibilidad de alcanzarla. En general, los planteamientos que se hacen sobre la situación objetivo no guardan relación con la situación inicial y, por tanto, con la estructura del Plan. Esto ocurre porque no se utiliza el mismo instrumental analítico en ambas situaciones, y porque las situaciones objetivos determinan lo sustantivo de los proyectos a ejecutar para avanzar hacia el modelo ideal que se tiene del funcionamiento del sistema. Esto hace que se generen incoherencias metodológicas entre las proyecciones referenciales, los diseños normativos y las estrategias a seguir. Es decir, la situación objetivo, a pesar de ser la concreción de un diseño o proceso idealizado, debe ser analizada como una situación inicial en prospectiva. Por otra parte, la capacidad de diseño de un actor no es sólo un acto de imaginación o inteligencia aplicada, sino que depende de las restricciones que se le imponen al actor en una situación y de las reglas de los procesos de diseño.⁴⁶ Como consecuencia de ello, la situación-objetivo del Plan será posible alcanzarla en la medida en que los proyectos generen condiciones para tal fin.

La dinámica del cambio determina que la situación objetivo, como guía para la acción estratégica, deba tener la flexibilidad y operabilidad necesarias que la hagan una referencia importante de la toma de decisiones. La inflexibilidad viene precisamente cuando el proceso de idealización es demasiado alto en relación con el período y condiciones del Plan. Es por ello que a pesar de la ocurrencia de cambios sustantivos en la situación inicial, la situación objetivo no registra cambios en el diseño, precisamente por ser un concepto no operacional para la toma de decisiones.

Asimismo, la situación objetivo, al expresar un sistema de valores que se refleja en los fines y objetivos estratégicos perseguidos, determina que para que ella pueda tener un significado direccional debe evaluarse la coherencia y jerarquía de los objetivos que en la misma se integran, las aspiraciones de cuáles actores expresa y las trayectorias que como secuencia de situaciones, nos pueden conducir a ella.

Las experiencias metodológicas de los Planes de la Nación y del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables –Marnr– representan los avances más significativos sobre el diseño de situaciones objetivos en el país; no obstante, en términos generales, presentan las dificultades metodológicas que se han señalado anteriormente. En el caso de los Planes de la Nación, el problema básico ha sido determinar qué situa-

⁴⁶ Véanse Vila, E. «Exploración gráfico-explicativa del proceso de diseño» (Trabajo de ascenso) Universidad Central de Venezuela, Venezuela, 1982. Winograd, T. y F. Flores, *Hacia la comprensión de la informática y la cognición*, España, Editorial Hispano-Europea, 1990, pp. 4-8.

ción se puede alcanzar como consecuencia de la ejecución de la programación de tales planes. El VI, VII y VIII Planes de la Nación definen sus situaciones objetivos, pero sin validar la intencionalidad, direccionalidad, temporalidad e idealización de las mismas. La situación objetivo del VII Plan y el Hexágono estratégico del VIII Plan son buenos ejemplos de lo que se intenta señalar. Una forma de enfrentar este tipo de problema es la presentada por Ozbekhan en un trabajo sobre el futuro de París⁴⁷ (cuadro 7 y figura 23). Las fases del proceso se indican con números romanos:

- I. La proyección de referencia
- II. El plan normativo
- III. El plan estratégico
- IV. El plan organizativo y de implementación.

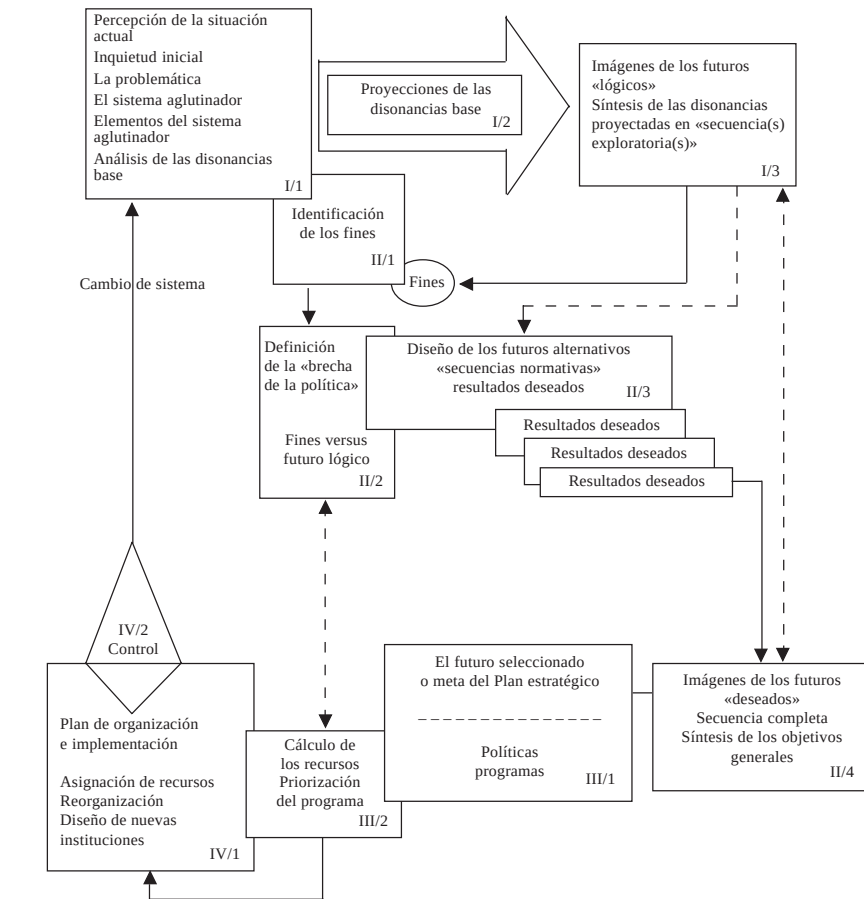
Cuadro 7

A. Perfil actual de París	B. Metas	C. Objetivos	D. Fines	E. Valores
Capital nacional				
Ciudad «nacionalista»				
Centro elitista				
Centro conservador				
Administración autoritaria				
No-autogobierno				«Primacía»
Costosa para Francia				
Efecto de «bomba de succión»				
Confianza en la «racionalidad económica»	La presente «brecha política»		«Encrucijada privilegiada»	
Crecimiento debido solamente a la industrialización				
ECO 2 Sig. dominado				
Débil en funciones financieras				
Entorno en deterioro				
Orientado a los países francófonos menos desarrollados				«Singularidad»
Culturalmente «etnocéntrica»				
Ciudad de creatividad decreciente en todas las funciones				

Fuente: Ozbekhan, H.

⁴⁷ Ozbekhan, H. «El futuro de París. Un estudio de sistema en un caso de planificación estratégica urbana», *Revista Gestión de entes y empresas públicas*, Bilbao, Editorial Desciñe de Brouwer, S.A., S/F, pp. 163-187.

Figura 23



Fuente: Ozbekhan, H.

EL ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD ECONÓMICA DEL PLAN

Los modelos de decisión,⁴⁸ como los utilizados para la evaluación de los programas de ajustes y para el diseño del marco cuantitativo del Plan

⁴⁸ Se refiere a los modelos como el «Programa Económico Cuantificado» (Pecan) y el «Plan de Ajuste Nacional» (PAN) utilizados en su momento por Cordiplan para las simulaciones y proyecciones macroeconómicas.

de la Nación, están contruidos sobre la base de modelar las relaciones de comportamiento y del respeto de identidades que reflejan equilibrios contables, siendo su objeto de simulación mercados en desequilibrio. Es aquí donde el basamento teórico implícito en el modelo garantiza una explicación del comportamiento necesario para lograr ciertos equilibrios «óptimos» en la comprobación de intercambios de objetivos.

El problema principal en la construcción de este tipo de modelo es que, si bien intenta describir la dinámica de una estructura económica «compleja» en función de explicar toda la causalidad contenida en la simulación como la relación de hechos con hechos, no existe una relación mecánica y repetitiva entre los hechos sociales y las estructuras que los condicionan y determinan. Como resultado, la proyección es una contabilidad de los hechos y específicamente de la oferta requerida y de la demanda expresada en el mercado.

La crisis de la macroeconomía se refleja en estos modelos, en la dificultad que hay para explicar dentro de un esquema teórico coherente, lo que está sucediendo en el comportamiento de los distintos mercados y agentes, y en la relación de las preferencias individuales con las decisiones del Estado, en el reconocimiento de que las identidades por sí mismas no pueden ser la explicación del comportamiento del sistema por estar establecidas *a priori*. De aquí el «empirismo» que reflejan muchas de las ecuaciones, las cuales no guardan temporalidad con la forma como se ha venido desarrollando el fenómeno, así como con una explicación de la racionalidad del conjunto. Así tenemos, por ejemplo, un sector público que existe sobre la base de un razonamiento «a priori» y donde el criterio fundamental en el nivel macroeconómico que orienta su actuación, es lograr bajos niveles de desocupación y de inflación.

De lo anterior se desprende que resulta sumamente difícil detectar en estos modelos, el cambio necesario en las relaciones de comportamiento en el ámbito de la dinámica del sistema para lograr el nivel de las variables requerido por la normativa del «debe ser». Más aún si tomamos en cuenta lo siguiente: la poca relación entre los supuestos de la teoría económica con la realidad en estudio; los «datos-resultado» no devienen al interior de los modelos a la conformación de una estructura teórica; los desequilibrios de ajuste estructural resultados del efecto diferenciador del progreso técnico en los sectores productivos, factor esencial del cambio económico, no son considerados dentro de los modelos.

La efectividad de estos modelos resulta de la repetición de las prácticas contables de los principales agentes de la economía, lo cual hace del proceso de verificación de la tendencia, un contraste institucional constante de datos, actualizándose continuamente la base de proyección de las ecuaciones. Pero es a partir de elaboraciones teóricas sobre este vector de condicionamiento, que podemos dar respuesta a los problemas futuros. Es decir, la determinación del vector debería facilitar una interpretación y una aplicación práctica de los resultados de esta última. Sobre este aspecto metodológico, el planteamiento de W. Leontieff resulta de sumo interés: «El verdadero avance (de la economía teórica) sólo puede alcanzarse a través de un proceso iterativo en el cual las formulaciones teóricas desarrolladas den lugar a nuevas preguntas empíricas y las respuestas a estas preguntas conduzcan, a su vez, a nuevos enfoques teóricos. Los «datos» de hoy devienen en las «incógnitas» que tendrán que ser explicadas mañana».⁴⁹ De igual manera, la distinción metodológica de modelo y política en el ámbito de los resultados es una prueba de consistencia del análisis de las repercusiones de política del modelo.

Por otra parte, si aceptamos que en las ciencias sociales lo que conocemos es lo que creemos y lo que se cree depende de elecciones éticas,⁵⁰ los modelos no pueden considerarse más que ejercicios de la forma cómo se evoluciona hacia la creación y ordenación de lo que se conoce, siendo el problema de los medios un asunto ético en última instancia.

En síntesis, se debe prestar mayor atención a la explicación teórica del comportamiento de las relaciones esenciales que determina el movimiento de la realidad objeto de estudio y el nivel de las magnitudes económicas como forma de superar la «descripción por tendencia» de lo fenoménico. No podemos decidir con el criterio simplemente del nivel numérico; se debe tener presente que a pesar de que en un modelo la expresión sobre la conectividad de las variables es numérica, ello no supone que su fin sea la precisión cuantitativa en sí misma. Esta es una necesidad del «rigor lógico». Lo que está en juego es si las cifras permiten sistematizar la investigación cualitativa de lo que suceda en el terreno de la significación económica.

De allí que, desde la óptica de un país en desarrollo, es cuestionable si el modelo (ejemplo: macroeconómico) a disposición del sujeto planifica-

⁴⁹ Leontieff, W. «Theoretical Assumptions and Non Observed Facts», *American Economic Review*, p. 6, USA, 1971.

⁵⁰ Véase Boulding, K. «La Economía como una ciencia moral», en Sweezy y otros, *Crítica a la ciencia económica*, Buenos Aires, Ediciones Pentena, 1972.

dor le establece *a priori* lo que van a ser las relaciones futuras del sistema, precisamente las que trata de modificar, por respetar la continuidad en el tiempo de las observadas en el pasado y la estabilidad de los coeficientes estimados, así como por suponer a los modelos teóricos verdades siempre demostrables en condiciones históricas distintas.

REFLEXIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

Intentaremos compendiar las reflexiones y lecciones aprendidas, del análisis de los planes, en función de considerar de forma integral los problemas que se presentan a la hora de planificar en condiciones concretas.

- Los avances en la planificación nacional se concentran más en la parte procedimental sobre cómo diseñar planes y menos sobre cómo efectivamente se dan los procesos concretos de planificación en el país.
- En los desarrollos de la planificación nacional, no se encontraron referencias escritas que recojan y analicen las formas sobre cómo se desarrollan las prácticas concretas de planificación desde el Estado.
- La consistencia y generalidad de la teoría de la planificación no debe hacer olvidar que ésta, como relación interactiva entre conocimiento y acción, determina tanto el análisis donde se constituyen las formas y el rol de la planificación (bordes o límites de lo posible), como el de la dimensión metodológica (método) y de sus coherencias con los proyectos sociopolíticos de los actores en una situación concreta (propósitos).
- Es necesario establecer un plan de acción en materia de investigación que cambie la perspectiva sobre la forma cómo se han enfrentado los desarrollos en planificación. Para ello se propone que los modos de planificar deben ser colocados en situación, como una forma de comprender sus dinámicas de constitución en un momento histórico determinado y de avanzar en la investigación aplicada sobre los niveles de integración de las estructuras «madres» en dichos modos.

IX PLAN DE LA NACIÓN

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Los aspectos metodológicos del IX Plan de la Nación serán revisados a partir de la reflexión sobre las interrogantes: ¿Cuáles son los aspectos

críticos en el diseño y viabilidad del Plan de la Nación? ¿Cuáles son los problemas metodológicos, instrumentales y organizativos en la formulación del Plan? ¿Cuáles son los problemas del Plan como producto? Por último, se presenta la conclusión principal de la reflexión.

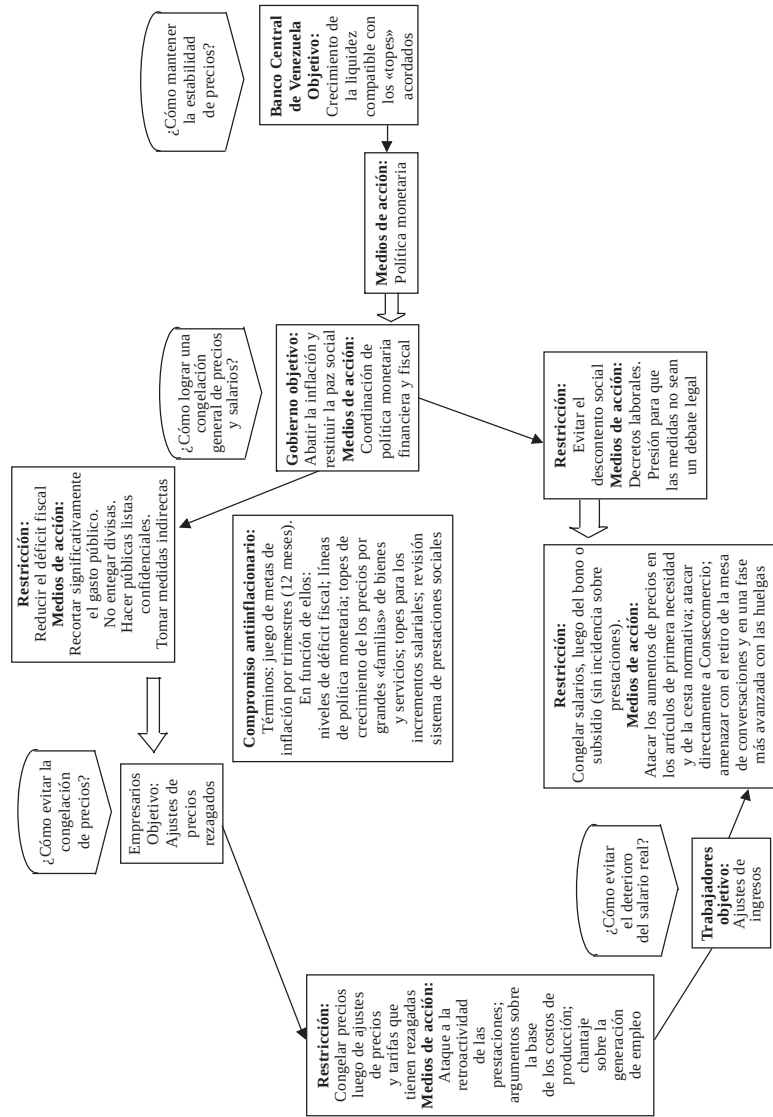
ASPECTOS CRÍTICOS EN EL DISEÑO Y VIABILIDAD DEL IX PLAN DE LA NACIÓN

El Plan de la Nación se realiza, en la práctica, bajo la modalidad de la «formulación» de las acciones por equipos especiales en las áreas consideradas de interés nacional y bajo la concepción de que es un Documento del Gobierno, y menos como un proceso de «formación» y negociación de perspectivas y compromisos entre los actores que participan en un juego social democrático. Esto hace que la viabilidad del Plan sea un problema *a posteriori* y que no sea asumida desde el inicio de los trabajos de su formulación.

Cuando analizamos, por ejemplo, a partir de un gráfico (figura 24) y desde la autorreferencia del gobierno, el compromiso antiinflacionario que se intentó entre empresarios, trabajadores y gobierno, nos encontramos con que los pactos para que puedan tener éxito requieren del uso de capital social en el sentido de normas de reciprocidad y convivencia, y son juegos que para tener una solución de cooperación deben ser repetidos muchas veces, para que los desertores puedan sufrir el «castigo» correspondiente en las sucesivas «jugadas». Recordemos que entre los asuntos sensibles del pacto o compromiso antiinflacionario se encontraban: niveles y metas del programa económico, ajuste del tipo de cambio, participación de otros actores sociales e instrumentos a utilizar para el seguimiento de los compromisos. El fracaso del pacto demostró la falta de consenso entre los jugadores sobre los asuntos sensibles, y su poca disposición tanto para asumir compromisos como para construirle viabilidad a este tipo de negociaciones que contribuyen a la «formación» democrática de la política.

El mapa de acción del Plan de la Nación se estructura sobre las tendencias de una sociedad del conocimiento, el funcionamiento por redes y cadenas de globalización y el desarrollo del mundo de las corporaciones. No obstante, el diseño de las organizaciones públicas y las nuevas competencias gerenciales que les son inherentes, no cumplen los requisitos que exige el mapa de acción. Cuando se han intentado las reformas de la Administración Pública, el énfasis se ha colocado en la estructura de las

Figura 24
Compromiso antiinflacionario
(Autorreferencia del gobierno)



organizaciones y no en los procesos de gobierno en cuestión. Es decir, gran parte del problema estriba en los medios y no en los fines.⁵¹ En consecuencia, la viabilidad institucional no puede ser un dato de la formulación del Plan.

El diseño de un mapa cognoscitivo⁵² del análisis de contenido del IX Plan de la Nación (figura 25) nos permite señalar que cuando relacionamos la situación actual, la situación deseada, la transformación necesaria y las capacidades a utilizar, en atención a sus aspectos de diseño y a las tendencias consideradas, observamos que se está proponiendo un cambio de «paradigma» sobre cómo entender y hacer que el sistema logre una transformación productiva con equidad social. No obstante, no se reconoce la necesidad que hay de reinventar las capacidades de gobierno con las tecnologías y disciplinas de la frontera organizativa, y con personal entrenado para trabajar en organizaciones abiertas al aprendizaje, descentralizadas, participativas e interactivas que supone el «paradigma» que se expresa en el IX Plan de la Nación.

El Plan de la Nación se sigue concibiendo como una de las mejores formas de intervención y concertación social, pero la complejización de la sociedad hace cada día más necesario mejorar las herramientas de coordinación y las estructuras comunicativas⁵³ que acompañan a las decisiones interactivas y a las relaciones interinstitucionales en situaciones sistémicas, inciertas, complejas y conflictivas.⁵⁴ La falta de coordinación en la instrumentación de las políticas y acciones del Plan es un reflejo de la coherencia entre los procesos de diseño de las organizaciones y los mapas de acción que prevalecen en éstas.

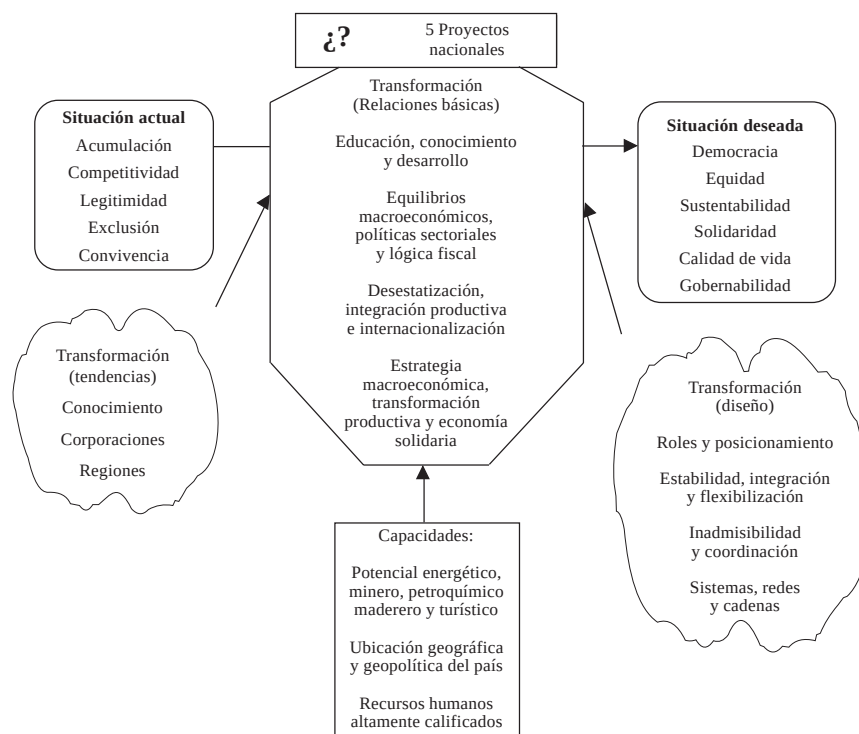
⁵¹ Véase: Osborne, D. y T. Gaebler. *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, España, Ediciones Paidós, 1994.

⁵² Una referencia sobre este tipo de procedimiento metodológico se encuentra en: Haluani, M. «Las políticas públicas a través de los mapas cognoscitivos de los discursos presidenciales», *Cuadernos del Cendes*, pp. 55-77, Caracas, UCV, 1994.

⁵³ Véase Flores, F. *Creando organizaciones para el futuro*, Chile, Dolmen Ediciones S.A., 1995.

⁵⁴ Unas excelentes compilaciones de este tipo de técnicas se encuentran en: Dyson, R.G. *Strategic Planning: Models and Analytical Techniques*, England, John Wiley & Sons Ltd, 1991; y Rosenhead, J. *Rational Analysis for a Problematic World. Problem Structuring Methods for Complexity, Uncertainty and Conflict*, England, John Wiley & Sons Ltd, 1989.

Figura 25
Un proyecto de país: IX Plan de la Nación
(Mapa cognoscitivo del análisis de contenido)



PROBLEMAS METODOLÓGICOS EN LA FORMULACIÓN DEL IX PLAN DE LA NACIÓN

En el Plan, la construcción de una visión estratégica de desarrollo no es el punto a partir del cual se derivan las acciones a ejecutar en las distintas áreas y se alinean los equipos de trabajo en atención a un nuevo mapa de acción compartido, sino que es más bien un estado final deseado, en algunas áreas de éste, que tiene muy pocas repercusiones en el diseño de las acciones de reinvención del gobierno y de intervención social. Es decir, las estrategias de intervención están más referidas a mejorar los procesos que a cambiarlos radicalmente.⁵⁵ En definitiva, los argumentos proacción

⁵⁵ Hammer, M. & J. Champy. *Reingeniería*, Colombia, Editorial Norma, 1994.

sobre el carácter sistémico de la crisis no tienen su contrapartida en una visión compartida del sistema deseado.⁵⁶

En los escenarios del Plan, a pesar de sus clasificaciones: Neoliberal, Activo, Participativo, en atención a caracterizaciones de determinadas variables clave del sistema, ejemplo el papel del Estado, las simulaciones de las medidas de política continúan siendo única y exclusivamente de tipo económico (ejemplo: escenario de coordinación de política monetaria, financiera y fiscal), estableciéndose como un dato el cálculo interactivo de los actores y como una posibilidad siempre cierta y determinística la construcción de viabilidad sociopolítica a las medidas de política económica. Por otra parte, en la metodología utilizada para la construcción de los escenarios no se establece un procedimiento eficiente y efectivo para seleccionar las mejores medidas en atención a todos los escenarios macroeconómicos posibles. El criterio de selección no puede ser simplemente el valor positivo de las variables macroeconómicas, hay que establecer criterios explícitos que permitan evaluar los escenarios en términos de beneficio macroeconómico, costo social y apoyo político. El esquema utilizado para las simulaciones macroeconómicas se basa en concebir los escenarios como una combinación coherente de variables que no se controlan y variables tecnopolíticas que se controlan, la cual se suministra como una entrada a los modelos macroeconómicos con el propósito de evaluar sus impactos en los principales equilibrios del sistema.

Los modelos macroeconómicos utilizados por Cordiplan en las simulaciones sobre la viabilidad económica del Plan, al ser simplemente la expresión descriptiva de las cuentas nacionales carecen de una estructura analítica básica y de formas alternativas de «cierre» que permitan evaluar los cambios de políticas, ejemplo: el cierre monetarista.⁵⁷ Por otra parte, la falta de soluciones gráficas en el modelo impide ver los posibles conflictos que se presentan en el comportamiento de los principales agregados macroeconómicos y el «espacio» de posibilidades y de restricciones donde se inscribe la política económica en cuestión.⁵⁸

⁵⁶ Para entender el proceso de construcción de visiones compartidas véanse: Schultz, W., C. Bezold and B.P. Monahan. *Reinventing Courts for the 21st Century. Designing a Vision Process. A guidebook to visioning and futures thinking within the court system*, Hawaii Research Center for futures Studies, 1993.

⁵⁷ Una buena referencia sobre esta forma de trabajo se encuentra en: Taylor, L. *Estabilización y crecimiento en los países en desarrollo: Un enfoque estructuralista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

⁵⁸ Para tener una referencia de este tipo de perspectiva, véase: Sardi, R. «Déficit fiscal y niveles objetivos de tipo de cambio y tasa de interés», en *Revista BCV*, Caracas, 1993-1994, pp. 195-216.

PROBLEMAS EN CUANTO A LAS HERRAMIENTAS DE TRABAJO UTILIZADAS EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN

Las técnicas e instrumentos más utilizados en el proceso de formulación del Plan son las que se refieren a la evaluación y formulación de proyectos de inversión y la utilización de modelos económicos agregados, siendo casi nulo el uso de herramientas relacionadas con la simulación y coordinación de decisiones interactivas en situaciones sistémicas de alta complejidad, incertidumbre y conflicto. Todo el esfuerzo se centra en garantizar la coherencia del discurso y en el diseño de la estrategia para la consulta y comunicación del mismo, una vez formulado el Plan; quedando sin evaluar las consecuencias sociales y políticas de los actos en el sistema⁵⁹ y sin resolver la participación activa de los actores sociales en los compromisos de éste, en virtud de que las características de las herramientas no facilitan la participación y comunicación entre los equipos de trabajo y los actores sociales.⁶⁰

Las herramientas de trabajo utilizadas en la formulación del Plan son más coherentes con una concepción del planificador como especialista formulador de planes y hacedor de estrategias, y menos con la de un facilitador de procesos sociales entrenado para identificar los puntos de apalancamiento del sistema; reconocer los arquetipos sistémicos que conforman las estructuras recurrentes de los procesos sociales y trabajar en redes interactivas de compromisos.⁶¹ Las herramientas de trabajo utilizadas actualmente en nuestros organismos encargados de la planificación son coherentes con el mapa de acción del Estado intervencionista del sistema.

Las herramientas utilizadas para la rendición y petición de cuentas en las instancias pertinentes, ejemplo Gabinetes, no permiten hacer un balance de los niveles de cumplimiento de los compromisos del Plan ni tampoco los ajustes necesarios al Presupuesto Público.⁶² La rendición de cuentas no está articulada al seguimiento y coordinación de los compromisos que

⁵⁹ Una forma práctica de superar este tipo de limitaciones consiste en trabajar los modelos con software que faciliten el pensamiento sistémico, tales como: «I Think: The Visual Thinking Tool for the 90s», desarrollado por High Performance Systems Inc., 1994.

⁶⁰ Un buen ejemplo de lo que queremos señalar son las debilidades presentes en el proceso de compatibilización entre los Planes estatales y el Plan de la Nación.

⁶¹ Véanse: Senge, P., R. Ross, B. Smith, Ch. Roberts y A. Kleiner. *La quinta disciplina en la práctica. Estrategias y herramientas para construir la organización abierta al aprendizaje*, España, Ediciones Gránica S.A., 1995.

⁶² A lo cual se suman las tres D que afectan nuestro sistema presupuestario: Déficit estructural crónico, Derrumbe administrativo de los recursos y Desarticulación metodológica. Véase: Informe de la comisión presidencial para la reestructuración del sistema presupuestario, Caracas, 1995.

se establecen en el Plan y es por ello que se fomenta la práctica de que éste no se cumpla, el presupuesto sea deficitario y las memorias y cuentas de los organismos dicen que hemos sido exitosos. Un buen ejemplo de lo señalado es la «idea-fuerza» establecida en el Plan de hacer del país: «El centro regional de las Américas». ¿Quién es el responsable del compromiso? ¿Cuánto hemos avanzado en esa dirección? ¿Vamos al ritmo deseado? ¿Cuántos recursos hemos gastado? ¿Quién los ha gastado?

PROBLEMAS EN EL MODELO ORGANIZATIVO DE CORDIPLAN

Si establecemos una relación de coherencia⁶³ entre el tipo de método y herramientas que demanda utilizar los propósitos que delimitan el nuevo mapa de acción del Plan de la Nación, nos encontramos que la configuración organizacional de Cordiplan para ese momento y el esquema técnico-especialista-planificador es la negación de lo que se establece como requisito para poder manejarse en una sociedad del conocimiento y global, donde el papel del planificador es más el de un agente facilitador del desencadenamiento de procesos sociales y donde la planificación es más una herramienta de coordinación de la acción.⁶⁴

La organización de Cordiplan está preparada más para formular planes que para coordinar las acciones que se producen por la participación activa de los actores de la sociedad en torno, por ejemplo, a la construcción de una visión estratégica de desarrollo. Por lo tanto, hay que rediseñar los procesos y las herramientas de trabajo en coherencia con los nuevos mapas de acción, de lo contrario se continuará con la tradicional práctica del plan-libro que separa artificialmente pensamiento y acción.

Un problema que desde el punto de vista organizacional Cordiplan no ha podido resolver es la práctica que se ha institucionalizado de que los planes y políticas las formulan consultores contratados para tal fin utilizando como personal de apoyo a sus técnicos. Es decir, el modelo organizativo se agotó y se le dio dinamismo por la vía de los consultores, en virtud de los cronogramas de trabajo y de la alta rotación de las autoridades a cargo de la Oficina. El cambio en el proceso de planificación requiere de

⁶³ El fundamento teórico del postulado de coherencia entre propósitos, métodos y organización se puede revisar en: Testa, M. «Tendencias de investigación en Ciencias Sociales para planificación», en *Cuadernos del Cendes*, p. 46, Caracas, UCV, 1986.

⁶⁴ Mintzberg, H. «The Fall and Rise of Strategic Planning», *Harvard Business Review*, USA, 1994.

una nueva institucionalidad que le dé soporte; de lo contrario no es posible la participación activa de la sociedad, la coordinación de las políticas, el funcionar en redes, la indivisibilidad de las políticas.

ANÁLISIS DEL PLAN MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE HERRAMIENTAS PARA SITUACIONES
INCIERTAS, COMPLEJAS Y CONFLICTIVAS

El análisis del Plan de la Nación, como producto, se realizó en atención a la combinación de un conjunto específico de herramientas: las áreas de decisión, las secuencias de las acciones, el juego de actores, el tipo de modelación económica, el programa direccional y las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades (FODA).

El Programa de estabilización y recuperación económica del Plan de la Nación está diseñado en atención a una serie de objetivos fundamentales, tales como: reestablecer los agregados macroeconómicos, fortalecer el aparato productivo interno, reformar y modernizar el Estado y mejorar la calidad de vida de la población. La identificación, clasificación y análisis estructural de las áreas de decisión,⁶⁵ de acuerdo con los objetivos del programa económico, permitió detectar algunos de los conflictos clave en la dinámica del sistema y para los cuales no se estableció claramente cómo dicho programa podría enfrentarlos de una forma exitosa y democrática. Por ejemplo, en el «foco del problema» se determinó como área clave de decisión: optimizar y racionalizar el gasto público, la cual «contrasta» con las necesidades de recursos financieros que requiere la política social definida en el Plan. Con esto queremos destacar el hecho de que la política económica y social definida en el Plan no contempló el carácter conflictivo en las relaciones entre sus objetivos y las áreas de decisión que integran el «foco del problema».

El análisis de las secuencias de las acciones⁶⁶ que deben realizarse para lograr los objetivos que se establecen en el programa económico muestra que casi todas las secuencias de las acciones que se pueden establecer en términos de la clasificación: compatible, incompatible y dudosa,

⁶⁵ Esquema de trabajo basado en: Friend, J. & A. Hickling, *Planning Under Pressure. The Strategic Choice Approach*, England, Pergamon Press, 1987 y M. Godet. *Problemas y métodos de prospectivas*, París, Unesco, 1990.

⁶⁶ Véase: Friend, J. & A. Hickling. *Op. cit.*

definen un conjunto de trayectorias dudosas dada la baja factibilidad económica y política de éstas. El problema se presenta porque en el Plan no se estructura un programa económico con fases predeterminadas y secuencias en las acciones de acuerdo con las prioridades que determinan las áreas de decisión que conforman «el foco del problema». Por otra parte, tampoco se contemplan las acciones de contingencia que se desarrollarían de no poderse ejecutar las acciones inicialmente previstas en el programa económico. En consecuencia, resulta difícil encadenar en trayectorias de posibilidades las distintas acciones del programa e identificar las condiciones necesarias para su realización. Por ejemplo, aumentar los sueldos y salarios requiere previamente reducir el gasto fiscal y eliminar la retroactividad de las prestaciones sociales.

El análisis del juego de actores,⁶⁷ en términos no cooperativos, facilitó el precisar que la interdependencia estratégica era la que estaba determinando las posibles jugadas de los mismos y que, por consiguiente, no es un simple problema de expectativas respecto del programa económico. De tal forma que, cuando aplicamos las técnicas de dominio⁶⁸ nos encontramos con las acciones que no ocurrirán y al aplicar el equilibrio de Nash⁶⁹ se identifican las acciones que cada jugador estará maximizando por su cuenta, dadas las supuestas acciones de los otros. En definitiva, el programa económico es un juego de naturaleza no cooperativa que se ha enfrentado bajo la forma de la cooperación. Así, por ejemplo, los medios de acción que un actor pueda utilizar en el marco del pacto antiinflacionario van a depender de las posibles jugadas de los otros actores.

El análisis del tipo de modelación utilizado para evaluar los impactos de las medidas del programa económico permitió identificar que éste fue muy limitado para decidir sobre la viabilidad económica del programa, en virtud de que carece de una estructura analítica que facilite el evaluar la dinámica del sistema. Uno de los objetivos estratégicos del programa económico era abatir la inflación; sin embargo, a partir del modelo macro-

⁶⁷ Para una aproximación teórica a este tipo de análisis véanse: Barragán, J. «Las reglas de la cooperación. Modelos de decisión en el ámbito público» en: Griffin, James, Julia Barragán, John Harsanyi y Jaime Barcon. *Ética y política en la decisión pública*, Caracas, Ediciones Angria, 1993.

⁶⁸ Véase Kreps, David M. *Teoría de juegos y modelación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

⁶⁹ El equilibrio de Nash es un conjunto de estrategias tales —una para cada jugador— que ningún jugador tiene incentivo alguno (en términos del mejoramiento de su propio pago) para desviarse de su parte del conjunto de estrategias. Véase Kreps, David, *Op. cit.*, p. 35.

económico no se puede determinar cuál es la dinámica del proceso inflacionario y, mucho menos estimar, por ejemplo, el impacto del déficit fiscal y cuasifiscal en el comportamiento de esta variable. Entendiendo que el resultado fiscal del sector público consolidado es igual al déficit fiscal del sector público no monetario bajo el esquema ahorro-inversión-financiamiento, más el déficit cuasifiscal que resulta de las operaciones del Banco Central de Venezuela en atención a su equilibrio patrimonial.⁷⁰ Por otra parte, el diseño de su estructura no contempla un enfoque neo-estructural como el que se supone orienta el diseño del Plan, lo cual requiere de ecuaciones e hipótesis, tales como funciones de inversión, donde el nivel de uso de la capacidad y las ganancias brutas son variables clave, y de hipótesis referentes al comportamiento de los actores determinadas por factores del marco de relaciones sociopolíticas existentes. De igual manera, no es posible realizar los múltiples cierres macroeconómicos (monetaristas, estructuralistas) que plantean los distintos actores sociales con relación al diseño de la política económica.

El análisis del diseño y direccionalidad del programa macroeconómico llevó a identificar que en el «foco del problema» económico se encuentran las siguientes áreas de decisión que someten a prueba continuamente la viabilidad del programa: ¿Cómo enfrentar los incrementos del gasto público, en un contexto de exceso de liquidez interna? ¿Cómo eliminar el control de cambio, con una inflación del 4 al 6 por ciento mensual? ¿Cómo financiar el déficit fiscal sin caer en nuevo endeudamiento? ¿Cómo mantener los incrementos en el gasto social, en un contexto de deterioro del ingreso real por la caída en el nivel de actividad económica? ¿Cómo evitar que los ingresos adicionales (ejemplo: emisión de Letras del Tesoro) se utilicen para financiar el gasto corriente? Asimismo, el programa no articula de una forma coherente las acciones dirigidas a estabilizar el sistema, los mecanismos de autorregulación que se requieren para amortiguar los shocks externos, la identificación de las válvulas de escape que determinan el cómo sobrevivirá el sistema ante una crisis, la reinención de las condiciones que definen la organización del sistema y de su dimensión institucional, y la función de pérdidas del gobierno en términos de los objetivos del programa.

⁷⁰ Para comprender los cálculos en cuestión se recomienda ver: Giorgio, L.A. y R. Rivera. «Déficit cuasifiscal: El caso argentino (1977-1989)». Ponencia presentada por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos en el II Seminario regional de política fiscal, estabilización y ajuste, Cepal/PNUD, Chile, 1990.

El análisis FODA de la situación del país hace que cada lineamiento del Plan pueda ser cuestionado en lo que respecta a su viabilidad económica en la dinámica del sistema. Por ejemplo, si analizamos el primer lineamiento fundamental del Plan, lo podemos descomponer en: inserción estratégica del país en el contexto internacional, un papel de relevancia en el marco mundial, afirmación de nuestra autonomía, aprovechamiento de los espacios de posibilidades que ofrece la globalización y orientación estratégica de la política nacional en beneficio del desarrollo. Este lineamiento cuando lo insertamos en el contexto de un análisis FODA, para determinar la situación del sistema en ese momento, encontramos que: nuestras relaciones con la comunidad financiera internacional no eran las deseadas; el país no estaba al día con sus acreedores; la economía mundial funcionaba sobre la base de la economía de mercado; la inversión extranjera no quería venir al país; no había una participación decisiva y entusiasta del sector privado, etc. Es decir, los lineamientos estratégicos del Plan presentan una baja viabilidad en el marco del análisis de la situación del sistema.

Finalmente, a manera de síntesis, la planificación nacional debe cambiar radicalmente sus procesos y herramientas de trabajo en el marco de una institucionalidad que sea coherente con los cambios de la nueva economía y la marcha de las sociedades del conocimiento. En este sentido, los procesos de coordinación y las estructuras comunicativas son de vital importancia para poder «navegar» en la dinámica del cambio de las sociedades complejas. Por otra parte, la ejecución del Plan de la Nación depende de la administración política que de las acciones de éste realice el gobierno y donde las oportunidades para avanzar están relacionadas con un juego social de acciones no cooperativas. En tal sentido, la secuencia de las acciones del programa económico, al enfrentar las áreas de decisión, se encuentra con la naturaleza conflictiva de los objetivos que definen al discurso normativo.

VIABILIDAD INSTITUCIONAL DEL IX PLAN DE LA NACIÓN

A los fines de realizar el análisis de la viabilidad institucional del Plan, partimos de la idea central que, dada su visión y propósitos, debemos evaluar las reglas del juego que dan forma a la interacción entre las

organizaciones⁷¹ y las interrelaciones entre las dimensiones que definen el desempeño organizacional del gobierno: funcionamiento intraorganizacional, dimensión sociopolítica, herramientas de trabajo y ambiente físico, en atención a los siguientes factores: a) fines-medios; b) propósito-configuración de la organización; c) mapa estratégico-acción de gobierno; d) mapa cognoscitivo-capacidades de gobierno; e) gobernabilidad del sistema-coordinación interinstitucional y f) inteligencia estratégica-consecuencias de la acción.

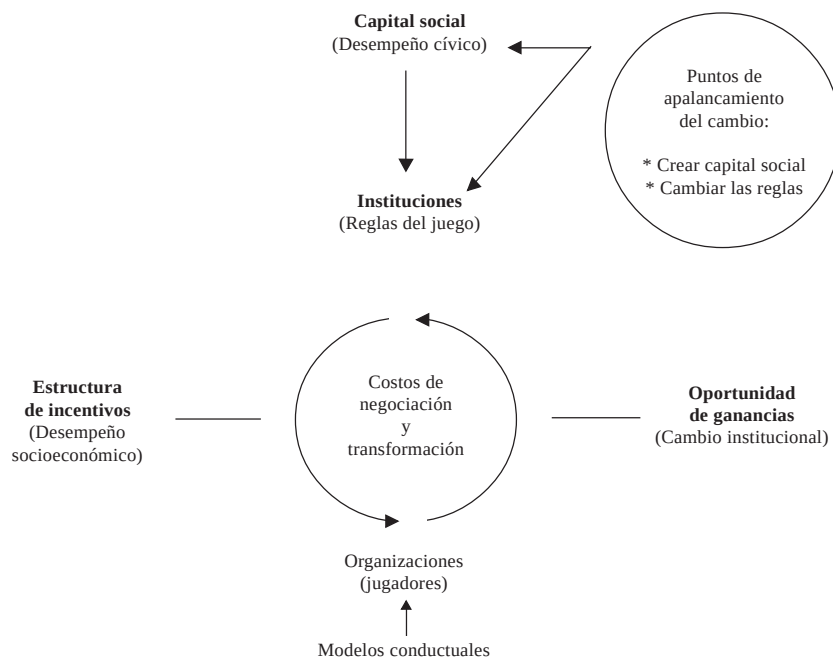
El marco institucional⁷² que se estructura como resultado de la relación entre el sistema político (normas asociadas a los costos de transacción), el sistema judicial (encargado de imponer las reglas del juego) y la economía (reglas y reglamentos aplicables a los mercados) se caracteriza, en nuestros países, por: a) recompensar las actividades económicas redistributivas; b) los costos de negociación y transformación son extremadamente elevados; c) los modelos conductuales son coherentes con las «organizaciones de redistribución»; d) baja eficiencia de adaptación de la sociedad a los cambios en el entorno. En tal sentido, si los objetivos generales del Plan de la Nación son producir una transformación productiva y mejorar las condiciones de vida de la población, necesariamente se debe desarrollar un nuevo marco institucional que permita una estructura de incentivos que fomente la existencia de mercados eficientes y permita reestructurar el juego social. Por otra parte, si vinculamos los trabajos de North con las investigaciones realizadas por Putnam sobre las relaciones entre el desempeño cívico, el desempeño institucional y el desempeño económico,⁷³ nos encontramos que los puntos posibles de apalancamiento del cambio son: crear capital social (normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico) y cambiar las reglas del juego (instituciones). A continuación presentamos de forma gráfica la articulación de los planteamientos de estos dos investigadores.

⁷¹ North, D. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

⁷² Razonamiento basado en el enfoque conceptual de North, D. «Estructurando instituciones para el desarrollo económico», Conferencia en el Banco Central de Venezuela, Fondo de Inversiones de Venezuela, Caracas, 1995.

⁷³ Putnam, R. *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*, Caracas, Editorial Galac, 1994.

