

# Metodología CiGob – Matus

## Procesamiento de problemas públicos.

Guía metodológica para el diseño de una estrategia  
de intervención sobre problemas gubernamentales





Esta guía tiene una licencia Creative Commons que permite compartir la obra reconociendo los créditos. No puede utilizar esta obra con fines comerciales y no puede alterarla de ninguna manera.

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>Guía de uso</b>	<b>7</b>
<b>Hoja de ruta</b>	<b>7</b>
<b>Primer Momento: Caracterización del problema</b>	<b>9</b>
• Definir el problema	10
• Describir el problema	11
• Mapear actores	15
• Identificar causas y diferenciar las consecuencias	19
• Clasificar las causas según su naturaleza	23
• Desarrollar el modelo explicativo	24
<b>Segundo Momento: Diseño de la estrategia</b>	<b>29</b>
• Identificar las causas críticas	30
• La definición de los objetivos estratégicos	33
• Definir operaciones	37
<b>Tercer Momento: Operacionalización del plan</b>	<b>41</b>
• Realizar un análisis de viabilidad y ajuste de las operaciones	42
• Construir plan operativo	53
<b>Glosario</b>	<b>57</b>



# Metodología CiGob – Matus

## Procesamiento de problemas públicos

---

*“Los Estados se organizan por Ministerios, las Universidades se organizan por departamentos, la gente tiene problemas, y nadie piensa por problemas”*

**Carlos Matus**

Entendemos al Gobierno como la acción de gestionar un proyecto político, que resulta de una selección de problemas que un gobierno prioriza y sobre el cual se compromete con la ciudadanía que elige mayoritariamente ese proyecto, a resolver (al menos algunos de) esos problemas.

Los problemas de la realidad surgen a partir de una declaración de insatisfacción que un actor hace en relación con el estado actual de las cosas, y manifiesta su deseo y voluntad de transformar la realidad hacia un nuevo estadio, más satisfactorio.

Estas definiciones, que parecen simples en los papeles, presentan complejidades varias en la realidad cotidiana de los gobiernos y las organizaciones públicas:

En primer lugar, existen complejidades relacionadas con las características propias de la acción de gobierno, como la tensión que existe entre la formación disciplinar que brinda la universidad (médicos, abogados, contadores, ingenieros, científicos políticos) y la acción de gobierno, que exige un abordaje transdisciplinario de los problemas. Si a un destacado médico, director de un hospital, formado en las mejores es-

cuelas de medicina, le asignan el cargo de Ministro de Salud, encontrará que su formación en medicina le sirve para afrontar sólo una pequeña parte de los problemas que se le presentarán como gobernante. El método científico que era tan útil para la investigación médica, no es aplicable a las reglas de la práctica social.

A las dificultades propias de la acción de gobierno, se agrega el entorno de complejidad en el cual deben gestionarse las políticas en el siglo XXI. El ritmo acelerado de cambio social y la diversificación en la expresión y representación de los intereses de la ciudadanía. En las actuales condiciones sociales, ningún actor tiene la información y el conocimiento para resolver por sí solo problemas complejos, dinámicos y diversificados que presentan las sociedades de hoy.

Por estas razones, gobernar exige cada vez más procesos de interacción con diversos actores, y demanda métodos acordes con estas necesidades. La capacidad de entender al otro y explicar la realidad no sólo desde el punto de vista del actor que gestiona el proyecto político, sino desde la mirada de los otros actores que interactúan se convierte cada vez más en un activo crítico para los gobiernos en todos los niveles (local, estadual, nacional). En un contexto social donde múltiples actores luchan por sus intereses y por imponer su juego, “Mi mejor jugada, depende de la jugada del otro”.

Las metodologías de planificación tradicional tienen un déficit en este sentido, ya que trabajan con la idea de “diagnóstico”, un análisis estático de la realidad, en el cual no están expresados los intereses de los distintos actores, y por lo tanto, no es posible visualizar cuáles son las condiciones estructurales que hacen que un problema exista y se sostenga en el tiempo.

La presente Guía Metodológica está basada en la planificación estratégica situacional, una corriente de planificación que surge como respuesta a la necesidad de entender la realidad sobre la cual se busca actuar a partir de la reconstrucción de las múltiples miradas que los actores intervinientes tienen sobre el problema. La riqueza de este análisis reside en que las alternativas de respuesta que se diseñen para el problema van a reconocer los múltiples jugadores e intereses que existen y, por lo tanto, el análisis de viabilidad de la acción es parte intrínseca del proceso, permitiendo llegar a soluciones más estables.

Los lectores encontrarán en esta Guía una serie de pasos sistematizados para abordar un problema de política pública desde el momento de su identificación hasta el momento de diseñar en detalle un curso de acción. Reconoce múltiples experiencias de intervención en gobiernos realizadas por el equipo de la Fundación y busca, sobre todo, ser un instrumento para la acción.

# Guía de uso

La presente guía metodológica se organiza por “MOMENTOS” y “PASOS”. Además, cuenta con “PROTOCOLOS” que sirven como material de apoyo para la sistematización de los resultados que se obtienen a medida que la metodología es aplicada. Como anexo de la guía, se presenta un “caso” modelo de aplicación de la metodología en un problema concreto de gobierno.

Los Momentos conforman un conjunto coherente de acciones a partir de los cuales se obtienen resultados significativos de la intervención sobre el problema. Cada momento se estructura en función de un conjunto de pasos de aplicación de la metodología. Por otra parte, cada momento supone cierto grado de avance respecto al diseño de un plan de acción. Con este fin, dividiremos la metodología en tres grandes momentos:

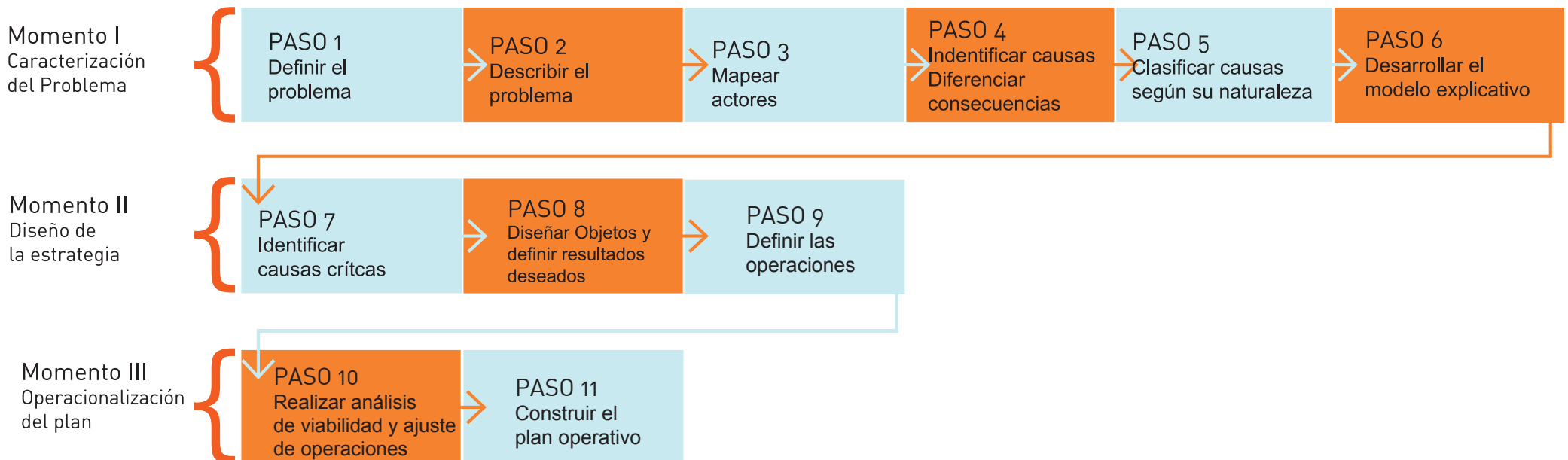
El primer momento es la instancia de explicación del problema, y tiene como objetivo precisar el problema que se desea enfrentar. Abarca tres acciones principales: Definir los descriptores del problema; identificar las causas que le dan origen, identificar las consecuencias del problema. Finalmente a partir de estas acciones se podrá avanzar en la explicación del problema, mapeando las causas identificadas y las relaciones causales que existen entre sí.

El segundo momento, es el momento prescriptivo, y tiene como propósito declarar los objetivos que el equipo de gobierno se propone alcanzar. Para ello, se deberán realizar tres acciones: identificar las causas más relevantes o críticas del problema a enfrentar; analizar los actores clave que intervienen en relación a esas variables; y realizar un análisis de gobernabilidad sobre las acciones y recursos que demandará mi intervención.

El tercer momento, es el momento operativo, en el cual se identifican las operaciones clave del plan, es decir, las acciones destinadas a modificar una o varias causas seleccionadas para revertir el problema, teniendo en cuenta los recursos necesarios.

Los momentos de la metodología son elementos clave en el armado y diseño de un plan. En este sentido son herramientas para la acción política, en tanto aportan un método para el cambio de la realidad social. Los pasos, definidos en cada momento, son la aplicación metodológica para el procesamiento de problemas, y suponen una secuencia que permite profundizar en la comprensión del problema, impidiendo el apuro por llegar a soluciones apresuradas. Sin embargo, cabe destacar que no se trata de una lógica secuencial lineal, sino de una práctica recursiva. La organización en momentos y pasos que presenta la siguiente guía responde a un fin metodológico.

## Hoja de ruta







# momento 1

## caracterización del problema

---

*El primer momento de la intervención tienen que ver con PENSAR antes de actuar. Pensar acerca del problema que deseo enfrentar de modo tal de poder precisarlo, comprenderlo, evitando así caer en soluciones apresuradas que poco tienen que ver con la realidad y origen del problema.*

*Con este objetivo, se recorrerán seis pasos que sintetizan las acciones principales de este momento: definir los descriptores del problema (que luego serán los*

*indicadores que permitirán monitorear la reversión del mismo); diferenciar las causas de las consecuencias, de manera que se puedan establecer diferentes objetos de intervención; mapear a los diferentes actores vinculados al problema, lo cual permitirá incluir en la estrategia las múltiples miradas que están presentes en el juego social. Finalmente, a partir de estas acciones estaremos en condiciones de construir el modelo explicativo del problema a enfrentar.*

*“La falta de soporte de las ciencias para hacer política ha generado la improvisación, el inmediatez y la incapacidad para procesar tecno políticamente los problemas sociales. Las ciencias sociales están de espaldas a la política y la política está de espaldas a las ciencias. Así es como domina el pragmatismo de las soluciones sin planes”*

### Lectura recomendada

Ficha N° 1. Hay ciencias para gobernar



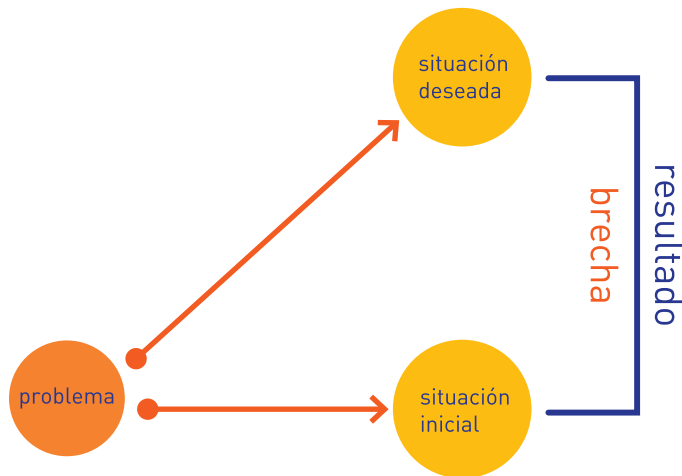
## paso 1 definir el problema

Los gobiernos en la actualidad intervienen en una realidad compleja y en permanente cambio. Intervenir en la compleja realidad social requiere de metodologías específicas que permitan intervenir esa realidad con cierta probabilidad de éxito.

