

UNIDAD 6

La coordinación de proyectos y el Plan Estratégico Institucional

Introducción

Esta unidad tiene la particularidad de modificar el objeto de análisis, desde la primera unidad se estuvo trabajando en el proyecto, en esta oportunidad se amplía el foco de atención y se analiza la relación entre proyectos, sus posibilidades de cooperación y articulación. Luego se da un paso más en la apertura del foco, para analizar los planes estratégicos institucionales, en tanto conjunto de programas y proyectos con los que puede contar una organización.

Se presenta, en primer término, un análisis global de los procesos de coordinación horizontal. Así se analizan tipos de coordinación y se intenta responder al interrogante de por qué es habitual que exista un bajo grado de coordinación entre los proyectos públicos. Luego se analizan los posibles efectos que produce un proceso asociativo, destacando la variedad de opciones alternativas y se describen los grados de coordinación que puede tener una instancia de coordinación. Posteriormente, la unidad avanza hacia una perspectiva prescriptiva de cómo diseñar programas y presenta luego el análisis de los planes estratégicos institucionales y las etapas que se deben atravesar para su diseño. Este último apartado explica las cuatro etapas de diseño de un plan: la etapa política, la analítica, la estratégica y la operativa.

6.1 . Las causas de la descoordinación

A lo largo de este espacio curricular, hemos visto que los grandes problemas públicos son complejos y multidimensionales y, frente a ellos, el impacto que se puede lograr con proyectos aislados es siempre limitado. Esto nos lleva a visualizar la necesidad de intervenciones que se encuentren integradas, conjuntos de proyectos que puedan atacar los problemas, en su amplio espectro. Si bien existe cierto acuerdo en la bibliografía en esta postura prescriptiva, pero el panorama de los niveles de integración de las políticas y de los proyectos en la Argentina es claramente diferente. Los proyectos suelen estar aislados, encerrados en sus propias lógicas de actuación, en un marco en el que los casos de coordinación entre proyectos, así como las relaciones entre secretarías o ministerios, siguen siendo ejemplos de innovación. La falta de integralidad de las políticas es recurrente, tanto en la experiencia nacional, provincial o municipal.

Frente al panorama de bajos grados de integración, la articulación suele ser muy bien vista. Estar coordinado, estar en red, en equipo son situaciones generalmente asociadas a algo positivo, en desmedro de la fragmentación, el aislamiento, la superposición. Por cierto, si lo contrario a la articulación es la fragmentación, estamos entonces en presencia de algo positivo, pero ¿qué ocurre si consideramos que lo contrario de la articulación es la gestión independiente?

Para iniciar su análisis, es preciso diferenciar dos tipos de coordinación:

1. **Coordinación vertical:** es la coordinación que se desarrolla entre organismos dependientes en términos jerárquicos. Por ejemplo, la relación entre la Secretaría de Política Universitaria y el Ministro de Educación de la Nación.
2. **Coordinación horizontal:** se expresa entre pares, entre organismos de un mismo nivel jerárquico. Incluye también la relación entre un organismo público y asociaciones sociales, empresas, así como también la relación con otros organismos públicos. Es el caso de las relaciones intermunicipales o de las relaciones al interior del Consejo Federal de Educación en Argentina, integrado por todos los ministros de Educación de las provincias argentinas, y presidido, en un marco horizontal, por el ministro de Educación de la Nación; o el caso de las

relaciones que se estable entre el CIN, la Secretaría de Políticas Universitarias y el Ministerio de Educación

3.- Vinculado a los conceptos de coordinación y articulación, en los últimos años se generalizó el uso del término sinergia, entendido originalmente en la química como la potenciación de los resultados de dos o más sustancias al entrar en contacto. Dado que todo proceso sinérgico produce resultados cualitativamente superiores a la suma de las actuaciones individuales, se suele considerar que toda articulación interinstitucional estaría simbolizada con la siguiente fórmula: $1 + 1 > 2$.

Ahora bien, si todos parecen estar de acuerdo en los beneficios que trae la coordinación, las alianzas estratégicas o las redes interinstitucionales, **¿por qué generalmente existe un bajo grado de coordinación horizontal de los programas públicos?**

Una primera respuesta que suele presentarse es que existe un bajo nivel de capacitación de los políticos, funcionarios y equipos técnicos. No se conocen suficientemente los beneficios que traería la coordinación pero, a la vez, no están suficientemente claros los dispositivos organizativos y los instrumentos legales disponibles para implementar las distintas formas asociativas. Si definimos de esta manera el problema, con solo buenos programas de capacitación ya conseguiríamos que las políticas y los programas públicos experimenten procesos de coordinación y que “desbordemos de sinergias”.

A continuación los invito a ver el siguiente video, que es una síntesis de una entrevista realizada hace unos años a Carlos Matus, especialista en planificación estratégica y ex ministro de Economía en el Gobierno de Salvador Allende en Chile.



Entrevista realizada al Dr. Carlos Matus, en el Programa “Dialogando” (1998), donde aborda cinco causas del descrédito de la política. Desarrolla parte de sus conceptos de capacidad de gobierno, estrato técnico político y el arte de gobernar.

<http://www.youtube.com/watch?v=8n7_XrA5Br4&feature=related

Del video se desprende que la formación tradicional universitaria, más que promover las relaciones interdisciplinarias y el trabajo asociativo para resolver problemas públicos, sigue reproduciendo la separación, la superposición, el aislamiento disciplinario. El profesional entonces está poco capacitado para la integración de equipos y de políticas. Los arquitectos estudian fundamentalmente políticas y programas de tierras y vivienda; los médicos, de salud; los licenciados en educación, programas educativos y así sucesivamente. En las últimas décadas se empezó a hablar de la necesidad de **generar espacios interdisciplinarios y luego transdisciplinarios**, al efecto de obtener miradas un poco más integrales y holísticas de fenómenos complejos, difíciles de entender y, por lo tanto, de solucionar desde una única dimensión. Pero estos espacios interdisciplinarios generalmente han sido muy reducidos y, por otra parte, pocos se han materializado en modelos concretos de gestión.

Una segunda respuesta sabido es que, con pocas variantes y algunas excepciones interesantes, los gobiernos en América Latina se siguen estructurando en su interior como feudos bastante

independientes, donde existe articulación interna, pero de tipo vertical. Este modelo de estructuración convive fácilmente con la generación de múltiples proyectos, muchas veces superpuestos, la competencia interna entre las áreas, el derroche de recursos y el bajo grado de efectividad de las políticas. En otras palabras, desde esta perspectiva política, existe un bajo nivel de coordinación de los programas públicos **porque la modalidad de estructuración fragmentada a nivel horizontal es funcional a la lógica de acumulación del poder**, al menos en los países con mayor grado de institucionalización del modelo neopatrimonial y en las democracias delegativas. ¿Por qué es funcional? Porque el modelo neopatrimonial no requiere transparencia, ni medición de los resultados. A su vez, es un modelo extremadamente flexible, tampoco requiere que se respeten los ámbitos formales de actuación, que sí se precisarían desde un modelo racional legal.

