

# Métodos e Instrumentos para la Planificación Institucional





MINISTERIO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
Viceministerio de Planificación  
Dirección General de Desarrollo Económico y Social

# Métodos e instrumentos para la planificación institucional

República Dominicana  
Octubre 2011

Juan Temístocles Montás  
*Ministro*

Nelson Toca  
*Viceministro*

Juan T. Monegro  
*Director General*

**Equipo -DIGEDES:**

Juan T. Monegro  
María Santana  
Elva Mercedes  
Antonia González  
Héctor Espinosa  
Miguel Palmers  
Carlos Gratereaux  
Delio Rincón  
Elibeth López  
Paula Salvador  
Luis Ortega

**Arte final:**

Katherine Cocco

**Diseño de Portada:**

Stefanie Cedano

Documento elaborado  
por el consultor  
Aníbal Jorge Sotelo Maciel,  
y revisado y adaptado  
por el equipo técnico  
de la DIGEDES.

## **Indice**

---

<b>I. Presentación .....</b>	<b>5</b>
<b>II. Introducción .....</b>	<b>7</b>
<b>III. Características de la Planificación Estratégica .....</b>	<b>9</b>
<b>IV. Momentos de la Planificación Estratégica .....</b>	<b>10</b>
<b>V. Métodos de la Planificación Estratégica.....</b>	<b>12</b>
<b>VI. Enfoque del EML y ZOPP .....</b>	<b>13</b>
<b>VII. La Planificación PES y MAPP.....</b>	<b>16</b>
<b>VIII. Análisis PROBES .....</b>	<b>18</b>
<b>IX. Metodología FLACSO de Planificación-Gestión .....</b>	<b>19</b>
<b>X. Utilización de los Métodos .....</b>	<b>21</b>
<b>XI. La Graficación en los Métodos de Planificación.....</b>	<b>25</b>
<b>XII. La Asistencia técnica en los Métodos de Planificación.</b>	<b>30</b>
<b>XIII. Formulario para Autoevaluación.....</b>	<b>31</b>



## **Presentación**

---

El documento ***Métodos e Instrumentos para la Planificación Institucional*** es uno más de varios documentos técnicos que, a manera de herramienta para facilitar el ejercicio de la planificación, provee el **Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo**. Está dirigido a los equipos técnicos de las Unidades Institucionales de Planificación y Desarrollo (UIPyDs) de las entidades del sector público de la República Dominicana, y tiene el fin de brindar una síntesis de los métodos e instrumentos de planificación más conocidos que pueden ser utilizados en los procesos de planificación institucional.

Complementa el documento ***“La Planificación Institucional: Guía Metodológica para la Planificación Institucional del Sector Público de la República Dominicana”***. Los métodos que aquí se describen pueden ser utilizados -de manera parcial o total- en los procesos a través de los cuales las instituciones intentan definir de manera rigurosa la cadena de valor público, con el propósito de mejorar la calidad de los mismos.

El **Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo** pone a disposición de los organismos públicos información bibliográfica y asistencia técnica referidas a las herramientas que aquí se presentan. El propósito es contribuir a que cada vez más, la sociedad dominicana cuente con instituciones del Estado más y mejor planificadas.

**Juan Temístocles Montás**  
Ministro



## Introducción

---

Como es de todos conocido, la planificación en el sector público de la República Dominicana está de vuelta y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo tiene por mandato impulsarla, no sólo en el nivel de la planificación global (Estrategia Nacional de Desarrollo y Plan Plurianual del Sector Público), sino también a nivel institucional, sectorial y territorial.

Un riesgo latente es que la planificación se transforme en una práctica ritual o ejercicio meramente formal y que se desarrolle de manera ocasional, esporádica o fragmentaria. Cuando así ocurre, los resultados son documentos que, lejos de servir como una guía para la acción, están destinados simplemente a ocupar un lugar en el archivo de las instituciones.

No obstante, en muchas ocasiones se llevan a cabo procesos rigurosos que intentan hacer de la planificación un instrumento verdaderamente útil.

En qué medida la planificación potencia el accionar de las instituciones y en qué medida la restringe y empobrece, depende de las características que asume en la práctica tal proceso. Esas características están relacionadas con las concepciones de planificación que frecuentemente llevan a desarrollar propuestas excesivamente rígidas, con poca capacidad para lidiar con situaciones complejas, cambiantes e inciertas.

En general, los intentos serios de planificación se encuentran siempre influenciados por dos paradigmas que se suelen presentar como antitéticos: la llamada planificación normativa y la planificación estratégica (o estratégico-situacional).

La planificación estratégica surge como instancia superior de la planificación tradicional y para hacer referencia a ella acuña el nombre **planificación normativa**. El adjetivo *normativa* expresa



uno de los aspectos fundamentales en los que la nueva propuesta centrará sus críticas y en torno a los cuales intentará diferenciarse.

La planificación tradicional está centrada exclusivamente en el deber ser y es, por tanto, prescriptiva. Esto la transforma, según sus críticos, en una propuesta excesivamente rígida y lineal que la torna poco efectiva y la lleva a descuidar aspectos importantes de la realidad en la que interviene.

Para la planificación estratégica, lo normativo constituye sólo un aspecto del proceso y -en tanto reconoce que se planifica en un escenario de conflicto, caracterizado por la presencia de otros actores con representaciones, intereses y planes diversos- postula lo estratégico como dimensión fundamental de la planificación. Es este aspecto, no trabajado de manera sistemática por la propuesta tradicional, el que permitiría superar el carácter ingenuo y poco realista que hacía de la planificación una práctica poco eficaz.

Esta discrepancia, aparentemente sencilla, está íntimamente relacionada con divergencias epistemológicas y metodológicas que determinan abordajes marcadamente diferentes, tanto del estudio de la realidad en la que se interviene, como de la planificación misma para transformarla.