Comenzaremos por diferenciar un TEMA, un malestar difuso; un PROBLEMA, que da cuenta de una insatisfacción respecto de una situación dada. Problema es la brecha entre la situación actual y la situación deseada por el actor de cambio. Lo que diferencia un malestar impreciso, de un problema, radica en su descripción (paso 2). La detección de una insatisfacción, en tanto **problema**, nos permite construir indicadores claros y cotejables que permitan observar su evolución a lo largo de una intervención.



La distancia que existe entre una situación dada y una situación deseada, constituye un PROBLEMA, el cual está constituido por una dimensión objetiva (la referencia a la situación dada) y una dimensión subjetiva (el deseo establecido por el sujeto), y representa lo que se requiere para cerrar dicha brecha.



### Para llevar a cabo este paso debemos tener en cuenta:

- **Quién declara el problema:** los problemas son siempre problemas para alguien. Por consiguiente, éstos serán contruidos de manera diferente por los distintos actores en el marco de la **situación** particular de cada uno de ellos.
- **En qué contexto definimos un problema:** lo hacemos en el marco de un **campo problemático**. Se trata de declarar un problema tomando en cuenta el contexto en el cual se inserta. Es decir, en el marco del espacio configurado por los problemas de una o varias actividades (o disciplinas) relacionadas entre sí. Al establecer un campo problemático definimos los temas que nos interesan, y planteamos las relaciones entre ellos.
- **Todo problema debe cumplir criterios de: Relevancia** (en función de su gravedad y preponderancia dentro del campo problemático) y, **Pertinencia** (estimo que puedo enfrentar el problema con ciertas posibilidades de éxito al implementar el Plan).

El concepto de situación pone de relieve que la intervención política enfrenta problemas de manera constante, que se renuevan con cada cambio del contexto. Al considerar el carácter situacional de los problemas que declaro, puedo dar cuenta de la naturaleza coyuntural del juego social sobre el que deseo intervenir. Es decir, el problema que declaro hoy es un problema ahora, donde intervienen las variables con las que me encuentro en este momento, con los actores con los que juego bajo estas circunstancias. En otro momento estaré frente a un problema diferente, marcado por el contexto en el que me encuentro actuando.

Por otra parte, toda intervención social supone la articulación de valoraciones individuales, en la elección de los problemas a atacar, en la forma en que se declaran los problemas, en las dimensiones sobre las que se pone el foco, etc. A la hora de considerar cómo definimos un problema, debemos tener en cuenta que no es una decisión neutral, sino que por el contrario, intervienen los valores del individuo (o conjunto de individuos) que declara un problema, y decide actuar sobre él. Toda intervención social, supone una lectura del mundo, y una postura frente a ello.



Se identificó el siguiente problema (ver anexo) para su procesamiento: "Personas en Situación de calle". Actor que declara el problema: área de desarrollo social - Gobierno de la Ciudad de Octavia

## Paso 2

### Describir el problema

El procedimiento de descripción del problema declarado ayudará a convertir una caracterización general, en un problema con dimensiones precisas y claras. Es decir, pasaremos de una situación insatisfactoria expresada de manera difusa, a un problema cuyas dimensiones son precisas y monitoreables.

En primer lugar se deberá enumerar el conjunto de descriptores que se desprenden del problema. Los descriptores son enunciados que hacen referencia a situaciones cotejables que manifiestan y corroboran la existencia del problema.

**Los descriptores hacen referencia a dimensiones del problema, de modo tal que la suma de ellos precisa qué aspectos se encuentran incluidos y cuáles excluidos del mismo. De esta manera, damos al problema una definición explícita y unívoca, reduciendo las ambigüedades que pueden ocasionarse por interpretaciones diversas.**

**Por otra parte debemos considerar que, la alteración sobre el conjunto de los descriptores tiene su correlato en la alteración del problema. Ya sea esta alteración positiva (en la medida que se resuelve el problema), o negativa (lo que plantea la necesidad de fijar nuevas estrategias).**

### Concepto clave

El concepto de situación obliga a distinguir, a lo menos, a dos sujetos: el yo y el otro. La distinción precisa del otro, significa hacer explícito al interlocutor que, en el conflicto externo, es el oponente.

Una **situación** es una distinción hecha por un actor en relación con su acción en el juego social. La situación constituye un espacio de producción social donde nosotros jugamos un papel al igual que nuestros oponentes, y donde todo lo que allí ocurre en términos de producción social depende de nosotros y de ellos, en interacción con el entorno que nos envuelve a ambos.

**Lectura recomendada:** [Ficha N° 2. EL concepto de Situación](#)



## Para llevar a cabo este paso debemos tener en cuenta:

- Expresan las dimensiones comprendidas en el problema: los descriptores **no pueden tener relaciones de causalidad entre sí**, ni con el problema que describen.
- Al manifestar hechos que expresan el problema y lo tornan monitoreable, los descriptores **deben ser objetivamente cotejables**. En este sentido, se pueden enumerar descriptores cuantitativos y cualitativos.
- Para ello deben identificarse las posibles **fuentes de cotejo** a las que se recurrirá en búsqueda de información que convalide tanto los descriptores como el problema propuesto.



Descriptores seleccionados para el problema: “Personas en Situación de calle” (ver anexo):

**D.1** Existen **800 personas** durmiendo en la calle

**D.2** Alrededor de **700 personas** promedio duermen por noche en los albergues de la Ciudad

**D.3** Hay **200 personas** “En tránsito” (están en situación de calle circunstancialmente, por no poder volver a sus viviendas en las afueras de la ciudad)



## Protocolo 1

# Definición y descripción del problema

---

En esta etapa, buscamos avanzar en las precisiones del problema, de modo que podamos contar con indicadores claros y cotejables que den cuenta de la evolución del mismo a lo largo de la intervención, así como los instrumentos disponibles para monitorear el impacto de la intervención.

Para sistematizar esta primera delimitación del Plan, se utiliza el formato N° 1, donde se vuelca la información correspondiente al actor que declara el problema y el tiempo que estima para su intervención, el problema y sus descriptores, y sus respectivas fuentes de cotejo.

Para trabajar con este protocolo, a continuación acompañamos, paso por paso, las acciones que le sugerimos realizar.

### Pautas de trabajo para completar el formato N° 1:

- 1.** **Actor que declara el problema:** Refiere al equipo de procesamiento. Escriba un nombre que identifique al equipo. Puede ser por el área de trabajo, ó hacer referencia al problema a procesar. Por ejemplo: “Área de transporte público”. Tiempos del plan: Anote el tiempo que estima para la intervención sobre el problema. En este caso, puede contemplar un período que se propuso como objetivo para revertir el problema, o el tiempo contemplado por la gestión.
- 2.** **Definición del problema:** reunido con el equipo de procesamiento, converse respecto de cuál es el problema que se proponen revertir en función de observar la brecha que existe entre la situación dada y la situación que desean alcanzar, y acuerden una oración única del problema, de forma declarativa, a modo de sentencia: por ejemplo, “Deficiencia de los medios de transporte públicos”. Tenga en cuenta que el problema debe cumplir con criterios de relevancia y pertinencia, respecto de la importancia del mismo dentro de un campo temático, y la posibilidad de revertirlo, respectivamente. Anótelos en la planilla entre comillas y en letra bastardilla, para que pueda identificarse fácilmente.
- 3.** **Descriptores:** retome el intercambio grupal e identifique los descriptores que luego servirán como indicadores para medir la evolución del problema a lo largo de la intervención. Recuerde que los descriptores deben referir a dimensiones del problema, y deben ser objetivamente cotejables. Esto permitirá medir los resultados de la intervención. Si surgen dudas respecto de algún descriptor, intente escribir la oración de forma positiva y responda esta pregunta: ¿Se revirtió el problema?
- 4.** **Fuentes de Cotejo:** el equipo debe anotar qué instrumentos de medición utilizará para realizar el seguimiento de los descriptores que identificó. Esto es, a qué fuentes recurrirá para observar los resultados de la intervención. Por ejemplo: ANRT, Informes semestrales del área de transporte, encuestas, etc. Para ello, conversen en equipo y seleccionen las fuentes que van a utilizar. Luego, vuélquenlas en la planilla.

# Protocolo 1

## Formato N°1: Definir y describir el problema



Actor que declara el problema:		Tiempos del plan:
Definición del problema	Descriptorios	Fuentes de cotejo / verificación

**Nota:** En caso de anotación digital, utilice letra Arial 12, con interlineado simple. Diferencie los enunciados: el problema en letra bastardilla; los descriptorios, en negrita; y las fuentes de cotejo, sin variaciones a la letra normal

## Paso 3

### Mapear actores

---

Hasta aquí hemos definido y precisado el problema sobre el que deseamos intervenir. Al intervenir en la realidad social debemos tener en cuenta que existen múltiples actores interactuando en el juego social.

Conocer la realidad no se agota en la comprensión de las cosas, debe incluir, además, la comprensión de las ideas, las creencias y los valores, de los otros actores. Por lo tanto, en un proceso social contradictorio y conflictivo, la realidad consiste no sólo en lo que yo creo que es, sino también en lo que los otros creen. Entender la realidad es también conocer las ideas, creencias y pensamientos de los otros acerca de esa realidad.

Algunas reflexiones sobre la importancia del “Otro”:

- “Mi mejor jugada depende de la jugada del otro” Para explicar un problema, para definir una estrategia, debo tener en cuenta al “otro”. La realidad en que intervenimos no puede ser explicada desde afuera, como un monólogo, la explicación debe ser situacional y debe ser cohabitante con otros relatos. Es fundamental comprender que no puedo pretender entender mi realidad si no intento comprender la realidad del otro.
- “El juego social es un juego conflictivo” Cuando intervenimos en el juego social no estamos solos, nuestra explicación y nuestra jugada puede estar en conflicto con la explicación e intereses de múltiples actores del juego. Intentar compren-

der las motivaciones e intereses de cada uno de los actores relevantes en el juego es fundamental para analizar la viabilidad de mi jugada y las posibles operaciones de viabilización que ésta pudiera demandar. “Mi explicación es un diálogo con la situación en que coexisto, en cooperación o en conflicto con el otro” (Carlos Matus)



Actores identificados para el problema  
**“Personas en Situación de Calle”**  
(ver anexo)

- Organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, etc.: UNICEF, la Asociación Civil Un Techo para mi País, etc.
- Organismos gubernamentales: desarrollo social, economía, trabajo, desarrollo urbano, etc.
- Otros: medios de comunicación.







## Protocolo 2

# Mapeo Inicial de Actores

Para realizar el mapeo de actores debemos preguntarnos cuáles son los actores más relevantes que están vinculados al problema. Esto reviste fundamental importancia ya que amplía la mirada sobre el problema en el que deseamos intervenir. Identificar al otro como parte del juego social es parte importante de mi jugada.

Utilice el formato n° 2, para enumerar cada uno de los actores identificados.

