



Metodología para la Planificación Situacional en la Administración Pública Venezolana

CENDITEL, Diciembre 2012

Licencia de Uso

Copyright (c) 2010, Alvarez J., Montilla M., Teran O., y Venegas M., Fundación CENDITEL.

La Fundación CENDITEL concede permiso para copiar, distribuir y/o modificar este documento bajo los términos establecidos en la licencia de documentación GFDL, Versión 1.2 de la Free Software Foundation; sin secciones invariantes ni textos de cubierta delantera ni textos de cubierta trasera.

Una copia de la licencia en inglés y en español puede obtenerse en los siguientes sitios en Internet:

- En inglés: <http://www.fsf.org/licensing/licenses/fdl.html>
- En español: <http://gugs.sindominio.net/licencias/gfdl-1.2-es.html>

Colaboradores

Cabe destacar la importante participación de las siguientes personas en la revisión de las versiones de la metodología:

- Alberto Lovera. Profesor de la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Arquitectura y Urbanismo.
- Leandro León. Profesor de la Universidad de los Andes, Facultad de Ingeniería.
- Solazver Solé. Fundación CENDITEL.
- Luz Maireth Chourio. Fundación CENDITEL.
- Rosana Briceño.

Índice de Contenido

Introducción.....	7
Metodología para la Planificación Estratégico-Situacional en la Administración Pública Venezolana....	8
1. Explicación Situacional	12
1.1. Primera Etapa de la Explicación Situacional.....	12
1.2. Segunda Etapa de la Explicación Situacional.....	13
2. Definición de Políticas Direccionales del Plan.....	23
2.1 Planteamiento de Posibles Políticas Direccionales del Plan.....	23
2.2 Estudio de Viabilidad de Posibles Políticas.....	25
2.3 Selección de Políticas Direccionales del Plan.....	26
2.4 Planteamiento de Estrategias para la Implementación de las Políticas Direccionales del Plan	27
3. Definición de Proyectos Operativos	28
3.1. Planteamiento de Posibles Proyectos Operativos.....	30
3.2. Estudio de Necesidades de Articulación entre Actores Micro.....	32
3.3. Especificación de Posibles Proyectos Operativos.....	32
3.4. Selección de Proyectos Operativos.....	38
Referencias Bibliográficas.....	39
Glosario de Términos.....	40

Índice de Figuras

Relación entre los procesos de la metodología	11
Relación entre los procesos de la metodología para la planificación estratégica situacional.....	28
Recursividad en el uso de la metodología para la especificación de proyectos operativos.....	30
Representación gráfica del desdoblamiento de los proyectos.....	31
Articulación de proyectos operativos.....	36

Índice de Tablas

Descriptores de la situación actual.....	15
Causas que originan la situación actual.....	15
Clasificación de las causas.....	16
Ejemplo de una matriz de interrelación sistémica (1).....	18
Ejemplo de una matriz de interrelación sistémica (2).....	18
Ejemplo de una matriz de interrelación sistémica (3).....	19
Descripción de una causa crítica.....	20
Escala de representación para el interés de un actor respecto a un Proyecto Direccional.....	40
Ejemplo de una matriz de motivaciones de actores.....	41
Ejemplo de una Matriz de vectores de peso (MVP).....	41
Posibles Acciones de los Actores Responsables de los PD Inviabiles.....	44
Orden de dependencia entre proyectos.....	47
Formato para la evaluación de sorpresas.....	48
Ejemplo de evaluación de sorpresas de un plan.....	49

Introducción

Durante la elaboración del PEI 2008, del PEI 2009 y del POA 2010 de la Fundación CENDITEL, se observó la necesidad de contar con alguna herramienta metodológica que permita orientar la elaboración de estos planes institucionales. De esta necesidad surge la propuesta de la elaboración de una Metodología para la Planificación Estratégica-Situacional en la Administración Pública Nacional.

Con este proyecto se persigue plantear formas que faciliten la planificación colaborativa de acciones entre la Administración Pública Nacional (APN) y los sectores sociales, en las que se considere tanto un estudio holístico como un análisis específico de las situaciones problemáticas que vive la sociedad venezolana y que deben ser atendidas por las instituciones públicas. En este sentido, se plantea un proyecto que abarca la elaboración de una propuesta metodológica y el desarrollo de un sistema automatizado para los procesos que componen dicha metodología. Este proyecto se propone con la finalidad de mejorar las formas tradicionales en las que se acostumbra planificar en las instituciones de la APN, ello con el objeto de incorporar formas de planificación que permitan al Estado una ejecución de acciones más acorde a la realidad y a las necesidades de la sociedad venezolana.

Metodología para la Planificación Estratégico-Situacional en la Administración Pública Venezolana

Esta propuesta metodológica es motivada por la necesidad de romper con procesos tradicionales de planificación centralizada, en los cuales la planificación macro (estratégica y táctica) y la planificación micro (operativa) se llevan a cabo de manera desarticulada, y las situaciones de interés a las cuales se les planifican acciones son estudiadas considerando solo las interpretaciones que los actores planificadores tiene sobre estas situaciones. La situación que percibe el planificador generalmente esta alejada de la percibida por quienes sienten la problemática, y además es instrumental, no crítica. Por otra parte, el planificador generalmente busca ofrecer soluciones de acuerdo a su visión tecnócrata, desconectadas de las posibilidades de éxito de tales soluciones, y las cuales atacan síntomas de problemas, sin preocuparse por entender de una manera más esencial o trascendente la problemática sentida por la comunidad, para así abrir la posibilidad de ofrecer soluciones más fundamentales. Cabe destacar que esta forma de planificar es característica de los países latinoamericanos (de su sociedad occidentalizada), de la cual no escapa Venezuela.

En esta manera de planificar se carece de referencias reales sobre las situaciones de interés, por lo cual se dificulta tanto el entendimiento de éstas como la generación de propuestas para abordarlas. En este sentido, es fundamental para el proceso de planificación la consideración de las comunidades y demás actores que viven las situaciones de interés, pues a partir de las interpretaciones de estos actores sobre estas situaciones es que se posibilita el dar cuenta del estado actual de tales situaciones. Estas interpretaciones son consecuencia de la historia, que puede ser vista como una secuencia de situaciones, desarrolladas bajo un contexto cultural y en medio de un juego social que permitió el cambio de estas situaciones en el tiempo.

Considerando lo anterior, se propone una metodología en parte inspirada en la enseñanza de pensadores como Ortega y Gasset (1935), Matus (1978, 1980, 1982, 1985, 1987, 2000, 2006), Fuenmayor (2001) y Habermas (1968/1986). Siguiendo a estos autores, para mejorar el trabajo del planificador se requiere el estudio holístico-histórico-cultural de situaciones (o fenómenos) sociales, así como la consideración del juego social presente en estas situaciones, el cual se da como parte del juego de las diferentes interpretaciones presentes.

La metodología que se propone presenta matices de prácticas e ideas de los autores mencionados, a fin de sistematizar una metodología de aplicación medianamente sencilla orientada a facilitar la planificación colaborativa entre instituciones públicas y sectores sociales. Cabe destacar que prácticas como las descritas en el método de Planificación Estratégica Situacional (PES) (Matus, 2006), constituyen gran parte de la base teórica que fundamenta esta propuesta metodológica, dada la forma colaborativa para planificar acciones que se plantea en este método. En este sentido, es importante resaltar el concepto de situación sobre el cual se fundamenta el método PES, en el cual la situación se concibe como un momento de la realidad explicado por un actor que actúa sobre tal realidad (Matus, 1980). En base a esta noción la realidad representa al mismo tiempo muchas situaciones, tantas como actores actúen en ella. Por tanto, la explicación holística de una situación tendría que fundamentarse en la variedad interpretativa que provenga de las diferentes interpretaciones que se tengan sobre la situación de interés. La diversidad interpretativa se debe a factores como la posición que ocupan los

actores en el juego social, a la incertidumbre que se siente ante otros actores, y a los objetivos que se persiguen. En este sentido, es importante notar que las interpretaciones que se consideran relevantes para explicar una situación de interés deben provenir de los sectores o grupos sociales afectados por tal situación, pues estos grupos están conformados por personas con objetivos e incertidumbres semejantes, que ocupan posiciones similares en el juego social.

La propuesta metodológica se compone de un conjunto de procesos en los que se articula la planificación macro y la planificación micro en torno a situaciones de interés. Dicha articulación se plantea en función del trabajo colaborativo entre los actores planificadores que se encargan de elaborar y ejecutar un plan. Cabe destacar, tal como se planteó en párrafos anteriores, que en esta propuesta metodológica el grupo de actores planificadores está compuesto tanto por instituciones públicas como por sectores sociales afectados por las situaciones de interés que requieran planificación de acciones. A fin de definir las funciones específicas de estos actores se plantea una clasificación conforme a los siguientes roles:

- *Actor macro*: tienen como principal función guiar las acciones del plan, para lo cual ejerce acciones de coordinación, convocatoria y direccionamiento de los actores que participan en el proceso general de planificación. Por ejemplo, un Ministerio podría tomar el rol de actor macro.
- *Actor micro*: tiene como funciones principales participar en la explicación situacional de interés y en la planificación y ejecución de proyectos a nivel operativo que permitan materializar las políticas direccionales del plan. Por ejemplo, una institución adscrita a un Ministerio podría tomar el rol de actor micro.
- *Actor en situación*: en este rol se ubican los sectores sociales afectados por una situación de interés. Los sectores sociales son distintos entre sí, pues cada uno ocupa una posición distinta en el juego social donde se da la situación de interés, y cada uno tiene objetivos e incertidumbres distintas respecto a dicha situación. Por ejemplo, una comunidad podría tomar el rol de actor en situación.

La función principal de este rol radica entonces en la de plantear interpretaciones sobre la situación de interés, que abarcan desde interpretaciones respecto a como se ven afectados estos sectores por los problemas que caracterizan tal situación, hasta interpretaciones respecto a posibles formas de solucionar estos problemas.

- *Actor decisor*: en este rol se ubican los directivos de la organización, los cuales tienen como función principal, en términos de la planificación, tomar decisiones respecto a la modificación y ejecución del plan. Es recomendable que este actor esté presente en el desarrollo de todos, o por lo menos de la mayoría de los procesos que conllevan al plan, pues su intervención permite validar el resultado y la orientación de la planificación. Por ejemplo, un Ministro o un Presidente de una institución adscrita a un Ministerio podría tomar el rol de actor decisor.
- *Actor de seguimiento de indicadores*: la función de este rol es la de definir, formular, medir y evaluar los indicadores del plan. De igual manera debe generar los reportes necesarios a fin de informar a las diversas instancias sobre el estatus de la planificación.

- Actor de apoyo: tiene la función de orientar a los actores planificadores en temas de interés para el estudio de la situación sobre la cual se requiera planificar acciones. Los actores de apoyo deben tener las siguientes cualidades:
 - Conocimiento en políticas de Estado.
 - Practicantes virtuosos¹ en el área de planificación y en áreas tecnológicas que puedan contribuir al estudio de tal situación, así como en la generación de propuestas para alcanzar cambios esperados en ésta.
 - Otros conocimientos que puedan apoyar en el estudio de la situación de interés.

Es importante destacar que un mismo actor pudiera ejercer varios roles en la planificación de acciones, por ejemplo, un actor macro pudiera a su vez ejercer el rol de actor en situación.

