

MANUAL METODOLOGICO  
PARA LA PLANIFICACION  
ESTRATEGICA



Superior Gobierno de Tucumán  
Secretaria de Estado de Planeamiento  
Dirección de Modernización

MAYO 2004

# INDICE

PROLOGO	Prólogo	2
	Agradecimientos	5
INTRODUCCIÓN	Introducción a la metodología	6
I INSTANCIA: DIAGNOSTICO	Conceptos fundamentales	9
	Identificación y selección de problemas	10
	Guía para la identificación y selección del problema	11
	Explicación del problema	13
	Delimitación del ámbito de acción del programa	14
	Selección de factores críticos	14
II INSTANCIA: DEFINICIÓN DE OBJETIVOS	Relación entre problemas y objetivos	17
	Jerarquía de objetivos	17
	Construcción de indicadores y metas del programa	20
	Productos y Prestaciones	20
	Metas del programa. Tipos	22
	Selección de líneas de acción	23
	Propuesta de cursos de acción alternativos	26
	Construcción de la ficha de programa	27
III INSTANCIA: PREMISAS ESTRATÉGICAS	Introducción	29
	Determinación de la filosofía o estrategia del plan	30
	Definición de los valores de la conducción	30
	Establecer la misión	31
	Preferencias estratégicas	31
	Ejemplo: Caso Ford	31
IV INSTANCIA: DISEÑO DE PROGRAMAS	Introducción	35
	Definición de actividades y tareas	35
	Estimación de plazos para las tareas y actividades	36
	Cálculo del presupuesto total del programa	38
	Identificación de las fuentes de funcionamiento	41
	Cronograma de resultados del programa	42
	Ficha de programa	44
	Formulación del programa	45
ANEXO I	Presentación del caso de Municipalidad de Monteros	50

## PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

## PRÓLOGO

*El buen piloto tiene necesidad de preocuparse del tiempo, de las estaciones, del cielo, de los astros, de los vientos y de todo aquello que atañe al arte del pilotaje si ha de ser, en realidad, jefe de la nave*

*(Platón, La República)*

---

---

Gobernar es *pilotear* un barco en alta mar. El barco se enfrenta a días de sol y lluviosos, a mares tranquilos y embravecidos, a vientos suaves y fuertes. No son otra cosa el nivel de empleo, seguridad, deserción escolar, calidad educativa, alumbrado público. Estas son las *preocupaciones* de una gestión de gobierno. El gobernante es quien maneja *el timón*: la organización de los recursos y la toma de decisiones, que permitirá al barco enfrentar tales *preocupaciones*, y llegar a *buen puerto*.

Planificar es hacer un *mapa de ruta*: cuándo, dónde y cómo sortearemos cada uno de esos *días, aguas y vientos* (algunos previsibles y otros no) desde el primer momento de la gestión. O sea, diseñar y establecer las acciones futuras en función del propósito de arribar a *buen puerto*, dentro de plazos específicos. Cuando un Ministerio, una Municipalidad, una Dirección planifican, lo que básicamente hacen es establecer su agenda futura: qué harán hoy, mañana y pasado, a los fines de cumplir con aquello que les solicitó quién los convocó a la tarea (un gobernador, la comunidad, un Secretario de Estado). Para ello, el funcionario estudia y determina los problemas del área a su cargo (*el tiempo, las estaciones, los vientos*), establece los objetivos hacia los que desea marchar (*el puerto de llegada*) y elabora un programa de acciones tendientes al cumplimiento de tales objetivos (*la ruta a tomar*).

La planificación es una herramienta clave en la gestión de la función pública. Permite tres cosas: ordenar las acciones presentes y futuras, evaluar la marcha de una gestión y prevenir el mañana. La organización de las acciones presentes y futuras es de alta importancia para su gestión cotidiana. Básicamente, le permite armar su agenda diaria y mensual en función de sus propios objetivos, y no actuar de manera permanente en reacción a lo que aparece en los medios o a la primera visita del día. El Ministro, Intendente o Director que ordena sus acciones ha decidido no estar sujeto a las *inclemencias del tiempo* (la plata que no alcanza, la lentitud de su administración, las superposiciones de tareas entre sus áreas de

gobierno, la incomunicación entre los funcionarios, los reclamos de la gente) y se ha hecho dueño de su tiempo y de su futuro

En la medida en que el funcionario ha establecido sus objetivos y organizados sus acciones, puede evaluar la marcha de la gestión. Si las acciones realizadas no son las adecuadas, ya sea por situaciones imprevistas que han surgido o por dificultades en su misma implementación, deberá revisar lo que está sucediendo. En otras palabras, deberá modificar *la ruta* o poner otra gente a cargo de *los remos*.

También dijimos que la planificación permite prevenir el mañana. Esto es quizás más difícil de entender. Sin duda, hay situaciones económicas, sociales o políticas que ningún funcionario puede prever, por más planificación que haya elaborado. Pero hay otras que un funcionario sabe que sucederán en el futuro y que tendrán consecuencias: los vencimientos de deudas, las épocas de lluvias, el aumento de los años de la obligatoriedad escolar. Cada una de estos eventos no puede ser evitado, pero sí es posible diseñar acciones de corto y mediano plazo para mitigar sus efectos. A esto también apunta la planificación.

Finalmente, deseamos destacar un valor de la planificación que no es muchas veces resaltado. Hoy se habla mucho de la transparencia en la gestión pública y los mecanismos de control, tanto de los ciudadanos sobre la acción de los funcionarios electos como entre los mismos funcionarios entre sí. En este sentido, la planificación es un mecanismo real de control de la política y de los políticos.

Este mecanismo surge del pacto mismo que implica un plan de gestión: un pacto de objetivos y acciones a realizar, con indicadores precisos y etapas de ejecución. Este pacto tiene tres niveles de acuerdo. En primer lugar, es un pacto del funcionario que planifica con la comunidad que, directa o indirectamente, lo eligió para la tarea. La planificación, en este sentido, actúa como la palabra dada por el funcionario para realizar ciertas metas, en cierto tiempo y de cierta manera. Sobre esta palabra, avalada por la planificación misma, la comunidad puede ejercer su capacidad de evaluar y, eventualmente, de castigar o premiar a un funcionario mediante el voto, la crítica o la protesta.

En segundo lugar, un plan de gestión implica también un pacto entre el funcionario de turno, quién decidió planificar, y sus subalternos, con quienes acordó tales objetivos y acciones.

Por este pacto, la máxima autoridad de gobierno ha hecho explícito los criterios sobre los que evaluará las acciones y el rendimiento de sus funcionarios. Para estos funcionarios ello constituye un criterio objetivo sobre el que aceptan ser evaluados. Pero al mismo tiempo, esa aceptación es también un instrumento que les permitirá defenderse contra eventuales arbitrariedades o críticas discrecionales a su propia gestión. En otras palabras, el pacto obliga a ambas partes a medir las acciones y los resultados sobre criterios e indicadores previamente acordados por unos y por otros.

Finalmente, y en una dirección similar, el plan de gestión se constituye en un pacto entre pares, los funcionarios que, en un plano de horizontalidad, están a cargo de las distintas áreas que implementarán las acciones. En la medida en que tales acciones suponen cierta distribución de recursos y coordinación de actividades a los fines de alcanzar los objetivos establecidos, quienes acordaron las mismas han manifestado un compromiso que luego deberán cumplimentar. Este compromiso es la mejor medida para la exigencia mutua y control conjunto de lo pactado. El encargado de las finanzas municipales, salvo causas excepcionales, no podrá distraer recursos destinados al área cultural ni otorgar menos de lo pactado, como éste tampoco podrá exigir más allá de lo mutuamente acordado.

En la medida en que la planificación es parte de una gestión de gobierno, la Secretaría de Estado de Planeamiento de Tucumán, en cumplimiento de lineamientos estratégicos establecidos por el Gobernador de la Provincia, ha puesto en marcha un Programa de Planificación de la Gestión Municipal. Este Programa tiene por objetivo colaborar a los Municipios de la Provincia que así lo deseen a diseñar su propio plan de gestión. La Secretaría, a través de la Dirección de Modernización, ha diseñado un marco de trabajo y ha puesto su equipo de profesionales a disposición de los Intendentes para realizar esta tarea. Presentamos a continuación este marco metodológico, el cual ha sido enriquecido por la experiencia misma del trabajo realizado con funcionarios municipales de la Provincia. Es nuestra intención acompañar esta publicación con la de los mismos planes de gestión que se vayan realizando en el contexto del Programa. En última instancia, allí radica el sentido y finalidad del mismo.

Julio Seguir

*Secretario de Estado de Planeamiento*

## AGRADECIMIENTOS

A diferencia de muchas otras actividades de gobierno, que surge de necesidades inmediatas y urgentes, la tarea de planificación es posible en la medida en que existe el convencimiento para ello. Por esto, nuestro primer agradecimiento al Gobernador de la Provincia, José Alperovich, quien consideró importante ofrecer un servicio de acompañamiento y asesoría a las Municipalidades de la Provincia, como parte de su esfuerzo por descentralizar la gestión de gobierno.

En segundo lugar, nuestro agradecimiento a los Intendentes del interior de la Provincia de Tucumán, que consideraron valioso iniciar su propia función de gobierno con un plan de gestión municipal. Alberto Olea (Monteros), Osvaldo Morelli (Concepción), Agustín Fernández (Aguilares), Roque Graneros (Graneros), Julio Silman (Alderetes) y Camilo Khoder (Banda del Río Salí), junto a todos y cada uno de sus funcionarios, pusieron desde el inicio mismo todo el empeño y la decisión que la tarea requiere. Lo cual no es poco decir cuando ello supone sumar tiempo de trabajo y plazos de entrega a la actividad diaria que demanda la función de cada uno de ellos. Ellos abrieron el camino de un Programa que ya tiene nuevas Intendencias a la espera de iniciar próximamente la misma tarea de planificación.

En tercer lugar, nuestro agradecimiento al equipo de profesionales de la Dirección de Modernización: Roberto Ala Rué, Daniel Garat, Eugenia Rocco, Eduardo Romero y Mónica Zagorski. Ellos pusieron toda su capacidad profesional a disposición de los funcionarios municipales. La tarea implicó una actitud permanente de revisión de cada una de las reuniones y etapas realizadas, a los fines de adaptar un marco metodológico común a organizaciones y grupos con perfiles y culturas de trabajo muy propio y, por ello, diversas.

Finalmente, mi agradecimiento personal a Raúl García y Justo Fernández, Director y Subdirector del área de Modernización respectivamente, y a Norberto Oneto, Administrador Gubernamental de Nación, quienes me acompañan en la tarea de conducción de la Secretaría. Ellos asumieron desde el inicio el compromiso de llevar este desafío a buen puerto. Y lo lograron.

Julio Saguir

*Secretario de Estado de Planeamiento*

## INTRODUCCIÓN

La finalidad de este documento es hacerles conocer una herramienta que puede ser de gran ayuda en su gestión. Frente a un escenario de recursos escasos y múltiples necesidades, un instrumento como la planificación nos va a permitir fijar claramente las metas a alcanzar y los procesos a seguir para lograrlas, con la suficiente flexibilidad para adaptarlas a los cambios.

Son nuestros objetivos destacar, en primer lugar, la utilidad e importancia de Planificar, definir claramente de qué se trata, describir el ciclo de la gestión, así como también, el proceso de planificación propiamente dicho.

Seguramente, en repetidas oportunidades nos hemos preguntado:

*¿Por qué es tan difícil hacer que las cosas funcionen en mi organización?*

*¿Quiénes tienen éxito?*

Si reflexionamos, podremos seguramente, advertir y respondernos que:

*“En una buena organización, las personas ordinarias logran resultados extraordinarios”*

*¿Cómo lograr entonces una buena organización?*

A través de la elección de los objetivos más valiosos, previendo acciones adecuadas, haciendo reserva de los recursos necesarios, obteniendo el compromiso de los integrantes del Equipo de Gestión y esencialmente, tomando la decisión de querer lograr excelencia en la organización.

El resultado de todo esto es Planificar. La esencia del proceso está en la decisión:

*“El que no pelea cuando planifica, pelea mientras ejecuta”*

*¿Qué es lo contrario de Planificar?*

Es “improvisar”. Es hacer una cosa de pronto, sin estudio ni preparación previa. Sin embargo, planificar no implica renunciar a la creatividad, al pragmatismo, a la habilidad ni a la flexibilidad.