## ***Características de la Planificación Estratégica***

---

Intentando una síntesis, excesivamente simplificadora, se puede señalar que los principales aportes de la planificación estratégica son:

- **Concebir la actividad de la planificación como un proceso de carácter tecno-político.** Esto es una práctica que comprende decisiones políticas tomadas sobre la base de insumos técnicos y un trabajo técnico que debe abarcar en su análisis los procesos políticos.
- **Aceptar que el proceso planificador se enfrenta frecuentemente a situaciones complejas** y caracterizadas por un alto nivel de incertidumbre.
- **Asignar importancia a la presencia de otros actores en la situación y reconocer que quien planifica tiene un campo de gobernabilidad limitado** cuyo análisis forma parte de la planificación. Esto implica incorporar al diagnóstico el juicio estratégico.
- **Incorporar el análisis de viabilidad de las operaciones** a partir de la consideración del control que los actores tienen sobre sus recursos críticos.
- **Enriquecer el diseño de la acción** incorporando las operaciones sustantivas del plan de operaciones de construcción de viabilidad y demandas de operación.
- **Distinguir productos terminales de intermedios y establecer sus vínculos con resultados e impactos**, lo que permite una mejor articulación con las propuestas de presupuesto orientado al desempeño.

- **Oponerse a la concepción de la planificación como etapa previa a la implementación.** El plan se completa en la acción, la planificación comprende el proceso de implementación. Por ello sería más apropiado hablar de gestión estratégica planificada.
- **Cuestionar el carácter lineal de la implementación propia de la concepción normativa de la planificación.** El camino de la acción es sinuoso y el plan original requiere ajustes permanentes.

## ***Momentos de la Planificación Estratégica***

---

En el proceso de planificación estratégica se suelen distinguir cuatro momentos metodológicos:

- **Momento explicativo:** Instancia en la que se explica la realidad tal como se considera que fue, es y tiende a ser.
- **Momento normativo:** Instancia en la que se diseña como debe ser la realidad en el futuro en contraste con la situación inicial.
- **Momento estratégico:** Instancia en la que se elabora una estrategia que articula el debe ser con el puede ser.
- **Momento táctico-operacional:** Instancia del hacer. En este momento se produce la mediación entre el conocimiento y la acción.

El **momento explicativo** trata de comprender la realidad identificando los problemas que declaran los actores sociales. Trabaja en los tiempos verbales *fue, es* y *tiende a ser*. Su propósito es explicar la realidad del juego social y para ello usa el análisis situacional. Comienza con la enumeración y selección de proble-

mas, el análisis del macroproblema, la identificación de los actores relevantes y termina con la explicación sistémica de cada problema mediante la técnica del flujograma situacional. A partir de ese análisis, construye el modelo explicativo y selecciona los nudos críticos de cada problema. Esta es la primera forma de acumulación de conocimientos.

El **momento normativo-prescriptivo** trata acerca del modo en que se formula el plan y trabaja bajo la forma verbal del *deber ser*. Su propósito es producir las propuestas de acción en un contexto de incertidumbre y sorpresas. Aquí es donde se fundamenta la gran apuesta del plan y todas las apuestas parciales por problemas y por nudos críticos o subproblemas. Comienza con el prediseño de operaciones y la preevaluación de las mismas, la identificación de las variantes, invariantes y sorpresas propias del plan global y de cada problema, la formulación de escenarios y planes de contingencia y la presupuestación de las operaciones exigentes de recursos económicos.

Todo esto se sintetiza en árboles de apuestas para cada problema y el árbol de la gran apuesta del plan. En apoyo de este proceso, se trabaja con un Banco de Operaciones que incluye dos tipos de módulos: **las operaciones del plan y las operaciones en etapa de pre-procesamiento** que están como reservas para alimentar cualquier ajuste o cambio del plan. El plan es modular y se formula y reformula constantemente armando módulos procesados a partir de los módulos en reserva pre-procesados. Esta es la segunda forma de acumulación de conocimientos.

El **momento estratégico** comprende el modo de examinar la viabilidad política del plan y del proceso de construcción de viabilidad política para las operaciones no viables en la situación inicial. Su propósito es formular propuestas estratégicas para tratar las operaciones como un proceso de producción política en parte cooperativo y en parte conflictivo. Comienza con el análisis de la matriz de motivaciones para precisar la alineación de los actores

respecto de las operaciones e identificar las operaciones y actores conflictivos. Analiza los vectores de peso de los actores y culmina con el análisis de trayectorias de construcción de viabilidad. Esta es la tercera forma de acumulación de conocimientos.

Cuando un problema ha cruzado por estos tres momentos, sólo ha cambiado el conocimiento que el equipo de gobierno tiene sobre el mismo, pero la realidad sigue a la espera de la acción. De aquí la importancia de la mediación entre el conocimiento que se acumula en los tres momentos mencionados y el cuarto momento de la acción.

El cuarto momento es el ***momento táctico-operacional***, cuyo propósito es crear un proceso continuo, sin rupturas, entre los tres momentos anteriores y la acción diaria. Trata también del recálculo del plan y su afinamiento a las circunstancias del momento de la acción y al detalle operacional que la práctica exige.

## ***Métodos de la Planificación Estratégica***

---

En la planificación tradicional se habla de la ejecución del plan. Eso es un simplismo, porque sólo se ejecuta aquello que los gerentes estiman que puede ser ejecutado. Las ideas del plan no se ejecutan hasta que alguien complete su procesamiento tecnopolítico con el detalle operacional que exige el sistema administrativo.

En las últimas décadas fueron difundidos diversos métodos y técnicas que tienen el propósito de ayudar a desarrollar el proceso de planificación, abordando la totalidad o algunas de las tareas antes descritas. Algunos de estos métodos son:

- **Enfoque de Marco Lógico (EML)**
- **Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP)**

- **Planificación Estratégica Situacional (PES)**
- **Método Altadir de Planificación Popular (MAPP)**
- **Análisis PROBES (Problemas, Objetivos y Estrategias)**
- **Metodología FLACSO de Planificación-Gestión**

A continuación se exponen las principales características de cada uno de ellos, sus fortalezas y limitaciones.

