



SIGOB
Fortalecimiento de las Capacidades
de Gestión para la Gobernabilidad

LA ACCIÓN POLÍTICA DE GOBIERNO

METODOLOGÍA DE PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA

CAPÍTULO III INSTRUMENTOS DE APOYO A LA PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA

SERIE: RELACIONES GOBIERNO-SOCIEDAD
DOCUMENTO N° 1.3

RLA /00/001
PNUD – RBLAC

sección I

PRESENTACION

Esta guía fue elaborada para servir de apoyo instrumental al desarrollo de diferentes fases y actividades propuestas en el documento de Metodología para la Programación y Gestión Estratégica de la Acción Política de Gobierno y en ella se presentan los aspectos esenciales de algunos de los métodos e instrumentos o técnicas de trabajo de apoyo directo al proceso de programación estratégica. La selección de estos instrumentos responde a las necesidades específicas de la metodología de referencia, dado que permiten identificar los elementos claves de los cinco componentes estructurales (materias, actores, normas jurídicas, espacios y el tiempo) que están asociados a los diversos objetivos de gobierno. A partir de ello, tales instrumentos, facilitan la identificación de las áreas problema, la construcción de los escenarios probables, políticamente y socialmente aceptables, para que finalmente, poder programar aquellas acciones técnico-administrativas e intervenciones políticas que sean necesarias para crear las condiciones más favorables para que los equipos gubernamentales puedan cumplir con su doble función de reproducción y cambio.

Los métodos e instrumentos aquí considerados, fueron concebidos y desarrollados, fundamentalmente, para el estudio de la realidad como *sistema*, en el cual los componentes mantienen entre sí diferentes tipos de relaciones de interdependencia.

En la tarea de gobernar es frecuente que los problemas asociados a las funciones y objetivos sean de gran complejidad y se presenten constituidos y/o asociados a una gran diversidad y cantidad de componentes, elementos y/o variables, que interactúan entre sí, interacciones que deben ser identificadas, definidas, analizadas y priorizadas para anticipar su impacto en los programas de acción gubernamentales y, a partir de ello, programar las intervenciones necesarias para orientar y/o reencauzar el proceso en la dirección del objetivo buscado.

En esta función, específica de anticipación es indispensable realizar, como mínimo, los siguientes pasos:

1. Identificación y caracterización de componentes.
2. Desagregación de los elementos constitutivos de cada componente.
3. Detección de aquellas interdependencias entre componentes y elementos que sean básicas al funcionamiento del sistema.
4. Identificación y selección de aquellas interdependencias más críticas al funcionamiento del sistema y que pueden ser afectadas por el comportamiento de los actores públicos y privados.
5. Identificación de las posibles trayectorias de evolución de los acontecimientos producto de las diversas interacciones entre actores sociales y gubernamentales y estimación del impacto de estas trayectorias sobre el "sistema" u objetivo.
6. Calificación de las diferentes probabilidades que tienen los eventos de aparecer en el futuro.

Con este propósito, se ha incorporado a este documento métodos y técnicas desarrollados por diferentes especialistas en la materia (Crozier, Kuhn, Matus, Mucchielli, Habermas, Godet, Regnier) y otras más específicas desarrolladas y/o ajustadas por el equipo del proyecto PNUD REBLAC / RLA /91/031, basándose en enfoques teórico-conceptuales asociados a la Teoría de Sistemas, el Análisis Estructural, Análisis de Estrategia de Actores, etc. Todas estas técnicas y métodos constituyen opciones instrumentales auxiliares para la investigación básica y para el análisis de apoyo a la programación y gestión estratégica de gobernabilidad. En el cuadro siguiente se presenta la relación entre los Métodos e Instrumentos con cada una de las Fases del desarrollo de la Metodología para la Programación y Gestión Estratégica de la Acción Política de Gobierno