A pesar de que planificamos, muchas veces no obtenemos los resultados esperados, lo que genera ciertos prejuicios a la hora de utilizar la planificación, como “*que es poco*

*práctica, una pérdida de tiempo, rígida, poco significativa e inútil*”, que pueden ser válidos en virtud del método de planificación utilizado.

Esto es consecuencia de dos fallas:

- 1) *Falta de involucramiento de los líderes*
- 2) *Métodos de planificación puristas y poco prácticos.*

A efectos de no cometer estos errores, se ha elegido una metodología de trabajo denominada Planificación Estratégica, que contempla además, la asistencia técnica permanente a las organizaciones involucradas.

Cuando iniciamos una gestión en una organización que está jaqueada de necesidades de índole social, financiera, seguridad, etc. y conscientes de que tenemos una gran voluntad de servicio y planes, en los que trabajamos a partir de la realidad que observamos, seguramente nos haremos las siguientes preguntas:

¿Dónde estamos hoy?

¿Dónde queremos ir?

¿Cómo podemos llegar a donde queremos ir?

La Planificación Estratégica consigue dar respuesta a estas preguntas, ya que consiste en un proceso de evaluación sistemática de la naturaleza de una organización, definiendo los objetivos a largo plazo, identificando metas y objetivos cuantitativos, desarrollando estrategias para alcanzarlos y localizando recursos para llevar a cabo dichas estrategias.

Planificando conseguimos lo siguiente:

- *Establecer la dirección a seguir por la organización*
- *Examinar, analizar y discutir sobre las diferentes alternativas posibles.*
- *Facilitar la posterior toma de decisiones, minimizando los imprevistos y eficientizando el uso de los recursos.*

Así para responder a las preguntas antes formuladas necesitamos:

¿Dónde estamos hoy?

Análisis de la Situación:

- a) **Análisis del Entorno**
- b) **Análisis Interno**

¿Dónde queremos ir?

Objetivos y Metas a corto, mediano y largo plazo

¿Cómo podemos llegar a donde queremos ir?

- a) **Comprender el Entorno**
- b) **Conocer internamente a la organización**
- c) **Diseñar las Estrategias apropiadas**
- d) **Diseñar programas**

Las instancias que reconocemos en el proceso de planificación propiamente dicho son:

- 1.- Diagnóstico
- 2.- Definición de objetivos
- 3.- Fijación de premisas estratégicas
- 4.- Diseño de programas

A continuación se presentarán técnicas y metodologías de abordaje para cada una de las instancias, con el objetivo de ilustrar al equipo de conducción municipal. La única advertencia pertinente es que no se busca una aplicación meticulosa de la metodología sino más bien transmitir criterios que pueden ser de utilidad para llevar adelante este proceso.

## Iº INSTANCIA: DIAGNÓSTICO

---

---

### 1.1. Conceptos fundamentales

El diagnóstico consiste en la observación de los distintos aspectos que describen a la organización y su quehacer en el momento actual, identificando a su vez el entorno en el cual se encuentra ubicada.

La instancia de diagnóstico se compone de dos etapas: la recopilación de antecedentes y la interpretación de significados que se desprenden del análisis de los antecedentes recogidos.

En resumen, el diagnóstico supone:

- § Recopilar antecedentes objetivamente (hechos, datos, situaciones)
- § Recogerlos y explicitarlos cuali y cuantitativamente.
- § Interpretarlos (analizarlos y pronunciarse sobre sí son oportunidades, amenazas, fortalezas, debilidades o responsabilidades sociales en la perspectiva de la propia organización)

Antes de continuar definamos el significado de algunos términos que emplearemos para explicar el diagnóstico:

*Datos: Son expresiones numéricas de una misma variable, por ejemplo, índices de desempleo, deserción escolar, criminalidad, etc.*

*Hechos: Es un conjunto de datos sobre un mismo tema correspondiente a distintos momentos en el tiempo. Contando con varios datos es posible establecer un hecho. Por ejemplo: si los índices de desempleo de dos años consecutivos registraron un incremento, se puede detectar el hecho de que la desocupación ha crecido en forma sostenida.*

*Situaciones: Son conceptos derivados de varios hechos analizados en conjunto que contemplan dos o más variables relacionadas. Por ejemplo, si relacionamos el incremento sostenido de la desocupación con el incremento de los índices de desnutrición infantil, es posible derivar una situación potencialmente desfavorable en términos de oportunidades de desarrollo, para un significativo sector de la comunidad.*

Recopilar antecedentes objetivamente significa en primer término ser realistas en la obtención de la información y adoptar, como criterio general, que el diagnóstico debe

*basarse en la información y los conocimientos usados habitualmente, y en las perspectivas y estrategias de los principales actores y agentes intervinientes.*

*Si el trabajo a realizar servirá para la acción comunal, a partir de ciertos niveles de consenso y compromisos de los agentes involucrados, debe contener aquellos elementos que habitualmente usan dichos agentes en su toma de decisiones.*

*Recogerlos y explicitarlos cuali y cuantitativamente, significa que el diagnóstico debe basarse en el contacto con quienes tienen capacidad de realizar análisis cualitativos más que cuantitativos, aún cuando algunos análisis cuantitativos y series estadísticas serán necesarias para elaborar definiciones.*

*Interpretar los datos obtenidos es una tarea propia del nivel de conducción que deberá encontrar el significado real y concreto de los indicadores, evaluando previamente cuales serán de utilidad para alcanzar los objetivos de la organización.*

## 1.2. Identificación y selección de problemas

El resultado a alcanzar es la obtención de un enunciado conteniendo la descripción socio-económica, ambiental e institucional del municipio y los principales desafíos que enfrenta la ciudad en un horizonte de planeamiento de mediano plazo.

Para lograr un mejor entendimiento de la metodología desarrollaremos un ejemplo práctico que considera la situación de la calidad educativa en una escuela de jurisdicción municipal.

Aplicaremos entonces la primera fase: el análisis de la situación o diagnóstico realizado por el personal municipal.

## Guía para la identificación y selección del problema

### a.- Identificar el/los actor/es que planifica/n

*Equipo interdisciplinario de la Municipalidad YY*

### b.- Identificar el tema general (macro-problema) que se presenta como aspecto a ser intervenido

*Calidad educativa en la escuela XX*

### c.- Identificar varios problemas asociados al tema general

1. *Bajo nivel de aprendizaje*
2. *Malestar docente*
3. *Alta repitencia*
4. *Alto desgranamiento escolar*
5. *Alto ausentismo.*
6. *Niños desnutridos*

### d.- Analizar el ámbito de gobernabilidad del/los actor/es que planifica/n, la prioridad política y el nivel de incidencia de cada uno de los problemas utilizando la matriz de priorización y selección de problemas.

- Listar los problemas asociados al tema general.
- Analizar cada uno según:
  - *Ámbito de gobernabilidad:* capacidad que tiene el equipo de gestión o la organización ejecutora para incidir en un problema específico.
  - *Población afectada:* es necesario recolectar y analizar información que permita tener un nivel de cuantificación de la población afectada por el problema.
  - *Prioridad del problema:* es el valor que le otorga el mayor decisor político (Gobernador, Intendente, etc.) a cada problema enunciado.
  - *Nivel de Incidencia:* es el peso que tiene cada problema en la generación de los otros; se analiza haciéndonos la siguiente pregunta: *¿Si modificamos el problema 1 en qué medida se modificarán los otros problemas?*

### e.- Asignar un determinado peso a cada enunciado basado en la información que se tiene y con el consenso del equipo de trabajo: Alto: 3, Medio: 2, Bajo: 1 y Nulo: 0.

Luego se suman las ponderaciones de cada enunciado y se registra en la última columna (*ver tabla N° 1*)

El orden de prioridad se establece considerando que son de mayor prioridad aquellos que tienen el valor más alto en la sumatoria.

Matriz de priorización y selección de problemas - Tabla N° 1

Enunciado de problemas	Población afectada	Ámbito de Gobernabilidad	Prioridad para la Política	Incidencia entre los problemas	Sumatoria	Prioridad
<i>Problema 1</i> Bajo nivel de aprendizaje	Niños de 5 a 14 años	0	3	1	4	3
<i>Problema 2</i> Alto Ausentismo	ídem	0	3	2	5	2
<i>Problema 3</i> Niños desnutridos	ídem	3	3	3	9	1

En el ejemplo, *el problema niños desnutridos tiene prioridad 1, con altos ámbitos de gobernabilidad, prioridad para la política del municipio YY e incidencia o motricidad sobre los otros problemas. Por esta razón, el problema de la desnutrición será el generador del programa y punto de inicio de la planificación.*

Definimos el problema o sea lo describimos y explicamos:

*“Alto número de niños de 5 a 14 años, que presentan síntomas de desnutrición, pertenecientes a familias con NBI que residen en el municipio YY y que están inscriptos en la escuela XX”*

Construimos los indicadores, ejemplos:

- Número de niños de 5 a 14 años que están inscriptos en la escuela XX.
- Número de niños que asisten a la escuela XX y que pertenecen a familias con NBI
- Número de niños de 5 a 14 años que asisten a la escuela XX y que presentan síntomas de desnutrición.

Elijo los indicadores según su pertinencia, su sensibilidad y relevancia. Se cuantifican y se establece la línea de base que son los valores desde donde parte el programa.

### 1.3.- Explicación del problema

El propósito de esta parte del proceso es identificar las causas o los factores que producen el problema en forma directa, indirecta o estructural. La metodología a utilizar es la de lluvia de ideas.

Una vez que se tiene el listado de factores explicativos, a cada uno de ellos se lo clasifica en alguna de las siguientes categorías: estructural, indirecto o directo.

*Factores directos* son aquellos que producen en forma inmediata y sin mediación, el problema. Son hechos sociales que se generan en forma continua.

*Factores indirectos* son aquellos que inciden a través de los factores directos. En este nivel se ubican los actores sociales y los recursos con que se cuenta.

*Factores estructurales* son las características del modelo económico, social, político y cultural del país o región donde se produce el problema.

ejemplo: Para el problema “Alto número de niños de 5 a 14 años, que presentan síntomas de desnutrición, pertenecientes a familias con NBI que residen en el municipio YY y que están inscriptos en la escuela XX” se procede a listar las posibles causas o factores explicativos y se los clasifica en estructural, indirecto o directo.

<u>Factores explicativos del problema según la lluvia de ideas</u>	<u>Categoría</u>
1. Jefe de familia desempleado	<i>indirecto</i>
2. Trabajos con baja remuneración	<i>indirecto</i>
3. Grupo familiar numeroso	<i>indirecto</i>
4. Escasa o nula cultura alimenticia	<i>estructural</i>
5. Mala alimentación de los niños	<i>directo</i>
6. Escaso aprovechamiento de los recursos naturales	<i>indirecto</i>
7. Cierre de fabricas en la zona	<i>indirecto</i>
8. Falta de alternativas en las economías regionales	<i>estructural</i>
9. Exceso de oferta de mano de obra	<i>indirecto</i>
10. Ausencia de políticas de planificación familiar	<i>estructural</i>
11. Bajo nivel educativo de los jefes de hogar	<i>indirecto</i>

12. Ausencia de comedores infantiles y/o escolares, etc.

*indirecto*

1.3.1.- Delimitación del ámbito de acción del programa

Se delimita el ámbito de acción del programa identificando los factores explicativos que pertenecen al ámbito de incidencia del equipo de conducción.

Normalmente, los factores explicativos sobre los cuales el equipo de conducción puede intervenir NO son los factores estructurales, sino más bien, los factores indirectos y/o directos.

Para seleccionar del total de factores explicativos aquellos sobre los cuales el equipo de conducción puede trabajar se deberán tomar en cuenta los siguientes criterios:

1. *Disponibilidad de recursos organizativos*: es decir, los recursos humanos, logísticos, físicos, tecnológicos, etc.
2. *Disponibilidad de recursos económico-financieros*: es decir, con qué presupuesto cuenta la organización para intervenir sobre los factores explicativos.
3. *Poder político*: es decir, el grado de poder que tiene el equipo de conducción para modificar la realidad descrita por los problemas.

Una vez realizado este ejercicio, el listado de factores explicativos se reduce sensiblemente porque ahora sólo se incluye a aquellos factores sobre los cuales el Equipo Gubernamental puede intervenir.

Ejemplo: Al listado de 12 factores explicativos se le aplicó los criterios para delimitar el ámbito de acción del programa y se obtuvo el siguiente listado reducido.

Ámbito de acción del programa

1. Jefe de familia desempleado
2. Bajo nivel educativo de los jefes de hogar
3. Mala alimentación de los niños esc. XX
4. Ausencia de comedores infantiles y/o escolares

1.3.2.- Selección de factores críticos

Dentro del ámbito de acción del programa corresponde seleccionar los factores críticos, es decir, los factores que tengan mayor peso en la producción del problema.