A continuación se presenta una breve descripción de los procesos que componen la metodología:

- Explicación Situacional.
- Definición de las Políticas Direccionales del Plan.
- Definición de Proyectos Operativos.
- Seguimiento y Control del Plan.

La Explicación Situacional constituye el proceso más importante de la planificación, pues éste tiene como finalidad conocer y entender en el tiempo y en base a distintas interpretaciones la situación actual de interés, así como definir la situación ideal y la situación objetivo que guiará las acciones del plan. Para llevar a cabo este proceso se requiere la articulación entre los actores planificadores que representan cada uno de los roles indicados anteriormente.

La Definición de Políticas Direccionales del Plan representa el proceso en el cual se definen los lineamientos o políticas que deben orientar los proyectos que se requieren para alcanzar la situación objetivo de un plan, en base a los cuales se deben erradicar las causas críticas de la situación de interés, o disminuir los efectos que éstas produzcan sobre tal situación. En este proceso participan actores macro, actores micro, actores decisores, actores de apoyo y actores de seguimiento de indicadores.

En la Definición de Proyectos Operativos se definen los proyectos y acciones específicas que permitan alcanzar la situación objetivo del plan y que permitan concretar las políticas definidas para el mismo. En este proceso participan actores micro, actores de apoyo, actores decisores y actores en situación.

En el proceso de Seguimiento y Control del Plan se definen, formulan y miden los indicadores requeridos para llevar el seguimiento y control de las políticas, proyectos y acciones específicas que componen el plan. En este proceso participan actores macro, actores micro, actores en situación, actores de seguimiento de indicadores y actores decisores.

A continuación, en la Figura 1 se representan gráficamente los procesos de la metodología con la

¹ La práctica virtuosa puede definirse como una actividad humana cooperativa, socialmente establecida, en la se ejercitan cualidades adquiridas que permiten producir bienes de calidad y apreciar la excelencia de los mismos (Fuenmayor, 2007). El fin de las prácticas virtuosas es mejorar continuamente la excelencia de los bienes que ellas se producen.

finalidad de mostrar la relación entre éstos y la articulación entre los niveles de planificación: estratégico, táctico y operativo.

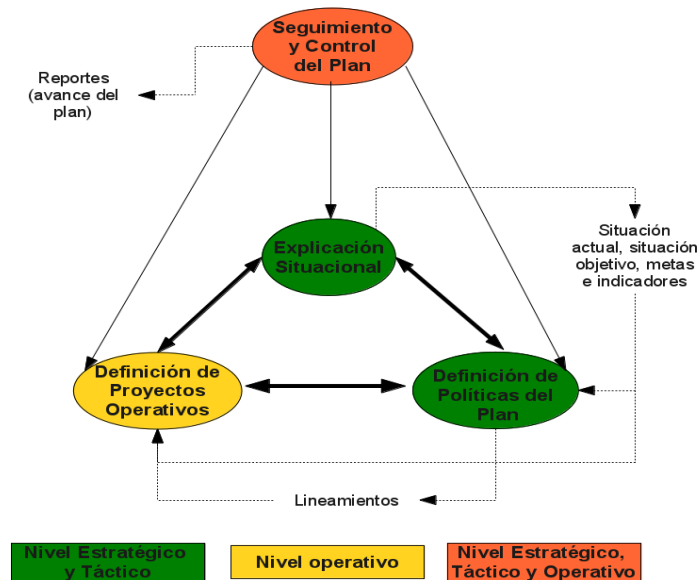


Figura 1: Relación entre los procesos de la metodología

En la Figura 1 se muestra como se relacionan los procesos planteados para la metodología, dando cuerpo y sentido a una forma de planificación colaborativa en la cual se combinan los niveles estratégico, táctico y operativo. En este sentido, por ejemplo, podemos ver los procesos de Explicación Situacional y Definición de Políticas Direccionales del Plan resaltados en color verde, con lo cual se quiere indicar que las actividades que constituyen estos procesos se corresponden con actividades de planificación en los niveles estratégico y táctico, las cuales son llevadas a acabo de manera colaborativa entre actores planificadores.

La forma en la que se presentan los procesos en la Figura 1, indicando flechas de relación entre procesos, tiene como propósito mostrar la interacción permanente de dichos procesos cuando se lleva a cabo la planificación situacional. Esta interacción se efectúa cuando, por ejemplo, situados en un proceso específico, se llevan acabo actividades correspondientes a otros procesos, tal como ocurre en el caso de proceso de Definición de Proyectos Operativos, del cual se puede pasar al proceso de Explicación Situacional si se requiriese incluir en dicha explicación aspectos no considerados en la misma, los cuales pueden ser observados durante la Definición de Proyectos Operativos.

En la Figura 1 también se pueden observar las relaciones entre procesos en función de la información gestionada en estos procesos. Por ejemplo, en el proceso de Explicación Situacional se define la situación ideal y la situación objetivo, las cuales se requiere como insumo en el proceso de Definición

de Políticas Direccionales del Plan.

El Proceso de Seguimiento y Control del Plan, tal como se muestra en la Figura 1 es transversal a los otros tres procesos mostrados, puesto que en éstos se llevan a cabo actividades respectivas al seguimiento y control del plan.

Es importante mencionar que no hay una secuencia rígida entre los procesos de Explicación Situacional, Definición de Políticas Direccionales del Plan y Definición de Proyectos Operativos mostrados en la Figura 1, dado que serán factores como la urgencia en la cual se encuentren los actores planificadores respecto a la necesidad de plantear políticas o proyectos operativos, o la experiencia del planificador, entre otros, lo que marcará el proceso por el cual se inicie la planificación. Por ejemplo, si se requiere un plan urgente para abordar una situación particular y no se dispone del tiempo requerido para explicar la situación actual y la situación objetivo, seguramente se partirá elaborando el plan desde el proceso de Definición de Políticas Direccionales del Plan o desde el proceso de Definición de Proyectos Operativos. En general, considerando la interacción constante entre los procesos de la metodología cuando se está situado en uno de estos procesos, se estará llevando a cabo al mismo tiempo algunas actividades de otros procesos.

En caso de que se disponga del tiempo requerido para llevar a cabo formalmente todos los procesos de la metodología, se recomienda que la planificación de acciones siga la siguiente secuencia: Explicación Situacional, Definición de Políticas Direccionales del Plan y Definición de Proyectos Operativos, teniendo en cuenta que el Seguimiento y Control del Plan es transversal a los tres procesos indicados.

1. Explicación Situacional

Este proceso consiste en la explicación del estado actual (situación actual), objetivo (situación objetivo) e ideal (situación ideal) de la situación de interés que requiera planificación de acciones. La explicación de estos tres estados de una situación se denomina explicación situacional. Esta explicación se realiza en base a las diferentes interpretaciones que tienen los actores planificadores sobre dicha situación.

Para plantear la explicación situacional en base a las interpretaciones de los actores planificadores se proponen dos etapas explicativas. Estas etapas se describen a continuación.

1.1. Primera Etapa de la Explicación Situacional

En esta etapa cada actor micro debe plantear para la situación de interés una explicación situacional de la misma en base a la interpretación que tengan sobre esta situación, la cual debe ser propuesta en términos de:

- Signos aparentes de problemas presentes en la situación actual, es decir, hechos verificables que manifiestan a una situación como problemática; causas que han originado los signos aparentes de dichos problemas. Esta explicación constituye la situación actual.
- Cambios en la situación actual que puedan ser alcanzados en función del plan que se pretende construir. Esta explicación constituye la situación objetivo.
- Cambios ideales que se aspiran y que podrán ser alcanzados como resultados de varios planes

consecutivos en el tiempo. Esta explicación constituye la situación ideal.

La explicación situacional debe plantearse de forma holística, de manera que permita conocer y entender las causas principales que ocasionan los problemas presentes en la situación actual. En este sentido, se recomienda a los actores micro que al momento de plantear sus explicaciones situacionales, consideren las interpretaciones que sobre la situación de interés pueden tener los actores de apoyo que lleven a cabo prácticas virtuosas en el área de planificación y en áreas tecnológicas que puedan contribuir al estudio de tal situación, así como en la generación de propuestas para alcanzar cambios esperados en ésta.

Cabe destacar que los actores micro deben tener ciertas capacidades requeridas para plantear sus interpretaciones sobre la situación de interés, de forma que estas explicaciones sean coherentes con la realidad, y por tanto, para generar un plan que permita aminorar o solucionar los problemas presentes en la situación. Estas capacidades se mencionan a continuación:

- Capacidad para el análisis histórico-cultural de los hechos que dan paso a una situación determinada. Con esta capacidad de análisis se busca el poder explicar y dar sentido a una situación en función tanto de los hechos pasados que han facilitado el estado actual de la misma, como de la forma de vida o costumbres (cultura) que han posibilitado los diferentes estados por los cuales a transitado la situación.
- Capacidad crítica y reflexiva que permita el estudio de situaciones de forma holística.
- Conocimiento de planes y políticas nacionales en función de los cuales se deba enrumbar el plan.
- Dominio en áreas de conocimiento que puedan ser aplicadas tanto para el estudio de situaciones como para la búsqueda de posibles soluciones a los problemas presentes en estas situaciones.

Una vez que los actores micro planteen sus interpretaciones sobre la situación, el actor macro debe elaborar una versión preliminar sobre la explicación de la situación de interés, en la cual tome en cuenta su interpretación sobre dicha situación y las interpretaciones que los actores micro planteen sobre la misma. Esta versión preliminar debe ser propuesta en base a los mismos términos que los actores micro plantean su interpretación sobre la situación de interés, es decir, en base a signos aparentes de problemas presentes en la situación actual, causas que han originado los signos aparentes de dichos problemas y cambios esperados e ideales que se aspiran en la situación actual.

1.2. Segunda Etapa de la Explicación Situacional

En la segunda etapa los actores macro y los actores micro deben validar que la versión preliminar de la explicación situacional, planteada en la primera etapa, tenga coherencia con las interpretaciones sobre la situación de interés que puedan tener los actores en situación.

La validación que se propone requiere de distintos tipos de consulta, orientados según los intereses y objetivos de los actores en situación que conforman distintos sectores sociales. Ello se plantea con la finalidad de evitar realizar una consulta general para los sectores sociales, en la cual no todos los actores en situación se encuentren motivados a responder la consulta, ya sea porque no entienden el lenguaje utilizado en ésta, o, porque no ven la relevancia de la consulta conforme sus objetivos e

intereses (dados los problemas y necesidades que tienen respecto a la situación de interés). En este sentido, es importante clasificar los actores en situación a consultar en diferentes sectores sociales, donde cada sector se encuentre integrado por personas que tengan posiciones semejantes en el juego social donde se da la situación de interés, y que tengan objetivos e incertidumbres similares.

La clasificación de los actores en situación en sectores sociales facilita la definición de medios de consulta para conocer las interpretaciones que éstos puedan tener sobre la situación de interés. Los medios de consulta que se utilicen deben ser mecanismos sencillos que faciliten la recopilación de las interpretaciones de interés. Entre los medios de consulta que podrían utilizarse se encuentran: cuestionarios, entrevistas, encuestas, simulaciones, juegos de roles, observaciones de la dinámica de los actores, revisión de experiencias previas, foros de discusión, entre otros. Los medios de consulta que se empleen deben permitir corroborar la información que suministren los actores en situación a través de documentos, evidencias, estadísticas, observación del comportamiento de los actores involucrados, registros, testimonios, etc.