Fases	Métodos e Instrumentos
Fase 1: Determinación y sistematización de los elementos constitutivos de la situación de base o Fase Preparatoria	Focus Groups Encuestas Polígono de Valoraciones Exploración Estructurada Diagramas de Procesos
Fase 2: Desagregación de Variables	Exploración Estructurada Abaco de Regnier
Fase 3: Análisis de Interdependencias, e identificación de escenarios y de los medios de acción política.	Determinación de Variables Claves Estrategia de Actores
Fase 4: Estructuración de escenarios alternativos a la situación de base	Juego de actores Abaco de Regnier Escenarios Diagramas de Procesos
Fase 5: Estructuración del escenario básico para la Programación de la Acción Gubernamental	Escenarios Diagramas de Procesos
Fase 6: Programación de la Acción Técnico Administrativa y de las intervenciones políticas	Monitoreo y Análisis de Relaciones Gobierno - Sociedad Gestión de Agendas de Gobernabilidad Diagramas de Procesos
Fase 7: Gestión del proceso de ejecución y control de impactos de la intervención política	Monitoreo y Análisis de Relaciones Gobierno - Sociedad Gestión de Agendas de Gobernabilidad

Debe advertirse que la secuencia de métodos e instrumentos asociados a las diversas fases del proceso de programación estratégica, que sugiere el cuadro, es tan solo una de las tantas posibles, dado que la estructuración instrumental del trabajo de prospectiva para la programación estratégica de muchos temas o acontecimientos merecen un tratamiento técnico - político particular. Es decir, que en determinadas circunstancias se privilegiarán o se pondrá énfasis en algún método o en otro. Con la lectura de las presentaciones de los métodos y técnicas, que se presentan en este documento, se puede tener una mejor idea las posibilidades de uso y combinación de los mismos. En el capítulo 6, se dan más detalles al respecto.

Finalmente, debe advertirse que, si bien, estos los métodos e instrumentos constituyen una valiosa ayuda para los equipos encargados de la Programación Estratégica y de la Gestión Política del Gobierno, no deben sustituir de ninguna manera al conocimiento, a la experiencia y/o lo que se reconoce como el talento político, de los decisores y operadores gubernamentales, sino que por el contrario, lo recomendable es que entre ambos planos se produzca una equilibrada complementación.

sección II

RESUMEN DE LAS CARACTERISTICAS BASICAS DE LOS METODOS E INSTRUMENTOS

El **Focus Group** es un método cualitativo utilizado para relevar percepciones, tendencias, actitudes, opiniones *y/o modus operandi* de diversos actores estatales y societales, con relación a las materias, actores, *y/o* normas jurídicas, a asociadas un objetivo específico de Gobierno.

El **Polígono de Valoraciones** es un instrumento diseñado para el relevamiento y análisis de la valoración relacional de opiniones uno o varios actores, respecto a un tema u acontecimiento que puede ser desagregado y explicado, suficientemente, con un número limitado y predeterminado de variables, donde el propio instrumento constituye una representación gráfica de escalas de valoración de las variables.

El Método de **Exploración Semiestructurada**, es un método que permite la identificación de los componentes y elementos relacionados con un objetivo de gobierno. Para lo cual se utilizan Clasificadores básicos, previamente estructurados sobre materias, actores, normas jurídicas y localización, lo cual facilita, acorta el tiempo necesario y asegura un nivel básico de coherencia al proceso de identificación de componentes y elementos.

El **Abaco de Regnier** es un método de trabajo, asociado a algunos instrumentos, que permite establecer el nivel de consenso *y/o* disenso alcanzado por un grupo de expertos con respecto a un determinado tema y, acordar un primer nivel de calificación de la importancia que, para el grupo, tienen los diferentes componentes *y/o* elementos asociados con un determinado objetivo gubernamental. Con el mismo enfoque, también puede ser utilizado para la probabilización de escenarios.

Los **Diagramas de Procesos** tienen múltiples aplicaciones de visualización y representación. Son de mucha utilidad en procesos de programación estratégica dado que ayudan a visualizar las fases de la acción técnico administrativa y las opciones de intervención política gubernamental, así como también el objetivo, las actividades, los actores intervinientes o la ubicación de los operadores gubernamentales en el desarrollo de los procesos.

