

Curso de Capacitación y Actualización para Planificadores de la Educación

Programa de Formación de Recursos
Humanos en Gerencia Educativa
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Víctor Flores

Publicaciones CINTERPLAN

Caracas, 1993

Esta materia se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

ÍNDICE

1. La Planificación Estratégica Situacional Identifica Planificación con Dirección y Gobierno	7
2. Casi siempre la planificación se hace en situaciones de poder compartido	8
3. Planificación no se confunde con un diseño normativo.....	9
4. La planificación es un cálculo situacional complejo	10
5. Planificar exige una explicación situacional y hacer uso de la simulación humana.....	10
6. En la planificación situacional, las categorías de situación, problema y oportunidades son básicas	12
7. La planificación debe considerar diferentes escenarios de cálculo.....	12
8. La planificación situacional opera en cuatro instancias articuladas y formalizadas	13

El momento explicativo

La categoría de problemas.....	14
Tipos de problemas.....	14
Ambito de los problemas: nacional, estatal. y local	16
Valoración y selección de los problemas	16
Precisión de un problema	17
Formas de abordar un problema	18
Técnicas para el análisis o explicación situacional de los problemas.....	18

El momento normativo

El programa direccional.....	20
Diseño de la situación objetivo	20
Los proyectos estratégicos y las operaciones.....	21
Matriz problemas-proyectos	22
Matriz nudos críticos-operaciones.....	22

El momento estratégico

1. ¿Qué es una estrategia?	24
2. Principios básicos para el diseño de estrategias	25
3. La naturaleza del momento estratégico.....	25
4. Estrategias básicas para ampliar recursos.....	26
5. Cómo se construye la viabilidad de un programa direccional.....	27
6. El análisis dinámico de construcción de viabilidad del programa direccional.....	27
7. El análisis de viabilidad política.....	28
8. La viabilidad económica.....	30
9. La viabilidad organizativa e institucional.....	31
10. Viabilidad de síntesis.....	31

El momento táctico operacional

(Toma de decisiones y acción)

Tipos de problemas/operaciones/tiempo.....	32
Sistema de dirección estratégica	33

Bibliografía	38
---------------------------	----

PRESENTACIÓN

El Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el Planeamiento de la Educación (CINTERPLAN) tiene por misión entre otras, la de dar apoyo y asistencia técnica a los gobiernos de la región en los esfuerzos que estos realizan para aumentar la eficiencia y eficacia de sus sistemas educativos, contribuir a mejorar la pertinencia y la calidad de la educación y lograr propósitos educativos comunes. Entre sus objetivos y atribuciones está el de elaborar, desarrollar y proponer metodologías e instrumentos de planificación y de gestión de recursos humanos, técnicos y financieros en el campo de la educación, así como para la formulación y evaluación de proyectos educativos que contribuyan a mejorar la eficiencia y eficacia en la gestión de las organizaciones tanto públicas como privadas.

El presente trabajo es el segundo de una serie que ha sido elaborada a manera de guía y de material de apoyo instruccional para nuestro Programa de Formación de Recursos Humanos en Gerencia Educativa. El mismo, se inscribe también dentro del objetivo de contribuir con la formación, capacitación y actualización de todas aquellas personas dedicadas al quehacer educativo en términos generales y, más específicamente, a los especialistas y técnicos en planeamiento de la educación, a los fines de atender a un tercer objetivo como es el de fortalecer las capacidades planificadoras de todas las partes del sistema..

En esta oportunidad, y en atención a la consensual necesidad de redefinir el aspecto instrumental del planeamiento educativo como consecuencia de la natural y creciente demanda de participación colectiva, de la necesidad de enfrentar nuevos problemas, de la presencia de nuevos actores en el proceso de toma de decisiones y del nuevo papel que el Estado y la sociedad civil deben asumir para satisfacer las necesidades educativas de la población en situaciones de poder compartido y con las restricciones que impone las dificultades financieras presentes, se propone el enfoque de la Planificación Estratégica Situacional como un instrumental que permite planificar innovadoramente en un marco de participación, armonización y eficacia.

En suma, los contenidos del trabajo acá expuestos intentan ofrecer algunas respuestas a las múltiples interrogantes que se nos plantean en el momento de la explicación de los problemas educativos, de la búsqueda de alternativas de solución a los mismos y a las restricciones con los cuales nos encontramos en el proceso de formulación de un plan.

Como ha sido tradición, CINTERPLAN expone ideas, enfoques y juicios técnicos sobre diferentes temas o problemas de indiscutible importancia y trascendencia para el desarrollo de los sistemas educativos de la región, advirtiendo que ello no significa necesariamente que el Centro adhiera o patrocine determinadas ideas, concepciones y/o tendencias, las cuales son de absoluta responsabilidad de sus autores. El propósito de la institución es fundamentalmente, difundir información seleccionada y destacar esencialmente la necesidad de mayores estudios sobre problemas o temas relevantes del desarrollo de la Educación, tratando de provocar diálogos técnicos y análisis interdisciplinarios sobre ellos, que puedan contribuir a mejorar las decisiones en estos aspectos de la educación.

Dr. Emil Alvarado Vera
Director de CINTERPLAN

ACLARATORIA

El siguiente trabajo sobre Planificación Estratégica Situacional y sus derivaciones hacia la aplicación en el campo educativo es producto de investigaciones y largas discusiones sobre el enfoque de la planificación estratégica y de la evaluación de los resultados en cuanto a su aplicación práctica en diferentes ámbitos de acción.

El sustento o la base teórica tiene su fuente, fundamentalmente, en la obra de Carlos Matus, en sus diferentes publicaciones desde “Estrategia y Plan” (Siglo XXI 84) hasta “Política, Planificación y Gobierno” (OPS ILPES, 1988) incluyendo sus últimos cursos sobre Gobierno y Planificación dictados a través de la Fundación ALTADIR.

Seguir de cerca el desarrollo teórico de la Planificación Estratégica Situacional, ha significado, en este caso, ponerla en práctica en determinadas organizaciones; diseñar instrumentos y, sobretodo, valorizar la idea de que lo importante es asumirla como un enfoque que se resuelve en la práctica.

Para facilitar la comprensión de la Planificación Estratégica Situacional y mostrar, a grandes rasgos, las proposiciones que de ella pueden derivarse en relación al análisis y planificación de la acción educativa, conviene hacer una síntesis de los conceptos y características más importantes que le sirven de sustento.

1. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL IDENTIFICA PLANIFICACIÓN CON DIRECCIÓN Y GOBIERNO.
2. CASI SIEMPRE LA PLANIFICACIÓN SE HACE EN SITUACIONES DE PODER COMPARTIDO.
3. PLANIFICACIÓN NO SE CONFUNDE CON UN DISEÑO NORMATIVO.
4. LA PLANIFICACIÓN ES UN CÁLCULO SITUACIONAL COMPLEJO.
5. PLANIFICAR EXIGE UNA EXPLICACIÓN SITUACIONAL Y HACER USO DE LA SIMULACIÓN HUMANA.
6. EN LA PLANIFICACIÓN SITUACIONAL, LAS CATEGORÍAS DE SITUACIÓN, PROBLEMA Y OPORTUNIDADES SON BÁSICAS.
7. LA PLANIFICACIÓN DEBE CONSIDERAR DIFERENTES ESCENARIOS DE CÁLCULO.
8. LA PLANIFICACIÓN SITUACIONAL OPERA EN CUATRO INSTANCIAS ARTICULADAS Y FORMALIZADAS

1. La planificación estratégica situacional identifica planificación con dirección y gobierno

Uno de los aspectos fundamentales que plantea la planificación situacional es la identidad entre planificación y dirección. Desde esta perspectiva, planifica quien tiene la posibilidad de conducir y la capacidad de decidir. Las máximas autoridades nacionales o regionales de gobierno, los niveles directivos de la administración o los accionistas de una empresa, tienen como función central la conducción de procesos. Tal capacidad puede estar referida al proceso más general de lo social o comprender tan solo un aspecto restringido del mismo: un sector, un ministerio, una empresa, un partido político, una escuela.

De esta forma si planificación, gobierno y gerencia forman parte de un todo, de un mismo proceso que se fusiona en la conducción de los procesos sociales, la única manera de que ésta sea potente y eficaz, es visualizándola como una actividad de cálculo permanente que debe acompañar en todo momento al proceso de toma de decisiones. La planificación tiene que responder a las necesidades de quien gerencia.

En consecuencia, planificar significa tener la capacidad de imponer un rumbo a los acontecimientos en función de los propósitos y objetivos perseguidos. Planifica quien gobierna, quien tiene la capacidad decisoria, quien hace el cálculo último de síntesis que precede y preside la acción.

Cuando se disocia la actividad planificadora de la práctica de gobierno, como en las concepciones tradicionales de planificación, esta se convierte en una herramienta inútil:

- El directivo y las instituciones toman decisiones o eligen cursos de acción sin una evaluación rigurosa de las posibles consecuencias sobre los objetivos perseguidos.
- Las unidades de planificación tienden a convertirse en unidades burocratizadas, separadas del nivel decisor.
- La planificación es concebida como un instrumento tecnocrático, una función más, asignada como una tarea al nivel técnico que labora en el ámbito operacional, sin vinculación efectiva con el proceso de toma de decisiones.
- El producto de la actividad planificadora se agota en el diseño de un plan-libro, rápidamente superado por la dinámica cambiante a que está sometido el gobernante.

En la perspectiva de la planificación estratégica situacional, lo contrario a conducir es dejarse conducir. En estas circunstancias, el hombre de acción no planifica y será irremediablemente arrastrado por los hechos cambiantes hacia situaciones por él no deseadas. De manera que, desvincular planificación de dirección trae consigo la renuncia a la capacidad de decidir por nosotros y para nosotros a donde queremos llegar y que debemos hacer para lograrlo. Es renunciar a la libertad y al futuro. El costo de separar planificación dirección y gobierno es la improvisación o la resignación.