Para ello, se analizará el nivel de incidencia que cada uno de los factores explicativos tiene con respecto a los otros mediante el uso de la matriz de identificación de factores críticos (Tabla N° 2):

Matriz de identificación de factores críticos del problema: - Tabla N° 2

Factores explicativos del problema	Factor 1	Factor 2	Factor 3		Factor n	Total
Factor 1						
Factor 2						
Factor 3						
Factor n						

**Modo de utilización de la Tabla N° 2**

1. Listar en las columnas y en las filas los factores explicativos que están dentro del ámbito de acción del programa.
2. Analizar la incidencia de cada factor sobre los otros. La pregunta clave es:  
*¿Si se modifica el factor 1, en qué medida se modificará el factor 2, 3 y n?*
3. Establecer valores consensuadamente en el equipo a cada factor, según su incidencia sobre los otros. Alto:3, Medio: 2, Bajo: 1 y Nulo: 0.

Ejemplo: Matriz de identificación de factores críticos del problema

Factores explicativos del problema	Jefe de familia desempleado	Bajo nivel educativo de los jefes de hogar	Mala alimentación de los niños esc. XX	Ausencia de comedores infantiles y/o escolares	Total
Jefe de familia desempleado		0	2	0	2
Bajo nivel educativo de los jefes de hogar	2		2	0	4
Mala alimentación de los niños esc.XX	0	0		3	3
Ausencia de comedores infantiles y/o escolares	0	0	3		3

y/o escolares					
---------------	--	--	--	--	--

Luego de aplicar la matriz de identificación de factores críticos sobre los cuatro factores que constituyen el ámbito de acción del programa, resulta que los *factores críticos* son:

1. Bajo nivel educativo de los jefes de hogar.
2. Mala alimentación de los niños de la escuela XX.
3. Ausencia de comedores infantiles y/o escolares.

## IIº INSTANCIA: DEFINICION DE OBJETIVOS

---

---

### 2.1. Relación entre problemas y objetivos

Una vez que el equipo ha identificado los macroproblemas o problemas de fondo, los ha medido apropiadamente con indicadores se hace necesario convertirlos en objetivos.

Los problemas como tales tienen una carga negativa en su enunciado. Si le quitamos ese aspecto negativo y lo ponemos en positivo tenemos un *objetivo*.

Ejemplos:

Mala calidad educativa en la escuela municipal (*macroproblema*)

Mejorar la calidad educativa de la escuela municipal (*objetivo general del programa*)

Bajo nivel de aprendizaje de los niños (*problema*)

Elevar el nivel de aprendizaje de los niños (*objetivo específico 1*)

Elevado nivel de ausentismo de los niños (*problema*)

Disminuir los niveles de ausentismo de los niños (*objetivo específico 2*)

Elevado porcentaje de niños desnutridos (*problema*)

Disminuir el porcentaje de niños desnutridos (*objetivo específico 3*)

### 2.2. Jerarquía de objetivos

Como hemos podido apreciar en los ejemplos anteriormente presentados, entre los problemas existe una relación causa - efecto. Esta relación fue advertida en ocasión de hacer el diagnóstico y fue tomada en cuenta para clasificar los factores explicativos en estructurales, indirectos y directos.

Luego de desechar los factores explicativos estructurales por no ser del ámbito de gobernabilidad del Equipo de Conducción, nos quedamos con los factores críticos directos o indirectos.

Los factores directos producen, causan o explican el macroproblema en forma inmediata. A su vez, los factores críticos directos son ocasionados por los factores indirectos.

De esta manera podemos construir una figura que se conoce como *árbol de problemas*, la cual tiene en la cima el macroproblema, en la línea inmediata inferior, los factores críticos directos; en la línea inferior siguiente se encuentran los factores críticos indirectos. Podríamos seguir avanzando en la relación de causalidad y tendríamos problemas cada vez más concretos.

Si a los problemas representados en el árbol los ponemos en positivo tendremos lo que se conoce como *árbol de objetivos*.

El objetivo correspondiente al macroproblema es el *objetivo general del programa*. Para solucionar el macroproblema debo resolver antes los factores críticos directos; éstos puestos en positivo constituyen los *componentes del programa*.

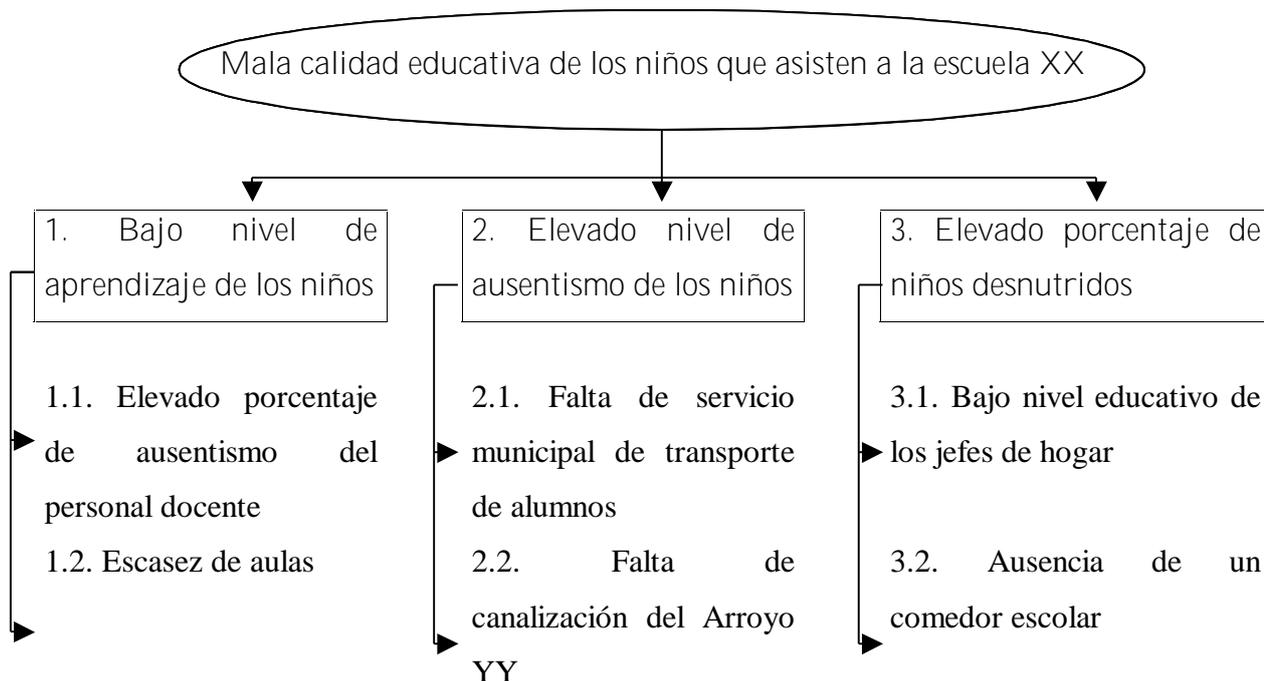
Para resolver los factores directos debo solucionar los factores indirectos; éstos expresados en positivo son los *objetivos específicos del programa*. Para concretar los objetivos específicos es necesario realizar actividades. A su vez, las *actividades* se descomponen en *tareas*.

En consecuencia, podemos advertir la siguiente jerarquía de objetivos en un programa:

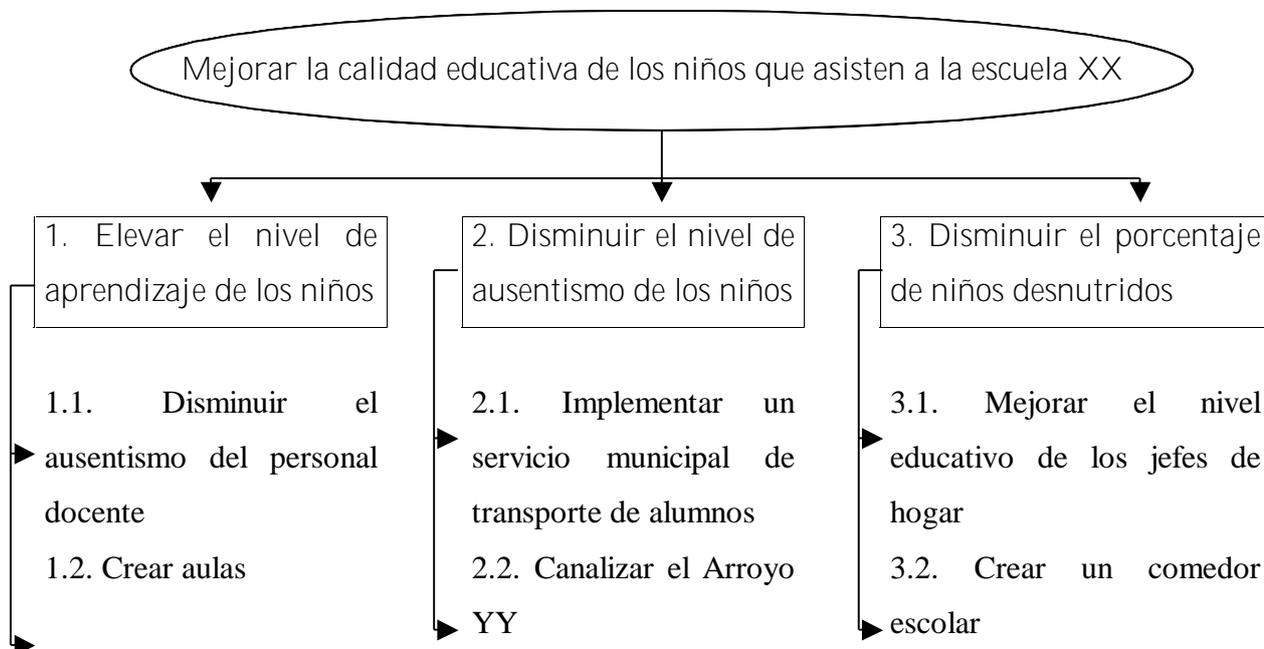
- Ø OBJETIVO GENERAL
- Ø COMPONENTES
- Ø OBJETIVOS ESPECIFICOS
- Ø ACTIVIDADES
- Ø TAREAS

Cabe aclarar, que según el grado de generalidad del macroproblema se pueden presentar o no los tres primeros niveles de jerarquía de objetivos. Si el macroproblema es muy general, seguramente se verificará la existencia de un objetivo general, componentes y objetivos específicos. En cambio, si el macroproblema es muy concreto, puede darse que solo se presenten un objetivo general y objetivos específicos.

ü Ejemplo de Árbol de Problemas



ü Ejemplo de Árbol de Objetivos



En este ejemplo llegamos hasta el nivel de objetivos específicos. En la Instancia IV, ejemplificaremos actividades y tareas para el objetivo específico 3.2.

### 2.3. Construcción de indicadores y metas del programa

Todo componente (también, los objetivos específicos) debe estar asociado con un enunciado de meta a alcanzar (resultados) y con uno o algunos indicador/es que permita/n o facilite/n el monitoreo y la evaluación final de los programas.

Las metas (de resultados) deben contener:

- § un enunciado del resultado a lograr
- § la población que se atenderá
- § la delimitación geográfica
- § el tiempo en que se espera lograrlo

Ejemplos:

Componente 1: “Eleva el nivel de aprendizaje de los niños”

Meta de resultado: *Mejorar el promedio general de los 80 niños que asisten a la escuela XX llevándolo de 3,40 actual a 6,00 en 4 años.*

Indicador: “**Promedio general de todos los niños que asisten a la escuela XX**”

Componente 2: “Disminuir el nivel de ausentismo de los niños”

Meta de resultado: *Llevar la tasa de ausentismo promedio diaria de los 80 niños que asisten a la escuela XX de 56% actual a 5% en 2 años.*

Indicador: “**Tasa de ausentismo promedio diaria de todos los niños que asisten a la escuela XX**”

Componente 3: “Disminuir el porcentaje de niños desnutridos”

Meta de resultado: *Llevar el porcentaje de niños que asisten a la escuela XX en canal III de desnutrición del 10% actual a 0% en 1 año; los de canal II del 30% actual a 5% en 2 años y de canal I del 50% actual a 10% en 4 años.*

Indicador: “**Porcentaje de niños que asisten a la escuela XX en canal I, II y III de desnutrición**”

#### 2.3.1. Productos y prestaciones

Tal como se señaló anteriormente, reconocemos que para alcanzar los objetivos específicos es necesario desarrollar actividades y para concretar estas actividades, a su vez hace falta ejecutar tareas.