Los Métodos de **Identificación y Calificación de Relaciones entre Componentes y Elementos**: permiten identificar y ponderar las interrelaciones entre los diferentes subsistemas, componentes *y/o* elementos asociados a un objetivo de Gobierno. Estos métodos incluyen el empleo de **Matrices de Relaciones Simples y Generales** para la identificación de las interrelaciones *y*, para calificarlas o ponderalas, las **Matrices de Impactos Cruzados - MIC**.

El Método de **Análisis Estructural de Impactos Cruzados para la Determinación de Variables Claves**, permite calificar y ponderar la **influencia** que ejerce cada una de las variables sobre las otras *y* determinar cuales son las más significativas de un sistema de interrelaciones.

El Método de Análisis de Estrategia de Actores, que también emplea las Matrices de Impactos Cruzados - MIC, ayuda a la determinación y al análisis de los objetivos y modus operandi de los actores, determinando las características de las interacciones de los actores entre sí, en relación con los objetivos, los procesos técnico-administrativos y/o las intervenciones políticas gubernamentales.

El Método de **Identificación y Probabilización de Escenarios**: es un método que, combinando diferentes instrumentos, incluyendo las Matrices de Impactos Cruzados - MIC, permite identificar posibles situaciones que pueden aparecer a futuro como producto de un cierto tipo de comportamiento impredecible de los actores que puede afectar el objetivo táctico de una etapa de la secuencia técnica-administrativa o el objetivo estratégico de gobierno.

Estos instrumentos, se pueden utilizar de manera individual o combinada, situación ésta que es la más frecuente. A continuación se presenta una tabla en la cual los instrumentos han sido distribuidos para cada Fase de la Metodología de Programación y Gestión Estratégica, en dos categorías:

- a) De aplicación central o utilización básica: que no pueden dejar de ser utilizados.
- b) De apoyo o complementario al método o instrumento central en función de los requerimientos de los objetivos específicos de gobierno.

Relaciones de utilización de Métodos e Instrumentos en las Fases de la MPYGE

Fases de la Metodología	Métodos e Instrumentos a Aplicar	
	Central/es	de Apoyo
Fase 1: Determinación y sistematización de los elementos constitutivos de la situación de base o Fase Preparatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo y Análisis de Relaciones Gobierno - Sociedad • Diagramas de Procesos 	<ul style="list-style-type: none"> • Focus Groups • Encuestas
Fase 2: Identificación y desagregación de componentes y elementos.	<ul style="list-style-type: none"> • Exploración Semiestructurada • Clasificadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuadros de relaciones simples • Polígono de Valoraciones • Abaco de Regnier • Diagramas de Procesos
Fase 3: Análisis de Interdependencias, para la identificación de escenarios y de los medios de acción política.	<ul style="list-style-type: none"> • Matrices de identificación y calificación de interrelaciones • Variables Claves - MIC • Estrategia de Actores - MIC 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuadros de relaciones simples • Diagramas de Procesos • Polígono de Valoraciones • Abaco de Regnier
Fase 4: Estructuración de escenarios alternativos a la situación de base	<ul style="list-style-type: none"> • Probabilización de Escenarios • Estrategia de Actores • Diagramas de Procesos 	<ul style="list-style-type: none"> • Matrices de calificación de interrelaciones • Cuadros de relaciones simples • Polígono de Valoraciones • Abaco de Regnier
Fase 5: Estructuración del escenario básico para la Programación de la Acción Gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> • Probabilización de Escenarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de Actores • Matrices de calificación de interrelaciones • Diagramas de Procesos
Fase 6: Programación de la Acción Técnico Administrativa y de las intervenciones políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de Agendas de Gobernabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo y Análisis de Relaciones Gobierno - Sociedad • Diagramas de Procesos
Fase 7: Gestión del proceso de ejecución y control de impactos de la intervención política	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de Agendas de Gobernabilidad • Monitoreo y Análisis de Relaciones Gobierno - Sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Focus Groups • Encuestas • Polígono de Valoraciones

sección III

TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA LA IDENTIFICACIÓN, DESAGREGACIÓN DE LOS SUBSISTEMAS, COMPONENTES Y/O ELEMENTOS ASOCIADOS A UN OBEJTIVO GUBERNAMENTAL.