2. Casi siempre la planificación se hace en situaciones de poder compartido

La planificación estratégica reconoce que en la realidad coexisten varios actores con posibilidades diferentes de planificar. Tal idea se pone de manifiesto si la planificación es entendida como el cálculo

permanente que precede y preside la acción, porque todos los actores, de alguna forma, conducen su acción haciendo exploraciones sobre el futuro, en función de determinados objetivos, recursos y valores que sustentan. Ningún actor controla de antemano y en forma absoluta todo el conjunto de variables y recursos que son relevantes y pertinentes para su acción.

Lo anteriormente expuesto implica sostener como tesis, que la planificación casi siempre, salvo en determinadas ocasiones, se hace en situaciones de poder compartido. De acuerdo con ello todo actor que planifica tiene que tomar en cuenta la presencia tanto de posibles resistencias a su plan, como de posibles alianzas y apoyos, producto de la confrontación de propósitos, intereses y valores.

En la teoría de las corrientes tradicionales de planificación, el Estado es el único sujeto que planifica, los otros actores, cuando se los considera, no son tratados como entes activos, creativos y dinámicos, con capacidad de tener su plan, a pesar de tener objetivos propios y visión de futuro sobre la realidad considerada. Así, bajo un enfoque tradicional de planificación educativa desde el Estado, la acción del actor, estudiante, maestro o empresario, entre otros, aparece como algo indefinido. Es desdibujada bajo las categorías de la matrícula, métodos de enseñanza-aprendizaje, mercado laboral, etc., cuando en realidad su acción, expresada en los actos concretos que realizan las organizaciones que los agrupan, tiene mucho que ver con el éxito del plan del sector y en general, con los problemas que confronta la educación de un país.

Lógicamente con esto no se quiere expresar que las categorías usualmente consideradas en la planificación del sector educativo son un contrasentido, ya que una parte importante de estos conceptos descansa en la teoría de la educación. Lo que interesa en este caso es el débil y prácticamente nulo tratamiento que la planificación tradicional da a los otros actores que coexisten en la realidad planificada. En cambio la idea central de la planificación situacional consiste en considerar que en la realidad hay diferentes actores que planifican y cuyos planes pueden o no estar en conflicto. La planificación se realiza en un medio resistente y complejo, originado por una realidad que está siempre en movimiento y bajo una marcada situación de conflicto.

3. Planificación no se confunde con un diseño normativo

La consecuencia inmediata de la existencia de varios actores en la realidad, es que la planificación no puede identificarse con el acto de producir una norma. El cumplimiento del deber ser de un actor, representado por el conjunto de aspiraciones y objetivos y de los medios para alcanzarlos, tiene que enfrentar el problema de vencer la resistencia activa de los oponentes. La planificación no se agota en la coherencia que puede establecer entre medios y objetivos para lograr un buen diseño. El plan estará sujeto a las restricciones recurrentes de oponentes y recursos.

La calidad técnica en el diseño de un plan no garantiza su éxito. Su mayor o menor cumplimiento no es tan solo un problema de diseño. Este se resuelve en la lucha política. Cuando nuestro plan no se cumple, quiere decir que el diseño, el plan de acción de otro se ha impuesto. Por eso normalmente, planificación supone algún tipo de conflicto.

En la planificación situacional, planificar es sólo en parte diseñar y ello precisa una instancia para hacer este cálculo: el momento normativo.

Es así como distingue cuatro momentos en el proceso de planificación, estos son:

- El momento explicativo (fue, es y tiende a ser)
- El momento normativo (debe ser)
- El momento estratégico (puede ser)
- El momento táctico (hacer)

Estos cuatro momentos se dan como un proceso continuo y estrechamente articulado, donde cada momento tiene como referencia a los otros tres para sustentarse y no suponen un orden predeterminado.

4. La planificación es un cálculo situacional complejo

Quien tiene la responsabilidad de conducir la acción de decidir y hacer, se encuentra en la situación de tener que realizar un cálculo complejo. En efecto, los recursos y factores que restringen su capacidad de acción son muchos y de una amplia gama. Debe contemplar a la vez, entre otros, aspectos económicos, políticos y organizativos; sortear obstáculos; evaluar oportunidades y superar las restricciones que le impone el contexto donde tiene lugar su acción. En suma, tiene que hacer un cálculo de síntesis que le permita orientar y dirigir su acción.

La planificación es un cálculo situacional complejo, afectado por múltiples recursos escasos en diferentes dimensiones de la realidad. En algunos casos, las limitaciones para la acción pueden estar referidas a las capacidades organizativas o de tipo institucional. En otros, el problema de escasez puede estar asociado a los recursos de poder, a la capacidad técnica o a la inexistencia de unos determinados valores culturales. De manera, que el recurso económico no es la única restricción que debe ser considerada en la planificación de la acción.

Cuando el Ministerio de Educación elabora su presupuesto institucional, la escasez considerada en primera instancia se mantiene en el plano de lo económico, pero cuando al Ministro correspondiente le toca defenderlo en las instancias donde tiene lugar su aprobación, el Ministerio de Hacienda o el Congreso Nacional, por ejemplo, el recurso escaso a considerar pasa a ser el político. El presupuesto es confrontado con el de otros ministerios, que también demandan recursos para su acción institucional. Ahora se imponen criterios y factores políticos, donde el cálculo económico previo resulta insuficiente. El presupuesto del sector educativo, a pesar de ser un plan de recursos económicos, demanda al mismo tiempo un cálculo económico y político.

El cálculo último de síntesis, que realiza el que tiene la responsabilidad de tomar decisiones, es un cálculo complejo porque al considerar la existencia de diferentes recursos escasos tiene que articular diferentes criterios de racionalidad y eficacia que pueden entrar en conflicto.

Adicionalmente, la planificación exige un cálculo complejo, porque el actor que planifica tiene que hacer un juicio estratégico para sortear, no ya los problemas encontrados en el “diagnóstico inicial”, sino aquellos derivados de la necesidad de construirle viabilidad a su plan.

5. Planificar exige una explicación situacional y hacer uso de la simulación humana

Reconocer que en la realidad coexisten varios actores que planifican, aunque lo hagan desde posiciones diferentes y con distintas capacidades, tiene dos implicaciones fundamentales para la teoría de la planificación situacional. Primero una misma realidad acepta varias explicaciones posibles. Todas igualmente verificables. Segundo, planificar exige la simulación humana para comprender y proyectar el juego estratégico que se da entre los actores sociales.

Cada actor tiene una explicación de la realidad, “su diagnóstico” particular por así decirlo, el cual responde a las necesidades, exigencias y propósitos concretos de la acción específica que adelanta. Sea esta de carácter individual, o la de un colectivo social. De tal manera, y a diferencia del diagnóstico científico, se trata de una explicación de la realidad motivada por la necesidad de actuar en ella, orientada a la acción. Este carácter intencional la hace variable, cambiante, según sea el contexto en el cual está inmerso el actor que planifica. Adicionalmente es reflexiva, pretende explicarse de los errores de las actuaciones pasadas y, a la vez, descubrir que nuevas posibilidades de futuro se abren. Por lo tanto, para la planificación situacional, la realidad admite varios diagnósticos. Todos igualmente válidos y verificables a partir del rol que juega cada actor en su situación particular. Consecuentemente, no existe un único diagnóstico, universalmente válido y con pretensiones de ser verdadero para todos los actores relevantes en un determinado ámbito de la realidad planificada.

La planificación estratégica plantea una nueva forma de diagnosticar la realidad, la explicación situacional. Esta surge de la necesidad de pensar la realidad no sólo a partir de nuestra auto-referencia, sino además desde la visión de los otros. La referencia del otro, su explicación, producto de sus necesidades, condicionantes y aspiraciones, también forma parte de la realidad que tiene que ser explicada y comprendida en la explicación propia.

En la explicación situacional de la realidad, el juicio estratégico propio de la interacción entre actores, también, encontrará una justificación, un fundamento, una explicación, en el “diagnóstico”. De lo contrario, suele ser tratado como un dato externo, débilmente articulado al modelo explicativo, no es por lo tanto algo que formará parte de la realidad que debe ser explicada. Así lo estratégico aparece sin historia y se producen explicaciones simplistas que impiden visualizar y dar cuenta del futuro probable de los acontecimientos.

Por otra parte, la realidad social como resultado de la acción interactiva, no puede ser explicada ni proyectada totalmente, por medio de modelos analíticos. Pues bien, en atención a la capacidad reflexiva y de cálculo estratégico que hace cada actor, la realidad “evolucionará” en algunos casos conforme a conductas repetitivas, donde es posible descubrir ciertas leyes de comportamiento, las mismas que permiten explicarla, predecirla y, por tanto, sistematizarla en modelos analíticos. Pero en otros, sus actos no siguen un patrón de conducta preestablecido sino un juicio estratégico, creativo, por medio del cual buscan ampliar sus posibilidades de acción; produciendo hechos inesperados, ampliando sus capacidades o generando nuevas

leyes que permiten mejorar su posición relativa. Este acto de creación de futuro, no puede ser sistematizado mediante modelos analíticos, surgiendo así, en la teoría de la planificación estratégica, la necesidad de la simulación humana para comprender y proyectar las acciones estratégicas y de comportamiento propias de los sistemas complejos, como el de la interacción social.

6. En la planificación situacional, las categorías de situación, problema y oportunidades son básicas.

La planificación situacional plantea la necesidad de disponer de una categoría más comprensiva del objeto de la planificación, referido tradicionalmente solo a la escasez de recursos económicos. Es decir, una categoría que permita el objeto a la consideración de todos los elementos que integralmente dan cuenta de la complejidad del cálculo que tiene que realizar quien planifica.

