

# ÍNDICE

## CAPÍTULO I

### ENFOQUES CONTEMPORÁNEOS PARA LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN

*HÉCTOR A. LAROCCA*

Reflexiones preliminares .....	1
a) Variaciones conceptuales acerca del planeamiento .....	1
b) La capacidad de pensamiento para mejorar el planeamiento .....	12
c) El lenguaje del Planeamiento Estratégico y un modelo metodológico para viabilizar el proceso de planeamiento, gestión y evaluación.....	28
Etapas estratégicas .....	32
Etapas operativas .....	35
Bibliografía.....	39

## CAPÍTULO II

### EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PÚBLICO: ABORDAJES TEÓRICOS

*MARIO J. KRIEGER*

Introducción .....	43
El Planeamiento Estratégico centrado en la acción política de gobierno.....	45
Planteo del problema.....	45
El Método de Planeamiento Estratégico Situacional (PES) de Carlos Matus.....	47
Los pasos del método PES .....	48
El Método ZOPP - Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (PPOO).....	51
El Método Altadir de Planificación Popular (MAPP).....	53
Adaptaciones del enfoque de Matus .....	56
El método de Planeamiento Estratégico de las Organizaciones Públicas.....	59

La organización pública como unidad de análisis.....	60
Distintas definiciones sobre Planeamiento Estratégico.....	61
El Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas .....	61
El pensamiento estratégico en el ámbito público .....	62
Estrategias de la organización pública en relación con su medio ambiente.....	64
El enfoque estratégico.....	65
El Planeamiento Estratégico Participativo.....	65
El Planeamiento Estratégico ha de ser participativo .....	66
Las etapas del Planeamiento Estratégico de Organizaciones Públicas (PEPOP) ...	69
Las etapas del Planeamiento Estratégico según Bazaga Fernández .....	69
Etapa 1. Consenso estratégico .....	69
Etapa 2. Generación de información para la formulación de estrategias y acciones .....	69
Etapa 3. Formulación e implantación de las acciones estratégicas .....	69
El ciclo del Planeamiento Estratégico .....	73
1. Preparación del proceso.....	73
2. Identificar los mandatos organizacionales .....	74
3. Análisis de escenarios .....	75
La evaluación de escenarios .....	77
Agentes críticos, la constelación de poder y el mapa de fuerzas.....	79
4. Clarificar los Valores, la Visión y la Misión de la organización.....	80
a) Valores Comunes.....	81
b) Visión Compartida .....	81
c) Misión Comprometida .....	81
5. Análisis FODA .....	84
6. Análisis histórico en el diagnóstico organizacional.....	84
7. Identificar los temas estratégicos claves que enfrenta la organización.....	85
8. Formular estrategias y agruparlas en ejes para manejar los temas estratégicos.....	86
9. Revisión del plan estratégico ( <i>ex ante</i> ) y su adopción .....	87
10. Establecer una efectiva Visión organizacional compartida del éxito.....	87
Implementación del Planeamiento Estratégico Participativo .....	88
Programación .....	89
Equipos de implementación del plan .....	90
Plan de seguimiento de la implementación (SIG o Tablero de Comando)....	90
11. Revisión del plan estratégico ( <i>ex post</i> ) .....	90
Análisis comparativo, crítico entre el PES de Matus y el PEPOP .....	90

Conclusión .....	94
La investigación-acción en el PEPOP .....	94
La puesta en práctica del método de investigación-acción .....	94
El Planeamiento Estratégico Participativo como un proceso de investigación-acción.....	95
El rol del consultor-investigador-participante en la investigación-acción.....	96
Bibliografía.....	97
Notas finales.....	99

### CAPÍTULO III

## PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL PARTICIPATIVO Y FEDERAL 2010-2020 (PEA<sup>2</sup>)

*ISIDORO L. FELCMAN, GUSTAVO E. BLUTMAN, PAULA J. BOBECK,  
LUCÍA E. ENGH, M. ROCÍO VELÁZQUEZ, ADRIANA L. AZCORRA Y M. LARA GOYBURU*

1. La génesis del proyecto: una Visión Compartida de futuro .....	111
2. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) y la puesta en marcha del PEA <sup>2</sup> .....	112
3. Fundamentos para elaborar un Plan Estratégico Sectorial .....	112
3.1. Conceptos básicos y definiciones de planificación estratégica.....	112
3.2. ¿Qué es la Planificación Estratégica Participativa y por qué hablamos de ella? .....	113
3.3. La legitimidad y las capacidades del Estado para poner en marcha procesos de Planificación Estratégica Participativa Sectorial .....	113
3.4. La visión del otro: los actores y el juego social.....	114
3.4.1. ¿Qué es y cómo actúa un actor social? .....	114
4. La Lógica Metodológica del PEA <sup>2</sup> .....	114
4.1. La Lógica Metodológica: los 8 pasos.....	114
4.1.1. Paso 1: Dirección Estratégica.....	115
4.1.2. Paso 2: Escenarios futuros más probables.....	117
4.1.3. Paso 3: Situación actual .....	117
4.1.4. Paso 4: Matriz y análisis FODA.....	117
4.1.5. Paso 5: Elaboración de las Metas .....	118
4.1.6. Paso 6: Brechas (situación actual vs. situación requerida) .....	118
4.1.7. Paso 7: Políticas, programas y acciones para cerrar las brechas.....	118
4.1.8. Paso 8: Plan Estratégico Participativo Sectorial .....	118