La información a consultar debe estar orientada a identificar las interpretaciones de los actores en situación respecto a: signos aparentes de problemas presentes en la situación actual, causas que han originado estos problemas, posibles formas de solución y cambios esperados e ideales que se aspiran respecto a la situación actual. Adicionalmente, se recomienda identificar interpretaciones sobre planes y/o políticas públicas que el Estado ponga en práctica para abordar problemas relacionados a la situación de interés.

Una vez culminadas las consultas los actores macro debe procederse al estudio de la información obtenida, a fin de plantear una versión estable de la explicación de la situación de interés en base a esta información. Esta explicación puede ser planteada de varias formas. En la Planificación Estratégica Situacional propuesta por Matus (1982, 2006) se utiliza el Flujograma Situacional como herramienta para explicar una situación de interés. Esta herramienta permite una explicación holística de una situación, a través de un modelo gráfico sistémico causal en el que se reflejan las causas de una situación, los problemas más evidentes de ésta, y las relaciones entre causas y entre causas y problemas.

A pesar de la utilidad del modelo gráfico que se presenta en el Flujograma Situacional es importante hacer notar que éste no es una herramienta práctica para la explicación de situaciones derivadas por numerosas causas relacionadas entre sí, pues la construcción de flujogramas de numerosas causas, así como los análisis posteriores que se deben realizar sobre éstos resultan poco prácticos.

Considerando lo planteado en el párrafo anterior se propone en las secciones siguientes un conjunto de formatos sencillos y prácticos para explicar una situación respectiva en términos de: situación actual, situación objetivo y situación ideal. En estos formatos se considera la información que se refleja en el flujograma situacional, dada la importancia que tiene dicha información para la comprensión holística de una situación de interés.

1.2.1. Explicación de la Situación Actual

En las Tablas 1, 2 y 3 se presentan los formatos propuestos para explicar una situación actual.

Símbolo/Descriptor	Descriptor
d_1	
d_2	
.	
.	
.	
d_n	

Tabla 1: Descriptores de la situación actual

En la Tabla 1 se indican cada uno de los descriptores de la situación actual, es decir, cada uno de los problemas o hechos verificables que manifiestan a la situación actual como problemática. A cada descriptor se le asocia un símbolo d_i , con i desde uno (1) hasta el número total de descriptores de la situación.

Descriptor	Causas
d_1	
d_2	
.	
.	
.	
d_n	

Tabla 2: Causas que originan la situación actual

En la Tabla 2 se indican las causas que originan cada uno de los descriptores mostrados en la Tabla 1. A cada causa indicada se le asocia el símbolo C_i , con “ i ” desde uno (1) hasta el número total de causas descritas.

Símbolo/Causa	Causa	Tipo de causa	Nivel de control
---------------	-------	---------------	------------------

Tabla 3: Clasificación de las causas

En la Tabla 3 se presenta:

- En la columna Símbolo/Causa se asocia el símbolo C_i a cada causa indicada, con “i” desde uno (1) hasta el número total de causas.
- En la columna Causa se indican las causas descritas en la Tabla 2.
- En la columna Tipo de causa se indica el tipo de causa a la que corresponde cada una de las causas identificadas. La clasificación de las causas se plantea según los tipos de causas propuestos por Matus (1982) en el Flujograma Situacional: flujos, acumulaciones y reglas.

Las causas tipo flujos representan las causas más obvias y superficiales que originan hechos verificables que manifiestan a una situación como problemática. Estas causas pueden comprender aspectos políticos, económicos, ideológicos-culturales, entre otros aspectos característicos de hombres en sociedad.

Las causas tipo acumulaciones representan las capacidades o incapacidades de los actores relacionados a la situación de interés (actores en situación, instituciones públicas, entre otros), en función de las cuales se pueden producir causas del tipo flujos. Este tipo de causas pueden ser de tipo político, económico, organizativo o cognitivo, entre otras.

Las causas tipo reglas representan el espacio limitado que determina la variedad de lo posible en la situación, es decir, este tipo de causas están referidas a las normas, costumbres, cultura y leyes que condicionan lo que puede ocurrir en una situación. Este tipo de causas puede ser de tipo económico, político, social y jurídico.

Para ilustrar la identificación de tipos de causas se muestra el siguiente ejemplo:

Supongamos como situación problemática la siguiente: Deterioro de la vialidad interurbana en el Estado Orinoco (Zambrano, 2001). Para esta situación se tienen las siguientes causas con sus respectivas clasificaciones:

1. Incumplimiento de la Ley Orgánica de Contrataciones.
2. No existe normativa legal para la construcción, mantenimiento y preservación de la vialidad.
3. Deficiente fiscalización de obras viales.
4. Falta de control de la utilización de materiales.
5. Roturas del pavimento debido a terceros.
6. Utilización de materiales de baja calidad en la vialidad.

Las causas 1 y 2 corresponden a causas tipo reglas. Las causas 3 y 4 corresponden a

causas tipo acumulaciones. Las causas 5 y 6 corresponden a causas tipo flujos.

- En la columna Nivel de control se indica el grado de control que tienen los actores planificadores sobre las causas que se indican para una situación. Los niveles de control son: a) Bajo control absoluto de los actores planificadores, en este nivel se encuentran las causas que controlan los actores planificadores; b) Bajo el control compartido con otros actores, en este nivel se encuentran las causas que no son del control absoluto de los actores planificadores, es decir, aquellas causas en la cuales hay un control compartido entre los actores planificadores y otros actores que no participan directamente en la planificación; c) Fuera del control de actor, en este nivel se encuentran las causas que influyen sobre la situación actual pero que están totalmente fuera del control de los actores planificadores.

Para la toma de decisiones respecto a las políticas direccionales o proyectos operativos de una plan es fundamental actualizar la explicación de la situación actual, una vez que ocurran cambios en la misma, ya sean producidos por la ejecución de proyectos operativos del plan o por la ocurrencia de eventos no considerados en el plan. De esta actualización depende en gran parte el éxito que pueda tener un plan.

1.2.1.1 Identificación de Causas Críticas

Considerando que el número de causas que se identifican para una situación actual de interés, por lo general, puede ser considerable y, teniendo en cuenta las limitaciones de recursos, tiempo, capacidades y organización de los actores planificadores, resulta complicado e inviable actuar sobre todas las causas descritas. Por tanto, el plan debe ser diseñado sólo para abordar aquellas causas que se consideren críticas en la determinación de la situación actual, pues éstas son las que principalmente ocasionan los problemas indicados en los descriptores de la situación actual. La identificación de estas causas críticas debe ser llevada a cabo por los actores macro y los actores micro.

Una causa puede considerarse como crítica si es un centro práctico de acción para el plan. Una causa puede considerarse como centro práctico de acción si ésta ocasiona otras causas de la situación y ella a su vez no es generada por otras causas (Matus, 2006). Para determinar las causas críticas que originan una situación se recomienda utilizar la matriz de interrelación sistémica. A continuación se presentan los pasos requeridos para construir esta matriz, utilizando el siguiente ejemplo para ilustrar dichos pasos: Supongamos que tenemos como situación problemática el “Deterioro de la viabilidad interurbana del Estado Mérida”, para la cual se han identificado las siguientes causas: a) Servicios básicos de infraestructura deficientes (Causa 1); b) Deterioro del sistema de acueductos, cloacas y drenajes (Causa 2); y c) Crecimiento anárquico de la ciudad (Causa 3).

- Primer paso: se construye una matriz cruzada con las causas identificadas para la situación de interés. En la Tabla 5 se indica un formato ejemplo de esta matriz basado en el ejemplo que se está utilizando:

	Causas Derivadas (Eje X)
--	---------------------------------

Causas Productoras (Eje Y)	Servicios básicos de infraestructura deficientes (Causa 1)	Deterioro del sistema de acueductos, cloacas y drenajes (Causa 2)	Crecimiento anárquico de la ciudad (Causa 3)
Servicios básicos de infraestructura deficientes (Causa 1)	-		
Deterioro del sistema de acueductos, cloacas y drenajes (Causa 2)		-	
Crecimiento anárquico de la ciudad (Causa 3)			-

Tabla 5. Ejemplo de una matriz de interrelación sistémica (1)

Las causas productoras representan las causas de las cuales se derivan otras. Las causas derivadas son aquellas que son producidas por otras causas.

En la Tabla 5 se coloca un guión (-) para descartar la relación de una causa con ella misma, dado que una causa no puede producirse a si misma.

- Segunda paso: por cada pareja de causas (en el plano Y y X) se realiza la siguiente pregunta: ¿La causa Y_i es productora de la causa X_i ? Si la causa Y_i produce en algún grado la causa X_i , se coloca un uno (1) en la tabla para representar la relación de causalidad entre ambas causas. Si la causa Y_i no produce en algún grado la causa X_i se coloca un cero (0) en la tabla para indicar que no existe relación de causalidad entre ambas causas.

A continuación se muestra un formato para el registro de causalidad entre causas, basado en el ejemplo que se está utilizando:

Causas Productoras (Eje Y)	Causas Derivadas (Eje X)		
	Servicios básicos de infraestructura deficientes (Causa 1)	Deterioro del sistema de acueductos, cloacas y drenajes (Causa 2)	Crecimiento anárquico de la ciudad (Causa 3)
Servicios básicos de infraestructura deficientes (Causa 1)	-	0	0
Deterioro del sistema de acueductos, cloacas y drenajes (Causa 2)	1	-	0

Crecimiento anárquico de la ciudad (Causa 3)	1	0	-
--	---	---	---

Tabla 6. Ejemplo de una matriz de interrelación sistémica (2)

- Tercer paso: se calcula la suma total de los valores asignados a cada causa productora (Σ por fila) y la suma total de los valores asignados a cada causa derivada (Σ por columna). Luego se calcula la Σ total por columnas y la Σ total por filas, ambas sumatorias deben ser iguales. En la Tabla 7 se presenta un formato para estos cálculos, basado en el ejemplo que se está utilizando:

Causas Productoras (Eje Y)	Causas Derivadas (Eje X)			Σ filas
	Servicios básicos de infraestructura deficientes (Causa 1)	Deterioro del sistema de acueductos, cloacas y drenajes (Causa 2)	Crecimiento anárquico de la ciudad (Causa 3)	
Servicios básicos de infraestructura deficientes (Causa 1)	-	0	0	0
Deterioro del sistema de acueductos, cloacas y drenajes (Causa 2)	1	-	0	1
Crecimiento anárquico de la ciudad (Causa 3)	1	0	-	1
Σ columnas	2	0	0	
Σ total por filas				2
Σ total por columnas				2

Tabla 7. Ejemplo de una matriz de interrelación sistémica (3)

- Cuarto paso: se calcula el promedio aritmético de las causas productoras y el promedio aritmético de las causas derivadas. Ambos promedios deben ser iguales. El promedio aritmético de las causas productoras se obtiene dividiendo el valor de la Σ total por filas entre el número de causas productoras. De igual manera se calcula el promedio aritmético de las causas derivadas, pero utilizando la Σ total por columnas y el número de causas derivadas.

En el ejemplo utilizado en la Tabla 7 el promedio aritmético para causas productoras y para

causas derivadas es el siguiente: $2/3 = 0,7$.