Figura 26
El juego social



El Plan de la Nación y las políticas que lo integran establecen como un dato que existen las condiciones organizacionales para lograr su implantación y administración exitosa. El problema estriba en que, producto de las diversas reestructuraciones que ha sufrido el sector público, nos hemos quedado con organizaciones cuyo funcionamiento y misión real es servir de instancias de legitimación de las propuestas de intervención social, pero sin ser ni siquiera coherentes con el enfoque funcional del crecimiento de los organismos internacionales.⁷⁴ Por lo tanto, el problema, desde una perspectiva de gobierno, no se encuentra predominantemente en los fines sino en los medios organizacionales que garantizan la ejecución de los Planes nacionales. Así, por ejemplo, en el caso de Cordiplan se señala en el informe aprobado para su reorganización, en respuesta al mandato

⁷⁴ Banco Mundial. *El milagro de Asia Oriental. El crecimiento económico y las políticas oficiales*, Washington, D.C., 1993, p. 11.

del Decreto N° 345 sobre reestructuración de entes públicos, que entre los problemas que inciden en su eficacia organizacional se encuentran:

- a) ...Ausencia de una perspectiva compartida y explícita en torno a la misión de Cordiplan y de una adecuada articulación con el sistema de objetivos en que se desagrega esa misión. Como consecuencia, no se han definido con suficiente claridad ejes estratégicos de actuación que permitan focalizar y priorizar las acciones de la institución...
- b) ...Las relaciones que Cordiplan establece con su entorno en ocasiones suelen ser difusas, episódicas y conflictivas...
- c) ...La estructura de Cordiplan presenta una débil articulación entre las Direcciones generales sectoriales, los canales de comunicación son ineficientes, no existen flujos expeditos y compartidos de información técnica y estratégica, y los mecanismos e instancias de coordinación interna no son aprovechados en todas sus potencialidades...
- d) ...El nivel de motivación del personal es bajo, consecuencia tanto de los factores señalados en los puntos anteriores (ausencia de misión compartida y de horizonte institucional, débiles relaciones con el entorno, precarios mecanismos de coordinación y de comunicación) como de los niveles de remuneración del personal profesional y técnico...
- e) ... Los estilos gerenciales predominantes tienden a mostrar una limitada orientación al logro y no abren espacios adecuados para la participación del personal que colabora en las respectivas dependencias. Las condiciones del ejercicio gerencial contribuyen en gran medida a las deficiencias que presentan estos niveles, entre otras: precaria formación en materia de dirección y de liderazgo, limitado acceso a fuentes de información sustantiva, inestabilidad, ausencia de interlocución estratégica...⁷⁵

El «mapa de acción» y las herramientas de trabajo que supone «navegar» en el espacio de posibilidades que define el IX Plan para el país, es decir, un mundo globalizado, una sociedad del conocimiento, una economía de corporaciones, no encuentra en nuestras organizaciones públicas

⁷⁵ Cordiplan. Informe de reestructuración, Caracas, 1995, pp. 9-11.

una expresión concreta acerca de la nueva visión compartida y menos aún sobre las habilidades y competencias gerenciales que la dinámica del cambio demanda;⁷⁶ Así como sobre las tecnologías de la información que se requieren para funcionar en redes interactivas de trabajo. En definitiva, el diseño de las organizaciones públicas teniendo los puestos o cargos como unidad básica del diseño, en forma de pirámide, con una coordinación del trabajo por actividades, la utilización de herramientas para situaciones estructuradas y no conflictivas, y la forma en que se determina la utilización del espacio físico en las mismas, no es coherente en su configuración con el tipo de organizaciones que están implícitas en la sociedad que se visualiza en el IX Plan de la Nación. Es decir, no hay correspondencia entre el propósito del Plan y la configuración de la organización pública en términos de mapas de acción, herramientas de trabajo, coordinación de la división del trabajo. Lo cual nos permite preguntarnos: ¿Cómo podemos exigir que el Plan y, en general, las decisiones sean de calidad y se cumplan si la «fábrica» que las produce no está diseñada para tal fin? ¿Qué podemos hacer si la capacidad de gobierno no guarda correspondencia con los desafíos de las sociedades complejas? Recordemos que los resultados de las investigaciones, más generales, sobre el nuevo paradigma de planificación y gestión⁷⁷ apuntan hacia que: a) el conocimiento se ha transformado en el principal recurso productor de riqueza en el nuevo paradigma productivo; b) los sistemas complejos se constituyen sobre estructuras disipativas y problemas abiertos, lo cual hace que sean imprevisibles por definición; c) el pensamiento del hombre tenderá a seguir las formas de la biología; d) las prácticas del sistema educativo y el contenido sustantivo de la educación condicionan los estilos de gestión que tienen viabilidad en una organización y e) el modelo descentralizado, participativo e interactivo será parte del nuevo sentido común gerencial debido a la relación de coherencia que existe entre los cambios en el patrón tecnológico y los nuevos paradigmas administrativos.

⁷⁶ Un análisis exhaustivo de esta situación, para el caso de las gobernaciones de estado, se encuentra en: Mascareño, C. «Gestión y gerencia en las gobernaciones venezolanas: Un análisis organizacional» (Tesis doctoral), Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes), Caracas, 1994.

⁷⁷ Véanse: Cepal-Unesco: *Educación y Conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1992; Carrasquero, N. y M. Torres, eds. *Tópicos de ingeniería de gestión*, Caracas, Editorial Innovación Tecnológica, 1991; Ibáñez, J., ed. *Nuevos avances en la investigación social. La investigación social de segundo orden*, España, Editorial Anthropos. Promat, S. Coop. Ltda, 1990.

La determinación y tipificación de las relaciones entre las organizaciones clave involucradas en la planificación de las políticas nacionales en un mapa estratégico (visualización de las relaciones de cooperación y conflicto), nos permiten señalar que en el ámbito de nuestras organizaciones se materializa con mucha fuerza la falta de gobernabilidad del sistema, microgobernabilidad;⁷⁸ esta situación la podemos caracterizar en los siguientes términos: el nivel estratégico no utiliza a la base de la pirámide y la base se encuentra continuamente desarrollando algún juego político organizacional con el fin de enfrentar la situación de incertidumbre y descontento, por no disponer de direccionalidad las organizaciones públicas y por estar en un proceso de reestructuración indefinida. Por otra parte, el juego de poder hace que a menudo pensamiento y acción se separen, en virtud de que los núcleos de poder clave no están, de forma natural, en las instancias formales de coordinación de políticas y de planificación nacional, lo cual hace que el Plan se publique y se convierte simplemente en un libro, y que sobre la verdadera política nunca se esté muy claro en cuanto a cuál es y quién la está diseñando. De allí que en muchos casos sean las propias organizaciones del Gobierno las que le destruyan la viabilidad política a los planes que se intentan poner en marcha.⁷⁹

El diseño de un mapa cognoscitivo del análisis de contenido del IX Plan de la Nación nos permite señalar que cuando relacionamos la situación actual, la situación deseada, la transformación necesaria y las capacidades a utilizar, en atención a sus aspectos de diseño y a las tendencias consideradas, observamos que se está proponiendo un cambio de «paradigma» sobre cómo entender y hacer que el sistema logre una transformación productiva con equidad social. No obstante, no se reconoce la necesidad que hay de reinventar las capacidades de gobierno con las tecnologías y disciplinas de la frontera organizativa, y con personal entrenado para trabajar en organizaciones abiertas al aprendizaje, descentralizadas, participativas e interactivas que supone el «paradigma» que se expresa en el IX Plan de la Nación, lo cual tiene como una de sus implicaciones, en términos

⁷⁸ Entendemos por microgobernabilidad la expresión de la gobernabilidad del sistema a escala microorganizacional.

⁷⁹ Las diferencias entre los actores del Gobierno, respecto a los objetivos macroeconómicos, dificultan la coordinación entre las políticas fiscal, monetaria y cambiaria. Véase: Carvajal, M., N. Bastardo y B. Márquez. «Análisis de la viabilidad política del programa de estabilización y recuperación económica», Trabajo realizado para la materia Instrumentos y técnicas de la planificación, Postgrado de Planificación Global, Caracas, Iveplan, 1994.

prácticos, que las organizaciones dejan de ser una pirámide para convertirse en una red interactiva cuya estructura descentralizada y participativa utiliza el conocimiento como su principal recurso para enfrentar la velocidad del cambio y los retos de los sistemas complejos.⁸⁰ En consecuencia, la planificación deja de ser la expresión centralista del poder al interior de la organización. De tal forma, que los planificadores y gerentes se deben concentrar más en los procesos de coordinación y menos en planes y estrategias.

En una situación de baja gobernabilidad⁸¹ se hace necesario que los mecanismos de coordinación interorganizacional y de implementación de las políticas públicas funcionen de forma eficiente y efectiva. Sin embargo, todo el énfasis de Cordiplan se coloca en la formulación del Plan haciendo que la coordinación que debe existir para su ejecución encuentre serios obstáculos, en virtud de que el desarrollo de las instancias, herramientas y tecnologías necesarias no ha sido considerado como un problema en las capacidades de gobierno.⁸² El desarrollo e incorporación de las técnicas e instrumentos es en el ámbito del proceso de planificación y menos en el de la coordinación. En consecuencia, el Plan de la Nación podría terminar siendo una herramienta poco eficaz para la coordinación de la acción de gobierno, a pesar de considerarse la coordinación de las políticas una de sus áreas de atención clave.⁸³ En este contexto, es importante resaltar que de acuerdo con la propuesta de reestructuración de Cordiplan, en atención al artículo 46 de la Ley orgánica de la administración central, su misión es la siguiente:

...Coordinar, concertar, evaluar y asesorar a los órganos de decisión pública, en especial al Ejecutivo Nacional, en la formulación de las

⁸⁰ Un enfoque que puede permitir enfrentar este tipo de problema se encuentra en: «Creating the High Performance Organization: Integrating Systems Thinking, a Business Process Orientation, and Organizational Learning», en: *Process Improvement Module*, High Performance Systems. Inc. USA, 1994, pp. 5-15.

⁸¹ Un estudio de caso sobre la ingobernabilidad del sistema político venezolano y su vinculación con la eficiencia de políticas específicas se encuentra en: Marcano Vera, R.R. «Niveles de eficiencia de las políticas sociales y su impacto en la gobernabilidad en Venezuela (1989-1993)». Tesis de maestría en Ciencias Políticas, Caracas, Universidad Simón Bolívar, 1995.

⁸² Por ejemplo, los ejercicios de programación macroeconómica no están articulados a una reglamentación que precise la mecánica de la coordinación de la política económica.

⁸³ Véase: Alvarado, E. y Z. Guzmán. «Programa de estabilización y recuperación económica: Análisis de las áreas de decisión». Trabajo realizado para la materia Instrumentos y Técnicas de Planificación. Postgrado en Planificación Global, Caracas, Iveplan, 1994.

políticas, estrategias y planes nacionales de desarrollo económico, social e institucional, en sus ámbitos global, espacial y sectorial, velando por la compatibilización de los programas y proyectos del sector público con las políticas y estrategias nacionales...⁸⁴

La inteligencia estratégica del Gobierno se sustenta en: a) una información estadística deficiente,⁸⁵ demasiado agregada y no acorde en muchos casos con el nivel de desagregación que requieren los diagnósticos y las simulaciones de las políticas del Plan de la Nación;⁸⁶ b) los sistemas de información para la planificación en las organizaciones públicas son de escaso desarrollo; c) el control de la calidad de la información estadística utilizada por nuestras organizaciones, especialmente en el área social, es precario. En consecuencia, existe el inminente riesgo de estar aplicando políticas nacionales sobre bases estadísticas que no son representativas y donde la brecha entre el momento en que ocurrieron los hechos y el momento en el cual se diseñan las políticas puede hacer cometer errores importantes de apreciación sobre cuál es realmente la situación del sistema. Esto sin tener en cuenta que en muchas de las organizaciones que integran el sistema de planificación no se dispone de los dispositivos necesarios que les permitan evaluar las consecuencias sociales de sus actos. En definitiva, un Estado menos intervencionista requiere de un fuerte desarrollo de la inteligencia estratégica de gobierno para poder interpretar las señales de la dinámica de un sistema global e interdependiente. De allí que consideremos como altamente positivo que en la propuesta de reestructuración⁸⁷ de Cordiplan se contemplará la creación de una unidad de análisis estratégico, encargada de analizar y evaluar las estrategias y políticas públicas.

A manera de conclusión, podemos señalar que la baja viabilidad institucional del Plan de la Nación y de las políticas nacionales encuentra su explicación en un fuerte debilitamiento de las capacidades organizacionales del Gobierno en el contexto de una crisis profunda de la gobernabilidad y sustentabilidad del sistema. El desempeño institucional afecta significativamente el diseño y la coordinación de las políticas nacionales,

⁸⁴ Cordiplan. *Op. cit.*, p. 14.

⁸⁵ Banco Central de Venezuela. Informe sobre las deficiencias de las estadísticas económicas nacionales, Caracas, 1995.

⁸⁶ Véase: Joyce, P. y otros. *Misión de evaluación estadística multisectorial*, Misión del Fondo Monetario Internacional, Caracas, 1995.

⁸⁷ Cordiplan. *Op. cit.*, p. 20.

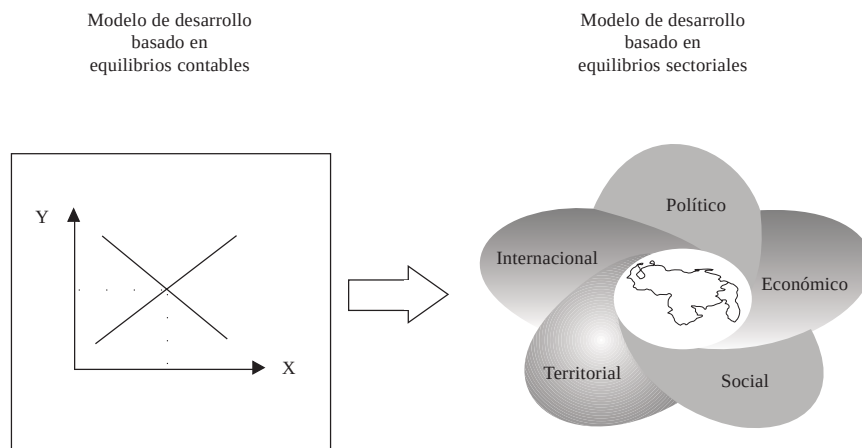
lo cual demanda de la determinación de unidades de mando que garanticen un desempeño superior de nuestras organizaciones.

X PLAN DE LA NACIÓN

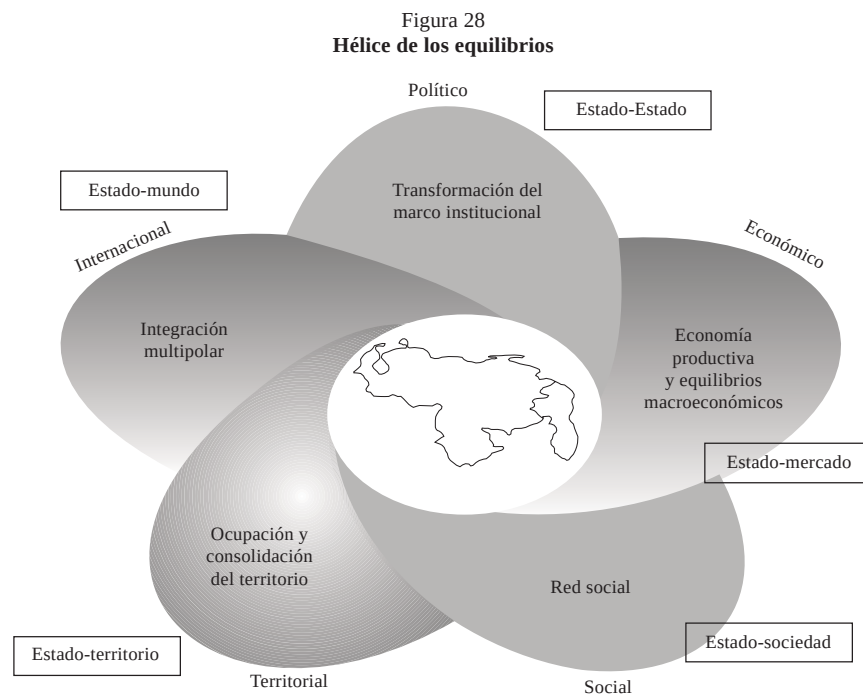
LAS LÍNEAS GENERALES DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

En las líneas generales del Plan de desarrollo económico y social de la Nación 2001-2007 se encuentra como problema central el agotamiento del modelo de desarrollo, entre cuyas manifestaciones destacan: la reducción sistemática de la renta petrolera, las desigualdades y desequilibrios permanentes, la crisis del modelo político y la pérdida de los valores éticos y morales. Por otra parte, en estos documentos hay un reconocimiento que, en general, las políticas económicas aplicadas estuvieron orientadas hacia la búsqueda de equilibrios contables y no a hacia los cambios estructurales requeridos en el modelo de desarrollo (figura 27). Así, la opción o propuesta del Plan se focaliza en un modelo de desarrollo basado en cinco equilibrios fundamentales: el político, el económico, el social, el territorial y el internacional.

Figura 27
Cambio estructural



Cada uno de estos equilibrios en la opción de desarrollo seleccionada tiene un propósito definido, un conjunto de principios que los orientan, una normativa vinculada, proyectos asociados, y unas categorías que los integran en cada equilibrio y explican en el conjunto de los equilibrios. El cambio propuesto considera una nueva concepción del Estado: «es democrático y social de Derecho y de Justicia», el cual se debe expresar en la naturaleza de las relaciones en cada equilibrio. Ejemplo, en el equilibrio económico la relación que se busca redefinir es la de Estado-mercado, y, específicamente, que se exprese en la forma de articular la economía productiva con los lineamientos macroeconómicos.

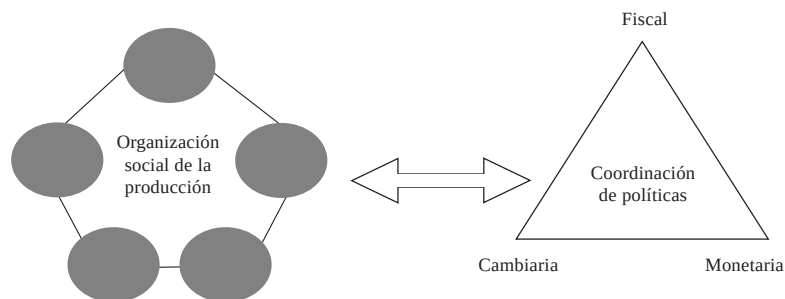


Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo.

El contenido del Plan de desarrollo puede ser reconsiderado en atención a interrogantes para cada equilibrio. Por ejemplo, en lo económico: ¿En qué consiste el equilibrio? ¿Cómo se alcanza el equilibrio? ¿Cuáles son los elementos de la economía productiva? ¿Cómo se integran los lineamientos macroeconómicos?

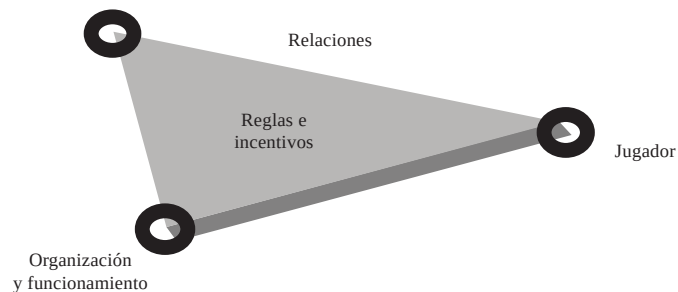
En el equilibrio económico se busca consolidar una economía productiva con justicia social, para lo cual se trata de combinar el establecimiento de reglas que permitan la coordinación de las políticas macroeconómicas con una nueva forma de organización social de la producción.

Figura 29
Economía productiva y lineamientos macroeconómicos



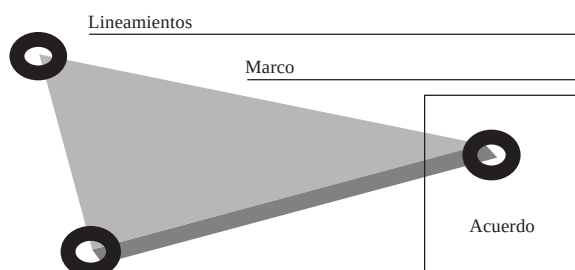
En lo que respecta a la coordinación de las políticas macroeconómicas, la nueva normativa ha significado un cambio institucional que hace de la política económica el resultado de un arreglo institucional que configura un juego de coordinación de tipo cooperativo y que ha provocado cambios en la organización y funcionamiento de los jugadores, en las estructuras de incentivos y en las relaciones entre los jugadores, en términos de: rendición de cuenta, mecanismos de supervisión, transparencia y responsabilidad por los resultados.

Figura 30
Cambio institucional



Este juego de coordinación se debe concretar en un Acuerdo anual de políticas, cuyo espacio de posibilidades y puntos focales están delimitados por las líneas generales del Plan de desarrollo económico y social de mediano plazo y un Marco plurianual de presupuesto.

Figura 31
Coordinación



En el Acuerdo anual de políticas (figura 32) se establecen los objetivos de inflación, balance externo y crecimiento, y sus repercusiones sociales; los resultados esperados en los ámbitos fiscal, monetario, financiero y cambiario; las políticas y acciones dirigidas a lograrlos y las responsabilidades de los participantes. Este proceso demanda la creación de espacios de negociación y de las leyes que regirán en esta materia, a los efectos de definir: las responsabilidades, las sanciones, los mecanismos para dirimir las diferencias, entre otros.

En relación con la organización social de la producción (figura 33) se realiza por agrupaciones sectoriales y para cada agrupación se asocia un nuevo marco jurídico institucional y un portafolio de proyectos. El conjunto de agrupaciones conforma un modelo pentasectorial que busca articularse con el proceso de coordinación de políticas.

El análisis de cada uno de los equilibrios contemplados en el diseño del Modelo de desarrollo del Plan de la Nación,⁸⁸ bajo el procedimiento

⁸⁸ Este balance se fundamenta en el documento: Elementos del modelo de desarrollo nacional. Oficina de Planificación, Banco Central de Venezuela, Caracas, enero, 2002.

Figura 32
Estabilización macroeconómica

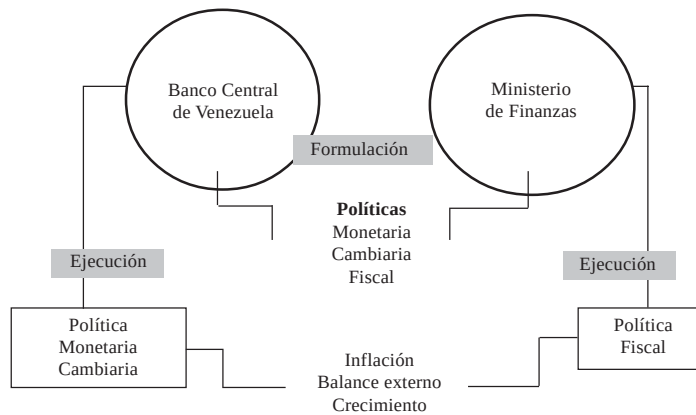
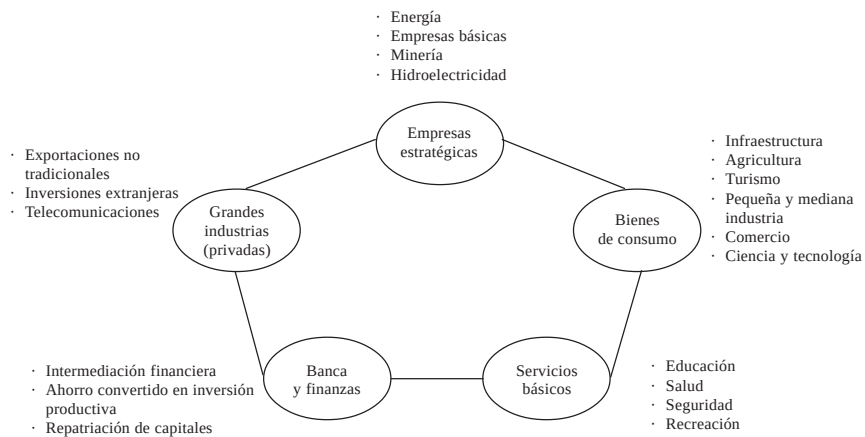


Figura 33
Organización social de la producción



Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo.

utilizado para el equilibrio económico, permite señalar que el cambio estructural busca integrar: un Estado democrático y social de Derecho y Justicia, un modelo federal cooperativo a través de la transformación del marco institucional, la articulación de la organización social de la producción y

la coordinación de políticas en un nuevo régimen socioeconómico, un modelo de gestión pública que facilite la construcción de una red social como organización molecular del Estado, la ocupación y consolidación del territorio sobre la base de ejes de desarrollo y una visión geopolítica para la integración multipolar.

REFLEXIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

- En el diseño del Plan de desarrollo de la Nación se encuentran presentes los problemas identificados en los planes anteriores, tanto en los métodos como en lo organizativo, registrándose el cambio más resaltante en el ámbito de los propósitos cuando se concibe al Plan como un Proyecto nacional, que en el contexto de la Constitución persigue la transformación estructural del sistema
- El cambio estructural previsto en el Plan de desarrollo de la Nación no puede ser analizado a partir, simplemente, de las cuentas nacionales y de los indicadores macroeconómicos. La premisa básica es que un equilibrio no es equivalente a una igualdad contable. La teoría de juegos permite una aproximación práctica a este tipo de problema, cuando considera que los resultados son una consecuencia de los equilibrios que configuran las estrategias de los jugadores.
- El régimen socioeconómico previsto en el Plan de desarrollo de la Nación y vigente en la Constitución Nacional ha provocado un cambio institucional y en consecuencia demanda de cambios organizacionales significativos. No obstante, el arquetipo organizacional que caracteriza a la administración pública sigue sin sufrir modificaciones en su naturaleza. Ejemplo, los procesos de coordinación se siguen enfrentado sin herramientas, métodos compartidos y reglas claras.
- A la planificación se le sigue dando un poder racionalizador de las propuestas societarias y no se ha explorado su capacidad para generar contextos que faciliten la formación de las políticas y acuerdos cónsonos con el convivir en democracia. Por ejemplo, el Acuerdo anual de políticas no se puede reducir a la simple coordinación técnica entre el Ministerio de Finanzas y el Banco Central de Venezuela.

- Las unidades de apoyo a los decisores continúan utilizando herramientas⁸⁹ y un lenguaje que no reconoce la naturaleza de los sistemas complejos, los procesos de formación de las políticas en situaciones de poder compartido y que la construcción de viabilidad política no es exógena al proceso de adopción de decisiones.
- Los esfuerzos del Ministerio de Planificación y Desarrollo por consolidar la utilización del enfoque de Escogencia estratégica⁹⁰ en el sector público, y la decisión del Ministerio de Finanzas por aplicar el Presupuesto por proyecto,⁹¹ se han encontrado con la dificultad de que las prácticas organizacionales privilegian la utilización de las técnicas de estos enfoques como simples formatos para el registro de información. Es decir, no se utilizan como los métodos adecuados para estructurar la acción pública.

Por último, en términos de la gobernabilidad económica, es un error concentrarse sólo en la calidad de las políticas y olvidarse de las estructuras institucionales que son más adecuadas para que los mercados sean eficientes. La reestructuración de los marcos institucionales debe ser vista desde la perspectiva de la eficiencia de la adaptación del sistema socioeconómico a los cambios de su entorno. Como bien los señala North,⁹² existe una clara diferencia entre crecimiento económico y cambio económico.

⁸⁹ Un esfuerzo positivo en modificar estas prácticas es la utilización en casos concretos, ejemplo: situación especial del estado Vargas, de los aportes de la planificación bajo presión en el Ministerio de Planificación y Desarrollo.

⁹⁰ Friend, J. & A. Hickling. *Planning Under Pressure. The Strategic Choice Approach*. England, Pergamon Press, 1987.

⁹¹ Ministerio de Finanzas. Presupuesto por proyecto. Documentos presupuestarios. Onapre. República Bolivariana de Venezuela. Caracas, abril, 2005.

⁹² North, D. *Op. cit.*

EXPLORACIONES EN PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

Al analizar de conjunto las reflexiones y lecciones aprendidas sobre los avances en materia de planificación en los Planes de la Nación, nos encontramos con algunos aspectos que nos permiten argumentar que los enfoques analizados se inscriben y encuentran su resolución dentro de un marco conceptual subyacente. Entre las características de este marco podemos identificar, entre otras: énfasis en mejorar los procesos de formulación de políticas, programas y proyectos, papel protagónico de la experticia técnica, enfoque único centrado en las partes que integran al sistema, la organización que planifica se considera un dato y en definitiva un actor homogéneo, la realidad se percibe como una situación objetiva que debe ser intervenida. Como una forma de contribuir al mejoramiento de las prácticas en materia de planificación y gestión, en lo que sigue exploraremos cuál es el nuevo mapa o marco conceptual emergente, cuáles son las perspectivas y coordenadas para el cambio en la gestión pública, cómo podemos realizar los entrenamientos en planificación más acordes con las nuevas realidades, cómo podemos utilizar los métodos de planificación desde una perspectiva diferente y cómo podemos desencadenar un proceso de cambio en una organización pública.

EL MARCO CONCEPTUAL EMERGENTE: ¿UNA EXPLORACIÓN?

A esta parte del trabajo le hemos dado el carácter de «Una exploración». Decimos exploración porque no sabemos muy bien cómo es el camino cuando nos orientamos por una especie de mapa abierto. Como lo han señalado diversos autores,⁹³ nos encontramos ante situaciones inciertas,

⁹³ Rosenhead, J. *Rational Analysis for a Problematic World. Problem Structuring Methods for Complexity, Uncertainty and Conflict*, England, John Wiley & Sons Ltd, 1989.

donde las cosas ya no son tan seguras como lo eran antes. Esta exploración la haremos desde una posición intermedia; es decir, cuidando lo que algunos han llamado una *actitud científica*, pero también cuidando lo que hacemos y que normalmente se denomina, *el oficio*. Antes de continuar explicaré el hilo conductor de esta exploración.

Hay una serie de ideas que en este momento está marcando pautas sobre un mapa conceptual distinto, simplemente lo que haremos es: del estado del arte tomar algunas de esas ideas que resultan sugerentes porque dan pistas sobre el mapa o marco conceptual que está emergiendo.⁹⁴

Esas ideas, a los fines de su presentación, las hemos clasificado en dimensiones. Por ejemplo, en *aptitudes y capacidades*, y en cada dimensión nos preguntamos ¿qué está pasando en el estado del arte? Así, nos preguntamos qué está pasando en el ámbito de las *teorías*; qué está pasando en el ámbito de las *herramientas*; qué está pasando en el ámbito de la *organización*; qué está pasando en el ámbito de la acción. Sabemos que, en la práctica, estas dimensiones están interconectadas y en tal sentido avanzaremos en la argumentación desde la perspectiva de cada dimensión, privilegiando las relaciones que permiten integrarlas y visualizando algunos de los elementos del *mapa emergente*.

Lo que nos preocupa es conseguir algunas «pistas» o coordenadas sobre cómo movernos en la enseñanza, en las prácticas de investigación y, sobre todo, en el oficio que está asociado a las relaciones entre planificación, gerencia y políticas públicas.

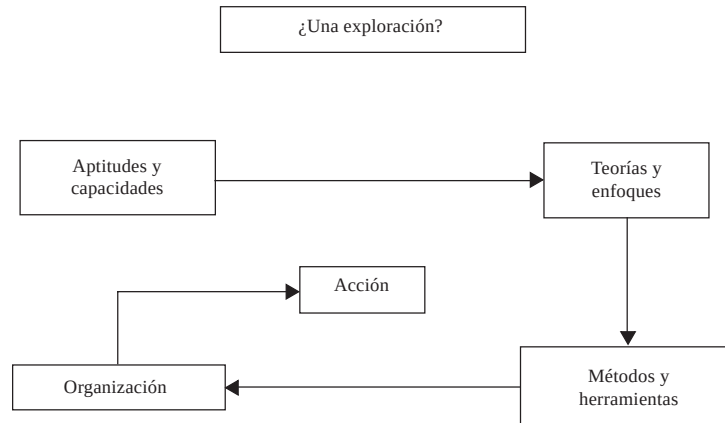
En ese sentido, para cada uno de esos elementos clasificatorios, tomamos dos ideas que consideramos sugerentes: las trabajamos en forma derivativa y buscamos aquellas que pueden ser consideradas en un proceso de reflexión integral.

A los efectos de la redacción las hemos clasificado de la siguiente forma:

1. Aptitudes y capacidades
2. Teorías y enfoques
3. Métodos y herramientas
4. Organización
5. Acción

⁹⁴ Véase Capra, F. *La trama de la vida*, España, Editorial Anagrama, 1998.

Figura 34

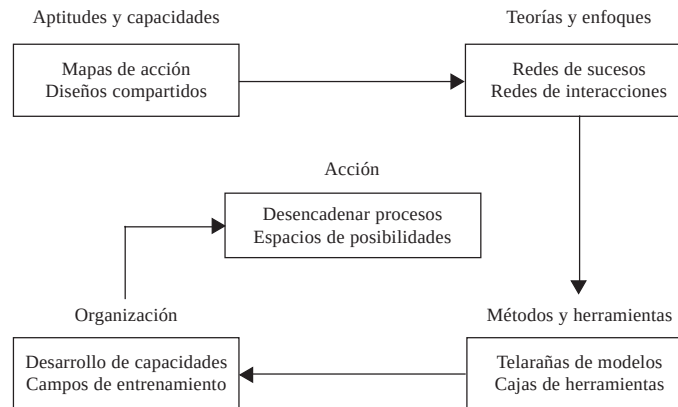


Señalamos anteriormente, que para cada uno de esos elementos clasificatorios o dimensiones, tomaremos dos ideas, que son las que vamos a explorar, por ejemplo (figura 35):

- en lo que se refiere a aptitudes y capacidades, lo relacionado con *mapas de acción* y *diseños compartidos*;
- en lo que se refiere a teorías y enfoques, lo que está sucediendo en el ámbito de las *redes de sucesos* y *redes de interacciones*;
- en lo que se refiere a métodos y herramientas, lo que se ha dado en llamar las *telarañas de modelos* y las *cajas de herramientas*;
- en lo que se refiere a la organización, lo que se llama el *desarrollo de capacidades* y los *campos de entrenamiento*; y
- en lo que se refiere a la acción, cómo *desencadenar procesos* y la construcción de *espacios de posibilidades*.

En el estado del arte puede haber muchas ideas, pero simplemente tomaremos dos, en cada dimensión, en atención a que son «suggerentes» o «portadoras» de lo que está emergiendo.

Figura 35
¿Una exploración?



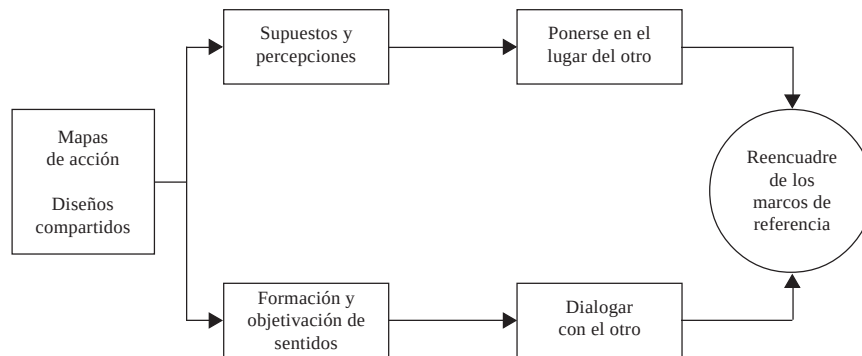
En lo que respecta a las *Aptitudes y capacidades* (figura 36), en los elementos que hemos señalado de mapa de acción y diseños compartidos, encontramos dos ideas que tienen una repercusión muy significativa en lo que nosotros hacemos: una, referida a los supuestos y percepciones; y otra, referida a las formas de objetivación de sentidos. ¿A qué se refiere esto?

La primera que, por lo menos ahora, en nuestros oficios se hace más evidente, tiene que ver con la necesidad que tenemos siempre de ponernos en el lugar del otro: siempre tenemos que tratar de entender cuáles son sus imágenes; cuáles son sus supuestos; por qué razona de determinada manera y no de otra; por qué su jugada es esa y no otra; entonces, eso para nosotros es ahora de mucha importancia, es decir, cuáles son los supuestos, las creencias, las imágenes. Incluso diríamos más, cuál es el sentido común que está operando; cuál es ese inconsciente colectivo que está operando en esa jugada que está haciendo un actor en un momento determinado.

En lo que respecta a la formación y objetivación de sentidos,⁹⁵ una de las cosas que se ha dado con más fuerza en este período es que hay intentos, cada vez más sistemáticos, de diseñar visiones compartidas, de objetivar

⁹⁵ Véase Rittel, H. «Sobre la crisis de la planificación. Análisis de primer y segundo orden», Caracas, FAU-Universidad Central de Venezuela, 1972.

Figura 36
Aptitudes y capacidades



las imágenes compartidas, y donde el punto central no es si lo que se está haciendo es objetivo o no, sino cómo se va dando el proceso de objetivación de esa visión compartida; es decir, ya no es la objetividad en términos científicos sino cómo un equipo va logrando objetivar ciertas ideas compartidas, que le dan sentido a lo que ellos intentan construir con sus acciones.

Es por ello que en la mayoría de las técnicas, en este momento, lo que se busca es facilitar la reflexión, la participación y la comunicación para que esos sentidos compartidos se objetiven.

Consideramos que esta es una idea muy sugerente. Pero para lograr esto es necesario el diálogo como competencia del equipo de trabajo. Por ejemplo, las investigaciones gerenciales⁹⁶ dicen que uno de los asuntos clave es la comunicación que realiza constantemente el gerente con los distintos niveles de una organización; pero la competencia que está detrás de la comunicación es que él sabe escuchar y dialogar con el otro.

Esto es sumamente importante porque en una sociedad democrática todavía es más necesario y es de su esencia el escucharse; es decir: ¿cómo puede ser un proceso participativo y democrático si nadie escucha al otro? No se puede trabajar en equipo si sus integrantes no se escuchan entre sí, y si no se escuchan es bastante difícil llegar a sentidos compartidos.

⁹⁶ Mintzberg, H. *The Manager's Job. Folklore and Fact. The Organizational Behavior Reader*; Eds. Kolb, Osland, Rubin, Prentice Hall, 1995.

Entonces, esto nos ubica, y aquí viene lo que hemos llamado las ideas sugerentes, dentro de un espacio de posibilidades; en tal sentido, debemos, por ejemplo, evaluar la utilización de las técnicas de reencuadre⁹⁷ de los marcos de referencia, es decir, a veces el juego no tiene salida, precisamente, porque los marcos de referencia son muy distintos y si no logramos hacer ver cuáles son o cuáles pueden ser otros marcos de referencia, se hace muy difícil llegar a un acuerdo u objetivar un sentido compartido.

En tal sentido, debemos resaltar tres aspectos: primero, es clave ponerse en el lugar del otro; segundo, el dialogar y de allí, en tercer término, la competencia del saber escuchar y todo lo que tenga que ver con el reencuadre de los marcos de referencia.

Reencuadre, para ponerlo en términos sencillos, es similar a cuando alguien se siente mal y todo le molesta, y descubrimos que es competente y lo hace muy bien para sentirse mal; entonces, hay un marco de referencia que la persona activa y lo hace sistemáticamente y siempre se siente mal, es decir, que es eficiente para hacerse sentir mal.⁹⁸

La otra idea que queremos señalar es la discusión que se está dando en el ámbito de las *Teorías y enfoques* (figura 37) sobre las redes de sucesos y las redes de interacciones.⁹⁹ Lo que está en juego es replantear las formas de percibir la realidad y de actuar. Hoy en día se le presta más atención a las relaciones y, sobre todo, a las relaciones significativas más que a los objetos y, en especial, a las relaciones que conectan.

En lo que se refiere a las redes de interacción, las entendemos como patrones regularizados de interacción, lo cual nos coloca ante un punto crucial: ¿por qué?, porque la corporeidad organizacional comienza a ser algo por aclarar.

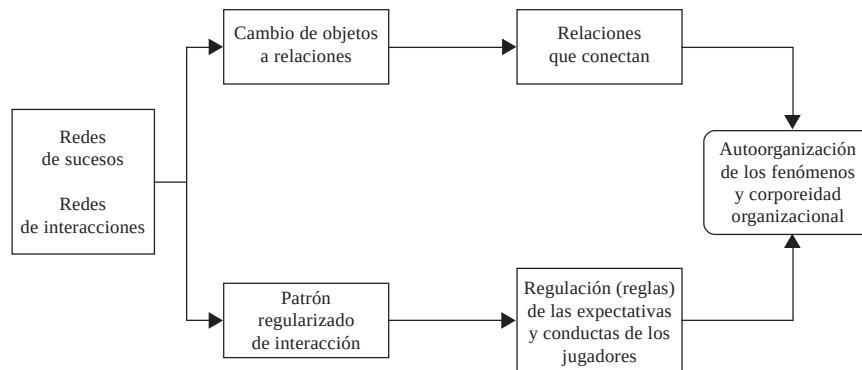
Por ejemplo, el mercado dejó de ser un lugar físico, Usted se puede conectar a Internet y realizar transacciones de intercambio, no es un lugar físico; las elecciones se hacen en un momento determinado, y es una institución con base en una regla pero no es permanente. Entonces, no son un lugar físico y algunas no son permanentes. Esta es una cuestión que nos debe llamar a la reflexión, porque a lo mejor estamos perdiendo muchísimo tiempo en tratar de modernizar cosas físicas, estructuras, modificar ritos, cuando lo que está en juego son patrones de interacción.

⁹⁷ Watzlawick, P. y otros. *Cambio: formación y solución de los problemas humanos*, España, Editorial Herder, 1976

⁹⁸ Véase Watzlawick, P. *El arte de amargarse la vida*, España, Editorial Herder, 1992.

⁹⁹ Véase Capra, F. *Op. cit.*

Figura 37
Teorías y enfoques



Por otra parte, las relaciones que conectan y los patrones regularizados de interacción nos llevan a dos cuestiones que son cruciales: la autoorganización de los fenómenos, o, cómo entendemos un fenómeno a partir de las relaciones que lo pueden explicar; y la otra relacionada con las instituciones como patrones de interacción; es decir, que la corporeidad organizacional dejó de ser la estructura física, como por ejemplo, en el caso del mercado.

Pensamos que estas dos ideas obligan a replantear las formas sobre cómo nos aproximamos, desde el punto de vista de las técnicas o de los enfoques, a una organización.

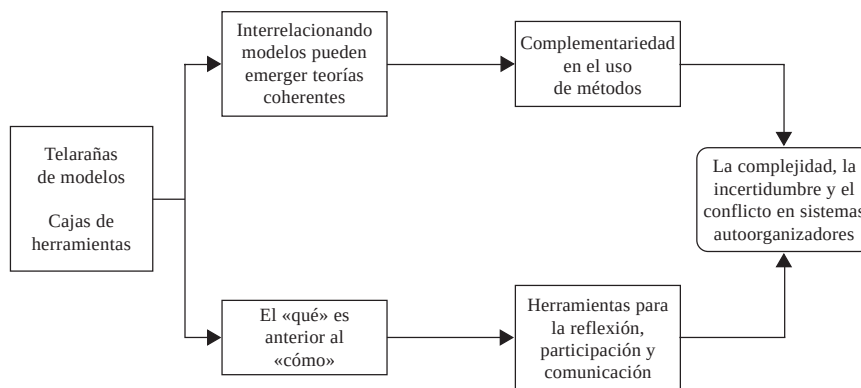
Para poner los planteamientos en forma menos abstracta. Por ejemplo:

¿En qué se focaliza la discusión en términos económicos en el país?, en lo que se denomina la complejidad del detalle (el tipo de cambio, la inflación, etc.), y no en cuáles son las estructuras recurrentes que permiten esos patrones de conducta o ese comportamiento de las variables, es decir, cuáles son las relaciones significativas que permiten entender el fenómeno que está ocurriendo. Básicamente son explicaciones relativas a que si una variable tiene un valor considerado bajo, en un momento determinado, hay que transformarlo en positivo como consecuencia de ajustes contables en las restantes variables.

En lo que respecta a los *Métodos y herramientas* (figura 38), observamos lo que se ha denominado las telarañas de modelos y las cajas de

herramientas. Cada vez es más claro que no hay nada fundante,¹⁰⁰ que hay distintos niveles en un sistema, y que unos modelos son pertinentes en determinados niveles y no en otros; se trata más de la conformación de una especie de telaraña que integra modelos de forma flexible y menos de la búsqueda de la ecuación fundamental, o de la ley fundamental, o del modelo que nos permita explicar el todo.

Figura 38
Métodos y herramientas



Esto nos lleva a plantear que de la interrelación de modelos pueden emerger teorías coherentes. Por ejemplo, hay especialistas que discuten si es mejor la teoría de catástrofes¹⁰¹ o la teoría de las estructuras disipativas o la teoría «x», y lo que uno consigue es que son complementarias, que en determinados niveles es mejor la teoría de catástrofes que la teoría de las estructuras disipativas, y que en otros es mejor la de las estructuras disipativas.

El otro punto que nos parece relevante, y que es un planteamiento de sentido común: el qué es anterior al cómo. De lo contrario, si disponemos un martillo sólo veremos clavos, si disponemos de un serrucho sólo veremos tablas.

¹⁰⁰ Véase Capra, F. *Sabiduría insólita*, España, Editorial Kairós, S.A., 1991.

¹⁰¹ Véase Thom, R. *Parábolas y catástrofes*, España, Tusquest Editores S.A., 1985.

En tal sentido, es fundamental tener primero claro el qué, para después tratar de implementarlo a través de un cómo; en el desarrollo de este cómo es donde van a aparecer las herramientas, y es allí donde descubrimos que hemos estado formados en un enfoque que podemos denominar como «monoherramientas» (va del cómo hacia el qué); hay que saber de presupuesto, de proyecto; pero es cuando vamos del qué hacia el cómo cuando nos percatamos de que si necesitamos diagramar un asunto existe la familia de los diagramas, conformada por distintas formas de diagramar; que si tenemos que hacer un modelo matemático, hay diferentes formas de hacerlo, etc.

En consecuencia, para elegir una herramienta tenemos que utilizar algunos filtros que nos permitan reducir esa variedad, y nos preguntamos: ¿es acorde con el fenómeno a enfrentar?; ¿es pertinente para el auditorio que tenemos?; ¿lo podemos realizar en el tiempo disponible? Establecemos una serie de criterios que nos permite seleccionar cuál es la herramienta más adecuada en un momento determinado.

El otro punto importante es la mayoría de estas herramientas, recordemos que la formación de los primeros especialistas en planificación fue muy fuerte en programación lineal, en teoría de redes, en modelos, en matrices de insumo-producto, en cuentas nacionales, pero ahora queremos fortalecer la participación y mejorar la reflexión estratégica; las herramientas anteriores no fueron diseñadas para facilitar la participación. En tal sentido, es difícilísimo incorporar a una comunidad, por ejemplo, en el diseño del presupuesto, si éste está hecho bajo la metodología del presupuesto por programa, porque es una metodología para especialistas y no para facilitar la participación ciudadana.

Lo señalado nos permite identificar un cambio de perspectiva, casi todas las nuevas herramientas son visuales, son gráficas, utilizan muchos colores, sacrifican precisión en aras de enfrentar complejidad, focalizan la atención del grupo y, sobre todo, ayudan a que se dé la objetivación de lo que se está compartiendo.