4.2. Marco Conceptual Integrador .....	119
5. Los 5 procesos centrales de la Lógica Participativa .....	119
5.1. Proceso 1: Dirección, elaboración de propuestas técnicas, sistematización y validación .....	121
5.1.1. Constitución del equipo central del proyecto .....	121
5.1.2. Elaboración del Documento de Proyecto y validación política .....	122
5.1.3. Constitución del equipo de trabajo ampliado .....	122
5.1.4. Funcionarios del MAGyP .....	122
5.1.5. Formadores nacionales .....	123
5.1.6. Facilitadores provinciales.....	123
5.1.7. Diseño detallado de la Lógica Metodológica de los ocho pasos.....	123
5.1.8. Diseño detallado de la Lógica Participativa.....	123
5.1.9. Elaboración técnica de propuestas .....	123
5.1.10. Sistematización de los aportes de los actores .....	124
5.1.11. Validación y elaboración de documentos finales .....	124
5.2. Proceso 2: Generación de una Visión Compartida.....	124
5.2.1. Lanzamiento interno del proyecto (MAGyP) .....	125
5.2.2. Lanzamiento público del proyecto (convocatoria a actores).....	125
5.2.3. Constitución de los ámbitos de participación.....	125
5.2.4. Distribución de la propuesta técnica y aportes de los actores sobre la Dirección Estratégica .....	126
5.2.5. Primer seminario nacional para la validación de la Dirección Estratégica .....	126
5.2.6. Distribución de la propuesta técnica y aportes de los actores sobre O/A y F/D .....	126
5.2.7. Segundo seminario nacional para la validación de la matriz FODA.....	127
5.2.8. Distribución de la propuesta técnica y aportes de los actores sobre Metas .....	127
5.2.9. Tercer seminario nacional para la validación de Metas.....	127
5.2.10. Distribución de la propuesta técnica y aportes sobre Líneas Estratégicas y Políticas.....	128
5.2.11. Cuarto seminario nacional para la validación de Líneas Estratégicas y Políticas.....	128
5.3. Proceso 3: Diseño y funcionamiento de los ámbitos de participación .....	128
5.3.1. Consejo Federal Agropecuario (CFA).....	129
5.3.2. Consejo Federal del Sistema Productivo (CFSP) .....	131
5.3.3. Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología (CFACyT).....	132
5.3.4. Consejo Federal para el Desarrollo Económico y Social (CFDEyS) ....	133

5.3.5.	Consejo Interministerial .....	133
5.3.6.	Consejo de Representantes del Poder Legislativo .....	133
5.3.7.	Consejo General .....	134
5.3.8.	Actores participantes: el PEA <sup>2</sup> en las provincias .....	135
5.3.9.	Actores participantes: el PEA <sup>2</sup> en cifras .....	136
5.4.	Proceso 4: Metodología y técnicas participativas .....	137
5.4.1.	Seminarios .....	138
5.4.2.	Talleres.....	138
5.4.3.	Jornadas regionales y provinciales.....	138
5.4.4.	Técnicas de Visión Compartida .....	138
5.5.	Proceso 5: Actividades complementarias.....	139
5.5.1.	Programa de Generación de Pensamiento Estratégico.....	139
5.5.2.	Programa de Formación de Dirigentes .....	140
5.5.3.	Programa para el Fortalecimiento Institucional de Escuelas Agrotécnicas.....	140
5.5.4.	Relevamiento de expectativas de poblaciones del interior del país vinculadas a la actividad agropecuaria, agroalimentaria y agroindustrial.....	142
5.5.5.	Estudio sobre cultura y liderazgo en el sector agroalimentario y agroindustrial .....	142
5.5.6.	Investigación sobre planes estratégicos en América Latina .....	143
6.	La producción del PEA <sup>2</sup> . Productos concretos obtenidos a lo largo del proceso.....	144
6.1.	Dirección Estratégica.....	144
6.1.1.	Territorio de la Visión .....	144
6.1.2.	Visión, Misión, Valores, Ejes Estratégicos y Objetivos.....	148
6.2.	Escenarios futuros más probables al 2020: identificación de Oportunidades y Amenazas .....	152
6.3.	Situación actual: identificación de Fortalezas y Debilidades para las principales cadenas de valor .....	155
6.4.	Matriz FODA.....	157
6.5.	Las Metas 2020.....	160
	Fin Económico-Productivo .....	160
	Fin Estratégico Socio-Cultural .....	162
	Fin Estratégico Ambiental-Territorial.....	164
6.6.	Impacto macroeconómico .....	164
6.7.	Brechas y formulación de políticas, programas y acciones .....	166
6.7.1.	Inteligencia competitiva .....	167
6.7.2.	Incremento de la competitividad, productividad y rentabilidad del sector (crecimiento).....	167