- Quinto paso: selección de las causas críticas. Una causa es crítica si: a) como causa productora tiene un valor total \geq promedio aritmético calculado, y como causa derivada tiene un valor total \leq promedio aritmético calculado; o b) como causa productora tiene un valor total \geq cero (0), y como causa derivada tiene un valor total = cero (0).

A continuación se muestra este paso ilustrándolo en base al ejemplo presentado en la Tabla 7:

De acuerdo a los criterios “a” y “b” planteados en el ítem anterior las causas críticas del ejemplo utilizado corresponden a: Causa 2 y Causa 3.

Para los casos en que se identifiquen numerosas causas críticas que no puedan ser abordadas en su totalidad en el plan, dada las limitaciones de tiempo, recursos, capacidades y organización, los actores macro y los actores micro deben tomar la decisión de cuáles de las causas críticas identificadas se abordaran en el plan, tomando como base para esta decisión el impacto que éstas causas tengan sobre los descriptores de la situación actual.

Dado que las causas críticas son la base en función de las cuales se plantean y llevan a cabo los proyectos del plan, y por tanto, la base para efectuar el seguimiento y control de estos proyectos, es necesario tener una información sistematizada de las mismas. Para ello se propone el siguiente formato.

Causa crítica:	
Descriptores	Metas
Sectores sociales afectados:	
Posibles formas de solución a los hechos problemáticos planteados en los descriptores de la causa:	
Palabras claves relacionadas a la causa crítica:	

Tabla 8. Descripción de una causa crítica

A continuación se describen cada uno de los campos de la Tabla 8:

- Causa crítica:* en este campo se indica la causa crítica que será descrita.
- Descriptores:* en este campo se explica a detalle la causa crítica, a fin de comprender la magnitud de la misma, pues se tiende a indicar las causas que originan una situación de manera general sin especificar a detalle los elementos que las componen. Se recomienda que se realice,

de ser posible, una especificación cuantitativa de la causa. Para ilustrar la forma en la cual se plantea especificar una causa presentamos el siguiente ejemplo:

Supongamos como causa del deterioro de la viabilidad del estado Orinoco la siguiente: Deterioro del pavimento por razones de tiempo, clima y uso. A esta causa se le podrían asociar los siguientes descriptores:

- 50 % de las vías asfaltadas tiene más de 20 años de construidas y más de 8 años sin haberles realizado ningún tipo de mantenimiento.
- 50 % de las actividades mineras y petroleras utilizan continuamente las vías del estado.
- *Metas*: en este campo se indican las metas que se aspiran alcanzar en función de lograr cambios que puedan disminuir los efectos que genera una causa crítica o erradicar dicha causa. Estas metas deben poder ser alcanzadas en el período de tiempo que disponen los actores planificadores para que el plan logre los cambios respectivos en la situación actual.

Las metas representan un factor clave para el proceso de Seguimiento y Control del Plan, pues éstas permiten monitorizar los cambios que se logren en la situación, respecto a la causa crítica de interés, una vez ejecutado el proyecto del plan con el cual se aborda dicha causa. Por esta razón se debe tratar, en la medida de lo posible, establecer metas cuantitativas.

Para la definición de las metas se debe tomar en cuenta los cambios esperados para la situación de interés planteados por los actores en situación, así como los cambios esperados planteados en la versión preliminar de la explicación situacional.

- *Sectores sociales afectados por la causa*: en este campo se indican los sectores en los que están conformados los actores que se ven afectados por la causa crítica.
- *Posibles formas de solución a los hechos problemáticos planteados en los descriptores de la causa*: en este campo se indican las posibles formas de solución propuestas por los actores en situación respecto a las formas en que se podría solucionar los problemas que se derivan de la causa crítica respectiva.
- *Palabras claves relacionadas a la causa*: en este campo se colocan algunas palabras que se consideren claves en la descripción de la causa, las cuales pudieran ser utilizadas en términos de un sistema computacional para realizar operaciones de búsqueda de información respecto a las causas.

1.2.2 Definición de la Situación Ideal

La situación ideal representa para un plan un objetivo ideal, puesto que en ella se debe aspirar a alcanzar cambios trascendentes en la situación actual que no son posibles de realizar en el horizonte de tiempo de acción de un plan (Matus, 1980). Estos cambios trascendentes, por lo general, se deben a causas relacionadas a factores culturales, por lo cual para lograr tales cambios se requieren reformas en términos de modos de vida o costumbres, las cuales sólo pueden ser realizables en función de varios planes consecutivos en el tiempo, orientados a lograr cambios culturales en la sociedad.

La situación ideal será posible como resultado de cambios trascendentes y escalonados en la situación

de interés, lo cual significa la planificación y ejecución de planes escalonados en el tiempo. En este sentido, la situación ideal representa el eje orientador de las situaciones objetivas de los planes que se construyan y ejecuten en función de una determinada situación de interés, por tanto, representa también un eje orientador de los proyectos direccionales y los proyectos operativos de dichos planes.

Es importante destacar que debe tenerse sumo cuidado al momento de definir la situación ideal, puesto que es común aspirar a cambios trascendentes sucedidos en países conocidos como desarrollados, en torno a situaciones aparentemente similares a la situación de interés. De definirse así la situación ideal ésta resultará una situación imitada, y muy probablemente dichos cambios no podrán alcanzarse, pues el contexto histórico-cultural en el cual estos cambios se han enmarcado es distinto al contexto histórico-cultural en el cual se da la situación actual de interés (Matus, 1978).

Considerando lo planteado en los dos (2) párrafos anteriores Matus (1978) plantea como requisitos para la definición de una situación ideal los siguientes:

- La situación ideal debe reflejar las aspiraciones de sectores sociales representativos, y, a su vez debe responder a problemas verdaderos y trascendentes para tales sectores.
- Las aspiraciones que se planteen en la situación ideal no deben restringirse por las limitaciones de recursos, capacidades y organización de los actores planificadores (Matus, 1978), puesto que la planificación estratégica situacional se caracteriza por la construcción de viabilidad a proyectos que no puedan desarrollarse en circunstancias puntuales. Sin embargo, hay que tener cuidado de no plantear situaciones ideales utópicas, para las que sea imposible la construcción de viabilidad a los proyectos por medio de los cuales éstas podrían alcanzarse.
- La situación ideal debe ser descrita en términos de un proyecto social que busque alcanzar cambios trascendentes en la situación de interés, por tanto, debe servir de orientación para la definición de la situación objetivo del plan, así como para la definición de las políticas direccionales y los proyectos operativos de éste (Matus, 1978).
- Dado que la situación ideal tiene una función orientadora ésta no debe ser planteada en términos de las metas de un plan.

La situación ideal debe ser descrita por los actores macro tomando como base para ello los cambios ideales planteados por los actores en situación y por los actores micro.

1.2.3 Definición de la Situación Objetivo

La situación objetivo corresponde a los propósitos posibles y alcanzables en el período de tiempo del cual dispongan los actores planificadores para lograr cambios en la situación actual en función de un plan específico (Matus, 1980), es decir, para lograr erradicar las causas críticas que ocasionan tal situación o para disminuir los efectos de éstas. Por tanto, el conjunto de metas que se definen para las causas críticas seleccionadas representan la situación objetivo del plan.

La situación objetivo constituye la guía de la acción práctica del plan, es decir, sirve de orientadora en la definición de las políticas, los proyectos operativos y las acciones específicas del plan.

2. Definición de Políticas Direccionales del Plan

Una vez se tenga la explicación de la situación de interés es necesario que el actor macro junto con actores micro, actores decisores y actores de apoyo definan las políticas del plan, las cuales tienen como objetivo servir de eje orientador para la definición de los proyectos que se requieran a fin de abordar las causas críticas o problemas que ocasionan la situación de interés para el plan.

El proceso de *elaboración* de políticas contempla tres etapas (<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>):

- Formulación.
- Implementación.
- Evaluación.

En la etapa de formulación se definen las políticas a implementar para lograr los cambios esperados en la situación de interés que requiera planificación de acciones. Esta formulación incluye tres actividades básicas: 1) el estudio de la situación de interés para el plan a fin de identificar los problemas o causas críticas que ocasionan tal situación; 2) el establecimiento de los objetivos del plan en función de erradicar las causas críticas que originan la situación de interés; 3) la definición de las políticas del plan en función de los objetivos del mismo. Las dos primeras actividades para la formulación de políticas se encuentran contempladas en la sección 1 correspondiente al proceso de Explicación Situacional, mientras que la tercera actividad se encuentra plasmada en la sección 2 correspondiente al proceso de Definición de Políticas Direccionales.

La etapa de implementación incluye actividades para la definición y ejecución de proyectos que permitan concretar las políticas del plan, los cuales se llevan a cabo a fin de abordar las causas críticas que ocasionan la situación de interés. Las actividades que componen esta etapa están plasmadas en la sección 3 correspondiente al proceso de Definición de Proyectos Operativos.

La etapa de evaluación de políticas incluye actividades de seguimiento y control de las mismas. El seguimiento se realiza a fin de identificar el impacto ocasionado por estas políticas en la situación de interés para el plan, el cual se determina en base al impacto que ocasionan los proyectos ejecutados para materializar dichas políticas sobre las causas críticas de la situación de interés. Las actividades que componen esta etapa se encuentran plasmadas en las secciones 2.5 y 3.5 correspondientes a las actividades de Seguimiento, Control y Evaluación planteadas para políticas direccionales y proyectos operativos respectivamente.

A continuación en las secciones 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4 se plantea el conjunto de actividades propuesta para el proceso de Definición de Políticas Direccionales del Plan, mientras que en la sección 2.5 se plantean las actividades propuestas para el seguimiento, control y evaluación de estas políticas.

2.1 Planteamiento de Posibles Políticas Direccionales del Plan

Una vez identificadas las causas críticas de la situación de interés y determinada la situación objetivo del plan, se procede al planteamiento de las posibles políticas que permitan alcanzar dichos objetivos, a fin de erradicar las causas críticas o aminorar los efectos de éstas.

Cada posible política debe abordar por lo menos una causa crítica, con lo cual se busca enmarcar cada política dentro de un contexto específico (causa crítica) en el cual la misma tenga sentido. Esta forma de plantear las posibles políticas permite realizar un seguimiento efectivo de las mismas, puesto que facilita el establecimiento de indicadores que permitan evaluar el impacto de estas políticas en la situación de interés.

Para el planteamiento de posibles políticas se recomienda tomar en cuenta:

- La situación ideal del plan que sirve como eje orientador de las políticas y proyectos del plan.
- Las necesidades existentes en torno a las causas críticas de la situación de interés. Para plantear necesidades acordes a la magnitud y complejidad de las causas críticas se recomienda tomar en cuenta para tales planteamientos los descriptores de estas causas (ver Tabla 8).
- Las propuestas sobre posibles formas de solución planteadas para las causas críticas (ver Tabla 8).
- La clasificación de las causas críticas en reglas, acumulaciones y flujos. Esta clasificación es determinante para la definición de posibles políticas, dado que la complejidad de éstas dependerá del tipo de causa a la que corresponda la causa (o las causas) crítica para la cual se planteen dichas políticas. A continuación se explica el por qué de este planteamiento.