Es claro que **un mayor grado de coordinación de los proyectos, además de modificar aspectos del modelo de acumulación de poder, genera una mayor coherencia de la política y una mejora en la eficiencia organizacional**. Ahora bien, ¿siempre la coordinación garantizará estos resultados? ¿Podemos inferir que es positivo que se articulen dos proyectos educativos de un mismo ministerio, que aún se encuentran accionando en forma independiente? Si se generan alianzas o redes articuladas con organizaciones sociales o privadas ¿cabe esperar que el producto de estas relaciones sea la sinergia?

6.2. Los efectos de un proceso asociativo

Más allá de que un proceso asociativo generaría beneficios en lo que respecta a la coordinación con otra organización, hay que tener en cuenta que el establecimiento de relaciones interorganizacionales coordinadas constituye, en primer término, un gasto de recursos humanos adicionales para generar, mantener y desarrollar la relación. Son las horas que demandan las reuniones de trabajo, el tiempo necesario para ponernos de acuerdo, formalizar acuerdos, trabajar en conjunto.

En algunos casos, el producto de la coordinación justamente es la sinergia. Si hacemos memoria, el **efecto sinérgico** de la farmacología ya era anteriormente explicado desde la biología con el término de simbiosis. Pero tanto desde la farmacología como desde la biología, se explica que no siempre que haya asociación se va a producir sinergia o simbiosis. Una segunda opción es que al combinar o asociar las partes se logre un **efecto antagónico o adverso**. Y aquí se desprenden dos reacciones posibles: en un caso, uno de los componentes inhibe los efectos del otro y en el otro pierden efecto los dos componentes, dado que, al estar en contacto, se anulan o neutralizan entre sí. Respecto del primer caso, la historia política argentina de las últimas décadas nos muestra varios ejemplos de nuevos terceros partidos políticos que se alían a alguna de las dos fuerzas políticas mayoritarias y, fuera de ciertos logros iniciales, a mediano plazo son cooptados y terminan reduciendo sus espacios de control y legitimidad política. En lo que hace a la anulación entre sí, nuestra historia política reciente nos muestra también casos de alianzas partidarias que, en lugar de sumar los votos que cada una por separado creía llegar a obtener, los redujeron.

Existe una tercera reacción posible al producirse una alianza, la cual podría denominarse de compatibilidad. Esto implica que no se potencian los resultados, sino que con la asociación solo se suman sus propios efectos individuales.

Independientemente según el caso, puedan llegar a obtenerse mejores resultados con la coordinación de los proyectos, es necesario dejar en claro que esta coordinación no es gratuita, rápida, exenta de complicaciones y que no necesariamente va a producir sinergia. Al acrecentar

en forma sustantiva los niveles de coordinación horizontal se reducen los márgenes de libertad de acción de cada una de las partes, generando un mayor nivel de rigidez e imposibilitando las rápidas reacciones que las caracterizaban.

Por lo tanto, no toda coordinación/alianza/red va a resultar beneficiosa para las partes que la componen, sino solo aquella en donde los resultados generados se estimen superiores a los recursos invertidos en la relación. Como toda experiencia de cambio, la gestión de un proceso de coordinación entre proyectos implica “mover el tablero”, reformular acuerdos, beneficiar o perjudicar a determinados actores (al modificarse su posicionamiento interno) y, a su vez, reducir la libertad de acción que cada unidad lograba al tener sus propios destinatarios/clientes/usuarios y sus propios criterios de selección de beneficiarios, por cada programa gestionado

6.3 . Los grados de coordinación

El mayor grado de coordinación entre dos programas llevará a la conformación de un nuevo proyecto que los fusione, produciéndose una integración. En el otro extremo nos encontramos con la descoordinación. Cuatro niveles intermedios pueden observarse entre ellos: la articulación, por ejemplo, al desarrollarse un proyecto compartido entre dos organismos; la cooperación, que constituye un grado menor de vinculación; luego la comunicación, y la menor interrelación se produce cuando solo existe un reconocimiento de la existencia del otro, y esto lleva a no superponer acciones. En estos tres últimos casos, los proyectos no generan nuevos objetivos y/o actividades en común, sino que mantienen intactos sus respectivos niveles de autonomía, por lo que el costo de mantenimiento de la relación es casi nulo.

Se hace necesario analizar en cada relación **cuáles van a ser las actividades del proyecto que conviene articular y qué grado utilizar**. De allí la necesidad de explorar críticamente todas las alternativas, extremas e intermedias, respecto de cuánto compartir. ¿Serán las principales actividades del proyecto o solo articularemos las actividades de apoyo? Dependerá de cada caso

Un nuevo interrogante fundamental es preguntarse **¿con quién generar el proceso asociativo?** Según el actor involucrado en la relación, existen tres tipos de coordinaciones: la sociedad civil (participando indirectamente a través de sus organizaciones), las empresas privadas y otros actores estatales (nacionales, provinciales o municipales).

En algunos casos, la necesidad de coordinación es de tipo funcional. Frente a un problema público determinado, como por ejemplo el de la violencia familiar, existen organismos estatales que ya intervienen, aunque seguramente de manera fragmentada. Entre ellos, el poder judicial, la policía, organismos de acción social municipal y provincial, organizaciones sociales especializadas. Todo un logro será el de propiciar espacios de encuentro donde, al menos, se genere comunicación entre ellos. En otros casos, la relación se desarrolla sin una necesidad de tipo funcional entre los actores, tal como la que se puede generar entre municipios de diferentes latitudes en torno a un problema en común, y para hacer un intercambio de experiencias. Entre ellos no tienen ninguna necesidad funcional de estar coordinados.

En cada caso, **es relevante analizar si los actores involucrados tienen objetivos, intereses y valores en común, o por lo menos, no excluyentes entre sí**.

Cada institución tiene valores predominantes, una cultura organizacional definida o medianamente vigente que la hace más o menos aceptable en el momento de analizar con quién es conveniente articular ciertas acciones. Por lo tanto, es importante considerar el perfil ideológico, cultural e institucional de los actores intervinientes en el proceso.

Por lo tanto, no toda relación será provechosa sino solo las que podrán prever la generación de sinergias, considerando tanto las cuestiones técnicas como las condiciones socioculturales y políticas.

Ahora bien, es necesario al momento de pensar en una asociación realizarnos una serie de preguntas, como : ¿conviene coordinar?, ¿para qué coordinar con otro el proyecto?, ¿con quién?, ¿cuánto?, ¿cómo?, deben responderse en cada caso, sabiendo que no hay una única y mejor manera de gestionar relaciones horizontales, sino que depende de la situación particular de cada organización y de las particularidades de sus miembros. De allí la importancia de analizar estratégicamente las distintas opciones.

A continuación los invito a leer una experiencia interesante de gestión en el ámbito educativo, llevado a cabo por Mag. Laura Manolakis. Directora de la Especialización en Docencia Universitaria (UNQ). Ex Directora General de Planeamiento Educativo. Ministerio de Educación CABA¹.

Programas educativos: entre los desafíos pendientes y los retos del futuro

Cuando asumí la Dirección General de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires confirmé una premisa básica: no existe una única manera de definir un proceso de formulación de políticas educativas, ni tampoco un único formato capaz de representar la gran diversidad de opciones en el ciclo de implementación.

Cuando se formulan políticas educativas se realiza un intento de anticipar el futuro, un intento de predecir la cadena de consecuencias causa-efecto en el tiempo y anular por completo la improvisación. La incertidumbre de lo que puede suceder en el futuro, exige que el proceso de formulación de políticas deba definirse a partir de una estructuración flexible que integre planes, programas y actuaciones que afectan a los distintos actores que intervienen en el sistema educativo según el nivel en que se encuentran.