## **Enfoque del EML y ZOPP**

---

El **Enfoque del Marco Lógico** es el método más utilizado por las agencias de cooperación internacional para la planificación y gestión de proyectos. El **ZOPP (Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos**, según sus siglas en alemán) en particular, ha sido propugnado por la cooperación técnica alemana (GTZ).

Si bien han tenido orígenes distintos, ambos métodos han estado estrechamente relacionados y evolucionaron hacia propuestas de características análogas. De modo que, bajo estos nombres diversos, es posible encontrar propuestas de una gran similitud.

El Marco Lógico tuvo su origen en la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)<sup>1</sup>. Su propósito era mejorar la calidad de la inversión social, superando tres problemas frecuentes que presentaban los proyectos:

- **Frecuente imprecisión en el diseño de los proyectos** (objetivos múltiples, sin una clara relación con las actividades, vaguedad en los criterios de éxito), lo que generaba dificultades al momento de la evaluación.

---

1. Fue elaborado en 1969 por Leon Rossenberg y Lawrence Posner de la firma consultora Practical Concepts Ins, bajo contrato con la USAID.

- **Responsabilidad gerencial ambigua** (dificultad para especificar aquello que es responsabilidad directa del gerente y aquello que está condicionado por el entorno socioeconómico, político y natural sobre el que no se tiene gobierno).
- **Evaluación excesivamente controversial** (los resultados del monitoreo y evaluación frecuentemente se convertían en causa de mayores desacuerdos acerca del éxito o fracaso, en lugar de contribuir al mejoramiento del proyecto).

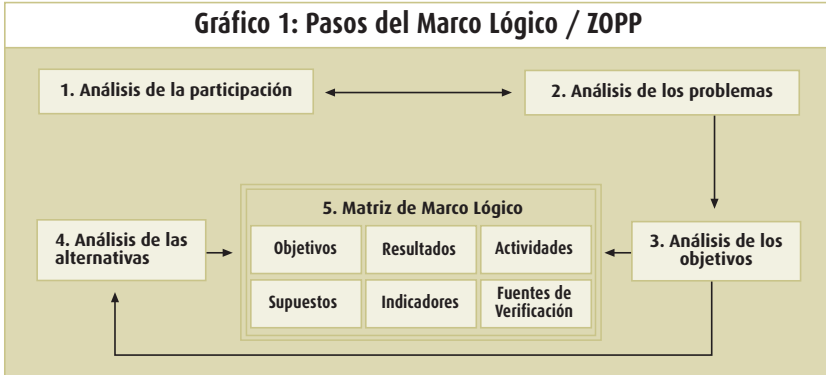
En este primer momento de desarrollo del método, el Marco Lógico era equivalente a la Matriz de Planificación de Proyectos -frecuentemente conocida como Matriz de Marco Lógico- un ordenamiento sintético de objetivos, resultados, actividades, supuestos, indicadores y fuentes de verificación.

A principio de los años 80, la GTZ desarrolla el ZOPP. El nuevo método intenta superar algunas limitaciones de la versión original del Marco Lógico, a saber:

- La carencia de una instancia sistemática de diagnóstico o análisis de problemas que fundamenten los objetivos y resultados.
- La inexistencia de una instancia de análisis de actores involucrados.

Para ello, complementa la Matriz de Marco Lógico con nuevos pasos y técnicas que posibiliten algún nivel de análisis de participantes, de problemas y de objetivos.

Las versiones más recientes del Enfoque del Marco Lógico y del ZOPP prevén cinco grandes momentos que contienen una serie de pasos para la implementación del método (ver gráfico 1).



El Enfoque del Marco Lógico y el ZOPP son métodos concebidos para ser utilizados en la formulación y ordenamiento de proyectos más que para la planificación institucional o el diseño de políticas. Se encuentran centrados fundamentalmente en la consistencia interna del diseño operativo y el establecimiento de bases sólidas para el monitoreo y la evaluación.

No obstante, tienen la ventaja de ser métodos claros, sencillos, participativos y con procedimientos para gestionar las discusiones y visualizar los acuerdos alcanzados (árboles de problemas y objetivos; análisis de alternativas; matriz de planificación). Fundamentalmente, guían el análisis sistemático y lógico de los elementos claves interrelacionados que constituyen un proyecto y permiten resumir en un solo esquema las distintas fases del mismo.

Una de las críticas que se les hace a estos métodos es que conducen frecuentemente a una simplificación excesiva de fenómenos sociales complejos. Esto está vinculado a cierta rigidez y esquematismo de la propuesta.

Con relación a su aplicación se ha señalado que, como el Marco Lógico y el ZOPP suelen ser requisitos obligatorios en los proyectos apoyados por la cooperación, la técnica ha pasado a convertirse en una suerte de procedimiento administrativo para justificar



la petición de fondos: acaba siendo un menester para solicitar recursos más que un instrumento de planificación.

## **La Planificación PES y MAPP**

---

**El Método Planificación Estratégica Situacional (PES)** comenzó a ser desarrollado alrededor del año 1976 por la Fundación Alta-dir, poco antes de la publicación del libro *Planificación de Situaciones*<sup>2</sup> que constituye el marco teórico que lo fundamenta.

La preocupación central que motivó el desarrollo del método fue la baja calidad en los procesos de producción de políticas públicas en los países latinoamericanos. Como telón de fondo comporta una crítica radical a la planificación tradicional o normativa que hegemonizó el sector público latinoamericano durante los años '60 y '70.

El PES intenta superar las dificultades para el procesamiento tecnopolítico de los problemas complejos que deben abordar las políticas públicas. Pretende revertir la debilidad frecuente de los métodos tradicionales para desempeñar abordajes integrales. Aspira a fortalecer de manera sistemática la capacidad para lidiar con actores, manejar conflictos y ampliar el campo de gobernabilidad de los planes. Tiene como propósito superar la impericia endémica de los gobiernos para enfrentarse a sorpresas, contingencias y situaciones de incertidumbre.