### Pautas para completar el Formato N° 2

1. **Enumere los actores identificados que directa o indirectamente están vinculados al problema:** esta identificación de actores debe realizarse sin ningún tipo de juicio previo acerca de la pertinencia o no de cualquier actor propuesto, ya que el principal objetivo de este mapeo es abrir al máximo nuestra visión para lograr identificar la mayor cantidad de actores vinculados al problema sobre el que se desea intervenir

#### Formato N° 2: Mapear actores\*.

problema definido:	
<b>ACTORES* IDENTIFICADOS:</b>	
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
8. ... (n)	

**\*Nota:** Consideramos Actores aquellos grupos u organizaciones que controlan recursos y toman posición en la realidad en la que intervenimos



protocolo

## Paso 4

# Identificar las causas y diferenciar las consecuencias

Una vez que declarado el problema y definidos sus descriptores, es necesario comenzar a identificar las causas que están dando origen al problema.

Aclaración: Tanto el problema seleccionado, los descriptores definidos, como las causas a identificar por parte del actor que declara el problema no pretenden tener una rigurosidad científica, sino que obedecen a una valoración subjetiva y aproximada de la realidad en que ese actor actúa.

El objetivo en este paso es explicar el problema definido a partir de la identificación causas que lo ocasionan de manera directa e indirecta. A diferencia de las ciencias exactas, que trabajan con modelos de causalidad perfectamente definidos, en la realidad social las relaciones entre las variables son imprecisas y cambiantes. Por esta razón, la explicación del problema estará siempre en relación al actor que lo declara, el cual ponderará las causas que considere más relevantes, y establecerá relaciones de causalidad que, según su mirada, están contribuyendo a la existencia del problema definido. De esta forma, a partir de la enumeración de las causas, el equipo construye una explicación común a cerca del origen del problema que enfrenta.

## Sobre la Teoría del Juego Social

El Juego Social cumple todos los requisitos de un juego. Hay competencia, cooperación y conflicto entre los ju-

gadores. El gran juego social es un sistema de apuestas y apostadores diferente de cualquier otro juego. Se compone de varios juegos parciales interconectados y entrelazados guiados por distintos criterios de éxito. Cada uno de los juego parciales genera problemas cuya identificación no siempre es evidente ya que a veces no están en la superficie de la práctica, y tampoco es simple el modo de analizarlos, pues se trata de problemas cuasi estructurados que en principio se nos presentan como un malestar difuso. Por ello, para identificarlos y analizarlos es preciso utilizar un método que permita describir el problema a partir de una explicación de la relación que existe entre sus causas.

Las variables del juego son numerosas, ya que surgen de la misma realidad social creativa. En cada juego concreto, en una situación determinada, cada jugada exige la aplicación de un conjunto de recursos particulares para su producción. Cada actor juega con un conjunto de recursos que posee y ha logrado acumular en el juego. Ese conjunto de recursos expresa sus capacidades acumuladas.

Sin recursos no se puede jugar. Esos recursos que poseen los actores son capacidades de producción, que se ganan y se pierden en el juego por la acción de jugar. En este sentido, la dinámica del juego social se gesta por jugadas.

Por otra parte, es importante que, junto con la identificación de las causas que originan el problema, se establezcan las consecuencias que se desprenden del mismo. Es decir, identificar cuáles son los efectos del problema que declaro, y de esta forma, separarlo de las causas y los descriptores que identificamos anteriormente.

Esta operación reviste fundamental importancia, ya que permite visualizar los efectos negativos que la existencia del problema esta generando.



Debemos considerar que, cada una de las causas que selecciono para explicar mi problema, revisten un problema en sí mismo.

En este sentido Matus dice que *“gobernar es enfrentar problemas parciales con plena conciencia del cambio global que buscamos y del impacto de cada acción parcial sobre la gran meta”*.

La realidad social puede entenderse como un gran juego que integra muchos juegos parciales que producen problemas para los diversos actores.

El **macroproblema** es el resultado momentáneo del gran juego que sintetiza todos los problemas parciales relevantes para un actor en una situación concreta. El cambio del macroproblema, con la precisión de los planes para alcanzarlo, constituye, para un actor, su proyecto de gobierno.

## Concepto Clave

### Problemas Cuasiestructurados

Los sistemas creativos y los sistemas repetitivos generan distintos tipos de problemas. Los sistemas que siguen leyes producen predominantemente problemas bien estructurados (donde las posibilidades y probabilidades son conocidas y conocibles). En los sistemas creativos, en cambio, los hombres lidian con problemas cuasiestructurados.

La planificación situacional simplifica la realidad mediante una selección de lo relevante para los actores sociales, pero se niega a amputarla de sus rasgos más salientes como son la creatividad y la subjetividad de los actores sociales. Por ello, la planificación situacional trata con sistemas y problemas cuasiestructurados.

La palabra cuasiestructurado significa “más o menos” estructurado, “en parte” estructurado. El juego es nebuloso, con regulaciones laxas y desiguales, y fuertemente influido por el azar.

### Lectura recomendada:

[Ficha N° 7. Problemas bien estructurados y Cuasi estructurados](#)



Algunas causas enumeradas para el problema “Personas en Situación de Calle” son (ver anexo):

- Ruptura de los lazos familiares
- La ciudad como lugar de oportunidades
- Sistema económico/ social que favorece la desigualdad y la exclusión.

Algunas de las consecuencias identificadas son:

- Ciudadanos en riesgo de vida



## Protocolo 3

# Identificar las causas

---

Identificar las causas que están impactando en el problema.

En un primer momento, cada uno de los integrantes del equipo de trabajo comenzará por pensar cuáles son las causas que están impactando en el problema que se desea enfrentar. Cada uno, y de manera individual, elaborará un listado de posibles causas que estén dando origen al problema. Tenga en cuenta, a medida que se avanza en la selección de las causas, los actores mapeados de manera que permita ampliar la mirada sobre el problema.

Debemos tener en cuenta que la identificación de las causas no siempre es evidente ya que a veces no están en la superficie de la práctica, por ello es importante escuchar al otro a la hora de pensar las causas.

### Pautas de trabajo

1. Escriba las causas con frases breves y precisas. Ejemplo: *“Insuficiente frecuencia de los subterráneos”*
2. Tenga presente que la causa siempre indica una calificación negativa / problemática. A cada una asígnele un número para facilitar su rápida identificación. Ejemplo: *“1. Insuficiente frecuencia de los subterráneos”*
3. Esté atento a no explicar la causa, de modo que contenga más de una variable. Por ejemplo, el tráfico está congestionado porque no funciona el subte. En este caso, divida los componentes. 1. No funcionan los subtes --> 2. Trafico congestionado
4. En esta primera instancia, recuerde que toda declaración es válida. Anote las causas que considere están impactando en el problema. Para ello, puede utilizar el **formato N° 3. 1: Enumerar las causas**. Tenga en cuenta que “hay tantas verdades como personas en el mundo”.
5. Ver luego “Puesta en Común” para finalizar el protocolo
6. Formato N° 3: Enumerar las causas

**Ver luego “Puesta en Común” para finalizar el protocolo**

# Protocolo 3

## Formato N° 3: Enumerar las causas



nro	CAUSAS
1	
2	
3	
4	
5	
6	
7	
8	
9 (n...)	

### Puesta en común:

1. Una vez que identificó un conjunto de causas, reúnanse con el equipo de procesamiento. Tomen todas las causas que enumeraron individualmente y póngalas en un lugar visible para todo el equipo. Puede ser en una pared, escritas en un pizarrón o con una copia en mano cada uno, por ejemplo.
2. Discutan, en equipo, qué causas están repetidas, cuáles podrían resumirse en una, etc. De modo tal que logren armar un único listado de causas con los aportes de todos los participantes.
3. Finalmente, identifíquelas numéricamente (los números únicamente tienen el objeto de identificar cada causas, no suponen relación de causalidad entre las mismas)

## Paso 5

# Clasificar las causas según su naturaleza

El objetivo en este paso es clasificar las causas identificadas según su naturaleza, en “Reglas”, “Capacidades” y “Acciones cotidianas”. La clasificación de las causas permite valorar el tipo y grado de incidencia que cada una de ellas tiene sobre el problema. Es decir, nos permite entender y explicar mejor el problema.

La naturaleza de las causas está ligada a la explicación del problema. Es decir, según la forma en que una causa esté impactando en el problema, constituirá una Acción, una regla o una capacidad. Por otra parte, identificar la naturaleza de las causas me permite, no sólo entender cómo impactan en el problema, sino también cómo están impactando entre sí.

Podemos identificar tres tipos de causas\*:

- **Reglas:** constituyen el juego. Delimitan el marco de acciones posibles dentro del juego. Tienen un efecto perdurable, pues se constituyen en reglas estables del juego. Pueden ser leyes, costumbres, comportamientos arraigados, etc.

- **Capacidades:** constituyen la capacidad de producción que alcanza el juego y sus jugadores en una situación determinada. Refieren a las posibilidades de producir acciones: acumular conocimiento, producir jugadas, etc. Para producir jugadas se requieren capacidades de producción, la carencia de las mismas impide ciertas jugadas y limita la producción de acciones.

- **Acciones cotidianas:** significan jugar el juego, son movimientos continuos de efecto transitorio. Implican la participación directa de los actores en el juego, y sólo pueden realizarse dentro del espacio de variedad posible determinado por sus capacidades, las cuales, a su vez, tienen un espacio de variedad posible determinado por las reglas del juego.



Clasificación de causas para el problema: “Personas en Situación de calle” (**ver anexo**)



\* En la bibliografía referenciada, Matus, C., utiliza términos diferentes para referirse a dos de estas clasificaciones. El término Capacidades, refiere a Acumulaciones; y el término Acciones Cotidianas reemplaza a Flujos, en la bibliografía original.



**El flujograma** es un modelo diferenciador y relacionador de causas, y de éstas con los hechos que se pretende explicar porque verifican la existencia del problema. Para diferenciar describe y clasifica, y para relacionar establece conexiones causales y conexiones de sentido. Como el flujograma es una herramienta del análisis situacional, la primera distinción que hace esta técnica se refiere a identificar al actor que explica.

#### **Ceguera situacional:**

La ceguera situacional es aquella parte de la realidad que no vemos porque:

- a. Está fuera de nuestro foco de atención
- b. Está fuera de nuestro campo de comprensión
- c. Está fuera de nuestra referencia (dificultad para situarse en la visión de otros)
- d. Está fuera de nuestra posibilidad de percepción según nuestros preconceptos
- e. No puedo distinguirla por la sobrecarga de la información

## Paso 6

# Desarrollo del modelo explicativo

El armado de un “modelo explicativo” permite visualizar las múltiples causas que dan origen al problema. En este sentido, la aplicación de esta metodología definir las relaciones causales entre las variables que dan origen al problema de modo que nos permite identificar aquellos ejes problemáticos nodales que están dando origen al problema que deseo enfrentar.

La explicación de la realidad es el fundamento del plan de intervención. Por eso, no es suficiente un listado de causas, sino que debe construirse un modelo explicativo que, a partir de interrelacionar las causas, nos permita explicar de manera potente el problema a enfrentar.

Para este paso utilizaremos un flujograma. Este se construye precisando las relaciones de macrocausalidad y microcausalidad, que se establecen entre las causas: las relaciones macrocausales pueden ser entre capacidades y acciones (y viceversa), entre reglas y capacidades (y viceversa), y entre acciones y reglas; las relaciones microcausales pueden ser entre acciones, entre capacidades, y entre reglas.

En vez del texto esta metodología utiliza la graficación para la explicación que un actor hace de un problema. Un flujograma permite una rápida comprensión del problema porque muestra el modelo explicativo en un plano gráfico, en base a causas explicativas breves y

precisas; obliga a la síntesis, la rigurosidad y la precisión, evitando interpretaciones ambiguas. Por otra parte, precisa las relaciones de micro y macro causalidad, y facilita la adaptación permanente de la explicación al cambio situacional.