Un ejemplo es el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Escuela Media que fue creado, por la resolución 439/01, con el propósito de generar y consolidar condiciones institucionales favorables al trabajo de equipos docentes en proyectos que se orienten hacia la inclusión educativa de todos y todas las estudiantes.

A lo largo de los años, el Programa fue consolidando criterios, objetivos, estrategias y procedimientos de trabajo sustentados en las evaluaciones permanentes y sistemáticas y en los lineamientos y definiciones políticas que se definen y redefinen para el Nivel Medio.

Recién en el 2005, la decisión política permitió incluir también, en la distribución de los recursos del Programa a los Centros Educativos de Nivel Secundario (Adultos). Durante nueve años consecutivos el PFI ofreció a las escuelas del Nivel dos tipos de recursos: renta para los tiempos de trabajo extra-clase en proyectos (bajo el formato de módulos institucionales) y asistencia técnica, para el asesoramiento, el seguimiento y el monitoreo y evaluación de estos proyectos.

Durante el 2009, dado que, comenzarían a implementarse para el año lectivo 2010 nuevas acciones destinadas a fortalecer la escuela secundaria, a través de la Ley de Profesor por Cargo, el Plan de mejora para la escuela secundaria con financiamiento Nacional y programa de Fortalecimiento de la escuela media, fue necesario considerar la posibilidad de unificar criterios de funcionamiento (por ejemplo cambiar la unidad de módulo institucional por hora cátedra), revisando la consistencia de los programas y articulando las propuestas para que los recursos materiales y humanos que llegaran a las escuelas resultaran productivos, no se superpongan y los directores no se sientan sobre demandados ante la elaboración de proyectos.

El caso presentado nos invita a reflexionar que el proceso de planificación no cesa nunca y que deben presentarse como políticas de estado (y no de gobierno). La posta quedó en manos de otro funcionario y con él tomar las decisiones planteadas en el párrafo anterior.

¹ Extarido de Ilari, S (2014) Formulación y evaluación de proyectos. 1a ed. - Bernal : Universidad Virtual de Quilmes,

La complejidad de las situaciones exige que los procesos sean lo más integrales posibles y tomen en consideración, además de la variación que imponga el transcurso del tiempo, la influencia de presiones coyunturales y la variedad de situaciones que inciden en cada actuación.

Quería también hacer especial énfasis en la dimensión ideológica en la toma de decisiones y en la identificación de políticas educativas consecuencia de las opciones subjetivas que se tienen que tomar: ¿qué ha de ser lo más importante?, ¿lo más prioritario?, ¿para quienes? ¿a quienes beneficia? Planificar significa siempre “hacer una elección” a partir de un abanico de posibilidades. Esto significa que al hacer una elección se renuncia a otras opciones.

Incorporar por ejemplo, la enseñanza obligatoria de una segunda lengua desde primer grado consiste en promover el principio de “justicia educacional”; lo que significa básicamente en la capacidad de garantizar la distribución del “bien social educación” y redundar en una mejora en la posición de todos los miembros de una sociedad y de los sectores más desventajados, en particular.

Identificar una política educativa también requiere visibilizar y poner en primer plano aquello que el sistema más allá de lo retórico no formaliza ni lo establece como prioridad en la agenda educativa. Si bien, la gestión social se encontraba mencionada en la Ley Nacional de Educación y la Resolución 07/33-07/anexo 1 no hubo políticas estatales que acompañaran el progresivo crecimiento de estas instituciones educativas sobre todo a partir de la crisis 2001- gestionadas por distintas organizaciones de la sociedad civil. Fue recién, con la resolución 669/08 del Ministerio de Educación de la CABA que se crea bajo la órbita de mi dirección general la creación del registro de los Bachilleratos Populares y su reconocimiento como oferta educativa de la Ciudad.

La necesidad de captar la complejidad de las instituciones de gestión social, así como también la complejidad de las situaciones exigen que los procesos de planificación tomen en consideración al “otro”. Esto no está exento de enfrentarse siempre con resistencias.

El contexto de planificación, siempre es un contexto de conflicto. Transformar la educación es una tarea social y colectiva que nos involucra a todos.

Debemos comprender que los cambios no llegan por sí solos, se planifican con flexibilidad, pero con un rumbo.

En el enfoque integral de los abordajes a los problemas públicos se ha avanzado desde distintas disciplinas, tales como la medicina en la especialidad de los médicos sanitarios, y también se han destacado los arquitectos que trabajan temas urbanos. El programa Rosario Hábitat tiene una orientación de este tipo y, a nivel internacional, el programa Favela Barrios, que se desarrolla desde hace varios años en Río de Janeiro, también sigue esta orientación. Estos programas tienen en común que trabajan solo en determinadas zonas y que allí despliegan un conjunto de proyectos específicos participativos de reordenamiento urbano territorial (trazado de calles, disposición de infraestructura, agua potable, luz, gas, recolección de basura, etc.), legalización de tierras, mejora o construcción de viviendas, salud materno-infantil, capacitación laboral, con el objetivo de transformar los asentamientos en nuevos barrios.

Es claro que incidiendo en la mayor parte de las causas del problema podemos tener mejores resultados pero, como veíamos al momento del diseño de un proyecto, no es del todo justo privilegiar un determinado asentamiento para ser atendido con un programa integral de alto costo mientras que quizás para las doce villas restantes solo se dispone de recursos para intervenir en casos de urgencia. El marco de recursos escasos también motiva a seleccionar alternativas “inteligentes”, estratégicas y de alto impacto.

Esta mirada estratégica también se debe adoptar al abordar experiencias de gestión integral, sabiendo que en todo cambio las modificaciones técnicas serán atravesadas por las relaciones de poder establecidas entre los actores intervinientes. No tenerlas en cuenta puede implicar la gestión de un nuevo fracaso.

6.4. El diseño de programas

Una alternativa para ampliar el grado de coordinación existente consiste en la conformación de programas que integren así un grupo de proyectos diferenciados.

Un programa es un conjunto de proyectos, articulados y guiados por objetivos comunes.

La etimología de la palabra programa no da cuenta de esta agregación de proyectos, sino que se centra en la manera en que debe presentarse formalmente. El vocablo viene del griego *próγραμμα*, derivado de gramática, que significa “yo anuncio por escrito”. Sin embargo, en la bibliografía especializada existe cierto acuerdo en definir programa como un conjunto de proyectos. Así, **el diseño de un programa constituye una propuesta de articulación de proyectos**. Implica confeccionar un nuevo “proyecto” que en vez de disponer de actividades, tendrá “proyectos” individuales.

Un programa de mejora organizacional podrá estar integrado por un proyecto de capacitación del personal, un proyecto de modernización de los sistemas informáticos y otro de mejora del equipamiento y de la infraestructura edilicia. Si se logra éxito con cada uno de los proyectos, es de esperar que se alcancen los objetivos del programa.

Ahora bien, **¿para qué elaborar un programa?** El poder contar con un programa permite que las instituciones no superpongan proyectos y que se trabaje de una manera más cooperativa y lograr mayores impactos. De esta manera se lograría un trabajo integrado entre cada proyecto compartiría la información y generaría sinergias respecto de los otros. En este caso se llevará adelante un proceso de consolidación de los proyectos y de diseño de programas.