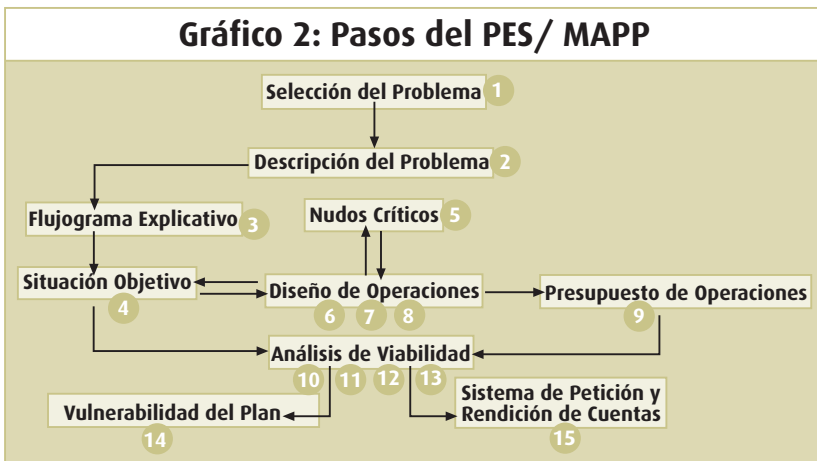
**El PES es un método concebido más para el diseño de políticas que para la formulación de proyectos.** Es efectiva para el abordaje de problemas complejos (problemas no estructurados o cuasiestructurados); cuenta con técnicas rigurosas de construcción del modelo explicativo apropiadas para situaciones multi-causales; contempla el análisis del campo de gobernabilidad del actor/plan, así como de viabilidad de las operaciones.

---

2 MATUS, Carlos (1980) *Planificación de Situaciones*, Fondo de Cultura Económica, México.

Se trata de un método exhaustivo que pretende abarcar en profundidad el conjunto de tareas de la planificación. No obstante, su mayor potencialidad está vinculada a la explicación situacional, la formulación de estrategias y el análisis de gobernabilidad y de viabilidad.

Está organizado en **cuatro momentos metodológicos (explicativo, normativo, estratégico y táctico-operativo) y catorce pasos que operacionalizan el método (Ver gráfico 2).**



Una de las críticas más frecuente es que el PES suele ser de dificultosa aplicación en su versión completa. Requiere fuertes capacidades tecno-políticas para su adecuada utilización y, además, suele tender a una excesiva formalización de algunos de sus pasos.

Los problemas de complejidad del método han llevado a la Fundación Altadir a formular una versión denominada **Método Altadir de Planificación Popular (MAPP).**

El MAPP es un método de planificación que, siguiendo los mismos principios teóricos del PES, se manifiesta más adecuado para el abordaje de problemas de menor complejidad y baja inte-

rrelación por parte de actores situados en el nivel operativo. Su propósito inicial fue:

- Resolver los problemas de complejidad que presenta el PES para actores que difícilmente podrían utilizarlo.
- Superar limitaciones del ZOPP referidas, sobre todo, a la incorporación de la perspectiva y la acción de los otros actores en el proceso de planificación.

## **Análisis PROBES**

---

El **Análisis PROBES (Problemas, Objetivos y Estrategias)** fue desarrollado en los años '90 en Argentina<sup>3</sup> y utilizado en procesos de planificación de organizaciones públicas de diversas complejidades (ministerios del orden nacional y provincial, organismos descentralizados, hospitales públicos, escuelas, entre otros) de distintos países latinoamericanos.

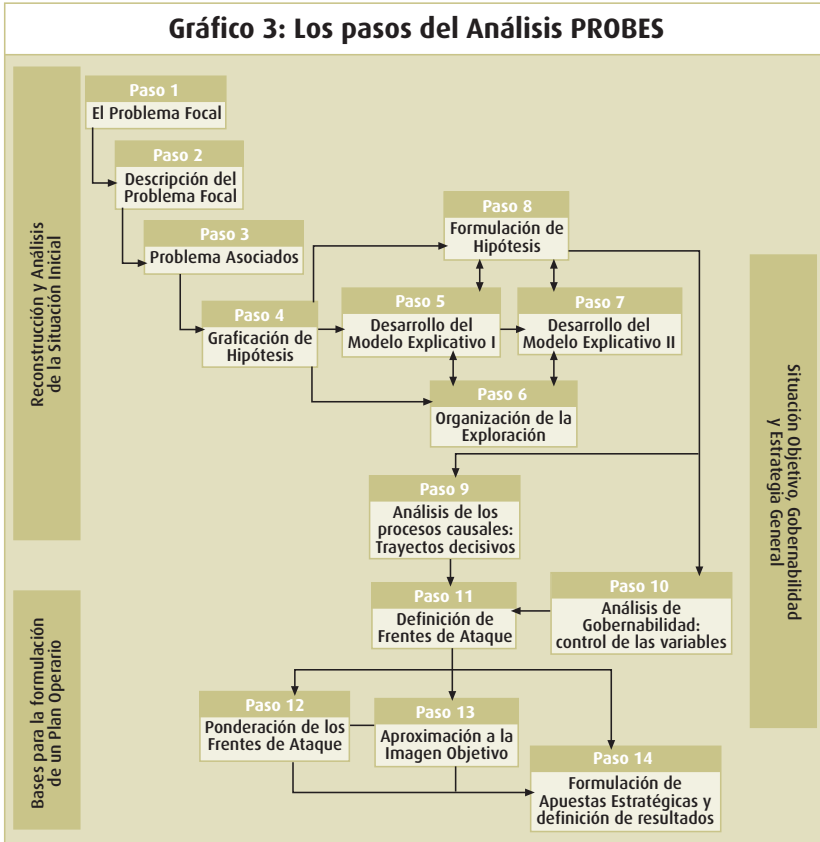
Al igual que el PES es **un método concebido más para el diseño de políticas que para la formulación de proyectos**. No obstante, es de aplicación más simple, en las fases en que son equivalentes. Es también eficaz para el abordaje de problemas complejos (problemas no estructurados o cuasiestructurados) y contempla el análisis del campo de gobernabilidad del actor/plan.