De todas maneras, se nos presentan tres dimensiones que son clave y que ahora debemos tener en cuenta en la actual dinámica económica y social. Se trata de la complejidad, la incertidumbre y el conflicto,¹⁰² es decir, que el desarrollo de las nuevas herramientas está centrado en esas tres dimensiones, en contraposición a las herramientas para especialistas

¹⁰² Véase Rosenhead. *Op. cit.*

que se caracterizan, básicamente, por la certidumbre, la determinación de óptimos y la búsqueda de equilibrios funcionales en el sistema. Aquí hay un cambio importante. Por ejemplo, el presupuesto se formula después de que se tienen algunas variables especificadas, no es que le quitemos importancia a la formulación presupuestaria, lo que tratamos de hacer ver es que predominantemente el énfasis está en cómo vamos a proceder, cómo vamos a asignar los recursos dados contextos de alta certidumbre. Lo que resulta significativo es el movimiento de las variables y no la visualización de los procesos del sistema.

Por lo tanto, la consideración de las herramientas desde una perspectiva de interrelación e interconexión, digamos pluralista, de enfoques y modelos, es lo que nos puede permitir, en un momento determinado, enfrentar las dimensiones de complejidad, incertidumbre y conflicto en sistemas que tienen la capacidad de autoorganizarse.¹⁰³

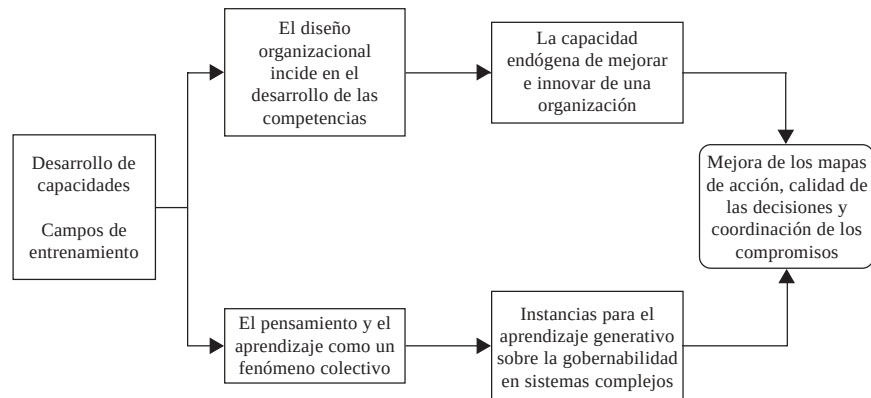
Por supuesto, si seguimos haciendo precisiones llegamos a problemas como el del cambio estructural, donde tenemos que poner en juego a los actores, las reglas, las posibles tácticas de esos actores y debemos determinar cuándo un sistema entra en situación de cambio estructural o cuándo simplemente está en una situación de reforma estructural o simplemente no está pasando nada significativo en ese sistema.

En términos de la *Organización* (figura 39), queremos señalar algunas ideas; se refieren a todo lo que tiene que ver con el desarrollo de capacidades y con lo que se denomina los campos de entrenamiento.

Como se señala en algunas investigaciones sobre el tema, nos hemos encontrado con que los diseños organizacionales inciden en el desarrollo de las competencias. Por ejemplo, si decimos: esta organización tiene que disponer de una fuerte inteligencia colectiva, tiene que tener capacidad de anticipar y, su estructura es piramidal, la comunicación es por memorando, el jefe siempre está arriba, el personal siempre está abajo; eso no ayuda a la anticipación, pero se tiene la creencia de que el problema de la anticipación se va a resolver porque los funcionarios dominan las técnicas de escenario. Entonces, nos hemos dado cuenta de que es crucial para el desarrollo de ciertas capacidades organizacionales la forma en que la organización está diseñada.

¹⁰³ Véase Capra, F. *La trama de la vida*, España, Editorial Anagrama, 1998.

Figura 39
Organización



La otra idea que nos parece importante es que estamos enfrentando el problema enviando a nuestros funcionarios a formarse en institutos donde, por lo general, los que enseñan sobre lo que debe hacerse nunca lo han hecho. Así, por ejemplo, es muy normal que un profesor de presupuesto jamás haya hecho un presupuesto de un organismo público y no tenga claro los mecanismos de negociación que operan en su formulación, en instancias como el Congreso de la República. Como decía el Premio Nobel de Literatura, Gabriel García Márquez, refiriéndose a la formación de los periodistas: se les enseñan muchas cosas útiles para el oficio, pero no el oficio; para nosotros es clave cómo enfrentar el oficio.

Lo anterior nos lleva a focalizar la atención en la capacidad endógena de mejorar e innovar de las propias organizaciones. La salida que se le ha dado en la práctica a este problema, y que es preocupante, es la *capacitomanía*, que en definitiva se reduce a enviar a la gente a informarse sobre algunos temas en instituciones de prestigio. Posteriormente, la gente desea aplicar lo que le enseñaron, sin importarle que los métodos deben adaptarse a las organizaciones y no al contrario. Así, por ejemplo, unos quieren hacer calidad total, otros reingeniería, otros gerencia de proyectos; en fin, se superponen los métodos a la organización, logrando, en algunos casos, que su desempeño sea más ineficiente.

La otra idea es que, efectivamente, existe la necesidad de disponer de instancias de entrenamiento, éstas pueden tener muchos nombres, pero

campos donde uno vaya, no para que simplemente le transmitan información sino para aprender haciendo, y así poder enfrentarse en concreto a situaciones inciertas, conflictivas y complejas; donde el tiempo y el trabajar bajo presión son variables fundamentales. Es decir, que nos enfrentemos, a escala, con las situaciones donde uno se va a desempeñar y no el ambiente seguro del aula, donde un profesor expone y todos somos amigos, y no pasa nada porque esa es una forma de enseñanza muy artificial.

Obviamente, en un proceso de enseñanza como el descrito, uno puede estar adquiriendo mucha información sobre disciplinas, pero no desarrolla las competencias y habilidades que se requieren para desempeñarse en la práctica profesional; es decir, que el punto de reflexión es cómo mejoramos el aprendizaje de disciplinas y cómo mejoramos las competencias que se requieren en la práctica profesional. En otros términos, cómo conciliamos el razonamiento por cálculos con la capacidad intuitiva que se requiere en las pericias del oficio. No hay que olvidar que las situaciones «extrarracionales» tales como: la creatividad, la sorpresa, el subterfugio, etc., juegan un papel de primer orden en la acción de gobierno.

La otra idea es el reconocimiento de que el pensamiento no es un acto individual sino colectivo, un fenómeno colectivo.¹⁰⁴ Esto es un aspecto crucial para entender el cambio que se observa en el ámbito de las herramientas, sobre cómo mejorar ese tipo de pensamiento, por ejemplo en un equipo; pero como fenómeno colectivo, no como un acto de inteligencia individual.

En definitiva, esto nos permite identificar un nudo crítico: la mayoría de nuestras instituciones no tiene instancias que ayuden a mejorar esa capacidad de pensar; es decir, la crisis puso en jaque a la inteligencia estratégica del Gobierno y todavía no ha sido posible recuperarse de la situación. Claro, hay muchas razones; el día a día no permite detenerse, pero lo que también es cierto es que uno llega al convencimiento que no es tan fácil separar, artificialmente como uno lo hace, pensamiento y acción.

Así pues, una de las ideas que queremos transmitir es que esto nos está llevando a tres asuntos distintos: cómo mejorar nuestros propios mapas a partir de campos de entrenamiento: que digamos, *lo estamos haciendo mal, pero no es por la técnica, es por los supuestos de los cuales estamos partiendo; por los lentes a través de los cuales estamos viendo; que podamos reconocer que los problemas de hoy son las consecuencias de las*

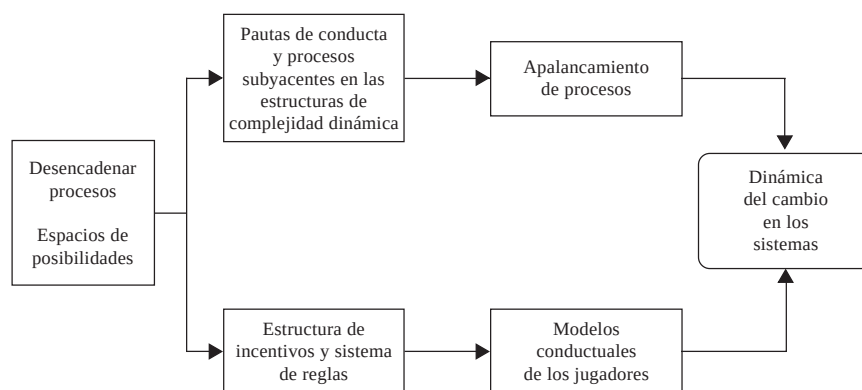
¹⁰⁴ Véase Bohm, D. *La totalidad y el orden implicado*, España, Editorial Kairós, 1998.

soluciones que intentamos antes. Un caso dramático es la situación social de nuestros países; eso no se produjo solo; esas son las consecuencias de las políticas económicas y sociales que se han intentado y esos son los resultados. Por lo menos debemos poder establecer la relación que existe entre esos intentos de solución, el efecto demora que se da y la forma como posteriormente se nos presenta esa información. ¿Hasta qué punto es una crisis de percepción?

En resumen, los tres puntos son: 1) la mejora de los mapas de acción; 2) la calidad de las decisiones, es decir, que las decisiones gubernamentales, sean cuales fueran, estén bien pensadas y 3) la coordinación, punto en el que hacemos énfasis. En este momento, el punto clave es la coordinación, en el sentido de trabajar en equipo, trabajar en redes de coordinación, el estar coordinado, es decir, la interacción no ya del sujeto con el objeto sino la interacción entre sujetos es sumamente importante, por eso no es casual que muchos científicos anden explorando, entre otras, las teorías de las conversaciones y lo referente al lenguaje con relación a la coordinación de compromisos. En especial, la naturaleza de los actos de habla y sus criterios de validación cuando hacemos cosas.¹⁰⁵

Seguidamente, algunas ideas referidas a la acción (figura 40).

Figura 40
Acción



¹⁰⁵ Véase Flores, F. *Op. cit.*

Lo que notamos es que cada vez más se hace énfasis no tanto en pensar en problemas, este es un supuesto que debemos revisar; siempre pensamos en problemas y, por lo tanto, siempre estamos buscando una causa y una solución. Hoy en día algunos de los planteamientos que son bastante sugerentes se refieren a que si buscamos las relaciones significativas, lo que nos va a importar son las estructuras de complejidad dinámica;¹⁰⁶ es decir, cómo apalancamos procesos, en el sentido de las palancas que desencadenen cambios en las condiciones del juego; cómo entendemos las situaciones significativas que se están dando y cómo podemos detectar dónde hay que apalancar esas estructuras de complejidad dinámica.

La otra idea que está tomando mucha fuerza es que cada vez es más importante entender las reglas del juego y las estructuras de incentivos que orientan las jugadas, de acuerdo con los modelos conductuales, de los actores. Por ejemplo, de los planteamientos que hizo el doctor Douglass North,¹⁰⁷ Premio Nobel de Economía, cuando estuvo en Venezuela, se desprende que si los jugadores prefieren determinadas jugadas y no otras, tales como comprar dólares, la corrupción, etc., esas jugadas están muy marcadas por las reglas que están rigiendo ese juego; si la sociedad tiene un desempeño ineficiente, es ineficiente en términos sociales, pero es la mejor jugada de ese actor.

Bajo esta perspectiva, el papel de las reglas es fundamental. ¿Cómo cambiar las reglas del juego? Recordemos que la perspectiva que por lo general tenemos de la planificación y de la política es, predominantemente, la de las intervenciones, por ejemplo, vía programación de inversiones públicas. Desde esta óptica, un problema clave es cómo desaprenden los actores; no cómo aprenden sino cómo, por ejemplo, la sociedad venezolana desaprende el juego que ha ejecutado a lo largo de su historia y que ha dado resultado, si nos ubicamos desde la perspectiva de ciertos jugadores.

En síntesis, solamente estamos aquí presentando las ideas más generales. Este enfoque nos conduce a la dinámica del cambio en los sistemas. Una de las ideas que hoy en día se está manejando es que por esta vía se pueden provocar algunos cambios en los sistemas.

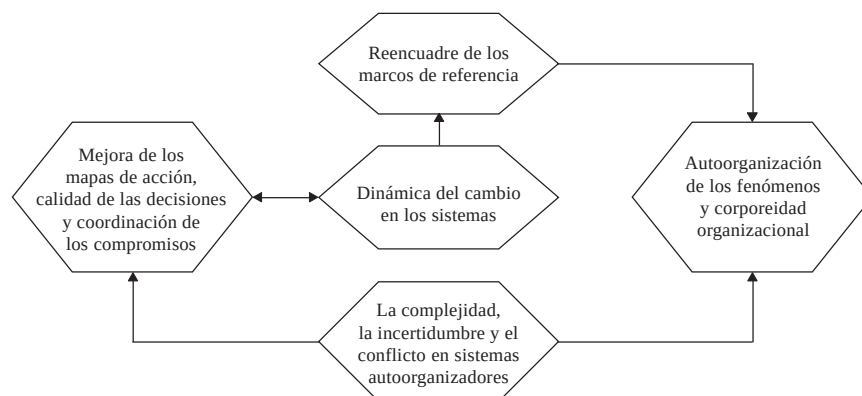
¹⁰⁶ Véase Senge, P. *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*, Argentina, Granica/Vergara, 1992.

¹⁰⁷ Véase North, D. «Estructurando instituciones para el desarrollo económico», Conferencia en el Banco Central de Venezuela, Fondo de Inversiones de Venezuela, Caracas, 1995.

Ahora integrando las ideas, hemos tratado de señalar que hay que prestarle atención a planteamientos tales como (figura 41):

- el reencuadre de los marcos de referencia de los actores; en todo lo que tenga que ver con la autoorganización de los fenómenos, buscando las relaciones significativas que están detrás;
- el problema de la corporeidad organizacional y cómo hacemos para conectar una serie de organizaciones a través de redes. Tomar en cuenta que lo de las redes comienza a ser algo invisible y estamos acostumbrados a un mundo de lo visible: allá está tal institución. *Lo invisible se convirtió en lo esencial*;
- el problema de la complejidad, la incertidumbre y el conflicto como dimensiones de los sistemas autoorganizadores. Aquí hay un cambio de óptica: cómo manejarse en situaciones conflictivas, en situaciones inciertas y sin contar con la idea de que con la intervención vamos a tener menos complejidad, menos incertidumbre y menos conflicto; no, el asunto es cómo manejarse en situaciones que van a ser por mucho tiempo así, complejas, inciertas y conflictivas; no debemos creer que con la intervención que uno está haciendo en el sistema, lo que está tratando es de reducir complejidad o resolver el conflicto;

Figura 41
¿Una exploración?



- es clave, en este momento, no sólo mejorar el tipo de herramientas que utilizamos, sino también debemos mejorar nuestros mapas de acción, y ahí es donde es indispensable la pluralidad de enfoques, la complementariedad de ellos; de poder ver con distintos lentes los fenómenos, lo que está en contraposición al modelo único, al pensamiento único, es la flexibilidad. Lo referente a la dinámica de cómo cambian los sistemas que son autoorganizadores, conflictivos, complejos e inciertos.

Estas ideas que hemos identificado en esta exploración representan algunas pistas que en el estado del arte están marcando ciertas pautas sobre un mapa o paradigma emergente. No consideramos que este sea *el* único *camino*, simplemente son coordenadas que pueden ayudarnos a cómo navegar en situaciones inciertas, complejas y conflictivas.

Para finalizar, ahora podemos contraponer al marco conceptual subyacente identificado a partir del análisis de los Planes de la Nación, los elementos o aspectos relevantes del nuevo mapa o marco conceptual emergente.

Cuadro 8

Aspectos	Paradigma base	Paradigma emergente
Aptitudes y capacidades	Formulación de problemas y objetivos	Formación y objetivación de sentidos
Teorías y enfoques	Enfoque único centrado en objetos	Enfoque múltiple centrado en relaciones y patrones
Métodos y herramientas	Objetividad	Objetivación
Organización	Es un dato	Es un juego de interacciones
Acción	Programación de las intervenciones	Cambiar el juego o sistema interaccional

¿CUÁLES SON LAS PERSPECTIVAS Y COORDENADAS PARA EL CAMBIO EN LA GESTIÓN PÚBLICA?

El paradigma emergente y los desarrollos gerenciales nos obligan a ver los procesos de modernización y reestructuración de la Administración pública desde múltiples perspectivas, con el fin de identificar los retos y

desafíos que se le plantean para enfrentar los cambios en su patrón de gestión y en la planificación como dimensión de la capacidad de gobierno.

En lo que sigue, reflexionaremos sobre algunos planteamientos que apuntan hacia un cambio de paradigma en materia de planificación y gestión pública:

- *Asumir que las teorías de dirección tienen un ciclo de vida muy corto.* En las organizaciones públicas es muy baja la incorporación de las teorías de dirección dada la alta rotación del personal del nivel superior y la ausencia de estrategias e instancias de entrenamiento apropiadas a este nivel. En el marco de los procesos de reestructuración y modernización organizativa el énfasis se ha puesto en el entrenamiento del personal técnico y lo que se ha fomentado es la «capacitomanía» en función de los ascensos, no quedando clara su contribución a los procesos de reforma del Estado. A los efectos de promover el cambio y la evolución organizacional parece más efectivo buscar mecanismos que pongan a competir entre sí a los entes públicos y que contribuyan a su apertura a los avances en las teorías de dirección.

- *Revelar y observar al pensamiento, a través del diálogo, como fenómeno colectivo.* Es difícil encontrar en los organismos públicos personas entrenadas, deliberadamente, para trabajar en equipo, en condiciones complejas y bajo presión, y en áreas fundamentales para la inteligencia estratégica de gobierno. El esquema de trabajo es más de subordinación a una línea jerárquica y de parcelamiento de las actividades, donde se observa una ausencia de visión compartida, y lo prioritario es dar respuesta a lo urgente. Esto se materializa a los efectos de la intervención social, en una baja capacidad de gobierno para enfrentar lo importante.

- *Reconocer que la organización es un laboratorio de aprendizaje y de generación de teorías intermedias.* En nuestras organizaciones no existen instancias que permitan a los funcionarios experimentar con las consecuencias de sus actos y utilizar, por ejemplo, la planificación o la formación de políticas públicas como un proceso de aprendizaje. La crisis puso en jaque a la inteligencia estratégica de gobierno y aún así no se han generado los mecanismos que permitan fortalecer el aprendizaje organizacional desde la perspectiva de la gobernabilidad en sistemas complejos, inciertos

y conflictivos. El nivel gerencial se concibe como una estación de distribución de trabajo y de manejo de recursos para lograr metas. Por tanto, el aprendizaje se asume como un problema extra organización que se resuelve, en términos individuales, en institutos de gerencia.

· *Observar la realidad a partir de múltiples modelos conceptuales.* La idea de utilizar distintos «lentes conceptuales» se enfrenta en la práctica con la falta de condiciones para el diálogo y de los «campos de entrenamiento» necesarios que le permitan a los funcionarios públicos revisar sus modelos conceptuales. De allí, la irresponsabilidad de muchos funcionarios al no evaluar el impacto social que puede tener un determinado plan o política pública. La evaluación se concentra exclusivamente al nivel de la coherencia del discurso normativo y de su marco cuantitativo.

· *Identificar y formalizar las «estructuras genéricas» que subyacen a las situaciones de complejidad dinámica.* El carácter de las prácticas de la administración pública hace que los funcionarios se concentren más en la complejidad del detalle: desequilibrios entre ciertas igualdades contables, en el nivel de un determinado indicador, y menos en reconocer cuál es la estructura que está detrás de ese patrón de conducta.¹⁰⁸ No hay una sistematización y registro de las estructuras recurrentes que generan los principales problemas que enfrenta cada organización. De igual forma no hay una clara sistematización sobre la política y los juegos políticos en las organizaciones públicas que permitan comprender la lógica y dinámica del poder dentro y alrededor de éstas.

· *Visualizar desde una perspectiva holística los procesos de una organización.* El diseño de una organización pública está más pensado en términos de funciones y cargos, y no en función de los procesos necesarios para lograr su misión. En tal sentido, cómo se puede garantizar que las políticas y planes sean de calidad, si la organización no ha sido configurada o diseñada en términos sistémicos con los procesos que se requieren para tal fin. Un Estado fuerte en sus «nichos» de intervención requiere de organizaciones que puedan fortalecer la capacidad real de gobierno en sistemas complejos. Una de las prácticas que ha contribuido a que tengamos un Estado «fuerte» con organizaciones «débiles» es el hecho de que

¹⁰⁸ Senge P. *Op. cit.*

cada nuevo equipo gerencial actúa como un «team de vikingos» contra todo lo que encuentren a su paso al tomar por asalto una organización. En estas condiciones plantearse el compromiso real del personal con una organización y tener constancia en el propósito no es más que una quimera.

Por otra parte, hay que tener presente que el holismo óptimo no es posible en virtud de que los límites cognitivos para lidiar con los sucesos inesperados y los límites de los procesos: secuencias necesarias para generar niveles de confianza, desarrollo de consensos, selección y capacitación del personal, etc., hacen que todos los factores no puedan ser tratados de manera simultánea sino en forma incremental.¹⁰⁹

· *Articular los «mapas de acción» con los «modelos de los procesos».*

Es común en la autoevaluación de nuestras organizaciones que no se asocien los problemas con el comportamiento de las personas que participan en los procesos. Es decir, cuál es la explicación de que seamos competentes en ser incompetentes y en lograr con bastante éxito el tener organizaciones con desempeño inferior. Bajo este enfoque de la teoría de la acción,¹¹⁰ el trabajo de las consultoras encargadas de las reestructuraciones de las organizaciones públicas ha sido un rotundo fracaso porque sólo se han concentrado en la estructura, en las funciones y los perfiles de cargo, dejando intacta a la organización jerárquica y al «mapa de acción» que produce los errores.

· *Reconocer que un plan o una política para ser eficaz debe proporcionar una estructura de comunicación y conversación.* Si partimos de los recientes planteamientos de las ciencias cognitivas de que los actos lingüísticos hacen emerger nuestro mundo¹¹¹ y que las conversaciones dan cuenta de la relación interactiva entre las personas, podemos afirmar que en los organismos públicos se le ha prestado muy poca atención a la creación de estructuras comunicativas que faciliten el entendimiento y el acuerdo para una acción cooperativa que permita enfrentar los asuntos públicos importantes bajo una configuración de redes interactivas.

¹⁰⁹ Mintzberg, H. y Q.J. Brian. *El proceso estratégico*, México, Prentice Hall Hispanoamericana, S.A., 1993.

¹¹⁰ Argyris, C. *Cómo vencer las barreras organizacionales*, España, Ediciones Díaz de Santos, S.A., 1993.

¹¹¹ Varela J.F. *Conocer*, España, Gedisa Editorial, 1990.

· *Ubicar el gobierno o «conducción» de organizaciones o procesos en el «dominio» de los sistemas complejos, inciertos y conflictivos.* El desarrollo y la incorporación en nuestras organizaciones de enfoques, métodos e instrumentos relacionados con la complejidad, el conflicto y la incertidumbre, son extremadamente débiles si se compara con los niveles alcanzados en las técnicas referidas a la asignación y administración de recursos: proyecto, presupuesto, etc. Es por ello, entre otras razones, que el nivel directivo de nuestras organizaciones presenta serias deficiencias al momento de gestionar políticas, gerenciar en la complejidad y conformar la agenda de decisiones. En tal sentido, se hace necesario evaluar las capacidades de gobierno con el fin de identificar y clasificar las áreas de atención y los tipos de funcionarios que deben ser sometidos a programas especiales de entrenamiento.

· *Asumir que las estrategias y políticas son más producto de un proceso de «formación» que de «formulación».* Las estrategias y políticas en nuestras organizaciones las formulan los especialistas pretendiendo representar el bien común o al colectivo, cuando de lo que se trata es de coordinar los procesos de «formación» y «modelaje» de éstas, y de generar espacios para la participación ciudadana en la gestión pública. Así, al descuidarse las condiciones de participación, negociación, comunicación y aprendizaje que están en juego en el proceso se obtienen resultados opuestos entre sí: las personas dicen que el plan no se cumplió, la memoria y cuenta señala que la gestión fue exitosa y en la ejecución presupuestaria se registra que los gastos fueron superiores a lo programado. «El enemigo está entre nosotros».

· *Reconocer que las organizaciones se pueden diseñar a partir de modelos que integren sus principales dimensiones.* El diseño de organizaciones capaces de tener un desempeño superior es muy pocas veces asumido por el nivel gerencial, el cual se concentra en la administración del personal y de su programa de actividades para lograr objetivos. Las organizaciones ineficientes que tenemos hoy son el resultado de lo eficiente que se ha sido al diseñarlas y al ajustarlas a los cambios en el entorno. Es decir, hay condicionantes estructurales en los diseños que son independientes de la excelencia o no de un funcionario. En la práctica, esto ha hecho que los niveles directivos utilicen equipos o comandos especiales independientes de la estructura formal de la organización y que la descentra-

lización al interior de las organizaciones, en función de la «horizontalidad» y «flexibilidad» necesarias para conducirse en un entorno turbulento e inestable, sea vista por los gerentes como una pérdida de su poder.

· *Utilizar los instrumentos y técnicas como herramientas de reflexión, participación y comunicación.* De la mayoría de los instrumentos y técnicas utilizados en nuestras organizaciones muy pocos se prestan para el trabajo en equipo, y para razonamientos multicriterios, multiniveles, impactos cruzados, etc. Por otra parte, no facilitan la reflexión grupal sobre la complejidad, la incertidumbre y el conflicto, y no están agrupados en cajas de herramientas que sean pertinentes de acuerdo con los procesos y con el nivel de la organización en cuestión. Todo queda librado a la iniciativa y experticia del funcionario.

· *Cambiar la visión mecanicista de la realidad.* La visión predominante de la realidad, en nuestras organizaciones, es fragmentaria, reduccionista y caracterizada por una excesiva especialización que se fundamenta en la imagen newtoniano-cartesiana de la ciencia. Este enfoque se refleja, por ejemplo, en la búsqueda de los bloques fundamentales de un fenómeno, en la visión de la economía como una «máquina», en la utilización de modelos teóricos basados en la linealidad de las causas y efectos, en la división de las políticas, ejemplo: social y económica, así como en la subdivisión de las organizaciones por departamentos.

No obstante, en las investigaciones científicas se observa un cambio de la visión de los sistemas hacia enfoques que buscan la formulación gradual de una red, telaraña o entrelazamiento de conceptos y modelos vinculados entre sí, sobre las pautas de las relaciones que conectan a los fenómenos.¹¹²

Esta nueva visión emergente de la realidad se basa, entre otros, en los siguientes planteamientos centrales:

- a. La realidad es un tejido polinivelado de complejidad y recíprocamente relacionado. Las relaciones entre los niveles se pueden representar como un «árbol de sistemas» y donde cada subsistema es relativamente autónomo como forma de organización de la complejidad.

¹¹² Capra, F. *El punto crucial, rutas del viento integral*, Barcelona, 1996.

- b. La estructura de un sistema está determinada por la consistencia de las interrelaciones mutuas y flexibles de sus procesos. Por el contrario, en una máquina su capacidad de acción está determinada por su estructura mecánica, la cual no puede autocambiarse.
- c. El no-equilibrio, la bifurcación como germen de la creatividad y las «estructuras en disipación» son los principios que constituyen el orden en un sistema.¹¹³ La coevolución del sistema y su entorno se da en el marco de fluctuaciones múltiples e interdependientes que pueden crear nuevas estructuras, a su vez, fluctuantes y relativamente estables, como consecuencia de perturbaciones que coloquen al sistema en una situación de inestabilidad. Entendida la estabilidad del sistema como el mantenimiento de su estructura general a pesar de los cambios y sustituciones en sus componentes.
- d. La mente es la manifestación de la dinámica de la autoorganización.¹¹⁴ De allí la importancia de descubrir los principios de la organización en cualquier fenómeno y de reconocer las pautas circulares de causalidad presentes en las relaciones que conectan a los sistemas.
- e. El lenguaje es un sistema de coordinaciones de acciones consensuales¹¹⁵ que produce un mundo objetivo. Es decir, reconocer que estamos inmersos y vivimos en el lenguaje hace que el mundo de los objetos deje de ser el criterio de validación de las explicaciones científicas. Estas explicaciones, por el contrario, se validan en el dominio de las experiencias y coordinaciones operacionales de los miembros de la comunidad de observadores.

Para poder comprender un mundo caracterizado por la interconexión de los fenómenos: físicos, biológicos, psicológicos, sociales y culturales, necesitamos explorar visiones holísticas de la realidad que permitan enfrentar los problemas de percepción que se presentan con la visión mecanicista de la ciencia newtoniano-cartesiana.

¹¹³ Prigogine, I. e I. Stengers. *La nueva alianza. Metamorfosis de la ciencia*, Madrid, Alianza Universidad, 1990.

¹¹⁴ Capra, F. *Sabiduría insólita*, España, Editorial Kairós, 1990.

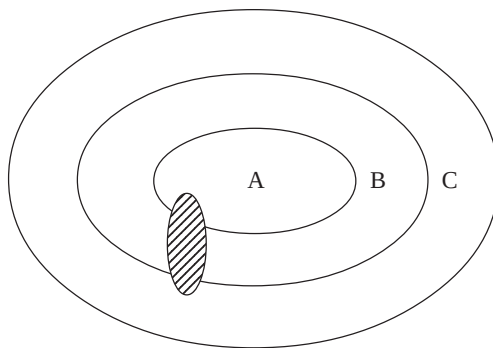
¹¹⁵ Maturana, H. *El sentido de lo humano*, Chile, Colección Hachette-Comunicación, 1992.

· *Clasificar los tipos de incertidumbres y probabilidades del sistema.*

En las prácticas de planificación, a la hora de enfrentar las incertidumbres del sistema, no se tipifican, por ejemplo, las pertenecientes al ambiente de trabajo, al campo de decisión y a los valores que guían la toma de decisiones.¹¹⁶ Por otra parte, se considera la probabilidad como una cuestión de juicio racional, basada en información o evidencias; y en la mecánica del cálculo se supone que prevalece la expresable numéricamente; a pesar de sostenerse en algunos casos que el cálculo estratégico es autorreferencial.

La teoría axiomática de la probabilidad nos permite una noción amplia de cómo tratar con el grado de confianza que puede asignarse a una proposición con base en una evidencia dada e identificar que las probabilidades así basadas son de diferentes tipos, y que el tipo particular que conduce a probabilidades numéricas es sólo uno entre otros. Para facilitar la comprensión de lo planteado sobre este tema, utilizaremos una ilustración del libro *Causalidad en economía*.¹¹⁷

Figura 42



Donde A es el anillo en el cual las probabilidades son numéricas; caso clásico de los experimentos aleatorios. El anillo B es el espacio donde las probabilidades son ordenables y no expresables numéricamente, y por último en el anillo C se encuentran las probabilidades que no se pueden ordenar, pero es posible realizar juicios sobre ellas.

¹¹⁶ Friend, J. & A. Hickling. *Planning Under Pressure. The Strategic Choice Approach*, England, Pergamon Press.

¹¹⁷ Hicks, J. *Causalidad en economía*, Buenos Aires, Editorial Tesis, 1981.

En el campo de la planificación es posible realizar juicios probabilísticos en el área sombreada. Por ello, dado que el cálculo social es una cuestión de juicio autorreferencial, lo común serán las probabilidades ordenables no numéricas (campo B). En consecuencia, el cálculo de probabilidades en la red de trayectorias posibles es predominantemente no numérico.

· *Utilizar la «estabilidad» del Gobierno como una característica central de los sistemas viables.* La viabilidad es un problema central en los enfoques estratégicos de la planificación, que dadas las características de los sistemas creativos es irreductible y no estructurable en un sistema de ecuaciones. Por el contrario, la necesidad de realizar un cálculo de viabilidad (económico, político, etc.) apunta hacia la simulación en escenarios de las posibles trayectorias del cambio y hacia la evaluación de los procesos de creación de lo posible a través de los proyectos en situación. Una vía que puede facilitar el enfrentamiento de este tipo de problemas es considerar la estabilidad gubernamental como una característica de los sistemas viables. La estabilidad del gobierno como regulador de la dinámica de una situación de circuitos múltiples, expresada en un modelo explicativo, es una opción que puede permitir medir la viabilidad del sistema, asociada a esa unidad parcial de la totalidad. El nivel de viabilidad de un indicador se puede medir transformando sus valores de desempeño en una serie continua de viabilidad comprendida entre cero y uno. Esto significaría máxima y mínima regulación respectivamente, e implicaría que al enfrentar un nudo crítico se debe tener en cuenta la regulación conjunta de los circuitos múltiples en interacción. Un desarrollo orientado por este tipo de enfoque lo presenta Rastogi en el capítulo intitulado «El desarrollo social como la quintaesencia del desarrollo mundial» del libro *Los Problemas para el modelo del mundo*:¹¹⁸ El valor de la viabilidad del sistema es dado por:

$$Z = \sum_{j=1}^N \lambda_j w_j / \sum_{j=1}^N w_j ; Z = EG$$

¹¹⁸ Deustsch, K.W. y otros. *Problemas para el modelo del mundo*, México, Ediciones Gernika, 1976.

donde:

Z: es la viabilidad del sistema en un rango del 0 al 1.

λ_j : son los espectros de la regularidad de los vectores de desempeño.

X_j : Variables de desempeño.

W_j : es el peso o valoración relativa de la variable X_j .

J: es el número de los vectores de desempeño regulados.

EG: es la estabilidad del gobierno.

Transformación de los valores de desempeño a zonas de viabilidad

Ejemplo: Viabilidad continua

Variable Q

Intervalos de muestra de 0,25

Zona caótica de condiciones I (λ)	Zona de condiciones en problemas II (λ)	Zona de operación viable III (λ)	Zona de máxima operación viable IV (λ)
0,0 cambios en el proceso de regulación Q----->	0,25 pobre regulación	0,5 alto nivel de regulación	0,75 el más alto nivel de regulación

Los niveles de desempeño de las variables, transformadas y agregadas en el indicador de viabilidad (Z) permiten construir un procedimiento que operacionaliza el seguimiento de los indicadores en la coyuntura y las aproximaciones al curso posible del cambio.

Estos resultados se pueden dibujar en un esquema de cuadrantes interceptados cuyos ejes sean «condensadores» de los criterios estratégicos que delimitan los espacios de viabilidad (tableros de desempeño).

· *Fomentar en las organizaciones laboratorios de aprendizaje sobre la gobernabilidad en sistemas complejos.* La globalización como interdependencia de la diversidad y «explosión de la complejidad» hace necesario que nuestras organizaciones deban ser apoyadas con estructuras no convencionales tipo laboratorio que faciliten los procesos de pensamiento

estratégico, la revisión de los modelos de percepción y razonamiento, el enriquecimiento del modelo de gestión, el aprendizaje estratégico y la conducción organizacional en sistemas complejos. Así como explorar la efectividad de los métodos avanzados que pueden contribuir a la toma de decisiones en situaciones complejas, inciertas y conflictivas.¹¹⁹

Los resultados de estos «experimentos» deben ser incorporados en las redes de conversaciones y en la agenda estratégica de decisiones de los gerentes, con el fin de contribuir en términos significativos al cuestionamiento y mejora de los «modelos mentales en uso», de tal forma que se puedan cambiar las prácticas de trabajo y rediseñar las estructuras organizativas.

Ni las escuelas de negocios, ni las unidades de formación de los recursos humanos, pueden satisfacer esta exigencia en virtud de que ésta emerge como parte de las capacidades endógenas de inteligencia y aprendizaje que requiere la organización para interactuar en un sistema de complejidad creciente.

Una forma práctica de realizar los «experimentos» en el laboratorio es utilizar la tecnología de los micromundos, como por ejemplo, el «juego de la cerveza» presentado por Peter Senge en el libro *La quinta disciplina*, y dialogar en equipo sobre las interrogantes que las simulaciones plantean a los participantes como hombres de gobierno.

Otra contribución significativa para el logro del objetivo del laboratorio son los trabajos de Chris Argyris sobre cómo identificar el modelo defensivo de una organización y cómo vencer las barreras organizativas que obstaculizan a las innovaciones. En tal sentido, la tarea del laboratorio no debe ser sólo la de analizar los «modelos conceptuales» y entender el pensamiento como un proceso que se puede mejorar mediante el diálogo, sino que también debe dotar a los equipos de trabajo de herramientas que permitan revisar los supuestos y los «mapas de acción» que acompañan a las decisiones en el «juego» permanente entre fuerzas diferentes en un sistema complejo.

En esta forma de actuar se busca reconocer, como dice Paul Feyerabend, que «la mejor educación consiste en inmunizar contra toda educación organizada perpetrable». Además, el problema puede ser que seamos

¹¹⁹ Rosenhead, J. *Op. cit.*

competentes en ser incompetentes,¹²⁰ dado que hemos sido entrenados de manera tal que la ineficiencia sea inconsciente y algo indiscutible.

El laboratorio de aprendizaje pretende ser una instancia que permita a las personas experimentar con las consecuencias de sus actos, revisar los dispositivos que permiten «producir organización», revelar los sistemas de representación que fundamentan a las prácticas directivas y generar teorías intermedias sobre la gestión. En tal sentido, las principales restricciones, entre otras, para el desarrollo de este tipo de laboratorio, son la sobrevaloración de la acción y el hecho de que se concibe al aprendizaje como un problema extra organización que se resuelve, en términos individuales, en institutos de gerencia. Por lo tanto, las posibilidades reales de generación de este tipo de laboratorio van a depender de su importancia para la mejora de la inteligencia estratégica de la organización y para el «gestor» como productor de organización.

· *Cambiar la filosofía de trabajo en planificación con el fin de tener mayor efectividad en la acción.* La gestión estratégica del desarrollo requiere de un cambio en las prácticas de planificación, como dimensión importante de las capacidades de gobierno. En consecuencia, y en atención a las ideas presentadas en los puntos anteriores, resaltaremos algunos de los planteamientos con los cuales se puede provocar un cambio desde las prácticas de planificación:

- La visión holística de los sistemas nos obliga a pensar en procesos, a comprender los principios de su diseño,¹²¹ a identificar las relaciones que conectan los fenómenos y a razonar en términos de la complejidad dinámica.
- Las configuraciones y formas de las organizaciones públicas determinan la naturaleza de sus procesos y, en especial, del proceso de planificación.
- La construcción de viabilidad a una intervención social se realiza en sistemas caracterizados por la complejidad, la incertidumbre y el conflicto.

¹²⁰ Argyris, C. *Op. cit.*

¹²¹ Hammer, M. & J. Champy. *Op. cit.*

- La imagen del «modelaje» o «artesanía de la estrategia» permite aproximarnos de mejor forma a la naturaleza del proceso estratégico,¹²² y el proceso de planificación al trabajo formal con las implicaciones de estrategias ya formuladas.
- La negociación está presente en todos los momentos del proceso de planificación estratégica, por ello, los instrumentos y técnicas utilizados deben facilitar la participación, la reflexión y la comunicación entre el equipo de trabajo.
- Las disciplinas del aprendizaje:¹²³ pensamiento sistémico, modelos mentales, trabajo en equipo, visión compartida y visión personal, facilitan el cambio necesario en la filosofía de trabajo para la utilización de los instrumentos y técnicas de planificación como herramientas de participación, reflexión y comunicación.
- Los procesos de visualización creativa y el uso del poder de las imágenes facilitan la transparencia y realización de las actividades en los procesos de planificación y «modelaje» de estrategias.

Consideramos que estos planteamientos pueden contribuir a desencadenar un cambio en la cultura de planificación que prevalece en nuestras organizaciones y en los «mapas de acción» de sus miembros.

En conclusión: La efectividad y eficiencia en la intervención social del Gobierno requiere enfrentar las barreras y estructuras recurrentes en sus capacidades que le impiden tener éxito en la gestión y, para ello, no es suficiente redefinir las funciones del Estado y cambiar los centros de intervención. Hay que fortalecer las capacidades de gobierno y, en especial la planificación, con las nuevas tecnologías y disciplinas de la frontera del pensamiento organizativo, y con personal entrenado para trabajar en organizaciones abiertas al aprendizaje, descentralizadas, participativas e interactivas, que coexisten en sistemas complejos, inciertos y conflictivos.

Ahora bien, como una forma de avanzar en términos prácticos sobre algunas de las reflexiones planteadas anteriormente, en lo que sigue

¹²² Mintzberg, H. «Modelando estrategias», *Harvard Business Review*, USA, 1987. Mintzberg, H. «The Fall and Rise of Strategic Planning», *Harvard Business Review*, USA, 1994.

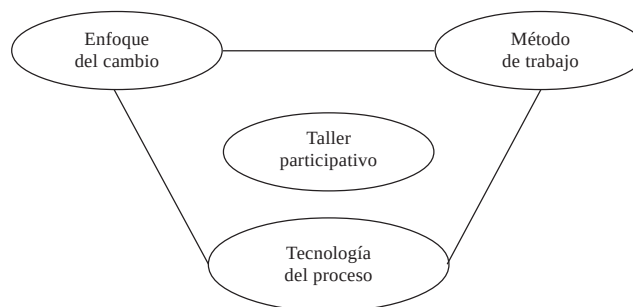
¹²³ Senge, P. *Op. cit.*

focalizaremos la atención en tres interrogantes: ¿Cómo podemos diseñar un laboratorio sobre planificación y gestión que facilite el cambio en sus prácticas? ¿Cómo podemos enfocar, de una manera distinta, el proceso metodológico de la planificación global? y ¿Cómo podemos desencadenar un proceso de cambio y de mejoramiento de las capacidades internas en una organización pública?

¿CÓMO PODEMOS DISEÑAR UN LABORATORIO SOBRE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN?

En esta parte del trabajo se presentan los aspectos básicos de un laboratorio de aprendizaje que facilite la incorporación de innovaciones en el desarrollo de la docencia y entrenamiento¹²⁴ que en materia de planificación demanda el cambio en sus prácticas y el nuevo paradigma emergente. En este laboratorio (figura 43) se busca integrar a través de dinámicas del tipo taller participativo, un enfoque sobre el cambio, un método de trabajo y una tecnología del proceso que faciliten el entrenamiento de los participantes en situaciones que a escala sean una representación del juego social.

Figura 43
Laboratorio de aprendizaje



Para su desarrollo, el laboratorio requiere de una infraestructura que contemple: cajas de herramientas, situaciones de aprendizaje, videoteca,

¹²⁴ Aplicado en los Laboratorios de aprendizaje desarrollados en el marco del proyecto Exploraciones para el cambio institucional adelantado por el Cendes. 1996-2000.

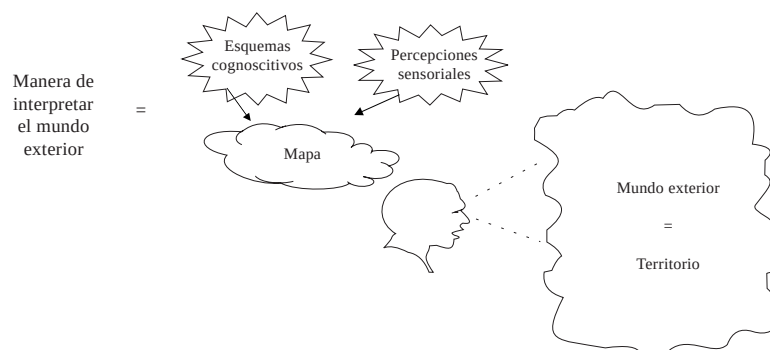
micromundos y la utilización de software especializados para este tipo de simulaciones.

EL ENFOQUE: HACIA UN NUEVO MAPA

El enfoque que proponemos parte de la revisión de nuestros mapas de acción como paso previo para poder visualizar las nuevas realidades y los cursos de acción a seguir.

- Las interrogantes: ¿Qué queremos alcanzar? ¿Hacia dónde vamos? ¿Cómo queremos actuar?, son las que permiten dar direccionalidad a la acción y en consecuencia constituyen el marco estratégico de referencia del dirigente.
- Las decisiones que van estructurando un marco estratégico institucional constantemente toman en consideración, consciente o inconscientemente, la presencia de diversos actores, con mapas mentales diversos y con intereses contrapuestos (figura 44), que hacen necesaria la negociación para alcanzar acuerdos que satisfagan a las partes involu-

Figura 44
Mapa de acción



cradas. En tal sentido, es importante tener en cuenta que: «Todos somos portadores, por nuestra historia, de prejuicios, de modos de pensar y de conocer... es completamente necesario poseer ideas *a priori*

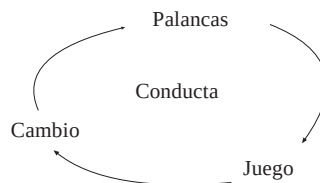
para comprender e interpretar lo real. Pero es preciso darse cuenta de dos consecuencias ... En primer lugar, ... los comportamientos ajenos que nos sorprenden tienen su propia coherencia, pero en un universo que no comprendemos. La segunda consecuencia es que observamos más fácilmente los hechos que confirman nuestros prejuicios que los que los contradicen ...»¹²⁵

En un sistema los actores participan en múltiples juegos. Un juego (Jt) puede ser comprendido a partir de sus componentes básicos:

Jt = F (jugadores, reglas, mapas de los jugadores, medios de acción, restricciones, vinculación con otros juegos)

En consecuencia, un cambio se concibe como el resultado que se obtiene de utilizar palancas sobre los componentes básicos de dicho juego.

Figura 45
Enfoque del cambio



El esquema de razonamiento considerado es el siguiente:

Desempeño = F (Resultados)
 Resultados = F (Juego)
 Juego = F (Sus componentes básicos)
 Proyecto = F (Palancas y restricciones)

¹²⁵ Jarroson, B. *La dirección estratégica y su filosofía*, Bilbao, Ediciones Deusto, S.A., 1994, p. 32.

...y podemos distinguir dos tipos de cambios en atención a la naturaleza del juego resultante luego de utilizar las palancas respectivas sobre los componentes básicos.