Pues bien, de acuerdo con todo lo señalado anteriormente, el planificador, el que hace el cálculo de síntesis, se ve afectado por una multiplicidad de recursos escasos que cruzan todas las dimensiones de la realidad, viéndose obligado a tener que elegir entre distintos criterios de eficacia, muchas veces en conflicto. Sus decisiones, en todo momento, no se fundamentan en el hecho de tener que enfrentar el problema de la escasez de recursos económicos. El decisor se ve en la imperiosa necesidad de tener que ampliar su análisis hacia otros ámbitos de la realidad y enfrentarse a una multiplicidad de recursos escasos, que hacen que su cálculo sea sumamente complejo, como el optar entre una decisión que tiene alta eficacia económica pero baja eficacia política y en consecuencia implicaciones negativas para su acción.

Lamentablemente el carácter compartimentalizado de las ciencias sociales no le aporta elementos de juicio al decisor cuando se enfrenta a este tipo de problemas.

Por ello, la planificación situacional, propone la categoría **situación**, entendida como la apreciación de conjunto que hace un actor en relación a las acciones que intenta producir para mantener o cambiar la realidad en que vive. El concepto de situación como totalidad permite que el planificador pueda tratar los problemas que obstaculizan su acción, en su propia especificidad y relacionarlos con otros ámbitos y dimensiones de la realidad con toda su complejidad.

Por otra parte, en la planificación situacional se sigue la lógica del hombre de acción que visualiza la realidad como problemas u oportunidades. Estará frente a un problema cuando los resultados que arroja una determinada realidad no coincide con lo que se supone que debía suceder, o en otras palabras cuando se produce una discrepancia entre el es y el deber ser o la posibilidad de ser. Bajo esta orientación, la planificación situacional aborda el diseño del plan como una estructura modular flexible y de alto contenido comunicacional y compuesta básicamente por dos tipos de módulos: módulos explicativos (los problemas) y módulos de acción (las operaciones). El diseño del plan así concebido constituye una matriz de operaciones que enfrenta problemas bien delimitados y previamente explicados. Esto le da un carácter de mayor flexibilidad a los planes porque los problemas adicionales que surjan o que no hayan sido considerados en su oportunidad, puede sumarse al plan como si se tratara de un. archivo de problemas y operaciones.

7. La planificación debe considerar diferentes escenarios de cálculo

La planificación se refiere al presente, no constituye un intento de adivinar el futuro, ni descansa únicamente, como muchos pretenden, en una mayor capacidad de predicción. Los análisis de la realidad pasada y las explicaciones sobre el futuro, tiene como único propósito apoyar el cálculo complejo y permanente que precede y preside la acción.

Planificar, como el conocimiento que media entre la decisión y la acción, es un acto fundamentalmente de previsión. Pues bien, es necesario acercarse apropiadamente al tratamiento de la incertidumbre y lidiar con ella mediante la construcción de escenarios de cálculo y del diseño de planes alternativos y de contingencia para prepararse ante las sorpresas.

8. La planificación situacional opera en cuatro instancias articuladas y formalizadas

Las decisiones y cursos de acción que hoy tomamos tienen sentido según lo que pueda o no suceder después. Lo que hoy hacemos o dejamos de hacer; encuentra su justificación en el futuro. Crea problemas o nos prepara anticipadamente para enfrentarlos con mayor eficacia. Este carácter interdependiente, encadenado, de las acciones en el tiempo, plantea la necesidad de simular el futuro tomando en cuenta distintos horizontes temporales a fin de orientar, dar dirección y racionalidad, a las acciones en el presente.

Por eso la planificación estratégica situacional se organiza en cuatro instancias temporales, otorgándoles a los planes una función y un rol específico en el tiempo, a saber:

1. La planificación en la coyuntura

Representa el intento de sistematizar la toma de decisiones que se lleva a cabo en el día a día y tienen como referencia direccional los planes de más largo plazo.

2. La planificación anual operativa

Constituye el plan de acción anual. Tiene como función, dar racionalidad a las decisiones en la coyuntura, y a su vez, responden a las orientaciones provenientes del mediano plazo.

3. La planificación a mediano plazo

Es la guía direccional de la planificación en la coyuntura.

4. La planificación a largo plazo

Representa la anticipación del futuro que se desea construir y el marco direccional de la planificación del mediano plazo.

EL CONCEPTO DE MOMENTO.

LOS MOMENTOS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

Dado que la planificación es un proceso continuo y encadenado, el concepto de etapas lineales no se ajusta a la caracterización de secuencias que sigue la planificación estratégica. Más pertinente es el concepto de **momentos**, que indica instancia o coyuntura que domina o sobresale de un proceso continuo o encadenado.

En el proceso de planificación, los límites de los momentos no son precisos puesto que un momento contiene a otro. Por ejemplo, cuando explicamos un problema, el momento predominante es el momento explicativo, sin embargo tenemos en mente aunque sea una vaga idea del deber ser (momento normativo). Los momentos de la planificación estratégica son:

1. El momento explicativo (M1)
2. El momento normativo (M2)
3. El momento estratégico (M3)
4. El momento táctico operacional (M4)

El momento explicativo se refiere a la explicación de la situación por un actor que planifica, a la caracterización de cómo fue, cómo es y cómo tiende a ser la situación. El momento normativo contiene la descripción de la situación objetivo o el deber ser y la propuesta de acción del actor, para alcanzarla. El momento estratégico es el cálculo de viabilidad del plan y el momento táctico- operacional es el momento de la acción.

El momento explicativo

La categoría de problemas

El inicio de un “plan” es el reconocimiento de la existencia de problemas que motivan la acción de un actor que tiene la intención de modificarlos.

Desde el punto de vista de la planificación, un problema no es más que una brecha entre una situación real que tiene características negativas y una norma o situación que se desea alcanzar. En este sentido, un problema se define como tal porque es evitable e inaceptable. Ahora bien, además de la evitabilidad e inaceptabilidad, los problemas también tienen la característica de la relatividad. Lo que es problema para un actor social, no necesariamente lo es para otro.

Tipos de problemas

- Problemas Actuales o Potenciales
Los problemas actuales son problemas vigentes en tiempo presente, mientras que los problemas potenciales son amenazas futuras probables.
- Problemas Terminales e Intermedios
Los problemas terminales son disconformidades que se manifiestan en la relación esencial del actor con los resultados del sistema en que está inserto y que califica como insatisfactorios; en cambio los problemas intermedios están ocultos detrás de la relación directa del hombre con las cosas.
- Problemas Referidos a las Leyes que Determinan el Sistema, a las Acumulaciones Sociales o a los Hechos.
Los problemas pueden tener origen en distintos niveles de la realidad que pueden implicar distintos grados de complejidad.
La dificultad para enfrentar problemas depende del nivel situacional que se debe alterar para solventarlos.
El nivel de las leyes que determinan el sistema es el más difícil de alterar y constituye el nivel de última instancia de la explicación situacional, donde por acumulación social se conforman las reglas básicas del sistema que determinan las características de toda la situación.

El nivel de las acumulaciones sociales (económicas, físicas, ideológicas, valorativas) condiciona la cantidad y calidad de los flujos de producción social, **en el. se identifica de los actores sociales** y sus capacidades de acción.

El nivel de los hechos o efectos más aparentes de los problemas constituye un espacio fácil para la acción pero significa no alterar las relaciones ni las capacidades de los actores que generan situaciones insatisfactorias.

- **Problemas Estructurados, Semiestructurados e Inestructurados**

La complejidad de los sistemas sociales deriva de que los sistemas que en parte siguen leyes y en parte crean leyes. Cuando un sistema sigue leyes, como en el caso de los sistemas físicos, se puede predecir su comportamiento y es posible también, si deseamos alterarlo, saber qué variable y en qué magnitud debemos alterar. Mientras que en los sistemas creativos es imposible predecir en su totalidad su comportamiento.

Los sistemas creativos y los sistemas repetitivos generan tipos de problemas. Los sistemas que siguen leyes producen predominantemente problemas estructurados. En los sistemas creativos, en cambio, los hombres se enfrentan a problemas semiestructurados e inestructurados.

Los problemas estructurados tienen las siguientes características:

- Las reglas que conforman el sistema que produce el problema y las relaciones del hombre con él, son precisas, claras, invariables y predeterminadas. Las reglas existen antes de la solución del problema y permanecen iguales después de ella.
- El hombre está fuera del problema y se relaciona con él solo para intentar resolverlo dentro de las reglas predeterminadas.
- Las fronteras del problema y del sistema que lo genera están perfectamente definidas.
- Las reglas del sistema hacen **explícitas las posibles y restricciones pertinente** a la solución del problema.
- Las variables que constituyen el problema están dadas, son enumerables, conocidas y finitas.
- El problema es exclusivamente cuantitativo o cualitativo.
Las posibilidades de solución del problema están contenidas en sus premisas y son finitas.

Los problemas semiestructurados tienen las siguientes características:

- El problema está determinado por reglas, pero estas no son precisas, ni invariables, ni iguales para todos. Los hombres crean las reglas y las cambian a veces para solucionar los problemas.
- El hombre está dentro del problema, y desde allí lo conoce y lo explica.
- Las fronteras del problema y del sistema que lo generan son difusas.
- El hombre crea las posibilidades de solución, ellas no existen previamente.
- El problema está entrelazado diacrónicamente y sincrónicamente con otros; la solución de un problema crea posibilidades o dificulta la solución de otros.
- El sistema es creativo y las variables del mismo no están dadas, no son todas enumerables, ni conocidas.