Para iniciar el proceso de programación y gestión estratégica de la acción política necesaria para el logro de lo subjetivos de gobierno es indispensable contar con un cierto tipo y nivel información, con relación a los temas, los actores estatales y societales, la normativa atinente, la localización y el tiempo.

Esta en esta sección del documento se presentaran los aspectos básicos de diversos métodos en apoyo a la PYGE.

En la metodología de PYGE estos métodos y técnicas son utilizados en la *Fase 1: Determinación del Escenario de Base* y en la *Fase 2: Desagregación de las Variables* (véase: Capítulo I - Sección II: Secuencia Metodológica). No obstante, pueden también ser utilizados en las fases posteriores de dicha secuencia. Los métodos e instrumentos aquí presentados son:

- Focus Group
- Polígono de Valoraciones
- Exploración Semiestructurada
- Abaco de Régnier
- Diagrama de Procesos

Los métodos de Encuestas por muestreo simple al azar, azar sistemático, panel, cuotas etc. y otros métodos cuantitativos, que son de indudable utilidad y aplicables en varias de las fases de Programación Estratégica, no son tratados aquí, dado que existe abundante información publicada al respecto.

Los métodos de registro de Monitoreo y Análisis de las Relaciones Gobierno Sociedad (Actores de Gobernabilidad, Percepciones, Demandas y Conflictos, Relaciones Interinstitucionales y Acciones Comunicacionales del PR) y el de Gestión de las Agendas de Gobernabilidad son presentados en los documentos de la Serie Gobierno Sociedad – elaborados por el proyecto RLA/91/031. PUND.

III. 1 FOCUS GROUPS

Características

El Focus Group es un método cualitativo utilizado para relevar percepciones, tendencias, actitudes y opiniones *y/o modus operandi* de diversos actores estatales y societales, con relación a las materias, actores, *y/o* normas jurídicas, a asociadas un objetivo específico de Gobierno.

Participantes

El tipo de participantes:

1. Uno o más grupos homogéneos pertenecientes a diferentes segmentos de actores asociados al objetivo gubernamental.
2. Uno o mas grupos de actores heterogéneos, con el fin de identificar, observar las interacciones con el entre los participantes.

El numero de participantes es generalmente entre 8 y 12 personas.

El cuestionario

El cuestionario debe se elaborado en función a los objetivos de la acción gubernamental relativa a los temas y actores vinculados a la misma, como a los aspectos constitutivos de tales temas y a las características de los actores. Constituye una guía básica o ayuda memoria de entrevista para el conductor o entrevistador, dado que, normalmente, los participantes, aunque deben estar al tanto del tema de que se trata, no deben tener conocimiento sobre su contenido específico. En algunos casos, el conductor puede considerar suficiente una listado de temas a tratar antes que un cuestionario con preguntas precisas. Un buen focus suele ser aquel en donde, se han tratado todos los temas o preguntas del cuestionario gracias a la propia dinámica de la reunión sin que el entrevistador tenga que hacer todas las preguntas de su protocolo o cuestionario; es decir, que ellas surjan de los propios participantes e, inclusive, que se discuta de temas relevantes no previstos expresamente en el cuestionario y que pueden representar una contribución al conocimiento del tema.

La entrevista

En principio debería durar entre 30 minutos a 1 hora. Por lo general, constituye un evento al que se le suele dar el carácter de un foro de discusión, donde la opinión de los entrevistados es apreciada y se le asigna un alto valor. Por ello es importante crear el clima adecuado para que los entrevistados se sientan cómodos y distendidos y puedan expresar sus opiniones con la mayor sinceridad. Con este fin se suelen ofrecer incentivos que pueden ser refrigerios, obsequios y hasta, en algunos casos, una pequeña dieta o viático.

El instrumento esencial es buen un grabador discreto con un micrófono de alta sensibilidad, que debe ser ubicado en algún lugar central para asegurar un buen registro de las intervenciones, aunque deben tomarse las medidas necesarias para que los participantes se "olviden" del grabador.