Lo más razonable en términos técnicos, es que en vez de disponer de una enorme cantidad de proyectos independientes, la organización disponga de un solo plan (de diseño flexible y estratégico), integrado por unos pocos programas, con proyectos integrados a dichos programas. Por supuesto, el alto dinamismo de la gestión pública llevará a crear programas, proyectos y acciones independientes, no pensados de antemano, pero necesarios para el logro de resultados. Es válido, oportuno y necesario que existan. Lo no razonable es que ese tipo de intervenciones sea la mayoría...

6.4.1. ¿Cómo se diseña un programa?

El programa tendrá un objetivo central que lo identifique, el cual deberá ser el mismo que el objetivo superior de cada uno de los proyectos. También es preciso que cuente con un apartado de fundamentación, así como de un cuadro de presupuesto integrador, considerando los recursos de cada proyecto.

El programa deberá contar con una matriz, donde se incluyan en el lugar que correspondía para las actividades los nombres de los proyectos. El objetivo de cada proyecto pasará a constituir un resultado del programa. Solo se trata de un cambio en la forma de redacción (al dejar de tener un verbo en infinitivo delante de cada frase); no implica una modificación de la idea. Se pueden agregar nuevos resultados que surjan, justamente, de la conexión sinérgica entre los proyectos. También se deberá agregar un apartado para describir el organismo responsable. Además, deberá establecerse los destinatarios del programa, así como también el cronograma correspondiente. El sistema de control deberá incluir hitos específicos del programa. Momentos especiales donde se disponga de toda la información necesaria para la toma de decisiones

respecto del avance de cada proyecto. Finalmente, también deberá incorporarse un apartado con el sistema de evaluación del programa, el cual muchas veces implicará una redefinición de los instrumentos de evaluación de cada proyecto, de manera de evitar superposiciones y aprovechar para un uso común las instancias de evaluación.

6.5 . De los programas al plan y la política

Además de la intervención a través de proyectos y programas, es posible abordar el diseño de una intervención global, de todos los aspectos que intervienen en una problemática compleja, y para ello precisaremos disponer de un plan. Un plan integral del sujeto que planifica. La palabra plan es un derivado de latín plantare, que tiene por significado “escrito en el que se apuntan las grandes líneas de una cosa”, mientras que la Real Academia Española nos indica que se trata de un “modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla”.

La caracterización de “sistemático” da lugar a entenderlo como un conjunto de partes interrelacionadas que persiguen ciertos objetivos en común. Así, vamos a considerar que el **plan** constituye un conjunto de programas y proyectos ordenados para el logro de un determinado objetivo

Como vimos en la primera unidad, un proyecto podría ser parte de un programa y este podría estar integrado a un plan integral de acción.

La integración de los proyectos y programas en el plan global de acción

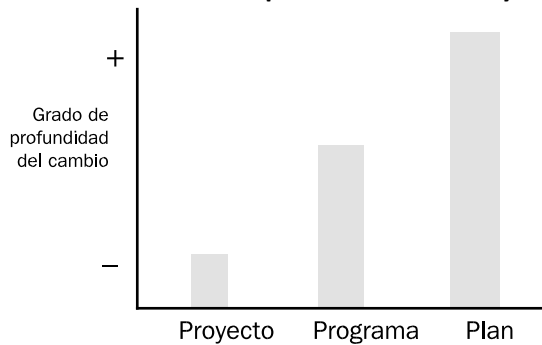
PLAN	PROGRAMA 1	PROYECTO 1.1
		PROYECTO 1.2
		PROYECTO 1.3
		PROYECTO 1.4
	PROGRAMA 2	PROYECTO 2.1
		PROYECTO 2.2
		PROYECTO 2.3
		PROYECTO 2.4

Fuente: constituye una reelaboración del cuadro presentado por Cohen y Martínez (2002: 3).

El proyecto es la menor unidad que puede ser planificada para el logro de un objetivo. Muchas veces, el plan tiene mayor duración que los programas y los proyectos puntuales. En el ejemplo del cuadro anterior, sería el caso en que el plan se elabora para los próximos cinco años, mientras que los proyectos tienen menor tiempo de duración. Los proyectos 1.1 y 1.2 se implementan en los primeros tres años, mientras que los proyectos 1.3 y 1.4 se ejecutan en los dos años siguientes. Al término de la gestión de estos dos últimos proyectos, finalizaría el plan. Al estar integrados en un plan de acción, los programas y proyectos pasan a estar íntimamente relacionados. Si se logra el objetivo de cada proyecto el programa será exitoso, mientras que si los dos programas alcanzan los resultados previstos, el plan logrará su objetivo. Esto no siempre ocurre. Muchas veces sucede que no existe correspondencia entre los logros de cada una de estas partes, tanto sea por un error de diseño o por las transformaciones producidas (del proyecto y/o del contexto) en el momento de la implementación. Incluso, a veces, esto mismo ocurre al interior de un proyecto. Aun cumpliendo con éxito las actividades establecidas, no se logra cumplir el objetivo.

La diferencia entre proyecto, programa y plan permite hacer una relación con el grado de profundidad que adoptará el cambio propuesto.

La relación entre el tipo de intervención y el grado de impacto



Fuente: elaboración propia.

Como vimos en su momento, un componente más se puede agregar al gráfico anterior, el de la **política**. En este caso, entenderemos al concepto “política” como un “proceso decisorio”, un proceso de toma de decisión en el ámbito público, que posibilita una lectura micro, puntual o de proyecto y una lectura macro o sistémica.

En el nivel micro, el concepto de política se podrá superponer al de proyecto. Puede así considerarse un proyecto de concientización sobre los daños que provoca el tabaquismo, en términos de una política pública. A la vez, se presenta el enfoque macro, global o sistémico. Así, hablar de la política de salud de una institución municipal llevará a analizar las múltiples y, muchas veces fragmentadas, decisiones que se han tomado en el área de salud, durante determinada gestión o determinado periodo histórico. El foco pasa a estar centrado en el sistema de salud, gestionado solo en parte por el Estado, pero sí regulado en todas sus dimensiones por diferentes unidades estatales. La metodología de análisis de política pública posibilita examinar tanto el caso puntual (un proyecto de salud de un municipio) como una situación macro o sistémica (el sistema de salud del municipio).

Análisis de política pública {
Micro o de proyectos
Macro o sistémica

Situando el análisis en una perspectiva macro o sistémica, podría definirse a las políticas públicas como:

[...] un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, el interés o la movilización de otros actores de la sociedad civil (Oszlak y O’ Donnell, 1982: 112-113).

Cabe detenernos en el tema de las **omisiones**. Sucede que el Estado no siempre reacciona con políticas activas ante un problema social. Muchas veces se decide “no hacer nada respecto del tema”, lo que implica una decisión, la de omisión. Por lo tanto, a diferencia del proyecto, el programa y el plan, una política no siempre constituye un proceso de cambio o transformación de la situación inicial. Veamos un ejemplo.

Una política no es siempre fácil de visualizar, como lo es un proyecto o un plan. Ocurre que incluye las omisiones, las cuales, por supuesto, no aparecerán documentadas. Una política es muchas veces una construcción abstracta, que hace el observador, acerca de una realidad, pero no siempre está en la mente del que está gestionando cada proyecto o servicio como tampoco suele estar en la mente de la ciudadanía. Además, los componentes de una política son cambiantes. A veces hay planes, otras veces, no; quizás solo se encuentren varios proyectos, servicios y acciones no planificadas.