Como consecuencia de las actividades desarrolladas dentro de cada objetivo específico pueden surgir bienes o servicios. A estos bienes o servicios generados por las actividades los llamaremos productos.

Por otra parte, algunas actividades prevén la entrega directa de bienes o servicios a la población beneficiaria del programa. A estos bienes o servicios que entregamos a los beneficiarios los llamaremos prestaciones.

Ejemplo:

Componente 3: Disminuir el porcentaje de niños desnutridos

Objetivo específico 3.2.: Crear un comedor escolar

Actividad 3.2.1.: Diseñar el proyecto de comedor escolar

Producto: Un diseño de un comedor escolar

Actividad 3.2.2.: Ejecutar la obra del comedor escolar

Producto: Un comedor escolar construido

Actividad 3.2.3.: Asignar recursos humanos para la atención del comedor escolar

Productos: 2 cocineras seleccionadas

Personal de la escuela con funciones asignadas en el comedor

Actividad 3.2.4.: Atender de lunes a viernes el comedor escolar

Prestaciones: 80 desayunos por día o 400 por semana, durante 1 año escolar

80 almuerzos por día o 400 por semana, durante 1 año escolar

Cabe destacar, que toda actividad genera un producto o un servicio, pero no todo producto es necesariamente una prestación. Las prestaciones son bienes o servicios que llegan directamente a la población beneficiaria.

### 2.3.2. Metas del programa. Distintos tipos

Según el Diccionario de la Real Academia Española, meta es el “*fin a que se dirigen las acciones o deseos de alguien*”. Por lo tanto, en términos de planificación nos está señalando adónde queremos llegar.

La literatura de la planificación reconoce los siguientes tipos de metas:

a) de resultado          b) físicas          c) de cobertura.

a) Metas de resultado: ya hemos mencionado anteriormente este tipo de metas, por cuanto los componentes y los objetivos específicos siempre deben estar asociados a una meta de resultado.

Ejemplo:

Componente 1: Elevar el nivel de aprendizaje de los niños

Meta de resultado: *Mejorar el promedio general de los 80 niños que asisten a la escuela XX llevándolo de 3,40 actual a 6,00 en 4 años.*

b) Metas físicas: son la cantidad total de bienes y/o servicios que deben generar las actividades del componente en un período (productos) o las que se entregan directamente a la población beneficiaria (prestaciones)

Ejemplo:

Componente 3: Disminuir el porcentaje de niños desnutridos

Objetivo específico 3.2.: Crear un comedor escolar

Metas físicas:

Un diseño de un comedor escolar

Un comedor escolar construido

2 cocineras seleccionadas

80 desayunos por día o 400 por semana, durante 1 año escolar

80 almuerzos por día o 400 por semana, durante 1 año escolar

c) Metas de cobertura: es el porcentaje de la población total que será beneficiado con respecto a cada objetivo específico.

Ejemplo:

Componente 3: Disminuir el porcentaje de niños desnutridos

Objetivo específico 3.2.: Crear un comedor escolar

Meta de cobertura: 100% de los niños de 5 a 14 años que asisten a la escuela XX.

#### 2.4.- Selección de líneas de acción

Una vez construido el árbol de objetivos, el equipo de conducción deberá seleccionar las líneas de acción estratégicas sobre las cuales considera que se debe trabajar. Gráficamente, esta tarea consiste en seleccionar las ramas del árbol que se consideran estratégicas para la consecución del objetivo general.

Para ello proponemos, el uso de una matriz de selección de líneas de acción (Tabla N° 3) Esta matriz permite evaluar cuales de los objetivos específicos son estratégicos de acuerdo a los siguientes 3 criterios:

- a) Costo Político
- b) Costo Financiero
- c) Contribución a la solución del problema general

#### Modo de utilización de la Tabla N° 3

- 1) Listar en las filas los objetivos específicos del programa, o sea, la tercera línea del árbol de objetivos.
- 2) Listar en las columnas los criterios de selección
- 3) Analizar la importancia de los criterios para cada objetivo específico, o sea, si nos proponemos alcanzar este objetivo ¿Qué costo político asumiremos? ¿Qué costo financiero deberemos afrontar? ¿Cuánto contribuirá a la solución del macroproblema?
- 4) Establecer valores consensuadamente en el equipo a cada criterio:  
(A) Costo Político: (0) = beneficio; (1) = Bajo; (2) = Medio y (3) = Alto  
(B) Costo Financiero: (0) = subsidio o donación; (1) = Préstamo/Bajo; (2) = Medio y (3) = Alto  
(C) Contribución a la solución del macroproblema: (0) = Nulo; (1) = Bajo; (2) = Medio y (3) = Alto
- 5) Sumar algebraicamente los puntajes asignados en cada columna, conforme a la siguiente expresión  $(A + B - C)$ . Los valores posibles oscilan entre  $-3$  y  $+6$ .
- 6) Rankear los distintos objetivos estratégicos asignando el primer lugar al objetivo con el puntaje más bajo y así sucesivamente.

---

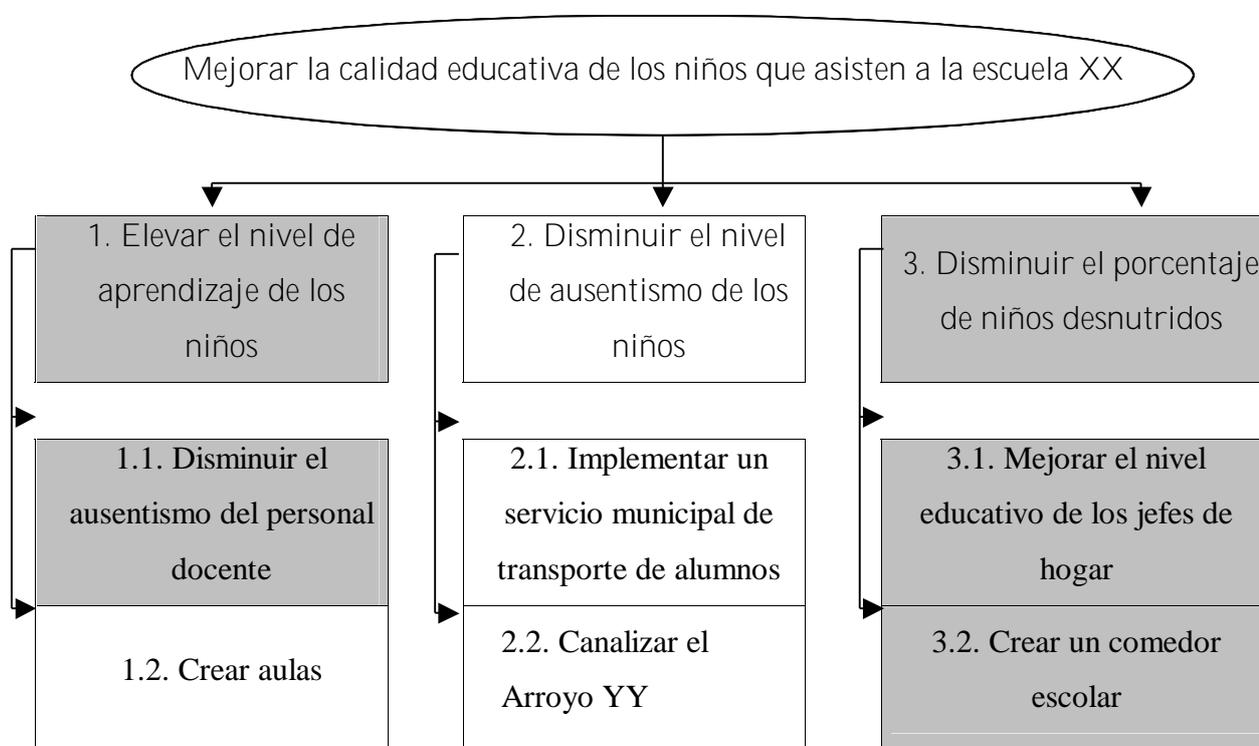
cción

(A) Costo Político	(B) Costo Financiero	(C) Contribución a la solución del problema general	Puntaje (A+B-C)	Ranking
2	0	2	0	3°
1	2	2	1	4°
2	2	2	2	5°
3	3	2	4	6°
0	1	2	-1	2°
0	1	3	-2	1°

Del uso de la matriz de selección de líneas de acción surge que el equipo prioriza como ejes estratégicos para la solución del problema de la mala calidad educativa a:

- 3.2. Crear un comedor escolar
- 3.1. Mejorar el nivel educativo de los jefes de hogar
- 1.1. Disminuir el ausentismo del personal docente

Si volvemos al gráfico de árbol de objetivos podemos apreciar cuales son “las ramas” elegidas por el Equipo Municipal. Hemos sombreado con gris los componentes y objetivos específicos seleccionados.



Con este ejercicio el equipo desecha, al menos inicialmente, encarar la solución del problema por el lado de la implementación de un servicio de transporte municipal o de la creación de aulas o la canalización del arroyo YY.

## 2.5. Propuesta de cursos de acción alternativos

Una vez que el equipo ha seleccionado las líneas de acción corresponde que para cada objetivo específico propongan cursos alternativos para alcanzarlos. Es decir, el equipo debe ofrecer al Intendente un cúmulo de alternativas (al menos dos por cada objetivo específico) para que éste pueda elegir cuál camino seguir.

Hablamos de cursos alternativos en sentido estricto. O sea, si el Intendente selecciona la alternativa A no puede ejecutar simultáneamente la B. Los cursos alternativos de acción pueden diferir significativamente en costos políticos, en costos financieros, etc.

Para ello sugerimos que el equipo realice una lluvia de ideas y la ofrezca al Intendente para que éste decida cuál camino seguir.

Ejemplo:

Objetivo específico 3.2. Crear un comedor escolar

Cursos alternativos:

- A. Diseñar y construir el comedor con Obra Públicas Municipales
- B. Diseñar y construir el comedor con una empresa privada
- C. Diseñar con un profesional del Municipio y construir con una empresa privada.

Objetivo específico 3.1. Mejorar el nivel educativo de los jefes de hogar

Cursos alternativos:

- A. Diseñar y ejecutar un curso para adultos con un equipo municipal
- B. Diseñar y ejecutar un curso para adultos con equipos provinciales (IPAP)
- C. Definir características de los futuros beneficiarios y elegir el proveedor del curso

Objetivo específico 1.1. Disminuir el ausentismo del personal docente

Cursos alternativos:

- A. Diseñar un mecanismo que premie el presentismo completo
- B. Aplicar estrictos controles de ausentismo de acuerdo a las normas vigentes
- C. Compensar alto presentismo con otros beneficios (vacaciones, puntaje, etc.)

## 2.6. Construcción de la Ficha de Programa

Una vez que el equipo de conducción ha realizado este trabajo está en condiciones de presentar al Intendente sendas Fichas de Programas en las cuales resume los datos esenciales de la oferta programática.

En esta Ficha, el Intendente contará con la siguiente información:

- Objetivo General
- Componentes del programa
- Objetivos específicos
- Beneficiarios
- Metas de Resultado para el objetivo general, los componentes y los objetivos específicos

El Jefe Municipal explicitará su visión, definirá las premisas estratégicas del Municipio para los próximos 4 años y definirá sobre cuáles programas se trabajará. En este momento la oferta programática se convierte en programas a diseñar y luego ejecutar.

Siguiendo el ejemplo del Programa “*NIÑOS A LA ESCUELA*” presentamos la ficha de Contenidos Básicos del Programa:

FICHA DE PROGRAMA

Variables	Programa "Niños a la Escuela"
Objetivo General	Mejorar la calidad educativa de los niños que asisten a la escuela XX.
Componentes del programa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elevar el nivel de aprendizaje de los niños</li> <li>2. Disminuir el nivel de ausentismo de los niños</li> <li>3. Disminuir el porcentaje de niños desnutridos</li> </ol>
Objetivos específicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. Disminuir el ausentismo del personal docente</li> <li>1.2. Crear aulas</li> <li>2.1. Implementar un servicio municipal de transporte de alumnos</li> <li>2.2. Canalizar el Arroyo YY</li> <li>3.1. Mejorar el nivel educativo de los jefes de hogar</li> <li>3.2. Crear un comedor escolar</li> </ol>
Beneficiarios	80 niños que asisten a la escuela XX
Metas de Resultado	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar el promedio general de los 80 niños que asisten a la escuela XX llevándolo de 3,40 actual a 6,00 en 4 años.</li> <li>2. Llevar la tasa de ausentismo promedio diaria de los 80 niños que asisten a la escuela XX de 56% actual a 5% en 2 años.</li> <li>3. Llevar el porcentaje de niños que asisten a la escuela XX en canal III de desnutrición del 10% actual a 0% en 1 año; los de canal II del 30% actual a %% en 2 años y de canal I del 50% actual a 10% en 4 años.</li> </ol>

## III° INSTANCIA: PREMISAS ESTRATEGICAS

---

---

### 3.1. Introducción

Tradicionalmente se ha considerado a la estrategia como el conjunto sistemático de ideas y medios para conseguir los fines u objetivos, sin embargo, se trata de un concepto errado. En base a este concepto, si se acepta que los fines u objetivos determinan los medios y por lo tanto la “*estrategia*” a desarrollar, habrá tantas estrategias como fines u objetivos a alcanzar.