Cuadro 9

Juego	Cambio tipo 1	Cambio tipo 2
Partes del juego	El juego permanece invariable	El juego cambia estructuralmente

- El cambio puede tener consecuencias muy variadas sobre los jugadores que deben ser minimizadas con iniciativas que permitan enfrentar las incertidumbres y confusiones que se generan antes de la consolidación del nuevo juego.¹²⁶

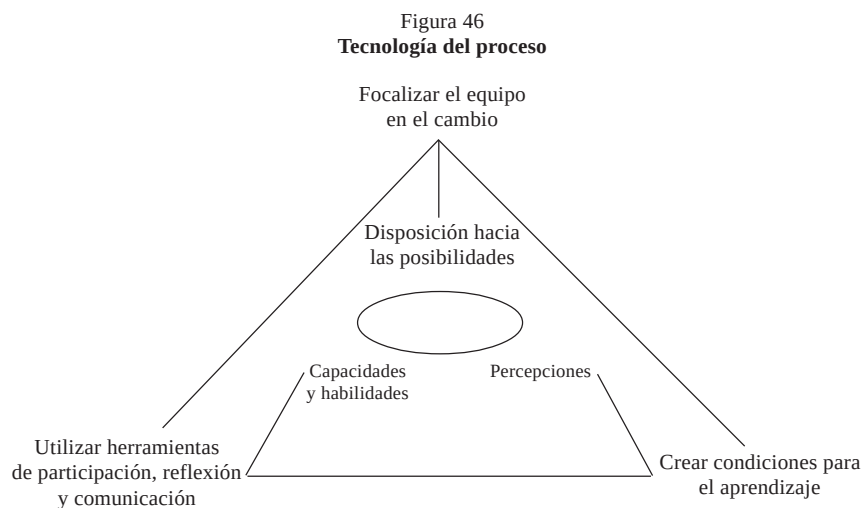
Cuadro 10

Jugadores	Consecuencias del cambio	Iniciativas
Competencias	Se cuestionan las competencias de los jugadores	Desarrollar nuevas competencias Promover oportunidades
Estabilidad	Se altera la estabilidad de los roles y relaciones	Renegociar las relaciones, espacios y mecanismos
Dinámica	Se generan conflictos	Crear espacios de posibilidades. Acordar reglas del juego
Cohesión	Se cuestionan el propósito y los significados	Rediseñar marco de referencia de la gestión. Realignar mapas de acción

- En las prácticas en el laboratorio se busca mejorar las capacidades y habilidades de los participantes, y provocar los cambios de percepción que son necesarios para «poner en» disposición a los participantes hacia la construcción de espacios de posibilidades. El esquema de

¹²⁶ Véase Bolman, L. y T. Deal. *Organización y liderazgo. El arte de la decisión*, Caracas, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), 1995.

trabajo (figura 46) para lograr este propósito se fundamenta en la focalización de los equipos de trabajo en el cambio,¹²⁷ la creación de condiciones para el aprendizaje y la utilización de herramientas de participación, comunicación y reflexión.



PRINCIPIOS GENERALES: REINVENTANDO LAS RELACIONES

El método de trabajo se debe desarrollar en talleres de aprendizaje participativos y en atención a principios generales que garanticen el incremento en las capacidades de planificación y gestión de la institución.

- Los participantes en los talleres de planificación¹²⁸ deben ser posicionados desde la autorreferencia del actor «central» y deben poner a prueba sus capacidades y habilidades (competencias) para la anticipación, la creatividad, el trabajo en equipo, la negociación, etc. La idea central para el desarrollo de los talleres de trabajo *es entender la*

¹²⁷ Véase el primer trabajo del segundo campo temático: ¿Cuál es el enfoque de cambio?, como ejemplo de una situación de aprendizaje.

¹²⁸ Véase en el segundo campo temático el trabajo: Sistema de entrenamiento para dirigentes. Esta guía práctica representa una exploración sobre el tipo de planteamiento que fundamenta el diseño de los laboratorios sobre planificación y gestión.

planificación como una forma de conversar y aprender en equipo sobre situaciones complejas, inciertas y conflictivas, y dentro de la cual se generan las directivas y compromisos que nos permiten aproximarnos a una visión compartida.

- En el diseño de los talleres se deben prever cuáles son los métodos sobre pensamiento complejo¹²⁹ y las disciplinas del aprendizaje¹³⁰ que pueden resultar más convenientes en atención a las particularidades de cada sesión de trabajo y a la vinculación operativa entre los instrumentos de análisis e intervención en lo social que conforman al método de planificar en una situación concreta.
- El trabajo en equipo es la forma de lograr un «aprendizaje generativo»¹³¹ y de potenciar el esfuerzo del colectivo mediante la utilización de los instrumentos y técnicas como herramientas de participación, reflexión y comunicación. En tal sentido, los participantes deben ser los protagonistas activos en la aplicación de los instrumentos y técnicas del método de planificación. Las reglas básicas para un aprendizaje en equipo son: 1) mantener el equilibrio entre diálogo y discusión, 2) afrontar creativamente las fuerzas opuestas (rutinas defensivas) al diálogo y la discusión productiva, 3) desarrollar capacidad para indagar y reflexionar sobre temas complejos, inciertos y conflictivos, y 4) práctica continua.
- En vista de la importancia del diálogo en las sesiones de trabajo se deben cuidar las condiciones que garantizan tener conversaciones productivas. Entre las cuales podemos señalar: 1) Los participantes deben suspender sus supuestos y estar dispuestos a hacerlos explícitos ante el equipo, 2) Todos los participantes deben tener la voluntad para verse como colegas en una búsqueda común de mayor claridad y percepción, y 3) Debe haber un árbitro que mantenga el contexto del diálogo, ayudando a la gente a formar parte del proceso y los resultados, manteniendo el diálogo en marcha y mostrando un equilibrio entre facilitar el proceso y coordinar los resultados.

¹²⁹ Véase: Ian, I.M. & A.L. Harold. *The Unbounded Mind*, New York, Oxford University Press, Inc, 1993.

¹³⁰ Véase: Senge, P. y otros. *La quinta disciplina en la práctica. Estrategias y herramientas para construir la organización abierta al aprendizaje*, España, Gránica/Vergara, 1995.

¹³¹ Véase: Senge, P. *Op. cit.*

- En los trabajos previos al desarrollo de los talleres se deben elaborar gráficos RARR¹³² (Resultados, Agenda, Roles y Reglas) que permitan focalizar la atención del equipo de trabajo y lograr los resultados deseados. Los pasos a seguir pueden ser los siguientes (figura 47): 1) imagine el éxito e identifique los resultados, 2) seleccione las actividades de la agenda necesarias para lograr los resultados, 3) identifique los roles principales, 4) elabore una lista de las reglas para guiar el proceso, 5) prepare la visualización gráfica que se utilizará en la sesión de trabajo, 6) organice la ambientación del espacio de trabajo.

Figura 47
Talleres

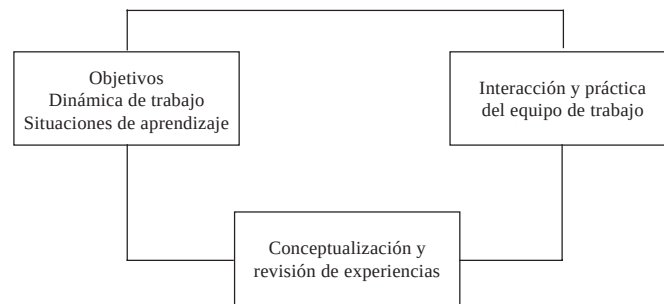


- En lo que respecta a la visualización resulta conveniente antes de comenzar cada ejercicio establecer el significado de los símbolos y colores que se utilizarán en las representaciones de la realidad. Por ejemplo, una flecha puede expresar una relación directa entre dos variables en un diagrama de delimitación del sistema. Es decir, no debemos descuidar la sencillez y el poder de las imágenes en la realización de las sesiones de trabajo.
- Para enfrentar cada una de las interrogantes clave junto con los procesos del método se deben utilizar ejercicios y situaciones de aprendizaje con el propósito de que los equipos de trabajo «aprendan haciendo» y

¹³² Sibbet, D. y otros. *Guía gráfica para las mejores prácticas del equipo*, Estados Unidos, Graphic Guides Inc., 1992.

que reflexionen sobre el «mapa» o la forma de percibir, comprender e interpretar la realidad; en el entendido de que el centro de atención no puede ser la conducta o la actitud de los participantes en los talleres de trabajo (figura 48). En consecuencia, es de vital importancia la reflexión sobre el «mapa» o «paradigma» que es coherente con esa conducta o actitud. En términos generales, en el desarrollo del proceso de entrenamiento y aprendizaje, se debe utilizar la metodología de reflexionar sobre el «hacer».

Figura 48
Metodología



- En el desarrollo de los ejercicios de los talleres, la estrategia de los facilitadores o consultores de procesos debe consistir en: crear las condiciones para que se genere un clima de confianza y participación, focalizar la atención a través de situaciones de aprendizaje sencillas, privilegiar el diálogo sobre la discusión, utilizar las interrogantes como un mecanismo para mejorar el proceso de pensamiento del equipo y evaluar continuamente la autorreferencia de los participantes. Las responsabilidades del facilitador de procesos «pueden ser llevadas a cabo por un asesor/facilitador, interno o externo, de preferencia, alguien que no tenga interés personal en el resultado. Aunque alguien del equipo... podría tener la capacidad para desempeñar este papel, no debe hacerlo porque este equipo tiene que estar disponible para tomar posiciones de defensa de ciertos asuntos y para expresar convicciones personales durante los debates. Para ser eficiente, el facilitador debe permanecer neutral durante los debates».¹³³

¹³³ Morrissey, G.L. *Pensamiento estratégico*, México, Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A., 1996, p. 14.

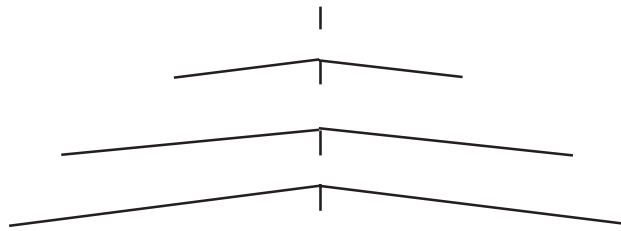
EL DESARROLLO DEL MÉTODO DE TRABAJO: APRENDIZAJE EN LA ACCIÓN

- Los conceptos a utilizar en el método deben ser objeto de reflexión por parte de los participantes en los talleres. Bajo esta perspectiva, se sugiere que los equipos de trabajo reflexionen sobre interrogantes, como por ejemplo: ¿Qué es para Usted un Plan? ¿En qué se diferencia de una Agenda? ¿Cuál es el aspecto que Usted más valora del Plan y de la Agenda? ¿Cuál es el mejor objetivo de un Plan y el de una Agenda? La clave de este ejercicio es escuchar atentamente, descubrir cuál es el modelo mental que tienen los participantes del Plan, de la Agenda y cuál es su mapa de acción en materia del desarrollo.
- En lo que respecta al desarrollo del método de trabajo¹³⁴ los pasos que debemos cuidar son los siguientes: 1) determinar el espacio de posibilidades, 2) realizar un cálculo de posibilidades, 3) construir espacios de posibilidades, y 4) Coordinar los compromisos de acción. Estos pasos no son lineales y en cada uno de ellos podemos obtener resultados que son de utilidad para la acción. En tal sentido, lo estratégico, la circularidad, la recursividad y la viabilidad son criterios fundamentales en el diseño y operacionalización de cada componente del método. A los fines de los experimentos en el laboratorio se ha desarrollado un método de planificación global, Metodoplan, cuyos componentes se presentan en detalle en el acápite siguiente (figura 59).
- En la realización de las sesiones de trabajo se deben evitar las siguientes situaciones: i) perder tiempo en sesiones metodológicas sobre planificación con los participantes, ii) utilizar una gran cantidad y diversidad de conceptos de planificación en la realización de los talleres, iii) presentar los análisis y herramientas aplicados para obtener los resultados en los talleres como parte de la redacción del Plan, iv) redactar los planes como un «libro» o una «monografía», sin lograr una participación activa de los involucrados y en un formato de poca utilidad práctica para quien toma decisiones.
- El esquema de trabajo básico que puede estar presente en la realización de los talleres y en el diseño del plan (figura 49), se obtiene al utilizar

¹³⁴ Véase en el segundo campo temático el trabajo: ¿Cómo podemos diseñar métodos de planificación?

la técnica de pensamiento piramidal¹³⁵ y asociar a cada nivel de la pirámide las interrogantes correspondientes.

Figura 49
Esquema del plan



- En lo que respecta a las interrogantes del diagrama piramidal, las respuestas a cada interrogante van a depender básicamente de la capacidad de aprendizaje requerida en los equipos y de su grado de participación en la organización. Por ejemplo, en una etapa de formación por diseño creativo se caracteriza por ser el líder quien encauza el proceso, mientras que los equipos hacen «emerger» las respuestas. Muy por el contrario, si estamos en una situación de cambio drástico, es muy probable que sea un líder enérgico quien puede imponer la orientación básica. En el cuadro 11 presentamos algunas de las situaciones más frecuentes que se presentan a la hora de diseñar y compartir, por ejemplo, la respuesta a la interrogante: ¿Hacia dónde vamos?

Cuadro 11
Estrategias de diseño

Imposición	<i>Directa:</i> el Líder sabe hacia dónde va → los equipos tendrán que seguirlo <i>Suave:</i> el Líder sabe hacia dónde va → necesita “persuadir” a los equipos
Formulación	<i>Validación:</i> el Líder tiene idea sobre cómo debe ser la orientación básica → necesita la reacción y el afinamiento de los equipos <i>Consulta:</i> el Líder está elaborando una orientación básica → necesita asesoramiento y operacionalización de los equipos
Formación	<i>Diseño creativo:</i> el Líder y los equipos hacen “emerger” la orientación básica

¹³⁵ Esquema basado en los desarrollos de Minto, B. *Op. cit.*

- Los productos del proceso destinados a la acción resulta conveniente trabajarlos en formas matriciales¹³⁶ que garanticen las interrelaciones entre los distintos niveles que pueden conformar al diagrama piramidal del plan o al árbol de pertinencia de las opciones. Esta forma de trabajo permite evaluar la consistencia de la acción y relacionar los criterios y condiciones que garantizan la ejecución de las opciones y operaciones de acuerdo con fases específicas y en atención a las prioridades establecidas.

LAS HERRAMIENTAS: CAJAS POR COMPONENTES¹³⁷

Los instrumentos y técnicas se deben utilizar como herramientas de participación, reflexión y comunicación para cada componente del método de trabajo. No deben resultar extrañas a la forma normal de pensar la gente y deben ser adecuadas a las exigencias del nivel de decisión de los participantes. Por otra parte, debemos cuidar al utilizar las herramientas no cometer los dos errores siguientes: «Ignorar que el martillo existe cuando encontramos un clavo suelto –el sueño del clavo– o, por el contrario, debido a que conocemos el uso del martillo terminar por creernos que todos los problemas se asemejan a un clavo –el riesgo del martillo–».¹³⁸

- Para integrar una caja de herramientas útil al desarrollo de un Taller se deben tener en cuenta un conjunto de criterios que permita determinar la pertinencia de cada técnica, tal como: dimensiones del fenómeno, tiempo, costo y participantes. Por otra parte, en la realización de los análisis del método de trabajo se debe utilizar una perspectiva múltiple. Así, por ejemplo, el análisis de viabilidad de una opción puede ser el resultado de: a) un análisis de factibilidad referido a la evaluación de las posibilidades y capacidades de ejecutarlas, b) un análisis de flexibilidad referido al número de opciones aceptables y/o deseables luego de tomar una decisión inicial, y c) un análisis de conflicto referido a los posibles oponentes de una opción.

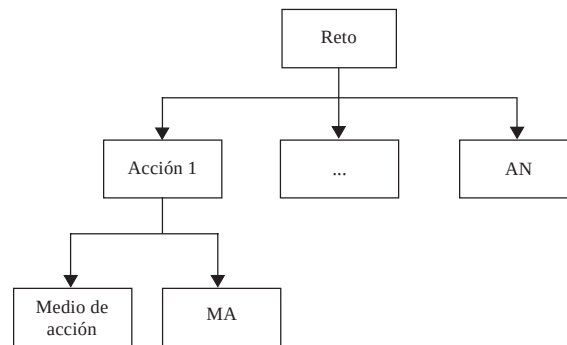
¹³⁶ Un buen ejemplo se encuentra en: Friend, J. and A. Hickling. *Op. cit.*

¹³⁷ Véase en el segundo campo temático: Técnicas e instrumentos de planificación y gestión: caja de herramientas.

¹³⁸ Godet, M. y J. Gabina. *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*, España, Prospektiker, 1996, p. 4.

- En la realización de las sesiones de trabajo se deben utilizar situaciones de aprendizaje que reflejen lo sustantivo, de interés para las actividades del taller, de forma sencilla y en lo posible divertida. Por ejemplo, si queremos hacer ver el papel de los supuestos en el enfoque de una situación podemos exigirles a los participantes que traten de sembrar cuatro árboles, de forma tal, que cada uno de ellos se encuentre a la misma distancia de los otros tres. ¿Cómo pueden lograrlo? La forma de alcanzarlo es siempre y cuando se prescinda del supuesto de que el terreno es plano. Bajo ese supuesto es imposible ordenarlos de manera que cada uno de ellos se encuentre a igual distancia de los otros tres. Una vez que se revisa el supuesto se puede plantar un árbol en la cima de un montículo o en el fondo de una depresión y los otros tres a su alrededor. Este tipo de situación de aprendizaje puede permitir al facilitador de procesos señalar, luego de realizado el ejercicio, que la reestructuración de los supuestos, es decir, el afloramiento, verificación y perfeccionamiento de nuestras imágenes internas acerca del funcionamiento del mundo, es una forma de mejorar nuestros modelos mentales.
- Las herramientas a utilizar no deben requerir de explicaciones muy sofisticadas y deben facilitar el trabajo en equipo. Por ejemplo, una exigencia de las actividades del Taller puede ser la de identificar los principales retos del actor y el establecer las acciones y los medios de acción que se deben utilizar para alcanzarlos. Para ello podemos utilizar la técnica del árbol de pertinencia, la cual consiste en colocar en la parte superior el asunto desde el cual comienza el proceso deductivo y, posteriormente, nos vamos a preguntar sistemáticamente cómo podemos lograr lo planteado en cada nivel (figura 50). Esta forma de proceder con las herramientas facilita el aprendizaje en equipo entendido como el proceso de alinearse y desarrollar la capacidad de crear los resultados que sus integrantes realmente desean.
- Resulta conveniente, en las sesiones de trabajo, evaluar permanentemente las relaciones de coherencia que deben existir entre las interrogantes asociadas a cada momento del método, los análisis que resultan pertinentes, los instrumentos y técnicas asociadas, los resultados esperados de la aplicación de los instrumentos y el procedimiento o mecánica del trabajo a desarrollar.

Figura 50
Árbol



EL EQUIPO: UNA RED DE EQUIPOS

La conformación de un equipo de trabajo de alto desempeño es uno de los cimientos que requiere el método para su aplicación. En el entendido de que el aprendizaje en equipo es el proceso de alinearse y desarrollar la capacidad de crear los resultados que sus integrantes realmente desean.

- El equipo encargado de aplicar el método de trabajo debe mantener una orientación hacia el trabajo caracterizada por:¹³⁹ 1) vigilar las zonas de «ceguera situacional», 2) prestar atención sobre los procesos recurrentes presentes en la complejidad dinámica de la interpretación sistémica, 3) enfrentar los problemas, no tanto mediante cálculos, sino reformulándolos de forma tal que se puedan visualizar espacios de posibilidades para la acción, y 4) analizar el juego entre los actores desde una perspectiva de interdependencia estratégica.
- El equipo en sus ejercicios de reflexión estratégica debe tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: 1) establecer prioridades claras y concentrar la atención en pocas opciones estratégicas, 2) diseñar fases, diferenciables, que permitan negociar y crear las condiciones

¹³⁹ Estas características se pueden complementar con el trabajo de Forester, J. *Planning in The Face of Power*, USA, University of California, 1989.

políticas para avanzar en su ejecución, 3) establecer secuencias flexibles en los conjuntos de proyectos de cada opción estratégica, y 4) realizar combinaciones coherentes e interrelacionadas de las operaciones en cada fase.

- El equipo, dado su fuerte componente tecno-político en la medida que avanza en la aplicación del método de trabajo, requiere ir profundizando en las respuestas a las interrogantes que determinan las condiciones necesarias, suficientes y operativas para que una opción¹⁴⁰ pueda ser desplegada por un actor:

¿Cuáles son los argumentos que realmente motivan al actor a la acción?

¿Cómo procederá el actor para consolidar la coalición de fuerzas?

¿Cuál es el rol del actor en la coalición?

¿Qué inspira el esfuerzo de cambio que moviliza al actor? ¿Cuál es el campo común de la convergencia de fuerzas?

¿Cómo se combinarán los medios de comunicación formales e informales para «diseminar» lo que inspira el esfuerzo de cambio?

¿Cuál es la masa crítica o los agentes de cambio que impulsarán las opciones estratégicas?

¿Cuáles son los logros intermedios que revitalizarán continuamente la motivación y asegurarán la perseverancia?

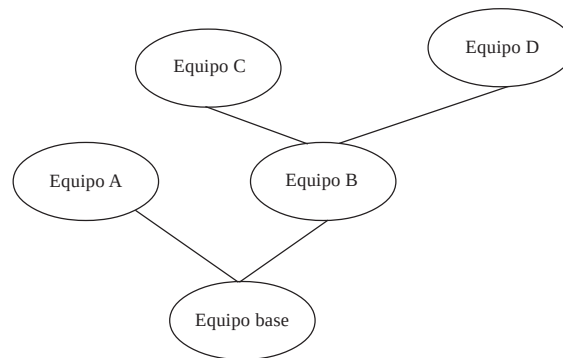
¿Cuáles son las organizaciones, políticas y valores que institucionalizarán la transición?

- El equipo base debe conformar una red de trabajo (figura 51) con aquellos centros de investigación y desarrollo cuyas actividades se puedan aprovechar en términos de las simulaciones y exploraciones que demanda el anticipar los posibles comportamientos de los actores y los posibles cambios del sistema. El objetivo es acumular informa-

¹⁴⁰ Una forma útil de diseñar y analizar opciones se encuentra en: Fisher, R. *Más allá de Maquiavelo. Herramientas para afrontar conflictos*, España, Ediciones Gránica S. A., 1996.

ción relevante mediante un proceso de construcción de alianzas estratégicas y fortalecer el papel difusor del equipo en otros equipos de las demandas de estudios en términos de la acción.

Figura 51
Red de equipos



- En el funcionamiento de los equipos en la red «...cada parte es autónoma y establece con las otras partes relaciones de intercambio de experiencias que permiten lo que se denomina fertilización cruzada de las experiencias... El centro se encuentra frente a la periferia en situación de... observatorio privilegiado de las diferentes experiencias de las distintas periferias... ».¹⁴¹

¿CÓMO PODEMOS UTILIZAR LOS MÉTODOS DE PLANIFICACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DIFERENTE?

Como una posible respuesta a esta interrogante en lo que sigue se presentan los elementos de un método de planificación global (Metodoplan) para un decisor que se encuentra ubicado dentro del juego social con una determinada capacidad para incidir en éste.¹⁴² Para la redacción de esta

¹⁴¹ Jarroson, B. *Op. cit.*, p. 145.

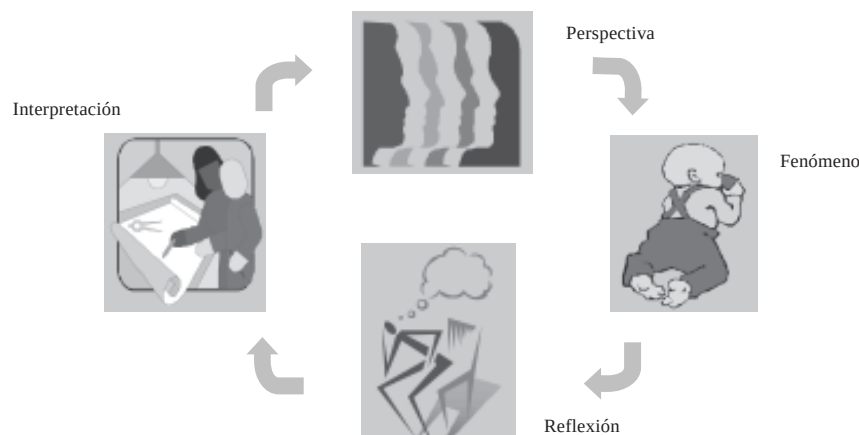
¹⁴² Método de planificación global que ha sido utilizado de manera experimental en los cursos de Maestría del Cendes.

parte se ha utilizado como criterio básico la complementariedad de algunos elementos de la teoría de juegos, la planificación bajo presión, el análisis de flexibilidad y la planificación estratégica, teniendo siempre presente su utilidad en términos de la acción del decisor.

EL ENFOQUE

- La *perspectiva* de juego es un enfoque adecuado para analizar las prácticas de planificación y abordar las situaciones concretas que ésta se plantea (figura 52). En tal sentido, vivir y observar el juego como fenómeno es lo que facilita comprender las prácticas e interpretaciones que han sido construidas, en el modo de jugar, sobre juicios y razonamientos bajo incertidumbre.¹⁴³ El aspecto crucial es reflexionar sobre cómo utilizan la información disponible los jugadores y la forma como la emplean para razonar en una situación de incertidumbre, definir su espacio de posibilidades y viabilizar estrategias en el espacio de posibilidades delimitado.

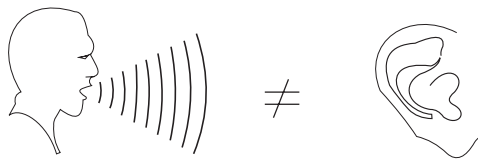
Figura 52



¹⁴³ Desarrollos teóricos como los de Ludwig Wittgenstein sobre el lenguaje y los juegos, y los de Daniel Kahneman, P. Slovic y Amos Tversky sobre la adopción de decisiones bajo incertidumbre y la teoría de juegos evolutivos nos facilitan comprender cómo puede ser el comportamiento de los jugadores y a visualizar cómo las ideologías y las instituciones se integran al tejido sociocultural.

- Los *principios* son el arma más poderosa que tenemos para conformar una filosofía que contribuya a la conformación de un modo de pensar que facilite el crear los *contextos* y las *condiciones* para que los juegos se desarrollen de forma coordinada y cooperativa. Como ejemplos de principios podríamos señalar que: «la cooperación se facilita cuando el juego se repite en un contexto de confianza», «los jugadores realizan sus jugadas predominantemente en función de oportunidades y alianzas». En otros términos: «si las condiciones C1, C2...Cn entonces puede ser que emerja el fenómeno en las prácticas del juego». De allí que los principios son la guía que debe orientar el diseño de las condiciones.
- Las *capacidades* interpretativas de una situación y la flexibilidad al actuar son los elementos clave en las prácticas y juegos estratégicos. Las competencias al hablar y al escuchar son de suma importancia a la hora de interpretar una situación y de realizar las conversaciones para la acción (figura 53). Las capacidades interpretativas nos facilitan, por ejemplo, el diseño de *mecanismos* (acuerdos, subastas, etc.) que en un juego puede hacer que de las relaciones entre los jugadores emerja el fenómeno de la cooperación. De allí que la utilización de las herramientas deba corresponder con un principio de flexibilidad y sencillez metódica, que permita fluir con las circunstancias, contribuya con el «modelaje» de las estrategias y con el proceso incremental de negociación en estructuras de poder compartido y con la generación del contexto de interpretación y confianza en el cual el diálogo pueda ocurrir entre los jugadores.

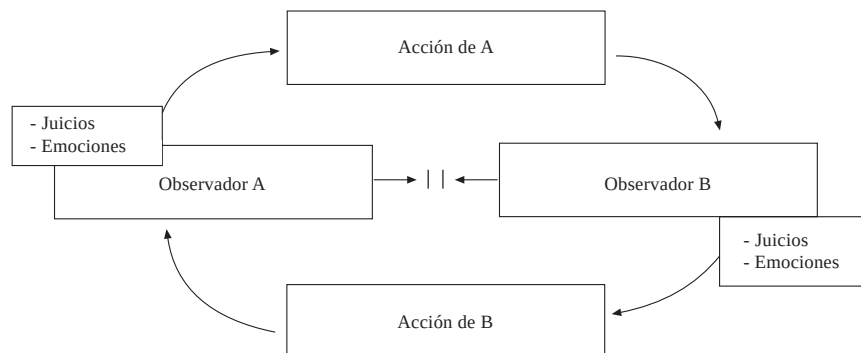
Figura 53
El escuchar



Escuchar = oír + interpretar

- Las *conversaciones* que diseñan los jugadores son el elemento constitutivo de las prácticas repetitivas que definen al juego y a sus partes: jugadores, reglas, estructura de incentivos, mapas cognitivos, etc. Por ello, el cambio de juego desde cualquiera de sus partes requiere de conversaciones que faciliten el diseño y gestión de nuevas relaciones entre los jugadores y entre juegos que estén vinculados por alguna de sus partes. Por ejemplo, si quisiéramos eliminar una rutina defensiva, presente en un juego, debemos reconocer que un jugador, en tanto que «observador», tiene juicios y emociones desde donde interpreta la acción del otro jugador y despliega su *estrategia* como un patrón de conducta (figura 54); por ejemplo, «golpea el suelo para asustar y arrinconar al ratón». Así, las estrategias son un resultado de la sabiduría de los jugadores y de la interdependencia de las decisiones colectivas, y menos de la aplicación descontextualizada de instrumentos.

Figura 54
Rutinas defensivas en la organización que impiden el aprendizaje



- El *cambio* está en el núcleo de una planificación por juegos que facilite los contextos para el logro de equilibrios positivos como consecuencia de las estrategias que emergen en el juego y de los acuerdos de coordinación cooperativos entre los jugadores. En un juego se puede identificar un modo de jugar, en términos de mapas mentales, relaciones, formas de conversación, etc. En consecuencia, cambiar un juego o un modo de jugar no es el resultado de aplicar capacidades analíticas para determinar cuál es la palanca *a priori* del cambio, sino es

más el resultado de utilizar capacidades interpretativas en procesos creativos, abiertos y de aprendizaje.

En tal sentido, de lo que se trata es que posicionados desde la perspectiva de juegos podamos fortalecer nuestras capacidades interpretativas y la flexibilidad al actuar, a partir de principios que se centren en la generación de los contextos, estructuras de incentivos y en las conversaciones que contribuyan al diseño de mecanismos experimentales que faciliten el juego y disminuyan los costos transacción. En definitiva, el objetivo es cómo crear institucionalidad y gestionar relaciones que contribuyan al cambio y al desempeño socioeconómico.

Bajo esta perspectiva, el concepto de la planificación surge de las interacciones prácticas de unos con otros:

La planificación es una forma particular de conversar acerca de cómo construir un mundo de sentido y de aprendizaje colectivo, sobre cómo incrementar nuestra capacidad de acción, de la cual emergen las estrategias y compromisos que facilitan a los jugadores aproximarse a los cambios en la matriz institucional y cognoscitiva que define la transparencia del juego social

LOS PASOS DEL MÉTODO DE PLANIFICACIÓN

La propuesta identifica los pasos del método en una suerte de proceso de aproximaciones sucesivas o grados de desagregación de la respuesta del decisor, a los que se asocian herramientas y productos específicos que permiten contar siempre con opciones de diferente tipo, para la acción del decisor. Esta es una de las características más resaltante del método de planificación, a saber, su flexibilidad.

Los pasos o fases del método serían los siguientes:

Determinación del espacio de posibilidades
Realización de un cálculo de posibilidades
Construcción de espacios de posibilidades
Coordinación de los compromisos de acción

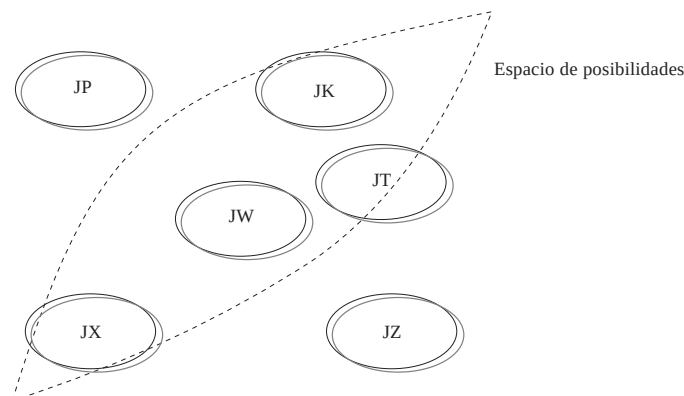
LOS PRINCIPIOS DEL MÉTODO DE PLANIFICACIÓN

Metodoplan parte de un conjunto de principios que busca estructurar un enfoque del cambio y de la acción consistente con los pasos del método. Éstos son:

- En un sistema los actores participan en múltiples juegos. Un juego (Jt) puede ser comprendido a partir de sus componentes básicos:
 $Jt = F$ (jugadores, reglas, mapas de los jugadores, medios de acción, restricciones, vinculación con otros juegos).
- Los cambios básicos en un juego son de dos tipos:
 - Cambio dentro de un sistema que, en sí, permanece invariable (complejidad del detalle).
 - Cambios cuya aparición transforman al sistema mismo (complejidad dinámica).
- El cambio de un juego requiere de la formación de las áreas de decisión o interrogantes asociadas a los componentes básicos del juego e identificar las opciones o palancas correspondientes.

El espacio de posibilidades es un subconjunto de los juegos posibles para un actor. En términos gráficos se puede expresar como sigue:

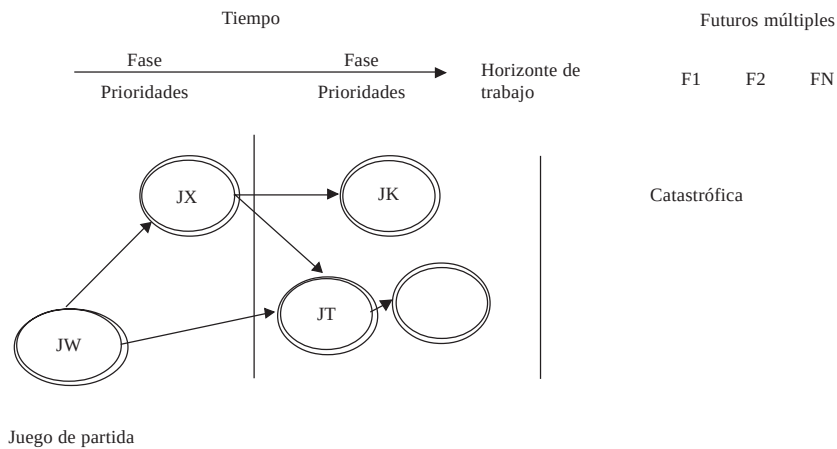
Figura 55
Juegos posibles



A partir de la delimitación del espacio de posibilidades debemos realizar los siguientes pasos:

- Si usted tiene claro su juego inicial no lo someta a los tipos de juegos posibles.
- Escoja entre los juegos del foco aquel que considere está más cercano a su juego inicial si éste ha sido excluido del foco.
- Tome como juego de partida su juego inicial.
- El encadenamiento y secuencia entre juegos permite futuros múltiples (F1, F2... Fn)¹⁴⁴ para el horizonte de trabajo (figura 56). De allí que:
 - Los caminos posibles que pueden recorrerse a partir de los juegos seleccionados sean las trayectorias.

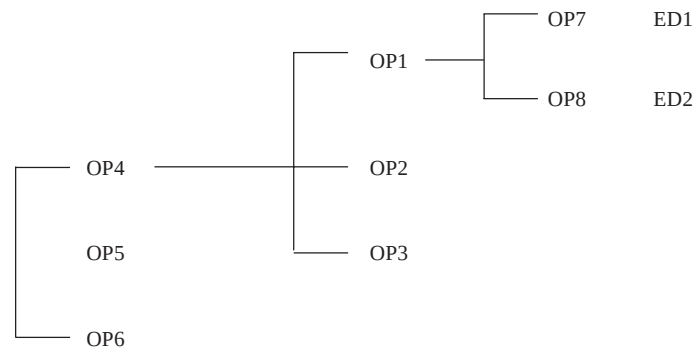
Figura 56



¹⁴⁴ Entendidos desde la perspectiva utilizada por Jonathan Rosenhead en el análisis de flexibilidad. Véase: Rosenhead, J. *Op. cit.*

- El curso de acción que define el encadenamiento de opciones en la trayectoria seleccionada es un esquema estratégico de decisión (figura 57). Para lo cual se requiere un análisis de viabilidad¹⁴⁵ de los esquemas de decisión (ED) posibles como combinación de las opciones para cada una de las áreas de decisión que se encuentran dentro del foco de trabajo relacionado con el cambio del juego.

Figura 57
Esquemas de decisión

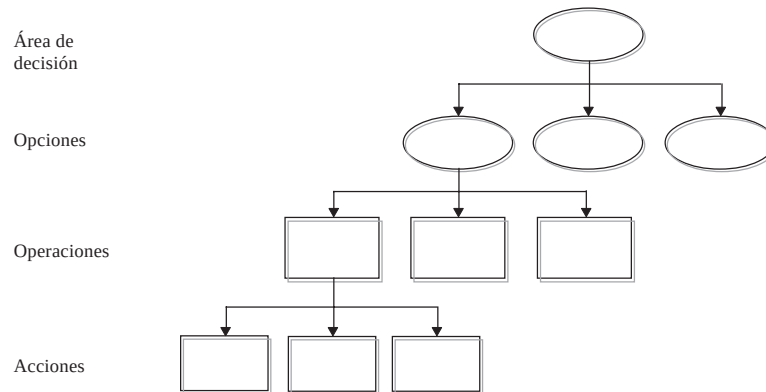


- En este contexto, la formación de un esquema de decisión es el resultado de la combinación de opciones deliberadas que toman en cuenta las intenciones específicas del decisor y un conjunto de opciones emergentes,¹⁴⁶ producto de las acciones emprendidas por los jugadores. En definitiva, una opción para ser desplegada requiere de un conjunto coherente y orgánico de acciones que permita estructurar las operaciones o apuestas a ejecutar en el juego. Lo anteriormente planteado se puede expresar en un árbol de pertinencia de la siguiente forma:

¹⁴⁵ Una forma de realizar este análisis es utilizar un índice de factibilidad, un índice de flexibilidad y un índice de conflicto. Véase: López, J. *Toma de decisiones para dirigentes. Un sistema de entrenamiento*, Caracas, Cendes, 1995, p. 35.

¹⁴⁶ La distinción sobre lo deliberado y lo emergente se ha tomado del trabajo de Mintzberg, H. y J. Jorgensen. «Una estrategia emergente para la política pública», *Revista Gestión y Política Pública*, pp. 25-46, México, 1995.

Figura 58



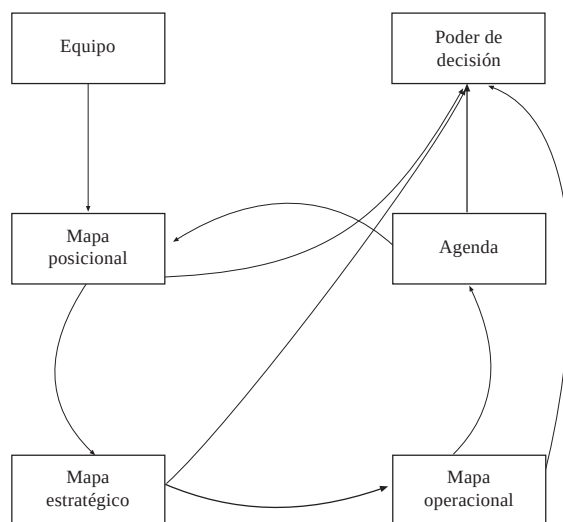
- La reflexión estratégica se debe caracterizar por considerar entre otros aspectos los siguientes:
 - Prioridades claras y concentrar la atención en pocas opciones.
 - Fases, diferenciables, que permitan negociar y crear las condiciones políticas para avanzar en su ejecución.
 - Secuencias flexibles en los conjuntos de opciones de cada esquema de decisión.
 - Combinación coherente e interrelacionada de las opciones en cada fase.

LOS COMPONENTES DEL MÉTODO DE PLANIFICACIÓN

En correspondencia con los pasos y principios del método, se identifican cuatro componentes a los cuales se asocian determinados objetivos, disponen y utilizan herramientas específicas de análisis y generan un producto final. En el desarrollo de estos componentes son clave las prioridades y restricciones que establece el poder de decisión al equipo de trabajo

y los procesos de producción de contextos¹⁴⁷ que son propios de la formación y trazado de las apuestas sociales. Estos componentes son:

Figura 59



Los siguientes elementos definen a estos *componentes*:

Mapa posicional:

Define el *conjunto de actores*, sus posiciones y su dinámica de interacción dentro del sistema en consideración, y se encuentra asociado a la viabilidad política, como la posibilidad de que una propuesta se decida, se ejecute y se mantenga.

Se *determina el espacio de posibilidades* como un subconjunto de los juegos posibles e incluye la visualización de las áreas de decisión asociadas a los componentes básicos del juego y se logran como producto las *opciones posibles* y el trazado *global de las trayectorias*.

¹⁴⁷ Un buen análisis sobre la producción de contextos se encuentra en: Medellín, P. «Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa. Reforma y Democracia», *Revista del CLAD*, pp. 39-102, Caracas, 1997.

Mapa estratégico:

Define el *conjunto de esquemas de decisión* y su dinámica para el paso de un juego a otro, articulando el deber ser con el puede ser.

Se realiza un *cálculo de posibilidades* que define prioridades, fases y la viabilidad del esquema de decisión posible (tránsito de un juego a otro) en la *trayectoria seleccionada*. Se obtiene como producto un *esquema estratégico de decisiones*.

Mapa operacional:

Define el *conjunto de acciones* que permite la realización de las opciones del esquema estratégico de decisión. Se *construye un espacio de posibilidades* a través de las *palancas u opciones* identificadas para cambiar el juego. Se obtiene como producto un *esquema estratégico de decisiones*.

Agenda para el cambio:

Define el *conjunto de acuerdos y compromisos de acción* por parte de los participantes en el juego.

Se *compatibilizan y negocian los compromisos* a través de determinadas secuencias y la asignación de responsabilidades.

Se obtiene una *agenda para el cambio*, la cual se debe evaluar y seguir de manera continua.

Estos *componentes* se retroalimentan en un sistema de relaciones y procesos que puede ser expresado gráficamente, así como la secuencia de relaciones que refleja la integración de esos procesos (figuras 60 y 61).

LA UTILIZACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DE PLANIFICACIÓN

La caja de herramientas es un conjunto de instrumentos y técnicas que se selecciona para poder desarrollar cada componente del método de planificación que se propone (figura 62). Para conformar una caja de herramientas es necesario establecer un «filtro» de reducción de variedad, por ejemplo, una matriz multicriterios, que permita seleccionar aquellas herramientas que cumplan con las especificaciones del método, sean pertinentes respecto del fenómeno que se estudia y cumplan con los criterios de adaptabilidad a cada situación específica.