A veces se hace alusión a las denominadas **políticas de Estado**, con la idea de mantener una orientación de las políticas en el tiempo, logrando así que el cambio de gobierno no afecte la continuidad de acciones que precisan más de un período de gestión para lograr resultados. Desde una perspectiva técnica, hay cierta contradicción en concebir que un proyecto deba constituirse en una política de Estado. El proyecto tiene un plazo de acción. Es concreto y dinámico. En el caso de que se precise una alta continuidad de una intervención pública, lo que debería mantenerse es la orientación de la política, el plan estratégico de acción o, más que hablar de proyectos, pasar a hablar de servicios. La ambigüedad que tienen los conceptos de proyecto y política hacen que, por ejemplo, se hable del “proyecto educativo de la generación del 80”, cuando en nuestro caso lo estaríamos ubicando en el lugar de “la política educativa”. En el siguiente cuadro, se puede visualizar cómo se podría llegar a conformar una política pública de una institución gubernamental (por ejemplo, secretaría o ministerio) podría materializarse en una orientación general, un fin que se le quiere dar a toda la gestión y que se convertirá en una guía para toda la organización. Para llevarlo a cabo se podrán incluir uno o varios planes, programas, proyectos, acciones y estarán también las omisiones. Esta mirada global permite al observador visualizar la existencia de superposiciones, vacíos temáticos, objetivos ambiguos o en conflicto, entre otras de las cosas que generan desgaste de energía y limitados resultados. También constituyen componentes de una política el condicionamiento legal y los recursos con que se cuenta (o los que se han logrado obtener a partir de un proceso de coordinación interna e interinstitucional).

Componentes de una política pública

POLÍTICA DE LA SECRETARÍA DE ...	PLAN	PROGRAMA 1	PROYECTO 1.1
			PROYECTO 1.2
			PROYECTO 1.3
			PROYECTO 1.4
		PROGRAMA 2	PROYECTO 2.1
			PROYECTO 2.2
			PROYECTO 2.3
			PROYECTO 2.4
		Normativa	
		Recursos económicos e infraestructura disponibles	
		Recursos humanos	
		Proyectos independientes	
		Acciones no planificadas	
		Omisiones o inacciones	

Fuente: elaboración propia.

6.6. El diseño del Plan Estratégico Institucional (PEI) en las instituciones educativas

Llegada esta instancia, contamos con conocimientos básicos sobre cómo diseñar un proyecto y cómo elaborar un programa, en tanto conjunto de proyectos. Se trata de dos herramientas centrales para elaborar el plan estratégico situacional de una institución.

El Plan Estratégico Institucional es un conjunto de programas que han sido articulados en función de los objetivos estratégicos que una institución se propone alcanzar en un período determinado

La metodología de diseño de Planes Estratégicos Institucionales y Participativos se desarrolló y consolidó, particularmente desde los años 80, en múltiples ámbitos de aplicación. Existen planes estratégicos de empresas, de organizaciones sociales, de organismos públicos. En las macroorganizaciones, los planes se pueden integrar a otros planes de mayor amplitud. Por ejemplo, podría existir un Plan Estratégico del Gobierno de la Provincia de Neuquén y a la vez, diseñarse un Plan Estratégico del Ministerio de Educación y, al mismo tiempo, un Plan Estratégico de la Escuela N° 23, de uno de los distritos regionales de la misma provincia.

También existe una muy interesante experiencia de aplicación a nivel macrosocial para el diseño de planes de ciudades, provincias y naciones. Dos de los casos pioneros de diseño de planes estratégicos llevados al ámbito de una ciudad han sido la ciudad de Barcelona, en España, y en América Latina, la ciudad de Montevideo.

El diseño del Plan Estratégico Institucional es una actividad técnico-política, que integra tanto la definición de una meta a alcanzar en un tiempo determinado como el camino a recorrer por parte de una institución para llegar a dicha meta. Constituye un proceso reflexivo y creativo por el que se construyen, de manera consensuada, una imagen objetivo a lograr y una estrategia concreta, consolidada y coherente para alcanzar dicha situación

Planificar no es otra cosa que intentar someter a nuestra voluntad el curso encadenado de los acontecimientos cotidianos que, el final, fijan una dirección y una velocidad al cambio [...] o planificamos o somos esclavos de la circunstancia (Matus, 1987: 15-16, 22).

Contar con un plan estratégico otorga, tanto al directivo del organismo como al resto de los actores que participan de la gestión, un documento sistemático que unifica los objetivos de la institución (“hacia dónde ir”) y los principales caminos que elaboramos para alcanzarlos (programas y proyectos). Implica reducir el grado de improvisación, la sorpresa y la incertidumbre. Disponer de “un norte” facilita la toma de decisiones.

Planear no es eliminar la intuición. Es eliminar la improvisación [...] El planeamiento es un método de trabajo por medio del cual las cosas se “preparan”, concomitantemente se acompaña la acción y se aprende de lo que en realidad sucede (Levy, 1981, citado por Osorio: 2002: 14).

En el ámbito de la política educativa en Argentina, la metodología de los planes estratégicos institucionales se está aplicando de manera creciente en el nivel universitario. Muchas de las universidades argentinas cuentan con sus respectivos planes estratégicos, que les permiten disponer de una orientación estratégica y consensuada, de mediano y largo plazo

Resaltaremos tres elementos del Plan Estratégico Institucional:

1. Es un **instrumento de planificación y gestión**. La metodología de los planes estratégicos institucionales resalta la necesidad de integrar las fases de planificación y gestión. El contar con un plan no establece qué deberá hacerse en el futuro, sino que orienta sobre qué hacer hoy, para ser coherente con nuestros objetivos de mediano y largo plazo (usualmente se elabora un plan para períodos de cuatro a diez años). Implica tener un horizonte y anticiparse a los hechos. Lograr salir de la “urgencia”.
2. Es **integral**. Constituye un documento que unifica los grandes lineamientos de la organización así como la estrategia a desarrollar en un plazo determinado, fijando los

principales proyectos a llevar adelante y la modalidad de gestión elegida. Implica superar la fragmentación. Implica “salir de la isla”.

3. Es un producto **colectivo**. Implica la participación activa de los distintos actores de la comunidad educativa. Por lo que constituye una acción que favorece la distribución del poder, al dar lugar a los distintos actores, a que formen parte de la toma de decisiones. En muchos casos significa salir del “directivismo”, para pasar a una gestión participativa. Abrir el espacio a la participación implica dar un paso adelante en asumir la responsabilidad del centro educativo respecto de su propia comunidad local.

Antúñez (2006: 80) nos proporciona algunos requisitos para lograr una buena elaboración y un buen desarrollo del PEI:

- a) Capacidad para entenderlos como una necesidad sentida (y no solo impuesta).
- b) Capacidad para crear condiciones favorables para su elaboración (información suficiente, tiempo para lograr acuerdos).
- c) Implicación clara y decidida de los equipos directivos.
- d) Apoyo y facilitación externos.
- e) Aplicabilidad y realismo. Capacidad para relacionar el contenido del PEI con las actuaciones cotidianas del profesorado en las aulas.
- f) Metodología de trabajo participativa.