En cualquiera de los casos, el conductor o entrevistador debe hacer una breve presentación del objetivo de la convocatoria, tratar de brindar seguridades sobre la discreción y confidencialidad con la que va manejar la información resultante y solicitar permiso para grabar. A partir de la primera pregunta, que en muchos casos, es mejor que sea presentada como una solicitud de opinión, los participantes deben ir respondiendo o dando su opinión por turnos hasta completar una vuelta, es decir hasta que todos respondan, y así sucesivamente hasta completar el objetivo del Focus. Es muy importante, que el entrevistador tenga el cuidado, de anunciar el nombre de

cada participante antes de concederle la palabra, a fin de que en el proceso de desgrabación se pueda identificarlo.

El entrevistador o conductor

En lo posible debe mantener un perfil de participación bajo y limitarse a administrar el uso de la palabra de los participantes. El entrevistador, solamente debe moderar, inducir y/o encausar la discusión cuando sea estrictamente necesario y hacerlo con la máxima sutileza, tratando de que rápidamente se logre entusiasmo y hasta una cierta pasión para que los participantes superen su discurso público - formal y expresen su discurso privado, es decir, sus verdaderas convicciones. A este efecto, en algún momento de la entrevista puede ser interesante que el entrevistador decida, según el caso, romper con los rigurosos turnos exposición y permitir un debate más abierto

La desgrabación

Terminada la entrevista, se procede a la desgrabación en un procesador de textos tratando de identificar a todos y cada uno de los participantes que emiten sus opiniones. Se estima que 1 hora de cinta magnetofónica grabada puede ser desgrabada entre 3 a 5 horas, según la pericia del operador.

Procesamiento

Para iniciar el procesamiento, debe establecerse, previamente, el plan de análisis. Luego, en un procesador de textos, se ordenan los temas, se omiten las reiteraciones, se identifican las posiciones y objetivos de los participantes, se hacen resúmenes guardando textualmente las expresiones o frases con alta significación de contenido. Posteriormente, se establece la tipología de actores a la que corresponden los participantes, las variables esenciales constitutivas del tema vinculado al objetivo de Gobierno, la normativa atinente, la localización y el horizonte temporal, dado que todas estas dimensiones serán requeridas para el análisis.

Multclasificación de la Información

Esta etapa debería ser considerada como parte de la de procesamiento pero, dada su especificidad y los instrumentos que disponen los equipos de gobierno encargados de la PYGE, se la considera separadamente. Aquí, se deben disponer de los resúmenes temáticos con sus variables constitutivas, la información sobre actores, la normativa atinente, la localización y tiempo en las bases de datos de Percepciones de Demandas y Conflictos, de Actores y Acciones Comunicaciones del PR y de Relaciones Interinstitucionales del PR - según corresponda - para proceder a la multclasificación de tal información y facilitar las operaciones de consulta y análisis.

Análisis y Reportes

Para el análisis, conviene considerar las opiniones de los participantes, ya clasificadas, sin perder de vista las acciones técnico administrativas y las intervenciones políticas de apoyo a tales acciones a través de las cuales el gobierno ejerce su función gubernativa. En esta etapa las técnicas de análisis de contenido pueden ser de ayuda y utilizadas con provecho. Se insiste en la necesidad de utilizar como "filtros" los temas y variables constitutivas, tipología de los actores, sus objetivos, modus operandi y medios que disponen para cumplir con sus objetivos, la normativa atinente vinculada al tema, la localización territorial en donde se dan estas interrelaciones, así como las restricciones y holguras de los plazos que afectarían a las acciones técnico administrativas AT e intervenciones políticas IP gubernamentales.

Finalmente, se elaboran los reportes de análisis de los Focus Groups a partir de la información incorporada a las bases de datos, con la posibilidad de establecer relaciones con antecedentes

acumulados en tales bases de datos. Puede ser de utilidad elaborar formatos pre establecidos para la presentación de estos reportes.