Los problemas inestructurados: Son aquellos problemas que se dan en sistemas creativos que no siguen leyes predeterminadas. Su nivel de complejidad o conflictividad es tal que no es posible precisar con exactitud las variables que intervienen en su origen, desarrollo o posibles soluciones.

La explicación del problema, en este caso, es una apreciación estratégica, probablemente no consensual, en relación a otras explicaciones.

El actor que explica el problema puede intervenir como agente activo en la situación y esta intervención dificulta el análisis. La complejidad de un problema inestructurado puede derivar sus interrelaciones no claramente definidas con otros problemas (si estamos en la fase de explicación), o de los efectos contradictorios que generaría en su fase de diseño de soluciones.

Puesto que el problema inestructurado ocurre en un sistema creativo, las soluciones tienen que crearse especialmente en el momento que se genera la demanda social.

Ambito de los problemas: Nacional, Estatal y Local

Existen problemas que no admiten localización o distribución espacial que por definición son problemas de alcance nacional.

Otros problemas adquieren particularidades diferenciadas en el espacio y pueden ser de alcance nacional, estatal o local.

Esta distinción es importante si se piensa en la planificación como un proceso descentralizado y creativo que se gesta en todos los niveles jerárquicos de una institución. Los problemas estrictamente nacionales presentan menos dificultades de coordinación en la cúspide. En cambio, los problemas de coordinación, donde debe buscarse un equilibrio entre descentralización y creatividad, por una parte, y centralización y coherencia, por la otra.

Valoración y selección de los problemas

En cualquier situación, y por lo tanto en la situación inicial del plan, existen diferentes actores sociales que poseen distintas valoraciones acerca de cuales son los problemas relevantes y de su priorización.

El valor de un problema es la importancia que tiene en el proyecto de acción de cada actor. Dicha valoración influye en la selección de los problemas que el actor va a enfrentar.

Además del valor de los problemas, también influye la capacidad de actuar sobre él, es decir, su eficacia para enfrentarlo con éxito.

El conjunto de problemas que un actor social está dispuesto a enfrentar constituye su espacio direccional, diferenciados de aquellos que son “inevitables” o forman parte del paisaje social porque no se tiene capacidad de acción sobre ellos.

Al incorporar un problema dentro de un espacio direccional se convierte en una demanda social.

Las coincidencias o intersecciones de diferentes espacios direccionales pueden dar lugar a estrategias de cooperación para enfrentar problemas.

Precisión de un problema

Para precisar un problema es necesario enumerar los elementos principales que lo constituyen. Ellos son: explicado, explicando y espacio explicativo.

Los efectos o explicado son una caracterización precisa mediante la enumeración de un conjunto de resultados o hechos que conforman una condición necesaria y suficiente para distinguir un problema de otro.

Las causas o explicando constituyen el conjunto de variables explicativas de la generación del problema. Entre ellas se dan relaciones de intercambio sistémico en el sentido de que la relación casual no es lineal. Una causa puede tener influencias sobre otra que a su vez acentúa la tendencia negativa de un hecho.

El espacio del problema se refiere al conjunto sistémico de variables o nudos que explican un problema, a este espacio lo llamamos espacio general del problema. Sin embargo, es posible diferenciar en aquel espacio un ámbito, sobre el cual el actor tiene capacidad de actuación o control, es decir, corresponde a su ámbito de acción al cual llamamos espacio singular del problema.

La posición o ubicación de un actor frente a un problema incide en forma determinante en la explicación que este hace del problema, pudiéndose distinguir los siguientes casos:

1. El actor está fuera del espacio del conjunto de problemas del Plan.
En ese caso, la explicación del actor está fuera del espacio del problema y está condicionada por una visión intelectual y racionalista del problema. No asume un compromiso con la acción planificada porque es ajeno a los propósitos del plan.
2. El actor que planifica está fuera del espacio singular del problema, pero dentro del espacio general del conjunto de problemas del Plan.
Aquí el actor que explica está comprometido en la acción planificada para alterar o preservar la situación o es afectado por ella, pero está distante del problema.
3. El actor que planifica está dentro del espacio del problema singular.
En este caso, el actor que explica y valora es parte del espacio que abarca el problema específico, tiene intereses directos sobre dichos problemas y su valoración tendrá el signo de su inserción en dicho espacio.

Formas de abordar los problemas:

Para abordar un problema, un actor puede:

1. enfrentarlo en su espacio pertinente
2. disolverlo en un espacio superior
3. controlarlo transitoriamente, actuando sobre el espacio donde se expresan sus manifestaciones.
4. ignorarlo

Técnicas para el análisis o explicación situacional de los problemas

Existen diferentes técnica para analizar o explicar un problema, entre las más relevantes podemos mencionar: la explicación situacional, los árboles decisionales, el análisis de situación, las matrices causa-efecto.

La explicación situacional

Es una reconstrucción simplificada de los problemas destacados por el actor y de los procesos que los generan. Su expresión gráfica es el **flujograma situacional**.

La esencia de la explicación situacional es la identificación de las causas generadoras de los resultados visibles o manifestaciones que permiten reconocer la existencia de un problema y distinguirlo de otro.

La identificación de las relaciones causales es primordial para proponer soluciones.

La técnica de la explicación situacional se basa en la precisión de los elementos de un problema: el explicado, el explicando y el espacio del problema.

Antes de iniciar la explicación situacional se debe identificar el actor que explica, puesto que su explicación es auto-referencial y no es la única posible.

Metodológicamente es útil comenzar la explicación situacional por la enumeración de los hechos o manifestaciones más visibles del problema que intentamos explicar, precisándolos en forma cuantitativa, es decir, identificando el **vector de definición del problema (VDP)**. El VDP no es la explicación sino la caracterización del problema.

La explicación del problema se centra en la identificación de las causas que producen los hechos enunciados en el VDP.

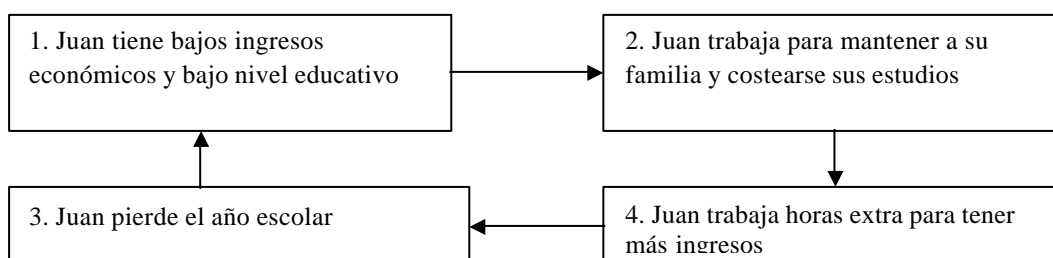
Entre las causas podemos encontrar:

- aquellas que se refieren a otros hechos que tiene incidencia negativa en los resultados del problema, o a flujos de hechos.
- las que se refieren a hecho más estructurados, capaces de producir hechos que llamamos acumulaciones sociales.
- las causas esenciales que determinan las reglas del juego.

De este conjunto de causas señaladas, es necesario identificar, finalmente, aquellas que tienen más relevancia para la acción inmediata tomando en cuenta su impacto sobre el VDP y la posibilidad de convertirse en centro de acción. A estas causas más relevantes las llamamos **nudos críticos**.

La relatividad de los problemas no sólo se refiere a su identificación, (lo que es un problema para mi, no necesariamente lo es para otro actor) sino también a que la distinción entre causas y efectos son relativas al espacio del problema que se precisa con su descripción.

Veamos un ejemplo:



Estos cuatro problemas forman una cadena causal. Si nos preguntamos cuál de ellos es causa y cuál consecuencia, solo podremos responderlo dependiendo de cuál queremos enfrentar.

Si elegimos el problema 1, los otros tres son consecuencias; si elegimos el problema 3, los otros tres son causas.

Veamos ahora como podemos describir el problema 1. ¿Cuáles son los síntomas del problema? ¿En qué hechos se expresa el hambre de la familia de Juan? Una respuesta podría ser:

d1 = Juan no tiene ingresos suficientes para dedicarse sólo al estudio

d2 = Juan es obrero y no asciende en su trabajo

d3= Juan tiene dificultad en sus estudios

Ejemplo de la relatividad de los conceptos: causas, descripción y consecuencias:

Problema: Alto índice de rotación de docentes

CAUSA	EFEECTO	DESCRIPTOR
Privilegio del beneficio económico sobre la calidad académica	Contratación a docentes a corto plazo y con bajos salarios	Índice de rotación de profesores de 65 %

Problema: Deterioro de la calidad académica

CAUSA	EFEECTO	DESCRIPTOR
Contratación de docentes a corto plazo y con bajos salarios	Profesores con poco estímulo e interés por la calidad académica	Deterioro del rendimiento estudiantil

EL MOMENTO NORMATIVO

El programa direccional

El Programa Direccional es la propuesta normativa de un actor o el conjunto orgánico de sus Proyectos Estratégicos. Es un compromiso de acción y de resultados. Compromiso de acción puesto que define lo que el actor se compromete a hacer; y de resultados en el sentido de que la finalidad de la propuesta es alcanzar determinados objetivos.

En el enfoque estratégico, el programa direccional, adquiere un carácter provisorio y de incesante construcción; diferente del carácter del Plan-Libro. Para adquirir esta flexibilidad es necesario cumplir con varios requisitos que se completarán solamente en el momento estratégico al precisar el contexto o los diferentes escenarios en los que se puede desarrollar el plan.

El programa direccional es una “apuesta” que hace un actor social de alcanzar una situación objetivo con la ejecución de su plan. El proceso de elaboración de esta apuesta se sintetiza en el momento normativo. En el momento estratégico se complejiza el cálculo de dicha “apuesta” al someter el plan al análisis de viabilidad.