#### **Principales relaciones causales:**

**Resultados:** relación entre las Acciones Cotidianas y los Descriptores del problema

**Regulación:** relación entre Acciones Cotidianas y Reglas (cambio de las reglas)

**Dominación:** relación entre Capacidades y las Reglas (el peso de las capacidades puede estabilizar las reglas)

**Acumulación:** relación entre Acciones Cotidianas y Capacidades

**Condicionamiento:** relación entre Capacidades y Acciones cotidianas

**Determinación:** relación entre las Reglas, las Capacidades y las Acciones Cotidianas (las reglas determinan la variedad posible del juego)





## Protocolo 4

# Construcción del modelo explicativo

La construcción del modelo explicativo, exige que realicemos dos acciones:

1. Clasificar las causas según su naturaleza (Reglas, Capacidades y Acciones cotidianas), y
2. Armar el mapa causal estableciendo las relaciones que existen entre ellas.

### 1. Clasificar las causas según su naturaleza

Una vez realizado el listado de causas, comenzaremos a trabajar en su clasificación. Para ello, se utiliza el formato N° 4: Desarrollo del modelo explicativo.

La naturaleza de las causas está ligada a la explicación del problema. Según la forma en que una causa esté impactando en el problema, constituirá una Regla, una Acción o una capacidad. Por otra parte, identificar la naturaleza de las causas me permite, no sólo entender cómo impactan en mi problema, sino también cómo están impactando entre sí.

REGLAS	CAPACIDADES	ACCIONES COTIDIANAS
Constituyen el juego. Crean o modifican reglas. Precisan el espacio de variedad posible. Tienen un efecto perdurable, pues se constituyen en reglas estables del juego.	Constituyen la capacidad de producción que alcanza el juego y sus jugadores en una situación determinada. Para producir jugadas se requieren capacidades de producción, la carencia de las mismas impide ciertas jugadas y limita la producción de acciones.	Significan jugar el juego, son movimientos continuos de efecto transitorio. Implican la participación directa de los actores en el juego, y sólo pueden realizarse dentro del espacio de variedad posible determinado por sus acumulaciones, las cuales, a su vez, tienen un espacio de variedad posible determinado por las reglas del juego.

### Pautas de trabajo:

1. Dibuje el formato N° 4 sobre una superficie amplia: esta puede ser una pared, un pizarrón de varios cuerpos, o una cartulina grande. Colóquelo en un lugar donde todos los integrantes del equipo puedan verlo.
2. Luego, anote las causas en papeles separados, tomando el tamaño de una hoja doblada en dos partes iguales, escriba cada causa en letra grande, de modo que sea legible. Enumere las causas.
3. Finalmente, revise la definición de acción cotidiana, capacidad y regla y, junto con su equipo, ubique las causas en un plano concreto: Acción (A), Capacidad (C), y regla (R).

Tenga en cuenta que

en cada columna ubicarán varias causas, de manera que, cuando lo dibuje, prevea un espacio amplio.



REGLAS	CAPACIDADES	ACCIONES	problema
			descriptores:          
			consecuencias:          

**Es importante...**

A medida que avanzan en la identificación de las relaciones causales, pueden encontrarse nuevas causas. Esté abierto a ampliar su mapa causal si el proceso lo requiere.

De esta forma enriquecerá su explicación del problema.



## 2. Armar el mapa causal

Luego de clasificar las causas, estaremos en condiciones de comenzar a establecer las relaciones causales, para determinar de qué manera las causas están impactando entre sí. La explicación de la realidad es el fundamento del plan. Por eso, no es suficiente un listado de causas, debe construirse un modelo explicativo que permita construir una explicación única del problema sobre el que se desea intervenir.

Un flujograma permite una rápida comprensión del problema porque muestra el modelo explicativo en un plano gráfico, en base a causas explicativas breves y precisas; obliga a la síntesis, la rigurosidad y la precisión. Por otra parte, precisa las relaciones de micro y macro causalidad, y facilita la adaptación permanente de la explicación al cambio situacional

### Pautas de trabajo

1.

Converse con el grupo e identifique una causa que pueda resultar disparadora del trabajo.

2.

A partir de allí, en grupo, comiencen a pensar las relaciones que se pueden establecer entre las causas pensando si una causa produce la otra, ó cómo se impactan entre sí, cómo se influyen, etc. A medida que se desarrolla el intercambio, unan con flechas las causas como lo muestra el ejemplo que ponemos a continuación.

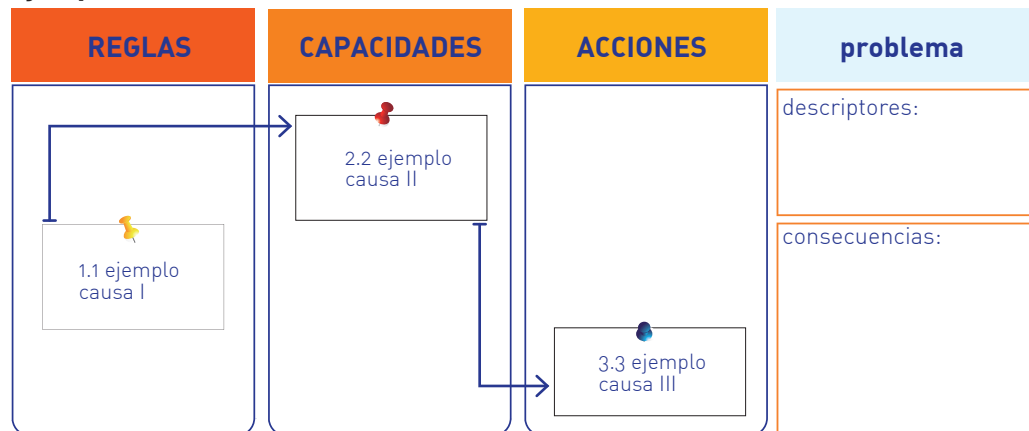
3.

Las relaciones entre las causas se expresan con flechas cuyo sentido indica la dirección de causalidad.

4.

A medida que establece las relaciones entre las causas, relate como queda explicado y corrobore que la relación sea adecuada.

#### Ejemplo:



**Tenga en cuenta que** ninguna causa puede ubicarse fuera de un espacio concreto, ya que cada columna refiere a una clasificación. Por lo tanto, no puede haber causas que formen parte de más de las reglas y las capacidades al mismo tiempo.



## momento 2

# diseño de la estrategia

---

*El propósito de este momento es profundizar el análisis del modelo explicativo a efectos de establecer los trayectos causales decisivos, como insumo imprescindible para determinar los ejes de acción. Para ello, es necesario identificar aquellas causas que impactan de manera más significativa en el origen del problema.*

*Una vez identificadas las causas críticas, realizaremos un análisis de gobernabilidad sobre las mismas y en función de ello estableceremos los Objetivos estraté-*

*gicos. En esta línea, para identificar aquellos cambios que se desean operar en la realidad intervenida es necesario definir los resultados esperados para cada objetivo estratégico.*

*Finalmente, este momento contempla un análisis de actores, identificando sus motivaciones e intereses, de manera que nos permita comprender la fuerza de un actor en tanto capacidad de producción social, y por lo tanto, el lugar que ocupan en la realidad que deseo intervenir.*

## Paso 7

# Identificar las causas críticas\*

## Identificación de causas Críticas

El modelo explicativo construido hasta aquí demuestra el carácter multicausal de todo problema social. El diseño de una compleja red de relaciones causales, cada una de diferente peso respecto de su incidencia en la problemática que se pretende resolver, nos marca la necesidad de examinar el mapa causal a fin de identificar lo que se denomina trayectos causales decisivos.

Algunas causas del flujograma son críticas por su incidencia en los marcadores (descriptores) del problema. Estas se llaman Causas Críticas. El concepto de Causa crítica alude, entonces, a un centro o eje de acción val-



### ¿Qué es una causa crítica?

Toda causa ubicada en aquellos trayectos que el grupo juzga decisivos, es una causa crítica, siempre que cualquier alteración positiva en ella impacte de manera efectiva en un número importante de variables relacionadas y esto contribuya, directa e indirectamente, a revertir los descriptores del problema. Considérese a cada Causa Crítica como el marcador o resultado de un juego parcial que influye sobre el juego más amplio que expresa el problema.



orado para revertir el problema.

### Causas Críticas identificadas para el problema “Personas en situación de calle”

- “Sistema económico/social que favorece la desigualdad y la exclusión”
- “La ciudad como lugar de oportunidades”
- “Falta de articulación de políticas públicas entre jurisdicciones”
- “falta de seguimiento de casos”

Las causas críticas cumplen simultáneamente las siguientes condiciones:

Tienen un alto impacto sobre los Descriptores del Problema.

Se encuentran en trayectos decisivos del flujograma: es decir, se presume que cualquier alteración positiva en ellas desataría procesos de transformación que impactarían en un número considerable de problemas relevantes; Tales procesos posibilitarán, de manera directa o indirecta, revertir el problema.

Cada Causa Crítica demanda una acción sobre ella, ya que sólo cambiándolas podemos alterar los descriptores de los problemas que elegimos enfrentar. Pero, para saber sobre qué causa conviene intervenir, es necesario realizar un análisis de gobernabilidad, de modo que identifiquemos el grado de influencia sobre la causa que deseo atacar, y por lo tanto, las probabilidades de alterarla.

\* El término Causa Crítica refiere al concepto de Nudo Crítico en la bibliografía recomendada.

## Análisis de gobernabilidad

El análisis de gobernabilidad reviste fundamental importancia al momento de convertir una causa crítica en un eje de acción. Para seleccionar una causa crítica a enfrentar, se debe primero analizar cuál es la posibilidad de intervención sobre la misma. Entonces, en función de la causa identificada, debemos formular las siguientes preguntas ¿Puedo actuar sobre ella? ¿Depende sólo de mí poder atacarla, o comparto mi capacidad de atacarla con otros? ¿O está fuera de mi alcance? En la medida que se identifiquen estos elementos, se estará en condiciones de elegir qué causas críticas se convertirán los ejes de acción del plan. Por lo tanto, antes de precisar el plan, debemos identificar los ejes de acción y, para ello, es importante identificar el grado de control del actor sobre las causas.

Existen tres grados de gobernabilidad:

- **Bajo control total del actor:** significa que el causante y actor que puede evitar las causas es el actor que explica el problema; sólo el actor controla las causas y no comparte ese control con nadie.
- **Bajo control compartido:** quiere decir, fuera del control total del actor, pero con cierto nivel de influencia sobre las causas; la influencia refiere a un control compartido.
- **Fuera del juego:** Refiere a causas que están fuera del control del actor, y sin ningún grado de influencia por parte del mismo, ya sea porque provienen de otros problemas que tienen otras

reglas, o porque otros jugadores controlan todos los recursos, etc.

## Incluir otros actores en el análisis

En esta instancia es importante volver sobre los actores mapeados e identificar cuáles están vinculados a la Causa Crítica que se desea atacar. Esta identificación permite estimar qué actitud podrían adoptar cada uno de los actores identificados frente a las causas críticas seleccionadas. En función de esto, es posible prever una situación conflictiva si se actúa sobre determinada causa crítica, o una cooperativa con los otros actores vinculados a ella.

En este sentido, el análisis de gobernabilidad está vinculado con mi capacidad de juego respecto de los otros actores que se encuentran jugando en un determinado escenario.

El resultado de mi intervención no sólo depende de mis acciones, sino que además influyen las acciones de los otros actores. En este sentido, yo elijo mi plan de acción, pero no puedo elegir las circunstancias, ni puedo controlar las acciones de mis oponentes. Por eso, prever la posición de los otros actores resulta un paso necesario para decidir sobre qué causa se a actuar.