III.2 EL POLÍGONO DE VALORACIONES

Objetivos y características

En numerosos casos, en el momento de programar y decidir una intervención política orientada a cumplir con un objetivo de Gobierno, es necesario disponer, de manera más o menos inmediata, de información sobre la posición uno o varios actores con relación a un tema u acontecimiento - el sistema que se quiere estudiar - que puede ser desagregado y explicado, suficientemente, con un número limitado y predeterminado de componentes esenciales o variables. El Polígono de Valoraciones es un instrumento de relevamiento y el análisis de información, particularmente, apropiado a estos fines y, sobre todo cuando, según el caso, sea necesario conocer:

- La valoración que asigna un actor a cada una de las variables y al conjunto de variables componentes del tema u acontecimiento vinculado a TA e IP
- La valoración o percepción promedio de un grupo de actores. y/o
- La existencia o no de brechas de valorización de variables entre dos o más actores.

En otras palabras, se trata de un instrumento de relevamiento y análisis cualitativo de la valoración relacional que realiza un actor, grupo o grupos de actores, respecto a un cierto número, limitado, de variables que son componentes esenciales de un cierto tema o acontecimiento y, donde el propio instrumento constituye una representación gráfica de dicha valoración, que facilita la tarea de análisis.

En ciertos aspectos, los resultados que se obtienen son similares a los del ábaco de Régnier, aunque, respecto a éste último método, tiene la ventaja que para su aplicación no obliga a concertar y organizar a reuniones.

El marco de aplicación (universo) del Polígono de Valoraciones puede incluir a:

- individuos
- un grupo
- varios grupos representativos

Los tipos de participantes (población) pueden ser:

- grupos de especialistas
- equipos de gobierno
- actores estatales
- actores de la sociedad civil

En el proceso de Programación Estratégica, puede ser aplicado en la Fase 1 inicial para relevar opiniones sobre la situación de base y/o sobre sus elementos constitutivos, aunque también puede ser utilizado, por ejemplo, en la Fase 4 para proveer insumos en la estructuración de escenarios alternativos y/o también en la Fase 7, particularmente, en el control de los impactos de la intervención política.

Entre las ventajas del instrumento, se deben señalar

- La simplicidad de su presentación gráfica que permite el autollenado sin mayores complicaciones
- Induce al entrevistado a realizar un ejercicio de valoración sistémica, dado que al valorar escalarmente una variable, establece una referencia relacional con las otras, lo cual facilita e

induce una respuesta sistémica, en contraposición a los métodos clásicos de encuesta por ítems, cuyas relaciones son más difíciles de objetivar.

- Suele ser estimulante para el entrevistado, dado que la concepción del instrumento, implica un reconocimiento tácito de su capacidad analítica.
- Facilita la revisión visual por parte del analista de las entrevistas realizadas.
- Permite identificar la existencia de posiciones de heterogeneidad u homogeneidad entre miembros de un grupo con relación al tema central o y analizar las brechas y niveles de coincidencia.

Debe advertirse, no obstante, que existen ciertas restricciones:

- El número limitado de variables
- El supuesto que todas las variables tengan la misma significación. En teoría esto puede solucionarse con ponderaciones
- En el momento de diseñar el instrumento, la selección y denominación de las variables constitutivas, que se suponen son esenciales y suficientemente explicativas del tema central, deben ser realizadas con mucho equilibrio y precisión para evitar el riesgo de errores y sesgos, e incluso, desacuerdos notorios con los propios entrevistados.