Si una causa crítica se clasifica como un flujo, la solución para erradicar la causa o disminuir los efectos que ésta produce luce sencilla, puesto que para ello bastaría plantear posibles políticas orientadas a la utilización de capacidades en términos políticos, económicos, organizativos o cognitivos de que dispongan los actores planificadores (Matus, 1982, 2006). Si una causa crítica se clasifica como una acumulación, la solución para erradicar la causa o disminuir los efectos que ésta produce requeriría de posibles políticas orientadas a mejorar ciertas capacidades de los actores planificadores (Matus, 1982, 2006). Si en cambio, una causa crítica se clasifica como una regla, la solución para erradicar la causa o disminuir los efectos que ésta produce resulta compleja, puesto que ello implicaría plantear posibles políticas orientadas a reformar o cambiar las reglas que regulan y limitan la situación, lo cual puede afectar intereses muy consolidados en la sociedad, creando graves conflictos (Matus, 1982, 2006).

Por lo general, las causas críticas de una situación corresponde a causas tipo acumulaciones o tipo reglas. Estos tipos de causas requieren de políticas que cambien los flujos que se derivan de éstas, pues solo así se podrán generar hechos que permitan generar acumulaciones y reglas que permitirán erradicar estas causas o disminuir sus efectos.

- La definición de las posibles políticas no puede estar limitada por las condiciones actuales presentes en la situación de interés, como por ejemplo, por fenómenos característicos de la situación de interés, por recursos y capacidades actuales de los actores planificadores, entre otros. Es importante tener en cuenta esta recomendación al momento de plantear las posibles políticas, dado que por lo general, se tiende a definir como políticas de un plan solo aquellas que sean viables en las condiciones actuales de la situación de interés y en las condiciones actuales de los actores planificadores.

- Las posibles políticas que se planteen deben estar orientadas, en la medida de lo posible, al logro de las políticas definidas en otros planes de mayor jerarquía o cobertura a los cuales deba estar subordinado el plan que se elabora (incluyendo como el último plan de mayor cobertura el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social).

Considerando lo planteado se presenta en la Tabla 9 un formato para el planteamiento de posibles políticas de un plan.

Posible política	Necesidad	Objetivos (general y específicos)	Áreas de impacto	Requerimientos	Actores responsables de requerimientos	Grado de control de actores sobre requerimientos
•	•	•	•	•	•	
•	•	•	•	•	•	

Tabla 9. Planteamiento de posibles políticas direccionales

En la Tabla 9 se indica para cada posible política planteada: a) las necesidades que se abordan con las mismas, b) los objetivos general y específicos que se persiguen; c) los requerimientos necesarios para materializar estas políticas, los cuales pueden ser de tipo: político (requerimientos que tienen que ver con el apoyo y la toma de decisiones necesarias para ejecutar las posibles políticas), cognitivo (están referidos a los conocimientos y experiencias que son requeridos para desarrollar una posible política), tecnológico (están referidos a todas aquellas tecnologías blandas (metodologías, aplicaciones de software, etc.) y/o duras (hardware, maquinarias y/o equipos, etc.) necesarias para ejecutar las posibles políticas; d) los actores responsables de estos requerimientos; y e) el grado de control que tienen estos actores sobre los requerimientos indicados, el cual se representa por medio de porcentajes que resultan de un estimado que se establece en función del conocimiento que se tenga sobre los requerimientos que manejan estos actores.

2.2 Estudio de Viabilidad de Posibles Políticas

Una vez planteadas las posibles políticas es necesario estudiar la viabilidad de las mismas, a fin de determinar cuáles de éstas son inviables para proceder a definir acciones que permitan crear la viabilidad necesaria.

Para el caso de las posibles políticas el estudio de viabilidad se plantea en función de los requerimientos políticos, tecnológicos y cognitivos necesarios para materializar las mismas. En este sentido, una posible política puede clasificarse como inviable si no se tiene control sobre todos o parte de los requerimientos necesarios para materializar la misma.

La inviabilidad de una posible política puede ser superada a través de la definición de acciones para construcción de viabilidad, las cuales se diseñan a fin de controlar los requerimientos sobre los cuales no se tiene control al momento de realizar el estudio de viabilidad de las posibles políticas. Estas acciones constituyen movimientos que pueden ir desde acciones sencillas (como por ejemplo, convencer, distraer, etc.) para obtener apoyo requerido en la toma de decisión para la realización de posibles

políticas, hasta acciones específicas para obtener capacidades cognitivas o recursos tecnológicos requeridos para ejecutar posibles políticas.

En los casos en los cuales no se cuenta con el apoyo requerido para tomar decisiones necesarias en relación a la ejecución de posibles políticas se recomienda diseñar algunas de las acciones planteadas en la Planificación Estratégica Situacional (Matus, 2000) para ganar dicho apoyo:

- *Distracción*: su objetivo es distraer o confundir actores que no apoyen en la toma de decisiones requeridas en la ejecución de posibles políticas, con la finalidad de ejecutar éstas en el tiempo en el cual dichos actores se encuentran distraídos o confundidos, y por tanto, no ejerzan ninguna acción conflictiva.
- *Sorpresa*: su objetivo es sorprender a los actores que no apoyen la toma de decisiones necesarias para ejecutar posibles políticas, de manera que estos actores no se encuentren preparados para ejecutar acciones de conflicto.
- *Movilización popular*: su objetivo es generar presión sobre los actores que no apoyan la toma de decisiones necesarias para ejecutar posibles políticas, en base al apoyo de masas populares.
- *Comunicación*: su objetivo es difundir una posición respecto a una posible política, con lo cual se busca ganar apoyo en la toma de decisiones para la ejecución de esta posible política.
- *Intimidación*: su objetivo es amenazar, disuadir y/o anunciar un castigo sobre los actores que no apoyen la toma de decisiones para la ejecución de una posible política.

Las acciones para construir viabilidad tienen características particulares que las diferencian de políticas o proyectos operativos de un plan, algunas de las características más importantes se mencionan a continuación (Matus, 2000):

- Responden a necesidades coyunturales que ocurren en la situación de interés y que dificulten la ejecución de una política o proyecto.
- No abordan causas críticas de la situación de interés, sino obstáculos que se presentan para abordar dichas causas a través de una política o proyecto.
- Si fallan, en relación a crear viabilidad a una política o proyecto que lo requiera, ello no implica que afecte las políticas o proyectos del plan.

2.3 Selección de Políticas Direccionales del Plan

Esta actividad tiene como finalidad seleccionar de las posibles políticas que se planteen aquellas que se consideren como potenciales o eficaces para lograr la situación objetivo del plan, con miras a contribuir en el alcance progresivo de la situación ideal propuesta. Debe seleccionarse como mínimo una política direccional por cada necesidad identificada y por ende por cada causa crítica de la situación actual.

A continuación se presenta un conjunto de criterios planteados por Matus (1982) en relación a la selección de proyectos direccionales, criterios que son perfectamente aplicables para la selección de las políticas direccionales de un plan.

- La política debe aportar al logro de la situación objetivo, por lo cual debe impactar una o varias

causas críticas.

- La política no debe generar impactos negativos mayores sobre la situación de interés que los impactos generados por las causas críticas identificadas para tal situación. Tal como plantea Matus (1980), cuando se ejecuta un plan, por lo general, se da un intercambio de problemas, dado que al tratar de erradicar una causa de un problema o de disminuir sus efectos se tienden a causar otros problemas. Por tal motivo, el estudio de las posibles consecuencias que pueda traer una política es de fundamental importancia para tomar o no la decisión de ejecutarla. El estudio de estas posibles consecuencias se puede realizar en base a una estimación de los efectos que ésta podría causar una vez ejecutada.
- La política debe contribuir al alcance progresivo de la situación ideal.
- El grado de complejidad de la política debe estar en correspondencia con la complejidad del tipo de causa o los tipos de causas a los que ésta aborda.

2.4 Planteamiento de Estrategias para la Implementación de las Políticas Direccionales del Plan

Una vez establecidas las políticas direccionales del plan es necesario definir las estrategias que permitan implementar estas políticas. Estas estrategias sirven de eje orientador para la formulación de los proyectos operativos que permiten la materilización de las políticas direccionales. Las estrategias deben ser definidas en un trabajo articulado entre los actores micro, actores de apoyo y el actor macro. La definición de las estrategias del plan requiere las siguientes actividades:

- **Definición de posibles estrategias por parte de cada actor micro:** Cada actor micro según sus capacidades y áreas de acción debe definir posibles estrategias que pueda llevar a cabo para implementar políticas direccionales del plan.

Se recomienda indicar la siguiente información por cada posible estrategia que se defina: el actor que la plantea; la (s) política (s) que se pudiera implementar; las áreas de impacto; y algunas palabras claves relacionadas.

En la Tabla 10 se presenta un formato para la definición de posibles estrategias de un plan:

Política	Posible estrategia	Actor que plantean la estrategia	Áreas de impacto	Palabras claves

- **Estudio de necesidades de articulación en función de las posibles estrategias planteadas:** Cada actor micro debe conocer las estrategias que planteen los demás actores micro, a fin de identificar estrategias que aborden una misma política y/o que sean similares entre sí, en base a las cuales se puede dar una articulación entre los actores que las plantean, generando así un trabajo conjunto.

Es importante destacar que al identificar necesidades de articulación entre actores se puede requerir reformular las estrategias planteadas por estos, ya sea para generar una sola estrategia en conjunto o para redefinir estas estrategias en caso de requerirse por la afinidad de las mismas.

- **Seleccionar las estrategias del plan:** Una vez realizado el estudio de necesidades de articulación el actor macro procede a seleccionar del conjunto de posibles estrategias planteadas aquellas que considere pertinentes para implementar las políticas direccionales del plan. En esta actividad el actor macro puede solicitar a los actores micros la adecuación de las estrategias que éstos plantean en caso de considerarse necesario.

3. Definición de Proyectos Operativos

Una vez que el actor macro (AMa), a partir del trabajo colaborativo entre los actores micro (AMi), los actores en situación (AS) y otros actores, ha especificado: 1- la explicación situacional (en la cual se puede apreciar y conocer las distintas interpretaciones de la situación actual (SA), la situación ideal y la situación objetivo (SO)), 2- las políticas direccionales (PD); es necesario la especificación de las acciones necesarias, a nivel operativo, que permitan materializar las PD a fin de alcanzar la SO determinada. La especificación de esas acciones u operaciones se plantean a través de la definición de los proyectos operativos² (PO). Estas relaciones, entre los procesos de la metodología, las podemos ver en la Figura 2, donde se muestra gráficamente la relaciones entre los diferentes actores y los procesos de la metodología ya descritos en las secciones anteriores.

² Las **Políticas Direccionales** fijan la finalidad, trascendencia, orientación o dirección de cada proyecto operativo, mientras que los **Proyectos Operativos** precisan las condiciones suficientes y necesaria para que se den las políticas direccionales. En otras palabras un proyecto operativo es un conjunto de circunstancias procesales que deben ocurrir para que, a su vez y como consecuencia de éstas, ocurran las circunstancias direccionales (Zambrano, 2008).