Diseño de la situación objetivo

Para formular el **programa direccional** es necesario identificar la situación inicial y diseñar la **situación objetivo**, que no es más que la situación que se desea alcanzar con el plan. **No es una meta definitiva sino un propósito pretendido en una determinada situación inicial** y, consecuentemente alterable en la medida que ésta varíe.

En el momento explicativo identificamos los problemas más relevantes de la situación inicial y construimos una explicación causal identificando los efectos del problema y los flujos, acumulaciones y leyes que lo generan.

De la misma forma, diseñamos la situación objetivo. Es básico conferirle las características de la categoría situación, es decir, no se trata simplemente de una enumeración de objetivos, sino de una nueva situación, con toda su complejidad de relaciones.

La situación objetivo se compone de elementos *normativos* fundamentados en juicios de valor que representan el *deber ser* y por elementos *prescriptivos* que se fundamentan en la investigación -ciencias y conocimientos-. El diseño de la situación objetivo, como proceso metodológico se realiza mediante la elaboración de una situación resultante esperada de la aplicación del plan.

Lo pertinente, en este caso, es comenzar con la precisión de los resultados que deseamos obtener en función de los problemas identificados. Al conjunto de resultados deseados lo llamamos **Vector de Resultados**. Por ejemplo, si en un problema determinado señalamos como efecto, un determinado índice de deserción; en el vector de resultado debemos señalar cuánto esperamos modificar dicho índice. Así mismo, a título de hipótesis, definimos los nuevos nudos críticos que resultarán en la situación objetivo y los nudos explicativos. El producto resultante de este paso metodológico es el flujograma de la situación objetivo.

El diseño de la situación objetivo debe ser consistente con:

1. los recursos económicos, de poder, etc. disponibles.
2. el tiempo de ejecución del plan.
3. los valores del actor que planifica
4. las relaciones sistémico-causales que han sido verificadas por las ciencias.

Los proyectos estratégicos y las operaciones

Una vez que se precisa el vector de resultados, el actor que planifica diseña su propuesta de acción o conjunto de proyectos.

Para que la propuesta sea articulada y coherente lo indicado es diseñarla en forma **de Matriz Problemas-Proyectos Estratégicos** y para hacerla operativa y modular, se construye la **Matriz Nudos Críticos-Operaciones**. A continuación veremos como se construyen dichas matrices,

Un proyecto estratégico es un conjunto de operaciones que enfrentan la situación problemática, alterando sus causas. No tiene un carácter operacional, es decir, es un enunciado que expresa el compromiso de acción.

Los proyectos de acción se desagregan en **operaciones**, que son los módulos básicos y prácticos del plan. La operación es la unidad básica para la asignación de recursos de toda índole. Sus características son:

- La utilización de variables que el actor controla
- El uso de recursos (económicos, de poder, conocimientos, capacidades organizativas) que genera un producto operacional tangible, físico y produce un resultado cuya finalidad es la modificación de las manifestaciones del problema.

Por ello decimos que una operación es una relación:

RECURSOS - PRODUCTO - RESULTADOS

y que su evaluación se da por medio del seguimiento de relaciones:

RECURSOS –PRODUCTO = EFICIENCIA
 PRODUCTO -RESULTADO = EFICACIA

Dado que el diseño de los Proyectos de Acción y de las Operaciones se realiza en función de sus impactos para resolver un problema o subproblema determinado, debe cuidarse el balance de sus efectos con respecto al resto de los problemas y subproblemas del plan. Para ello, se hace pertinente realizar una evaluación del conjunto de Proyectos de Acción y Operaciones diseñadas en función del conjunto de problemas y subproblemas siendo enfrentados por el plan, conformándose así la Matriz Problemas-Proyectos de Acción o la Matriz Operaciones-Subproblemas (Nudos Críticos).

Para diseñar una operación es necesario precisar:

- El responsable de su ejecución
- El tiempo necesario para llevarla a cabo
- Los recursos que se van a utilizar y sus costos
- El producto operacional esperado

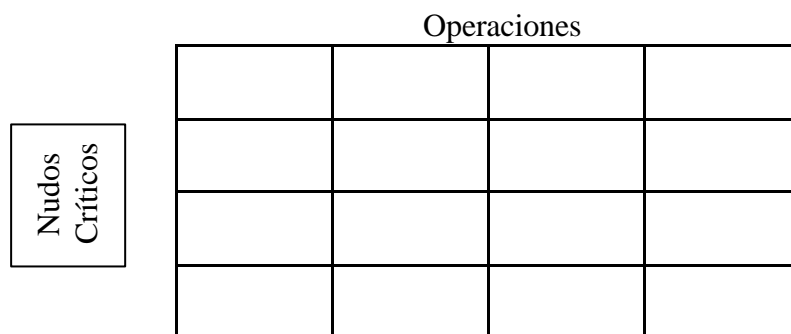
Matriz Problemas - Proyectos

Una vez enumerados los problemas que el actor quiere enfrentar, para cada uno de ellos se enumeran los proyectos necesarios y suficientes para alterarlos.

	Proyectos			
Problemas				

Matriz Nudos Críticos - Operaciones

Para cada problema, se identifican las causas críticas y para cada una de ellas se diseñan las operaciones necesarias para alterarlas.



Ahora bien, para diseñar su propuesta de acción el actor se encuentra frente a variables ante las cuales tiene poder de decisión o alternativas ante las cuales puede decidir un camino.

Dichas variables constituyen sus OPCIONES.

Además hay variables que el actor no controla, sobre las cuales no puede influir pero que inciden sobre los resultados del Plan por lo que es necesario identificarlas y tener respuesta ante ellas. Estas son las **variantes** del Plan.

A efectos de corregir esta debilidad del programa direccional se requiere la utilización de técnicas que arrojen luces sobre el futuro posible en función de las variantes. El instrumento metodológico pertinente es el **escenario**.

De esta forma, el **Programa Direccional** se conforma de:

- Las operaciones necesarias que diseñamos para alterar los nudos críticos, que están dentro del espacio de gobernabilidad, es decir, frente a los cuales tenemos opciones.
- Los escenarios posibles más relevantes dentro de los cuales puede desarrollarse el plan.

Puesto que ya hemos visto como se diseñan las operaciones, hagamos ahora referencia a los escenarios.

Un escenario intenta identificar el o los contextos más probables en los que pueda desarrollarse el plan. Un escenario es, por lo tanto, un relato coherente del contexto no controlable del plan y de las opciones que tiene el actor para decidir su acción.

Las variables no controlables por el actor pueden ser de dos tipos:

1. **Invariantes** aquellas variables fuera del control del actor pero que su comportamiento muestran tendencias bien definidas y pueden ser perfectamente predecibles.
2. **Las variantes** son aquellas variables fuera del espacio del control del actor y sus comportamientos son totalmente impredecibles.

Las Variables controlables por el actor, como ya dijimos son denominadas opciones. La elección de opciones críticas forma parte fundamental del diseño de escenarios y su cruce con las variantes relevantes al plan, conforman una Matriz de Escenarios Posibles. Para clarificar este punto véase el siguiente gráfico:

OPCIONES	OPCIÓN 1	OPCIÓN 2
VARIANTES		
VARIANTE A	PLAN A-1	PLAN A-2
VARIANTE B	PLAN B-1	PLAN B-2
VARIANTE C	PLAN C-1	PLAN C-2

El Programa Direccional resultante del Momento Normativo se somete a evaluación mediante la medición de la sensibilidad de sus proyectos de acción y operaciones respecto a los escenarios posibles constituidos.

Algunos proyectos de acción permanecen insensibles cuando son confrontados con los escenarios posibles; en cambio otros son afectados negativamente, lo cual establece la necesidad de revisar y modificar el Programa Direccional original.

EL MOMENTO ESTRATÉGICO

En este apartado es conveniente precisar, en primer lugar, que se entiende por estrategia desde la perspectiva de la planificación situacional, puesto que el término está de moda. Cada vez más encontramos que su uso es frecuente y variado: desde los avisos clasificados de prensa para ofertar cursos de capacitación en cualquier área con el calificativo de estratégico hasta las más variada propuestas de acción de un Gobierno.

1. ¿Qué es una estrategia?

El término estratégico usualmente es empleado en su forma derivada para denotar algo prioritario, en relación a la dedicación o atención que se le debe prestar. Así, un Presidente dice:

- “ la educación y la salud son sectores estratégicos dentro de mi obra de gobierno”
- Otras veces se emplea el término para hacer referencia al futuro
- “la estrategia de desarrollo de sector educativo para la próxima década”.

En otras circunstancias se usa para señalar el camino elegido para desarrollar una acción. En este caso se persigue optimizar la relación recursos-objetivos.

En una referencia adicional, como sinónimo de lo viable, pero entendido como algo estático:

- El proyecto de “Alfabetización en el País” es estratégico porque cuenta con voluntad política y económica para su aprobación e instrumentación.

Para la planificación estratégica situacional, implica la interacción con otros actores que reaccionan frente al plan, bien sea para oponerse, cooperar o adherirse a él.

En otras palabras, se trata de hacer un uso adecuado de las oportunidades que le ofrece el contexto situacional a un actor determinado para materializar su plan: Así, deberá tomar en cuenta actuales o potenciales aliados (otros actores) que le permitan acumular fuerza y deberá aplicar recursos (operaciones-acciones) para vencer la resistencia incierta de los oponentes y superar, de esa manera, las restricciones actuales que le impiden la materialización del Plan.