Descripción del instrumento

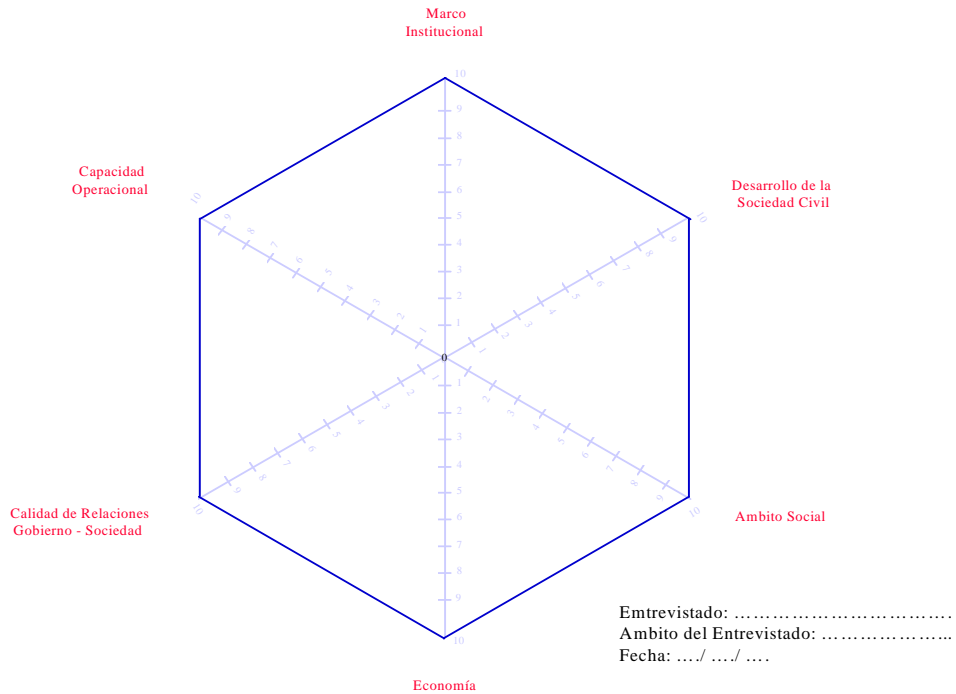
Se trata de un gráfico presentado como un polígono regular en donde los radios constituyen las escalas de valoración o puntuación de las variables. Se recomienda que los lados del polígono no sean más de 8 ni inferior a 4. Cuando el número de variables es 4, para la representación se usa el cuadrado y la escala se construye sobre los cuatro radios. El pentágono permite representar cinco variables, el hexágono seis, el heptágono siete y el octógono ocho. Generalmente se suele utilizar un hexágono, en el que se integran seis (6) escalas radiales que parten desde el centro (0) hasta cada vértice (10) y que corresponden a las preguntas o variables seleccionadas que se quieren estudiar.

Tomando como ejemplo el tema de la Gobernabilidad Democrática y suponiendo que, a partir de Focus Groups, de aplicaciones del Abaco de Regnier o por acuerdo de los expertos, se han seleccionado las siguientes variables constitutivas del tema:

- marco Institucional
- capacidad operacional del Poder Ejecutivo
- calidad de las relaciones Gobierno Sociedad
- economía
- ámbito social, y
- desarrollo de la Sociedad Civil

Con estas variables se construye un Polígono de Valoraciones que este caso es un hexágono como el del gráfico siguiente:

POLIGONO DE VALORACIONES: Gobernabilidad Democrática



Aplicación de la entrevista

Se solicita al entrevistado que asigne, en la escala que corresponde a cada variable o pregunta, la valoración que le parezca apropiada entre 0 y 10 y luego una los puntos seleccionados con líneas rectas. Los puntos seleccionados en cada escala representan la valoración específica de cada una de las variables.

Cuando se unen los puntos seleccionados en la escala, se constituye un nuevo polígono interno en donde la suma de sus radios representan, la valoración global del problema o situación dada y los valores del complemento - situados en el área exterior al nuevo polígono - representan el déficit. Dicho de otro modo, más intuitiva que matemáticamente, el perímetro del polígono de base representa la situación ideal u objetivo propuesto y del polígono formado por las valoraciones del entrevistado la situación observada.