La pregunta que cabe entonces es: *¿Cuál es la estrategia de la organización o proyecto central?*

*Es decir, debe haber una sola estrategia para la organización, de manera que las partes estén subordinadas al todo y exista un sistema.*

Esto nos conduce a un concepto más amplio de estrategia que un mero acto de planificación sistemática de acciones para alcanzar un fin determinado.

En su concepto más amplio, la estrategia supone el acabado conocimiento de la situación, escenario o sector sobre el que se actuará, la definición de los valores, preferencias y responsabilidades sociales, el diseño de una misión y establecer en grandes rasgos las políticas o caminos elegidos para cada área del escenario planteado.

Es, en definitiva, establecer en general las políticas para toda la organización, escenario o sector, de manera que todas las áreas y protagonistas del mismo vayan en ese sentido.

De esta forma la estrategia pasa a ser un concepto central donde confluyen el diagnóstico, la estructura, las capacidades, la evaluación y el proceso de retroalimentación.

La Estrategia tiende a permanecer invariable durante largos períodos. Expresa la dirección que la Organización ha de tomar. No tiene dimensión de tiempo, existe hasta que se decide cambiarla. Enumera los principios filosóficos (creencias o valores) que fundamentarán las propuestas de la organización.

### 3.2. Determinación de la filosofía o estrategia del plan

Constituye aquellos puntos básicos, permanentes, inspiradores y característicos del resto del plan, siendo esta filosofía la estrategia que viene a explicarlos.

Conforma la parte esencial del plan y manifiesta las ideas, actitudes constantes y prioridades que definen el enfoque que singulariza a la organización en cuestión.

*La filosofía es el marco y guía para el resto de la planificación estratégica: objetivos, políticas y planes de acción.*

Constituye el patrón o molde en el que se insertan dichos elementos. Se compone de la misión y las preferencias estratégicas o líneas generales de acción para cada parte de la organización y para definirla es necesario previamente, precisar cuales son los valores de la conducción.

### 3.3. Definición de los Valores de la Conducción

Están representados por las Preferencias para la Organización y las Responsabilidades Sociales que orientan el pensamiento y el accionar de los máximos responsables institucionales.

Las preferencias, están referidas a la visión particular y propia que de la organización en su conjunto, así como de sus partes, tienen los responsables de conducirla y se reduce a responder a dos preguntas fundamentales: qué tipo de organización queremos y cómo queremos que sean cada una de las partes que la conforman.

Las responsabilidades sociales se relacionan con el posicionamiento que esa organización debe ocupar en el contexto de la sociedad que la contiene, porque de ella surge su existencia y razón de ser.

Para determinar con la mayor precisión posible, los valores de la conducción, podemos recurrir a un instrumento metodológico que nos permita sacar a la luz y sistematizar el pensamiento de quien tiene la máxima responsabilidad institucional en cada caso.

Ese instrumento metodológico es la entrevista personal que puede ser complementada con un cuestionario que se entrega previamente al entrevistado con el objeto que Éste tenga con anticipación una idea bastante aproximada de las principales líneas conceptuales por las que transitará la mencionada entrevista.

*En el anexo presentamos un modelo de cuestionario que podrá ser utilizado a tal fin.*

### 3.4. Establecer la Misión:

Una vez definidos los valores de la conducción y analizada y evaluada la información existente del entorno, se está en condiciones de determinar la Misión de la Organización, que es un objetivo de orden superior y finalista.

Para alcanzar la Misión, debemos tener una visión realista de futuro que nos indique el camino a seguir, debiendo ésta satisfacer las aspiraciones de la organización y estar en concordancia con sus recursos.

*La misión es la postura con que la organización enfrentará al escenario determinado por la realidad.*

### 3.5. Preferencias Estratégicas

Son las normas o reglas definidas para toda la organización, es decir, para todas las áreas que la componen. Todas las partes de la organización se encaminarán en esa dirección.

Define qué tipo de organización se pretende, qué tipo de organización no se quiere, cuáles son los caminos para lograrlo y cuáles son los caminos que no se elegirán.

*Ese conjunto de reglas constituye la política de la organización, porque fueron establecidas para toda en su conjunto.*

### 3.6. Ejemplo para la construcción de la estrategia o filosofía del plan: caso Ford

#### Descripción de la situación

A través de este ejemplo, describiremos la postura con que Henry Ford enfrentó el escenario del mercado automotriz de principios del siglo XX, a través del amplio conocimiento que él mismo tenía de aquel mercado y sobre la base de sus valores, orientados a la innovación y a los grandes cambios.

#### Situación del Mercado Automotriz en 1903

- Ø 40.000 automóviles vendidos.
- Ø Precio promedio por unidad: U\$S 25.000.
- Ø 400 Empresas.

## Valores de la Conducción

Nacido en la ciudad de Michigan en los Estados Unidos, el 30 de julio de 1863 con el nombre de Henry Ford, hijo de unos granjeros emigrados de Irlanda, creció en un ambiente feliz y ayudaba a sus padres en las actividades diarias de la granja que evidentemente no le agradaban y que recordaba diciendo: *"Desde joven, ya pensaba en qué podía hacerse para sacar el pesado trabajo de las espaldas de la gente y transferirlo al acero de las máquinas"*

En el hogar de Ford no había nada que no fuera estudiado, analizado, desarmado y vuelto a armar por el curioso joven, su madre decía que *"era un mecánico nato"*, cosa que demostró ampliamente a lo largo de su vida.

En 1879 abandona la granja de su familia y va rumbo a Detroit, donde encuentra trabajo como aprendiz en una fábrica de tranvías, trabajo que no le duró más de 6 días y es despedido. Su segundo trabajo, fue en una fábrica de fundición en la que permaneció 9 meses, al considerar que ya había aprendido todo lo que quería saber de esa especialidad, tenía para aquel tiempo 16 años, entre tanto y en las horas nocturnas trabajaba para un relojero reparando relojes.

Más tarde trabajó como jefe de mecánica de la Edison Illuminating Company, siendo justamente Thomas Alva Edison quien lo apoya para la concreción de su proyecto.

Para el año de 1893, logró construir su primer coche, y en el año 1903 funda la Ford Motor Company. Fue pionero en el desarrollo del automóvil, su idea de masificar su uso, desencadenó una de las revoluciones industriales más importantes en la historia de la humanidad

Introdujo en su fábrica la técnica de montaje y empezó a utilizar piezas intercambiables para los coches. Aún no siendo el primero en aplicar este tipo de técnicas inherentes al sistema fabril, si fue el principal responsable de que estas prácticas se generalizaran.

Duplicó el salario diario medio de la industria, pasando de pagar dos dólares y medio a cinco dólares al día, el resultado de esta operación fue una creciente estabilidad en su fábrica y una reducción importante en sus costos corrientes.

En 1908 la empresa de Ford inició la fabricación del famoso modelo T. Cuando en octubre de 1913 comienza la producción en masa era el auto estándar más poderoso del mundo, con una velocidad máxima de 72 km/hora.

## Filosofía o Estrategia

Misión: Masificar la producción de automóviles.

## Preferencias Estratégicas

Para definir las preferencias estratégicas, Ford consideró a su empresa en cuatro grandes áreas: producción, marketing, recursos humanos y finanzas, estableciendo, para cada una de ellas, los principales lineamientos que constituían el núcleo básico de su proyecto, bajo la forma de reglas o políticas para su organización.

### Área de Producción

- ∅ Auto simple y modesto.
- ∅ Líneas de producción en serie.
- ∅ Compras de insumos de fabricaciones masivas y centralizadas.
- ∅ Todos los autos iguales y del mismo color.
- ∅ Sin cambios de modelo.
- ∅ Reducción de costos.

### Área de Marketing

- ∅ Bajar los precios y márgenes sucesivamente.
- ∅ Hacer uso de la curva de aprendizaje.
- ∅ Establecer una red de suministro de combustible.
- ∅ Establecer una red de servicios y repuestos.
- ∅ Abaratar los precios.
- ∅ No hacer ningún tipo de publicidad.

### Área de Recursos Humanos

- ∅ El mejor personal del mundo para hacer el auto más simple.
- ∅ Salarios un 100% por arriba del promedio de mercado.
- ∅ Selección de personal por antecedentes.

### Área de Finanzas

- ∅ Fuerte inversión de capital inicial.
- ∅ Flujo de caja negativo en los primeros tres años.
- ∅ Comienzo de recuperación del capital invertido a partir del sexto año del proyecto.

### Situación del Mercado Automotriz en 1922

- ∅ 2.200.000 automóviles vendidos (1 auto cada 5 personas)
- ∅ 1.600.000 automóviles vendidos por FORD.
- ∅ Precio promedio por unidad: U\$S 750.
- ∅ Precio FORD: U\$S 210.
- ∅ 200 Empresas.

## IV° INSTANCIA: DISEÑO DE PROGRAMAS

---

---

### 4.1.- Introducción

Iniciamos esta etapa con los programas priorizados por la autoridad municipal y con los valores y estrategias definidas para el diseño de los programas.

Ahora procederemos a realizar las siguientes tareas:

- ∅ Definición de las actividades y tareas necesarias para lograr los objetivos específicos.
- ∅ Determinación de plazos (fechas de inicio y de finalización) y responsables para cada actividad.
- ∅ Determinación de los recursos humanos necesarios para dicho logro.
- ∅ Estimación de los costos de cada programa.

### 4.2.- Definición de Actividades y tareas

Para el logro de un objetivo específico es necesario realizar actividades. A su vez, las actividades se concretan mediante tareas. La diferencia está en el nivel de detalle que implica cada una de ellas.

A continuación ejemplificamos para el objetivo específico 3.2. del programa “Niños a la Escuela”

Ejemplo:

Programa priorizado: “Niños a la Escuela”

Objetivo específico 3.2.: **Crear un comedor escolar**

Actividad 3.2.1.: **Diseñar el proyecto de comedor escolar.**

- Tareas:
- Asignación un arquitecto para el diseño del proyecto.
  - Confección de planos y cómputos métricos.
  - Licitación de la obra.
  - Selección de una empresa para la construcción.

Actividad 3.2.2.: Ejecutar la obra del comedor escolar.

- Tareas:
- Acta de iniciación de trabajos.
  - Supervisión de la obra.
  - Certificación de final de obra.

Actividad 3.2.3.: Asignar recursos humanos para la atención del comedor escolar.

- Tareas:
- Convocatoria para la selección de 2 cocineras.
  - Selección de 2 cocineras.
  - Asignación de funciones (dentro del comedor escolar) al personal docente, administrativo y de maestranza de la escuela XX.

Actividad 3.2.4.: Atender de lunes a viernes el comedor escolar.

- Tareas:
- Planificación y compra de alimentos.
  - Preparación del desayuno y atención a los 80 niños que asisten a la escuela XX.
  - Ordenamiento del mobiliario y limpieza de utensilios.
  - Preparación del almuerzo y atención a los 80 niños que asisten a la escuela XX.
  - Ordenamiento del mobiliario, limpieza de utensilios y limpieza del comedor.
  - Rendición de cuentas a las autoridades municipales.

#### 4.3.- Estimación de plazos para las tareas y actividades

Otro aspecto de fundamental importancia es la asignación de plazos. Una vez que se han determinado las tareas y actividades corresponde identificar la fecha de inicio y la fecha de finalización de las mismas.

Es importante para el diseño del programa conocer los tiempos previstos para la realización de cada actividad y poder lograr así conocer la secuencia de ellas. El cronograma de actividades permitirá también saber los plazos necesarios para programar y aportar los recursos financieros necesarios.