La idea subyacente es que el actor se vaya colocando en mejores posiciones con cada una de sus “jugadas” así concebidas, incrementando su capacidad de acción, el campo de sus recursos disponibles y controlando nuevas variables, que a su vez, le permitan realizar las operaciones más exigentes en recursos, las cuales, antes de estos movimientos sigzagueantes no podía poner en práctica. El encadenamiento de estas situaciones particulares en el tránsito hacia la situación objetivo es la que constituye la estrategia.

La estrategia es un medio para encadenar situaciones crecientemente favorables para mi y desfavorables para el otro, en circunstancias en que el otro intenta hacer lo mismo que yo.

2. Principios básicos para el diseño de estrategias:

En materia de estrategias no hay recetas que puedan seguirse. El encadenamiento de situaciones para lograr la situación objetivo del plan depende de cada situación específica, pero existen algunos principios básicos que conviene tener presente:

I. Apreciación eficaz de la situación:

Significa apreciar la situación desde la perspectiva de todos los actores relevantes.

II. Adecuación de la relación recursos - objetivos:

Proponerse objetivos al alcance de la capacidad de creación de recursos.

III. Concentración y continuidad estratégica:

Evitar la distracción táctica, concentrarse en lo importante, continuar lo comenzado, no abandonar el objetivo hasta que este pierda vigencia.

IV. Rodeo táctico

No hay línea directa entre la situación inicial y la situación objetivo.

V. Economía de recursos

Elija la estrategia que consuma menos recursos. No sobreuse el poder. No se gane innecesariamente oponentes.

VI. Conocimiento y valor del otro

Conocer la realidad es en gran medida conocer al otro y valorar sus recursos.

VII. Valoración multitemporal y multidimensional de consecuencias:

Aunque tenga muchos recursos, valore las consecuencias de su estrategia en diversos horizontes de tiempo y ámbitos del sistema social.

VIII. Encadenamiento de las estrategias

Donde termina una estrategia comienza otra; piense en los resultados de una como si fueran la Situación inicial de la estrategia que sigue.

IX. Evitar lo peor tiene primera prioridad

La primera obligación de una estrategia es impedir quedar en una situación peor que la actual.

X. Evitar la certeza y las predicciones

Prepararse ante la incertidumbre, con varias alternativas o posibilidades y ante las sorpresas con planes de contingencia.

3. La naturaleza del momento estratégico

El problema central del momento estratégico es el de la construcción de la viabilidad del plan que está presente en todos los momentos del proceso de planificación, pero es dominante en el momento estratégico. El análisis de viabilidad se concentra en la relación que existe entre el “debe ser del plan y el puede ser”. Este análisis no es estático. No se refiere a un examen de las operaciones del plan para obtener una idea acerca de la posibilidad de su ejecución. Se trata de construirle viabilidad en una situación concreta, donde tienen lugar las restricciones reales que obstaculizan y ponen en peligro la continuidad del mismo.

Ante el problema que suponen las restricciones que el actor encuentra para materializar su plan caben tres alternativas posibles:

***Aceptar las restricciones.** En este caso la ejecución del plan de acción se limita a lo que es posible hacer en este momento. El planificador emprende una aventura. Las consecuencias con respecto al cumplimiento del plan, de escoger este camino son impredecibles. En buena parte, el plan queda abandonado a la suerte o se desplaza indefinidamente en el tiempo el logro de la situación objetivo pre-establecida.

***Hacer caso omiso de las restricciones.** Significa actuar como si ellas no existiesen. Este camino, a todas luces, no es el más indicado, pero en la práctica de la planificación es muy frecuente. En este caso el plan está inevitablemente condenado al fracaso y el actor que planifica pasa a ser conducido y arrastrado por los acontecimientos por situaciones por él no deseadas.

***Enfrentar las restricciones.** Esta alternativa plantea la necesidad de hacer uso de la imaginación creativa para aprovechar adecuadamente las oportunidades y abrir nuevos espacios de acción que permitan el desarrollo de nuevas capacidades de producción y superar, así, los obstáculos. La tarea más significativa de un planificador, la más difícil y compleja, es el arte de convertir variantes en opciones. De allí la necesidad del momento y del cálculo estratégico.

4. Estrategias básicas para ampliar recursos

Cuando se asume una actitud activa frente a las dificultades y se escoge el camino de intentar superar las restricciones, el planificador cuenta, al menos, con tres tipos básicos de estrategias para aumentar sus capacidades y materializar su programa direccional, estas son:

*La cooperación

*La cooptación

*La confrontación

a) La estrategia de **cooperación** con otros actores

Su uso es apropiado cuando los actores relevantes para la viabilidad del plan tienen coincidencia de intereses frente a los resultados. Se está en presencia de un juego “suma variable” donde la paralización del juego trae como consecuencias pérdidas mayores a los actores involucrados. De manera que todos están interesados en la continuidad del mismo. En este caso el medio estratégico aplicable para resolver el conflicto es la negociación, donde todas las partes ceden algo pero en definitiva pierden más si el juego se paraliza.

b) La estrategia de **cooptación** de actores

En este caso, el problema que se presenta no supone un conflicto de intereses. Las desavenencias surgen porque la atención de cada uno está puesta en áreas distintas. La indiferencia o neutralidad de los actores insertos en la situación puede ser resuelta mediante el uso de varios medios estratégicos donde la persuasión es uno de los más indicados. Aquí se logra, la adhesión al plan sin que sea necesario ceder nada a cambio.

c) La estrategia de **confrontación** entre actores

La escogencia de esta estrategia es apropiada cuando existe un conflicto de intereses que son irreconciliables y el actor opta por el enfrentamiento. En estos casos el juego se resuelve a favor del actor que haga un mejor uso en el encuentro de su fuerza disponible y no necesariamente por el que tenga mayores acumulaciones o patrimonio.

En cualquiera de estas estrategias básicas o posibles combinaciones de ellas, de lo que se trata es de un proceso de construcción de viabilidad que permita establecer un puente entre la situación inicial y la situación objetivo del plan.

5. Cómo se construye la viabilidad de un programa direccional

El análisis de viabilidad exige abordar el problema de cómo superar las restricciones que inciden en la materialización de los proyectos de acción y operaciones que integran el programa direccional del plan, al menos en tres dimensiones básicas:

- la insuficiencia de poder para enfrentar la fuerza de los oponentes.
- la insuficiencia de recursos económicos, en relación a la dimensión de escala y de recursos de las operaciones y proyectos.
- las deficiencias de capacidad operativa de las instituciones comprometidas en su ejecución. Dado que estas restricciones, en sus distintas dimensiones y factores, varían debido a la interacción estratégica entre los actores y a las alteraciones contextuales, el análisis de viabilidad tiene que hacerse en forma dinámica

6. El análisis dinámico de construcción de viabilidad del programa direccional

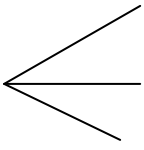
Este análisis consiste en simular el cambio situacional en forma anticipada. Esta simulación se lleva a cabo mediante el ensayo de distintas secuencias de las operaciones que integran el programa direccional del plan, tomando en cuenta varios escenarios posibles. El propósito de la simulación es determinar si es o no probable ejecutar las operaciones en cada una de las situaciones así previstas y explorar los efectos de las mismas en la situación siguiente.

El sentido del análisis es que en la situación nueva creada se debe salir con una acumulación mayor de recursos, creando a su vez, nuevas posibilidades (opciones). Esto hace necesario examinar la viabilidad de la operación que sigue en la trayectoria seleccionada.

El análisis dinámico de viabilidad por trayectorias y operación por operación puede sistematizarse bajo la forma de un juego reglamentado, o de una reunión de expertos, donde se discuten y comparan sus juicios para lograr una conclusión fundamentada.

Se supone que el conjunto de operaciones que integran el programa direccional constituyen opciones, porque están dentro del ámbito de competencia del actor que planifica. Ningún actor puede diseñar las operaciones de otro, aunque puede demandarlas. Igualmente, se da por supuesto que el encadenamiento de las operaciones en distintas secuencias o trayectorias expresan estados diferentes del cambio situacional sentando las bases para elegir el tipo de estrategia más apropiado (cooperación, cooptación, confrontación).

El análisis de viabilidad no se agota en la capacidad de tomar la decisión. Este se extiende a su ejecución y a su permanencia. En consecuencia una operación es viable si

podemos: 

- decidir** sobre su producción
- hacer que opere** en forma eficaz en la realidad
- hacer que su ejecución **perdure en el tiempo** requerido para su maduración

Si en una situación concreta las respuestas a estas preguntas es afirmativa en las diferentes dimensiones (económica, política, organizativa, etc.) en que sea necesario realizar el análisis, estaremos en presencia de una operación viable. En el caso contrario la estrategia de acción tendrá que redefinirse.

De lo anteriormente expuesto se deduce que viabilidad significa hacer algo posible en forma estable y razonablemente operacional. El análisis de viabilidad supone contestar a dos tipos de preguntas:

1. ¿son políticamente viables los proyectos políticos del plan?

económicamente	_____	económicos
cognitivamente	_____	cognitivos
organizativamente	_____	organizativos

2. ¿Tenemos la capacidad de decidir, operar y reproducir los proyectos del plan?

Encontrar una forma positiva y eficaz de responder a ambos tipos de preguntas es tener una estrategia. La estrategia es tener una forma inteligente de superar las restricciones que hoy afectan nuestra acción futura.

7. El análisis de viabilidad política

La viabilidad política se refiere a la necesidad que tiene cada actor de administrar eficazmente los escasos recursos de poder disponible en el horizonte de tiempo del plan, a fin de aplicarlos adecuadamente a las exigencias de cada confrontación. Así, por una parte se trata de producir algunas operaciones que permitan acrecentar el acervo de recursos de poder, y por el otro, ajustar el programa direccional, en su direccionalidad y alcance a los posibles enfrentamientos a los cuales pudiera verse sometido el actor y por lo tanto, hacer uso del poder disponible.