Se trata de un método centrado fundamentalmente en el análisis situacional y la formulación de estrategias. Se encuentra organizado en tres momentos (Reconstrucción y análisis de la situación inicial; Situación objetivo, gobernabilidad y estrategia general;

---

3 El Análisis PROBES fue desarrollado por la Cátedra de Administración de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata. Ver Sotelo Maciel, Anibal Jorge en: Análisis PROBES. Un método para el análisis situacional y la formulación de estrategias, ESTS-UNPL, La Plata, 1997.

Bases para la formulación de un plan operativo) y catorce pasos que operacionalizan el método (Ver gráfico 3).



## ***La Metodología FLACSO de Planificación-Gestión***

La versión original del PROBES fue complementada con algunas características del PES, fundamentalmente en lo que refiere a la descripción de los problemas y la formulación de resultados esperados.

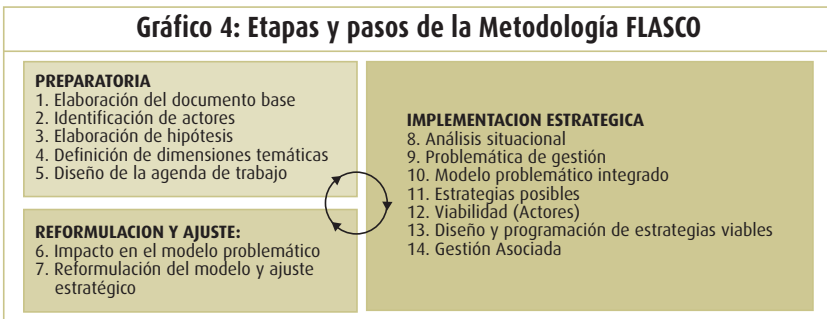
El PROBES **no abarca la fase de planificación operativa, pero puede ser fácilmente complementado tanto con matrices de programación como del Marco Lógico.**

Entre sus limitaciones se cuenta justamente el hecho de que esté circunscrito al análisis situacional y la formulación de estrategias. Por otra parte, si bien permite un análisis causal más rico que el del ZOPP, no tiene el mismo potencial explicativo que el PES.

Es un método desarrollado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales durante los años '80 y aplicado en diversas experiencias de países de América Latina. Posee un fuerte potencial participativo, adecuado para trabajos de base. Se fundamenta en un supuesto de mayor confianza en la participación de los involucrados que en la calidad de los análisis o en la rigurosidad metodológica.

La propuesta hace fuerte énfasis en el diagnóstico participativo y la gestión asociada.

El método está organizado en tres etapas (Preparatoria, Implementación estratégica, Reformulación y Ajuste) y catorce pasos que permiten su aplicación (Ver gráfico 4).



**Es de aplicación más sencilla que el resto de los métodos.** Como contrapartida, se caracteriza -en relación con los otros mé-

todos- por un menor rigor en la construcción del modelo explicativo. Si bien permite abordar situaciones complejas, carece de instrumentos potentes para analizarlas, lo que condiciona también la calidad de las decisiones sobre cursos de acción y las características del cálculo estratégico.

## ***Utilización de los Métodos***

---

Una de las cuestiones clave es decidir qué método utilizar en cada ocasión. Como se ha expuesto (se puede observar en las tablas 1.1-1.4), cada método tiene limitaciones y potencialidades propias.

La selección adecuada del método debe tomar en cuenta los siguientes criterios:

- **El nivel jerárquico que lleva adelante el proceso:** alta dirección / áreas operativas.
- **La naturaleza de las tareas.** Estas pueden demandar tipos diferentes de procesamiento de problemas: políticos, tecnológicos, técnico especializado, práctico-operacional.
- **Tipo de problemas a abordar:** alta complejidad, complejidad media, baja complejidad.
- **Capacidad de gobierno:** posibilidad de manejar métodos más o menos complejos.

**Tabla 1.1**

Método:	Marco Lógico	ZOPP
<b>Problemas que intentó resolver en su origen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Frecuente imprecisión en el diseño de los proyectos (objetivos múltiples, sin una clara relación con las actividades, vaguedad en los criterios de éxito), lo que generaba dificultades al momento de la evaluación.</li> <li>● Responsabilidad gerencial ambigua (dificultad para especificar aquello que es responsabilidad directa del gerente y aquello que está condicionado por entorno socioeconómico, político y natural sobre el que no se tiene gobierno).</li> <li>● Evaluación excesivamente controversial (los resultados del monitoreo y evaluación frecuentemente se convertían en causa de mayores desacuerdos acerca del éxito o fracaso, en lugar de contribuir al mejoramiento del proyecto).</li> </ul>	<p>El ZOPP incorpora el Marco Lógico, pero intenta superar las limitaciones de la versión original, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Carencia de una instancia sistemática de diagnóstico o análisis de problemas que fundamenten los objetivos y resultados</li> <li>● Inexistencia de una instancia de análisis de actores involucrados</li> </ul>
<b>Pasos</b>	<p>Se organizan en 5 pasos que, a su vez, se desagregan en una serie de tareas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análisis de la participación</li> <li>2. Análisis de los problemas</li> <li>3. Análisis de los objetivos</li> <li>4. Análisis de las alternativas</li> <li>5. Matriz de planificación del proyecto (MARCO LOGICO ORIGINAL):</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Objetivos, Resultados, Actividades</li> <li>● Supuestos</li> <li>● Indicadores</li> <li>● Fuentes de Verificación</li> </ul>	
<b>Tareas en las que enfatiza</b>	Centrado fundamentalmente en la consistencia interna del diseño operativo y el establecimiento de bases sólidas para el monitoreo y la evaluación	Aunque incorpora el análisis de participación, de problemas y de objetivos, el énfasis principal sigue situado en la consistencia interna del diseño operativo, en el monitoreo y la evaluabilidad.
<b>Fortalezas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Métodos claros, sencillos, participativos.</li> <li>● Cuentan con procedimientos para gestionar las discusiones y visualizar los acuerdos alcanzados (árboles de problemas y objetivos; análisis de alternativas; matriz de planificación).</li> <li>● Guían el análisis sistemático y lógico de los elementos claves interrelacionados que constituyen un proyecto y permiten resumir en un solo esquema las distintas fases del mismo.</li> </ul>	
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Fue concebido para ser utilizados en la formulación y ordenamiento de proyectos más que para la planificación institucional o el diseño de políticas.</li> <li>● Conducen frecuentemente a una simplificación excesiva de fenómenos sociales complejos. Esto está vinculado a cierta rigidez y esquematismo de la propuesta.</li> <li>● Como suelen ser requisitos obligatorios en los proyectos apoyados por la cooperación, la técnica ha pasado a convertirse en una especie de procedimiento administrativo para justificar los fondos: acaba siendo un menester para solicitar recursos más que un instrumento de planificación</li> </ul>	