Para esta tarea usaremos el Diagrama de Gantt, que muestra en forma muy comprensible la secuencia de actividades y el tiempo que requiere la ejecución de cada una de ellas. Dicho diagrama también nos permitirá corregir o controlar los tiempos de ejecución del programa.

ejemplo:

**CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA**

COMPONENTE	Inicio	Fin	1 ° AÑO	2 ° AÑO	3 ° AÑO	4 ° AÑO
Elevar el nivel de aprendizaje de los niños	dd/mm/aa	dd/mm/aa				
Disminuir el nivel de ausentismo de los niños	dd/mm/aa	dd/mm/aa				
Disminuir el porcentaje de niños desnutridos	dd/mm/aa	dd/mm/aa				

En el diagrama podemos ver que el Programa “Niños a la Escuela” se llevará a cabo en un plazo de 4 años y que los componentes del mismo están secuenciados dentro del plazo mencionado.

Este mismo diagrama puede construirse con actividades y tareas, es decir, con mayor nivel de detalle. Se recomienda trabajar a nivel de tareas.

Con respecto a la unidad de medida de tiempo, se recomienda para el primer año una apertura mes a mes y a partir del segundo año una frecuencia anual.

CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES DEL COMPONENTE:

“ Disminuir el porcentaje de niños desnutridos, en el primer semestre del año”

ACTIVIDADES	1 ° MES	2 ° MES	3 ° MES	4° MES	5 ° MES	6 ° MES
Diseñar el proyecto de comedor escolar						
Ejecutar la obra del comedor escolar						
Asignar recursos humanos para la atención del comedor escolar						

4.4.- Cálculo del presupuesto total del programa

Una vez determinados los plazos, corresponde distribuir los costos, tanto de los recursos humanos como físicos, a través del tiempo. La importancia de esta tarea radica en conocer en qué momento serán necesarios los recursos y contribuye a una presupuestación más afinada.

Para realizar esta tarea sugerimos el uso de las siguientes 2 planillas que permiten visualizar la cronología del gasto como así también de las tareas y actividades.

El presupuesto total del programa es la previsión final del costo que tiene la ejecución total del mismo. Se calcula mediante la suma de los costos de cada uno de los componentes, es decir por la suma total del costo de las actividades que integran a cada uno de éstos.

4.4.1.- Cálculo del costo total e incremental de un programa

En primer lugar, resulta necesario establecer la diferencia entre costo total e incremental. Por costo incremental entendemos todas aquellas erogaciones que exceden al gasto presupuestado para las unidades ejecutoras de cada programa. Es decir, corresponde analizar las ejecuciones presupuestarias del año anterior (e inclusive de otros años precedentes) y determinar si la ejecución del programa que se está analizando se llevará a cabo con presupuesto tradicionalmente asignado a la unidad ejecutora.

Si ésta última no tuviera presupuesto asignado para las tareas o actividades que se están estudiando y correspondiera asignarle un costo adicional en concepto de recursos humanos (partida 011), insumos (partida 012) o bienes de capital (partida 051), dicho costo adicional es lo que denominamos costo incremental.

Por otra parte, la suma de las partidas tradicionalmente asignadas a la unidad ejecutora constituye lo que denominaremos costos hundidos.

La sumatoria de los costos hundidos más los costos incrementales, para cada una de las partidas nos da el costo total.

Cabe aclarar que tradicionalmente las reparticiones gubernamentales no trabajan un presupuesto por programa sino por unidad de organización y componente del gasto. Esto dificulta la medición del costo por programa pero genera una oportunidad para comenzar a imponer la práctica de la presupuestación por programa y la presupuestación plurianual.

Por ejemplo, si para la realización de una actividad necesitamos incurrir en un gasto extraordinario de \$1.000 de papelería solamente imputable al programa, decimos que el *costo incremental del programa es de \$1.000*, el *costo hundido es de \$ 0* y el *costo total es de \$ 1.000*.

Si para la realización de una actividad ya se viene gastando en ejercicios anteriores \$800 y no hace falta ningún gasto adicional, decimos que el costo incremental del programa es de \$ 0, el costo hundido es de \$ 800 y el costo total es de \$ 800.

Si para la realización de una actividad ya se viene gastando en ejercicios anteriores \$800 y es necesario un gasto adicional de \$600, decimos que el costo incremental del programa es de \$ 600, el costo hundido es de \$ 800 y el costo total es de \$ 1.400.

A continuación presentamos un ejercicio de análisis y cálculo del costo de una actividad prevista en el ejemplo desarrollado.

Actividad 3.2.1.:	Diseñar el proyecto de comedor escolar
Tiempo:	90 días
Tareas:	<ul style="list-style-type: none"><li>- Asignación un arquitecto para el diseño del proyecto</li><li>- Confección de planos y cómputos métricos</li><li>- Licitación de la obra</li><li>- Selección de una empresa para la construcción</li></ul>



---

Costo de Actividad 3.2.1. Diseñar el proyecto de comedor escolar	\$ 12.375,60
--	--------------

---

Ahora podemos clasificar el costo total del programa por costos actuales y costos incrementales, de la actividad 3.2.1:

	RRHH	Recursos Físicos	Totales
Costos actuales:	4.500,00		4.500,00
Costos incrementales:	6.000,00	1.875,60	7.875,60
Costos Totales:	10.500,00	1.875,60	12.375,60

Si procedemos de esta manera para cada actividad, mediante la sumatoria llegaremos al costo por objetivo específico. Si sumamos el costo de cada objetivos específico llegaremos al costo del componente. Si sumamos el costo de cada componente, obtendremos el costo del programa.

#### 4.4.2.- Distinción entre inversión inicial y costos de funcionamiento

Cuando se presupuesta el costo de los recursos materiales (ver ejemplo en el acápite 4.4.1) se hace necesario distinguir entre inversión inicial y costos de funcionamiento.

La inversión es un gasto que se realiza de una sola vez en la vida del programa y generalmente está asociada a la compra de bienes durables como: edificios, vehículos, mobiliario, equipamiento de oficina, etc.

En cambio, los costos de financiamiento son erogaciones en las cuales se incurre frecuentemente como ser: combustible para vehículos, gastos de mantenimiento de edificios, reparaciones, gastos de papelería, etc.

#### 4.5.- Identificación de las fuentes de financiamiento

Con estos datos debemos ahora preguntarnos sobre las fuentes que utilizaremos para la financiación de los programas y quienes serán los responsables de su ejecución. Estos datos serán aportados por la máxima autoridad de decisión política junto a los responsables del área financiera de la Municipalidad.

Ejemplo:

*Costo Total del Programa* \$ 215.633,54

Costo hundido 185.000,00

Costo incremental 30.633,54

*Fuentes de Financiamiento* \$ 215.633,54

Presupuesto municipal actual, partida 011 120.000,00

Presupuesto municipal actual, partida 012 20.000,00

Presupuesto municipal actual, partida 051 45.000,00

Crédito Banco Interamericano de Desarrollo 20.000,00

Subsidio Gob. de Tucumán – dto N° 1256/45 7.000,00

Cooperadora escolar 3.633,54

#### 4.6.- Cronograma de resultados del programa

En este punto mostramos una tabla que ayudaría a funcionarios y asistentes a tener una rápida idea de los logros previstos en el desarrollo del programa. Esta herramienta facilita el control de gestión por parte del Intendente y de la ciudadanía.

Ejemplo:

CRONOGRAMA DE RESULTADOS DEL PROGRAMA:

“ Disminuir el porcentaje de niños desnutridos”

OBJETIVOS ESPECIFICOS	1 ° AÑO	2 ° AÑO	3 ° AÑO	4° AÑO
Disminuir el ausentismo del personal docente		Tasa de ausentismo igual al 7%		
Crear aulas		2 aulas adicionales habilitadas		2 aulas adicionales habilitadas
Implementar un servicio municipal de transporte de alumnos		Transporte municipal en funcionamiento		

Canalizar el Arroyo YY		1000 m. de arroyo canalizado		
Mejorar el nivel educativo de los jefes de hogar			100 jefes de hogar con primaria completa	
Crear un comedor escolar	Comedor escolar habilitado	80 desayunos y almuerzos para niños de la escuela	80 desayunos y almuerzos para niños de la escuela	

4.7.- Ficha de Programa

A continuación presentamos un instrumento de síntesis en el cual se vuelcan las variables más sensibles de cada programa.

FICHA DE PROGRAMA

Variables	Programa: "Niños a la Escuela"
Objetivo General <span style="float: right;">4.3.2</span>	Mejorar la calidad educativa de los niños que asisten a la escuela XX.
Componentes del programa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elevar el nivel de aprendizaje de los niños</li> <li>2. Disminuir el nivel de ausentismo de los niños</li> <li>3. Disminuir el porcentaje de niños desnutridos</li> </ol>
Objetivos específicos <span style="float: right;">4.3.3</span>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. Disminuir el ausentismo del personal docente</li> <li>1.2. Crear aulas</li> <li>2.1. Implementar un servicio municipal de transporte de alumnos</li> <li>2.2. Canalizar el Arroyo YY</li> <li>3.1. Mejorar el nivel educativo de los jefes de hogar</li> <li>3.2. Crear un comedor escolar</li> </ol>
Beneficiarios <span style="float: right;">4.3.1</span>	80 niños que asisten a la escuela XX
Metas de Resultado <span style="float: right;">4.3.4</span>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar el promedio general de los 80 niños que asisten a la escuela XX llevándolo de 3,40 actual a 6,00 en 4 años.</li> <li>2. Llevar la tasa de ausentismo promedio diaria de los 80 niños que asisten a la escuela XX de 56% actual a 5% en 2 años.</li> <li>3. Llevar el porcentaje de niños que asisten a la escuela XX en canal III de desnutrición del 10% actual a 0% en 1 año; los de canal II del 30% actual a %% en 2 años y de canal I del 50% actual a 10% en 4 años.</li> </ol>
Unidad ejecutora <span style="float: right;">4.3.7</span>	Dirección de Obras publicas municipales, Dirección de Acción Social de la municipalidad y personal docente de la escuela XX
Marco jurídico institucional <span style="float: right;">4.3.8</span>	Ordenanza municipal N° 7802/04
Presupuesto <span style="float: right;">4.3.5</span>	\$ 412.389,87
Actores involucrados <span style="float: right;">4.3.6</span>	Asociación de padres de la escuela XX Cooperadora de la escuela XX Personal docente de la escuela
Impacto/impacto social <span style="float: right;">4.3.9</span>	Mejoramiento de Valores Nutricionales en 80 niños Mejoramiento del rendimiento escolar en 80 niños

En la ficha, no se debe olvidar de señalar la unidad ejecutora de cada programa. Es imprescindible definir qué funciones y responsabilidades tendrá cada uno de ellos en la ejecución del programa y sobretodo en la toma de decisiones relacionadas con la gestión del mismo.

Otra variable clave es el marco legal que regirá al programa. Aquí debe expresarse en forma clara cuáles son los instrumentos institucionales que autorizan las erogaciones del patrimonio municipal, así como la asignación de los recursos humanos y técnicos necesarios para el proceso de planificación, ejecución y control del programa.

Finalmente, debemos enunciar el impacto esperado en la realización del programa.

El impacto es la medida de la modificación que sufren los valores iniciales de los indicadores que dieron origen al problema (línea de base) En última instancia indaga sobre las condiciones de vida de la población beneficiaria del programa.

#### 4.8.- Formulación del programa

La formulación del programa es un momento fundamental de la planificación, en ésta se sistematiza todo el trabajo realizado en los momentos anteriores. Se redacta el documento de trabajo, el cual será presentado a las autoridades y a la comunidad. En él se reflejarán los compromisos que asume la máxima autoridad, el plazo que se toma para alcanzarlos, los costos que implicarán su ejecución y las actividades y tareas necesarias.

Contamos, además, con un instrumento de síntesis que es la Ficha de Programa en la cual se presentan las variables más sensibles de cada programa.