Para realizar en la práctica el ajuste entre viabilidad política y programa direccional se sigue el siguiente procedimiento:

- a. asumir la viabilidad como un dato inicial en el momento de hacer el programa direccional y concentrar el esfuerzo en la tarea de su diseño.
- b. asumir como dato el programa direccional y operar con el análisis de viabilidad política del mismo.

Los proyectos "P" y proyectos "K"

Para el análisis de viabilidad política deben tomarse en cuenta, en primera instancia, los proyectos que tienen un carácter abiertamente conflictivo. Esto es, aquellos que van a implicar el uso de recursos de poder por parte del actor que planifica.

El problema concreto a resolver, en este caso, es cómo materializar los proyectos del programa direccional que van a tener una alta dosis de rechazo por parte de los otros actores involucrados.

En la planificación estratégica situacional este problema se resuelve con la identificación de dos tipos de proyectos:

- los proyectos P
- los proyectos K

Los primeros se caracterizan por tener una alta eficacia direccional. Esto es, eficaces para obtener la situación objetivo.

En cambio los proyectos K tiene como función primordial crearle viabilidad a los proyectos P.

Los proyectos K son fundamentalmente:

- Eventos de distracción: para distraer o confundir a los oponentes o a la población en general..
- Eventos de sorpresa: acciones imprevistas para desconcertar.
- Eventos de concesión: ganar adhesión, a pesar del costo presente que será recompensado en los resultados finales.

- Eventos de reacción: respuestas a situaciones imprevistas.

Método para explorar la viabilidad política del programa direccional

Una forma práctica de abordar el camino de la viabilidad política del programa direccional consiste en simular distintas trayectorias posibles, donde una trayectoria es el orden o secuencia en que se encadenan los proyectos de acción y las operaciones.

Programa Direccional Proyecto 1, PY2, PY3 ... PYN

TRAYECTORIA A: PY1, PY2, PY3

TRAYECTORIA B: PY2, PYN

TRAYECTORIA N:....

La simulación de trayectorias supone disponer previamente de los siguientes análisis

1. Análisis general de la relación de fuerzas e interés en la situación inicial con respecto a cada proyecto de acción del programa direccional.

*Qué actores son relevantes y en cuál de las instancias

- de decisión
- operación
- en las consecuencias

*Qué actores surgen como posibles oponentes o aliados. Cuál es su interés en el proyecto

INTERES = ACTITUD DEL ACTOR FRENTE AL PROYECTO (+, o, -)

*Cuál es el peso de cada actor para cada proyecto y en qué instancia

PESO = INDICADORES DE PODER

*Estimación del valor e interés que cada actor le asigna a cada proyecto.

VALOR = IMPORTANCIA QUE UN ACTOR LE ASIGNA A UN PROYECTO
(ALTO, MEDIO, BAJO)

2. Análisis de la fuerza propia

- cohesión, unidad, tendencias internas
- apoyo o rechazo a los proyectos propios
- grado de fragmentación
- costo interno de posibles alianzas con otros actores.

En síntesis, la viabilidad política supone:

- ❖ Diseñar situaciones y escenarios mediante la conformación de trayectorias probables de cambio situacional y examinar su grado de éxito.
- ❖ Reservar el análisis de la viabilidad política para las trayectorias prácticas.
- ❖ Seleccionar el curso de acción (trayectoria) que ofrezca mayor flexibilidad para la acción.
- ❖ Diseñar proyectos "K" para la trayectoria seleccionada.
- ❖ Revisar el programa direccional cada vez que el análisis lo exija.

8. La viabilidad económica

El programa direccional se compone de operaciones cuya realización supone la aplicación de recursos económicos y de operaciones (que llamamos de regulación) que exigen recursos de otra naturaleza, por ejemplo, políticos, pero que en el futuro pueden consumir recursos económicos, que son necesarios prever.

En consecuencia, la viabilidad económica se refiere a la restricción de recursos económicos y financieros que tendrá que sortear el actor para materializar sus operaciones y proyectos de acción y al análisis de las consecuencias de tipo económico que implica su materialización. Este análisis supone:

- a) el análisis de las fuentes y usos de recursos económicos para verificar si los requerimientos coinciden con las disponibilidades financieras.
- b) el análisis de las consecuencias económicas de la implementación de las operaciones.
- c) examinar las posibilidades que se tiene de disponer o generar recursos económicos y financieros en el horizonte de tiempo del plan.

9. La viabilidad organizativa e institucional

Los aspectos centrales a considerar en este punto tienen que ver con las capacidades institucionales del sistema social como un todo y con las capacidades de gestión y desarrollo organizacional alcanzado por los actores implicados en una situación específica. Así, el problema a resolver en los análisis de viabilidad institucional y organizativa están relacionados con el examen de coherencia institucional que debe existir entre las realidades de hoy y los compromisos que el plan supone. Por otra parte, a responder el interrogante de si el actor cuenta con una organización viable, lo suficientemente flexible, y adaptable para llevar adelante su programa direccional y si dispone o no de un método moderno y eficaz de planificación, dirección y gestión.

10. Viabilidad de síntesis

Las dimensiones del análisis de viabilidad están interrelacionadas. No es suficiente con el análisis separado de cada uno de ellos. La preocupación central del momento estratégico es justamente la articulación entre el deber ser del programa direccional y el puede ser del mismo. Para lograr esta articulación se requiere realizar una prueba final de síntesis donde puedan relacionarse todos los análisis de viabilidad bajo una visión de conjunto. Este proceso puede visualizarse en el siguiente gráfico:

Secuencias de la viabilidad se síntesis



EL MOMENTO TÁCTICO OPERACIONAL:

(Toma de decisiones y acción)

El Momento Táctico Operacional es el momento decisivo del proceso de planificación, es el momento donde la planificación deja de ser un cálculo intelectual y se convierte en acción.

El Momento Táctico Operacional debe entenderse como el espacio teórico dentro del proceso de planificación, donde se sistematizan métodos e instrumentos que permitan el procedimiento de información pertinente y su oportuna comunicación al proceso de toma de decisiones. El principio fundamental de este Momento es establecer los medios para hacer que el resultado de la cadena: cálculo, acción, cálculo, no sea inferior a la cadena: acción, alteración de la situación, acción.

Las principales dificultades de este momento provienen de:

1. La comunicación (tendencia a ocuparse de lo urgente y no de lo estratégico)
2. El tiempo (discrepancia entre la velocidad con que cambia la situación y la velocidad con que un actor puede hacer el plan).

Instancias del Momento Táctico Operacional:

a. Apreciación de la situación en la coyuntura. Es el juicio que permite captar y evaluar la realidad, apreciar el desarrollo inicial de nuevos problemas y evaluar la direccionalidad del proceso.

b. Resolución de Problemas y Operaciones, que conduce a la acción. Es la vía de corrección mutua entre el plan y la realidad, ajustándose el uno al otro según las circunstancias mediante decisiones y acciones concretas. Estos ajustes pueden ser coyunturales o direccionales según sea el juicio estratégico del dirigente.

Tipos de problemas /Operaciones/ Tiempo

La concentración de la dirección en las operaciones estratégicas implica que el sistema de conducción debe contemplar tratamientos diferenciales para los distintos tipos de problemas y operaciones. En esta diferenciación juegan un rol muy importante dos tipos de variables: el tipo de problemas y operaciones, y el tiempo.

El tiempo, obliga a distinguir entre los procesos normales de conducción que se desarrollan en un contexto situacional de ritmo pausado y libre de tensiones, y los procesos anormales a ritmo acelerado y bajo fuerte tensión situacional. Estos últimos requieren procedimientos especiales.

El tipo de problemas y operaciones crea las siguientes distinciones:

Según Keen y Scott Morton, un problema completamente estructurado es uno en el cual las tres fases: inteligencia (explicación), diseño y elección son todas estructuradas. Por consecuencia, podemos especificar algoritmos o reglas de decisión que nos permitirían descubrir el problema, diseñar las soluciones alternativas, y seleccionar la mejor solución. El problema inestructurado es uno en el cual somos incapaces de definir las condiciones que nos permiten reconocer el problema. En la fase de diseño, somos incapaces de especificar cómo crear metodologías para solucionar el problema que ha sido definido. En la fase de elección, no tenemos criterios claros para elegir una solución óptima entre aquellas que creamos. (Decisión Support Systems, 1978, pág. 95).

A partir de esta distinción podemos diferenciar las operaciones en:

Operaciones estructuradas:

Tienen una normativa de cálculo estructurado que las resuelve sin intervención del dirigente, a menos que se produzca una anomalía que quiebre la rutina.

Operaciones inestructuradas:

Requieren del juicio resolutorio del dirigente, puesto que no pueden ser normatizadas con procedimientos estructurados pre-establecidos.

Operaciones semiestructuradas:

En parte responden a cálculos estructurados, pero que requieren para su diseño y evaluación del juicio resolutorio del dirigente.

Sistema de dirección estratégica:

La concreción práctica del Momento Táctico Operacional se hace posible a través de la instrumentación de un Sistema de Dirección Estratégica.

El Sistema de Dirección Estratégica hace posible la prealimentación de información sobre el diseño del futuro que alimenta la elaboración de los planes, así como la retroalimentación de información sobre los efectos de los planes en la realidad. Este Sistema de Dirección Estratégica está compuesto por cinco subsistemas:

- S1. Gerencia por Operaciones
- S2. Planificación en Coyuntura o Soporte a las Decisiones
- S3. Petición y Rendición de Cuentas
- S4. Presupuesto por Programas
- S5. Emergencia en Sala de Situaciones

S1. El sistema de gerencia de operaciones

La gerencia por operaciones es un sistema de dirección y administración por objetivos. Es por consiguiente una gerencia por módulos de acción, que deben corresponder a los módulos del plan.