La fuerza de un actor es su capacidad de producción social, es decir, su capacidad de producción de actos. Un actor le impone su voluntad a otro sólo si tiene más capacidad de producción que el competidor.

Es necesario tener en cuenta que el oponente es parte de la realidad y, por consiguiente, es necesario prever lo que el otro quiere y puede hacer en el juego, lo cual

## Concepto Clave

### Concepto de gobierno

Gobernar es interferir en el desarrollo del juego con la intención de alcanzar un propósito. En ese juego coexisten diversas posiciones de gobierno con distinto peso. Todas ellas son gobierno en su propia esfera, al mismo tiempo que son oposición o cooperantes de otros gobiernos. La gobernabilidad se refiere al grado de control e influencia que un actor tiene sobre las causas del problema que decide enfrentar. El gobierno se ejerce por medio de algunos jugadores líderes y se materializa en jugadas. Estas jugadas pueden ser reguladoras, acumuladoras y accionadas del juego.

**Lectura recomendada:** [Ficha N° 8. El juego social y el concepto de gobierno.](#)



depende de su visión e intereses puestas en juego. Pensar en las posibilidades de acción de un actor permite prever el espacio de acciones posibles.

## Incluir los recursos críticos

---

Resulta necesario, por otra parte, pensar en los recursos con los que cuenta quien pretende accionar sobre la realidad para modificarla. De esta manera, se podrá estudiar, en función de los propios recursos escasos, cuál es la jugada más conveniente para interactuar con los otros actores presentes en el juego, en función de los recursos que los mismos manejan.

Para ello, retomamos una frase que mencionamos anteriormente: el actor diseña y decide sus planes, pero no puede escoger las circunstancias en que debe realizarlos: esas circunstancias comprenden los planes de otros actores.

Cualquier producción social de una jugada o un hecho, un bien, un servicio, etc., exige una variedad de recursos escasos (políticos, económicos, cognitivos y capacidades de organización). Por ello, el plan de acción utiliza un conjunto de recursos (poder político, recursos

económicos, conocimientos y capacidades organizativas) para su consecución. Esto incluye el análisis de los recursos necesarios para llevar a cabo una determinada acción y, por otra parte, los recursos de que dispone el actor para llevar a cabo esa jugada. En este sentido, cada actor acumula recursos, capacidades e incapacidades a lo largo de su vida.

Preguntarme, ante una posible acción si controlo los recursos necesarios para realizarla, si los recursos que controlo me permiten tener cierto grado de influencia respecto a los recursos que controlan otros actores, son interrogantes complementarias del análisis de gobernabilidad.

## Identificación de los Ejes de Acción\*

---

Un posible eje de acción es una variable que, por su posición en el mapa causal, constituye una causa crítica, y se estima, a partir de un análisis de gobernabilidad, que puede intervenir con total control o influencia del actor que declara el problema sobre la misma.

### Para llevar a cabo este paso, debemos tener en cuenta que:

---



- Sean un centro práctico de acción Es decir, alguno de los jugadores debe poder actuar práctica, efectiva y directamente sobre la causa, sin verse obligado a actuar sobre otras dimensiones o efectos de la misma.

---

\* El término Eje de Acción refiere al concepto de Frente de Ataque en la bibliografía recomendada.



- Sean un centro oportuno de acción política durante el período del plan, lo cual implica un juicio preliminar de gobernabilidad.
- Sea una variable que, o bien está bajo control total del actor que llevará adelante el plan, o bien éste puede ejercer cierta influencia sobre ella. De otra manera sería imposible tomarla como un eje de acción.
- Impactando sobre ellos se esté alterando en los descriptores, y por lo tanto, se avance en la reversión del problema

De esta forma, al elegir ejes de acción se delinea un determinado espacio de gobernabilidad, dado que el control de variables no sólo atañe a un actor (qué variables controla y cuáles no), sino también a los propósitos de transformación que se plantea dicho actor. En este sentido, el análisis de gobernabilidad incluye realizar un análisis de los actores que se identificaron en el mapeo previo, y que intervienen en el juego con mayor o menor capacidad de incidir sobre la gobernabilidad que se tiene sobre determinada causa crítica.



Ejes de Acción seleccionados para el problema: **“Personas en Situación de calle” (ver anexo):**

- “La ciudad como lugar de oportunidades”
- “Falta de articulación de políticas públicas entre jurisdicciones”
- “Debilidad en el seguimiento de casos”

## Paso 8

# La definición de los Objetivos Estratégicos

El concepto de objetivo estratégico representa una afirmación sobre la posibilidad de cambiar una condición negativa tomada por un eje de acción, por una situación positiva que impacte sobre el problema y lo revierta.

El objetivo estratégico define el cambio que se desea operar en la realidad intervenida. Es una declaración que expresa la voluntad de revertir una situación problemática. La formulación del objetivo estratégico se realiza tomando cada eje de acción y definiendo sobre el mismo, qué resultado espera alcanzarse. En ese sentido, expresan las estrategias generales del plan.

Finalmente, para que el resultado pueda ser analizado y estudiados sus alcances, es necesario establecer ciertos parámetros que lo hagan mensurable. Estos son los indicadores de resultado.

## ¿Qué entendemos por Indicador de resultado?

El indicador de resultado es una medida que muestra un aspecto concreto del cambio de una situación, condición o fenómeno. Proporciona características observables del cambio, facilitando su medición y verificación. Los indicadores identifican lo que será medido, no cuánto ni en qué dirección.

Estos indicadores establecen la forma de medición, el siguiente paso será completar los niveles de resultado

a alcanzar periódicamente (por año u otro plazo a establecer).

Las metas asociadas a cada indicador representan lo que esperamos obtener como desempeño en un período, expresan la magnitud de los logros que esperamos obtener.

Los resultados de nuestro plan sólo dependen en parte de nuestras acciones. En este sentido, la gobernabilidad define el peso de nuestras acciones en el resultado del plan

No basta con el concepto de objetivo para precisar la situación futura a la cual se aspira; el objetivo tiene que expresarse como una situación, para analizar la consistencia entre resultados y las causas críticas alteradas por la realización del plan. Los resultados son un marcador de llegada (de la situación objetivo), al igual que los descriptores son un marcador de partida. Ambos deben ser coherentes con las Reglas, las capacidades y las acciones.

### Para llevar a cabo este paso, debemos tener en cuenta tres elementos:

- Tomar los Ejes de Acción seleccionados (El Objetivo Estratégico se formula en función de los ejes de acción)
- Pasar de la formulación negativa del Eje de Acción, a una positiva expresando valores deseables que se juzguen alcanzables.
- Construir los resultados esperados para cada OE: expresar de manera positiva los descriptores del Eje de Acción, expresándolos en valores deseables que se juzguen alcanzables. De esta manera se construyen las metas -o resultados esperados- para cada Eje de Acción.

Estas definiciones sobre el estado en que se desea encontrar diferentes aspectos considerados críticos de la realidad en la que se interviene deberían constituirse en una guía para la transformación de la situación que da origen a la intervención. A la luz de los resultados definidos, por cada una de los Objetivos Estratégicos, se está en condiciones de comenzar el proceso de formulación del Plan Operativo, es decir, el conjunto de actividades, tareas y acciones a realizar, para transformar la realidad en aras de alcanzar la situación deseada.



Objetivos Estratégicos diseñados para el problema: **“Personas en Situación de calle” (ver anexo):**

- Objetivo Estratégico 1: “Fortalecer las políticas sociales de acceso a la vivienda”
- Objetivo Estratégico 2: “Implementación de seguimiento de casos”



## Protocolo 5

# Diseño de la estrategia de intervención

---

En esta etapa buscamos definir la estrategia general de intervención que nos acerque a la transformación de la situación que perseguimos.

Para ello, es necesario identificar los objetivos estratégicos y, en función de ello, qué resultados espero obtener. Con este objetivo, debemos establecer aquellos elementos que nos permitan medir la evolución del resultado esperado, estos son los indicadores de resultado.

Utilice para ello, el formato N° 5: Diseñar la estrategia de intervención

### Pautas de trabajo:

1. Reunido con su equipo, identifique las causas críticas sobre las que se desea impactar. Recorra a la guía para acompañar este proceso de modo que, revisando los conceptos, se pueda llegar a los acuerdos necesarios para establecer cuáles son aquellas causas que se encuentran en los trayectos decisivos del modelo explicativo. Una vez que las identifiquen, pueden marcarlas en el borde, o colorearlas con un color distintivo de las otras causas del mapa.
2. Separe las causas críticas identificadas, y anótelas en papeles individuales. Ubíquelas en un lugar visible para todo el equipo, y conviertan los enunciados en oraciones en términos positivos, de manera tal que se transformen en los ejes de acción seleccionados para revertir el problema.
3. Finalmente, en función de los ejes de acción, enumere los objetivos estratégicos que se propone el equipo para revertir el problema. A medida que lleguen a acuerdos sobre los mismos, anótelos en la planilla del formato N° 5, en la columna correspondiente.
4. Por otra parte, establezcan cuáles serán los indicadores de resultado. Estos servirán para medir el impacto de la intervención sobre los objetivos que se propusieron alcanzar. Tengan en cuenta que, estos indicadores deben servirle al grupo a lo largo de la intervención para dar cuenta del impacto de la implementación del plan, sobre el problema que se propusieron revertir. Por lo tanto, una vez que identificaron estos datos, investiguen qué tienen, y anótelos en la columna “Valor base (año 0)”. Éste constituirá el punto de partida para analizar las modificaciones conforme avance la implementación del plan. Por ejemplo: si me propongo como objetivo mejorar la calidad en la frecuencia de los subtes, un indicador de resultado es la frecuencia con la que pasan los subtes. Anotaré, para el caso, 5 minutos en la columna “Valor base (año 0)”, y conforme avance mi intervención volveré a medir al año siguiente. Si logré disminuir la frecuencia de los subtes anotaré, por ejemplo, 3 minutos en la columna “Valor año 1”.

### Es importante...

A lo largo de la implementación del plan, será necesario cotejar de qué manera está impactando éste sobre los objetivos propuestos. Para ello, es importante tener en cuenta cuál es el valor inicial del indicador de resultado seleccionado, para luego medir las alteraciones producidas en el tiempo. Para tal fin, se prevén las casillas Valor año 1, 2, etc. Donde se anotarán los datos que surjan de las diferentes mediciones conforme avance el tiempo de la intervención. Conserve este formato para ello.

## Formato 5: Diseñar la estrategia de intervención



Objetivo estratégico	Indicador de Resultado	Valor base (año 0)	Valor año 1	Valor año 2	Valor año 3
1.					
2.					
3.					

**Nota:** Asegúrese que las fuentes que utilizará para medir los valores sean confiables y pueda recurrir a ella en distintos períodos de tiempo. Por ejemplo, informes semestrales, etc. Para ello, corrobore que las fuentes que seleccione se repitan con cierta periodicidad.

## Paso 9

# Definir operaciones

---

Recién en este momento estamos en condiciones de definir, sobre la base de la explicación situacional que se ha estado procesando, la estrategia de intervención que nos acerque a la transformación de la situación que perseguimos. Es conveniente identificar, en relación con cada eje de acción, cuáles son los recursos críticos necesarios para incidir sobre ellos. Para ello, es importante apoyarse en los datos obtenidos de los avances realizados. En este caso, es necesario considerar el análisis de actores realizado en el paso anterior, para determinar qué recursos controla el actor que declara el problema, que recursos son controlados por otros actores, cómo jugarán esos actores respecto de los propósitos de cada eje de acción, etc.