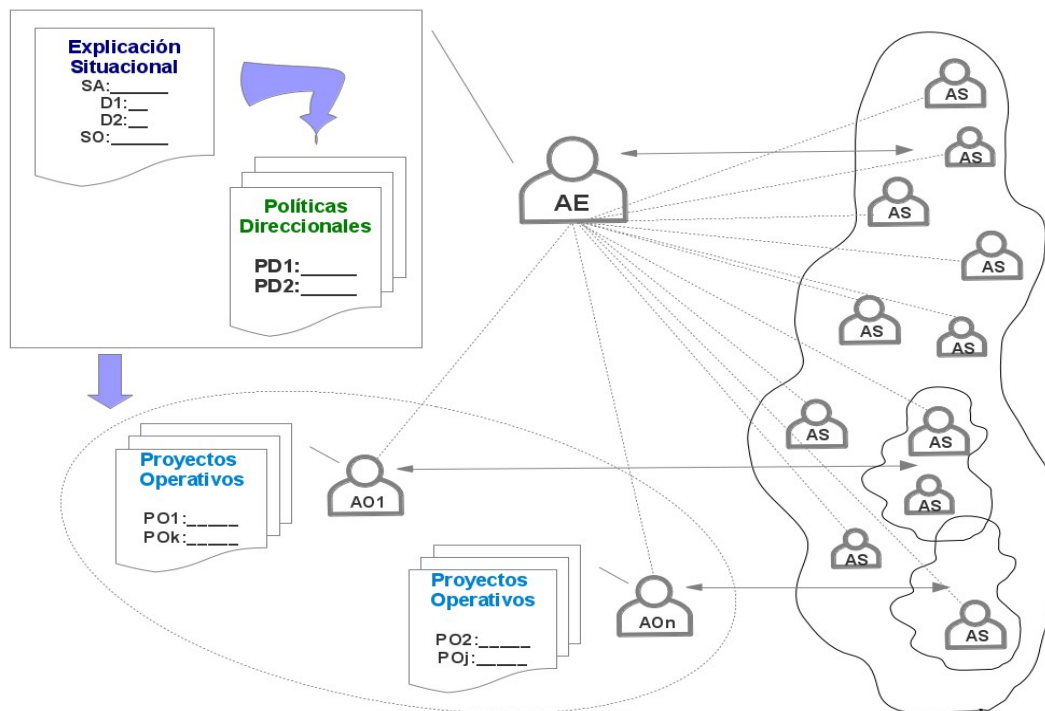


Figura 2: Relación entre los procesos de la metodología para la planificación estratégica situacional

Un PO es un programa concreto de acción de corto plazo (por lo general, anual) llevado a cabo por diversos actores. Los PO son planteados a partir de las PD, aunque en algunas instancias también podrán ser planteados tomando en cuenta aspectos particulares, necesidades y circunstancias propias de los actores micro.

La especificación de los PO sirve para concretar la situación objetivo a conseguir en un determinado tiempo y las acciones que se deben seguir para alcanzar dicha situación. En los PO se deben especificar: los resultados, las metas y las acciones, a fin de que se pueda tener una visión amplia de los recursos e insumos necesarios y los resultados que se obtendrán a partir de la ejecución de dichos proyectos. Además, la especificación de éstos proyectos sirve para posteriormente realizar estudios comparativos entre las acciones, los resultados e impacto que se pretenden alcanzar en determinados lapsos de tiempo y lo que realmente se realizó y obtuvo al paso del tiempo.

Para llevar a cabo la definición y seguimiento de PO que se plantea en esta metodología se proponen las siguientes actividades: a) planteamiento de posibles PO; b) estudio de necesidades de articulación entre actores micro; c) especificación de posibles PO; d) selección de los PO del plan; e) seguimiento, evaluación y control de PO.

3.1. Planteamiento de Posibles Proyectos Operativos

En este sub-proceso cada uno de los actores micro, de acuerdo a sus competencias y capacidades, plantea posibles PO a través de los cuales se materializan las políticas direccionales y las estrategias de los planes³ que rigen el accionar de estos actores.

Lo primero y esencial que hay que considerar es que cada actor micro:

1- Tiene como función planificar y ejecutar proyectos a nivel operativo que permitan materializar las políticas, los lineamientos o proyectos estratégicos que se definan para los planes que los rijan;

2- Es una organización o institución con organización y regulación propia pues posee algunos recursos y responde a entornos determinados. Además, cuenta con capacidad para realizar determinadas actividades u operaciones y para definir proyectos, planes y mecanismos de control para sus sectores de actividad. Los actores micro deben definir las funciones sustantivas de la entidad o institución que representan, así como la estructura organizacional que permita la realización de sus actividades, acciones u operaciones; y

3- Debe ejecutar actividades, acciones u operaciones enmarcadas en los planes estratégicos (por ejemplo, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, Planes Sectoriales, Planes Institucionales) que rijan el accionar de este actor.

Tomando como referencia éstas consideraciones los actores micro pueden hacer uso (de manera recursiva) de la metodología aquí planteada para la especificación de PO. Para esto, como se muestra en la Figura 3 es necesario que cada actor micro (AMi) realice una Explicación Situacional Particular enmarcada en la Explicación Situacional General planteada por el actor macro (AMa) (esto se corresponde con el primer proceso de la metodología planteado en la sección 1), en la cual se describa, desde el contexto de acción del actor micro, de manera más específica aspectos y problemas planteadas en la Explicación Situacional General que puedan ser abordados por el actor micro. Esta explicación situacional particular le permite al actor micro tener un mejor entendimiento, desde su contexto, de las causas críticas de la Explicación Situacional General que puede abordar desde su dominio de acción, a través de la formulación y ejecución de PO. En la explicación situacional particular el actor micro puede darse cuenta de aspectos, problemas y necesidades no fueron consideradas en la Explicación Situacional General, con lo cual puede contribuir a enriquecer dicha explicación.

³ Como por ejemplo, las políticas y estrategias de planes sectoriales, planes estratégicos institucionales y del plan nacional de desarrollo económico y social.

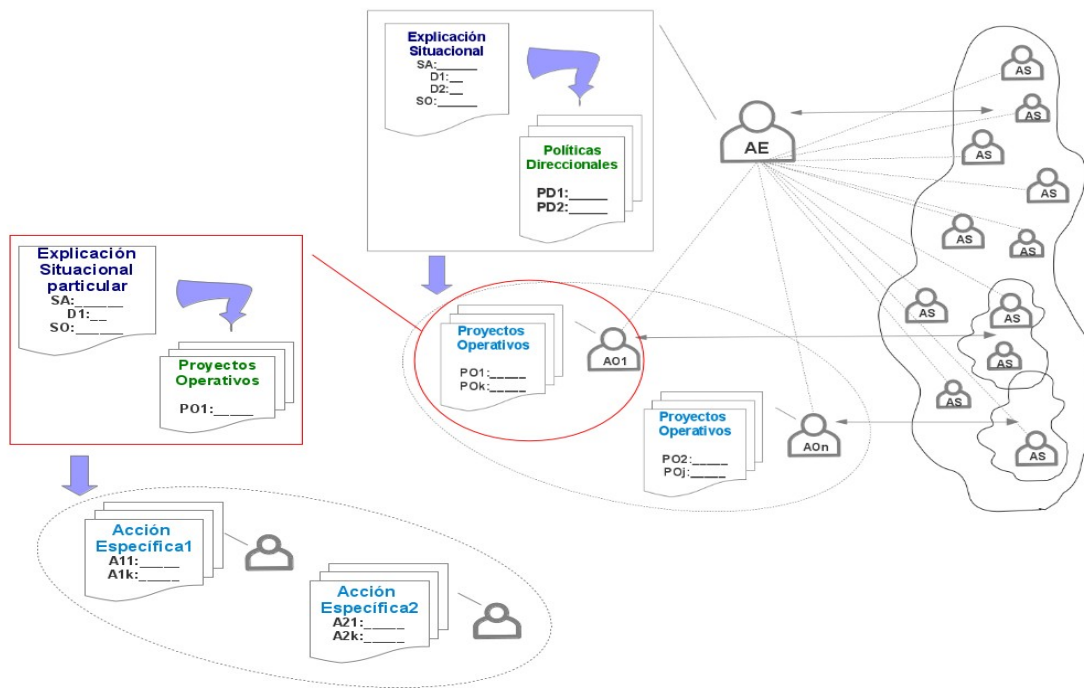


Figura 3: Recursividad en el uso de la metodología para la especificación de PO

Para plantear posibles PO se requiere indicar una breve descripción del proyecto y las acciones específicas que lo componen, las causas críticas de la Explicación Situacional General que se abordan con el proyecto y los resultados físicos del mismo. Esta información es la base para determinar necesidades de articulación entre los actores micro. En la Tabla 22 se presenta un formato para el planteamiento de posibles PO.

Posible proyecto operativo	Descripción	Acciones específicas que componen el posible proyecto operativo	Descripción de cada acción específica	Resultados físicos de las acciones específicas

Tabla 22. Formato para el planteamiento de posibles PO

Es importante destacar que las acciones específicas constituyen sub-proyectos que componen un

proyecto operativo, las cuales pueden a su vez sub-dividirse en otros sub-proyectos que llevaran a cabo distintas entidades organizacionales que conforman al actor micro, hasta llegar a la unidad mínima necesaria para la precisión de la estructura de producción operacional. Por ejemplo, en la Figura 4 podemos observar la representación gráfica de los proyectos que conforma un determinado plan, el cual cuenta con seis (6) Políticas Direccionales (PD), la PD3 cuenta con cinco (5) Proyectos Operativos (PO) y el PO5 se subdivide en cuatro (4) sub-Proyectos Operativos (sub-PO) o Acciones Específicas (AE); y de la misma manera cada sub-PO podría componerse por otros sub-sub-PO, y así sucesivamente.

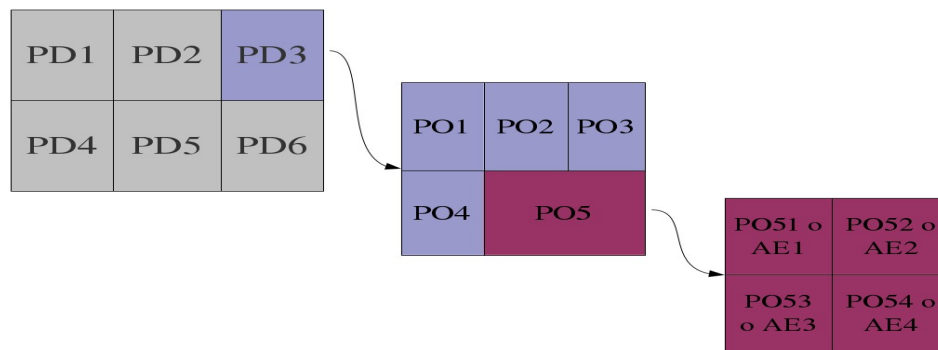


Figura 4: Representación gráfica del desdoblamiento de los proyectos

3.2. Estudio de Necesidades de Articulación entre Actores Micro

El objetivo de plantear esta actividad es que cada actor micro conozca los posibles PO que plantean los demás actores micro, a fin de que puedan identificar necesidades de articulación entre ellos para aquellos proyectos que aborden las mismas políticas direccionales del plan o que guarden algún tipo de relación o similitud. El objetivo de la articulación es la formulación y ejecución conjunta de PO entre los actores micro, con lo cual se pretende erradicar el trabajo aislado entre las instituciones de la administración pública, así como erradicar la duplicación innecesaria de esfuerzos.