Ahora bien, como ocurre con todo instrumento de gestión, la planificación estratégica también produce impactos internos no siempre considerados positivos por todos los actores. Por lo pronto, implica una reducción de los márgenes de discrecionalidad de las autoridades del momento. Todo proceso de elaboración de planes de acción se desarrolla en un marco de relaciones de poder. Por lo tanto, la decisión de llevar adelante una gestión estratégica, con el diseño de un plan explícito de acción, generará impactos en dichas relaciones. Los actores deberán así adaptarse a la nueva situación; entre ellos sus propios directivos, quienes seguramente no desconocerán que luego podrán ser interpelados por el grado de cumplimiento del plan, algo que no ocurría en el momento anterior, en el que la interpelación se podía hacer solo en relación con la normativa vigente. Desde ya, consideramos que esta limitación a los márgenes de discrecionalidad de los directivos es buena y necesaria para el logro de los objetivos institucionales y la democratización de las organizaciones, pero es preciso dar cuenta de que el fenómeno se produce.

Una primera hipótesis, entonces, diría que a mayor grado de planificación, menor será la discrecionalidad de la autoridad. Esto sería así solo en los casos en que se pueda inferir que, de elaborarse un plan, habrá posteriormente un alto cumplimiento de lo planeado. Esto no suele ocurrir y menos aún en los países donde el grado de cumplimiento de la norma es bajo, como en el caso de la Argentina.

Infinidad de normas existen, pero no se cumplen. Son significativos, al respecto, los altos niveles de evasión y elusión fiscal; así como lo es también la persistencia de un 40% de la economía en negro, no declarada, informal. A nivel municipal, son muchas las ciudades que disponen de un plan estratégico situacional elaborado en forma participativa, pero el número se reduce drásticamente si consideramos qué ciudades efectivamente cumplen el plan. Y por supuesto, esta situación se reproduce del mismo modo en la gestión educativa. El disponer de un plan no significa que se cumpla. Puede quedar archivado y solo disponible como obsequio para el visitante externo. Por lo tanto, deberíamos establecer la hipótesis de esta otra manera: a mayor

grado de planificación participativa y cumplimiento de la norma, menor será la discrecionalidad de la dirección del centro.

Es preciso evitar la teatralización del cambio, donde hacemos como si hubiéramos cambiado nuestra forma de actuar, pero en realidad seguimos funcionando de la misma manera... El disponer de proyectos, programas y de un plan estratégico institucional, situacional y participativo no implica que, efectivamente, la dirección del centro haya asumido un modelo de gestión estratégico

6.7. Las etapas del diseño del Plan Estratégico Institucional

El diseño de un PEI sigue algunas de las fases que hemos dispuesto para la elaboración de proyectos, pero también cuenta con algunas diferencias relevantes. Como ocurre respecto de las fases del proyecto, tampoco en este tema existe acuerdo en la bibliografía especializada. Cabe destacar que entenderemos el concepto de institución como sinónimo de organización.

A continuación se analiza cada una de las etapas en las que se descompone el proceso de diseño del plan.

1. **Política:** constitución del equipo de gestión y sus funciones. Definición de la misión, los valores y la visión del plan.
2. **Analítica:** diagnóstico de la situación. Árbol de problemas de la institución.
3. **Estratégica:** definición de las líneas estratégicas de acción. Los programas de acción.
4. **Operativa:** diseño de los proyectos.

6.7.1 . La fase política

La fase política está compuesta por una serie de definiciones acerca de la organización y los principios que la guían pero, a la vez, incluye una decisión operativa en la que define de qué manera estará integrado el equipo de gestión del proceso de planificación y cómo este llevará adelante su trabajo.

Directa o indirectamente, existe acuerdo en que un proceso de planificación estratégica participativa debe ser cogestionado. Debe estar liderado tanto por los directivos (ocasionales) de la organización como por los representantes de otros actores involucrados.

Aparecen múltiples opciones acerca de cómo integrar el equipo de gestión. Una primera decisión es si se opta por un equipo en el que participarán los directivos de la organización o si se delega la función del diseño del plan a un equipo integrado por otros actores institucionales. Por ejemplo, en el caso de una escuela, el equipo de gestión podría estar integrado por sus directivos, algunos docentes y algunos miembros de la asociación cooperadora. Otra opción se da cuando se decide que no participarán los directivos, por lo que se separa la función del diseño del plan (equipo de gestión) de otra instancia, la de aprobación (la Dirección del establecimiento). Una situación intermedia se da en los casos en que solo el vicedirector del establecimiento participa del equipo de gestión.

Otra decisión es la de definir el grado de participación. Tomando el ejemplo anterior, si se amplía el grado de participación, al equipo podrían incorporarse algunos estudiantes, personal de administración y servicio, supervisores, representantes de entidades con las que la escuela tiene relaciones, entidades de la zona de influencia, etcétera.

La definición del equipo de gestión es clave. Cada una de estas elecciones permite variantes que incidirán no solo en la manera de trabajar del equipo, sino también en su legitimidad posterior. Otros interrogantes clave son: ¿los docentes que participan del equipo son los delegados del sindicato docente? ¿Se incorporan algunos delegados y otros docentes que no forman parte del

sindicato? ¿Cómo hacer si hay más de un sindicato y no es equitativa su representatividad? ¿Cómo hacer la selección sin generar inmediatamente conflicto con las personas que no participarán del equipo?

A mayor cantidad de miembros del equipo de gestión, más compleja será su administración. Estudios del campo de la administración demuestran con claridad que a mayor cantidad de “actores” que participan de un proceso decisorio, mayor es el esfuerzo que debe desplegarse para lograr coordinación interna. A su vez, mayor es el tiempo que se requiere para la adopción de decisiones.

En los casos de planes estratégicos participativos de organizaciones de gran tamaño, tales como las universidades, lo usual es que la función del diseño del plan y la realización de las tareas correspondientes se delegue a un equipo, que puede estar integrado por docentes, estudiantes y graduados. La función de aprobación, entonces, queda en manos del Consejo Superior de la Universidad. En estas macroorganizaciones, así como para los planes estratégicos de ciudades, es habitual que se solicite el asesoramiento de alguna organización con experiencia en el tema, de manera a facilitar a los miembros del equipo la gestión del proceso de diseño del plan.

Una vez constituido, el equipo deberá establecer sus normas de trabajo, entre las que se incluirá cómo se realizará la comunicación interna, cómo y cuándo se realizarán las reuniones, de qué manera se adoptarán las decisiones, etcétera. De estar integrado por las autoridades de la organización, es de esperar que el equipo esté coordinado por la persona con máxima responsabilidad del organismo.

También se espera que, en primera etapa, el equipo obtenga toda la información sustantiva de la organización. Esto implica la normativa que enmarca su funcionamiento, su estatuto, los planes de acción elaborados anteriormente, los informes de evaluación, etcétera. Esta información es sumamente importante a la hora del diseño del plan, particularmente el saber con claridad cuál es el marco jurídico de acción: qué se puede y qué no se puede hacer, de acuerdo con las normas vigentes.

A su vez, es preciso realizar una rápida capacitación del equipo en la metodología de gestión y planificación estratégica y la unificación de una terminología, a fin de facilitar la comunicación interna. Finalmente, se deberá establecer una estrategia de información hacia el resto de los participantes y usuarios de la organización. El objetivo de estas acciones es el de preparar los espacios participativos posteriores, que se reconozca la importancia de participar en ellos, y que se vaya legitimando el plan desde su inicio.