Requiere de un sistema de seguimiento descentralizado de las operaciones, para que sólo lleguen al nivel directivo superior las resoluciones sobre operaciones estratégicas. Este sistema es un sistema recursivo, en el sentido que Stafford Beer lo utiliza. Supone una organización que articule los cinco niveles de actividades que propone Beer, que son:

- Nivel 5: Dirección y Planificación Superior: encargado de la selección de problemas y de la elaboración del Plan Estratégico.
- Nivel 4: Gerencia y Organización: responsable de la coordinación del conjunto de operaciones que conforman el plan.
- Nivel 3: Dirección de cada Operación (integrada por acciones).
- Nivel 2: Control y Regulación de acciones y subacciones.
- Nivel 1: Producción de acciones.

En términos prácticos, este sistema exige:

- explicar la realidad, seleccionando los problemas pertinentes al ámbito de acción.
- enfrentar los problemas mediante compromisos de acción estructurados en operaciones.
- asignar los recursos por operaciones.
- precisar los responsables de diseñar, ejecutar y controlar el cumplimiento de las operaciones.
- establecer métodos sistemáticos para el diseño y evaluación previa de las operaciones a fin de justificar su inclusión en el plan y su selección como unidad de gerencia.
- crear una red computarizada de archivos por operaciones y problemas.
- establecer un sistema de seguimiento y evaluación de las operaciones, distinguiendo:
 - su eficacia interna (cumplimiento de las metas): se refiere al seguimiento de la ejecución física y financiera de las operaciones.
 - su eficacia direccional (efecto de la operación sobre los efectos del problema o sobre la Situación Objetivo): supone un seguimiento de las operaciones en relación a los efectos sobre los nudos críticos y los efectos del problema.
- estructurar el sistema de rendición de cuentas que comienza en la base (primer nivel) y asciende por excepción hasta llegar al quinto nivel.
- estructurar las organizaciones a las necesidades de la gerencia por operaciones.
- articular el sistema de toma de decisiones al sistema de planificación por operaciones (prealimentación) y al sistema de seguimiento de las operaciones.

Las tecnologías para montar estos sistemas son conocidas, aunque a veces poco difundidas. En algunos puntos se necesitará crear métodos y técnicas.

S2. El sistema de soporte a las decisiones - planificación en la coyuntura

Cumple la función de la planificación del día a día. Este sistema contempla la conformación de un equipo técnico-político de apoyo al cálculo que antecede la decisión en la coyuntura.

Las características del sistema pueden resumirse:

- es un cálculo de síntesis, donde las instancias explicativas, normativas y estratégicas, convergen hacia el cálculo que precede y preside la acción.
- es el cálculo inmediato a la acción.
- es un cálculo sometido a presiones..

En síntesis, la planificación en la coyuntura exige:

- Articular el cálculo estratégico con el proceso permanente de toma de decisiones.
- Articular lo político con lo económico.
- Articular el corto plazo con el mediano y largo plazo.
- Articular Dirección, Planificación y Gestión.
- Articular los procesos de prealimentación y retroalimentación.

S3. El sistema de presupuesto por programas

El sistema de presupuesto por programas es una forma de asignación de los recursos económicos por objetivos. Expresa en términos monetarios el proceso de producción de servicios y bienes que se realiza dentro del espacio que delimita las capacidades de una institución.

El presupuesto de una institución es la combinación de bienes y recursos comprados fuera de la institución, necesarios según la tecnología aplicada para producir una variedad de productos intermedios. Esta producción intermedia satisface necesidades internas de la institución y se justifica solo como un requisito tecnológico para producir los productos terminales que constituyen el propósito último de la institución.

Un programa presupuestario es una relación de recursos-productos. El presupuesto por programa trabaja con los siguientes criterios de evaluación: eficiencia de producción, eficiencia institucional y eficacia del programa.

La posibilidad concreta de vincular el Plan con el Presupuesto depende del tipo de plan y del tipo de presupuesto. Sólo es posible vincular los ámbitos modulares del presupuesto, con los módulos del plan que son precisos.

Si el plan es modular, la vinculación del plan con el presupuesto se resuelve mediante la elaboración de un presupuesto por cada operación del plan que requiera recursos presupuestarios.

S4. El sistema de petición y rendición de cuentas

El Sistema de Petición y Rendición de Cuentas transforma la demanda neutra de información en una demanda de información sobre resultados de gestión. De esta manera, el sistema de información deja de ser un ámbito de la estadística sin propósito definido para convertirse en una herramienta de la Gerencia por Operaciones, de la rendición de cuentas y del sistema de soporte a las decisiones.

Los principios fundamentales de su diseño son:

- Todo productor de información es usuario de la información que produce y en consecuencia produce la información que quiere para su gestión interna y para rendir cuenta al nivel recursivo superior.
- La información tiene que ser significativa de los problemas, operaciones y variantes que influyen sobre la eficacia de las operaciones.
- La información producida debe traducirse a indicadores y señales, a fin de reducir variedad.
- El sistema de información es parte del Sistema de Rendición de Cuentas.

La efectividad del sistema de Petición y Rendición de Cuentas depende de:

- Su aplicación rigurosa y sistemática desde la Dirección Superior.
- Su legitimidad administrativa.

- Su asociación con estímulos de prestigios.

S5. El sistema de emergencia en sala de situaciones

Cuando la realidad cambia muy rápido y se pierde el control del tiempo, lo indicado es una sala de situaciones.

En el concepto de Sala de Situaciones lo menos importante es la sala, lo que importa son los sistemas que allí convergen y se manejan a alta velocidad.

Una Sala de Situaciones es un local especialmente acondicionado para la discusión informada y sistemática que debe culminar en decisiones. El ideal es disponer de sistemas de información en tiempo real o muy cercano al real que alimentan permanentemente los modelos de análisis que auxilian el proceso de decisiones.

Es un sistema de soporte a las decisiones bajo alta presión de tiempo y tensión situacional.

Desde su punto de vista físico, la sala de situaciones puede concebirse como un sistema de tres salas interrelacionadas:

La sala D - (de decisiones)

La sala C - (de comando)

La sala T - (de trabajo)

El funcionamiento adecuado de la sala de situaciones, depende de:

- La calidad del sistema de soporte a las decisiones.
- La capacidad de los equipos técnicos para analizar o modelizar problemas.
- La interconexión de la sala de situaciones con el sistema de planificación.
- Del sentido práctico de su diseño.

BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- ACKOFF, R.**, *El Arte de Resolver Problemas*, Editorial Limusa, México, 1981.
- ANSOFF, H., DECLERCK, R. y Otros**, *El Planeamiento Estratégico: Nueva Tendencia de la Administración.*, Editorial Trillas, México, 1983.
- ALLISON, G.** *Essence of Decision.*, L. Brown, 1971
- ASCHER, William y OVERHOLT, W.**, *Strategics Planning Forecasting; Political Risk and Economic Opportunity*, A. Wiley - Interscience Publication, USA, 1983.
- BEAUFRE, A.**, *Introducción a la Estrategia*, Editorial Rioplatense, Argentina, 1977.
- DROR, Yehezkel.**, *Policy Making Under Adversity*, Transaction, Inc., New Brunswick, New Jersey, 1988.
- LINSTONE, H.**, *La Necesidad de Perspectivas Múltiples en la Planificación*, Revista de la Cepal N° 31, Chile, 1987.
- MAGEE, B.**, *Los Hombres detrás de las Ideas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- MATUS, Carlos.**, *Política, Planificación y Gobierno*, Washington D.C., Septiembre, 1987.
- VANTIL, Richard.**, *Teoría de la Planificación. Formación de Estrategias de Organizaciones Complejas*, Harward University.

GESTION INSTITUCIONAL

MODULO 1: Marco analítico de la institución escolar

SELECCION BIBLIOGRAFICA

BLOQUE I

CEPAL/UNESCO, *La Educación y el Conocimiento: eje de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago de Chile, 1991.

Conferencia Mundial sobre Educación para todos, *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*, Jomtien, Tailandia, 1990

Coraggio, José L., *Economía y Educación en América Latina : Notas para una agenda de los '90*, Papeles del CEAAL, N°4, Chile, 1993.

República Argentina., Honorable Congreso de la Nación , *Ley Federal de Educación N° 24195/93*.

República. Argentina, *Pacto Federal Educativo*, San Juan, 1994.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, *Ley Federal de Educación: La escuela en transformación*, Bs. As., 1994

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, *Aplicación de la Ley Federal de Educación* , Bs. As., 1994.

BLOQUE II

Santos Guerra, Miguel Angel, *Hacer visible lo cotidiano*, AKAL, Madrid, España, 1993, Cap.2.

Frigerio, G. y Poggi, M. , *La Supervisión, Instituciones y actores*, OEI – MCE, Bs. As. 1989.

Frigerio, G., Poggi, M., et al., *Las instituciones educativas. Cara y Ceca*, Ed. Troquel, Bs. As., 1992.

Santos Guerra, Miguel Angel, *Cultura y poder en la organización escolar*, Universidad de Málaga, España, 1992.

Scheid, Jean-Claude, *Los grandes autores en administración*, El Ateneo, Bs. As. , 1983, págs. 14-19.

Santos Guerra, Miguel Angel, *Las imágenes en el espejo. Dirección escolar y democracia organizativa*, Universidad de Málaga, España, 1993.

Ezpeleta, Justa, *Escuelas y Maestros. Condiciones del trabajo docente en la Argentina*, Centro Editor de América Latina, UNESCO, Bs. As., 1991, Cap. VIII.