La sistematización y el acceso de la información relacionada al planteamiento de los posibles PO puede ser un elemento fundamental para propiciar la articulación entre actores a fin de realizar un trabajo conjunto; pues una vez que el actor micro define sus posibles PO en base a las PD que aborda con los mismos, podría dialogar con otros actores micro que también dispongan cooperar en dichos PD, con el propósito de establecer guías de acción conjunta. Para llevar a cabo esto es necesario que los actores micro cuenten con un medio o espacio donde puedan publicar sus posibles PO.

3.3. Especificación de Posibles Proyectos Operativos

Una vez que se identifiquen las necesidades de articulación requeridas entre posibles PO se procede a especificar formalmente cada uno de los posibles PO planteados. Todo posible proyecto operativo debe ser viable, en términos de que éste pueda ser ejecutado en el período de tiempo para el cual se formula el mismo (los PO se ejecutan, por lo general, en el período de tiempo de un año). De igual manera, todo posible proyecto operativo debe tener fronteras bien definidas, es decir, debe precisar cuáles serán los

productos, los resultados y el impacto de su acciones específicas; así como los recursos y responsables de estas acciones. Para ello, a continuación se presenta un formato en el cual se puede indicar la información respectiva a la especificación de un posible PO:

Datos Básicos del Proyecto Operativo															
1. Nombre del proyecto:															
2. Descripción:															
3. Código del proyecto:															
4. Causas Críticas (de la Explicación Situacional General) que aborda el proyecto:															
5. Políticas Direccionales que abarca el proyecto:															
6. Sectores Sociales atendidos:															
7. Otras causas (Explicación Situacional Particular) que aborda el proyecto:															
8. Objetivo General del proyecto:															
9. Objetivos específicos del proyecto:															
10. Duración del proyecto:		11. Lapso de tiempo para llevar a cabo el proyecto:													
		11.1. Desde:	11.2. Hasta:												
12. Estimación del monto total del proyecto:		13. Estimación del monto total del proyecto por año:													
14. Responsable(s) del Proyecto:															
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Nombres y Apellidos</th> <th>Cargo</th> <th>Teléfono</th> <th>Correo electrónico</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>				Nombres y Apellidos	Cargo	Teléfono	Correo electrónico								
Nombres y Apellidos	Cargo	Teléfono	Correo electrónico												
15. Empleos generados con el proyecto:															
<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Femenino</th> <th>Masculino</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Número estimado de empleos directos</td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> <tr> <td>Número estimado de empleos indirectos</td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>					Femenino	Masculino	Total	Número estimado de empleos directos				Número estimado de empleos indirectos			
	Femenino	Masculino	Total												
Número estimado de empleos directos															
Número estimado de empleos indirectos															
16. Descriptores de las causas críticas que aborda el proyecto:		17. Metas establecidas para las causas críticas que aborda el proyecto:	18. Metas específicas que se persiguen alcanzar con la ejecución del proyecto:												

19. Resultados (o productos) físicos del proyecto:				20. Cantidad y unidades de medida del proyecto:				
21. Conexiones inter-institucionales para la ejecución del proyecto:				22. Sector preponderante:				
Acciones Específicas del proyecto								
23.1. Descripción de la(s) acción(es) específica(s):	23.2. Resultado(s) físico(s) de la acción específica:	23.3. Cantidad y unidades de medida:	23.4. Distribución de los resultados:	23.5. Programación financiera de la acción:	23.6. Requerimiento(s) necesario(s):	23.7. Tiempo necesario:		23.8. Responsable(s):
						Desde	Hasta	
24. Fuentes de financiamiento del proyecto:								

Tabla 23. Formato para la especificación de PO.

A continuación se describen cada uno de los campos de la Tabla 23:

- *Nombre del proyecto:* en este campo se indica el nombre del posible proyecto que será descrito.
- *Descripción:* en este campo se explica a detalle el posible proyecto, a fin de comprender la magnitud del mismo.
- *Código del proyecto:* en este campo se señala un código o una nomenclatura corta para el posible proyecto. La nomenclatura usada dependerá de los criterios acordados por los actores planificadores.
- *Causas Críticas (de la Explicación Situacional General) que aborda el proyecto:* acá se indica(n) la(s) causa(s) crítica(s) que aborda el posible proyecto.
- *Políticas Direccionales que abarca el proyecto:* en este campo se especifican todas políticas, lineamientos o estrategias que direccionan la ejecución del proyecto durante el año de ejecución del mismo. Por ejemplo: las políticas del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación, las del Plan Sectorial de Ciencia, Tecnología e Innovación, las del Plan Estratégico Institucional del Ministerio del Poder Popular de Ciencia, Tecnología e Innovación, entre otros.
- *Sectores sociales atendidos:* en este campo se indican los sectores que serán atendidos con el posible proyecto y que de alguna manera se ven afectados por la causa crítica que se aborda con el mismo.

- Otras causas (Explicación Situacional Particular) que aborda el proyecto: en este campo se especifican otras causas que no fueron consideradas en la explicación situacional general que presenta el actor macro, pero que fueron identificadas por el actor micro durante la explicación situacional particular, y que deben ser abordadas por el posible proyecto operativo descrito.
- *Objetivo General del proyecto*: en este campo se indica el objetivo general del posible proyecto operativo.
- *Objetivos específicos del proyecto*: en este campo se indican los objetivos específicos que se pretenden alcanzar con la ejecución del posible proyecto operativo.
- Duración del proyecto: aquí se indica el tiempo de duración del posible proyecto, por ejemplo: número de años, número de meses, etc.
- Lاپso de tiempo para llevar a cabo el proyecto: en estos campos se deberá indicar las fechas de inicio y finalización del posible proyecto.
- Estimación del monto total del proyecto: en este campo se indica la cantidad estimada de recursos financieros (expresados en Bs.) necesarios para la ejecución del posible proyecto.
- Estimación del monto total del proyecto por año: si el proyecto dura más de un año, en este campo se deberá indicar la cantidad estimada de recursos financieros (expresados en Bs.) que se requieren para ejecutar el plan por año.
- *Responsable(s) del Proyecto*: en este campo se listan el o los responsables del posible proyecto, con sus respectivos nombres y apellidos, cargo, teléfono y correo electrónico.
- *Empleos generados con el proyecto*: en este campo se indica la estimación de números de empleos (directos e indirectos) que generaría el posible proyecto de ser aprobado.
- *Descriptor(es) de las causas críticas que aborda el proyecto*: en este campo se colocan los descriptor(es) de las causas críticas que aborda el proyecto operativo. Estas causas provienen de la explicación situacional planteada por el actor macro. Los descriptor(es) de las causas son planteados en la Tabla N° 8. Se ilustra el llenado de éste campo con el ejemplo mostrado en la sección 1.2.1.1., donde para la causa crítica “Deterioro del pavimento por razones de tiempo, clima y uso” se definieron los siguientes descriptor(es):

4. Causas Críticas (de la Explicación Situacional General) que aborda el proyecto: Deterioro del pavimento por razones de tiempo, clima y uso		
.....		
16. Descriptor(es) de las causas críticas que aborda el proyecto:	17. Metas establecidas para las causas críticas que aborda el proyecto:	18. Metas específicas que se persiguen alcanzar con la ejecución del proyecto:
50% de las vías asfaltadas tiene más de 20 años de construidas y más de 8 años sin haberles		

realizado ningún tipo de mantenimiento.		
50% de las actividades mineras y petroleras utilizan continuamente las vías del estado.		

- Metas establecidas para las causas críticas que aborda el proyecto: en este campo se indican las metas que el actor macro ha definido para las causas críticas en el proceso de Explicación Situacional. Estas metas se definen en la Tabla 8. Siguiendo el ejemplo mostrado en el ítem anterior las metas específicas para el mismo serían:

16. Descriptores de las causas críticas que aborda el proyecto:	17. Metas establecidas para las causas críticas que aborda el proyecto:	18. Metas específicas que se persiguen alcanzar con la ejecución del proyecto:
50% de las vías asfaltadas tienen más de 20 años de construidas y más de 8 años sin haberles realizado <i>Valores de</i> ningún tipo de mantenimiento.	98% de las vías principales están en buen estado y cuentan con mantenimiento.	
50% de las actividades mineras y petroleras utilizan continuamente las vías del estado	Construcción de dos vías alternas destinadas a las actividades mineras y petroleras	

- Metas específicas que se persiguen alcanzar con la ejecución del proyecto:* en este campo se indican las metas que se aspiran alcanzar con el posible proyecto operativo en función de erradicar las causas críticas que se abordan con el mismo o disminuir los efectos que éstas generan. Estas metas deben poder ser alcanzadas en el período de tiempo que disponen los actores planificadores micros para que el proyecto logre los cambios respectivos en la situación actual. Es importante destacar que con estas metas específicas no necesariamente se pueda alcanzar por completo las metas establecidas para las causas críticas que aborda el proyecto.

Para el ejemplo mencionado en el ítem anterior se podrían tener las siguientes metas específicas:

16. Descriptores de las causas críticas que aborda el proyecto:	17. Metas establecidas para las causas críticas que aborda el proyecto:	18. Metas específicas que se persiguen alcanzar con la ejecución del proyecto:
50% de las vías asfaltadas tienen	98% de las vías	Dar mantenimiento a un 20% de las

más de 20 años de construidas y más de 8 años sin haberles realizado ningún tipo de mantenimiento.	principales están en buen Estado y cuentan con mantenimiento.	vías principales del Estado.
• 50% de las actividades mineras y petroleras utilizan continuamente las vías del estado	Construcción de dos vías alternas destinadas a las actividades mineras y petroleras	Construcción de una vía alterna destinada a las actividades mineras y petroleras

- *Resultados del proyecto:* en este campo se indican cada uno de los resultados, productos, bienes o servicios que se obtendrá con la ejecución del posible proyecto.
- *Cantidad y unidades de medida del proyecto:* en esta sección se indica la cuantificación de lo que se obtendrá con la ejecución del posible proyecto (resultados del proyecto). Un proyecto podrá tener tantas unidades de medida como sean necesarias.
- *Conexiones inter-institucionales para la ejecución del proyecto:* en este campo se deberá indicar el nombre de instituciones o entes con los cuales se requiere conexión para llevar a cabo la ejecución del posible proyecto.
- *Sector preponderante:* en este campo se indica el o los sectores a los cuales se relaciona el posible proyecto. Por ejemplo: industrias, ciencia, tecnología, salud, entre otros.
- **Acciones específicas:**
 - *Descripción de la(s) acción(es) específica(s):* en este campo se llevará a cabo una especificación de cada una de las acciones específicas que comprenden el posible proyecto operativo. Las acciones específicas se podrán llevar a cabo en serie o en paralelo.
 - *Resultado(s) físico(s) de la acción específica:* en este campo se indican los resultados, productos, bienes o servicios que se aspira alcanzar con la acción específica respectiva en función de la ejecución del proyecto. Estos resultados deben poder ser alcanzados en el período de tiempo que se dispone para la ejecución del proyecto operativo.
 - *Cantidad y unidades de medida:* a cada acción específica se le asignará una o varias unidades de medida y la cantidad resultante de dicha acción. Para ilustrar un poco lo que se lleva a cabo esta sección, a continuación se muestra un ejemplo: Supongamos que una acción específica de un proyecto de software es “Desarrollo de una aplicación de software para llevar a cabo procesos administrativos”, las unidades de medidas de dicha acción podrían ser: software, manual de usuario, documentación relacionada al desarrollo de la aplicación. Una vez que se tenga las unidades respectivas para la medición de los resultados de la acción es necesario indicar las cantidades que se obtendrán por cada unidad de medida: 03 software, 01 manual de usuario, 02 documentaciones relacionadas al desarrollo de la aplicación.