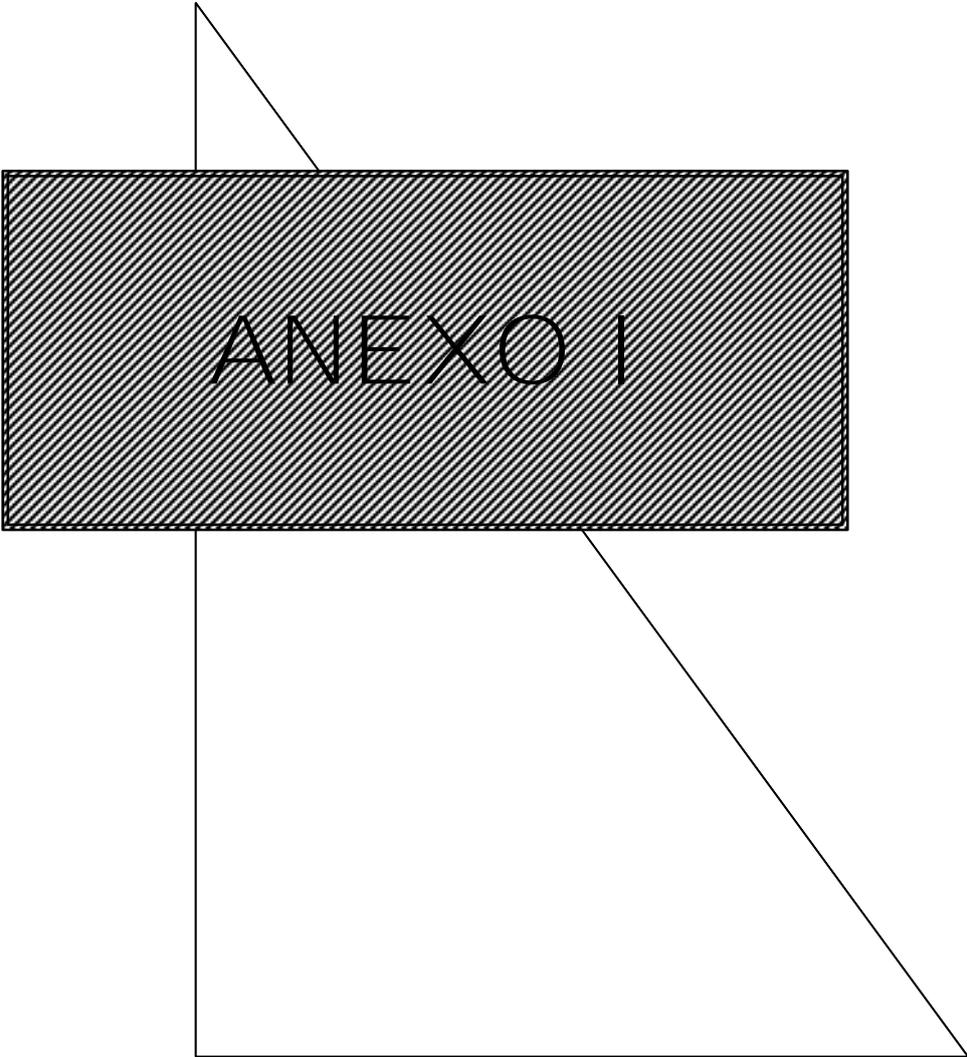
El documento deberá contar de los siguientes puntos:

1.- Introducción: en ella se presentan las premisas estratégicas de la máxima autoridad.

2.- Diagnóstico: en esta parte se presentan todos los macroproblemas priorizados y su descripción. Es fundamental, que en esta parte del documento se exponga la línea de base para cada problema. En un anexo se puede adjuntar las lluvias de problemas, las matrices de priorización y las de factores críticos, los árboles de problemas.

3.- Objetivos: en esta parte se presentan los objetivos, los componentes y los objetivos específicos. Resulta crucial que en esta parte se señalen expresamente las metas de resultado para cada programa. En un anexo se puede adjuntar los árboles de objetivos, las matrices de selección de líneas de acción.

4.- Programas. En esta parte se incluirán todas las fichas de programas, una planilla con el costo incremental por cada programa discriminado por partidas presupuestarias y un cronograma de resultados.



## PRESENTACIÓN DE UN CASO: PLAN DE GESTIÓN MUNICIPALIDAD DE MONTEROS

---

---

### Introducción

La Municipalidad de la ciudad de Monteros encaró, a partir de diciembre de 2003, una tarea inédita para esta organización municipal: la de planificar sus acciones de gobierno.

El trabajo realizado, bien puede definirse conceptualmente, como un verdadero proceso de transferencia técnica, desde un equipo de asistencia externa, en este caso, representado por técnicos de la Secretaria de Planeamiento de la Provincia, hacia una organización de carácter municipal. Los objetivos fueron por un lado, arraigar el concepto de la cultura de la planificación y, por otro, dejar una capacidad instalada de recursos humanos del municipio, que les permita ver de una manera distinta la gestión municipal.

La iniciativa de impulsar este proceso de planificación, con la asistencia técnica de la Secretaria de Planeamiento, surgió de la propia voluntad de su responsable máximo, el Intendente, determinando éste, desde el comienzo, un plazo perentorio de conclusión para el 1 de marzo de 2004 como fecha de entrega del trabajo.

Como se verá más adelante, esta decisión de determinar un plazo, permitió generar un clima de ordenamiento y motivación que se propagó hacia toda la organización en su conjunto, lo que contribuyó, en gran medida, a facilitar todo el proceso de asistencia técnica implementado por la Secretaria de Planeamiento.

Otro elemento que contribuyó en igual sentido y que se verificó, como consecuencia del involucramiento de la conducción con la iniciativa, fue la creación de la Dirección de Planificación y Políticas Municipales

Se reconoció la necesidad de crear una dependencia técnico-administrativa específica, para el tratamiento y desarrollo de planes y programas.

Desde el punto de vista de la asistencia técnica, la creación de esta dependencia, no solamente constituyó un claro gesto de apoyo al proceso desde el ejecutivo municipal, sino que, operativamente, esta dependencia se transformó en el ariete metodológico que condujo el proceso de transferencia de conocimientos hacia adentro de la organización municipal y

garantizó que la asistencia técnica externa, brindada por la Secretaría de Planeamiento, fuera aprovechada al máximo.

### Diseño metodológico

Desde la Secretaría de Planeamiento, concretar un proceso de transferencia técnica de esta naturaleza implicó, como paso previo, la definición de un marco teórico que diera sustento conceptual a la instancia de traspaso de conocimientos y el diseño de un encuadre metodológico lo suficientemente flexible como para adaptarse a las irregularidades del trabajo de terreno y garantizar el éxito en el cumplimiento del objetivo planteado: la formulación de un plan de gestión de gobierno con una amplia base de participación interna y externa a la organización.

Teniendo en cuenta los matices de la cultura organizacional de la municipalidad en cuestión, se tuvo especial cuidado en la selección del marco teórico, de manera tal que resultara lo más amigable posible y con la menor cantidad de complicaciones derivadas de modelos teóricos complejos, que terminan por dificultar la comprensión conceptual y disminuir el nivel de motivación.

Todavía más importante que lo anterior, fue definir la metodología de abordaje a utilizar que debía garantizar, por un lado, la empatía entre el equipo externo y los integrantes de la organización, y por otro, constituir un circuito de comunicación convergente que sirviera eficazmente de puente de plata entre el encuadre teórico y los receptores de la cultura organizacional.

### La Participación como Método y la Estrategia de Abordaje Grupal

En toda organización de naturaleza pública, existe una fuerte vocación de participación y protagonismo que generalmente se manifiesta, con distinta intensidad, en todos los niveles en los que ésta se encuentra estructurada.

Partiendo del concepto que todo plan de gestión debe tener una base de sustentación amplia, se hizo necesario considerar la posible participación de actores internos y externos a la organización en cuestión.

Para garantizar que la opinión de todos los participantes se expresara y se cristalizara en un esfuerzo válido y concreto, fue necesario valerse de algunas técnicas de trabajo grupal que permitieron generar y consolidar un proceso de interacción continua que impulsó la conformación de equipos de trabajo.

El punto de inicio de ese proceso, se identificó con la primera etapa del proceso de planeamiento, es decir, el diagnóstico o relevamiento de la situación inicial.

#### Conformación del equipo externo

Para la conformación del equipo de asistencia externo, se consideró que el proceso de transferencia técnica sería, en sí mismo, un proceso de enseñanza-aprendizaje, donde se iba a verificar una fuerte interacción entre dos grupos, cada uno de los cuales era poseedor de distintos matices en cuanto a lo cultural, a lo sociológico y al desarrollo de habilidades y destrezas.

Esta situación permitía prever que en la interacción cotidiana de los dos grupos, se desplegaría toda una gradación de situaciones con dos extremos muy marcados que van, desde el saber teórico, representado por el equipo externo, al saber práctico, representado por los miembros de la organización, y que hacen que cada grupo se identifique, e identifique al otro grupo, en cada uno de estos extremos, activándose mecanismos de defensa relacionales que dificultarían enormemente el proceso de transferencia.

Por tal motivo, se debió considerar que el principal recurso a organizar y priorizar era el humano, teniendo especialmente en cuenta, en la conformación del equipo de asistencia externo, la presencia de perfiles actitudinales y aptitudinales orientados hacia el rol de colaborador facilitador y no al de asesor experto que constituye la expresión más acabada del saber teórico, y generalmente, uno de los roles más nocivos dentro del extenso catálogo de experiencias fallidas en términos de transferencia técnica.

#### Implementación de la intervención

Una vez definido el encuadre teórico y la metodología de abordaje, se procedió a identificar los pasos y las instancias a seguir en el trabajo de terreno propiamente dicho, cada

una de las cuales debía coincidir con los distintos tópicos establecidos por el encuadre teórico, esto es:

- Diagnóstico, a través del abordaje grupal y la lluvia de problemas, con la consecuente conformación de los equipos de trabajo interno de la propia organización.
- La determinación de objetivos, con la consolidación de los equipos de trabajo formados y la detección y puesta en función de los líderes grupales.
- La fijación de premisas estratégicas, con la entrevista al máximo responsable institucional y su equipo de trabajo.
- La etapa de formulación de programas y presupuesto, con la constitución de equipos técnicos específicos, liderados por funcionarios municipales de alto rango.

En el proceso de formación y consolidación de equipos de trabajo, así como también en la detección de líderes internos, resultó de vital importancia el trabajo de la Dirección de Planificación y Políticas Municipales, que cumplió un muy eficaz rol de facilitador, motorizador, ordenador y coordinador del proceso, siendo aconsejable en experiencias similares, ya sea, la definición formal de un área semejante o bien, la detección de un integrante de la organización y/o conformación de un equipo que cumpla tal función.

#### Aparición de la Demanda: Primera Entrevista

El primer contacto entre el equipo de trabajo externo y la organización, se concretó a través de una entrevista con la máxima autoridad responsable de la organización y su grupo de colaboradores más estrechos.

El contacto fue generado por la organización municipal. Esta solicitó la intervención del equipo externo, punto de partida indispensable para generar cualquier intervención válida, ya que debe ser la organización, a través de su conducción, quien debe estar convencida de la utilidad del proceso a iniciar y del esfuerzo que dicho proceso demandará. Todos los niveles de la organización y en particular la conducción, deberán aportar mucha dedicación y horas hombre a esta tarea.

Desde el inicio, el involucramiento de la conducción, fue condición indispensable para el éxito del proceso.

## Consolidación de la Demanda: Segunda Entrevista

La segunda entrevista, que se produjo una semana después de la primera, consolidó la demanda por parte de la organización y fue el momento en donde el equipo de intervención y la conducción de la organización acordaron y celebraron el contrato de trabajo que entre otros puntos contempló: un objetivo a alcanzar, un producto a obtener, los plazos a respetar y una metodología de trabajo que debía ser aceptada y respetada por la organización durante el tiempo que durara el proceso.

La definición de este compromiso entre las partes, permitió establecer acuerdos mutuos y obligaciones asumidas por el equipo de trabajo externo y la organización municipal. Ambos involucraron: 1- Recursos humanos; 2- Disponibilidad horaria del personal de la organización que participaría del proceso; 3- Apoyo operativo general (ámbito de trabajo, insumos de trabajo y coordinación de recursos en general) y 4- Lo más importante, el compromiso, por parte de la conducción de la organización, de generar un proceso de comunicación interno, en sentido vertical a través de la estructura de la organización, sobre la importancia que se le asignaba al proceso de planificación para la organización en su conjunto.

## Abordaje inicial

El abordaje inicial constituyó uno de los momentos metodológicos más importantes y fue la instancia que permitió la integración del equipo de intervención con la organización en su conjunto, a través de la interacción y el relacionamiento grupal como método de reconocimiento y análisis de la problemática municipal.

El primer encuentro de trabajo, que contó con la asistencia de aproximadamente 40 empleados municipales, entre secretarios, directores, jefes y encargados de áreas, más el equipo técnico de la Secretaría de Planeamiento, se estructuró en dos momentos distintos.