6.7.3. Desarrollo del capital social (innovación) .....	167
6.7.4. Industrialización de la ruralidad (desarrollo) .....	167
6.7.5. Cuidado ambiental .....	168
6.8. Marco Conceptual Integrador (MCI) .....	168
7. Epílogo.....	171
Bibliografía.....	171

## CAPÍTULO IV

### ANÁLISIS COMPARADO DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO DEL CASO SENASA CON OTRAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y EL ESTADO DEL ARTE EN LA LITERATURA ESPECIALIZADA

*MARIO J. KRIEGER*

El caso SENASA .....	175
Presentación .....	175
Qué hace el SENASA .....	177
Cómo se financia .....	179
El inicio del Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA .....	179
La investigación-acción en el Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA...	181
Diagnóstico de la situación inicial .....	181
Las primeras entrevistas .....	181
Conclusiones del diagnóstico de la situación inicial del Planeamiento Estratégico del SENASA 2007-2011 .....	186
Cultura organizacional y modelo de gestión .....	186
Sustentabilidad política .....	187
Escenarios, Valores, Visión, Misión, Ejes Estratégicos.....	187
Desarrollo de la programación técnico-operativa y presupuestaria .....	187
Control de Gestión .....	187
Evaluación de impacto .....	188
Etapas del Planeamiento Estratégico Participativo del SENASA y su estrategia metodológica: la investigación-acción .....	188
El ciclo del Planeamiento Estratégico del SENASA .....	189
Etapas estratégicas .....	190
1. Análisis de escenarios .....	190
2. Definición consensuada de Valores Comunes, Visión Compartida y Misión Comprometida .....	193

Los talleres de Valores, Visión y Misión .....	193
3. Análisis FODA .....	196
4. Determinación de los Ejes Estratégicos .....	196
Etapas operativas .....	197
5. Programación.....	197
6. Implementación.....	199
7. Seguimiento y evaluación de los resultados.....	199
8. Realimentación y ajustes .....	200
Análisis comparado del caso Senasa con otras organizaciones públicas y el Estado del arte en la literatura especializada.....	200
Breve presentación de las organizaciones públicas a comparar.....	200
Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) .....	201
Superintendencia de AFJP (SAFJP).....	201
Administración de Programas Especiales (APE).....	201
Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).....	202
Análisis comparado del caso SENASA con los organismos mencionados ....	203
Conclusiones finales .....	216
Bibliografía.....	218
Anexo 1: La evaluación de escenarios alternativos .....	223
Anexo 2: Taller de Valores, Visión y Misión.....	225
Valores Comunes .....	225
Visión Compartida del SENASA.....	227
Misión Comprometida del organismo .....	228

## CAPÍTULO V

### PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN DISTINTOS TIPOS DE ORGANIZACIONES Y SECTORES

*HÉCTOR A. LAROCCA*

Hospital Interzonal General de Agudos “Evita” de Lanús (HIGA) Consultoría realizada por el autor en el marco de asistencia técnica del Banco Mundial .....	244
Título del Programa .....	246
I. Planeamiento .....	246
II. Estructura organizativa.....	246
III. Gestión y Gerencia .....	246

IV. Liderazgo y comunicación .....	247
V. Control de Gestión y Tablero de Comando .....	247
Objetivos Generales del Hospital .....	248
Objetivos Específicos de los servicios.....	249
Enfoque metodológico general asumido.....	250
Etapas metodológicas para la conformación del Plan Estratégico y de Acción .....	251
SchlumbergerSema Consultoría realizada por el autor con el Lic. Daniel Forastiero .....	251
Origen de la consultoría .....	251
Identidad .....	251
Consultoría.....	252
Integración de sistemas .....	252
Gestión de servicios .....	252
Identificación de productos .....	252
Campos de acción.....	253
Planeamiento Estratégico - Período 1 de marzo de 2002 al 31 de diciembre de 2002 .....	253
Complejo Teatral Buenos Aires (CTBA) Plan Estratégico 2003-2007.....	256
1. Identidad .....	256
2. Ejes Estratégicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	257
Ejes centrales.....	257
3. Procesos de transformación dentro de la Ciudad .....	257
4. Conceptos culturales de la Ciudad .....	257
5. Adhesión conceptual del Plan Estratégico Institucional (PEI) del CTBA.....	258
6. Conceptos claves asumidos para la elaboración del Plan .....	258
7. Antecedentes para la elaboración del PEI.....	258
8. Metodología de trabajo .....	259
9. Definición de la tríada básica.....	259
Propósitos .....	259
Recursos.....	259
Valores .....	260
10. Áreas Estratégicas definidas y desagregación en operaciones .....	261
Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Centro de Planificación Estratégica .....	264
Características .....	264
Etapas .....	265