Figura 60

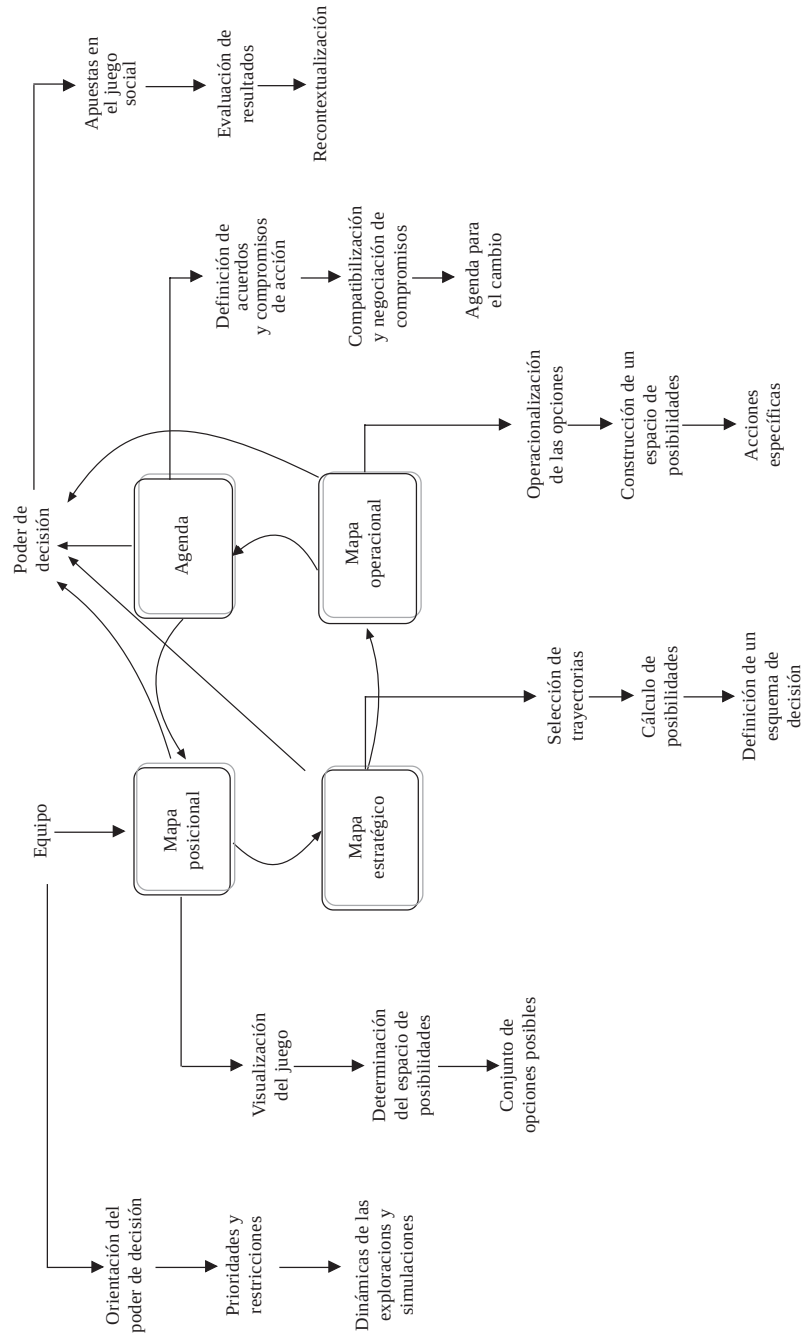
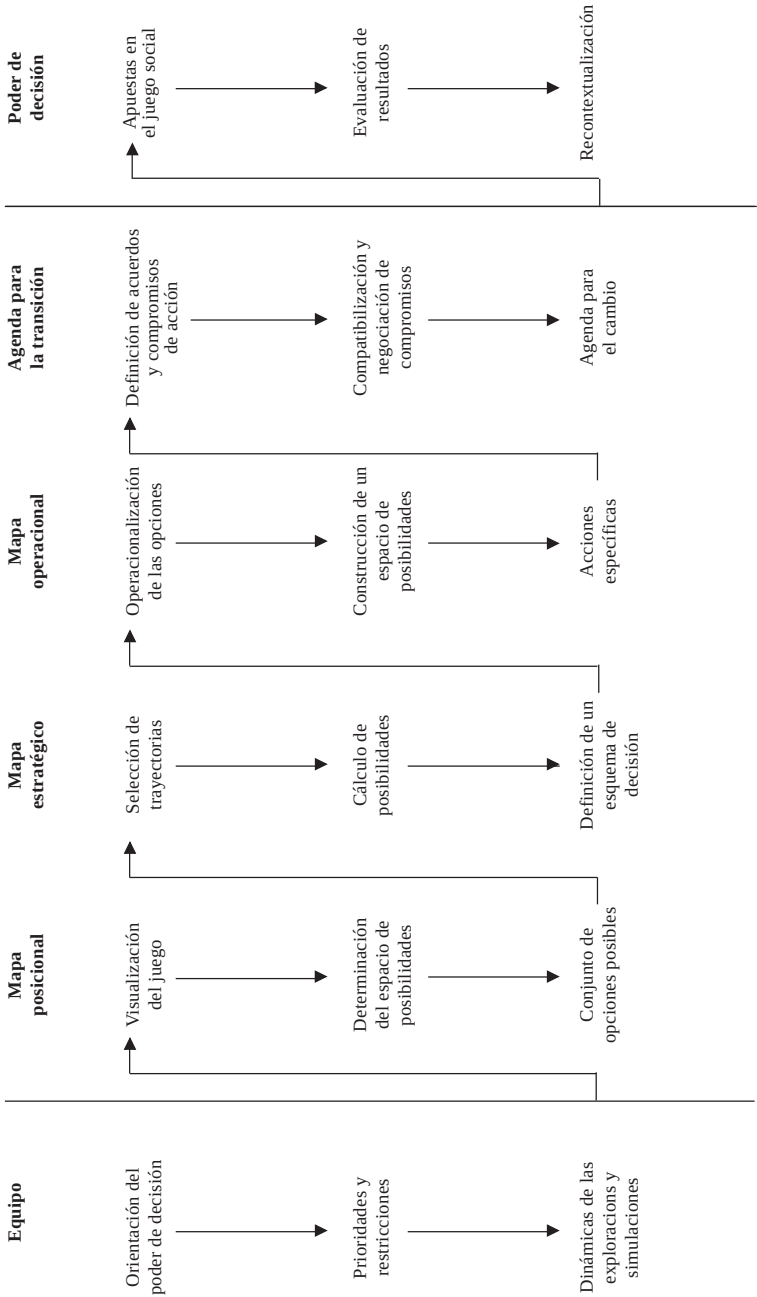
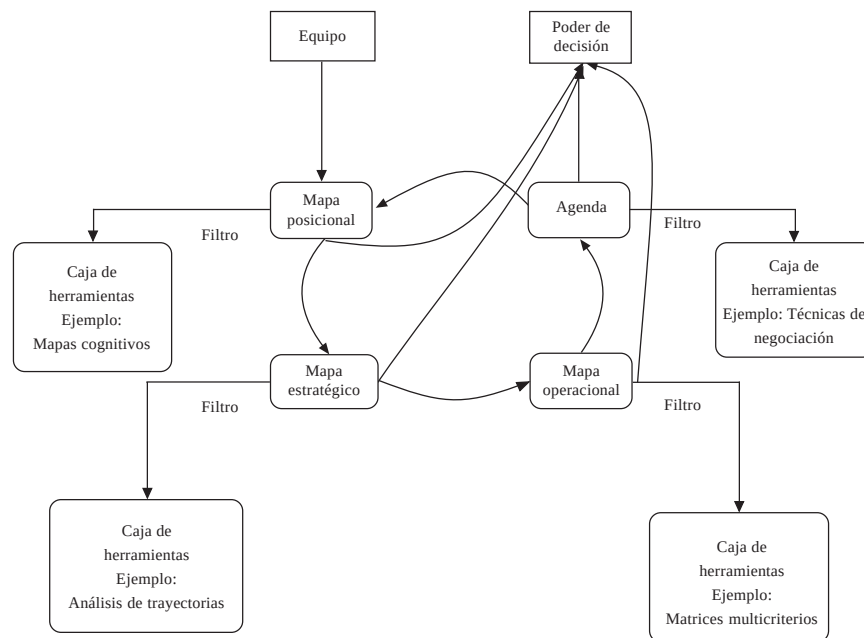


Figura 61



Véase a continuación, gráficamente, la relación entre procesos y herramientas:

Figura 62



En Metodoplan, los instrumentos y técnicas se deben utilizar como herramientas de participación, reflexión y comunicación para cada uno de sus componentes. No deben resultar extrañas a la forma normal de pensar la gente y deben ser adecuadas a las exigencias del nivel de decisión que participa en el proceso.

¿CÓMO PODEMOS DESENCADENAR UN PROCESO DE CAMBIO Y DE MEJORAMIENTO DE LAS CAPACIDADES INTERNAS EN UNA ORGANIZACIÓN PÚBLICA?

En esta parte del trabajo, describiremos un proceso de cambio de organizacional a partir de la experiencia que nos ha tocado vivir, desde el

2001 hasta la fecha, en el mejoramiento de las capacidades internas y reforma estructural del Banco Central de Venezuela.¹⁴⁸ En el contexto de la descripción de los aspectos institucionales y organizacionales de la política monetaria, lo que se busca es resaltar el marco conceptual que orienta el proceso de cambio en el Instituto Emisor.

El *alcance* de lo que vamos a presentar queda delimitado con la siguiente interrogante: ¿qué ha significado el cambio del régimen socioeconómico contenido en la Constitución Nacional y la nueva normativa legal en el proceso de formación de la política monetaria?

Aquí debemos avanzar de entrada hacia un asunto que va a marcar la presentación de este caso, y se refiere a: ¿cómo se forman las políticas en un régimen democrático? Este es el punto central, por ello colocamos el concepto de «formación» y no empleamos la expresión «formulación de políticas».

Para responder la interrogante vamos a partir de tres *premisas*:

- la nueva normativa implica un cambio de juego, se cambió el juego de cómo se forma la política monetaria en un régimen democrático;
- al cambiar el juego se requiere un proceso de aprendizaje de los jugadores, esto significa que para que las nuevas prácticas se constituyan en un juego, éste sistemáticamente debe ser repetido y aprendido por los que participan en él; en suma, tiene reglas, procedimientos, participan unos jugadores, hay un árbitro;
- al cambiar el juego y al darse ese proceso de aprendizaje, las capacidades organizacionales de los que participan no son un hecho dado, hay que revisarlas. En este último punto, el sentido es que al cambiar las reglas, las normas, las estructuras de incentivos, obviamente eso tiene su impacto en lo que se denomina las «capacidades organizacionales».

Nuestro planteamiento es muy sencillo, *el cambio institucional está provocando un cambio organizacional*.

¹⁴⁸ Resumen de los planteamientos presentados en el IV Encuentro Internacional de Economía. Presente y futuro de la política monetaria en América Latina. Banco Central de Venezuela, Caracas, 2002.

LA NUEVA NORMATIVA IMPLICA UN CAMBIO DE JUEGO

En la primera parte nos vamos a referir a cómo la nueva normativa implica un cambio de juego.¹⁴⁹ A partir de esta premisa, lo que sostenemos es que con los cambios en la Constitución Nacional y en la normativa legal estamos en presencia de un juego de coordinación de tipo cooperativo y que a uno de esos jugadores –la autoridad monetaria– se le da rango constitucional, artículo 318. En consecuencia, dicho juego de coordinación está previsto en la carta magna.

Al mismo tiempo, como resultado de lo anterior, el Instituto emisor también sufrió un cambio de ley que tiene que ver con su organización y funcionamiento y en función de ella es que se han adelantado una serie de transformaciones a su interior (ver figura 30). Es de resaltar acá que al cambiar el juego, así como las leyes asociadas con su organización y funcionamiento también deben cambiar las relaciones entre los jugadores, las cuales, en un juego de coordinación de tipo cooperativo,¹⁵⁰ no pueden ser ni jerárquicas ni de subordinación.

Otro elemento respecto al juego de coordinación es que éste se materializa en un acuerdo anual de políticas¹⁵¹ cuyo espacio de posibilidades –para suscribirlo– y puntos focales los delimitan unos lineamientos generales del Plan de Desarrollo Nacional y lo que se denomina el «marco plurianual de presupuesto», respectivamente (ver figura 31). Aquí también hay un aspecto importante de hacer notar, que lo establece tanto la Constitución como la Ley del Banco Central de Venezuela, y es que en esos acuerdos y en el diseño de esos programas o de las políticas la autoridad monetaria no puede convalidar o financiar políticas monetarias deficitarias, lo cual es determinante para entender la naturaleza de lo que significa estar coordinado en un juego cooperativo.

La última idea a señalar en esta primera parte es que nos preocupan dos niveles de gobernabilidad, la gobernabilidad del sistema (GS) y lo que denominamos la gobernabilidad corporativa, la de la organización. La primera, centrada en la relación de coherencia que debe existir entre las

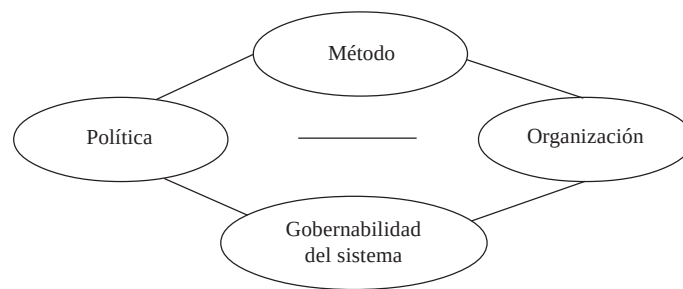
¹⁴⁹ Véase Crozier, M. and E. Friedberg. *Actors & Systems. The Politics of Collective Action*, The University of Chicago Press, 1980.

¹⁵⁰ Véase: Rasmusen, E. *Juegos e información. Una introducción a la teoría de juegos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

¹⁵¹ Véanse: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y Ley del Banco Central de Venezuela.

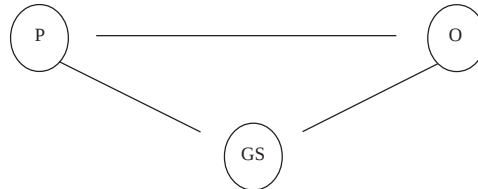
políticas, la forma como uno se organiza y el sistema en el cual uno va a participar o a intervenir. La otra tiene que ver con las capacidades más internas de cómo se debe adaptar la organización y los métodos de trabajo, para contribuir en el proceso que se está dando (figura 63). Aquí consideramos dos niveles de trabajo: la parte vinculada con la gobernabilidad y estabilidad del sistema (cambio institucional) y la otra observada hacia el interior de la organización (cambio organizacional).

Figura 63
Coherencia interna y externa



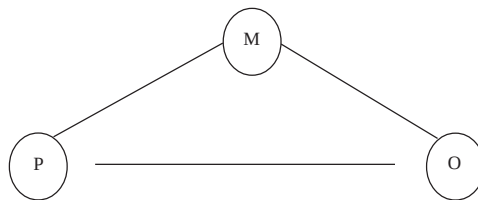
Si nos detenemos en este punto, lo que queremos hacer es una reflexión sobre cómo podemos examinar esta relación de coherencia. Decimos «relación», es lo que sucede entre A y B, lo que los relaciona, no de A ni de B, sino la relación. Es decir, desde esta perspectiva se puede tener una buena formulación de política (P) pero no tener capacidad organizacional (O) para ejecutarla o gestionarla (figura 64); se puede tener una mala política pero el sistema puede ser gobernable (GS) y no se pone en juego la política; se puede tener capacidad organizacional pero puede suceder que no se logre negociar una política «X». En consecuencia, en el proceso reflexivo también debemos interrogarnos sobre: ¿qué es exactamente lo que genera las crisis de coordinación?, ¿qué es exactamente lo que está en juego cuando las partes no se pueden poner de acuerdo en un momento determinado o cuando se diseña una política y después no se puede ejecutar o gestionar?

Figura 64
Coherencia externa



La otra perspectiva tiene que ver con el interior de la organización, es decir, dada una forma de hacer la política (P), se deben tener determinadas capacidades organizacionales (O) y ciertos métodos de trabajo (M) (figura 65). Por ejemplo, si se va hacia una estrategia de inflación objetivo, obviamente eso significa algunos cambios tanto en los métodos de trabajo como en las capacidades organizacionales y en la forma de relacionarnos con los otros jugadores.

Figura 65
Coherencia interna



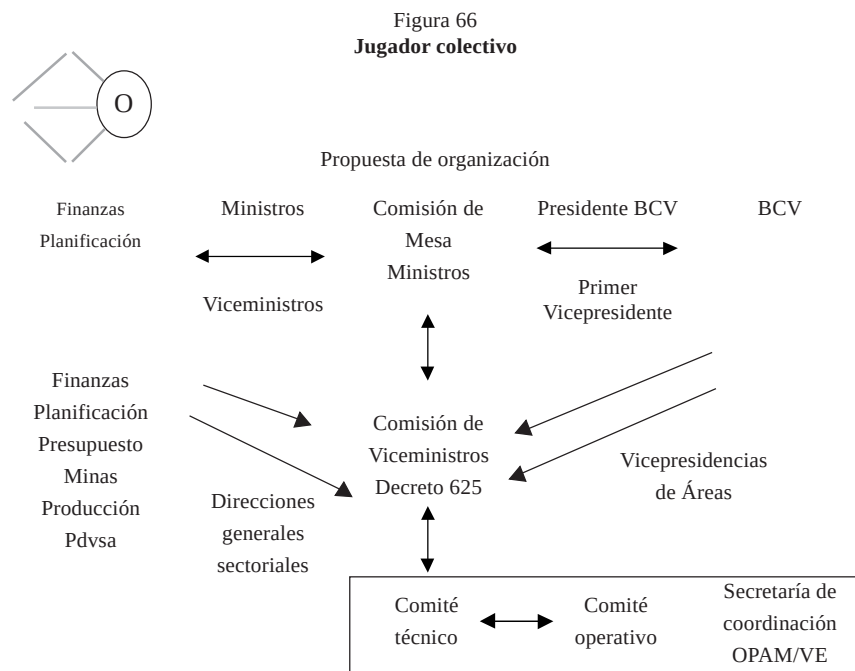
Hasta ahora lo que se quiere resaltar es que la nueva normativa implica un cambio de juego; para participar en el juego es clave estar coordinado, sobre todo en un régimen democrático.

AL CAMBIAR EL JUEGO SE REQUIERE UN PROCESO DE APRENDIZAJE DE LOS JUGADORES

En la segunda parte, se pretende llamar la atención respecto a lo siguiente: al cambiar el juego se requiere un proceso de aprendizaje de los

jugadores; para ilustrar esta premisa vamos a utilizar una metáfora que ayuda a transmitir lo que nos preocupa. Cuando se aprende algún instrumento musical y las notas no se tocan de manera coordinada, obviamente lo que sale es ruido, y sólo se convierte en música cuando hay coordinación entre las notas, entonces ese elemento de cómo producir música al nivel de la política monetaria nos tiene que hacer reflexionar también acerca de si estamos tocando las notas de manera coordinada.

Cuando consideramos esa idea desde el lado de la organización (O), el llegar a la coordinación también requiere desarrollar mecanismos: ¿Cuáles son los espacios que se van a diseñar para negociar? ¿Cuáles son los procedimientos y normas que van a permitir la interacción de los que participan en ese juego de coordinación? ¿Cómo vamos a rendir cuentas? En tal sentido, el Instituto emisor –bajo el liderazgo de la Vicepresidencia de Estudios– ha venido haciendo algunas formulaciones de cómo deben ser esas mesas de negociación (figura 66) y cuáles son las instancias donde debe ser debatida y formada esa política, sobre todo para garantizar calidad, que se pueda gestionar y ejecutar.



Otro punto importante se asocia con el proceso de cómo «se forma» la política (P), el cual es básicamente un esquema (figura 67) en el que tenemos una situación, se negocian los objetivos, se negocian las variables intermedias e instrumentales, se identifican los mecanismos de transmisión y negociación de las políticas, se evalúa y ese mecanismo tiene la característica de ser más o menos sistemático.

Figura 67
Tipo de jugada



¿Por qué queremos reflejarlo? En razón de observar en todos los momentos un proceso de negociación y eso es un asunto clave; es decir, cómo generamos normas y espacios para que los distintos actores que participen en el juego puedan negociar la política que se ejecutará.

Una última idea en este orden tiene que ver con la gobernabilidad del sistema (GS). Se trata de reconocer que estamos ante sistemas complejos que tienen ciertas características: son inciertos, conflictivos y se trabaja bajo mucha presión;¹⁵² esto significa que cuando se mira desde la gobernabilidad del sistema el hacedor de política debe observar que los resultados, en este caso los rangos de valores esperados, son una consecuencia de los equilibrios que resultan de las estrategias de los jugadores en el marco de su competencia y responsabilidad pública (figura 68); es decir,

¹⁵² Véase Rosenhead. *Op. cit.*

el resultado es producto de los equilibrios que predefinen las estrategias de los jugadores.

Figura 68
Equilibrios



En suma, lo que se quiere advertir en esta segunda parte es que *se tiene que prestar mucha atención a los mecanismos de coordinación y a la necesidad de que mantengan el principio de equilibrio que debe existir en un régimen democrático, para que los jugadores participen de la mejor manera en él.*

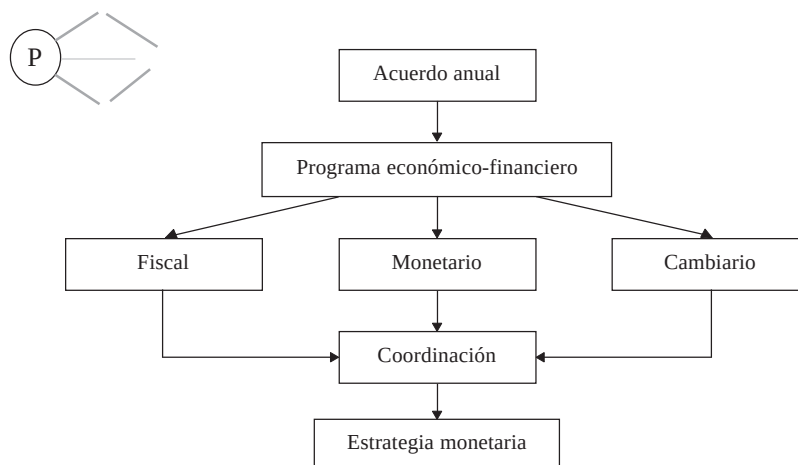
LAS CAPACIDADES ORGANIZACIONALES DE LOS QUE PARTICIPAN NO SON UN HECHO DADO

En el siguiente y último segmentos, nos interesa hacer ver cómo este cambio institucional impacta las capacidades organizacionales de un jugador como la autoridad monetaria, y aquí es donde queremos reflejar a grandes rasgos cuál es el cambio que está sucediendo en el instituto emisor.

Lo primero es lo siguiente: la política, con «P mayúscula», es el resultado de un acuerdo entre jugadores, que operacionaliza la coordinación; se fundamenta en lo que se denomina un Programa económico-financiero que tiene tres áreas bien diferenciadas: la fiscal, la monetaria y la cambiaria (figura 69). ¿Qué significa esto? Que nuestra estrategia monetaria en un

contexto de coordinación también precisa acuerdos respecto al Programa que sustenta al acuerdo anual de políticas.

Figura 69
Estrategia

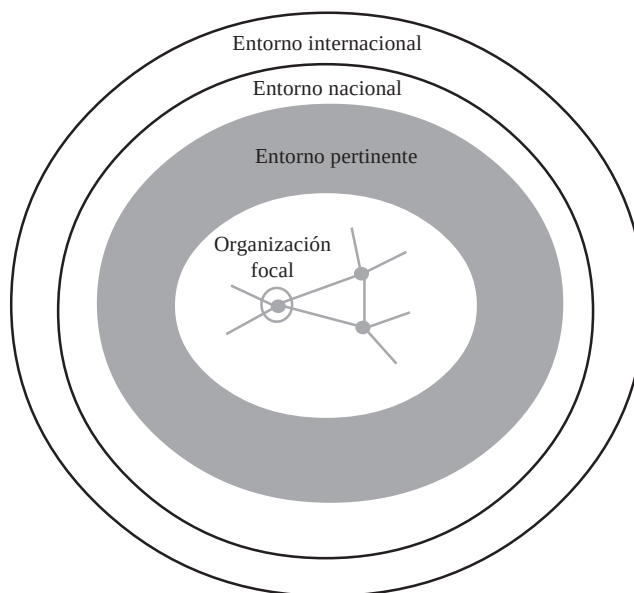


El otro aspecto que se debe revisar es lo atinente a ¿Qué sucede al nivel de las capacidades organizacionales (O)? Tradicionalmente, cuando se presentan problemas organizacionales la forma de enfrentarlos es analizando el número de personas, en cuánto se va a reducir, cómo quedan las «cajitas» en el organigrama, entre otros elementos; nuestra concepción del cambio es más la de un sistema vivo y el esfuerzo está en cómo podemos crear condiciones para que al hacer la transformación reconozcamos que en el interior de la organización además de los factores económicos, legales y tecnológicos también rigen valores como la participación, la democracia y la responsabilidad pública. En consecuencia, se trata de entender que la democracia no es algo que está fuera o ajeno a la organización.

Para precisar mejor estas ideas, hemos formulado las siguientes interrogantes básicas sobre el proceso de cambio: ¿Por qué el cambio organizacional? ¿De qué cambio organizacional hablamos? ¿Cómo operacionalizamos el cambio? Una manera práctica de dar respuestas a estas interrogantes consiste en aplicar un esquema de razonamiento de análisis por capas teniendo como centro a la organización: BCV (figura 70). Esto nos ha facilitado comprender cómo los múltiples factores políticos,

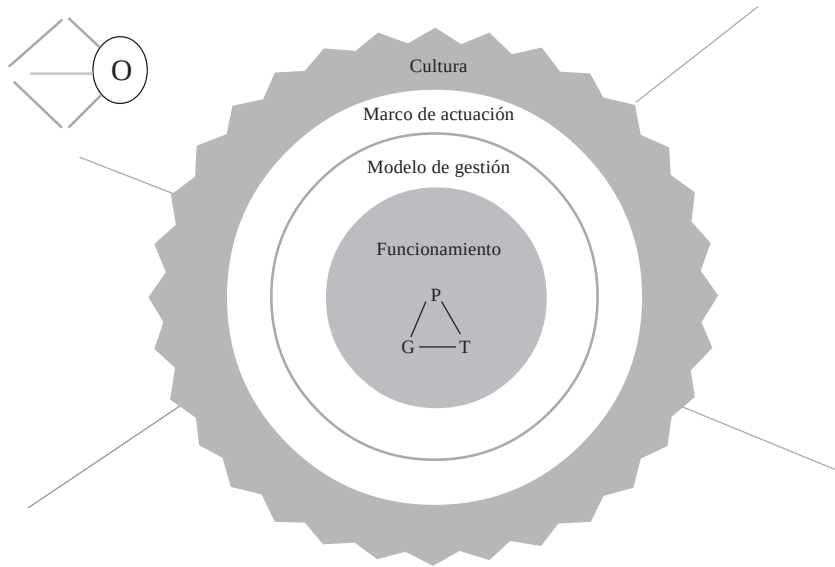
económicos, legales y tecnológicos están definiendo las tendencias en el entorno internacional, que en conjunción con los factores determinantes del entorno nacional establecen los límites, en el entorno pertinente de la organización, del tejido o juego social que define al cambio institucional, en términos de reglas, estructura de incentivos, relaciones y flujos entre organizaciones.

Figura 70



Una vez que hemos identificado cómo el cambio institucional está provocando un cambio en la organización «focal», en el análisis se profundiza en otras capas (figura 71): a) la cultura que en atención a valores, principios y factores clave mantiene la continuidad e identidad de la organización, b) el marco de actuación (normas, políticas, reglamentos) que obedece a su modelo de comportamiento en términos de autonomía, transparencia y rendición de cuenta, c) la integración de los componentes que definen el modelo de gestión que en atención a sus rasgos deseados facilita el cumplimiento del papel y retos de la organización, d) el modelo de funcionamiento que se basa en la integración de procesos (p), gente (g) y tecnología (t).

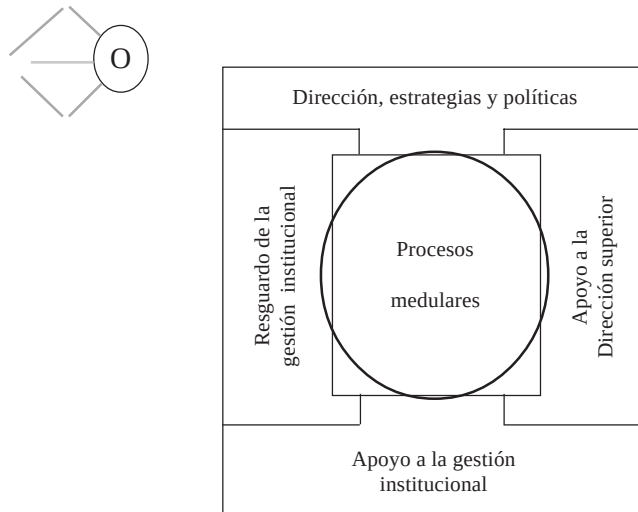
Figura 71



En atención a lo expuesto, en el instituto emisor el cambio organizacional lo concebimos y delimitamos predominantemente a partir de un modelo de gestión¹⁵³ que integra cinco componentes o zonas de trabajo (figura 72): la de dirección, estrategias y políticas donde ubicamos a las máximas autoridades; la de resguardo institucional en la que inscribimos los aspectos legales, la protección de activos, el cumplimiento de las normas administrativas; la medular que es la considerada propiamente del negocio donde tenemos a las Vicepresidencias de Estudio, Operaciones Nacionales, Operaciones Internacionales; la de apoyo a la Dirección Superior en su actuación estratégica y la zona de apoyo a la gestión institucional representada por las áreas relacionadas con los recursos, las cuales deben estar alineadas y acompañar a las del negocio para que éstas puedan lograr los objetivos que se están buscando. A los efectos de la presentación centraré la atención en la zona de los procesos medulares y su relación con la Dirección.

¹⁵³ Véase: Plan estratégico-institucional Banco Central de Venezuela, Caracas, 2002.

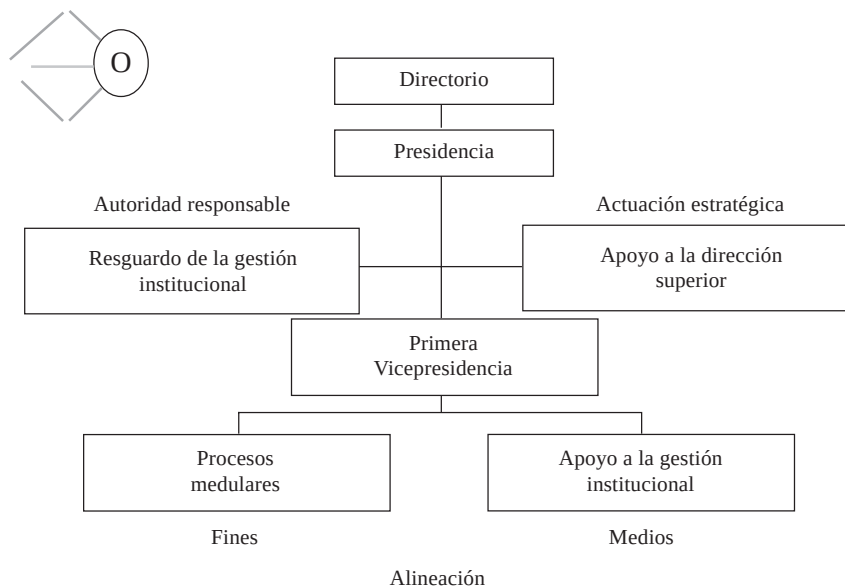
Figura 72
Cambio organizacional



Sobre este particular, lo que nos interesa destacar es cómo crear condiciones para que el cambio emerja en la organización, en el entendido de que no es un patrón prefigurado y diseñado *a priori* (por las autoridades), sino que se trata de ir construyendo arreglos organizacionales para que los líderes de cada área puedan impulsar y facilitar el cambio que se requiere al nivel de todo el modelo de gestión del Instituto.

Esta forma de observar a la organización nos ha facilitado entender cada zona o componente del modelo como un conjunto de funciones, procesos y competencias que se requieren en ciertas áreas específicas del Instituto. Para ello, hemos utilizado parámetros de diseño en atención a coordinación, especialización y formalización; dicho de otra manera, en qué instancias nos vamos a coordinar; en qué van a estar especializadas nuestras áreas y cómo luego vamos a formalizar y evidenciar lo que hemos hecho (figura 73). De allí que, por ejemplo, cuando se dice que el componente Resguardo a la gestión institucional atiende al principio de gestión «autoridad responsable», significa que tenemos que ser transparentes, rendir cuenta, colocar información en la página Web, y en función de ello las áreas trabajan en términos de coordinación, especialización y formalización.

Figura 73
Cambio organizacional



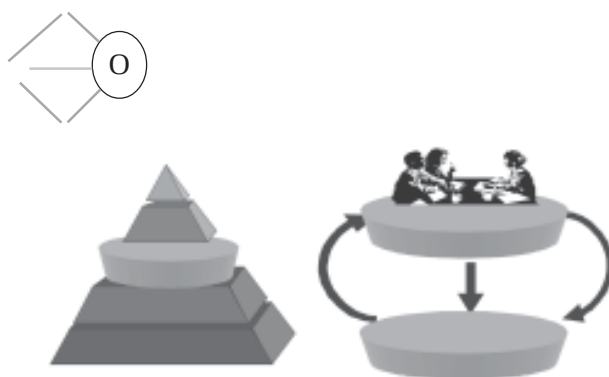
El punto importante es mantener focalizado al Instituto en lo que es su objetivo y lograr que las áreas de apoyo estén alineadas con las áreas medulares, es decir, deben realizarse esfuerzos que faciliten la refocalización del negocio, la alineación de los medios con los fines y la profundización de la actuación estratégica en un esquema de coordinación entre áreas, que facilite el proceso de adopción de decisiones.

Para ver qué significa esto de la coordinación: un aspecto clave son las instancias colegiadas que contribuyan con el proceso de formación y la calidad de la política. En el esquema de funcionamiento se logran integrar círculos con la pirámide organizacional, es decir, grupos de trabajo, comité y Directorio con la estructura jerárquica de supervisión (figura 74). Esto permite que las áreas se encuentren y puedan debatir la consistencia y calidad de las propuestas que en un momento determinado se estén considerando, antes de su aprobación, y que la ejecución se realice de acuerdo con la línea de autoridad y a las funciones asignadas a los cargos.

En este contexto, desde la perspectiva administrativa, los planes de área del Instituto se conciben como «convenios de gestión» y son el resul-

tado de un ciclo de conversaciones que facilita la «formación» de los compromisos entre las áreas, y los comités representan espacios de cogestión —entre el Directorio y la Administración—, de seguimiento y evaluación de esos convenios en un marco de reglas y normas previamente establecido.

Figura 74
Relaciones



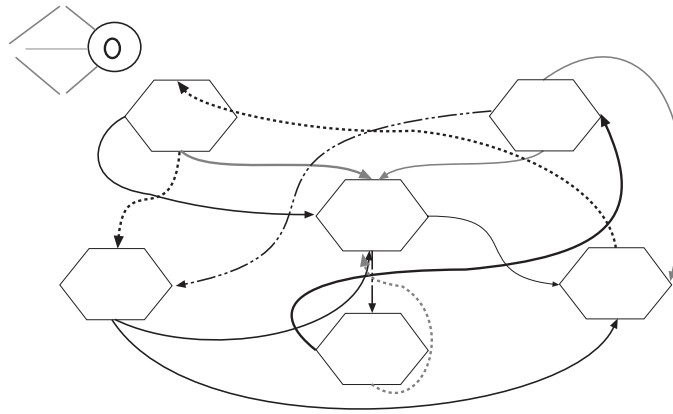
La otra idea que queremos transmitir es que para la organización se ha hecho muy importante qué significa conversar, cuáles son los mecanismos que sostienen una conversación entre áreas al hacer sus solicitudes y pedidos; esto se ha convertido en un elemento fundamental. Vale decir, cómo se generan conversaciones estratégicas y cómo se genera en el personal la capacidad de escucha, de diálogo y compromiso, de gestionar relaciones y recursos que es lo que está exigiendo el cambio. En este sentido, el equipo de recursos humanos ha dedicado esfuerzos que contribuyen a mejorar estas competencias. En consecuencia, desde este enfoque una organización no es un organigrama sino una «red recurrente de conversaciones»¹⁵⁴ (figura 75) que hace que nos vayamos a nuestras casas y regresemos luego al otro día y podamos seguir conversando el tema.

Un elemento de atención para los que participamos en este tipo de tema es si la organización se queda «atrapada» en una conversación de

¹⁵⁴ Véase: Flores, F. *Op. cit.*

manera fija –lo que en teoría del caos se llamaría un atractor–, es decir, si se queda en un punto fijo de comportamiento hay que tratar de que gane flexibilidad y fluya este tipo de conversación.¹⁵⁵

Figura 75
Relaciones

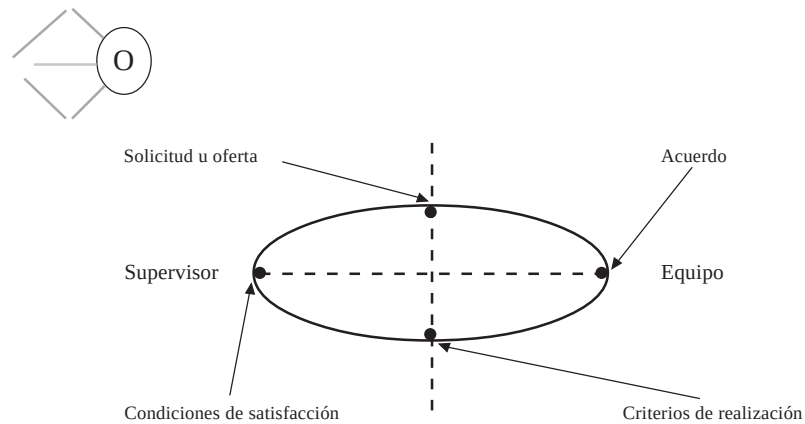


Esto último ha llevado a la organización a desplegar acciones dirigidas a consolidar el eslabón básico que está en la naturaleza de lo que significa coordinación y es lo que algunos han llamado el «ciclo básico» de la coordinación,¹⁵⁶ esto es: entre lo que un área o un supervisor solicita y lo que pueda dar en un momento determinado un equipo, y lo que sucede en ese proceso que para todos es algo invisible (figura 76). En otras palabras, en el momento en que se hace una solicitud existe una determinada forma de hacerlo, llegar al acuerdo, negociar la realización y de verificar si se han cumplido las condiciones de satisfacción sobre lo que se ha solicitado. Por ejemplo, cuando a veces uno llega a un trabajo, o ante una autoridad y ésta nos dice: *pero eso no fue lo que te pedí*; entonces si el «ciclo básico» no está bien –que integra el escuchar, el indagar, el proponer–, que es lo clave para que estemos coordinados a partir de las conversaciones que generamos, cómo puede estar bien todo el proceso posterior.

¹⁵⁵ Véase: Briggs, J. y D. Peat. *Las siete leyes del caos*, Grijalbo, España, 1999.

¹⁵⁶ Flores, F. *Op. cit.*

Figura 76
Relaciones



Fuente: Flores, F.

Insistiendo en lo que hemos hecho hasta ahora, la organización se configura desde la perspectiva de un modelo de gestión (MG), eso permite ver que si tenemos un papel, unos retos y unos rasgos (R), la incógnita sería: ¿cuál es el conjunto de esfuerzos que en materia de racionalización, mejoramiento y transformación debemos hacer para cambiar ese modelo de gestión? (figura 77). Colocábamos entonces un ejemplo de instancias colegiadas y lo que ha significado mejorar las competencias conversacionales.

En consecuencia, la operacionalización del cambio percibido se logra como resultado de aplicar un conjunto de esfuerzos institucionales de racionalización, mejoramiento y transformación que facilite el paso del modelo de gestión actual al modelo de gestión deseado. Estos esfuerzos emergen y se modelan en las conversaciones estratégicas que definen la naturaleza de la organización y que se dan en las distintas instancias colegiadas (figura 78). Es decir, la relación de transformación hace del cambio un proceso de aprendizaje colectivo sobre un nuevo juego organizacional.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Véase: Crozier, M. and E. Friedberg. *Op. cit.*

Figura 77

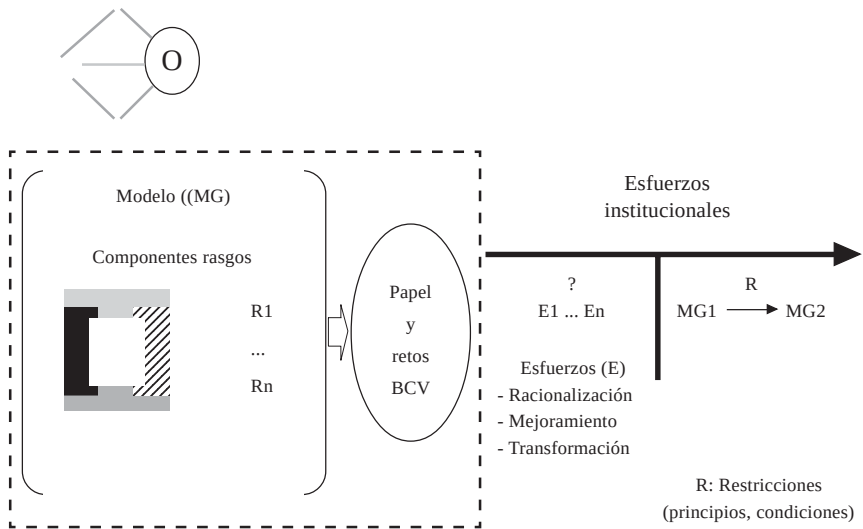
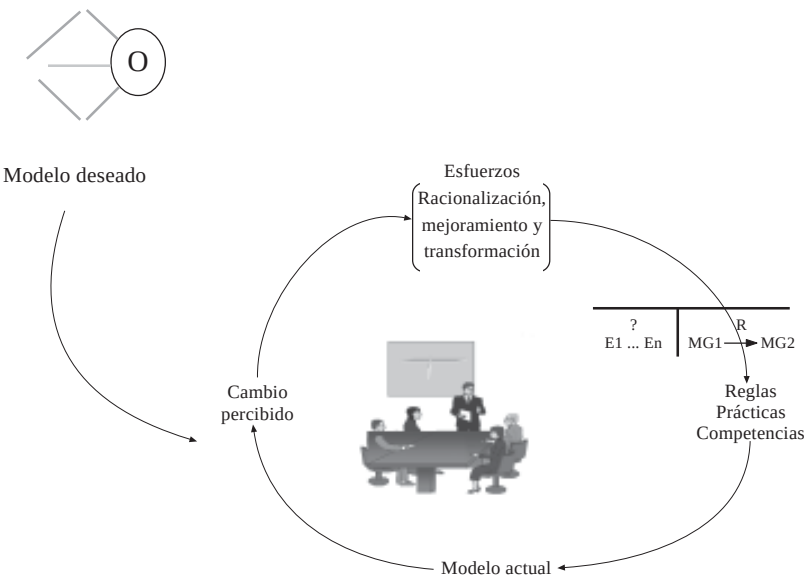
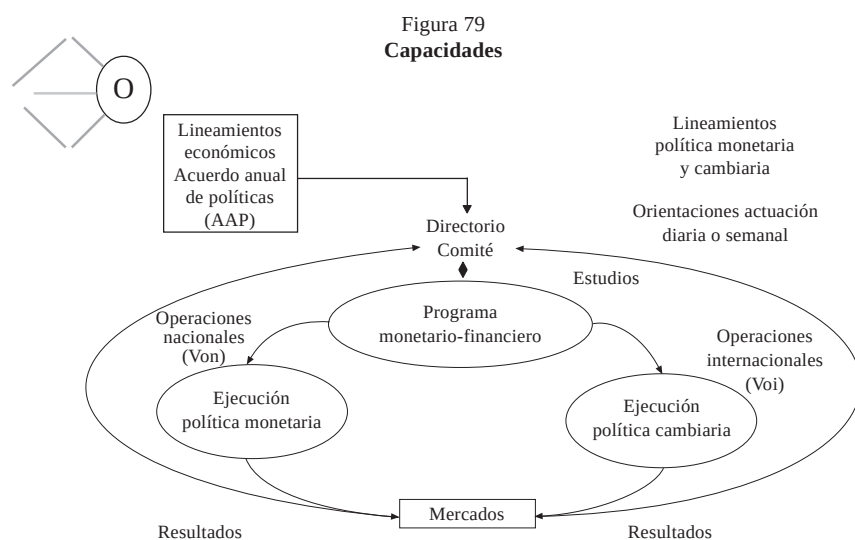


Figura 78

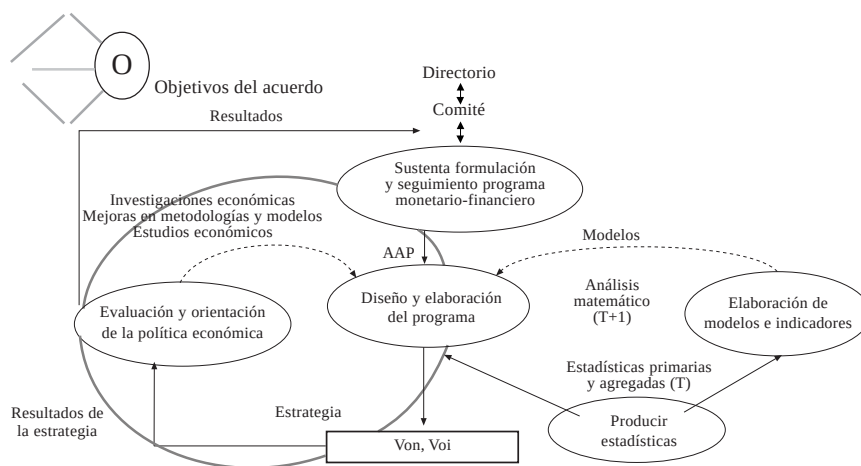


Ahora bien, también habíamos dicho al inicio de este segmento que la actuación de la autoridad monetaria se fundamenta en un Programa monetario-financiero¹⁵⁸ el cual se ejecuta a través de operaciones nacionales e internacionales o más bien que se ejecuta en dos zonas: la cambiaria y la monetaria; se intervienen los mercados, se analiza lo que sucede en éstos y vuelve a ser ajustada la estrategia a partir de los distintos análisis que se hacen del programa (figura 79). Llegar a ese programa significa que en una de las áreas medulares –en este caso, la Vicepresidencia de Estudios– se da una serie de procesos que define las «capacidades» para poder lograr lo que se quiere (figura 80); un proceso que queremos destacar es el de producir y compilar estadísticas, que son las que nos permiten construir nuestros modelos e indicadores, transformar alguna información que nos viene del sector público y poder dar consistencia al programa que fundamenta el juego de coordinación. Si lo queremos ver de otra manera, hay que hacer una simulación del Programa monetario-financiero, pero para hacer una simulación se requieren datos, por ejemplo, como los de balanza de pagos, por toda la repercusión que tiene para el mercado cambiario.



¹⁵⁸ Véase: Fleitas, C. y otros. Modelo de simulación de programación financiera, Banco Central de Venezuela, Documentos de trabajo de la Gerencia de investigaciones económicas, Colección Banco Central y Sociedad.

Figura 80
Capacidades



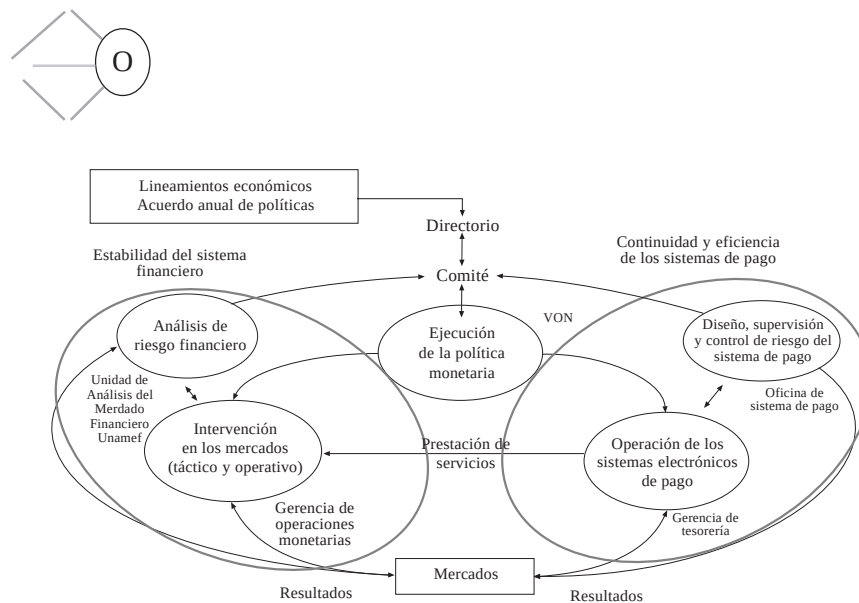
En este aspecto ¿en qué ha consistido el cambio? Fundamentalmente en colocar a la Vicepresidencia de Estudios como el pivote del servicio de estudios del BCV, esto refleja algunos cambios relevantes: ahora se trabaja con una agenda de investigación, se mejoraron las herramientas de análisis, simulación y anticipación, y se ha avanzado hacia redes de conocimiento. Entonces, la adaptación no sólo significa dar fundamento al Programa monetario-financiero, sino también adaptarse a las tendencias que en materia tecnológica están sucediendo.