**Tabla 1.2**

Métodos	PES	MAPP
Problemas que intentó resolver en su origen	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Baja calidad en los procesos de planificación y diseño de políticas del sector público</li> <li>● Dificultades para el procesamiento tecnopolítico de problemas complejos.</li> <li>● Debilidad frecuente de los métodos tradicionales para desempeñar abordajes sistémicos.</li> <li>● Frecuente incapacidad para lidiar con actores, manejar conflictos y ampliar el campo de gobernabilidad de los planes.</li> <li>● Impericia reiterada para enfrentarse a sorpresas, contingencias y situaciones de incertidumbre.</li> </ul>	<p>El MAPP se propone como un método de planificación que, siguiendo los mismos principios teóricos del PES, es más adecuado para actores situados en el nivel operativo, que lidian con problemas de menor complejidad y baja interrelación. Busca:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Resolver los problemas de complejidad que presenta el PES para actores que difícilmente podrían y necesitarían utilizarlo.</li> <li>● Superar limitaciones del ZOPP referidas, sobre todo, a la incorporación de la perspectiva y la acción de los otros actores en el proceso de planificación.</li> </ul>
Pasos	<p>Se organizan, en cuatro momentos (explicativo, normativo, estratégico y operacional) y 15 pasos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Selección del problema</li> <li>2. Descripción del problema</li> <li>3. Explicación del problema</li> <li>4. Diseño de la situación objetivo</li> <li>5. Selección de frentes de ataque</li> <li>6. Diseño de operaciones y demandas de operaciones</li> <li>7. Definición de responsables por operaciones</li> <li>8. Definición de responsables por seguimiento de demandas de operaciones</li> <li>9. Presupuesto del plan</li> <li>10. Identificación de actores sociales y relevantes y su motivación frente al plan</li> <li>11. Análisis de recursos críticos por operación</li> <li>12. Análisis de control de recursos críticos por operación</li> <li>13. Selección de trayectorias de acción</li> <li>14. Análisis de vulnerabilidad del plan</li> <li>15. Diseño del sistema de petición y rendición de cuentas</li> </ol>	
Tareas en las que enfatiza	<p>Aunque se trata de un método exhaustivo que pretende abarcar en profundidad el conjunto de tareas de la planificación, su potencialidad mayor está vinculada a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● La explicación situacional</li> <li>● La formulación de estrategias</li> <li>● El análisis y la formulación de estrategias de desarrollo de gobernabilidad y viabilidad</li> </ul>	
Fortalezas	<p>Es un método concebido para el diseño de políticas más que para la formulación de proyectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Potente para el abordaje de problemas complejos (problemas no estructurados o cuasiestructurados).</li> <li>● Cuenta con técnicas rigurosas de construcción del modelo explicativo apropiadas para situaciones complejas.</li> <li>● Contempla análisis del campo de gobernabilidad del actor/plan.</li> <li>● Contempla el análisis de viabilidad de las operaciones</li> </ul>	
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Suele ser de dificultosa aplicación en su versión completa.</li> <li>● Requiere fuertes capacidades tecno-políticas para su adecuada utilización.</li> <li>● Tendencia a una excesiva formalización de algunos de sus pasos.</li> </ul>	



**Tabla 1.3**

Métodos	Análisis PROBES
<b>Problemas que intentó resolver en su origen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Baja calidad en los procesos de planificación y diseño de políticas del sector público.</li> <li>● Dificultades para el procesamiento tecnopolítico de problemas complejos.</li> <li>● Debilidad frecuente de los métodos tradicionales para desempeñar abordajes sistémicos.</li> </ul>
<b>Pasos</b>	<p>Está organizado en tres momentos metodológicos (Reconstrucción y análisis de la situación inicial; Situación objetivo, gobernabilidad y estrategia general; Bases para la formulación de un plan operativo) y 14 pasos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El problema focal</li> <li>2. La descripción del problema focal</li> <li>3. Problemas asociados</li> <li>4. Graficación de hipótesis</li> <li>5. Desarrollo del modelo explicativo I</li> <li>6. Organización de la exploración</li> <li>7. Desarrollo del modelo explicativo II</li> <li>8. Formulación de hipótesis</li> <li>9. Análisis de los procesos causales : trayectos decisivos</li> <li>10. Análisis de gobernabilidad</li> <li>11. Definición de Frentes de Ataque</li> <li>12. Ponderación de los frentes de ataque</li> <li>13. Aproximación a la imagen objetivo</li> <li>14. Formulación de Apuestas Estratégicas y definición de resultados</li> </ol>
<b>Tareas en las que enfatiza</b>	<p>Énfasis en análisis situacional, formulación de estrategias y análisis de gobernabilidad.</p>
<b>Fortalezas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Es un método concebido para el diseño de políticas más que para la formulación de proyectos.</li> <li>● Es de aplicación más simple que el PES, en las fases que son equivalentes.</li> <li>● Potente para el abordaje de problemas complejos (problemas no estructurados o cuasiestructurados).</li> <li>● Contempla análisis del campo de gobernabilidad del actor/plan.</li> <li>● Puede ser fácilmente complementado con matrices de programación como la Matriz del Marco Lógico.</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Es un método concebido sólo para el análisis situacional y la formulación de estrategias</li> <li>● No posee el mismo potencial explicativo que el PES, fundamentalmente en el análisis de la relaciones causales (ver. Cuadro 2).</li> </ul>