Cronograma del PEC (Planeamiento Estratégico Consensuado).....	265
a) Pasos contemplados para la Diagnósis: .....	265
b) Pasos contemplados para la Prognósis .....	266
HSBC .....	267
Conclusión .....	269

## CAPÍTULO VI

### PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y CALIDAD DE LA GESTIÓN: EL CASO DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

*ANA I. FUERTES Y HÉCTOR M. CHAYER*

1. Introducción .....	271
2. Planificación Estratégica y Calidad en la Gestión por Resultados.....	273
3. El primer Plan Estratégico: 2005-2007.....	275
4. El segundo Plan Estratégico: 2008-2011 .....	275
Apuesta Estratégica 1: Incrementar el trabajo registrado/formal/legal .....	276
Apuesta Estratégica 2: Desarrollar políticas activas de empleo con eje en la capacitación y la inserción laboral.....	277
Apuesta Estratégica 3: Administrar el conflicto y la negociación colectiva.....	277
Apuesta Estratégica 4: Profundizar el papel del MTEySS en la temática de la Seguridad Social.....	278
Objetivo Integral 1: Adecuar y fortalecer la estructura del MTEySS .....	278
Objetivo Integral 2: Intensificar la actividad normativa del MTEySS.....	278
Objetivo Transversal 1: Mejorar la calidad de la gestión del MTEySS .....	279
Objetivo Transversal 2: Consolidar el diseño y la formulación de políticas públicas sociolaborales, instando al debate, a la investigación y a ser reconocido el MTEySS como referente en la evaluación de la eficacia de dichas políticas .....	279
Objetivo Transversal 3: Fortalecer la presencia del MTEySS y el intercambio de experiencias en los ámbitos regionales e internacionales.....	280
5. El tercer Plan Estratégico: 2012-2015 .....	280
Objetivo Estratégico 1: Desarrollar y promover mejores condiciones de empleabilidad e inserción laboral.....	281
Objetivo Estratégico 2: Mejorar el Sistema de las Relaciones del Trabajo .....	281
Objetivo Estratégico 3: Instalar y promover la cultura de la Seguridad Social, sus valores y principios .....	282
Objetivo Estratégico 4: Intensificar la actividad normativa en el sistema de relaciones de trabajo y la Seguridad Social .....	282

Objetivo Estratégico 5: Promover y consolidar las políticas del MTEySS en los ámbitos internacionales, regionales y bilaterales, foros y organismos vigentes.....	283
Objetivo Estratégico 6: Afianzar la calidad de la gestión a través de la mejora continua.....	283
6. La Planificación Operativa .....	284
7. Planificación y presupuesto .....	285
8. Monitoreo de las metas estratégicas y operativas .....	287
9. El ciclo de planificación y monitoreo.....	289
10. La certificación de calidad .....	292
11. Conclusiones.....	296

## CAPÍTULO VII

### ABORDAJES BIBLIOGRÁFICOS DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

*HÉCTOR A. LARocca*

Escuelas prescriptivas: Diseño, Planificación, Posicional.....	308
Escuelas descriptivas: Empresarial, Cognitiva, Aprendizaje, Poder, Cultural, Ambiental .....	308
Escuela transformativa: Configurativa .....	309

## CAPÍTULO VIII

### ANEXOS

*HÉCTOR A. LARocca*

Anexo A: Documento de programa.....	313
Contenido básico de un modelo de Documento de Programa.....	315
1. Denominación y Responsable de Programa.....	315
2. Antecedentes.....	315
3. Marco normativo actual.....	315
4. Actualización del Diagnóstico .....	315
5. Descripción de objetivos, componentes e indicadores .....	315
6. Organización de la ejecución.....	316
7. Acuerdos interinstitucionales .....	316
8. Costos y beneficios.....	316
9. Financiamiento.....	316

10. Seguimiento y evaluación.....	317
11. Control de gestión del Programa.....	317
Consideraciones finales.....	317
Anexo B: Planificación articulada .....	318
Anexo C: Concordancias y divergencias acerca del planeamiento en los sectores público y privado .....	319
Addenda: China .....	321
Planificación imperativa <i>versus</i> planificación indicativa .....	322
Planificación imperativa .....	322
Planificación indicativa .....	323

para los procesos de planificación

Walter A. Larrea