Nuestro punto de partida aquí es la preselección de operaciones, realizada mediante el análisis de los objetivos estratégicos diseñados. La selección de las operaciones clave es una instancia de articulación para el posterior diseño del plan operativo. En este sentido, decimos que representan un prelude de lo que luego se será el diseño de las acciones, que transformarán las operaciones en productos del plan.

Una operación es un instrumento de cambio por medio del cual un actor cambia los descriptores del problema, en un contexto explícitamente declarado en el plan, e involucra los distintos procesos y acciones que encara el actor para obtener los Productos incluidos en el Plan.

Para ello, debemos realizarnos tres preguntas:

1. ¿Qué resultados puedo esperar de la realización de las operaciones del plan? Esta pregunta alude a las metas alcanzables
2. ¿Cuáles son las circunstancias fuera de mi control que pesan en el resultado de las operaciones de mi plan? ¿Cómo debo diseñar, adecuar y seleccionar las operaciones en cada circunstancia relevante? Esta pregunta alude al grado de gobernabilidad sobre mi plan y la certidumbre sobre sus resultados.
3. ¿Cómo impacta mi plan en los balances de gestión política, macroeconómica y de intercambio de problemas? Esta tercera pregunta apunta a la efectividad política del plan ¿Qué es lo mejor que se puede esperar de la selección de problemas?

**Cabe aquí hacer una aclaración. Si las causas del problema, por su naturaleza, se encuentran fuera del campo de gobernabilidad del actor y, por lo tanto, en caso de actuar sobre ellas los efectos no obtendrán una visibilidad en el corto plazo, es posible que los tiempos políticos demanden otro tipo de medidas que tiendan a mi mitigar los efectos más inmediatos del problema sobre el que se está interviniendo. Para ello, es necesario considerar accionar sobre las consecuencias del problema, antes que sobre las causas.**

Las Operaciones deben tener definido:

4. Un Responsable
5. Las actividades a realizarse y por cuenta de que sector, área o responsable
6. Los hitos de la implementación de las actividades
7. Los insumos necesarios a disponer y por cuenta de que área o sector
8. Los plazos involucrados.



Operaciones identificadas para el problema: **“Personas en Situación de calle” (ver anexo):**

- **OE:** “Fortalecer las políticas sociales de acceso a la vivienda”
- **Operación 1:** Otorgar créditos hipotecarios para primer hogar con tasas de interés bajas.
- **Operación 2:** Entrega de garantías y facilidades para el alquiler de viviendas

Y otra más ligada al gobierno,

- **Operación 3:** Creación de oficinas para acompañar y facilitar la búsqueda de alquileres y viviendas accesibles.



## Protocolo 6

# Definir las operaciones

En esta etapa buscamos identificar las operaciones que deberán realizarse para alcanzar los objetivos estratégicos del plan.

Para ello, es necesario identificar los recursos necesarios para llevar adelante estas operaciones, tanto económicos, como políticos y organizativos, así como también establecer plazos de concreción de dichas operaciones. La selección de las operaciones clave es una instancia previa al diseño del plan operativo, y resulta una herramienta para alcanzar acuerdos políticos que permitan avanzar en el diseño de las acciones y los productos que se derivan de estas.

### Pautas de trabajo:

1. Reunido con su equipo, piensen en las operaciones necesarias para alcanzar los objetivos estratégicos diseñados, y vuélquelas en la planilla. Es decir, identifiquen aquellas acciones que el equipo de intervención debería tomar, a grandes rasgos, como críticas para alcanzar el objetivo planteado.
2. Luego, tome cada operación y defina los recursos que requiere para llevarla a cabo así como los principales plazos de concreción de las mismas. Tenga en cuenta que estos son cálculos estimativos de lo que Ud. considera que se requiere para llevar adelante esta acción.

Utilice para ello, el formato N° 6: Definir las operaciones

Objetivo estratégico 1:				
Operación	Plazos de la implementación	Recursos Económicos	Recursos Políticos	Recursos organizativos
OP1				
OP2				





# Momento 3

## Operacionalización del plan

---

*En esta etapa, se estará en condiciones de elegir el conjunto de acciones que se pondrán en práctica en función de la estrategia de intervención diseñada. Se trata de reconocer que no existen “soluciones únicas” a los problemas. El proyecto de acción es el módulo*

*más agregado del proceso ya que constituye una gran síntesis prescriptiva del plan, que se expresa en un listado de proyectos de acción destinados a enfrentar los problemas seleccionados.*



La **eficacia** y la **eficiencia** son criterios técnicos que deben ser probados en el análisis estratégico de la viabilidad política. La aceptabilidad y la viabilidad expresan la posibilidad ética y política. Y entonces el cálculo tecnopolítico va a integrar el análisis de lo conveniente (aceptabilidad), lo posible (viabilidad) con lo necesario desde el punto de vista de las ciencias (factibilidad técnica).

## Concepto clave

La palabra **viabilidad** significa hacer posible algo. El concepto de hacer posible puede referirse a una decisión, a la operación transitoria de una decisión en la práctica, o a la operación estable de una decisión en el futuro previsible. Cada una de estas tres acepciones de viabilidad significa juegos distintos.

## Lectura recomendada:

[Ficha N° 10. Construcción de viabilidad de un proyecto de gobierno.](#)



## Paso 10

# Realizar un análisis de viabilidad y ajuste de las operaciones

La acción social exige reglas técnicas (orientadas hacia la eficiencia y la eficacia) y, principalmente, reglas políticas, que ponen el eje en los conceptos de viabilidad y aceptabilidad.

La viabilidad significa hacer algo posible en un juego concreto donde deben producirse cambios reales.

Hacer un análisis de viabilidad involucra tres elementos:

1. Un análisis de actores en función de las operaciones identificadas
2. Un análisis los recursos críticos que controlo en relación a las operaciones identificadas
3. La identificación aquellas operaciones que hoy no son viables, para construirles viabilidad.

## Analizar los actores en función de las operaciones identificadas

El problema de la viabilidad surge, en primer lugar, cuando reconocemos que los otros existen y que nunca controlamos todas las variables que necesitamos para modificar una situación.

Cuando planificamos no estamos solos frente a la realidad con nuestras metas y operaciones diseñadas, siempre hay otros que también intervienen apoyando, oponiéndose o negociando.

Debemos considerar que, toda acción social implica la interacción entre dos o más sujetos o actores de un juego. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta el entendimiento entre los actores que intervienen en un juego, que puede ser cooperativo o de oposición, según sus motivaciones. Detrás de la acción social están las motivaciones.

En este análisis de actores trabajaremos sobre la “posición” que podrían adoptar cada uno de los actores previamente identificados frente a las operaciones diseñadas. La “posición” de un actor representa el deseo o motivación para actuar con más o menos fuerza, sea apoyando o rechazando, un determinado juego propuesto. En este sentido, repasaremos los elementos conceptuales necesarios para la identificación de la posición que adoptará cada uno de los actores en relación al problema, y los Recursos que maneja.

**Entendemos por fuerza todo recurso, y capacidad, que permite lidiar con otro jugador en un juego concreto**

El resultado de mi intervención no sólo depende de mis acciones, sino que además influyen las acciones de los otros actores. En este sentido, yo elijo mi plan de acción, pero no puedo elegir las circunstancias, ni puedo controlar las acciones de mis oponentes. Por eso, asumir la posición de los otros actores relevantes, y realizar desde esa perspectiva el proceso que hemos recorrido hasta aquí, resulta un paso importante para decidir cómo voy a operar sobre la realidad social en la que me toca actuar.

La fuerza de un actor es su capacidad de producción social, es decir, su capacidad de producción de operaciones y actos. Un actor le impone su voluntad a otro sólo si tiene más capacidad de producción que el com-

petidor y está motivado a usar esa fuerza con la intensidad adecuada. Por lo tanto, la fuerza no siempre tiene el efecto de imponerle la voluntad a otro.

Es necesario tener en cuenta que el oponente es parte de la realidad y, por consiguiente, es necesario prever lo que el otro quiere y puede hacer en el juego, lo cual depende de su visión e intereses puestas en juego. Ese cálculo de previsión sobre las acciones del otro exige

estudiarlo, a fin de no atribuirle nuestra apreciación situacional.

La primera consideración para realizar este análisis de actores refiere a la motivación de los mismos para actuar sobre la realidad social. Por motivación entendemos la combinación del Interés del actor en el juego y el Valor, o importancia, que le asigna.

### Como lo plantea el siguiente gráfico:



Teniendo en cuenta el análisis previo, se pueden plantear tres vías para alcanzar la viabilidad de un plan: por consenso, por compromiso y por conflicto exitoso.

**a.** Las operaciones de consenso: aquellas apoyadas por todos los jugadores o aquellas donde algunos apoyan y otros son indiferentes, sin que nadie rechace, siempre

que los indiferentes no tengan un peso inmovilizador.

**b.** Las operaciones de indiferencia: aquellas sobre las cuales hay diferencias de intereses, pero los que discrepan no usan su fuerza para obstaculizar la decisión de los que apoyan

**c.** Las operaciones conflictivas: en las cuales los jugadores que las promueven tienen la capacidad y la moti-



## Para ampliar...

**Poder:** es una potencialidad que posibilita acumular fuerza. Emana de la desigualdad de las reglas de juego, y puede o no concretarse en fuerza; ello depende de la situación, los oponentes, las circunstancias de contexto, etc.

**Fuerza:** es una acumulación concreta y ya realizada en un juego, dentro del espacio de posibilidades que permite la distribución de poder en ese juego. No se puede acumular más fuerza que la permitida por las reglas de distribución del poder.

**Peso:** expresa el control de recursos que un actor tiene sobre el vector de recursos críticos del juego, y se precisa por el vector de peso; es el componente central de la fuerza.

vación para doblegar la oposición de los que rechazan. Siempre que sea posible es preferible el consenso, porque genera situaciones futuras más estables y condiciones mejores para la continuidad de la estrategia. Sin embargo, en el sistema democrático algún tipo de conflicto es inevitable.

En síntesis, luego de haber estimado cuál es la motivación de los actores respecto del juego, se podrá evaluar cuáles son las jugadas más convenientes.

Por otra parte, es importante realizar un análisis de los recursos escasos que controlan cada uno de los actores identificados.

Recordamos que, por recursos consideramos aquellos que permiten influir en el juego, y son:

- Recursos económicos
- Recursos Políticos
- Recursos Cognitivos
- Recursos Organizativos

Por otra parte, la lista de todos los recursos necesarios para producir u obstaculizar las operaciones de un plan en un contexto concreto constituye el conjunto de recursos críticos. Este concepto permite precisar la fuerza de los actores en un juego dado. La fuerza de un actor en un juego, es el grado de control directo e indirecto que ese actor tiene sobre el conjunto de recursos críticos del juego.



## Protocolo 7

# Análisis de actores

El propósito de realizar un análisis de actores consiste en ampliar la mirada respecto de la realidad en la que me toca actuar. Teniendo en cuenta los actores identificados, es necesario volver sobre ellos y analizar cómo están jugando, cuál es su postura dentro de la realidad que deseo intervenir, etc. Esto proporcionará más información para seleccionar las jugadas, en función de la cooperación, rechazo o indiferencia de quienes se encuentran involucrados en el juego.

Para ello, utilice el formato N°7, y ubique, para cada actor, el interés (apoyo - rechazo - indiferencia) y el valor asignado (Alto - Medio - Bajo) estableciendo la motivación de cada uno y los recursos identificados para cada uno de ellos.