**Tabla 1.4**

Métodos	Metodología FLACSO de Planificación y Gestión
<b>Problemas que intentó resolver en su origen</b>	Ausencia de herramientas sencillas que permitan llevar a cabo, en procesos participativos de base, análisis sistémico de la realidad para decidir cursos de acción.
<b>Pasos</b>	Organizado en tres etapas (Preparatoria, Implementación estratégica, Reformulación y Ajuste) y 14 pasos: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaboración del documento de base</li> <li>2. Identificación de actores</li> <li>3. Elaboración de hipótesis</li> <li>4. Definición de dimensiones temáticas</li> <li>5. Diseño de la agenda de trabajo</li> <li>6. Análisis situacional</li> <li>7. Problemática de gestión</li> <li>8. Modelo problemático Integrado</li> <li>9. Estrategias posibles</li> <li>10. Viabilidad (Atores)</li> <li>11. Diseño y programación de estrategias viables</li> <li>12. Gestión asociada</li> <li>13. Impacto en el modelo problemático</li> <li>14. Reformulación del modelo y ajuste estratégico</li> </ol>
<b>Tareas en las que enfatiza</b>	Énfasis en diagnóstico participativo y gestión asociada
<b>Fortalezas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Es un método con un fuerte potencial participativo. Adecuado para trabajos de base.</li> <li>● Se funda en un supuesto de mayor confianza en la participación de los involucrados que en la calidad de los análisis o en la rigurosidad metodológica.</li> <li>● Es de aplicación más sencilla que el resto de los métodos.</li> </ul>
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se caracteriza, en relación con los otros métodos, por un menor rigor en la construcción del modelo explicativo.</li> <li>● Si bien permite abordar situaciones complejas, carece de instrumentos potentes para analizarlas.</li> <li>● Lo anterior condiciona también la calidad de las decisiones sobre cursos de acción y la calidad del cálculo estratégico.</li> </ul>

## **La graficación en los Métodos de Planificación**

Todos los métodos de planificación estratégica expuestos tienen en común el hecho de utilizar técnicas de graficación de los procesos causales. Las características de dichas técnicas condicionan en gran medida la potencialidad de dichos métodos. En las tablas 2.1-2.4 se presentan algunos atributos relevantes de dichas técnicas.

**Tabla 2.1**

<b>Métodos</b>	<b>Árbol de Problemas del Marco Lógico y el ZOPP</b>
<b>Problema Focal</b>	Trabajan con un problema central que oficial de foco del modelo explicativo, pero no se utilizan descriptores del mismo.
<b>Características de la graficación de las relaciones causales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Se grafica en forma de Árbol de Problemas: hacia arriba del problema central, las consecuencias y, hacia abajo, las causas.</li> <li>● Se establecen niveles: primero las causas esenciales o inmediatas del problema, luego las causas de las causas.</li> <li>● Con la graficación de las consecuencias se procede del mismo modo.</li> </ul>
<b>Análisis de Gobernabilidad</b>	No se grafica el grado de control que el actor del plan ejerce sobre las diferentes variables, a efectos de analizar el campo de gobernabilidad.
<b>Tipo de causalidad</b>	No se grafica el tipo de relación de causalidad que se postula entre los distintos problemas del árbol de problemas
<b>Observaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sus reglas de graficación son rígidas y esquemáticas.</li> <li>● Induce a una simplificación excesiva de problemáticas complejas.</li> <li>● Es más útil para una exposición sintética de un modelo previamente concebido que para un proceso de construcción de un modelo explicativo caracterizado por la lógica del “descubrimiento”.</li> <li>● Para problemáticas sencillas resulta un tipo de graficación adecuada.</li> </ul>

**Tabla 2.2**

<b>Métodos</b>	<b>Flujograma Explicativo del PES y el MAPP</b>
<b>Problema Focal</b>	Trabaja con problema focal y exige la desagregación utilizando para ello descriptores que obligan a precisar el recorte del problema.
<b>Características de la graficación de las relaciones causales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● No se exige niveles como en el árbol de problemas.</li> <li>● Se exige que la red causal se organice en nueve cuadrantes, definidos según el carácter del problema (reglas, acumulaciones y flujos) y el grado de control que se tenga sobre ellos (bajo control, fuera de control y control compartido).</li> </ul>
<b>Análisis de Gobernabilidad</b>	Por el uso de cuadrantes relacionados con el grado de control sobre las variables, se obtiene una representación gráfica aproximada del campo de gobernabilidad del actor/plan.
<b>Tipo de causalidad</b>	<p>Por el uso de cuadrantes relacionados con el carácter de los problemas (reglas, acumulaciones y flujos), quedan graficadas seis tipos diferentes de relaciones causales, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Determinación</li> <li>● Condicionamiento</li> <li>● Resultado</li> <li>● Acumulación</li> <li>● Dominación</li> <li>● Regulación</li> </ul>
<b>Observaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Es una técnica más apropiada para problemáticas complejas.</li> <li>● Permite un análisis más riguroso de los problemas.</li> <li>● Permite diferenciar procesos causales de naturaleza diversa.</li> <li>● Permite abordar el análisis del campo de gobernabilidad.</li> <li>● Suele resultar una técnica compleja y engorrosa al momento de la aplicación.</li> </ul>