- *Distribución de los resultados:* es campo se registra la distribución de los resultados de la acción específica respectivo por cada unidad de tiempo determinada para el control y seguimiento del proyecto. La distribución de los resultados podría realizarse por semanas, meses, trimestres, semestres, entre otras.
 - *Programación financiera de la acción:* en esta sección se indica una estimación de la programación financiera respecto a la acción específica por cada unidad de tiempo determinada para el control y seguimiento del proyecto.
 - *Requerimiento(s) necesario(s):* en este campo se señala los requerimientos técnicos, organizacionales, cognitivos, tecnológicos, financieros, entre otros, necesarios para la ejecución de la acción específica respectiva.
 - *Tiempo necesario:* en este espacio se indicará la fecha de inicio y de finalización para la ejecución de la acción específica respectiva.
 - *Responsable(s):* en este campo se listan el o los responsables de las acciones específicas del proyecto.
- *Fuentes de financiamiento del proyecto:* en este campo se indican de donde provienen los recursos financieros para la ejecución del posible proyecto operativo. Por ejemplo, los recursos pueden provenir de recursos ordinarios, recursos propios, donaciones, entre otros.

3.4. Selección de Proyectos Operativos

En esta actividad el actor macro debe seleccionar de los posibles PO planteados aquellos que se consideren pertinentes y eficaces para materializar las PD del plan. Los proyectos seleccionados se denominan PO del plan. En base a la especificación de los posibles PO se evalúan los beneficios, los costos y la pertinencia de cada proyecto respecto al plan, a fin de poder llevar a cabo la selección de los PO (PO). Cuando se estudia la pertinencia de los posibles PO es necesario tomar en cuenta aspectos como:

- Las prioridades de acción del actor macro en función de la trayectoria de políticas del plan y las estrategias planteadas para materializar estas políticas. En este caso el actor macro debe verificar que los posibles PO planteados aborden las políticas y estrategias que corresponde implementar para el período de tiempo en el que se formula el proyecto.
- El grado de efectividad con el cual los posibles PO pueden materializar las PD que abordan.

En base al estudio de pertinencia de los posibles PO, el actor macro puede determinar cuáles de las PD no han sido cubiertas o abarcadas por los actores micro, a fin de que se tomen las acciones necesarias para que se definan posibles PO que permitan abordar estas políticas.

Una vez se seleccionen los PO del plan se formalizan en un documento con soporte en formato físico y en cualquier otro formato que permita su difusión a través de redes informáticas (Intranet, Extranet, Internet), a fin de que esté disponible para control y seguimiento.

Referencias Bibliográficas

- Fuenmayor, R. (2001). Interpretando organizaciones, Una teoría sistémico-interpretativa. Coeditado por el Consejo de Estudios de Postgrado y el Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.
- Fuenmayor, R. (2007). El Estado venezolano y la posibilidad de la ciencia. Publicado la Fundación Centro Nacional de Desarrollo e Investigación en Tecnologías Libres – Nodo Mérida, Venezuela.
- Habermas, J. (1968/1986). Ciencia y técnica como <<ideología>>. Ediciones letra e. Madrid, España.
- Matus, C. (1977). Planificación de Situaciones. Tomo I, Teoría. Caracas, Venezuela: Fondo Editorial Altadir.
- Matus, C. (1978). Estrategia y Plan. Siglo Veintiuno Editores, México.
- Matus, C. (1980). Planificación de Situaciones. Fondo de Cultura Económica, México.
- Matus, C. (1982). Política y Plan. IVEPLAN, Venezuela.
- Matus, C. (1985). Planificación Libertad y Conflicto (Fundamentos de la reforma del sistema de planificación en Venezuela). IVEPLAN, Venezuela. Extraído el 05 de Abril del 2011 del sitio Web: www.terras.edu.ar/biblioteca/17/17GSTN_Matus_1_Unidad_4.pdf
- Matus, C. (1987). Adiós, Señor Presidente. Fondo Editorial Altadir, Caracas, Venezuela.
- Matus, C. (2000). Método MAPP. Método ALTADIR de planificación popular. Fondo Editorial Altadir, Caracas, Venezuela.
- Matus, C. (2006). El método PES. Universidad Nacional de La Matanza.
- Ortega y Gasset. (1935). Historia como sistema. Extraído el 19 Enero, 2010 del sitio Web La Editorial Virtual: http://www.laeditorialvirtual.com.ar/Pages/Ortega_y_Gasset/Ortega_HistoriaComoSistema.htm
- Zambrano, A. (2001). Gerencia Estratégica y Gobierno: Modelo de planificación estratégica para gobernaciones y alcaldías. Caracas: Ediciones IESA, 2001.
- Zambrano, K. (2008). Planificación y Control de la Producción Pública. 10ª Edición modificada. Ediciones de S-PLANYG KILIAN ZD. Caracas, Venezuela, 2008.

Glosario de Términos

Actor macro: tienen como principal función guiar las acciones del plan, por lo cual tienen como responsabilidad determinar los proyectos estratégicos requeridos para alcanzar la situación objetivo del plan.

Actor micro: tiene como función principal planificar y ejecutar proyectos a nivel operativo que permitan materializar los proyectos direccionales del plan.

Actor en situación: en este rol se ubican los sectores sociales afectados por una situación de interés. La función principal de este rol radica entonces en la de plantear interpretaciones sobre la situación de interés, que abarcan desde interpretaciones respecto a como se ven afectados estos sectores por los problemas que caracterizan tal situación, hasta interpretaciones respecto a posibles formas de solucionar estos problemas.

Actor decisor: en este rol se ubican los directivos de la organización, los cuales tienen como función principal, en términos de la planificación, tomar decisiones respecto a la modificación y ejecución del plan. Es recomendable que este actor esté presente en el desarrollo de todos, o por lo menos de la mayoría de los procesos que conllevan al plan, pues su intervención permite validar el resultado y la orientación de la planificación.

Actor de seguimiento de indicadores: la función de este rol es la de definir, formular, medir y evaluar los indicadores del plan. De igual manera debe generar los reportes necesarios a fin de informar a las diversas instancias sobre el estatus de la planificación.

Actor de apoyo: tiene la función de orientar a los actores planificadores en temas de interés para el estudio de la situación sobre la cual se requiera planificar acciones.

Causa: Motivo, fundamento u origen de un problema o hecho verificable.

Causas derivadas: Son aquellas causas que son producidas por otras causas.

Causas productoras: Representan las causas de las cuales se derivan otras causas.

Causas tipo flujos: Representan las causas más obvias y superficiales que originan hechos verificables que manifiestan a una situación como problemática. Estas causas pueden comprender aspectos políticos, económicos, ideológicos-culturales, entre otros aspectos característicos de hombres en sociedad.

Causas tipo acumulaciones: Representan las capacidades o incapaces de los actores relacionados a la situación de interés (actores en situación, instituciones públicas, entre otros), en función de las cuales se pueden producir causas del tipo flujos.

Causas tipo reglas: Representan el espacio limitado que determina la variedad de lo posible en la situación, es decir, este tipo de causas están referidas a las normas, costumbres, cultura y leyes que condicionan lo que puede ocurrir en una situación.

Descriptor de la situación actual: Problema o hecho verificable que manifiesta a la situación actual como problemática.

Dominios de acción: están referidos a los ámbitos en los cuales se circunscriben las obras y acciones operativas del actor planificador, de acuerdo a la misión y a las capacidades actuales y potenciales de este actor.

Evento: algo que se espera que ocurra.

Estrategia: uso de medios para generar cambios situacionales sucesivos que permitan alcanzar la situación objetivo (Matus, 1982). Una estrategia es considerada entonces como un proceso regulable, conjunto de las reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento.

Gobernabilidad: es entendida en este caso como la responsabilidad que tienen los actores planificadores en relación a la búsqueda de soluciones a problemas.

Hecho: algo que ya ha ocurrido.

Hechos relevantes: hechos que se consideran o definen como causantes de otros hechos.

Holístico: que se concentra en la totalidad de las cosas, trascendiendo a las partes que la componen.

Indicadores: medidas o valores que nos permiten definir y evaluar/valorar el comportamiento de las acciones realizadas.

Mesas de trabajo: actividad en la cual se realizan exposiciones, discusiones y análisis en torno a un tema específico entre distintos actores relacionados a dicho tema.

Nivel estratégico de planificación: en este nivel se establecen los lineamientos que deben dar direccionamiento a largo plazo a los planes que se diseñen y emprendan para solventar situaciones problemáticas de interés.

Nivel operativo de planificación: en este nivel se definen las acciones a emprender para solventar las situaciones problemáticas de interés, de acuerdo a los lineamientos establecidos en los niveles estratégico y táctico. Las acciones que se definen a este nivel corresponden a planes operativos a corto plazo.

Nivel táctico de planificación: en este nivel se definen mecanismos o planes para llevar a cabo los lineamientos establecidos en el nivel estratégico. Estos planes por su establecimiento y ejecución se dan a mediano plazo.

Planificación: es definida según DRAE como “plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado”.

Planificación centralizada: proceso de planificación llevada a cabo por unos pocos, en las que no se considera las perspectivas de otros actores.

Planificación colaborativa: proceso de planificación llevada a cabo entre un conjunto de actores relacionados a la situación de interés que requiere planificación de acciones, entre los cuales se encuentran: actores afectados por la situación de interés, actores responsables y actores corresponsables de buscar soluciones a los problemas presentes en la situación de interés.

Planificación macro: se refiere a las labores de planificación llevadas a cabo por un actor que se considera como guía de dicha planificación. Estas labores se encuentran en el nivel estratégico y táctico de un proceso de planificación.

Planificación micro: se refiere a las labores de planificación llevadas a cabo por un actor que realiza los planes y se encarga de ejecutarlos. Estas labores se encuentran en el nivel operativo de un proceso de

planificación.

Planificación situacional: es una planificación participativa, en donde se consideran distintas perspectivas de los actores relacionados a las situaciones de interés para dar cuenta tanto del estado actual e ideal de estas situaciones, para la propuesta y puesta en marcha de planes que permitan, en base a la situación actual, alcanzar la situación ideal.

Procesos históricos: se refiere a cómo ocurrió algo que aconteció en la historia, en el pasado y que se puede considerar relevante al momento de hablar acerca de ese algo.

Problemas relevantes: se definen como aquellos problemas que son la causa de otros problemas.

Relaciones causales: son entendidas como la relación que asocia a dos conceptos cualesquiera, uno de los cuales corresponde a una causa y el otro, a un efecto o consecuencia.

Situación: momento de la realidad explicado por un actor que actúan sobre tal realidad. Cabe destacar que los actores que actúan sobre una misma realidad tienen interpretaciones distintas sobre ésta, dada la posición que ocupan éstos en dicha realidad y, por ende, dado los objetivos que persiguen.

Situación de interés: se refieren a la situación que se considera problemática y en base a la cual se requiere planificar acciones para su solución.