### Pautas de trabajo:

Reunidos en grupo realicen la siguiente actividad:

1. Retomen los actores seleccionados en el mapeo inicial, identifique cuáles de estos actores están vinculados a cada operación, y vuélquelos en la planilla del formato N°8.
2. Al lado de cada actor escriban: Motivación (Interés - Valor) y Recursos (Ver formato N° 8)
3. Deliberen en equipo para definir estos elementos respecto de los actores relevantes seleccionados, teniendo en cuenta lo siguiente:
  - El otro es parte de mi realidad. El análisis estratégico implica simular la interacción con otros actores. Por consiguiente es necesario prever lo que el otro quiere y puede hacer en el juego lo cual depende de su visión e interés en el juego.
  - El estudio de un actor debe considerar:
    - Su núcleo estable: es un vector de características personales relativamente estable que condicionan el fundamento de sus acciones. El NE nos permite prever el espacio de sus posibles acciones (Por ejemplo: personalista, autoritario, perseverante, etc.)
    - Su patrón cognitivo: Establece su modo de leer o explicar la realidad a partir de los modelos teóricos que acepta y maneja.
    - Su patrón ideológico: Verifica las ideologías implícitas o explícitas a que adhiere el actor, su militancia o independencia, etc.
    - Sus intereses: Estudia sus posiciones, tanto personales como políticas. Qué apoya, qué rechaza, qué le es indiferente.
    - Sus valoraciones: Destaca qué es importante o poco importante para el actor, en función de los valores que le atribuye a los problemas.
    - Sus valores morales o éticos: que declara y su correspondencia con los que practica.

## Formato N° 7: Análisis de actores



Actor	Motivación  1. Apoyo (+), 2. rechazo (-), i 3. indiferencia (0) <span style="margin-left: 100px;">                         1. Alto (A),                          2. Medio (M),                          3. Bajo (B)                     </span>	Recursos
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		
7.		
8.		
9.		
10 (..N)		

### Es importante...

Para realizar el análisis que les propusimos anteriormente, pueden utilizar como criterios de verificación la historia personal de cada actor, sus declaraciones, sus propuestas, ó su propia experiencia compartida con el mismo, en la práctica cotidiana respecto de qué hace, cómo procede, etc.

## 2. Analizar los recursos críticos que controla en relación a las operaciones identificadas

---

¿Por qué hacer una identificación de recursos?

Nada se crea de la nada. La producción social se realiza a partir de lo existente mediante la aplicación de un conjunto de recursos escasos de muy diversa naturaleza. Entre esos recursos cuentan el poder político, los conocimientos, las capacidades organizativas, los recursos económicos y el tiempo, entre otros. Son recursos que tienen su especificidad y no pueden reducirse a una unidad común. El actor de un proceso de producción social es el hombre expresado en organizaciones y personalidades que, guiados por motivaciones propias de su situación en el juego, luchan por alcanzar objetivos conflictivos y cooperativos.

Cualquier producción social de una jugada o un hecho, un bien, un servicio, etc. exige una variedad de recursos escasos. (Poder político, recursos económicos, conocimientos y capacidades organizativas), En un juego concreto, cada actor social posee o controla una combinación variada de recursos, y cada jugada tiene una función de producción, por la cual requiere de cada uno de esos recursos en una determinada proporción. Cada jugada altera el juego y genera problemas para unos y beneficios para otros.

En cada juego concreto, en una situación concreta, cada jugada exige la aplicación de un conjunto de recursos particulares para su producción. Esos recursos requeridos son escasos, múltiples y heterogéneos. Se trata principalmente de cuatro recursos escasos:

- Recursos políticos
- Recursos económicos
- Recursos cognitivos y
- Recursos organizativos

Sin recursos no se puede jugar. Cada actor juega con un conjunto de recursos que posee y ha logrado acumular en el juego. Ese conjunto de recursos tiene la estructura propia de la historia de acumulaciones de cada jugador. Expresa sus capacidades acumuladas de producción de jugadas.

El desarrollo del juego, con sus aciertos para algunos y desaciertos para otros, redistribuye los recursos necesarios para jugar entre los jugadores. Unos ganan y otros pierden capacidades de juego. Pero, no todo es redistribución de una dotación fija de recursos. Además, los actores del juego pueden crear recursos en el mismo juego en que participan o aprovechar los recursos creados en un juego paralelo.

A su vez, cada jugada exige una cantidad de recursos disponibles, que es particular a la naturaleza y función de producción de cada jugada. Es un conjunto de recursos cuya estructura depende de la naturaleza del juego y del diseño de cada jugada. Por ejemplo, la jugada “reforma de la constitución” es muy exigente en poder político y poco exigente en recursos económicos. La jugada “construcción de cien mil viviendas populares” es muy exigente en recursos económicos, mientras que la jugada “combate al cáncer” requiere muchos recursos cognitivos.

En el análisis de Viabilidad desde el punto de vista de los recursos tiene en cuenta las siguientes variables:

Finalmente, podríamos definir las siguientes preguntas que deberíamos hacer al momento de realizar el análisis de viabilidad de las operaciones del Plan.



### Viabilidad desde el punto de vista de los recursos:

- Viabilidad Política (poder)
- Viabilidad Económica (presupuesto)
- Viabilidad Cognitiva (conocimiento)
- Viabilidad Organizativa (organización)
- Aquí debemos realizar un análisis para determinar si la OPERACIÓN "X" es políticamente / económicamente / cognitivamente / organizativamente VIABLE.

### Cuatro preguntas básicas para el análisis de viabilidad:

- ¿Quiénes son los actores relevantes para cada operación?
- ¿Cuáles son los recursos críticos de cada operación?
- ¿Cuál es la posición de los actores en relación con la operación?
- ¿Cuál es la capacidad para actuar de los actores?

#### Los actores son

Personas, grupos u organizaciones que controlan recursos y toman posición en la situación en la que intervenimos con nuestras operaciones.

#### Los recursos críticos son

Aquellos recursos políticos, económicos, cognitivos y organizativos sin los cuáles la operación no puede producirse.

#### La posición de un actor es

Su deseo o motivación para actuar con más o menos fuerza, sea apoyando o rechazando la producción de la operación.

#### La capacidad de un actor es

Una función del control que tenga sobre los recursos críticos de la operación.



3. La identificación aquellas operaciones que hoy no son viables, para construirles viabilidad.

No todo lo necesario para los objetivos del plan es viable, porque no controlamos todas las variables. Siempre podemos resignar objetivos. Pero también podemos construir viabilidad para lo que hoy aparece como imposible, para ello utilizamos el concepto de Operación de Viabilización

Estas son operaciones cuya finalidad no es alcanzar un resultado "final" sino hacer posibles o viables aquellas operaciones trazadas para alcanzar los resultados priorizados.

Las operaciones de viabilización tienen por objetivo crear viabilidad a aquellas operaciones que hoy no son viables, es decir, facilitar la producción de las operaciones.

Las OV no tienen sentido, salvo por estar al servicio de la producción de las operaciones OP, ya que le abren camino.

La construcción de viabilidad se basa en la posibilidad de cambiar a nuestro favor las presiones aplicables hoy sobre las operaciones inviables. Esto puede hacerse por dos vías: cambiando las motivaciones o cambiando el peso y las destrezas para usarlos.

Algunas de las características de las operaciones de viabilización son las siguientes:

- Construyen condiciones de viabilidad para favorecer aquellas operaciones que impactan directamente en los resultados.
- No forman parte del diseño del Plan ya que se

presentan sobre necesidades, y oportunidades no previstas o inmediatas.

- En caso de no realizarse, no impactan necesariamente en las metas del Plan.
- Deben ser viables de antemano

Algunas OV cumplen funciones muy específicas en relación al proceso de otorgar viabilidad a las operaciones diseñadas y, por lo tanto, pueden convertirse en medios tácticos ó estratégicos. Los más usados son los siguientes:

- **Imposición:** Es el uso de la autoridad y la jerarquía. Por consiguiente, este medio no es aplicable a un juego sino a la estructura jerárquica que depende de un jugador. Si no va acompañada de alguna otra vía estratégica, tiene el grave efecto de girar contra el capital de autoridad del que la usa.
- **Persuasión:** se basa en la capacidad de seducción del líder. Implica obtener el apoyo y adhesión del otro al proyecto propio sin ceder nada de inmediato, salvo la protección de adherir o participar en el proyecto del líder, lo cual implica la posibilidad futura de una recompensa. Esta estrategia es buena compañera de la anterior.
- **Negociación:** implica reconciliar intereses conflictivos con otra parte, en la disposición de ceder algo si el otro también cede. Hay tres tipos de negociación: a) Cooperativa, donde todos los participantes ganan; b) Conflictiva, donde lo que una parte gana la otra lo pierde; c) Mixta, donde



El Peso de un actor solo puede precisarse en relación con el concepto de **Recursos Críticos**. Los recursos combinan poder político, recursos económicos, conocimientos y capacidades organizativas. Los Recursos críticos de un juego establecen los **recursos válidos para producir cualquier jugada en un juego concreto**. Una vez definido esto, es posible precisar el vector de peso de un actor en ese juego. El **Peso** de un actor en un juego concreto **determina la proporción en que ese actor controla los recursos del juego**.

hay aspectos combinados de pérdidas y ganancias entre las partes.

- **Mediación:** no siempre el conflicto de intereses puede resolverse mediante la negociación. Si esta tiene pocas posibilidades de éxito, un camino consiste en acudir a un mediador.

- **Confrontación:** se basa en medir fuerzas. Si no hay acuerdo, veamos quién pesa más. El sistema democrático exige confrontaciones periódicas, como las elecciones, las huelgas, etc. Para mantener el equilibrio de poderes y la representatividad democrática.





## Protocolo 8

# Análisis de viabilidad de las operaciones

Este último protocolo puede ser tomado como complementario del anterior (Nº 7: análisis de actores). Es necesario, luego de realizar la selección de operaciones, formular la siguiente pregunta: las operaciones que planteé ¿son viables hoy? Es decir, ¿está bajo mi gobierno poder actuar sobre ellas? Ó ¿tengo un grado de influencia importante que me permita llevarlas a cabo? Para saber si las operaciones que estimo realizar son posibles de llevar a la práctica es necesario realizar un análisis de viabilidad de las operaciones.

### Pautas de trabajo:

1.  
2.  
3.

1. Construya la matriz de motivaciones de los actores relevantes para el juego respecto de las operaciones de su plan. Identifique:

2. Las operaciones de consenso, que por definición ya tienen viabilidad

3. Las operaciones de conflicto, que deben ser analizadas en su viabilidad. El conflicto en las operaciones está vinculado a la oposición que adoptan los actores, sea esta de rechazo o de indiferencia. Esta última en la medida que la indiferencia del actor implique un obstáculo para mi juego.

	Operaciones	
	OP1	OP2
Actor 1	+A	+B
Actor 2	+A	-M

4.

Identifique los recursos que es necesario controlar para producir u obstaculizar la producción de cada operación del plan. Enumere esos recursos e identifique a cada uno con un símbolo. Ese es el conjunto de recursos críticos del juego. Precise cuales de esas capacidades son requeridas para decidir o materializar cada operación y construya la matriz de recursos críticos del juego.

5.

Identifique ahora los actores que controlan cada recurso crítico y precise sus capacidades de control. Construya la matriz de peso.

Analice ahora cuáles motivaciones al conflicto tienen respaldo de fuerza suficiente para impedir la producción de las operaciones respectivas. Para examinar la viabilidad de cada operación siga los siguientes pasos:

- a. clasifique los actores según sus motivaciones
- b. Identifique los recursos críticos pertinentes para la operación que analiza
- c. precise cuáles de esos recursos son críticos para la decisión y la reproducción estable
- d. precise el control de cada actor sobre cada recurso
- e. compare las relaciones de control sobre cada recurso y analice los resultados

6.