La primera tarea que se desarrolla en forma participativa es la del esclarecimiento y la reflexión sobre la **misión** de la organización, su razón de ser y el análisis de sus principios y valores preponderantes. Es posible que estas definiciones ya existan en la organización, que se encuentren en forma explícita en la normativa y los estatutos de origen o, por el contrario, que haya que empezar de cero. En todo caso, viene bien el proceso de planificación estratégica para llevar adelante una reflexión conjunta sobre estos aspectos básicos de la **gestión organizacional**

Algunos autores denominan a esta etapa “fundacional”; en ella se ponen en consideración preguntas clave como: ¿quiénes somos? ¿Cómo somos? ¿Qué hacemos? ¿Por qué? ¿Qué **valores**, qué principios deberían guiar nuestra acción? Se trata de una reflexión introspectiva que visualiza los fundamentos de la existencia de la institución y su forma de ser. Al producto de estos interrogantes se lo suele denominar “señas de identidad” o su “ideario”. Esta instancia de análisis implica, en muchos casos, una revisión de la historia de la organización, de sus valores

iniciales y, de ser oportuno, su actualización. A su vez, significa una revisión de la normativa específica a fin de establecer la misión y los valores de la institución, cuidando de no ir más allá de los principios que las normas establecen para la realización del servicio educativo. Esto adquiere especial relevancia en la gestión educativa, al tratarse de un servicio público. El desafío será, entonces, el de establecer estos componentes fundacionales en tanto construcción colectiva de los actores que participan de la comunidad educativa. Esto deriva en la posibilidad de reflexionar sobre ellos y, de ser oportuno, mejorarlos y actualizarlos en el momento de diseño de cada PEI

Establecer en forma explícita la misión y los valores que guían a la organización facilitará posteriormente la toma de decisiones, en particular durante el proceso de selección de alternativas. Genera un modelo ideal al que se deberá contrastar cada una de las opciones. De no existir, cada vez que se analizan alternativas se puede llegar a debatir nuevamente respecto de los valores y principios de la organización. Esto hace entonces que cada decisión de la institución sea de gestión compleja. La misión y la visión deben redactarse en forma clara y breve. Que sean fáciles de recordar, de tener presente, de compartir.

Se trata de aspectos constitutivos de la organización, por lo que es de esperar que tengan cierta continuidad en el tiempo. Estas definiciones, junto con prácticas que vayan hacia el mismo sentido, van propiciando una forma de ser de la institución, una cultura organizacional distintiva. En algunas organizaciones, la cuestión de los valores, los principios, la misión institucional está siempre presente en sus actos, por lo que será uno de los signos de contar con una cultura fuerte. En otros casos, estas definiciones quedan relegadas de lo cotidiano, observándose una cultura institucional más débil o el fortalecimiento de subculturas que podrían existir al interior de la propia institución.

Luego de tener primeras aproximaciones a las respuestas de la etapa fundacional llega la instancia donde el foco de la reflexión y el diálogo comienzan a situarse en un período determinado. Por ejemplo, ¿cómo deseáramos que nuestra organización sea dentro de diez años? Aquí nos ubicamos en lo que se denomina la **visión**.

La visión, también denominada “imagen objetivo” o “imagen a futuro”, es una caracterización de la organización que se espera llegar a ser en un futuro próximo, considerando el plazo definido en el diseño del plan estratégico.

Veamos algunos otros ejemplos del campo universitario:

La misión y la visión de instituciones educativas universitarias

Institución	Misión	Visión
Universidad de Asunción, Paraguay	Formar profesionales de calidad con principios éticos, espíritu innovador, competitivo, crítico y socialmente responsable, así como contribuir a la búsqueda permanente de la verdad, a la creación y difusión del conocimiento científico-tecnológico, y fortalecer su protagonismo nacional e internacional en el proceso del desarrollo sostenible de la sociedad.	La UNA consolidará su liderazgo como institución de educación superior, constituyéndose como principal referente nacional e internacional por su excelencia académica, producción científica y tecnológica, en las artes, en la cultura y en los deportes, con capacidad innovadora, proyección social y eficiencia en su gestión y servicios, promoviendo el desarrollo sostenible.

Universidad de Medellín, Colombia	Fundamentada en su lema de Ciencia y Libertad, la Universidad de Medellín tiene como misión la promoción de la cultura y la formación integral de profesionales que contribuyan a la solución de problemas en las áreas de los saberes propios, mediante la docencia, el fomento de la investigación y la interacción con la sociedad.	La Universidad de Medellín impulsará la educación superior mediante la excelencia académica, la cultura investigativa y la responsabilidad social, para contribuir al desarrollo regional y nacional, en el contexto internacional.
Universidad Nacional Entre Ríos, Argentina	Formar de manera integral profesionales y técnicos calificados y responsables... en diversas disciplinas vinculadas a las ciencias de la salud, humanidades, jurídicas, administrativas y de sistemas, económicas, sociales, ingenierías y recursos naturales, a través de ofertas académicas pertinentes, de extensión, vinculación y servicios, que propicien el desarrollo individual y colectivo.	Ser una institución de prestigio y proyección nacional e internacional, de excelencia académica en el desarrollo y la gestión del conocimiento. Centrada en la formación de profesionales, con valores fundamentados en la verdad; al servicio y para la transformación de la realidad social y económica; al servicio del avance científico y tecnológico de la región, el país y el mundo.

Como se puede ver en el cuadro, la visión constituye una imagen a futuro de la organización. Esto está claro en los tres casos. Sin embargo, en los tres ejemplos ocurre algo bastante habitual, que consideramos que no es correcto. Hay un exceso de ideas. Se logra mayor contundencia y claridad cuando tanto la misión como la visión se centran únicamente en las ideas más relevantes.

6.7.2 . La fase analítica

La fase analítica constituye un diagnóstico de la situación en la que se encuentra el centro educativo. Tres herramientas de diagnóstico son útiles de aplicar en esta instancia:

1. Diseño de una línea de base: indicadores de gestión.
2. Matriz FODA.
3. Diseño del árbol de problemas de la institución.

El diseño de la **línea de base** conlleva la revisión del estado de situación respecto de indicadores básicos de organización interna, como de la calidad del servicio brindado.

Un buen diagnóstico institucional provee de información útil para la toma de decisiones. No implica “acumular toda la información de todo lo que se hace”, sino solo detectar y sistematizar la información relevante para la toma de decisiones y cuantificarla a través de indicadores

Veamos algunos ejemplos de indicadores a tener en cuenta en esta instancia:

“Aspecto: **Rendimiento académico de los alumnos** Indicadores:

Porcentaje de repitencia y promoción.

Resultados académicos de acuerdo con las diferentes áreas. Cursos en los que hay mayor deserción.

Aspecto: **Funcionamiento del equipo docente** Indicadores:

Elaboración de proyectos en equipos.

Periodicidad de las reuniones.

Participación de los docentes en las reuniones.

Modalidad que asume la toma de decisiones: por consenso, votación, etc.

Realización de actividades que involucran a todo el equipo”.