En lo que respecta a las operaciones nacionales existen dos elementos conductores (figura 81): la estabilidad del sistema financiero y la continuidad y eficiencia del sistema de pago; la contribución del Instituto está en cómo mejorar las conexiones analíticas y operacionales entre la política monetaria y la reforma del sistema de pago que tiene que ocurrir en el país; es decir, si se mejoran los procesos del sistema financiero en coherencia con la calidad de la política monetaria, obviamente eso tiene que repercutir en la calidad de vida de cada uno de nosotros. De allí que se avanza sostenidamente en cómo mejorar esas conexiones entre política monetaria y reforma del sistema de pago.

En lo atinente al área de operaciones internacionales se ha realizado un esfuerzo sistemático, desde hace algún tiempo, en mejorar las capacidades analíticas, las que tienen que ver con gestión de riesgo y las que permitan flexibilidad organizacional en relación con los cambios que puedan

suceder en el entorno (figura 82). ¿Esto qué significa? Que no porque ocurran cambios en el entorno entonces necesariamente hay que cambiar a las unidades. El razonamiento es: el disponer de una estructura flexible facilita que se pueda mantener y ajustar con mayor rapidez, a pesar de que ocurran cambios significativos en el entorno.

Figura 81
Capacidades



Otro asunto a presentar tiene que ver ahora con los métodos. Siguiendo la idea de la relación de coherencia interna abordamos la parte de la política, luego la organización, ahora nos centraremos en los métodos (M). En este aspecto también está ocurriendo un cambio (figura 83), se está pasando de una estrategia monetaria flexible hacia una estrategia de inflación objetivo, pero lo que nos interesa resaltar de ese cambio es, por un lado, que las agendas de investigación se están concentrando más en mecanismos de transmisión, microestructuras de mercado, sistemas de indicadores que permitan monitorear lo que sucede en el sistema y, por el otro, que los mecanismos buscan cada vez ser más transparentes, más eficientes, que ayuden a la formación de mercado, fondo de estabilización,

Figura 82
Capacidades

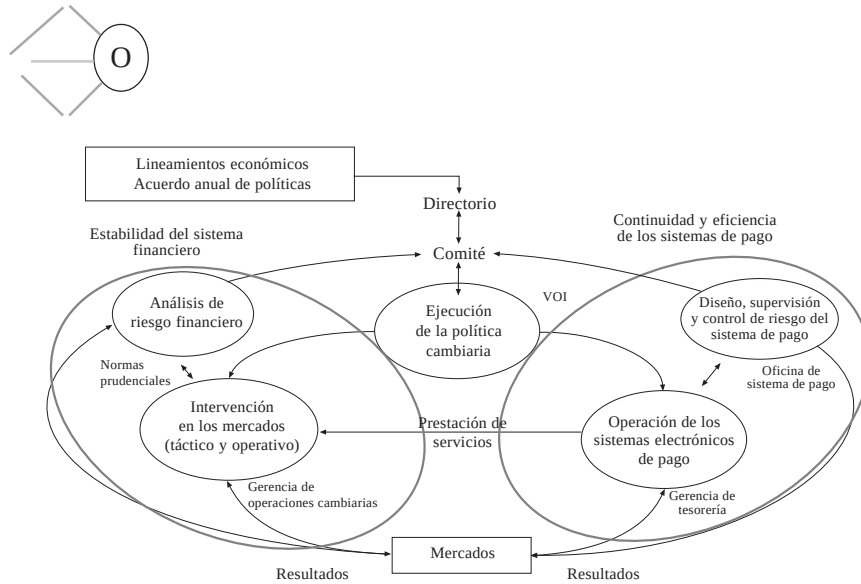
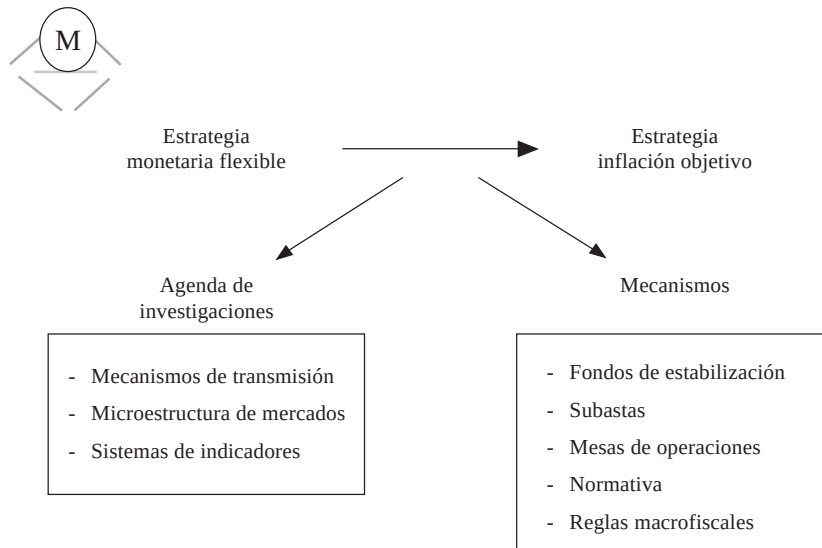


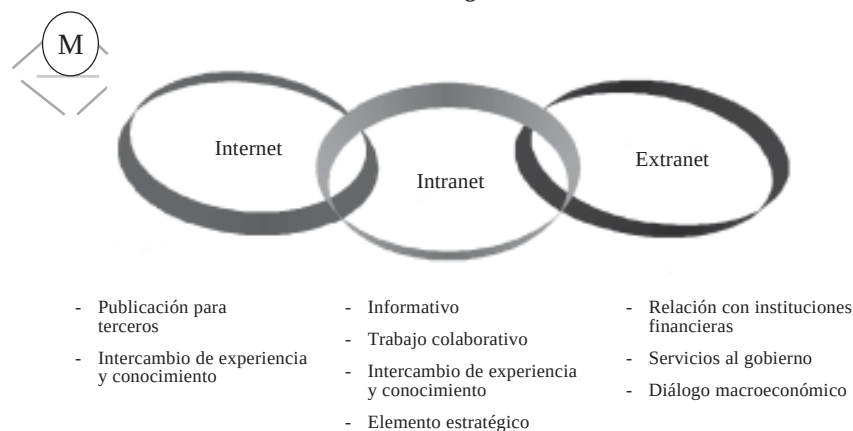
Figura 83
Concepción



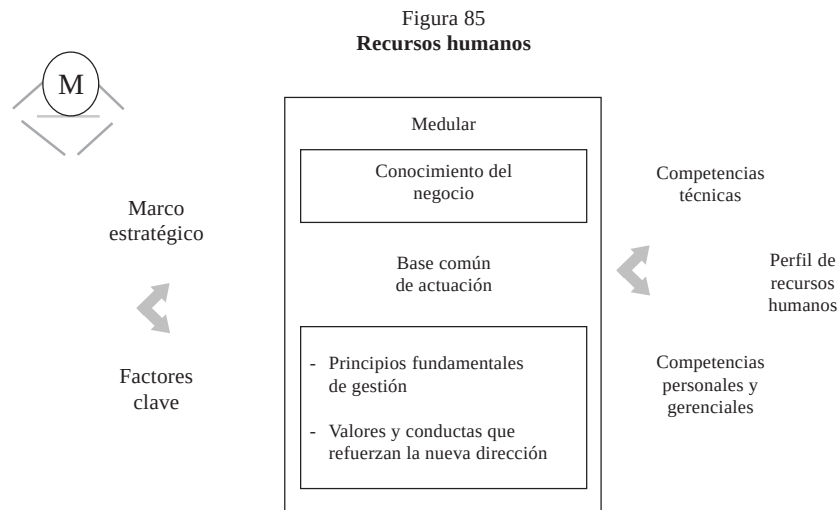
subastas, mesas de operaciones, normas y reglas claras que definen la «arquitectura organizacional del juego». Lo que queremos hacer ver es que está ocurriendo también un cambio en los temas de investigación y en los mecanismos que se están utilizando para que los mercados se desarrollen. A manera de ejemplo, no es lo mismo hablar de la macroeconomía de un país a tratar de entender la microestructura de un mercado.

De igual manera resulta importante mencionar que como parte de estos cambios se tienen que colocar en la página Web las decisiones del Directorio e información del mercado cambiario; ello ha significado que la tecnología contribuya al cambio y se está utilizando no sólo para el logro de los objetivos del Instituto sino también para cumplir con el principio de responsabilidad pública (figura 84), el cual demanda mayor transparencia y rendición de cuenta, de allí que se esté trabajando en conectar *Internet*, *Intranet* y *Extranet* buscando en cada nivel de trabajo cumplir con los objetivos y con el principio de responsabilidad pública. Para ilustrar esto, cuando decimos publicación para terceros nos estamos refiriendo al tipo de información que se puede leer en la página Web del Banco (*Internet*), pero cuando decimos trabajo colaborativo –en la parte de *Intranet*– se refiere a cómo los equipos trabajan de manera integrada haciendo un uso efectivo de la tecnología, y cuando señalamos diálogo macroeconómico tiene que ver con la construcción de comunidades virtuales entre la Vicepresidencia de estudios, por ejemplo, con otros bancos centrales (*Extranet*).

Figura 84
Tecnología



También queremos señalar que está ocurriendo un cambio en el perfil de las competencias del personal del Banco Central de Venezuela (figura 85), entendidas no sólo como competencias técnicas sino también como competencias gerenciales y personales.¹⁵⁹ El énfasis se está dando en las competencias personales y gerenciales relacionadas con el cambio, en el entendido de que si el personal va a interactuar frecuentemente con organizaciones del sector público, tiene que tener competencias asociadas con negociar, transmitir el mensaje, de manera que la atención ha estado en mejorar este tipo de competencias que tiene que ver con asuntos tales como: rendir cuenta a la Asamblea Nacional, explicarle al país qué está pasando con los resultados del acuerdo anual de políticas; entonces el cambio demanda de ciertas competencias que van más allá de las estrictamente técnicas.



PARA FINALIZAR

Recapitulando, en la primera parte de la presentación de este caso se abordó el tema de la naturaleza de la coordinación y por qué en determinados momentos el juego puede ser de coordinación pero no cooperativo; en

¹⁵⁹ Véase: Plan estratégico-institucional Banco Central de Venezuela, Caracas, 2002.

la segunda decíamos: se requieren ciertos mecanismos que garanticen que ese juego se repita y se repita de manera negociada o que se den ciertas condiciones para que pueda ser cooperativo; en la tercera expresamos que para una organización su forma, su configuración no es un dato, fíjense que tuvimos que revisar algunas de sus capacidades, la forma en que se relaciona y las competencias; capacidades en términos de proceso, relaciones en términos de instancia y, competencias en términos de técnicas personales y gerenciales.

Por último, lo que hemos tratado de comentar es que la política monetaria es el resultado de un arreglo institucional que configura un juego de coordinación de tipo cooperativo, para nosotros esto es muy importante; ese juego se concreta en un acuerdo anual de política cuyo espacio de posibilidades y puntos focales están delimitados por lineamientos y un marco plurianual de presupuesto, y que en un juego de coordinación se hace necesario observar –a partir de la relación de coherencia– los elementos asociados con el cambio institucional y la gobernabilidad del sistema y los elementos vinculados con la gobernabilidad corporativa, los cuales están íntimamente relacionados.

REFLEXIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

A continuación presentaremos las principales reflexiones y lecciones aprendidas que se registran en las distintas partes que integran esta unidad temática.

- A pesar de los avances en la planificación y gestión organizacional de nuestro país existen escasas referencias escritas que recojan las formas sobre cómo efectivamente se desarrollan las prácticas formales e informales de planificación y gestión en organizaciones concretas.
- Existe una estrecha relación entre planificación, gestión y gobierno. La capacidad de gobierno nos enfrenta a las características y diseño del modelo de gestión, la acción de gobierno con el estilo y enfoque de planificación y la dirección del cambio a los sistemas complejos.
- Hay la necesidad de precisar las relaciones estructurales de determinación y de condicionamiento que se establecen entre la modalidad organizativa, los enfoques y métodos de planificación utilizados y los propósitos de la organización.
- La consistencia y generalidad de la teoría de la planificación no debe hacer olvidar que ésta, como relación interactiva entre conocimiento y acción, determina tanto el análisis donde se constituyen las formas y el papel de la planificación (bordes o límites de lo posible), como el de la dimensión metodológica (método) y de sus coherencias con los proyectos sociopolíticos de los actores en una situación concreta (propósitos).
- Al analizar la teoría y método de la planificación en los Planes de la Nación, nos encontramos con algunos aspectos que nos permiten

argumentar que los enfoques y planes evaluados se inscriben y encuentran su resolución dentro de un marco conceptual subyacente, el cual se contrapone a los elementos o aspectos relevantes del nuevo mapa o marco conceptual emergente, en términos de: aptitudes y capacidades, teorías y enfoques, métodos y herramientas, organización y acción.

- El mapa conceptual emergente, las nuevas tecnologías y los desarrollos gerenciales nos permiten señalar que la efectividad y eficiencia en la intervención social del Gobierno requieren enfrentar las barreras y estructuras recurrentes en sus capacidades que le impiden tener éxito en la gestión y, para ello, no es suficiente redefinir las funciones del Estado y cambiar los centros de intervención. Hay que fortalecer las capacidades de gobierno y, en especial la planificación, con las nuevas tecnologías y disciplinas de la frontera del pensamiento organizativo, y con personal entrenado para trabajar en organizaciones abiertas al aprendizaje, descentralizadas, participativas e interactivas, que coexisten en sistemas complejos, inciertos y conflictivos.
- Los laboratorios sobre planificación y gestión contribuyen a la conformación de un campo de práctica que facilita el fortalecimiento de las competencias que hacen de la planificación una forma particular de conversar sobre cómo construir un mundo de sentido y de aprendizaje colectivo en torno al incremento de nuestra capacidad de acción, de la cual emergen las estrategias y compromisos que facilitan a los jugadores aproximarse a los cambios en la matriz institucional y cognoscitiva que define la transparencia del juego social.
- En los laboratorios o campos de prácticas se trata de que, posicionados desde la perspectiva de una planificación por juegos, podamos fortalecer nuestras capacidades interpretativas y la flexibilidad al actuar, a partir de principios que se centren en la generación de los contextos, estructuras de incentivos y en las conversaciones que contribuyan al diseño de mecanismos experimentales que faciliten el juego y disminuyan los costos transacción. En definitiva, el objetivo es cómo crear institucionalidad y gestionar relaciones que contribuyan al cambio y al desempeño socioeconómico.

- En el desarrollo del método de planificación, los pasos que debemos cuidar son la determinación del espacio de posibilidades, la realización de un cálculo de posibilidades, la construcción de espacios de posibilidades y la coordinación y seguimiento de los compromisos de acción. Estos pasos no son lineales y en cada uno de ellos podemos obtener resultados que son de utilidad para la acción. En tal sentido, lo estratégico, la circularidad, la recursividad y la viabilidad son criterios fundamentales en el diseño y operacionalización de cada componente del método.
- Los instrumentos y técnicas se deben utilizar como herramientas de participación, reflexión y comunicación para cada componente del método de planificación. El conjunto de los instrumentos y técnicas que se seleccionan para desarrollar cada componente del método de planificación, en atención a múltiples criterios, conforma lo que se denomina una caja de herramientas. Ello en un contexto que obliga a optar por el pluralismo, la complementariedad y la integración flexible de los enfoques, instrumentos y técnicas.
- Por último, al cambiar el juego se requiere un proceso de aprendizaje de los jugadores, esto significa que para que las nuevas relaciones y prácticas se constituyan en otro juego, éste sistemáticamente debe ser repetido y aprendido por los que participan en él. En tal sentido, al darse ese proceso de aprendizaje, las capacidades organizacionales de los que participan no son un hecho dado, hay que revisarlas. Es decir, al cambiar las reglas, las normas, las estructuras de incentivos obviamente eso tiene su impacto en lo que se denominan las «capacidades organizacionales». Este cambio organizacional es conveniente realizarlo teniendo como referencia un modelo de gestión que facilite la revisión de los marcos de actuación, la evaluación de las modalidades de gestión de los servicios, el establecimiento de una nueva lógica relacional, la transformación de las prácticas y el mejoramiento de los procesos en cada uno de sus componentes.

PARTE II

EXPLORACIONES Y EXPERIMENTACIONES



Reptiles
M.C. Escher, 1943

En este segundo campo temático, cuyo título es Exploraciones y Experimentaciones, se presentan cuatro trabajos que profundizan algunos aspectos específicos del primer campo temático, Formulaciones y Exploraciones, a saber:

- ¿Cuál es el enfoque de cambio? Interrogante dirigida a generar una reflexión colectiva y práctica sobre cómo pensar el cambio. Para ello, se utilizan metáforas referidas a los modos de navegación, con el propósito de revisar los supuestos y marcos de referencia subyacentes.
- Sistema de entrenamiento en toma de decisiones para dirigentes. Guía diseñada para articular momentos de reflexión y acción a la hora de combinar métodos en la práctica. En su desarrollo se utilizan situaciones de aprendizaje cuyo objetivo es el de poner a prueba las competencias de los participantes en los talleres de trabajo.
- ¿Cómo podemos diseñar métodos de planificación? Secuencia de interrogantes que busca provocar la reflexión sobre el mapa de referencia que utilizamos al diseñar un método de planificación. Se intenta explorar los fundamentos que rigen el diseño y la aplicación de los métodos que operacionalizan los enfoques de planificación.
- Técnicas e instrumentos de planificación y gestión: caja de herramientas. Principios y criterios que debemos tener en cuenta para la selección y utilización de las herramientas, como conjunto integrado de técnicas e instrumentos, en el contexto de los métodos y enfoques de planificación utilizados en una situación concreta.

Por último, se registran en las reflexiones y lecciones aprendidas aquellos aspectos relevantes que resultan de observar y evaluar las prácticas de formación en planificación y gestión como un fenómeno vivencial.

¿CUÁL ES EL ENFOQUE DE CAMBIO?

En lo que sigue presentaré algunas ideas sobre el cambio, en atención a ciertas metáforas asociadas con los modos de navegación, que espero contribuyan a la reflexión colectiva y práctica sobre cómo pensar el cambio. Los párrafos buscan «insinuar» las múltiples perspectivas del cambio y expresar de conjunto sus posibles interpretaciones.

- Los marineros saben que los viajes deben tener propósitos y que son los mapas de navegación los que dan sentido y dirección a los esfuerzos que facilitan el alcanzarlos. La experiencia les ha enseñado que no es suficiente el pensar en positivo que la nave llegará a un puerto seguro, ni el trabajar con mucha constancia para lograrlo. Aprendieron que si el mapa de navegación no es el apropiado, o si las corrientes de la mar son las que arrastran la nave, sus anhelos más puros se ven vulnerados y no podrán ser realidad.
- Los marineros de tanto realizar viajes desarrollan un conocimiento íntimo de las condiciones de navegación que hace que los sentidos se coloquen por encima de las reglas y representaciones de los instrumentos y mapas convencionales. Un marino experto sabe por intuición y costumbre, por ejemplo, cuándo debe disminuir la velocidad de la embarcación y qué debe hacer para lograrlo. El marino hace lo que normalmente le da resultado. El gobernar la nave es un oficio que requiere de competencias que sólo se desarrollan al estar involucrado en su conducción y administración.
- Una nave siempre es conducida y administrada por un Capitán. Dependiendo del propósito del viaje lo acompañan otros individuos –marinos, personal de a bordo, pasajeros–, quienes representan una diversidad de intereses, esperanzas y multiplicidad de percepciones.

Las situaciones que emergen durante la travesía –producto de la interrelación de estos individuos– provocan la formación de espacios de cooperación, negociación y conflicto.

- El Capitán de una nave, cuando intenta un cambio de rumbo, está consciente de que éste no sólo depende de sus órdenes, sino que el diseño y las capacidades que configuran la embarcación determinan un campo de posibilidades a las maniobras que se pueden realizar en un momento determinado. De allí, la relevancia que tiene para un marino tanto el conducir la nave, como el participar en su diseño y en la creación de las capacidades para la acción. En definitiva, una nave no avanza en línea recta hacia el puerto de desembarque; es la verificación y rectificación constante del rumbo y la posibilidad de desviarse para aprovechar las oportunidades del ambiente, mediante maniobras defensivas dentro de su margen de libertad, las que hacen que en un momento determinado pueda alcanzarlo.
- Una nave puede cambiar de rumbo con sólo mover el timón y modificar la posición de la propela. Esta pieza a pesar de su pequeño tamaño desencadena una serie de procesos que cambia el rumbo de una nave de gran tamaño. El desencadenar procesos es la clave del cambio. Las dificultades, en términos de un sistema social, residen, al menos entre otros, en dos aspectos cruciales: a) no existe una palanca *a priori* que pueda desencadenar el cambio; y b) los actores realizan sus jugadas no necesariamente en función de objetivos, sino en correspondencia con las oportunidades y alianzas que les brinda el juego que estructuran con otros actores.
- Cuando se requiere un cambio de rumbo en una nave, los marineros actúan de forma coordinada y comienzan a ejecutar sus actividades de acuerdo con las nuevas coordenadas. El viajero no necesariamente percibe este cambio, sobre todo si no es un cambio brusco en el rumbo. En algunos casos, es posible que sólo sea muy tarde cuando un viajero perciba que se dirige hacia otro sitio. Un cambio gradual de rumbo es difícil de percibir.
- En la nave las actividades de los marineros se realizan de acuerdo con un modo de acción –valga decir: mapas mentales, relaciones de interconectividad, códigos y formas de conversación– que garantiza la sin-

cronía entre la administración de la nave y su dirección. Es por ello que un cambio de rumbo de la nave puede implicar la transformación de su modo de acción. En consecuencia, se requiere de un proceso de aprendizaje coherente con los nuevos espacios de posibilidades y el margen de libertad de los involucrados en el nuevo modo de acción.

- Cuando los viajes son muy largos se deben programar escalas que permitan la renovación de la perseverancia de continuar en la travesía y, por otra parte, realizar las actividades de acondicionamiento de la nave. Cuando el viajero y los marineros no perciben las pequeñas victorias de la travesía, por lo general, cuestionan el sentido y las condiciones del viaje. Hay la necesidad de programar, concretar y hacer visibles las pequeñas victorias.
- La combinación de ritmos y el conjunto de melodías que crean el estado emocional para el disfrute del viaje requieren que se preste atención a las partituras, al talento y al virtuosismo de los músicos, a la capacidad del director de la agrupación y a la motivación de los viajeros para escuchar y disfrutar la magia de la música. La coordinación se logra en la relación armoniosa entre esos elementos y en el reconocimiento de que la música se genera por la relación entre notas y no en la naturaleza del sonido individual.
- Un marinero se lanza a la mar con conocimiento más o menos cierto de algunas variables, como por ejemplo: abastecimiento de la nave, estado del tiempo, ruta de navegación, puerto de destino. Sabe que si llueve torrencialmente el mar se pondrá picado, que las condiciones de la nave se pondrán a prueba, que el sol saldrá radiante después de la lluvia y que sus instrumentos no pueden predecir el tiempo atmosférico a largo plazo. En este contexto, él puede reconocer que si ocurre un desperfecto en el sistema de navegación o que si está entrando agua en la nave, se puede propagar una serie de sucesos humanos, mecánicos y eléctricos que ocasione su paralización. La nave es percibida como un sistema que debe enfrentar las incertidumbres que se generan en la organización del colectivo, el clima y por las tendencias que ocultan las mareas. En definitiva, el plan de navegación se pone a prueba.
- Cuando una nave se encuentra en alta mar y en medio de una tormenta es cuando se hacen visibles para los viajeros las competencias de

su tripulación, de sus instrumentos de navegación y de los medios de que dispone para enfrentar la situación interna. Es en estos momentos difíciles cuando los viajeros perciben que están juntos con la tripulación en la nave. Las relaciones de interdependencia requieren hacerse visibles.

- Cuando una nave entra en una zona de turbulencia e incierta hace que sus Cuadros de Mando deban: a) evaluar todas las posibilidades que implica la «zona o dimensión desconocida», b) recontextualizar los mapas de la tripulación y viajeros dependiendo de los espacios de posibilidades, c) utilizar los principios de navegación que faciliten la flexibilidad de los cursos de acción, d) desarrollar estratagemas y estrategias para enfrentar tanto la situación de tensión interna como las amenazas externas. En definitiva, los cuadros de mando reconocen que el enfrentar la zona desconocida requiere que los espejos del laberinto humano no reflejen y distorsionen las posibles salidas tanto individuales como colectivas.
- Por último, podemos decir, al integrar las situaciones anteriormente descritas, que el cambio es un laberinto de espejos de agua donde las líneas del horizonte se mueven cuando navegamos y los pequeños eventos permiten la realización de viajes distintos de los previstos y grandes «equivocos» en lo personal. El viaje se refiere a lo que sucede entre el punto de partida y el de llegada, lo cual puede terminar con la anulación del individuo por el engranaje.

Espero que las situaciones señaladas sean de utilidad en las reflexiones sobre cómo podemos conformar un mapa de acción práctico, con relación a los procesos de gestión del cambio que guiados por los principios de participación, aprendizaje y creación colectiva, pueden conducirnos a fortalecer la convivencia en comunidad, el bienestar del colectivo y el desempeño organizacional.

SISTEMA DE ENTRENAMIENTO EN TOMA DE DECISIONES PARA DIRIGENTES

El objetivo de esta guía es facilitar el entrenamiento en materia de toma de decisiones para dirigentes. Ha sido diseñada para ser utilizada por los facilitadores de procesos en un taller de trabajo que combina momentos de reflexión y acción, y cuyo propósito es el de enfrentar a los participantes a situaciones de aprendizaje, donde pongan a prueba las competencias y mejoren las habilidades previamente existentes.

La guía se fundamenta en dos partes: La dinámica de trabajo y secuencia del entrenamiento en toma de decisiones. En el diseño de su contenido se consideran, entre otros, los planteamientos sobre las disciplinas del aprendizaje de Peter Senge, la dirección estratégica de Henry Mintzberg, el uso de los mapas cognitivos en las decisiones estratégicas de Colin Eden, la planificación bajo presión de John Friend, el análisis de flexibilidad de opciones de Jonathan Rosenhead, el análisis estructural y el juego de actores de Michel Godet, y las organizaciones como redes de conversaciones de Fernando Flores.

Para su redacción se utiliza la técnica de ir describiendo y desarrollando situaciones de aprendizaje que faciliten la comprensión y reflexión sobre los temas planteados.

La guía debe ser utilizada teniendo en cuenta que la descripción en tiempo pasado sólo busca colocar a los participantes como los protagonistas activos del proceso estratégico y que los instrumentos y técnicas deben facilitar la participación, la reflexión, el diálogo y el compromiso en el trabajo en equipo. En tal sentido su propósito es simplemente transmitir de forma sencilla y práctica, todo aquello que pueda ser de utilidad para nuestros dirigentes cuando requieran realizar sesiones de trabajo o de entrenamiento en materia de toma de decisiones. La redacción del caso se realiza desde la perspectiva de un dirigente sindical.

DINÁMICA DE TRABAJO

El trabajo se inició con la conformación de un equipo que en un plazo muy breve debía mejorar la capacidad de acción del sindicato «ABC» en la coyuntura. Para ello, se acordó realizar un taller de entrenamiento en toma de decisiones bajo presión para dirigentes. El compañero Daniel fue el encargado de servir como facilitador de procesos de la sesión de trabajo, en virtud de su experiencia sobre cómo lograr equipos eficientes y efectivos, de su capacidad para indagar los razonamientos que respaldan las posiciones de los compañeros y de persuadir sobre la necesidad de revisar los supuestos y creencias que ordenan las conversaciones en el diálogo en equipo. Nos establecimos como condiciones que el taller debía ser participativo con el fin de fortalecer nuestra capacidad creativa, y que la dinámica de trabajo a utilizar era la de «aprender haciendo», donde se privilegiara el uso de los instrumentos y técnicas como herramientas de visualización, reflexión y negociación.

El principal rol asignado a Daniel como facilitador del proceso fue el de propiciar el diálogo y utilizar interrogantes con la finalidad de que escucháramos las opiniones de nuestros compañeros, comprendiéramos el pensamiento que subyace detrás de nuestras opiniones y revisáramos las incoherencias de nuestros pensamientos: ¿Cuál es tu opinión? ¿Cuáles son tus supuestos? ¿Detectas alguna incoherencia en el razonamiento? En definitiva, mejorar el proceso de «aprender a aprender» en equipo.

Para la realización del taller Daniel preparó el programa de trabajo y buscó un salón cómodo que permitió fomentar un clima de aprendizaje, el funcionamiento de los miembros del equipo y hacer agradable la experiencia. La sesión de trabajo se realizó durante un lapso de tres días con los dirigentes del sindicato y culminó con la exposición por parte de los equipos de los resultados alcanzados en esa sesión.

La sesión de trabajo comenzó con una explicación sobre el propósito de la reunión, los productos esperados, la secuencia de las sesiones y la metodología a utilizar en el taller.

Como objetivos centrales del taller, Daniel destacó:

- Fortalecer los procesos de entrenamiento en materia de toma de decisiones estratégicas bajo presión de nuestra dirigencia sindical
- Establecer un programa de acción para focalizar y enfrentar las áreas de decisión que preocupan a la dirigencia en la coyuntura

Para lo cual debíamos tener en cuenta que nuestros dirigentes forman y toman sus decisiones bajo presión y en situaciones complejas, inciertas y conflictivas. Por lo tanto, el proceso debía ser lo suficientemente flexible, rápido y ameno que permitiera ordenar el sentido común y los procesos naturales que realizan nuestros dirigentes. Estableciendo como secuencia del proceso de entrenamiento los siguientes módulos:

- El dirigente como estratega
- El proceso estratégico
- Decisiones estratégicas y proceso de programación
- La organización y la red de compromisos

Asimismo, Daniel puntualizó que para el desarrollo del proceso de entrenamiento y aprendizaje se utilizaría la metodología de reflexionar sobre el «hacer» (ver figura 48).

SECUENCIA DEL PROCESO DE ENTRENAMIENTO EN TOMA DE DECISIONES

MÓDULO I: EL DIRIGENTE COMO ESTRATEGA

La primera actividad que realizó Daniel en este módulo fue abordar la noción de aprendizaje en equipo. En tal sentido solicitó a los participantes que recordaran una experiencia exitosa de trabajo en equipo y que identificaran las condiciones básicas que habían garantizado el aprendizaje.

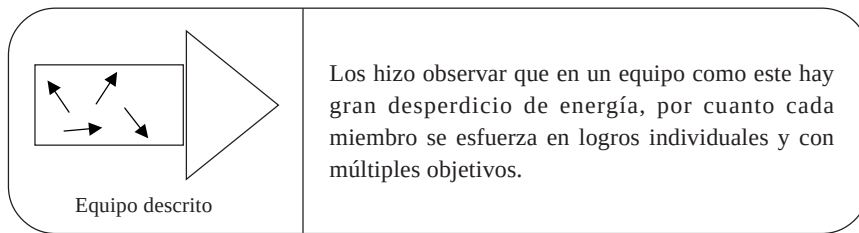
Las intervenciones y situaciones que se dieron durante el desarrollo del ejercicio permitieron a Daniel orientar a los participantes hacia la identificación de las condiciones fundamentales para la conformación de equipos exitosos que logran crear y aprender de forma continua y en situaciones cambiantes.

En primer lugar, los participantes trataron de describir y definir su concepción de equipo como:

- un grupo de personas con diversos niveles de facilidad para lograr resultados.

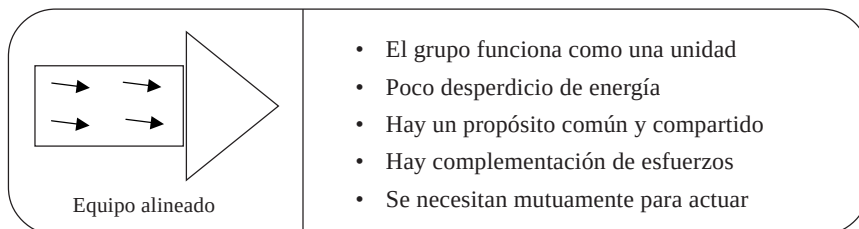
- un grupo de personas que actúa en direcciones diversas para la solución de problemas.

Daniel, con la ayuda del grupo, dibujó la imagen de equipo así definida:



Esto le sirvió para introducir la noción de alineamiento en un equipo. Para ello se apoyó en un ejemplo de un grupo de jazz exitoso.

Al escuchar y ver la presentación de un grupo de jazz se observan en sus músicos altos niveles de compenetración y sintonía; cada uno es un virtuoso del instrumento que ejecuta, tiene su papel bien definido y con la creatividad que lo caracteriza improvisa con el apoyo del resto del grupo, logrando como resultado una música compartida, aprendizaje creador y flexibilidad de acción. Daniel resumió con este ejemplo las características de un equipo alineado:



Daniel entonces retomó el ejercicio inicial y fue anotando los comentarios de los participantes en la pizarra y posteriormente comenzó a ordenarlos como un conjunto de observaciones y reglas útiles que debía tenerse en cuenta en el desarrollo de las sesiones de trabajo. Las observaciones anotadas por los participantes y conceptualizadas por Daniel fueron:

- El aprendizaje en equipo es el proceso de alinearse y desarrollar la capacidad de crear los resultados que sus miembros realmente desean
- El aprendizaje en equipo tiene tres dimensiones críticas:
 - Necesidad de pensar agudamente en problemas complejos
 - Necesidad de una acción innovadora y coordinada
 - El papel difusor de los miembros del equipo en otros equipos

De la misma forma se resumieron las reglas para un aprendizaje en equipo:

- Mantener el equilibrio entre diálogo y discusión
- Afrontar creativamente las fuerzas opuestas (rutinas defensivas) al diálogo y la discusión productiva
- Desarrollar capacidad para indagar y reflexionar sobre temas complejos y conflictivos
- Práctica continua

Mientras el equipo realizaba sus comentarios, se presentó una discusión entre algunos de los integrantes donde parecían existir posiciones irreconciliables que permitieran llegar a un acuerdo positivo y duradero. Esta oportunidad fue aprovechada por Daniel para hacer una reflexión acerca de la diferencia entre el diálogo y la discusión en el contexto del aprendizaje en equipo. La diferencia entre ambos la resumió de la siguiente forma:

Cuadro 12

Diálogo	Discusión
Exploración libre y creativa de asuntos complejos y sutiles donde se escucha a los demás y se suspenden las perspectivas propias	Presentación y defensa de diversas opciones y búsqueda de la mejor perspectiva para respaldar la decisión a tomar
Descubrimiento de muchos puntos de vista con el propósito de conseguir uno nuevo	Sopesar diversos puntos de vista y seleccionar uno para la toma de una decisión
Son divergentes, no procuran el acuerdo sino la revisión de asuntos complejos	Las discusiones productivas convergen en una conclusión o curso de acción
Puede tener como subproducto la obtención de nuevos cursos de acción	A menudo su objetivo supone desembocar en nuevos cursos de acción

En vista de la importancia del diálogo en el trabajo que se estaba iniciando, los participantes acordaron con Daniel las condiciones que regirían para tener conversaciones productivas:

- Los participantes deben suspender sus supuestos y estar dispuestos a hacerlos explícitos ante el equipo
- Todos los participantes deben tener la voluntad para verse como colegas en una búsqueda común de mayor claridad y percepción
- Debe haber un árbitro que mantenga el contexto del diálogo, ayudando a la gente a formar parte del proceso y los resultados, manteniendo el diálogo en marcha y mostrando un equilibrio entre facilitar el proceso y coordinar resultados

Una vez sugeridas las reglas básicas para el aprendizaje en equipo, Daniel solicitó que nos subdividiéramos en equipos de unas cinco o seis personas y que determináramos aquellas interrogantes que se consideraban más pertinentes para establecer la direccionalidad de nuestra organización y que en frases breves caracterizáramos las prácticas reales de un dirigente sindical. Como resultado de esta actividad se llegó, entre otros, a los siguientes acuerdos:

- Las interrogantes: ¿Qué queremos alcanzar? ¿Por qué existimos? ¿Cómo queremos actuar?, son las que dan direccionalidad a nuestra organización y en consecuencia son el marco de referencia del dirigente como estratega.
- Las actividades de nuestros dirigentes se caracterizan por la construcción incesante de redes de conversaciones en torno a las acciones diarias y a diferentes áreas de decisión, las cuales constituyen oportunidades de escogencia entre diversas opciones mutuamente excluyentes. Estas áreas de decisión, junto con las relaciones causales que las definen, conforman los campos de acción donde se realizan las actividades del sindicato. En consecuencia, el dirigente está inmerso en una situación integrada por múltiples campos de acción.
- El dirigente es un artesano de la estrategia que reconoce patrones de comportamiento y que participa en su «formación» mediante la

conexión de pensamiento y acción en las negociaciones en que está inmerso.

- La eficacia del dirigente está condicionada por la concepción que tiene de su propio trabajo.

Una vez identificadas las interrogantes que establecen la direccionalidad de la organización y algunos de los aspectos que caracterizan al dirigente, Daniel exigió al equipo de trabajo que diera respuesta, desde la perspectiva de nuestra organización, a las interrogantes identificadas y que se señalara desde la posición del dirigente, qué se requiere para lograrlo. Esto permitió como producto del diálogo entre los equipos que las respuestas a las interrogantes fueran las siguientes:

- ¿Qué queremos alcanzar? Una organización de excelencia que participa activamente en la gestión de los asuntos sindicales y en la construcción de nuestro futuro colectivo.
- ¿Por qué existimos? o ¿Cuál es nuestra razón de ser?: El sindicato «ABC» es una asociación permanente de trabajadores que defiende sus legítimos derechos laborales y procura el bienestar individual de sus afiliados en la empresa «Z».
- ¿Cómo queremos actuar? Los trabajadores deben pasar de simples beneficiarios a productores de la nueva organización sindical. La solidaridad y la justicia social deben inspirar nuestras decisiones y las prioridades de acción deben estar articuladas a un redimensionamiento y reordenamiento de la gestión sindical.
- ¿Qué se requiere para lograrlo? Dirigentes sindicales con capacidad para desplegar estrategias eficaces en los campos de acción prioritarios de la organización, sólidos principios morales y comprometidos con el destino de los trabajadores; así como equipos de trabajo preparados para enfrentar situaciones cambiantes y bajo presión.

Posteriormente, Daniel estableció los conceptos centrales del sistema de entrenamiento:

Los campos de acción son los espacios o dominios conformados por circuitos de interacción sistémica que permiten identificar y explicar las áreas de decisión como una oportunidad de escoger entre dos o más cursos de acción; y donde el conjunto de los campos de acción define la situación en la cual se inscriben las decisiones de nuestros dirigentes.

A continuación les solicitó a los sub-equipos que precisaran y evaluaran los campos de acción desde la perspectiva de las competencias del sindicato (razón de ser) y en función de la direccionalidad de la organización, en virtud de que la defensa de los intereses de los trabajadores se realiza en circunstancias y condiciones que son cambiantes, tales como el proceso de reconversión industrial, el proceso de privatización, los nuevos sistemas de producción, etc. Cada grupo presentó sus resultados en rotafolios para facilitar la visualización del colectivo y la explicación sobre el alcance de sus campos de acción. Inmediatamente se elaboró una lista única a partir de la exposición de cada uno de los sub-equipos. Entre estos campos de acción se encontraban: negociación colectiva, autonomía sindical, nuevos sistemas de producción, modernización de la organización, etc. En este sentido, se mejoraron los enunciados, se ajustaron los que eran similares y se evitaron las duplicaciones. Los problemas que se presentaron con mayor frecuencia en esta fase fueron la asignación a las palabras de un sentido diferente al que tienen, el nombrar un campo de acción pero referirse a otro y el aceptar enunciados demasiado agregados.

Inmediatamente, a los sub-equipos Daniel les entregó una lista preliminar de criterios para evaluar los campos de acción y les solicitó que asignaran un valor máximo a cada criterio definido, teniendo en cuenta que se pueden eliminar y agregar criterios, y que la suma total de los puntos asignados a cada criterio debe ser igual a 100 (cuadro 13). Así por ejemplo, al criterio población beneficiada, referido a la cobertura del campo de acción e impacto en la calidad de vida de los trabajadores, se le asignaron 50 puntos.

Cada equipo evaluó paso a paso los campos de acción de la lista única, con relación a los criterios establecidos y de acuerdo con las puntuaciones máximas asignadas y acordadas para cada criterio. Así por ejemplo, al evaluar el campo de acción autonomía sindical respecto del criterio población beneficiada se le asignaron, de los 50 puntos que contempla este criterio,

Cuadro 13
Asignación de puntos a criterios

Enunciado de los criterios	Puntos
Población beneficiada	50
C2	
C3	
.	
.	
.	
Cn	
Total	100

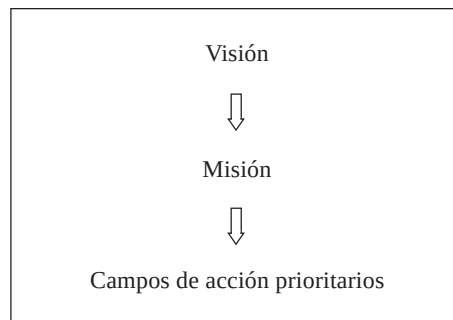
sólo 40 puntos (cuadro 14). A partir de la evaluación de los campos de acción respecto de todos los criterios y de la sumatoria de los puntos obtenidos por cada uno de ellos por fila se jerarquizaron y determinaron los campos de acción prioritarios. Resulta importante señalar que los puntos obtenidos por cada campo de acción o fila pueden ser menores o igual que 100, pero nunca mayor que 100.

Cuadro 14
Evaluación de campos de acción

Campos de acción	Criterios					Total	Jerarquía
	C1	C2	C3	...	Cn		
	50					100	
Ca1: Autonomía sindical	40					75	4
Ca2:							
.							
.							
.							
Can							

Una vez finalizada la determinación de los campos de acción prioritarios y con el propósito de reafirmar los conceptos clave utilizados por el equipo de trabajo, Daniel señaló que la imagen mental que proyectamos del futuro deseado de nuestra organización y que orienta la acción del dirigente se denomina visión, y que la razón de ser establecida para la organización constituye nuestra misión (figura 86). Asimismo, puntualizó que es hacia los campos de acción prioritarios donde se deben dirigir preferentemente los esfuerzos del dirigente en un tiempo determinado.

Figura 86



Al finalizar este módulo se acordó realizar una evaluación del proceso de aprendizaje sobre la base de dos interrogantes: ¿Qué alcanzamos? ¿Cómo lo logramos? Esta actividad Daniel la repitió sistemáticamente después de cada módulo.

Síntesis del Módulo I

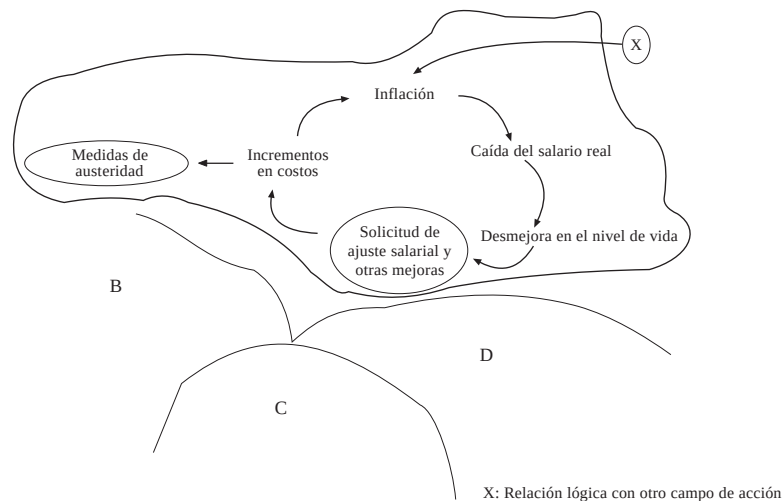
Secuencia de trabajo	Ejercicios
• Conformación del equipo y reglas de funcionamiento	• Equipo exitoso • Grupo de jazz
• Establecimiento de la direccionalidad de la organización (visión-misión)	• Secuencia de preguntas clave
• Caracterización de las prácticas del dirigente	
• Identificación y evaluación de los campos de acción	• Jerarquía y prioridades

MÓDULO II: EL PROCESO ESTRATÉGICO

Daniel solicitó a los sub-equipos que realizaran la descripción, en forma gráfica, de una situación que enfrentara la organización y que estuviera relacionada con los campos de acción prioritarios, a partir de las siguientes interrogantes: ¿Cuál es el asunto?, ¿cuál es el proceso?, ¿cuáles son los actores?, ¿cuál es nuestra imagen mental de la situación? Con el fin de realizar y visualizar el proceso de negociación sobre la interpretación del equipo acerca de la situación, se acordaron las siguientes reglas:

- Redactar frases cortas que expresen los aspectos esenciales de la conversación del equipo.
- Enlazar las frases o conceptos identificados mediante flechas que expresen sus relaciones lógicas, y con círculos los espacios hacia donde se orientará la acción de los actores.
- Describir con «nubes» a los distintos circuitos de relaciones en atención al campo de acción al cual pertenecen. Como resultado del proceso de diseño se obtuvo el siguiente gráfico (figura 87) para el campo de acción «reivindicaciones del trabajador»; obteniéndose gráficos similares para los restantes campos de acción:

Figura 87
Reivindicaciones del trabajador



Teniendo en cuenta el gráfico de la situación se estableció un diálogo entre los sub-equipos sobre la base de interrogantes tales como: ¿Cuáles son las características centrales de esta situación?, ¿cómo se pueden generar y manejar las estrategias?, ¿cuáles son las áreas de decisión?

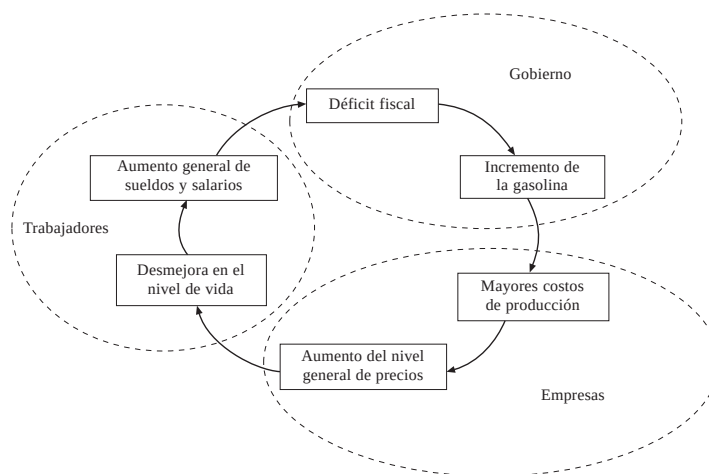
Daniel, previamente, con el ánimo de propiciar la reflexión, fortalecer el pensamiento sistémico y la revisión de los modelos mentales realizó con el equipo de trabajo varios ejercicios preparatorios.