Uno, destinado a producir un efecto de sensibilización sobre los asistentes, con relación al marco teórico de la planificación, haciendo hincapié, no en el conjunto de conceptos derivados del mismo, sino, en que los participantes reconocieran la utilidad y la

conveniencia que, para la realización de su propio trabajo, trae como consecuencia adoptar la planificación como un ejercicio y una técnica de gestión.

El otro momento, más relacional, utilizando la técnica del taller, con una instancia individual y otra grupal, abrió paso al primer trabajo conjunto entre el equipo externo y los integrantes de la organización y tuvo como objetivo principal, una primera aproximación a la realidad definida por la problemática municipal, percibida por la mirada de los participantes de la reunión.

Para este momento de trabajo, se conformaron dos mesas de análisis, la primera, conformada por empleados municipales de las distintas áreas y la segunda, por jefes, directores y secretarios.

Las dos mesas de análisis plantearon casi un centenar de problemas que se entendían como los de mayor necesidad o como los que la comunidad más estaba demandando.

A partir de esta instancia, caracterizada por un estilo fuertemente participativo, se construyeron los cimientos sobre los que se edificó la relación de trabajo entre los principales actores del proceso: el equipo externo y los empleados y funcionarios municipales.

Elaboración del diagnóstico: Identificación y priorización de problemas

A partir de la masa de problemas recopilados, comenzó la etapa diagnóstica que demandó la conformación de los equipos de trabajo interno, definidos según áreas de problemas para que, en sucesivas reuniones de trabajo, se llegaran a seleccionar y priorizar los problemas que definen el diagnóstico inicial.

En las sucesivas instancias de trabajo, comenzaron a vislumbrarse dos grandes grupos de problemas: los que apuntaban a demandas de la comunidad y los que atendían al funcionamiento interno municipal.

Posteriormente, en un tercer momento de taller, una vez ordenadas las tarjetas de problemas por áreas de interés o denominadores comunes, se apuntó a sintetizar ese centenar de problemáticas en una nueva formulación que eliminara las repeticiones y captara lo sustancial de cada una de ellas.

De este modo se nuclearon los problemas por sector (obras y servicios públicos/ finanzas/ área social/ recursos humanos e institucional) y las casi 100 preocupaciones primeras, se vieron reducidas a la mitad.

Esta instancia dio paso a la conformación de grupos de análisis específicos por área, cada uno liderado por un responsable, a la vez que comenzaba a perfilarse el conjunto de empleados y funcionarios que, coordinados por la Dirección de Planificación y Políticas Municipales, a la larga, constituirían el núcleo sostenedor del proceso de transferencia técnica.

Durante todo el mes de diciembre de 2004, continuaron realizándose reuniones con cada una de las dependencias municipales comprendidas en las problemáticas, a fin de continuar con el proceso de análisis y reducción que fue bastante largo y complicado, con muchos altibajos, hasta llegar mínimamente a lo que fue una primera aproximación al árbol de problemas para cada una de las áreas priorizadas en el análisis.

En este punto del proceso, se hizo necesaria la inclusión de la comunidad, para lo que se integró al Consejo Consultivo Municipal, con sus 17 integrantes. Idéntica tarea a la descrita anteriormente se desarrolló con estos representantes de la sociedad local (ONGs/ iglesias/ clubes/ centros vecinales/ sectores productivos).

La iniciativa resultó sumamente enriquecedora, pues no sólo pudieron cotejarse los problemas emergentes del primer análisis, sino que se agregaron algunos nuevos. Esto dio lugar a dos áreas más de nucleamiento: educación y medio ambiente. El Consejo Consultivo Municipal tuvo además, una nueva visión para el diagnóstico del área social.

### Estructuración del Plan

Para realizar la estructuración del plan, que corresponde a la determinación de objetivos, según el encuadre teórico definido, fue necesario recurrir a una nueva instancia de trabajo grupal para disipar el efecto de desgaste que había provocado el intenso trabajo de diagnóstico. Sobre todo por el hecho que la mayoría de las personas que trabajaron en los grupos, no estaban familiarizadas con esta nueva forma de pensar y analizar la realidad.

Para facilitar el proceso, se organizó un encuentro de tipo didáctico donde el equipo externo entregó a los grupos de trabajo, las herramientas conceptuales mínimas necesarias para encarar la estructuración del plan, a través de esquemas sencillos, explicando con la mayor claridad posible cada uno de estos conceptos y cual era su finalidad.

Posteriormente, para el desarrollo de este momento en el proceso de transferencia, se consideró que lo más aconsejable para generar una motivación adicional, instalar un ámbito propicio para la interrelación personal y fomentar el espíritu grupal, era llevar a cabo una jornada de trabajo en la localidad de El Mollar, con los distintos equipos de trabajo.

La iniciativa fue sumamente fructífera, pues se pudo avanzar en 12 horas de trabajo, lo que con otro tipo de metodología hubiera llevado, al menos, dos semanas de reuniones y talleres.

Para la realización de la jornada taller, el equipo de la Secretaría de Planeamiento, y los referentes de cada área acordaron priorizar tres problemas por temática para ser tratados durante la jornada.

Cada uno de estos problemas recorrió el camino indicado por el marco teórico, hasta llegar a la constitución de las fichas de programa, pasando por los árboles de objetivos y la definición de los objetivos específicos.

Con la experiencia de esta jornada, se continuó con el proceso de análisis durante todo el mes de enero de 2004. Surgieron entonces más de 40 árboles de problemas con sus correspondientes matrices y fichas.

#### Determinación de las Preferencias Estratégicas de la Conducción

Una vez completada la fase de determinación de objetivos, que permitió tener una primera idea de la estructuración del plan y del conjunto de programas de acción y sus principales componentes, llegó el momento de la intervención directa del máximo responsable institucional, para que éste estableciera su visión con relación a la problemática municipal y con respecto a la impronta que quisiera darle a su gestión.

Para ello, el equipo externo condujo una larga entrevista con el intendente, producto de la cual se delineó la estrategia del plan de gestión municipal.

La entrevista giró entorno a la definición de las preferencias de la conducción para la organización en su conjunto y para cada una de las áreas que la conforman, brindando orientaciones generales en materia de obras públicas, problemas sociales, finanzas y otras áreas relevantes.

Por otra parte, tuvo la oportunidad de analizar cada una de las fichas de programas en la que se estructuró el plan, a los efectos de priorizarlas y realizar las modificaciones que él creyera convenientes desde el punto de vista de su capacidad de gestión.

#### Definición de la dinámica operativa del plan

Durante el mes de Febrero de 2004, el trabajo se intensificó y se concentró en la formulación de los distintos programas que conforman el plan de gestión. Esta fue la etapa que demandó mayor exigencia de los participantes y mayor dificultad, pues se trataba primero, de identificar cada una de las actividades y tareas de los programas y, luego, cuantificar en tiempo, en recursos humanos, en recursos físicos, en recursos normativos y en recursos financieros las acciones definidas por el plan.

La intervención del personal de las distintas áreas que conformó los grupos de trabajo interno fue decisiva en esta etapa, y tuvieron que sortear numerosas dificultades a la hora de definir los indicadores de evaluación y seguimiento de los programas, la cuantificación de los recursos y la diferenciación conceptual entre componentes de programa, actividades y tareas.

En todo momento, la tarea de apoyo técnico de la Secretaria de Planeamiento y la coordinación de la Dirección de Planificación y Políticas Municipales permitieron la superación de esta etapa con un resultado satisfactorio.

El trabajo realizado por los grupos, dio como resultado 31 programas de acción, divididos por áreas, con sus cronogramas de actividades, los recursos humanos y costos incrementales que comprometerían.

#### Proceso de devolución y retroalimentación

Terminada la cuarta etapa, se estuvo en condiciones de redactar la versión completa del Plan de Gestión “Monteros Recupera su Lugar” y presentarla ante en Consejo Deliberante, en oportunidad de la apertura del periodo deliberativo 2004, el día 1 de marzo, de acuerdo a lo estipulado inicialmente como plazo de finalización.

Posteriormente, el equipo de la Secretaría de Planeamiento, con la presencia de autoridades municipales, representantes de la comunidad y todos los que de una u otra manera

participaron en la elaboración del plan, realizó una exposición sintética a modo de devolución del trabajo realizado y como reconocimiento al esfuerzo, compromiso y voluntad de participación puesta de manifiesto en todo momento, por el personal de la municipalidad y representantes de la comunidad.

## Epilogo

Se pueden intentar distintas consideraciones acerca del proceso de transferencia técnica implementado en la Municipalidad de Monteros y que culminó con la elaboración de un plan de gestión de gobierno con el aporte de los distintos niveles de la organización municipal y de toda la comunidad, representada por el consejo consultivo.

En líneas generales, dichas consideraciones pueden estar referidas a cuestiones metodológicas, a cuestiones relacionadas con el producto obtenido y a cuestiones relacionadas con el desarrollo del proceso en sí y a lo que éste dejó como experiencia válida en la organización.

Creemos que es más provechoso para este análisis lo último, es decir, referirnos al conjunto de inquietudes e iniciativas que la presencia de un equipo de asistencia externa puede haber generado en los distintos extractos de la Municipalidad de Monteros, durante los tres meses que duró la experiencia.

En este sentido, se hace necesario remarcar la variada gama de reacciones que la iniciativa de formulación de un plan de gestión fue generando entre los empleados y funcionarios municipales, y cómo esas reacciones fueron mutando en la medida que se fue desarrollando la tarea.

La incredulidad y falta de expectativa general del inicio, fue cediendo ante la sensación, por parte de quienes asumieron la responsabilidad de participar en el proceso, de estar aceptando un desafío.

Sólo a partir del reconocimiento de esta realidad, es que comienzan a descubrir que eran protagonistas de una situación de intercambio, en la que estaban recibiendo de una manera clara, una herramienta útil que permitiría incrementar el valor agregado de sus propias capacidades y destrezas.

La ocurrencia de la instancia anteriormente descrita, estuvo sustentada por la simplicidad del marco teórico elegido para la transferencia, y por la actitud del equipo técnico

externo que logró desempeñar con justeza el rol de facilitador del proceso, oscilando delicadamente, de acuerdo a las necesidades planteadas por el escenario, entre un estilo conductista y hasta enérgico por momentos, convenientemente matizado con rasgos de mayor flexibilidad, que llegaban a su máxima expresión en los momentos de trabajo grupal.

La detección y consolidación de líderes y referentes internos a la organización, para que motorizaran el trabajo de los equipos, fue de suma importancia para garantizar el cumplimiento de las cuatro etapas definidas por el marco teórico.

En este sentido, quedo comprobado que para la consolidación de un proceso de transferencia de esta naturaleza, se hace necesaria la conformación de un staff de socios metodológicos internos a la organización, debidamente capacitados y consustanciados con la idea y los objetivos del proyecto.

En el caso Monteros, este rol fue cumplido muy eficazmente por la Dirección de Planificación y Políticas Municipales, sin cuya colaboración hubiese resultado muy difícil completar exitosamente el proceso de transferencia en los plazos estipulados inicialmente.

Cabe destacar, que el proceso de transferencia técnica realizado, tuvo un fuerte componente de capacitación, que debió tener características metodológicas muy particulares, ya que los destinatarios de la misma, debían adquirir, en muy poco tiempo, un cúmulo de conocimientos y, a su vez, desarrollar una serie de destrezas con las cuales no estaban familiarizados en lo absoluto, debiendo además, superar una gran cantidad de preconceptos que formaban parte de paradigmas preestablecidos en la propia cultura organizacional y que constituían verdaderos muros, muy difíciles de derribar.

A pesar de lo complicado del proceso anteriormente descrito, creemos que desde el punto de vista metodológico y de la transferencia misma, se logró dejar instalada, en gran parte de los receptores de la cultura organizacional de la Municipalidad de Monteros, una nueva manera de entender la problemática y el proceso de Gestión de un Gobierno Municipal.

Capítulo aparte, cabe otorgarle al protagonismo desplegado por el Intendente Municipal, quien desde un principio, apostó fuertemente a la iniciativa de establecer un punto de partida para instalar, en el ámbito municipal, las bases para la construcción de una nueva cultura de gestión basada en la planificación.

En ese sentido, quedó claro en todo momento que la conducción del municipio concibió a la planificación, no como un mero ejercicio intelectual reservado para unos pocos, que generalmente no trasciende más allá de letra muerta sobre el papel, sino como la más

simple y sencilla manera de otorgar racionalidad y sistematización al accionar de la gestión, que siempre tendrá sustento en la intuición, el talento, el sentido común, el criterio y el conocimiento de la realidad, características que son inherentes a la condición de cualquier liderazgo que se precie como tal.

FIN