**Tabla 2.3**

<b>Métodos</b>	<b>Modelo Explicativo de Análisis PROBES</b>
<b>Problema Focal</b>	Trabaja con problema focal y exige, además, la desagregación utilizando para ello descriptores que obligan a precisar el recorte del problema.
<b>Características de la graficación de las relaciones causales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Trabaja con una graficación libre, tipo red.</li> <li>● No exige niveles como en el árbol de problemas.</li> <li>● Tampoco utiliza cuadrantes como el flujograma maltusiano.</li> </ul>
<b>Análisis de Gobernabilidad</b>	Logra una representación gráfica aproximada del campo de gobernabilidad del actor/plan, a partir de distinguir con colores tres tipos diferentes de variables: Variables condición, Variables instrumento y Variables de control compartido
<b>Tipo de casualidad</b>	<p>Obliga a precisar por escrito el tipo de relación causal graficada, según tres categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Determinación</li> <li>● Condicionamiento</li> <li>● Causalidad directa</li> </ul>
<b>Observaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Es una técnica más apropiada para problemáticas complejas.</li> <li>● Permite una graficación más libre lo cual facilita su aplicación en contextos participativos.</li> <li>● Permite abordar el análisis del campo de gobernabilidad.</li> <li>● Tiene menos potencial de análisis de las relaciones causales que el Flujograma PES.</li> </ul>

**Tabla 2.4**

<b>Métodos</b>	<b>Modelo Problemático Integrado de la Metodología FLACSO</b>
<b>Problema Focal</b>	No trabaja con problema focal
<b>Características de la graficación de las relaciones causales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Trabaja con una graficación libre, tipo red.</li> <li>● No exige niveles como en el árbol de problemas.</li> <li>● Tampoco utiliza cuadrantes como el flujograma maltusiano.</li> </ul>
<b>Análisis de Gobernabilidad</b>	No se grafica el grado de control que el actor del plan ejerce sobre las diferentes variables, a efectos de analizar el campo de gobernabilidad.
<b>Tipo de causalidad</b>	No se grafica el tipo de relación de causalidad que se postula entre los distintos problemas del árbol de problemas, aunque sí se señalan los procesos causales críticos (aquellos que se consideran más importantes)
<b>Observaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Carece de foco de análisis lo cual vuelve menos consistente y riguroso el modelo.</li> <li>● Es una técnica muy apropiada para el levantamiento de problemas y el trabajo de tipo participativo.</li> <li>● No contempla análisis de tipo de causalidad o de campo de gobernabilidad</li> </ul>

## ***La asistencia técnica del MEPyD para la Planificación Institucional***

---

El Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, a través de la Dirección General de Desarrollo Económico y Social del Viceministerio de Planificación, brinda información bibliográfica y asistencia técnica para la aplicación de los métodos expuestos a efectos de garantizar procesos de planificación institucional de calidad.

## ***Autoevaluación: Métodos e instrumentos para la planificación estratégica***

---

### **RESPONDA VERDADERO O FALSO. (SI ES FALSO, ARGUMENTE)**

1. La planificación estratégica no acepta que el proceso planificador se enfrenta frecuentemente a situaciones complejas con un alto nivel de incertidumbre. \_\_\_\_
2. En la planificación estratégica, el momento táctico-operacional es aquel donde se produce la mediación entre el conocimiento y la acción. \_\_\_\_
3. El método ZOPP intenta superar algunas limitaciones observadas en el Método de Planificación Estratégica Situacional (PES). \_\_\_\_
4. El método PES fue desarrollado con motivo de superar la baja calidad en los procesos de producción de políticas públicas en los países Europeos. \_\_\_\_
5. El MAPP es un método adecuado para el abordaje de problemas complejos y alta interrelación por parte de los actores del nivel operativo. \_\_\_\_
6. El análisis PROBES es un método concebido mayormente para el diseño de políticas. \_\_\_\_
7. El análisis PROBES abarca la fase de planificación operativa y no puede ser complementado con matrices de marco lógico. \_\_\_\_
8. El método FLACSO carece de instrumentos potentes para analizar situaciones complejas. \_\_\_\_



9. Uno de los criterios que a tomar en cuenta para la selección del método de planificación adecuado es la naturaleza de las tareas. \_\_\_\_
10. Todos los métodos de planificación estratégica expuestos tienen en común la utilización de técnicas de graficación de los procesos causales. \_\_\_\_

### **SELECCIÓN MÚLTIPLE:**

- 1. Cuál de los siguientes momentos metodológicos no forma parte del proceso de planificación estratégica:**
  - a. Momento explicativo
  - b. Momento funcional
  - c. Momento normativo
  - d. Todos los anteriores son momentos
  
- 2. En el Enfoque de Marco Lógico y del ZOPP se destacan cinco grandes momentos:**
  - a. Objetivos, Resultados, Problemas, Análisis de Alternativas, y Matriz de Marco Lógico.
  - b. Análisis de Participación, de los problemas, de los objetivos, de las alternativas, y Matriz de Marco Lógico.
  - c. Indicadores, Actividades, Análisis de los Problemas, Análisis de Participación y de los Objetivos.
  - d. Análisis de la participación, de los objetivos, de los Supuestos, de Actividades y Matriz de Marco Lógico.
  
- 3. La mayor potencialidad del método PES está vinculada a:**
  - a. La explicación situacional
  - b. La formulación de estrategias
  - c. El análisis de gobernabilidad y de viabilidad
  - d. Todas las anteriores

**4. El análisis PROBES es un método centrado fundamentalmente en:**

- a. Análisis situacional y formulación de estrategias
- b. Análisis situacional y gobernabilidad
- c. Formulación de estrategias y gobernabilidad
- d. Ninguna de las anteriores

**5. Las tres etapas en las que está organizado el método FLACSO de Planificación-Gestión son:**

- a. Preparatoria, Diagnostico participativo, Reformulación y Ajuste
- b. Preparatoria, Implementación Estratégica, Reformulación y Ajuste
- c. Preparatoria, Reformulación y Ajuste, Definición de Dimensiones Temáticas
- d. Ninguna de las Anteriores



¿Cómo se define un problema social y se elaboran objetivos en los procesos de planificación?

editora  
**AO**  
alfa y omega

Se terminó de imprimir  
en el mes de Octubre del 2011,  
en los talleres de la editora  
Alfa y Omega  
Ave. José Contreas No. 69  
Santo Domingo, República Dominicana