Ejercicio 1. En primer lugar, señaló que un jardinero recibe la orden de sembrar cuatro árboles, de forma tal, que cada uno de ellos se encuentre a la misma distancia de los otros tres. ¿Cómo puede lograrlo? La forma de alcanzarlo es siempre y cuando el jardinero prescinda del supuesto de que el terreno es plano. Bajo ese supuesto es imposible ordenarlos de manera que cada uno de ellos se encuentre a igual distancia de los otros tres. Una vez que el jardinero lo revisa él puede plantar un árbol en la cima de un montículo o en el fondo de una depresión y los otros tres a su alrededor. Esto permitió a Daniel señalar que:

La reestructuración de los supuestos, es decir, el afloramiento, verificación y perfeccionamiento de nuestras imágenes internas acerca del funcionamiento del mundo es una forma de mejorar nuestros modelos mentales.

Ejercicio 2. Suponga que se está discutiendo un incremento de precios del combustible y considere que los actores involucrados son el gobierno, los trabajadores y los empresarios. ¿Cuáles son las apreciaciones posibles de la situación? El Gobierno diría que se hace necesario en virtud del déficit fiscal y de los precios de los combustibles en el ámbito internacional, los empresarios hablarían de un aumento en el nivel general de precios por la presión en las estructuras de costos y los trabajadores plantearían la necesidad de un aumento de sueldos y salarios por la desmejora en su nivel de vida. Daniel visualizó la situación de forma gráfica, así:

Figura 88



Hay distintas perspectivas para apreciar la realidad y hacer las apuestas en el juego entre actores. Toda apreciación es relativa a los intereses del actor.

Ejercicio 3. Un hombre rico y tacaño pretende el amor de una bella joven, de la cual su hijo también está locamente enamorado. La rivalidad entre el padre y el hijo hace que el criado intervenga en favor de este último, escondiendo el cofre donde el avaro guarda su fortuna. Ahora el avaro deberá elegir entre el amor de la joven o la devolución de su fortuna. Lo cual por supuesto hace a favor de su fortuna.

Al analizar esta situación encontramos que se produce un doble conflicto entre el avaro y las restantes personas: 1) como consecuencia de la avaricia éste se enfrenta a la alianza entre: hijo + criado + joven, y 2) como resultado del amor el hijo+criado se enfrentan al avaro.

En consecuencia, la valoración distinta de los intereses en juego y las expectativas sobre la actuación de cada quien (deber ser) generan un conflicto. El conflicto entre actores es una de las dimensiones que caracterizan a una situación.

Ejercicio 4. Si usted lanza una moneda al aire algunas veces caerá cara y otras veces caerá sello. ¿Podemos determinar con certeza de qué lado va a caer la moneda? No podemos dadas sus características de inestabilidad, el cálculo es imposible. De igual forma:

Al no funcionar la realidad como un reloj donde todo es estable y previsible, ello hace que en los procesos de formación de las decisiones las incertidumbres ocasionen serias dificultades en la consideración de los cursos de acción a seguir.

Ejercicio 5. Si comparamos dos situaciones extremas, por ejemplo, armar un rompecabezas con la necesidad de mejorar el nivel de la calidad de vida, nos podemos preguntar: ¿Son completamente fijas las restricciones durante la solución de estas situaciones? En el primer caso los límites y restricciones se mantienen fijos. Hay solución clara y reconocible para las personas. Muy al contrario, en el segundo caso los límites pueden variar como consecuencia, por ejemplo, de un cambio en los métodos de producción; admite formulaciones múltiples como situación desde las diversas perspectivas de los actores, y no existe una sola solución válida para los actores.

Las situaciones cerradas o con restricciones fijas son más raras de lo que parecen. En la acción debemos lidiar con situaciones abiertas y evitar tratar éstas como si fueran cerradas.

Ejercicio 6. Imaginemos el trabajo de un ceramista para asemejarlo al modelaje de estrategias en la organización. Al comenzar su trabajo, el ceramista está sentado ante la arcilla en el torno, y en su mente está la figura del objeto que quiere obtener. Podría decirse que en ese momento, el artesano tiene una estrategia deliberada para trabajar la arcilla. Sin embargo, mientras modela en el torno, la arcilla toma una forma diferente a la visualizada y el artesano modifica su estrategia inicial, la adapta al cambio ocurrido, hasta que va tomando forma en su mente una nueva figura; así emerge una nueva estrategia, reflejándose una íntima relación entre el pensamiento y la acción. A partir de estas observaciones Daniel concluyó que:

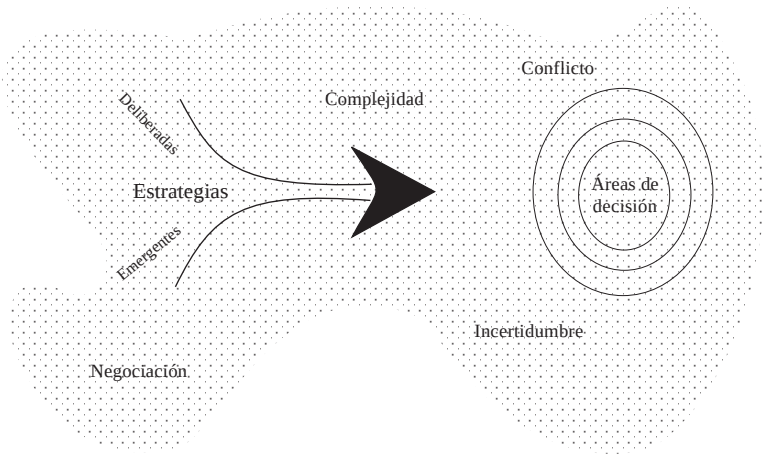
Las estrategias no son necesariamente deliberadas, también pueden ser emergentes y suponen un aprendizaje. Las deliberadas son el resultado de un proceso analítico y aportan el control, y así ambas se complementan.

Una vez realizados los ejercicios se procedió al diálogo en equipo sobre el gráfico que delimita la situación teniendo en cuenta las interrogantes planteadas al inicio de los ejercicios, y se pudo llegar a los siguientes planteamientos:

- El ambiente en el cual se toman decisiones tiene como características centrales la presencia en forma continua de situaciones de incertidumbre, conflicto y de gran complejidad. La toma de decisiones no debe verse aislada de la situación donde ésta se desarrolla.
- Las decisiones que van formando una estrategia constantemente toman en consideración, consciente o inconscientemente, la presencia de diversos actores, con mapas mentales diversos y con intereses contrapuestos, que hacen necesaria la negociación para alcanzar acuerdos que satisfagan a las partes.
- En este contexto, la formación de la estrategia es el resultado de la combinación de una estrategia deliberada que toma en cuenta las intenciones específicas del dirigente y un conjunto de estrategias emergentes, producto de la conformación de un patrón convergente entre diversas acciones emprendidas por la organización.
- La estrategia real tiende a evolucionar en un proceso incremental de negociación al tiempo que decisiones internas y sucesos externos se conjugan para formar un nuevo consenso.
- Las áreas de decisión son una oportunidad de seleccionar entre dos o más cursos de acción.

Daniel, con el propósito de enfatizar y visualizar los conceptos tratados, sistematizó los planteamientos anteriores con el siguiente gráfico:

Figura 89
Formación de estrategias



Síntesis del Módulo II

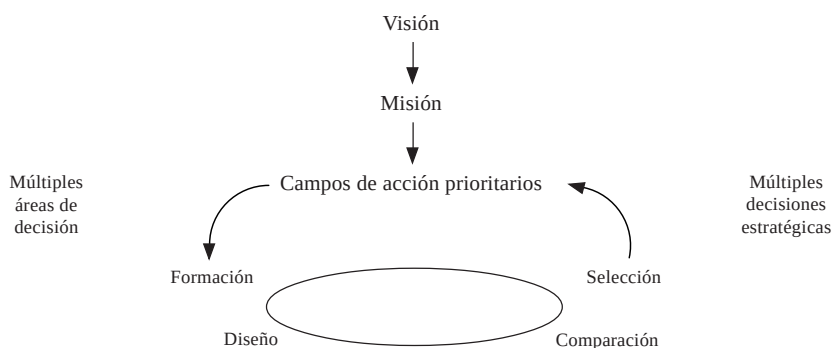
Secuencia de trabajo	Ejercicios
• Fortalecimiento del pensamiento sistémico	• Reestructuración de supuestos • Perspectivas múltiples
• Revisión de modelos mentales	• Intereses conflictivos • Incertidumbre • Situaciones abiertas y cerradas • Modelación de estrategias
• Configuración de la situación desde la perspectiva del dirigente	• Visualización de una situación compleja, incierta y conflictiva

MÓDULO III: DECISIONES ESTRATÉGICAS Y PROCESO DE PROGRAMACIÓN

Con el fin de explicar brevemente el proceso que se iba a seguir, Daniel comentó que la formación de las decisiones estratégicas y su programación se fundamenta en la articulación dinámica de los modos:

formación, diseño, comparación y selección,¹⁶⁰ en un contexto de consulta, negociación y comunicación de los resultados (figura 90). Y en función de lo cual señaló que en la primera se identificarían las áreas de decisión y se conformaría el «foco» de trabajo, como un subconjunto de ellas, donde se concentrarían las decisiones del dirigente. En la segunda se determinarían las opciones posibles para enfrentar dicho «foco»; en la tercera se realizaría un análisis comparativo de las opciones posibles y que por último se escogerían las mejores y se establecería el programa de acción.

Figura 90
Decisiones estratégicas



Modo de formación

Una vez focalizada la atención de los dirigentes, Daniel solicitó que se identificaran las áreas de decisión o de oportunidad de escogencia entre dos o más cursos de acción, para lo cual se debían tener en cuenta los campos de acción prioritarios y la situación definida. Con el fin de realizar la actividad nos subdividimos en varios sub-equipos y se solicitó que presentáramos en rotafolios un listado preliminar de las posibles áreas y que explicáramos al equipo el significado y el alcance de dichos enunciados. Como resultado de comparar los listados entre sí se procedió a conformar una lista única sobre la base de ajustar los enunciados de los que

¹⁶⁰ Se utiliza el enfoque de escogencia estratégica desarrollado por John Friend como el eje integrador de los restantes métodos utilizados en los talleres.

son similares, evitar las duplicaciones, establecer las interrogantes asociadas a cada área de decisión, clasificarlas de acuerdo con el campo de acción prioritario al que pertenecen y utilizar como identificación del área el aspecto central de la interrogante y/o una letra numerada con el fin de hacer más práctico el trabajo. Un ejemplo de estas áreas de decisión fue el aumento de salarios.

Cuadro 15

Campo de acción prioritario	Área de decisión	Identificación
Reivindicaciones	¿Cuándo exigimos el aumento salarial?	A1 = ¿aumento salarial?

El segundo paso consistió en registrar cada una de las áreas de decisión en una matriz tanto por filas como por columnas (cuadro 16). Inmediatamente procedimos a establecer interconexiones o «enlaces» entre las áreas con el fin de considerarlas y visualizarlas juntas en vez de separadas*. Para ello, se hizo que el equipo de trabajo indicara si cada una de las áreas de decisión que están ordenadas en las filas influye sobre cada una de las que estaban ordenadas en las columnas. Cada celda de la matriz se llena con 1 si el área de decisión «x» influye sobre el área «y»; en caso contrario se colocó un 0. Ejemplo: Daniel preguntó: ¿el área 1 influye sobre el área 2?, y el equipo respondió: sí; en consecuencia se procedió a colocar un 1 en la matriz. La interrogante asociada al área 1 era: ¿Cuándo exigimos el aumento salarial? y la del área 2 era: ¿Cómo cancelar las prestaciones sociales? En este punto Daniel señaló que la escala de valoración también podría ser la siguiente:

- 0 = Sin influencia
- 1 = Influencia baja
- 2 = Influencia media
- 3 = Influencia alta

* A los efectos del aprendizaje sobre la combinación de métodos en la práctica, se prefirió utilizar las relaciones de influencia, como las plantea M. Godet, y no los vínculos de decisión como los considera el enfoque de Escogencia Estratégica.

Cuadro 16
Relaciones cruzadas

Influencia de / sobre	Área 1	Área 2	Área 3	...	Área n
Área 1: aumento salarial	●	1			
Área 2: prestaciones sociales		●			
Área 3			●		
·				●	
·					
·					
Área n					●

Luego, se procedió a realizar la sumatoria de los números tanto por filas como por columnas (cuadro 17) para observar el número de veces en que cada una de las áreas influye sobre las restantes (motricidad) y las veces que cada área es influida por las demás (dependencia). Ejemplo, para el área 1 la suma de la fila fue de 11 y la de la columna fue de 9. Con los totales tanto de las filas como de las columnas se obtuvieron dos estructuras porcentuales respecto de la sumatoria total de la matriz 169. Por ejemplo, para el área 1: $9/169 \times 100 = 5,3\%$ y $11/169 \times 100 = 6,5\%$ (cuadro 18).

Cuadro 17
Relaciones cruzadas

Influencia de / sobre	Área 1	Área 2	Área 3	...	Área n	Total	%
Área 1: aumento salarial	●	1				11	6,5
Área 2: prestaciones sociales		●					
Área 3			●				
·				●			
·							
·							
Área n					●		
Total	9					169	100
%	5,3						

Cuadro 18
Motricidad y dependencia de cada área de decisión

Área de decisión	Valores de motricidad %	Valores dependencia %
A1 = aumento salarial	6,5	5,3

Daniel, en un gráfico (figura 91) relacionó los porcentajes obtenidos en cada fila con los correspondientes a cada columna y dividió el plano en cuatro zonas de trabajo teniendo como límite indicativo el promedio $M = 100 / \text{número de áreas de decisión}$. Como $n = 17$, luego $M = 6$. Para ello, a cada área de decisión la identificó con un código. Ejemplo: aumento salarial = A1. En las zonas de trabajo sólo se buscaba relacionar los niveles alto y bajo de la motricidad con los niveles alto y bajo de la dependencia. Por ejemplo, en la zona 4 el nivel de la motricidad es bajo y el de la dependencia es baja, lo que nos indicaba que existía una baja relación entre ellas y que era una zona de áreas de decisión autónomas, es decir, no estaban interconectadas con las demás áreas de decisión. Por lo tanto, al enfrentarlas no se lograba un fuerte impacto sobre el resto.

Figura 91
Plano de motricidad y dependencia

Valor columna	Zona 1		Zona 2	
Alta	A1			
6				
Baja	Zona 4		Zona 3	
	Baja	6	Alta	Valor fila

El orden en que debemos enfrentar las áreas de decisión es el siguiente: en primer lugar las pertenecientes a la zona 1 (alta motricidad y baja dependencia) porque su impacto se sentirá sobre las restantes zonas; posteriormente las de la zona 2 (alta motricidad y alta dependencia) por su

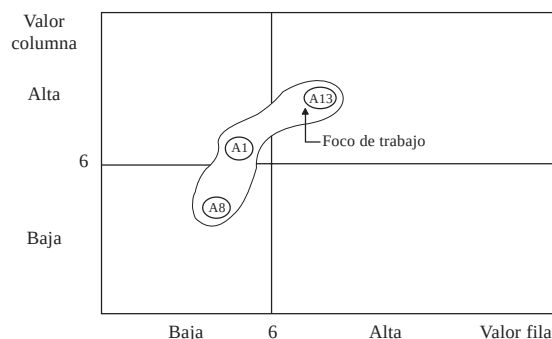
articulación o enlace con las de la zona 1 y porque sus impactos se reflejarán en ella misma y en la zona 3 (baja motricidad y alta dependencia). No es conveniente comenzar enfrentando las áreas de decisión de la zona 3, porque en definitiva son una consecuencia de las zonas 1 y 2. Como se ha señalado anteriormente la zona 4 (baja motricidad y baja dependencia) está conformada por áreas no integradas con las pertenecientes a las restantes zonas. Es decir, la decisión es puntual o focalizada.

Una vez registradas todas las áreas, el equipo procedió a identificar las que requieren de las decisiones más urgentes, de las que requieren de decisiones más importantes sobre la base de escalas de valoración asociadas a colores (figura 92). La importancia está en relación directa con el impacto que se lograría al enfrentar el área de decisión, mientras que la urgencia básicamente está en función del tiempo disponible y la ofensiva para enfrentarla.

El equipo dibujó un círculo de color alrededor de cada área definida, teniendo en cuenta que la prioridad es una función determinada por la importancia y la urgencia que se expresa en la escala de valoración. En tal sentido, el equipo procedió a evaluar paso a paso cada área de acuerdo con una escala de valoración definida a través de colores. Ejemplo: rojo = muy urgente e importante.

Como resultado del diálogo en equipo y de los resultados obtenidos de aplicar la escala de valoración se focalizó la atención de los participantes hacia delimitar mediante una «nube» el subconjunto de las áreas de decisión claves: urgentes e importantes, que conforman el foco de trabajo.

Figura 92
Gráfico de decisión



Modo de diseño

Una vez identificado el «foco» de trabajo, Daniel solicitó a cada sub-equipo que presentara las opciones posibles o cursos de acción mutuamente excluyentes que pueden ser considerados para cada una de las áreas de decisión que conforman el «foco de trabajo» y se procedió a estructurar un listado único de opciones a ser analizado por el equipo de trabajo (cuadro 19). En este caso, para el área 1 las opciones consideradas fueron tres: aumento por decreto, negociación contrato colectivo y huelga trabajadores.

Cuadro 19
Opciones posibles por área de decisión

Áreas de decisión	Opciones
A1	Op1
	Op2
	Op3
A8	Op4
	Op5
	Op6
A13	Op7
	Op8

Donde: op1 = aumento por decreto op2 = negociación contrato colectivo y op3 = huelga trabajadores.

Determinado el listado de opciones, el equipo procedió a representar en forma de matriz las combinaciones compatibles e incompatibles entre las opciones posibles. Partiendo de la idea básica de que dos opciones de diferentes áreas de decisión pueden resultar incompatibles. Por ejemplo, entre las áreas 1, 8 y 13, las matrices resultantes fueron las siguientes:

Cuadro 20
Combinación de opciones por áreas

Área 1				
Área 8		Op1	Op2	Op3
	Op4	c	i	c
	Op5	c	d	c
	Op6	i	c	i

Área 1				
Área 13		Op1	Op2	Op3
	Op7	c	c	i
	Op8	c	c	c

para:

c = compatible

i = incompatible

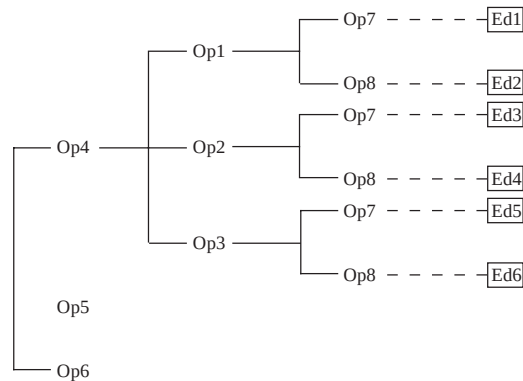
d = dudosa

El análisis de estas matrices de opciones permitió al equipo diagramar todas las secuencias de opciones posibles o esquema de decisión para cada una de las áreas clave dentro del «foco» de trabajo (figura 93). A continuación presentamos un caso de opciones compatibles y otro de una combinación de opciones incompatibles.

Cuadro 21
Esquemas de decisión

Área 8	Área 1	Área 13	Esquema de decisión
Op4	Op1	Op7	Ed1: compatible
Op4	Op3	Op7	Ed5: incompatible

Figura 93
Diagrama de los esquemas de decisión



Modo de comparación

Con el fin de escoger el mejor esquema de decisión el equipo procedió a una evaluación relativa de cada uno de ellos en función de un conjunto de criterios que define los aspectos específicos de la comparación a realizar y en atención a las escalas de valoración correspondientes (cuadro 22). A cada criterio se le asignó un puntaje relativo a su importancia respecto de los otros criterios. La suma total del puntaje de los criterios es de 100 puntos. Así, por ejemplo, al esquema de decisión número uno el equipo de trabajo le asignó sólo cinco de un total de treinta puntos que corresponden al criterio número uno. El enunciado del criterio número uno: era capacidad de acción del sindicato y su definición estaba referida a establecer el

nivel de disposición de las capacidades técnicas, legales, administrativas para desarrollar el esquema de decisión considerado.

Cuadro 22
Evaluación de los esquemas de decisión

Esquemas de decisión	Criterios					Total 100	Jerarquía
	C 1 30	C 2	C 3	...	C n		
Ed1	5						
Ed2							
.							
.							
.							
Edn							

donde C1: capacidad de acción del sindicato

Como resultado del análisis de la evaluación multicriterios de los esquemas de decisión se conformó una lista corta con aquellos que se consideran más pertinentes y se procedió a un análisis más detallado de uno contra cada uno (cuadro 23). El análisis de viabilidad de cada esquema de decisión se realizó en atención a: un análisis de factibilidad referido a la evaluación de las posibilidades y capacidades de ejecutar un esquema de decisión (ver matriz de evaluación de los esquemas de decisión), un análisis de flexibilidad referido al número de opciones aceptables y/o deseables luego de tomar una decisión inicial, y un análisis de conflicto referido a los posibles oponentes a un esquema de decisión. La información básica que se utilizó fue la suma de puntos que obtuvo cada esquema de decisión en la evaluación respecto de todos los criterios; el número de opciones aceptables y el número de opciones posibles en atención a la decisión inicial, las posiciones de los actores respecto de los esquemas de decisión y las relaciones de fuerzas potenciales entre ellos.

Cuadro 23
Análisis de viabilidad

Lista corta	Factibilidad	Flexibilidad	Conflicto
Ed1	80 / 100 = 0,8	3 / 6 = 0,5	-2
Ed2			
Ed6			
.			
.			
Edn			

Índice de factibilidad = % del esquema de decisión en la evaluación multicriterios.

Índice de flexibilidad = Total de opciones aceptables tomada una decisión inicial/ total de opciones posibles. Ejemplo, en el caso de ser OP4 la primera decisión, sólo existen tres combinaciones de opciones aceptables de seis combinaciones posibles.

Índice de conflicto = Suma de los valores de los rechazos en contra de un esquema de decisión multiplicados por el coeficiente de fuerza de los actores. El coeficiente de fuerza mide la capacidad relativa de un actor para influir sobre los demás actores.

Para el cálculo del índice de conflicto se elaboró una matriz que reflejaba la posición de los actores sobre los esquemas de decisión considerados y donde se expresaba la influencia potencial de un actor sobre los demás (cuadros 24 y 25). La evaluación de los esquemas de decisión por parte de los actores se llevó a cabo a partir de una escala de valoración entre -3 y +3; mientras que para la evaluación de la influencia directa que ejerce cada actor sobre el resto se utilizó una escala de valoración de 0 a 3. Así, por ejemplo, el actor 1= gobierno estaba fuertemente en contra del ED1 y tenía una relación de influencia muy fuerte sobre el actor 2.

Escala para la evaluación de los esquemas de decisión

- 3 = fuertemente en contra del esquema
- 2 = medianamente en contra del esquema
- 1 = débilmente en contra del esquema
- 0 = indiferente
- +1 = débilmente a favor del esquema

+2 = medianamente a favor del esquema

+3 = fuertemente a favor del esquema

Escala para evaluar las influencias directas

0 = nula 1 = débil 2 = media 3 = fuerte

Cuadro 24
Esquemas de decisión y relaciones directas de fuerza

		Esquemas							Actores					
		Ed1	Ed2	Ed6	...	EdN	S+	S-	A1	A2	A3	...	AN	(Ii)
Actores	A1	-3	-2	3			3	-5	0	3	2			5
	A2	1							3	0	3			6
	A3								3	2				5
	.													
	.													
	AN													
(Vi)	Suma+	1							6	5	5			16
	Suma -	-3							(Di)					

Donde: (Ii) = Influencia global (Di) = Dependencia global (Vi) = Valoración de actores.

Cuadro 25
Análisis de conflicto

		Esquemas							
		Ed1	Ed2	Ed6	...	EdN	S+	S-	
Actores	A1	-0,6							
	A2								
	A3								
	.								
	.								
	AN								
(Vi)	Suma+	-2							
	Suma -								

Con el fin de calcular el coeficiente de fuerza se utilizó la siguiente ecuación: $r_i = (I_i / \sum I_i) * (I_i / (I_i + D_i))$, ejemplo $r_1 = (5/16) * (5/(5+6)) = 0,142$, el cual a su vez se divide entre la sumatoria de los r_i con el fin de normalizarlo ($r_1^* = 0,142/0,754 = 0,188$) y se multiplica por la fila correspondiente. En el ejemplo, como el actor 1 rechaza al ED1 en -3, por tanto r_1 se multiplica por -3 y, así sucesivamente, hasta obtener una fila ponderada por el coeficiente de fuerza r_1^* . El índice de conflicto no es más que la suma por la columna de los valores negativos respecto de un esquema de decisión determinado.

Modo de escogencia

Posteriormente, se identificaron sobre la base de interrogantes las áreas de incertidumbre, siguiendo un razonamiento similar al utilizado para las áreas de decisión, que resultaron de las comparaciones de los esquemas de decisión que fueron seleccionados de acuerdo con la puntuación obtenida respecto de los criterios y del análisis de viabilidad (cuadro 26). Las mismas se clasificaron en tres tipos: las pertenecientes al ambiente de trabajo, al campo de decisión y a los valores que guían la toma de decisiones; y fueron valoradas en función de la siguiente escala: alta, media y baja. Así, por ejemplo, de la comparación respecto del criterio capacidad de acción del sindicato se obtuvo lo siguiente:

Cuadro 26
Identificación y comparación de las áreas de incertidumbre

Área de incertidumbre	Tipo	Valoración
¿Reconversión empresa?	Ambiente de trabajo	Alta

Para cada una de estas áreas de incertidumbre el equipo identificó las opciones exploratorias a seguir para enfrentarlas. En el caso del área de incertidumbre señalada anteriormente se identificó una sola opción exploratoria.

Cuadro 27

Área de incertidumbre	Opciones
¿Reconversión empresa?	OE4: Investigar situación de otras empresas

El diagrama de las secuencias de opciones posibles fue reordenado, como producto del diálogo en equipo, sobre la base de las decisiones que se pueden tomar ahora y las que se pueden tomar después en función de su eficiencia y efectividad en el tiempo (cuadro 28). En tal sentido, el esquema de decisión número uno, seleccionado por su alta factibilidad (80%), nivel de flexibilidad (50%), menor costo político (-2) y niveles manejables de incertidumbre, quedó de la siguiente manera:

Cuadro 28
Análisis de viabilidad

Ahora	Después		Esquema de decisión
Área 13	Área 8	Área 1	
Op7	Op4	Op1	Ed1

Finalmente, se estableció el programa de acción y de exploración, en forma de matriz, para cada una de las áreas de decisión (filas). Clasificando las decisiones en inmediatas y diferidas (columnas), y a las acciones, en relacionadas con el área sustantiva (sub-columna) y en asociadas al tipo de incertidumbre que afecta las decisiones (sub-columna).

Cuadro 29
Programa de acción

Decisiones ahora		Decisiones después	
Acciones	Exploraciones	Diferidas	Contingencia
Área 1	OE4	Op1	
Área 8		Op4	
Área 13	Op7		OC13

Donde: OC13 = opción de contingencia referida a reconsiderar una reducción de sueldos por decreto.

Síntesis del Módulo III

Secuencia de trabajo	Ejercicios
Identificación de las áreas de decisión y conformación del «Foco de trabajo»	- Relaciones cruzadas - Plano de motricidad y dependencia - Gráfico de decisión
Determinación de las opciones para enfrentar el «Foco de trabajo»	- Opciones posibles por área de decisión - Combinación de opciones por áreas - Diagrama de los esquemas de decisión
Realización de un análisis comparativo de los esquemas de decisión	- Análisis de factibilidad - Análisis de flexibilidad - Análisis de conflicto
Selección del mejor esquema de decisión y diseño del programa de acción	- Áreas de incertidumbre - Programa de acción

MÓDULO IV: LA ORGANIZACIÓN Y LA RED DE COMPROMISOS

Una vez conformado el programa de acción, Daniel focalizó la atención del equipo de trabajo sobre cómo realizar la coordinación de los compromisos. Ante lo cual como producto del diálogo en equipo se concluyó que se debía realizar a través de las conversaciones porque es lo que realmente se hace en la organización. Esto nos obligó a tratar de definir los distintos procesos de conversación en los cuales nuestros dirigentes están involucrados y así poder coordinar las conversaciones para la acción.

Daniel, al sistematizar el diálogo del equipo, señaló: La agenda del dirigente se construye sobre la base de los distintos procesos de conversación en los cuales participa en atención a los campos de acción prioritarios de la organización y al proceso de coordinación y seguimiento de compromisos que realiza con el equipo de trabajo sobre la selección y modelación de sus decisiones estratégicas. Estas conversaciones se realizan en atención a un esquema básico a través del cual se puede expresar el proceso de coordinación. Por ejemplo, supongamos que el diálogo entre un dirigente y el equipo de trabajo fue el siguiente:

- D: Yo necesito tener más información sobre las propuestas del gobierno en materia de prestaciones sociales antes del próximo miércoles 15
- E: De acuerdo, la tendrá para el día martes en la mañana. Carlos será el encargado del trabajo por su experiencia en la materia
- D: Excelente. Este problema puede ser una oportunidad para los trabajadores

El diálogo y análisis por parte del equipo de la conversación permitió a Daniel señalar que:

La primera expresión es una directiva o instrucción. Estructura: «Yo te pido «x» en un plazo «y»».

La segunda expresión es una promesa de cumplimiento y la determinación de las condiciones de realización. Estructura: «Yo te prometo «x» en un plazo «y»».

La tercera expresión es una afirmación. Estructura: «Yo afirmo que «x» es verdadero».

La cuarta expresión es una promesa de aceptación en las condiciones establecidas. Estructura «Yo acepto «x» en un plazo «y»».

La última expresión es una declaración de posibilidad. Estructura: «Yo evalúo que «x» me abre posibilidades».

Esta conversación entre el dirigente y el equipo fue dibujada por Daniel como un flujo de trabajo o loop cerrado que consta de cuatro fases (figura 76):

- La preparación de una demanda o una oferta
- La negociación del trabajo y de las condiciones de realización
- La ejecución del trabajo
- La aceptación del trabajo de acuerdo con las condiciones acordadas

Una vez realizado el diálogo sobre cómo hacer la coordinación de conversaciones y con la finalidad de mejorar nuestra eficiencia en la coordinación y seguimiento del programa de acción se acordó utilizar un formato sencillo y ágil para registrar nuestros compromisos en los procesos claves de conversaciones para la acción. Para ello se acordaron las siguientes reglas: identificar la reunión, el área de decisión y la fecha de realización; utilizar para recoger los aspectos sustantivos de las conversaciones la siguiente ecuación básica: verbo + asunto + sujeto, y como criterio de realización: especificación + fecha. Las cuales se complementaron con algunas interrogantes orientadas hacia la acción. Ejemplo: campo de acción prioritario: reivindicaciones laborales. Área de decisión: ¿aumento salarial? Interrogante orientada a la acción: ¿Hacia dónde se dirige el proceso de conversación respecto del área de decisión? Hacia la recuperación del poder adquisitivo del trabajador. Ecuación básica: Solicitar + información sobre el proyecto de decreto + al Gobierno. Criterio de realización: Entrega de la propuesta del proyecto + antes del 15 de octubre (formato 1).

Síntesis del Módulo IV

Secuencia de trabajo	Ejercicios
• Identificación de las conversaciones del dirigente • Coordinación y seguimiento de compromisos	• Procesos de conversación • Reglas para el registro de las conversaciones para la acción

Con el propósito de dar por culminada la sesión de trabajo, Daniel pidió que los equipos presentaran los resultados obtenidos e intercambiaran opiniones sobre éstos, hizo una síntesis del proceso que se había realizado y leyó la siguiente frase dedicada al equipo por lo productivos que habían sido los tres días del taller.

La toma de decisiones es una forma de conversar y de aprender en equipo sobre situaciones complejas, inciertas y conflictivas, y dentro de la cual se generan las directivas y compromisos que nos permiten aproximarnos a una visión compartida.

Formato 1

Coordinación y seguimiento de compromisos

Reunión: _____ Fecha: _____
 Campo de acción: _____ Área de decisión: _____

Coordinación de compromisos

¿Hacia dónde se dirige el proceso de conversación?

Mis compromisos: verbo + asunto + sujeto _____ Criterios de realización: especificación + fecha _____

El compromiso de los otros: verbo + asunto + sujeto _____ Condiciones de satisfacción: especificación + fecha _____

Seguimiento de compromisos previos

Compromisos: verbo + asunto + sujeto _____ Declaración de realización: especificación + fecha _____

¿Estamos avanzando en la dirección deseada?

¿Qué queremos alcanzar ahora?

¿Qué debemos hacer ahora?

GLOSARIO

Área de decisión: oportunidad de escogencia entre dos o más cursos de acción.

Campos de acción: espacios o dominios diferenciables conformados por circuitos de interacción sistémica que permiten identificar y explicar de forma autorreferencial las áreas de decisión.

Situación: conjunto de los campos de acción o unidad compleja, incierta y conflictiva, donde se inscriben las decisiones de los dirigentes.

Opciones: cursos de acción mutuamente excluyentes que pueden ser considerados para cada una de las áreas de decisión.

Foco de trabajo: subconjunto de áreas importantes y urgentes, seleccionadas para la toma de decisiones.

Esquemas de decisión: combinación de opciones posibles para cada una de las áreas de decisión, dentro del foco de trabajo.

¿CÓMO PODEMOS DISEÑAR MÉTODOS DE PLANIFICACIÓN?

En este papel de trabajo se establecen algunas interrogantes en forma de guía para el diseño y análisis de métodos de planificación. Las respuestas a las interrogantes tienen el carácter de exploración e intentan relevar las coordenadas de nuestro mapa mental sobre el diseño de métodos de planificación. Esta reflexión ha sido motivada por la investigación que adelanta el Área de Teoría y Método del Cendes sobre el diseño de un método de planificación para la transición de la sociedad venezolana.

DE LAS BASES DEL DISEÑO

¿Cómo podemos definir un método de planificación? Un método es la forma sistemática de realizar los pasos del proceso tecnológico que operacionaliza la planificación en ámbitos específicos. Así, al existir una variedad de métodos de planificación con ámbitos claramente distintos, es imposible que pueda existir un método que los pueda integrar a todos.

¿Cuál es el primer paso al diseñar un método de planificación? Lo primero que debemos hacer cuando se intenta diseñar un método es dar respuestas a las siguientes interrogantes: ¿qué?, ¿para quién? y ¿cómo? En el «qué» debemos especificar el resultado concreto que se desea lograr con el diseño; en el «para quién» se debe delimitar el campo de posibilidades y características del sujeto que utilizará el método, y en el «cómo» la pauta general de diseño en atención al enfoque que conecta al «qué» con el «para quién».

¿Cuáles son las relaciones de determinación y condicionamiento entre estas interrogantes? En este punto es importante tener claro que el

«cómo» está determinado predominantemente por el «qué» y el «para quién». No obstante, el «cómo» condiciona lo que el sujeto puede hacer en relación con el «qué». Hay que recordar que si se comienza por la herramienta, ejemplo: un diagrama de análisis de problemas, sólo verá causas y efectos en el ámbito del «qué».

¿Cómo podemos determinar el «campo de variedad» que delimita la generación de los métodos posibles? Es a partir de la reflexión sobre la relación de coherencia entre los factores que operacionalizan al enfoque de trabajo, las características deseadas para el método, los principios que orientan su diseño y los pasos del método, lo que nos permite explorar y determinar el «campo de variedad» de acuerdo con el «qué» definido.

¿Cuáles son aquellos aspectos que antes de comenzar el diseño del método debemos tener claro que no los podemos resolver? Es importante identificar estos aspectos, a los efectos de no confundir el foco del trabajo a nivel del diseño. Por ejemplo, si no disponemos de una teoría del cambio social en condiciones inciertas, complejas y conflictivas, debemos preguntarnos: ¿en el diseño del método debemos incorporar una teoría del cambio social? Es por ello, que al entender la vinculación entre teoría social y dimensión metodológica en los procesos de planificación, favorece el comprender la existencia de problemas teóricos sustantivos para interpretar el desarrollo y la dinámica de los sistemas complejos. Los fracasos de la planificación no sólo se deben buscar en sus deficiencias metodológicas.

¿Qué relación existe entre el enfoque de planificación y el diseño del método? El enfoque determina la perspectiva teórica y el arreglo conceptual a considerar en el diseño del método. No obstante, debemos tener presente que la planificación está orientada, básicamente, hacia la acción y no hacia el conocimiento científico. Por lo tanto, su criterio de validación no puede ser alcanzar la «verdad». Las situaciones «extrarracionales» tales como la sorpresa, el engaño, la creatividad, juegan un papel de primer orden en la acción y, en consecuencia, debemos buscar el equilibrio entre pericia y racionalidad en el diseño de un método.

¿Cómo el enfoque determina el punto de entrada conceptual para el diseño del método? La categoría central con que se inicia el método

establece el «nivel de aproximación» y el proceso derivativo que pueden seguir los pasos en términos lógicos. Por ejemplo, si usted comienza por la categoría de «problema», inmediatamente requerirá identificar las causas posibles, posteriormente las causas más probables, después las soluciones posibles y por último las soluciones factibles.

¿Esto significa que en el método se resuelven todos los planteamientos del enfoque? No, por ejemplo, en una variante del enfoque denominado estratégico se considera que las estrategias conforman una escala flexible entre lo deliberado y lo emergente, lo cual demanda de la sintonía de la mente del estratega con la situación y el entender que el desarrollo de una estrategia se fundamenta en la estabilidad. De tal forma que se concibe a la planificación como un medio para programarlas y no para crearlas.

SOBRE EL DISEÑO DEL MÉTODO

¿Cómo podemos establecer los pasos de un método? Resulta conveniente definir los pasos del método en términos de los objetivos que delimitan el tipo de procesos que se desarrolla en cada uno de los componentes (modo, fase, momento) que configuran al método. El análisis de las relaciones entre los objetivos especificados nos permite identificar las pautas que conectan a los componentes.

¿Cómo podemos enfrentar los aspectos operativos en cada componente de un método? Para ello debemos establecer una relación del tipo sistémico: insumo → proceso → productos → resultado, para cada componente del método. Esto nos permite identificar los análisis, simulaciones y perspectivas que son necesarios y conformar para cada componente del método las cajas de herramientas que son potencialmente necesarias de acuerdo con las características, principios y factores inicialmente considerados.

¿Cómo podemos realizar el desarrollo de un componente del método? Una forma sencilla de hacerlo es dar respuesta de forma sistemática, en cada componente, a preguntas tales como: ¿Qué es? ¿A cuáles interrogantes responde? ¿Cuáles son sus características? ¿Cuáles son sus requisitos? ¿Cuáles son sus beneficios? ¿Cuáles instrumentos y técnicas podemos utilizar? ¿Cuáles dinámicas y situaciones de aprendizaje podemos utilizar?

¿Qué consideraciones debemos tener en cuenta respecto de las intervenciones sociales que concretan los métodos? En términos generales, debemos tener presente que el desarrollo y los sistemas expresan procesos de creciente complejidad, cuya orientación requiere de menos procesos de control y de menos intervenciones indiscriminadas y que, por el contrario, requieren del fortalecimiento de sus mecanismos de autorregulación y de un marco de referencia pensado más en términos de apalancamiento de procesos, cambios en las reglas del juego y modificación de las estructuras de incentivos.

¿Cómo podemos integrar la caja de herramientas de un componente? Una caja de herramientas es un conjunto de instrumentos y técnicas que ha sido seleccionado para desarrollar un componente del método. Para conformarla es importante establecer un filtro de reducción de variedad, por ejemplo, una matriz multicriterios que nos permita seleccionar aquellas herramientas que cumplan con las especificaciones del método, sean pertinentes respecto del fenómeno y cumplan con los criterios de adaptabilidad a la situación en cuestión.

¿Cómo podemos garantizar que es coherente la integración de los instrumentos y técnicas con las exigencias teóricas y prácticas del proceso de un componente? Una forma es examinar la relación de coherencia entre las interrogantes asociadas a cada proceso; los análisis y simulaciones que resultan pertinentes para dar respuestas a esas interrogantes, las herramientas que se requieren en esos análisis y simulaciones; los resultados esperados de la aplicación de las herramientas y las premisas teóricas que soportan el proceso considerado. Garantizada la coherencia debemos preguntarnos: ¿es el procedimiento de trabajo establecido rápido, transparente, flexible, participativo y el más divertido que se puede diseñar?

SOBRE LA APLICACIÓN DEL MÉTODO

¿De qué dependen las dinámicas de trabajo de un componente? Las dinámicas de trabajo que caracterizan la conformación de lo sustantivo en un componente dependen de la estrategia de elaboración que se seleccione en un momento determinado, por ejemplo: imposición, formulación, formación. Bajo esta perspectiva, si escogemos la estrategia de «formación»

en contraposición a la de formulación, debemos trabajar en equipo como una forma de lograr un «aprendizaje generativo» y de potenciar el esfuerzo del colectivo mediante la utilización de los instrumentos y técnicas como herramientas de participación, reflexión y comunicación. En esta estrategia los participantes deben ser los protagonistas activos en la aplicación de los instrumentos y técnicas que facilitan la objetivación de los sentidos compartidos.

¿Cada componente siempre debe ponerse en práctica de la misma manera? Si bien los pasos del método pueden ser los mismos, las actividades en términos de profundidad y del tipo de información utilizada pueden variar dependiendo del objetivo de la experiencia, el número de días disponibles y del tipo de participantes en la experiencia. Es decir, el método nos puede permitir aproximaciones a «escalas» distintas de trabajo o resultados a distintos «niveles de resolución».

¿A qué debemos prestarle atención en términos de los resultados de cada componente? Es importante que los resultados estén orientados a la acción y que se encuentren dentro del espacio de posibilidades del actor o sujeto que requiere aplicar el método. Por otra parte, se hace necesario cuidar la visualización gráfica de los resultados y la presentación de los asuntos clave.

¿Cuáles son los aspectos generales que debemos considerar respecto de los resultados de un método y el poder de decisión en cuestión? Debemos considerar cómo evaluaremos si los resultados son los necesarios, suficientes y operativos para el poder de decisión, cómo determinaremos los condicionantes políticos y criterios éticos asociados a estos resultados y cómo se pueden presentar los resultados del modo más favorable al poder de decisión.

¿Cuáles son los aspectos que contribuyen a que en la aplicación de un método, en términos de su utilidad para la acción, se tenga éxito? Lo más importante es que no tengamos que hacer un curso primero del método para después aplicarlo o pretender que la persona se deba transformar en un planificador. Por otra parte, su resolución debe realizarse en atención a interrogantes focalizadas en la acción, empleando el menor número posible de conceptos, y en la utilización de herramientas sencillas que potencien lo que las personas conocen por el oficio que realizan.

¿Qué consideraciones debemos tener presentes respecto a las sesiones de trabajo del equipo encargado de aplicar un método? Para cada sesión de trabajo resulta conveniente tener claro los siguientes puntos: 1) identificar los resultados esperados, 2) establecer las actividades necesarias para lograr los resultados, 3) identificar los roles principales, 4) establecer las reglas de juego, y 5) realizar la ambientación que sea necesaria del espacio de trabajo. De tal forma que antes de comenzar cada sesión en equipo se pueda presentar una visualización gráfica que permita focalizar su atención sobre los resultados deseados y el proceso a seguir.

¿Cómo podemos contribuir a la consolidación del equipo de trabajo a través de la aplicación de un método? La estrategia de los facilitadores de las sesiones de trabajo puede consistir en: 1) crear las condiciones para que se genere un clima de confianza y participación; 2) privilegiar el diálogo sobre la discusión; 3) utilizar las interrogantes como un mecanismo para mejorar el proceso de pensamiento del equipo; 4) desarrollar capacidad para indagar y reflexionar sobre temas complejos y conflictivos, y 5) evaluar continuamente la autorreferencia de los participantes.

TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN: CAJA DE HERRAMIENTAS

El objetivo de una caja de herramientas es facilitar el entrenamiento en las técnicas e instrumentos de planificación y gestión que pueden contribuir con el fortalecimiento de las capacidades de gobierno. Debe ser diseñada para ser utilizada en talleres dirigidos de trabajo, que enfrenten a los participantes con situaciones simuladas o reales, sobre los procesos de planificación y gestión en sistemas complejos, el autodiseño de modelos de gestión y el diseño de sistemas para el incremento de las capacidades de gestión.

En la realización del entrenamiento se deben considerar algunos principios generales sobre cómo utilizar las herramientas que se desarrollan en las fichas técnicas en una concepción que fortalezca el cómo gobernar en situaciones democráticas.

PRINCIPIOS GENERALES

1. Los participantes deben ser los protagonistas activos en la aplicación de los instrumentos y técnicas.
2. Los instrumentos y técnicas deben ser utilizados como herramientas de participación, reflexión y comunicación.
3. Las situaciones prácticas deben facilitar la conformación de «mapas» o sistemas de referencias acordes con la noción de sistemas complejos, inciertos y conflictivos.
4. Los participantes deben ser posicionados desde una autorreferencia de gobierno.

5. La vivencia democrática debe ser fortalecida en el proceso de enseñanza y no dejarse como un dato de la práctica extra organización.
6. El taller debe ser entendido como un laboratorio de aprendizaje de la organización, para la mejora de su inteligencia estratégica.

El diseño de las cajas de herramientas específicas para cualquier proceso o para cada uno de los componentes de un modelo de gestión se obtiene al cruzar los objetivos de cada uno de los momentos (ejemplo: explicar la situación inicial en el componente planificación) de un proceso con sus criterios de pertinencia, las dimensiones del fenómeno y el nivel de la organización que utilizará cada herramienta.