Se trata de establecer una línea de base de la institución, respecto de cada uno de los indicadores seleccionados. El análisis de situación deberá considerar el estado de situación organizativa, administrativa y edilicia; los proyectos que se están implementando, tanto internos como de organizaciones externas, las relaciones interinstitucionales que se están desarrollando, etcétera. El segundo de los “entregables” propuestos es la **matriz FODA**, que permite obtener una visión de conjunto del diagnóstico. FODA no es más que la sigla que incluye las iniciales de las palabras Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Se trata de una herramienta de análisis que incorpora dos componentes de examen interno (fortalezas y debilidades), y dos de análisis del contexto en el que se encuentra la organización (oportunidades y amenazas).

La matriz FODA



Fuente: <<http://planeacionestrategicadbd.blogspot.com.ar>>

Como puede verse en el gráfico, en el momento de elaborar la matriz FODA ya se está considerando una estrategia para llevar adelante. Las fortalezas hay que sostenerlas y profundizarlas; las oportunidades que presenta y presentará el contexto, aprovecharlas; las debilidades disminuirlas y las amenazas, neutralizarlas.

La tercera herramienta es la elaboración de un **árbol de problemas** de la institución, detectando las causas de los problemas y sus respectivos efectos. En las instituciones educativas, se deberá considerar tanto los problemas pedagógicos curriculares como los organizativos y los de carácter administrativo. Incluso, el primero de ellos podrá a su vez desagregarse. No nos detendremos en este instrumento, dado que lo hemos analizado con anterioridad para el diseño de los proyectos.

6.7.3 . La fase estratégica

En esta instancia se trata de establecer los ejes estratégicos de acción de la institución para el plazo que se definió en el plan. Vale tener en cuenta que en la metodología de planificación estratégica se denomina “ejes estratégicos de acción”, a los “resultados” que hemos visto en el

diseño de proyectos. Los ejes son estratégicos si permiten encaminar la organización hacia el logro de la visión, de acuerdo con la misión definida.

Teniendo como base los productos de la fase de análisis, uno de los “entregables” centrales de la fase estratégica es la elaboración del **árbol de objetivos de la institución**. El objetivo del plan deberá estar en consonancia con la visión, los valores y la misión de la institución.

Los ejes estratégicos deben ser formulados de manera tal:

- “Que sean creíbles,
- Ambiciosos, pero no irrealizables,
- Motivadores,
- Que generen compromiso,
- Que sean coherentes entre sí,
- Que sean evaluables,
- Que sean representativos de todas las personas que integran su unidad” (Lavín, Del Solar y Padilla, 2000: 90).

Siguiendo los componentes que integran el árbol de problemas, el árbol de objetivos de un centro educativo deberá establecer líneas estratégicas de acción para estos cuatro componentes:

- Componente pedagógico:** se trata del eje de las funciones sustantivas de la institución educativa. Podría centrarse en la priorización de una determinada estrategia pedagógica, la resolución de determinados problemas curriculares, etcétera. En las instituciones universitarias suele destacarse la diferenciación entre líneas estratégicas de docencia y de investigación.
- Componente organizativo:** constituye la línea estratégica que define de qué manera se va conformar la estructura de la organización. ¿Qué grado de división del trabajo se promueve? ¿Cómo se dividen las tareas y cómo se coordinan y controlan las acciones? ¿Qué grado de formalización tendrá la estructura?
- Componente administrativo:** el componente administrativo está referido a la gestión de los recursos humanos, materiales, financieros, y a la infraestructura con los que cuenta la institución educativa.
- Componente comunitario:** supone la definición de cómo se considera necesaria la relación del centro con la comunidad. En las universidades, se trata fundamentalmente de la línea estratégica de extensión universitaria.

6.7.4 . La fase operativa

Una vez definidos los grandes ejes estratégicos del plan, el paso siguiente será la elaboración de anteproyectos dirigidos al logro de cada uno de los ejes estratégicos. Como en la fase estratégica, se espera que la generación de estos anteproyectos sea el producto de espacios de reflexión y acuerdo de la comunidad educativa, más que del análisis solo técnico del especialista en diseño de planes estratégicos.

Cada uno de los ejes estratégicos, entonces, dispondrá de proyectos puntuales, aunque también será oportuno el establecimiento de proyectos transversales o de estructuras matriciales cuando las problemáticas abordadas sean comunes a más de uno de los ejes. La fase operativa constituye así un espacio en el que se deberán detectar las alternativas más válidas para alcanzar

cada uno de los ejes estratégicos y, de esta manera, en el plazo señalado lograr el objetivo del plan.

Una de las particularidades del planeamiento estratégico, que lo distingue del planeamiento tradicional, es su **flexibilidad**. La fase operativa no constituye una instancia en la que se dispone todo lo que hay que hacer en los próximos diez años para lograr los ejes estratégicos y el objetivo del plan. En el momento del diseño, se establecen preproyectos que se consideran relevantes de implementar, pero reconociendo que son los planes anuales, operativos y sucesivos los que deberán establecer, año tras año, la mejor manera de intervenir para el logro de los objetivos, considerando los cambios del contexto, de las oportunidades, los recursos y las nuevas demandas que surjan. A su vez, el principio de la flexibilidad va dirigido al propio plan. El plan puede ser revisado, actualizado, modificado en el transcurso del tiempo de implementación.

También en esta fase de diseño se promueve la selección de los **dispositivos de control y de evaluación** del plan, así como los hitos que en ambos casos se utilizarán. Como ocurre con el diseño de proyectos, todo PEI debe contar con estos dispositivos, los cuales son fundamentales para lograr la continuidad en la implementación del plan. Sucede que, muchas veces, es el equipo de control el que se transforma en un actor clave para el impulso y la promoción del plan. La realización de periódicas observaciones acerca del grado de avance no solo es relevante como fuente de información, sino que también constituye una acción motivadora nada despreciable para la ejecución de las acciones.

Una vez que se terminó el diseño del plan, en algunas ocasiones se realiza una transformación del equipo de gestión del plan en un equipo de control. En otros casos, directamente se disuelve el equipo de gestión y se arma un nuevo equipo para la realización de los informes de control y de evaluación. Este equipo pasará a ser el responsable de dinamizar la experiencia y promover la ejecución de las acciones proyectadas.

El proceso de diseño finaliza con la presentación del documento final a la autoridad que corresponda. En algunos casos, se presentará a las autoridades del establecimiento, en otros a los consejos directivos, a la asamblea de la comunidad educativa, etcétera. Como ocurre con el diseño de un proyecto, una vez aprobado, es recomendable que inmediatamente se ponga en acción y que, incluso, se logre llevar a la práctica varios de los proyectos con resultados en el corto plazo. Esto le otorga mayor legitimidad al plan, cuestión fundamental para evitar que, luego del diseño, no se implementen acciones y que toda la energía desplegada para su elaboración haya sido en vano.

Cada una de las etapas del proceso de diseño debe ser utilizada también para el aprendizaje de los participantes. Es importante que se establezcan instrumentos concretos que promuevan el aprendizaje en el momento en que se está llevando a cabo el proceso de diseño del plan. Como vimos, no siempre se aprende de la experiencia, por lo cual se deberán analizar, en el momento del inicio, las alternativas que mayor impacto provocarán en el aprendizaje por parte de todos los actores de la comunidad educativa. El proceso de diseño de un PEI puede generar impactos relevantes en términos de aprendizaje.