Una vez realizado el análisis de viabilidad operación por operación, precise en una síntesis las operaciones que son viables en la situación inicial y cuáles deben ser sometidas a un estudio de estrategia para construirles viabilidad.

Operaciones	Actores		Capacidad de rechazo A1 y A2
	A1	A2	
OP1	+A	+M	NO
OP2	-A	-A <sup>o</sup>	SI

### Es importante...

La estrategia es necesaria tanto para la cooperación como para la oposición y el conflicto. Detrás de la estrategia están las relaciones de fuerza. Fuerza es todo lo que podemos usar para cooperar o confrontar con el otro.

Lo primero es precisar el problema estratégico, es decir conocer cuáles operaciones son realmente conflictivas y requieren de una estrategia. En el caso de las operaciones conflictivas debemos intentar construirles el momento de su viabilidad. Para ello debemos realizarnos dos preguntas claves: ¿Qué operaciones son viables hoy?, y ¿Puedo construirle viabilidad en mi período de gobierno a las operaciones que hoy no son viables?



## Paso 11

# Construir el Plan Operativo

Para alcanzar los resultados establecidos en el diseño de los Objetivos Estratégicos, es preciso articular un esquema operativo de producción (los productos) y, por lo tanto, que precise el conjunto de acciones a realizar para revertir el problema.

Se trata de definir, para cada operación seleccionada, los siguientes aspectos:

1. **Qué** producto espero obtener con una operación determinada;
2. **Cómo** mido la cantidad de productos provistos por quien implementa el plan y cuál es el plazo de obtención de dichos productos (cuando);
3. **Quién** es el responsable de que dicho plan de cumpla;
4. **Cuáles** son las actividades con las que se alcanzarán los productos del plan; y
5. **Qué insumos** son necesarios para llevar a cabo estas acciones.

Cada operación genera un producto, y éste obtiene un resultado. Ese resultado, a su vez, tiene un impacto sobre los descriptores del problema.



Un producto es todo bien o servicio que realiza una unidad de gestión mediante la combinación de insumos para satisfacer una demanda. Si la demanda proviene del interior de la organización, se denomina producto intermedio. Si la demanda proviene del exterior, se denomina producto final.

Como mencionamos anteriormente, Los productos se logran a través de operaciones, las cuales, a su vez, se llevan adelante a partir de una serie de acciones que permiten transformar insumos (recursos financieros; tecnologías; etc.) en productos. Si las operaciones no pueden realizarse o fallan, no se dispondrán los productos ni se alcanzarán los resultados y los descriptores mostrarán que el problema subsiste.

## La Identificación de los indicadores de producto

El indicador de producto mide la cantidad de los bienes o servicios creados o provistos por el programa u organismo mediante el uso de los insumos. Su definición es necesaria para poder cuantificar el costo de la intervención.

Llegados a este punto, y a partir del diseño de la estrategia de intervención y la posterior operacionalización del plan, debemos considerar que una operación se puede caracterizar por la combinación de variables bajo el control del actor (operación) ó puede referirse a acciones fuera de la gobernabilidad del actor, pero en el espacio donde tiene alguna influencia (demanda de operación). Por ello, será necesario realizar un análisis de viabilidad de las operaciones seleccionadas.

El arte de la política consiste en hacer posible mañana lo que hasta hoy parece imposible. La estrategia no se refiere al cálculo de lo posible, sino a la construcción de viabilidad. O sea, a hacer mañana posible lo que hoy es imposible. La estrategia es el uso del cambio situacional inmediato para alcanzar la situación objetivo del plan.

## Concepto clave

En general, se aprecia que en la acción de gobierno existe un ataque de "solucionitis": se compran soluciones mágicas. Ya sea paquetes de soluciones compradas en el exterior o de la actividad privada, o ambas. Pero la actividad pública tiene particularidades, y la acción pública y social tiene características especiales en cada lugar, en cada país, en cada provincia y municipio. Esto implica que las explicaciones no pueden ser únicas, porque tienen que estar referidas al contexto donde se está enfrentando el problema.

La acción de gobierno, por lo tanto, debe analizar la viabilidad de sus acciones, a la vez que construirla allí donde hoy es imposible, para hacerlo posible el día de mañana.

## Lectura recomendada:

[La planificación como función de la gestión de gobierno](#)



## Para la construcción del plan operativo es necesario definir:

---

- Los recursos escasos con los que cuenta el actor / organización que llevará a cabo el plan
  - Los recursos escasos necesarios para llevar a cabo las operaciones
  - Los productos que deseo obtener con cada operación
  - Las acciones necesarias para alcanzar los productos
  - Los plazos involucrados
-



## Protocolo 9

# Operacionalizar el plan

---

En esta etapa buscamos definir la parte operativa del plan, es decir, establecer el conjunto de acciones que llevaremos a cabo para revertir el problema.

El diseño de un plan operativo, precisa establecer cuáles son los productos que se pretenden alcanzar con las operaciones diseñadas, los indicadores de producto que permitan medir la cantidad de bienes o servicios (productos) creados o provistos por el programa u organismo mediante el uso de los insumos (recursos escasos necesarios para la operación). En este sentido, toda operación requiere:

- El Responsable a cargo de obtener el producto final
- El modo de verificación o constatación acerca del producto obtenido (indicador de producto, ver más adelante).
- Las actividades a realizarse y por cuenta de que sector, área o responsable
- Los insumos necesarios a disponer y por cuenta de que área o sector
- Los plazos involucrados.

**Utilice para ello, el formato N° 9: Operacionalizar el plan**

### Pautas de trabajo:

1. Reúnase con el equipo de procesamiento y retomen las operaciones seleccionadas anteriormente y, a partir del análisis de viabilidad realizado, definan sobre cuáles van a trabajar.
2. Luego, para cada operación, definan los siguientes aspectos: Responsable, indicadores de producto, actividades – áreas responsables, insumos necesarios y plazos.
3. Completen el formato N° 9 para cada operación, de manera tal que le queden tantas planillas como operaciones se propongan llevar a cabo.



## ¡Recuerde!

**Producto** Los Productos son los bienes y servicios que el Plan se propone entregar a los efectos de lograr alcanzar los objetivos estratégicos definidos en la estrategia de intervención.

**Indicador de Producto** El indicador de producto mide la cantidad de los bienes o servicios creados o provistos por el programa u organismo mediante el uso de los insumos. Su definición es necesaria para poder cuantificar el costo de la intervención.

**Insumos** Los productos se logran a través de operaciones, las cuales se llevan adelante a partir de una serie de acciones que permiten transformar insumos (recursos financieros; tecnologías; etc.) en productos. Es decir, llamamos insumos a los recursos que son necesarios disponer para realizar la operación seleccionada.

### Formato N° 9: Operacionalizar el plan

Producto	Indicador de producto	Fecha de obtención	Responsable	Actividades	Insumos
1.1					
1.2					

### Es importante...

Cada operación requiere de un conjunto de actividades que la sustentan. Estas actividades representan la manera por la cual llevo a cabo la operación seleccionada. Por lo tanto, es necesario que cada actividad tenga un responsable a cargo que puede ser una persona, o un área o sector.

Por otra parte, los plazos propuestos para alcanzar el producto estimado, pueden plantearse como objetivo de plazos a cumplir ó puede referir al tiempo contemplado por el período de la gestión.





# Glosario

La distancia que existe entre una situación dada y una situación deseada, constituye un **PROBLEMA**, el cual está constituido por una dimensión objetiva (la referencia a la situación dada) y una dimensión subjetiva (el deseo establecido por el sujeto), y representa lo que se requiere para cerrar dicha brecha.

Una **situación** es una distinción hecha por un actor en relación con su acción en el juego social. La situación constituye un espacio de producción social donde nosotros jugamos un papel al igual que nuestros oponentes, y donde todo lo que allí ocurre en términos de producción social depende de nosotros y de ellos, en interacción con el entorno que nos envuelve a ambos.

Los descriptores hacen referencia a dimensiones del problema, de modo tal que la suma de ellos precisa qué aspectos se encuentran incluidos y cuáles excluidos. De esta manera, damos al problema una definición explícita y unívoca, reduciendo las ambigüedades que pueden ocasionarse por interpretaciones diversas.

Consideramos **Actores** aquellos grupos u organizaciones que controlan recursos y toman posición en la situación en la que intervenimos con nuestras operaciones.

El flujograma es un modelo diferenciador y relacionador de causas, y de éstas con los hechos que se pretende explicar porque verifican la existencia del problema. Para diferenciar

describe y clasifica, y para relacionar establece conexiones causales y conexiones de sentido. Como el flujograma es una herramienta del análisis situacional, la primera distinción que hace esta técnica se refiere a identificar al actor que explica.

Todo eje causal, o causa ubicada en aquellos trayectos que el grupo juzga decisivos, es una causa crítica, siempre que cualquier alteración positiva en ella impacte de manera efectiva en un número importante de variables relacionadas y esto contribuya, directa e indirectamente, a revertir los descriptores del problema.

Gobernar es interferir en el desarrollo del juego con la intención de alcanzar un propósito. En ese juego coexisten diversas posiciones de gobierno con distinto peso. Todas ellas son gobierno en su propia esfera, al mismo tiempo que son oposición o cooperantes de otros gobiernos. La gobernabilidad se refiere al grado de control e influencia que un actor tiene sobre las causas del problema que decide enfrentar. El gobierno se ejerce por medio de algunos jugadores líderes y se materializa en jugadas. Estas jugadas pueden ser reguladoras, acumuladoras y accionadoras del juego.

Un posible eje de acción es una variable que, por su posición en el mapa causal, constituye una causa crítica, y se estima, a partir de un análisis de gobernabilidad, que puede intervenir con total control o influencia del actor que declara el problema sobre la misma.

El concepto de **objetivo estratégico** representa una afirmación sobre la posibilidad de cambiar una condición negativa tomada por un eje de acción, por una situación positiva que impacte sobre el problema y lo revierta.

El indicador de resultado es una medida que muestra un aspecto concreto del cambio de una situación, condición o fenómeno. Proporciona características observables del cambio,

facilitando su medición y verificación. Los indicadores identifican lo que será medido, no cuánto ni en qué dirección.

Una operación es un operador de cambio por medio del cual un actor cambia los descriptores del problema en un contexto explícitamente declarado en el plan.

Los Productos son los bienes y servicios que el Plan se propone entregar a los efectos de lograr alcanzar los objetivos estratégicos definidos en la estrategia de intervención.

El indicador de producto mide la cantidad de los bienes o servicios creados o provistos por el programa u organismo mediante el uso de los insumos. Su definición es necesaria para poder cuantificar el costo de la intervención.

La palabra viabilidad significa hacer posible algo. El concepto de hacer posible puede referirse a una decisión, a la operación transitoria de una decisión en la práctica, o a la operación estable de una decisión en el futuro previsible. Cada una de estas tres acepciones de viabilidad significa juegos distintos.

**Poder:** es una potencialidad que posibilita acumular fuerza. Emanada de la desigualdad de las reglas de juego, y puede o no concretarse en fuerza; ello depende de la situación, los oponentes, las circunstancias de contexto, etc.

**Fuerza:** es una acumulación concreta y ya realizada en un juego, dentro del espacio de posibilidades que permite la distribución de poder en ese juego. No se puede acumular más fuerza que la permitida por las reglas de distribución del poder.

**Peso:** expresa el control de recursos que un actor tiene sobre el vector de recursos críticos del juego, y se precisa por el vector de peso; es el componente central de la fuerza.