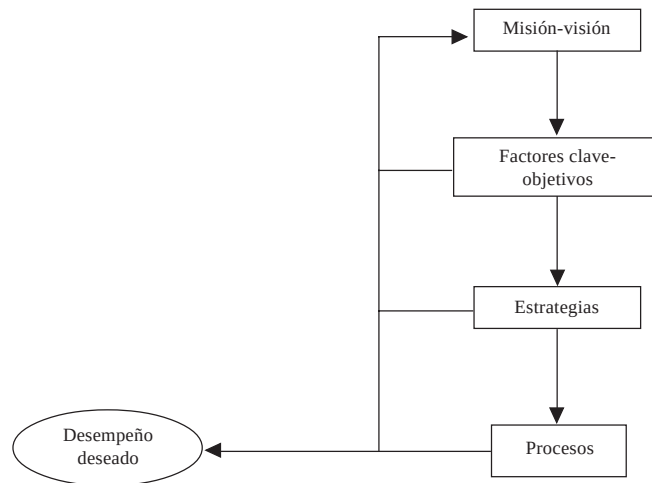
A los fines de actualizar y construir cajas de herramientas que sean útiles a los procesos de formación, entrenamiento y/o acompañamiento de una transformación debemos tener en cuenta que las competencias a fortalecer en los equipos de trabajo pueden ser gerenciales, técnicas y personales.

Competencias gerenciales. Si, por ejemplo, lo que está en juego es el diseño de una visión estratégica podemos distinguir en el proceso varias fases que van a depender básicamente del estilo de liderazgo dominante, de la capacidad de aprendizaje requerida en los equipos y de su grado de participación en la organización (figura 11). En una fase de formación el proceso se caracteriza por ser el líder quien encauza el diseño creativo para que de los equipos «emerja» la visión. Por el contrario, si estamos en una situación de inestabilidad, es muy probable que sea el líder quien imponga la visión. En cada una de estas fases las estrategias para diseñar y compartir la visión requieren de competencias gerenciales muy distintas, tales como: conciencia política, manejo de la ambigüedad, liderazgo, etc.

Competencias técnicas. Supongamos el caso que debemos prestarle atención a la relación entre el diseño de la visión y los procesos que determinan el desempeño institucional. En tal sentido, se hace necesario tener competencias técnicas que permitan: a) evaluar los niveles de correspondencia entre la visión y misión con los objetivos y estrategias institucionales, b) pensar a la organización por procesos y no simplemente por funciones, y c) especificar las categorías centrales del Plan, por ejemplo la de meta, en relación con los procesos. De allí, que debemos mejorar nuestras formas de simular los procesos antes de implantarlos y poder evaluar

si permiten avanzar hacia lo que deseamos alcanzar, así como experimentar con las consecuencias de nuestras acciones. *Un enfoque que puede permitir enfrentar este tipo de problema se encuentra en: «Creating the High Performance Organization: Integrating Systems Thinking, a Business Process Orientation, and Organizational Learning». En: Process Improvement Module (USA. High Performance Systems. Inc. 1994). A continuación presentamos una adaptación de este enfoque:*

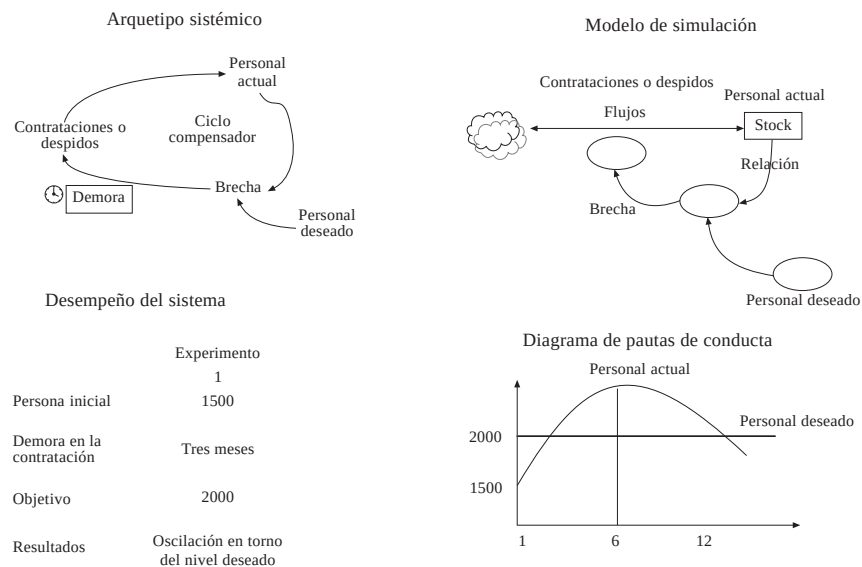
Figura 94
Esquema de trabajo



En términos prácticos, un buen ejemplo de lo que queremos señalar sobre simulación de procesos se encuentra en el texto la «Quinta disciplina en la práctica» (Senge, 1994), el cual se construyó con el software «I think» de High Performance Systems (figura 95). A continuación presentamos los pasos básicos de la simulación y sus resultados para el caso de una organización que se ha fijado una meta para la cantidad de empleados que necesita. En este ejemplo podemos ver cómo las demoras de la estructura (tiempo en reconocer la brecha y tomar medidas) hacen que el resultado no vaya directamente hacia el objetivo. La simulación (*modelo*) nos permite dinamizar los ciclos (*arquetipo sistémico*) y evaluar cómo los

procesos (experimentos) generan pautas de conducta (diagrama) que determinan el desempeño del sistema en el tiempo.

Figura 95
Simulación de los procesos



Competencias personales. Ahora bien, por ejemplo, si una vez identificados los procesos se quiere mejorar lo que respecta a la coordinación y seguimiento de las acciones, en correspondencia con un enfoque como el de Fernando Flores (ver figura 76), lo importante es reconocer que en cada una de estas fases se ponen en juego herramientas relacionadas con las competencias conversacionales de los que participan en el ciclo de coordinación de acciones, tales como: el escuchar efectivo, el indagar, el proponer, la verificación de acuerdos, etc.

A continuación se presentan algunos ejemplos de las fichas técnicas que pueden conformar una caja de herramientas. Es importante aclarar que las fichas deben sintetizar lo relevante de las herramientas y precisar la bibliografía que debe ser revisada.

CAJA DE HERRAMIENTAS

DÍALOGO

Arte para revelar la incoherencia de nuestros pensamientos y desarrollar el aprendizaje en equipo

INSTRUCCIONES

1. Plantear situaciones complejas y conflictivas.
2. Reunir a los miembros del equipo.
3. Designar un árbitro que mantenga el «contexto» del diálogo.
4. Explicar las reglas básicas del diálogo:
 - a. Los participantes deben suspender sus supuestos.
 - b. Los participantes deben verse como colegas.
5. Utilizar los arquetipos sistémicos como el lenguaje compartido para la complejidad y como fundamento de las conversaciones.



LECTURAS RECOMENDADAS

Senge, P. *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*, Argentina, Ediciones Gránica Vergara, 1992.

MAPA CONCEPTUAL

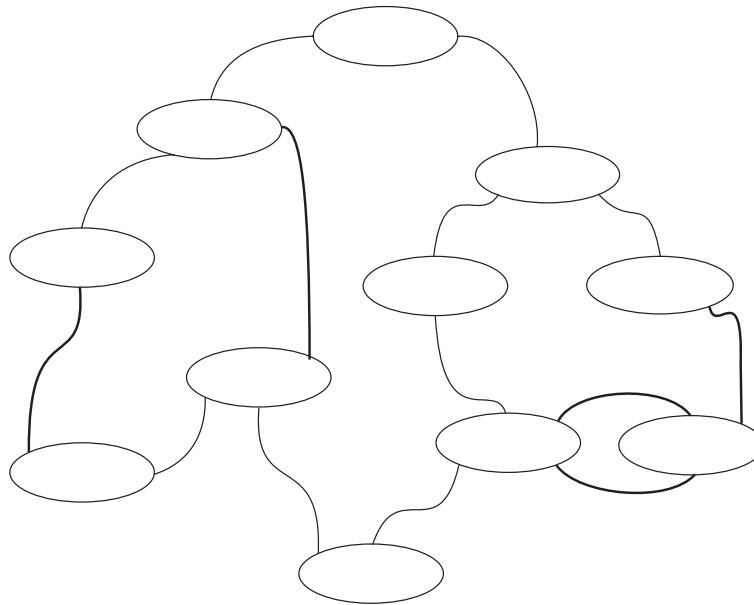
Es un diagrama en el cual se muestran las relaciones significativas existentes entre conceptos, en forma de sistemas de proposiciones

INSTRUCCIONES

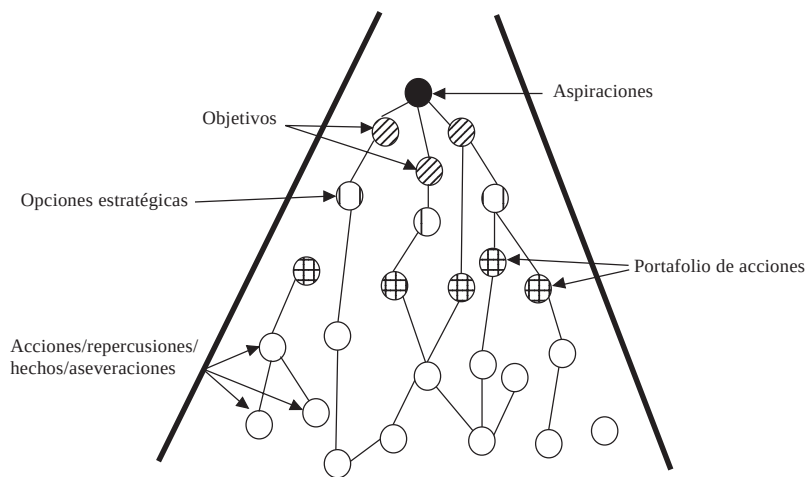
1. Revisar la estructura cognoscitiva, dar respuesta a preguntas tales como: ¿Cuáles son los conceptos que evidencian la estructura del conocimiento que tenemos de una determinada disciplina? ¿Cuáles conceptos son pertinentes para la adquisición de nuevo conocimiento? ¿Cuáles son las regularidades descritas en los conceptos? ¿Cómo se relacionan entre sí los conceptos? ¿Cuáles son los niveles de jerarquía entre los conceptos?
2. Construir una estructura jerárquica y relacional entre los conceptos. Proceder desde los conceptos más generales e inclusivos hacia los menos generales y más específicos.
3. Evaluar el mapa de los conceptos. Dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Tiene significado la relación que se establece entre los conceptos claves a través de las líneas de enlace? ¿Es cada concepto colocado en la parte inferior de un nodo de la jerarquía más específico y menos general que el concepto registrado en el nodo? ¿Muestra el mapa conexiones significativas entre los segmentos de la jerarquía? ¿La red jerarquizada de conceptos evidencia un sistema de proposiciones significativo?
4. Dialogar y reflexionar sobre la estructura del conocimiento que se expresa en el diagrama de la página siguiente.

Otra manera de hacer un mapa cognitivo para la acción es aplicar el modelo de lagrimeo como se plantea en el método de Análisis y desarrollo de opciones estratégicas (SODA) (Ackerman, F. y C. Eden, 2004:49-68).

Mapa conceptual



El modelo de lagrimeo



Fuente: Ackerman, F. y C. Eden.

A partir de este tipo de mapa cognitivo el software Decisión Explorer facilita el análisis de las relaciones entre conceptos en términos de: dominio, centralidad, aglomeraciones, colas y cabezas, etc.

LECTURA RECOMENDADA

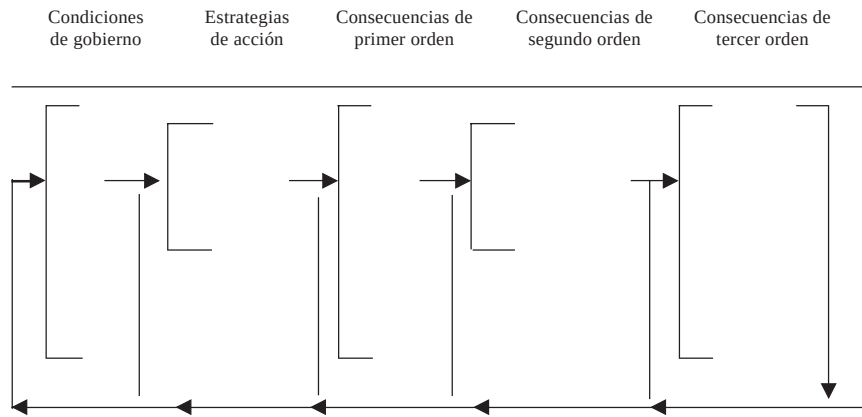
Novak, J.D. «Ayudar a los alumnos a aprender cómo aprender». En: *Enseñanza de las ciencias*. Revista de Investigación y Experiencias Didácticas, volumen 9/ N° 3, noviembre, España, 1991.

MAPA DE ACCIÓN

Herramienta para fortalecer el aprendizaje bidireccional sobre cómo reducir el sistema de defensa organizativa

INSTRUCCIONES

1. Identificar un problema difícil de resolver.
2. Realizar un diagnóstico del problema.
3. Articular el diagnóstico con el comportamiento real de los miembros de la organización.
4. Representar en un diagrama la forma como la organización se enfrenta a tales problemas (mapa de acción).
5. Explicar cómo el comportamiento de los miembros de la organización contribuye a la creación y mantenimiento del mapa de acción, y crea rutinas defensivas.
6. Reeducar a los participantes para que cambien su comportamiento y las rutinas defensivas que lo refuerzan.
7. Desarrollar normas de organización y cultura que refuercen el comportamiento deseado.



LECTURA RECOMENDADA

Argyris, C. *Cómo vencer las barreras organizativas*, España, Ediciones Díaz de Santos, S.A., 1993.

ARQUETIPO SISTÉMICO

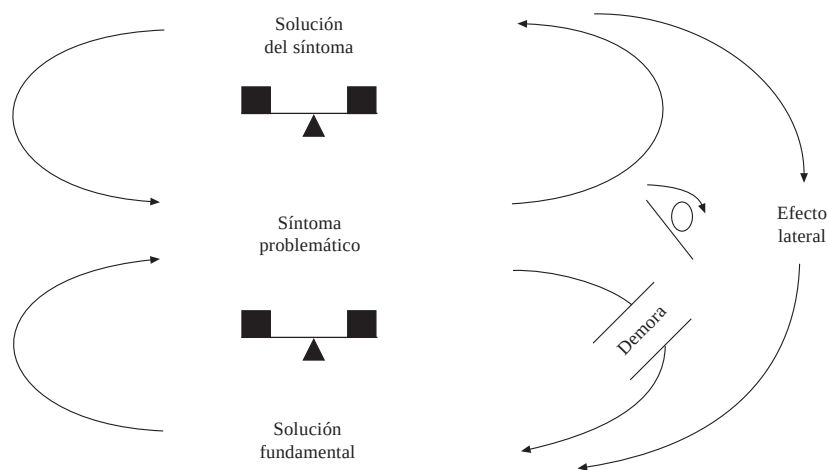
Herramienta para identificar y formalizar las «estructuras recurrentes» o «estructuras genéricas» que subyacen a las situaciones de complejidad dinámica, y para determinar cambios de alto y bajo apalancamientos.

INSTRUCCIONES:

1. Partir del axioma de que toda influencia es causa y efecto.
2. Visualizar las interrelaciones sistémicas que subyacen al problema y los procesos de cambio.
3. Utilizar círculos de causalidad o de influencia para diagramar la estructura sistémica.

4. Identificar los procesos reforzadores y compensadores de la realimentación y las demoras.
5. Dialogar sobre la «historia» que cuenta el diagrama: ¿Cómo la estructura genera el patrón de conducta?
6. Buscar el punto de apalancamiento o principio administrativo.
7. Comparar continuamente los resultados de los puntos anteriores contra la estructura, descripción, síntomas de advertencia y principio administrativo que formalizan a los arquetipos identificados por los pensadores sistémicos.

Arquetipo: desplazamiento de la carga



LECTURA RECOMENDADA

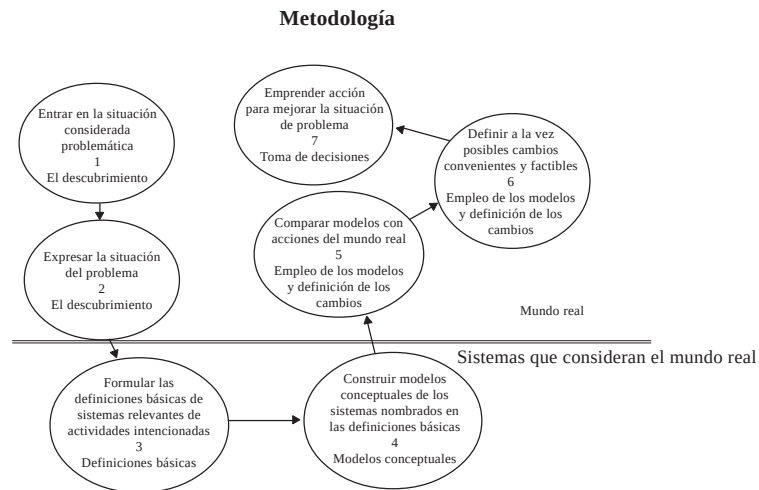
Senge, P. *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*, Argentina, Ediciones Gránica Vergara, 1992.

SISTEMAS BLANDOS

Metodología que facilita el trabajo con sistemas de interacción humana

INSTRUCCIONES

1. Comprender el esquema de trabajo con los sistemas blandos:



Fuente: Checkland, P.

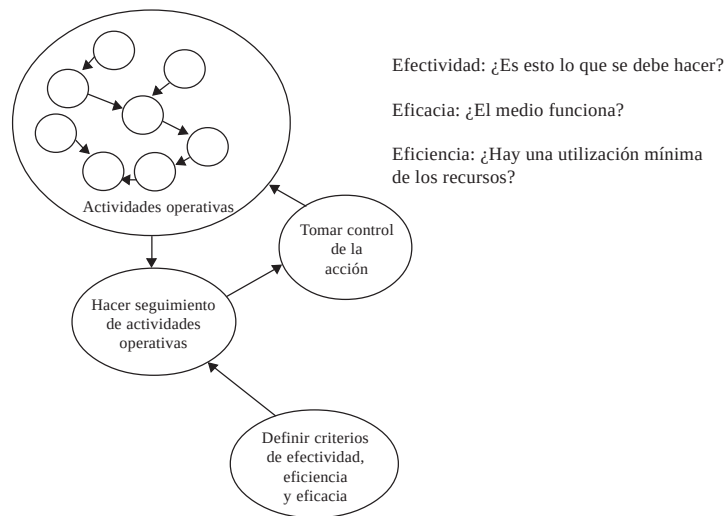
2. Expresar la situación problema y centrar la atención en realizar la Definición Básica del sistema de la actividad intencionada y aplicar la regla Catwoe para validarla y ajustarla.

CATWOE

C = *Customer*: Clientes de la actividad intencionada
 A = *Actors*: Actores encargados de realizar las actividades
 T = *Transformation procession*: Actividad intencionada expresada como proceso de transformación
 W = *Weltanschauung*: Punto de vista que le da sentido a la definición
 O = *Owner*: Propietario o quien puede parar esta actividad
 E = *Environmental Constraints*: Restricciones del entorno

3. Elaborar los modelos conceptuales del sistema de la actividad intencionada y definir los criterios de efectividad, eficacia y eficiencia del sistema.

Modelo conceptual



Fuente: Checkland, P.

4. Comparar los modelos conceptuales con el mundo real y realizar las acciones de mejora correspondientes.

LECTURAS RECOMENDADAS

Checkland, P. and J. Scholes. *Soft Systems Methodology in Action*, England, John Wiley & Sons LTD, 1999.

Checkland, P. «La metodología de los sistemas blandos», en: Rosenhead, J. y J. Mingers. *Análisis racional reestudiado para un mundo problemático*, Venezuela, Instituto Venezolano de Planificación (Iveplan), Primera edición en español, 2004, pp. 69-128.

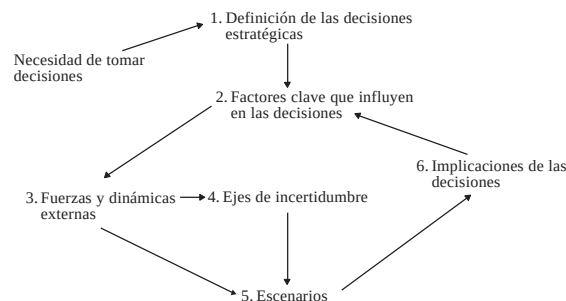
ESCENARIOS

Es una técnica para cubrir el área de incertidumbre relacionada con la adopción de decisiones

INSTRUCCIONES

1. Definir las decisiones estratégicas que serán consideradas o el foco de atención del decisor sobre el cual se desarrollarán los escenarios (asunto focal).
2. Identificar los factores clave que pueden influir de manera significativa sobre el asunto focal.
3. Analizar y determinar las fuerzas y dinámicas externas (entorno) más importantes que pueden afectar la trama de los escenarios.
4. Construir la lógica y estructura de los escenarios a partir de la selección de los ejes de incertidumbre.
5. Realizar la descripción o narrativa de los escenarios para los cuadrantes que definen los ejes de incertidumbre (telón de fondo).
6. Evaluar los distintos escenarios (amenazas y oportunidades, factores clave de éxito, etc.) para descubrir las implicaciones de las decisiones por tomar.
7. Validar y ajustar el proceso de construcción de los escenarios de forma integrada:

Planificación por escenarios



Fuente: SRI-BI

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

LECTURA RECOMENDADA

SRI Business Intelligence. Planificación por escenarios. Documento elaborado para el Banco Central de Venezuela, Caracas, diciembre, 2001.

REFLEXIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

En relación con las experiencias en materia de diseño de programas, métodos y espacios de formación en planificación y gestión se pueden señalar como reflexiones y lecciones aprendidas, las siguientes:

- En el desarrollo del entrenamiento es clave la acción tutorial o de un *coach* a los fines de mejorar las competencias de la profesión u oficio. Esto facilita que los «practicantes» puedan comprender el conocimiento que está implícito en la acción y puedan reflexionar en y sobre la acción.
- El tutor o *coach* no puede enseñar al «aprendiz» lo que él necesita saber, éste debe aprender haciéndolo, pero si puede, una vez que el fenómeno emerge y el participante lo vive, guiarlo y orientar su percepción para que vea lo que necesita ver y que emerge de la simulación humana o juego en el cual participa; de allí la importancia del diálogo entre el tutor y el participante en términos de investigar el fenómeno que se ha manifestado tanto en el individuo como en la interacción con otros, *a priori* no podemos saber cuál será el resultado, el juego es abierto y de finales múltiples.
- Los «aprendices» de planificación hablan en sus procesos de racionalización de la acción de muchas teorías, pero en las experiencias prácticas utilizan muy poco de lo aprendido en su formación. Ejemplo, hablan de la importancia de la confianza, la solidaridad y la tolerancia para el desempeño cívico, pero no confían en sus compañeros cuando trabajan en equipo y mucho menos en los otros actores cuando participan en la simulación de un juego. No perciben que en muchos casos, el fracaso en los resultados de un juego se debe a que somos competentes para tener éxito en alcanzar esos resultados como colectivo.

- La capacidad de observar y de encontrar soluciones contingentes en las simulaciones y experiencias vivenciales se ven limitadas en tanto y cuanto hablan y actúan según teorías e imágenes pasadas y no en atención a lo que efectivamente está sucediendo en el aquí y el ahora del juego. Se parte del supuesto de que los problemas son cognitivos y que son parte del paisaje o de la «naturaleza social». En consecuencia, es un dato irremediable para los jugadores que no es parte de su observar: el darse cuenta de lo creado en colectivo.
- La atención en las simulaciones es hacia lo escrito y visible, predominantemente, no hacia el descubrimiento del fenómeno que emerge de la interacción social y que por sus características resulta, en muchos casos, invisible. Por ello, lo que se debe buscar, entre otras competencias, es cómo experimentar y educar la atención y la escucha activas.
- El lenguaje se lo considera desde sus posibilidades para describir y explicar la realidad, y menos en su capacidad generativa y de transformación de aquella. Se asume que describir y explicar un asunto es igual a comprenderlo, y no se percibe que las prácticas humanas en el fondo son juegos de lenguaje.
- En lo que respecta a la democracia y a las «prácticas cívicas» que ésta requiere para su funcionamiento se consideran implícitamente como un dato extra-formación. De allí, que los espacios de preocupación se hacen coincidir artificialmente con los espacios de influencia bajo formas no democráticas. En consecuencia, se debe experimentar la democracia y la actuación ética teniendo siempre presente que en cada una de nuestras decisiones debemos enfrentar trampas y dilemas.
- Por otra parte, resulta conveniente reflexionar con los «practicantes» a través de interrogantes que hagan del hablar una forma de investigar y de fortalecer la capacidad de juicio de cada persona: ¿Cómo construyó su realidad del juego?, ¿qué determina la relación entre los jugadores?, ¿cuál es el drama o tragedia del juego?, ¿qué pasa si se incorpora un nuevo jugador?, ¿cuáles son los efectos sobre los jugadores y en el desarrollo del juego de un cambio del contexto?

Para finalizar, quisiera destacar un planteamiento que ha marcado mi desempeño en los procesos de formación en planificación y que está implícito en el desarrollo de los argumentos de este trabajo: El problema

puede ser que seamos competentes en ser incompetentes,¹ como bien lo ha señalado el profesor Argyris, dado que hemos sido entrenados de manera tal que la incompetencia sea inconsciente y algo indiscutible. La enseñanza y el aprendizaje de la planificación deben dar un giro hacia una pedagogía que facilite *el crear nuevos juegos de sentido de un mundo interpretado*.

¹ Argyris, C. *Cómo vencer las barreras organizativas*. España. Ediciones Díaz de Santos, S.A. 1993.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, F. y C. Eden (2004). *SODA*. «Haciendo el viaje y mapas en la práctica», en J. Rosenhead y J. Mingers, *Análisis racional reestudiado para un mundo problemático*. Primera edición en español, Caracas, Instituto Venezolano de Planificación (Iveplan).
- Ackoff, R. (1970). *A Concept of Corporate Planning*, John Wiley & Sons.
- Ackoff, R. (1990). *El arte de resolver problemas. Las fábulas de Ackoff*, México, Editorial Limusa.
- Ahumada, J. y otros (1965). *Problemas conceptuales y metodológicos de la programación de la salud*, Washington. D.C. Organización Panamericana de la Salud (OPS), Publicaciones Científicas, N° 111.
- Ahumada, J. (1967). «Teoría y programación del desarrollo económico», Chile, *Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social* (Ilpes). Serie I.
- Alcántara Sáez, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Alvarado, E. y Z. Guzmán (1994). «Programa de estabilización y recuperación económica: Análisis de las áreas de decisión». Trabajo realizado para la Materia Instrumentos y Técnicas de Planificación, Postgrado en Planificación Global, Caracas, Iveplan.
- Argyris, C. (1993). *Cómo vencer las barreras organizativas*, España, Ediciones Díaz de Santos, S.A.
- Austin, J.L. (1998). *Cómo hacer cosas con palabras*, España, Paidós.
- Banco Central de Venezuela (1995). Informe sobre las deficiencias de las estadísticas económicas nacionales, Caracas.
- Banco Central de Venezuela (2002). Elementos del modelo de desarrollo nacional, Oficina de Planificación, Caracas.
- Banco Central de Venezuela (2002). Plan estratégico institucional, Caracas.
- Banco Mundial (1993). *El milagro de Asia Oriental. El crecimiento económico y las políticas oficiales*. Washington, D.C.
- Barragán, J. (1993). «Las reglas de la cooperación. Modelos de decisión en el ámbito público», en: Griffin, James, Julia Barragán, John Harsanyi y Jaime

- Barcon, *Ética y política en la decisión pública*, Caracas, Colección Separatas. Ediciones Angria.
- Bennett, P. y otros (2004). «Teoría del drama y análisis de confrontación», en Rosenhead, J. y J. Mingers, *Análisis racional reestudiado para un mundo problemático*, Venezuela, Instituto Venezolano de Planificación.
- Briggs, J. y D. Peat (1999). *Las siete leyes del caos*, España, Grijalbo.
- Bohm, D. (1998). *La totalidad y el orden implicado*, España, Editorial Kairós.
- Bolman, L. y T. Deal (1995) *Organización y liderazgo. El arte de la decisión*, Caracas, Centro para el desarrollo de recursos humanos, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA).
- Boulding, K. (1972). «La Economía como una ciencia moral», en Sweezy y otros, *Crítica a la ciencia económica*, Buenos Aires, Ediciones Pentena.
- Capra, F. (1990). *Sabiduría insólita*, España, Editorial Kairós, S.A.
- Capra, F. (1996). *El punto crucial*, Argentina, Editorial Estaciones.
- Capra, F. (1998). *La trama de la vida*, España, Editorial Anagrama.
- Carrasquero, N. y M. Torres, eds. (1991). *Tópicos de ingeniería de gestión*, Caracas, Editorial Innovación Tecnológica.
- Carvajal, M., N. Bastardo y B. Márquez (1994). «Análisis de la viabilidad política del programa de estabilización y recuperación económica», Trabajo realizado para la materia Instrumentos y técnicas de la planificación, Postgrado de Planificación Global, Caracas, Iveplan.
- Cepal (1963). *Introducción a las técnicas de programación del desarrollo*. Nueva York, EC/N, Chile, 1954, Naciones Unidas, Planificación del desarrollo económico.
- Cepal (1972). «Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo», Informe preliminar, Chile, E/CN 5/477.
- Cepal-Unesco (1992). *Educación y Conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- Cordiplan «Experiencias recientes de planificación y políticas públicas», X Reunión de la mesa directiva del Consejo regional de planificación, Ilpes, Caracas.
- Cordiplan (1984). VII Plan de la Nación, 1984-1988, *Lineamientos generales*, Versión final, Venezuela.
- Cordiplan (1990). VIII Plan de la Nación, *Lineamientos generales*, Versión final, Presentación al Congreso, Caracas. Venezuela.
- Cordiplan (1995). Informe de reestructuración, Caracas.
- Corporiente (1986). «Jornadas de Evaluación de metodologías con énfasis en la planificación situacional», octubre, Cumaná.
- Corpoven (1990). Taller de herramientas para la productividad, mimeo, Venezuela.
- Crosby, P. (1988). Sistema de educación en calidad para el individuo, Material de entrenamiento, Florida, USA, Philip Crosby Associates Inc.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Crozier, M. and E. Friedberg (1980). *Actors & Systems. The Politics of Collective Action*, The University of Chicago Press.
- Checkland, P. and J. Scholes (1989). *Soft Systems Methodology in Action*, England, John Wiley & Sons LTD.
- David, M. (s/f). *Teoría de juegos y modelación económica*, México. Fondo de Cultura Económica, Economía contemporánea.
- David, F.R. (1988). *La gerencia estratégica*, Serie Empresarial, Colombia, Fondo Editorial Legis.
- Deutsch K.W. y otros (1976). *Problemas para el modelo del mundo*, México, Ediciones Gernika.
- Domingo, C. (1996). *Planificación y cambio estructural*, Mérida, Ieaci-Faces, Universidad de Los Andes.
- Dror, Y. (1991). «Planificación como un modo para el razonamiento de políticas», Taller sobre Análisis de Políticas Públicas, Curso Internacional de Alta Dirección, Caracas, Ildis.
- Dror, Y. (1996). *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dyson, R.G. (1991). *Strategic Planning: Models and Analytical Techniques*, England, John Wiley & Sons Ltd.
- Echeverría, R. (1999). *Ontología del lenguaje*. Santiago de Chile, Dolmen Ediciones.
- Echeverría, R. (2000). *La empresa emergente, la confianza y los desafíos de la transformación*, Buenos Aires, Ediciones Granica.
- Fisher, R. (1996). *Más allá de Maquiavelo. Herramientas para afrontar conflictos*, España, Ediciones Gránica. S.A.
- Fleitas, C. y otros. *Modelo de simulación de programación financiera*. Banco Central de Venezuela. Documentos de trabajo de la Gerencia de investigaciones económicas. Colección Banco Central y Sociedad, n° 35.
- Flores, F. (1989). *Inventando la empresa del Siglo XXI*, Chile, Ediciones Pedagógicas Chilenas. S.A.
- Flores, F. (1995). *Creando organizaciones para el futuro*, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones.
- Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*, USA, University of California.
- Friend, J. & A. Hickling (1987). *Planning Under Pressure. The Strategic Choice Approach*, England, Pergamon Press.
- Giordani, J. (1986). *Planificación, ideología y Estado: El caso de Venezuela*, Barcelona, Ed. Vadell Hnos.
- Giordani, J., C. Matus, M. Testa y L. Yero. (1980). «La planificación posible en la prospectiva sociopolítica de América Latina». Ponencia presentada en el XIII Congreso interamericano de planificación, Caracas, Venezuela.

- Giorgio, L.A. y R. Rivera (1990). «Déficit cuasifiscal: El caso argentino (1977-1989)». Ponencia presentada por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos en el II Seminario regional de política fiscal, estabilización y ajuste, CepaL/PNUD, Serie Política Fiscal, Chile.
- Gitlow, H.S y S.J. Gitlow (1987). *Cómo mejorar la calidad y la productividad con el Método Deming*, Colombia, Editorial Norma.
- Godet, M. (1985). *Prospectiva y planificación estratégica*, España, SG Editores S.A.
- Godet, M. (1990). *Problemas y métodos de prospectivas*, París, Unesco.
- Godet, M. (1995). *De la anticipación a la acción*, México, Ediciones Alfaomega, S.A.
- Godet, M. y J. Gabina (1996). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*, España, Prospektiker.
- Habermas, J. (2002). *Teoría de la acción comunicativa*, tomos I y II, México, Editorial Taurus.
- Haluani, M. (1994). «Las políticas públicas a través de los mapas cognoscitivos de los discursos presidenciales», *Cuadernos del Cendes*, n° 26, Caracas, Cendes, Universidad Central de Venezuela.
- Hammer, M. & J. Champy (1994) *Reingeniería*. Colombia, Editorial Norma.
- Harvard Business Review (1999). *La gestión en la incertidumbre*, España, Ediciones Deusto S.A.
- Harvard Business Review (2002). *La toma de decisiones*, España, Ediciones Deusto S.A.
- Hicks, J. (1981). *Causalidad en economía*, Buenos Aires, Editorial Tesis.
- High Performance Systems INC. (1994). Software «I Think: The Visual Thinking Tool for the 90s», USA.
- High Performance Systems INC (1994). «Creating the High Performance Organization: Integrating Systems Thinking, a Business Process Orientation, and Organizational Learning», en: *Process Improvement Module*, USA, High Performance Systems Inc.
- Ibáñez, J., ed. (1990). *Nuevos avances en la investigación social. La investigación social de segundo orden*, España, Editorial Anthropos, Promat, S. Coop. Ltda.
- Iveplan (1983). «Propuesta para la elaboración del VII Plan de la Nación», Caracas.
- Iveplan (1985). «Sistema de seguimiento y control de gestión», Caracas, mimeo, Dirección de Investigaciones.
- Jarroson, B. (1994). *La dirección estratégica y su filosofía*, Bilbao, Ediciones Deusto, S.A.
- Joyce, P., R. Lithuma, E. Weisman, R. Rosales, M. Lejavitzer, R. Sepulveda e I. Rodríguez (1995). *Misión de evaluación estadística multisectorial*, Misión del Fondo Monetario Internacional, Caracas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Juran, J.M. *Quality Control Handbook*, New York, McGraw Hill Book Company Inc.
- Kahneman, D., P. Slovic and A. Tversky (1982). *Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases*, USA, Cambridge University Press.
- Kami, K. (1989). *Puntos estratégicos*, Colombia, Editorial McGraw-Hill.
- Kaplan, R. y D. Norton (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into action*, USA, Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. y D. Norton (1997). *El cuadro de mando integral. The Balanced Scorecard*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000.
- Kaplan, R. y D. Norton (1997). *El mapa estratégico*, Barcelona, Ediciones Gestión 2004.
- Kreps, David M. (1994). *Teoría de juegos y modelación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Leontieff, W. (1971). «Theoretical Assumptions and Non Observed Facts», *American Economic Review*, vol. 61, USA.
- Lithuma, Ruth (1995). *Misión de estadísticas monetarias y bancarias*, Caracas, Misión del Fondo Monetario Internacional.
- López, J. (1995). *Toma de decisiones para dirigentes. Un sistema de entrenamiento*. Serie Temas para la Discusión, n° 34, Caracas, Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes), Universidad Central de Venezuela.
- Makridakis, S. y S. Wheelwright (1978). *Interactive Forecasting. Univariate and Multivariate Methods*, San Francisco, Second Edition, Holden Day Inc.
- Marcano Vera, R.R. (1995). «Niveles de eficiencia de las políticas sociales y su impacto en la gobernabilidad en Venezuela (1989-1993)». Tesis de maestría en Ciencias Políticas, Caracas, Universidad Simón Bolívar.
- Mascareño, C. (1994). «Gestión y gerencia en las gobernaciones venezolanas: Un análisis organizacional». Tesis doctoral. Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes), Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Maturana, R.H. (1992). *El sentido de la humano*, Chile, Colección Hachette-Comunicación.
- Maturana, H. (1997). *La objetividad. Un argumento para obligar*. Santiago de Chile, Dolmen Ediciones.
- Matus, C. (1980) *Planificación de situaciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Matus, C. (1984). «La planificación 25 años después», *Revista de Planificación y Política*, n° 2, Caracas, Iveplan.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*, Washington, D.C., Naciones Unidas, Programa de Desarrollo.
- Medellín, P. (1997). «Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa. Reforma y Democracia», *Revista del CLAD*, n° 8, Caracas.

- Ministerio de Finanzas (2005). Presupuesto por proyectos, Documentos presupuestarios, Onapre, República Bolivariana de Venezuela, Caracas.
- Mintzberg, H. (1987). «Modelando estrategias», *Harvard Business Review*, vol. 65, N° 4, julio-agosto, USA.
- Mintzberg, H. (1995). *The Manager's Job. Folklore and Fact. The Organizational Behavior Reader*, Eds. Kolb, Osland, Rubin, Prentice Hall.
- Mintzberg, H. (1994). «The Fall and Rise of Strategic Planning», *Harvard Business Review*, January-February, USA.
- Mintzberg, H. y Q.J. Brian (1993). *El proceso estratégico*, México, Prentice Hall Hispanoamericana, S.A., Segunda edición.
- Mintzberg, H. y J. Jorgensen (1995). «Una estrategia emergente para la política pública», *Revista Gestión y Política Pública*, n° 1, México.
- Minto, B. (1996). *The Pyramid Principle: Logic in Writing*. USA. McKinsey & Co.
- Mojica, F. (1991). *La prospectiva técnica para visualizar el futuro*, Colombia, Editorial Legis.
- Morrissey, G.L. (1996). *Pensamiento estratégico*, México, Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A.
- Nalebuff, B.J. & Brandenburger (1996). *Competencia*, Colombia, Editorial Norma S.A.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, Economía Contemporánea.
- North, D. (1995). «Estructurando instituciones para el desarrollo económico», Conferencia en el Banco Central de Venezuela, Caracas, Fondo de Inversiones de Venezuela.
- Novak, J.D. (1991). «Ayudar a los alumnos a aprender como aprender», en *Enseñanza de las ciencias*, Revista de Investigación y Experiencias Didácticas, vol. 9, n° 3, noviembre, España.
- Obsborne, D. y T. Gaebler (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, España, Ediciones Paidós.
- Ohmae, K. (1993). *La mente del estratega*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Ozbekhan, H. (s/f). «El futuro de París. Un estudio de sistema en un caso de planificación estratégica urbana», *Revista Gestión de entes y empresas públicas*, n° II, Bilbao, Editorial Desciñe de Brouwer, S.A.
- Porter, M.E. (1980). *Competitive Strategy Thecnics for Analysing Industries and Competitors*, New York, Free Press.
- Porter, M.E. (1985). *Estrategia competitiva. Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*, México, Compañía Editorial Continental, S.A.
- Prigogine, I. e I. Stengers (1990). *La nueva alianza. Metamorfosis de la ciencia*, Madrid, Alianza Universidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Putnam, R. (1994). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*, Caracas, Editorial Galac.
- Powel, W.W. y P.J. Dimaggio (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rasmusen, E. (1996). *Juegos e información. Una introducción a la teoría de juegos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rastogi, P.N. (1977). «El desarrollo social como la quintaesencia del desarrollo mundial», en Karl W. Deustsch, *Problemas para el modelo del mundo*, México, Ediciones Gernika.
- Rastogi, P.N. (1992). *Policy Analysis and Problem-Solving for Social Systems. Toward understanding, monitoring and managing complex real world problems*, New Delhi, SAGE, Publications India Pvt. Ltd.
- Rittel, H. (1972). «Sobre la crisis de la planificación. Análisis de primer y segundo orden», Caracas, FAU-Universidad Central de Venezuela.
- Rodríguez, L. (1995). *Misión de Evaluación Estadística Multisectorial*, Caracas, Misión del Fondo Monetario Internacional.
- Rodríguez, M.R. «Estudio de cambio organizativo como un proceso dinámico: Una propuesta institucional». Disponible en <http://empresa.unizar.es/acede2001/trabajos/ORG-RuizRodriguez.pdf>.
- Rosenau, J.N. (1997). «Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales», *Revista Nueva Sociedad*, n° 148, Caracas.
- Rosenhead, J. (1989). *Rational Analysis for a Problematic World. Problem Structuring Methods for Complexity, Uncertainty and Conflict*, England, John Wiley & Sons Ltd.
- Rosenhead, J. y J. Mingers (2004). *Análisis racional reestudiado para un mundo problemático*, Venezuela, Instituto Venezolano de Planificación.
- Saaty, T. (1980). *Analytical Hierarchical Process*, Editorial McGraw Hill Inc.
- Sardi, R. (1993-1994). «Déficit fiscal y niveles objetivos de tipo de cambio y tasa de interés». *Revista BCV*, vol. 8, Número especial, Caracas.
- Schön, D.A. (1987). *La formación de profesionales reflexivos. Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje de las profesiones*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- Schultz, W. L., C. Bezold and B.P. Monahan (1993). *Reinventing Courts for the 21st Century. Designing a Vision Process. A guidebook to visioning and futures thinking within the court system*, Hawaii Research Center for futures Studies.
- Searle, J. (1997). *La construcción de la realidad social*, España, Paidós.
- Searle, J. (2001). *Actos de habla*, España, Ediciones Cátedra.
- Senge, P. (1992). *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*, Argentina, Gránica/Vergara.
- Senge, P. (2000). *La danza del cambio*, Colombia, Editorial Norma. S.A.

- Senge, P.; R. Ross; B. Smith; Ch. Roberts y A. Kleiner (1995). *La quinta disciplina en la práctica. Estrategias y herramientas para construir la organización abierta al aprendizaje*, España, Ediciones Gránica S.A.
- Sibbet D. y otros (1992). *Guía gráfica para las mejores prácticas del equipo*, Estados Unidos, Graphic Guides Inc.
- Solari, A. y otros (1980). «El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, problemas y perspectivas», *Cuadernos del Ilpes*, n° 26, Chile.
- SRI Business Intelligence (2001). Planificación por Escenarios. Documento elaborado para el Banco Central de Venezuela, diciembre, Caracas.
- Steiner, G.A. (1979). *Strategic Planning: What Every Manager Must Know*, New York, Free Press.
- Sun, T. (1990). *El arte de la guerra*, Caracas, Editorial Panapo, S.R.L.
- Sun, T. (1996). *El arte de la guerra II*, Madrid, Editorial Edaf, S.A.
- Taylor, L. (1992). *Estabilización y crecimiento en los países en desarrollo: Un Enfoque estructuralista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Testa, M. (1986). «Tendencias de investigación en Ciencias Sociales para planificación», en Planificación en Venezuela, *Cuadernos del Cendes*, n° 5, Caracas, Cendes, Universidad Central de Venezuela.
- Thom, R. (1985). *Parábolas y catástrofes*, España, Tusquest Editores, S.A.
- Toffler, A. (1983). *Avances y premisas*, España, Plaza & Janes Editores.
- Van Der Heijden, Kess (1998). *Escenarios. El arte de prevenir el futuro*, México, Panorama Editorial.
- Varela, J.F. (1990). *Conocer*, España, Gedisa Editorial.
- Vargas H.H. (1995). «¿A qué juegan el Gobierno y un Banco Central independiente?». *Revista Banco Central de Venezuela*, vol. IX, Caracas.
- Vila, E. (1982). «Exploración gráfico-explicativa del proceso de diseño», Trabajo de ascenso, Caracas. Universidad Central de Venezuela.
- Walton, M. (1988). *Cómo administrar con el Método Deming*, Colombia, Editorial Norma.
- Watzlawick, P. (1992). *El arte de amargarse la vida*, España, Editorial Herder.
- Watzlawick, P. (1995). *El sinsentido del sentido*, España, Editorial Herder.
- Watzlawick, P. y otros (1976). *Cambio: Formación y solución de los problemas humanos*, España, Editorial Herder.
- Watzlawick, P. y otros (1981). *Teoría de la comunicación humana*, España, Editorial Herder.
- Wittgenstein, L. (1988). *Investigaciones filosóficas*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Crítica, Grupo Editorial Grijalbo.
- Zelazny, G. (1985). *Say it with charts. The Executives Guide to Successful Presentations*, United States of America Mckinsey & Co.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PRINCIPALES REFERENCIAS GRÁFICAS

- Pdvsa. «Sistema Balanceado de Indicadores.SBI». <http://w.w.w. Intranet.ey.pdvsa.com/ey/bsc/bsc.html>.
- Villegas, N.P. «Teoría del drama». <http://negoziacion esp.st>.
- Iveplan (1984). *Guía del instructor en planificación situacional*, Caracas, Venezuela.
- Cordiplan (1989). Láminas utilizadas para la divulgación del VIII Plan de la Nación, Caracas, Venezuela.
- Iveplan (1989). «Plan de asistencia técnica a las gobernaciones de estado. Presentación gráfica de los enfoques, métodos y herramientas de planificación», Caracas, Venezuela.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001). «Lineamientos generales del Plan de desarrollo económico y social de la nación 2001-2007». Presentación y divulgación en disco compacto, Caracas, Venezuela.