En algunos casos es interesante utilizar dos o más polígonos idénticos que corresponden al mismo tema pero referidos a periodos de tiempo diferentes. El tema de la Gobernabilidad Democrática, planteado como ejemplo, podría ser enriquecido aplicándose a los siguientes periodos:

1. Al inicio del Gobierno Actual
2. En el presente
3. En el año 2000.

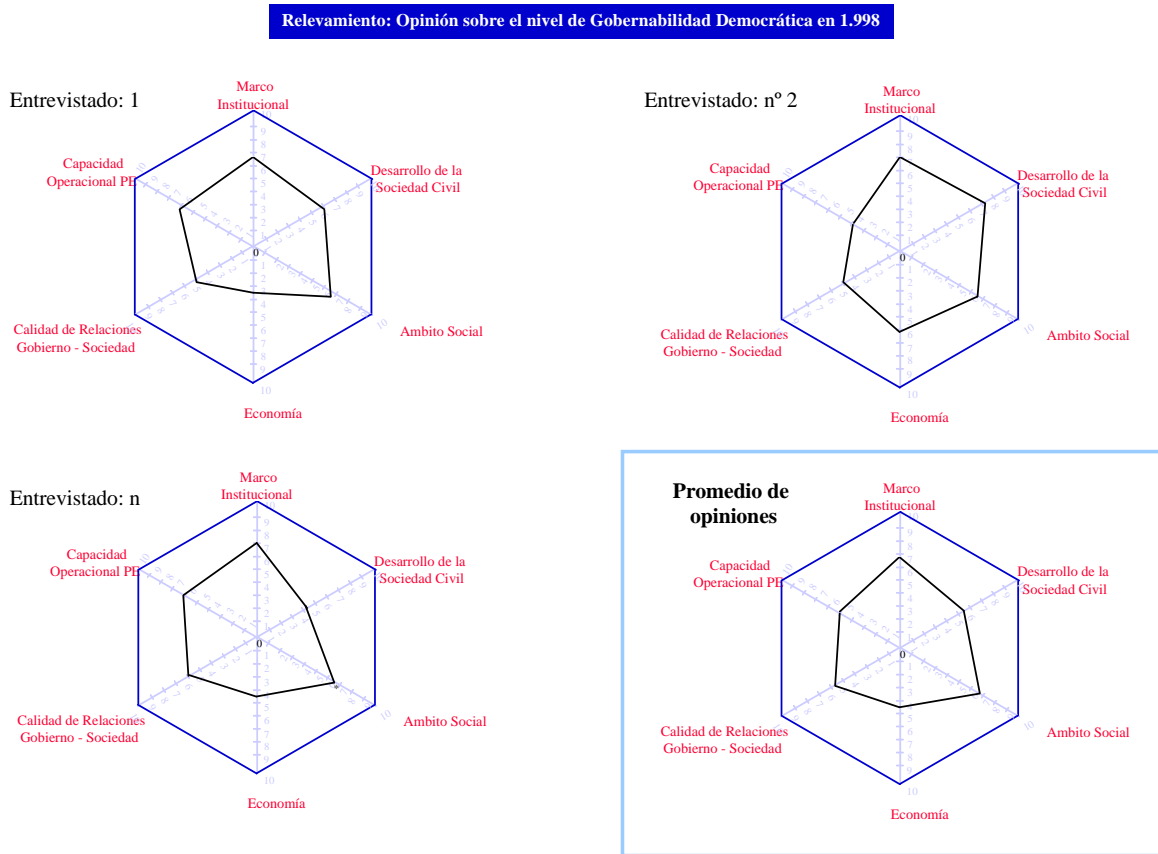
Procesamiento y Análisis

El procesamiento puede hacerse en forma manual. No obstante, en algunos casos cuando se trate de un número importante de entrevistados, y se constituye una muestra de valor estadístico, la información recabada puede ser procesada como cualquier encuesta con una herramienta informática de aplicación estadística como el SPSS u otras. Con ello se pueden realizar

distribuciones de frecuencias, cruzamientos, test no paramétricos y hasta análisis factorial de correspondencias. En estos casos es importante registrar otros datos, sobre todo, aquellos que puedan dar un perfil de los entrevistados.

Sin embargo, en ámbitos más reducidos como el de expertos se puede trabajar en forma manual con transparencias o utilizando planillas cálculo e, inclusive, puede asociarse al Abaco de Regnier para estimar el nivel de consenso alcanzado por los expertos con relación a los temas o escenarios estudiados.

El ejemplo siguiente da una idea del tratamiento de los resultados:

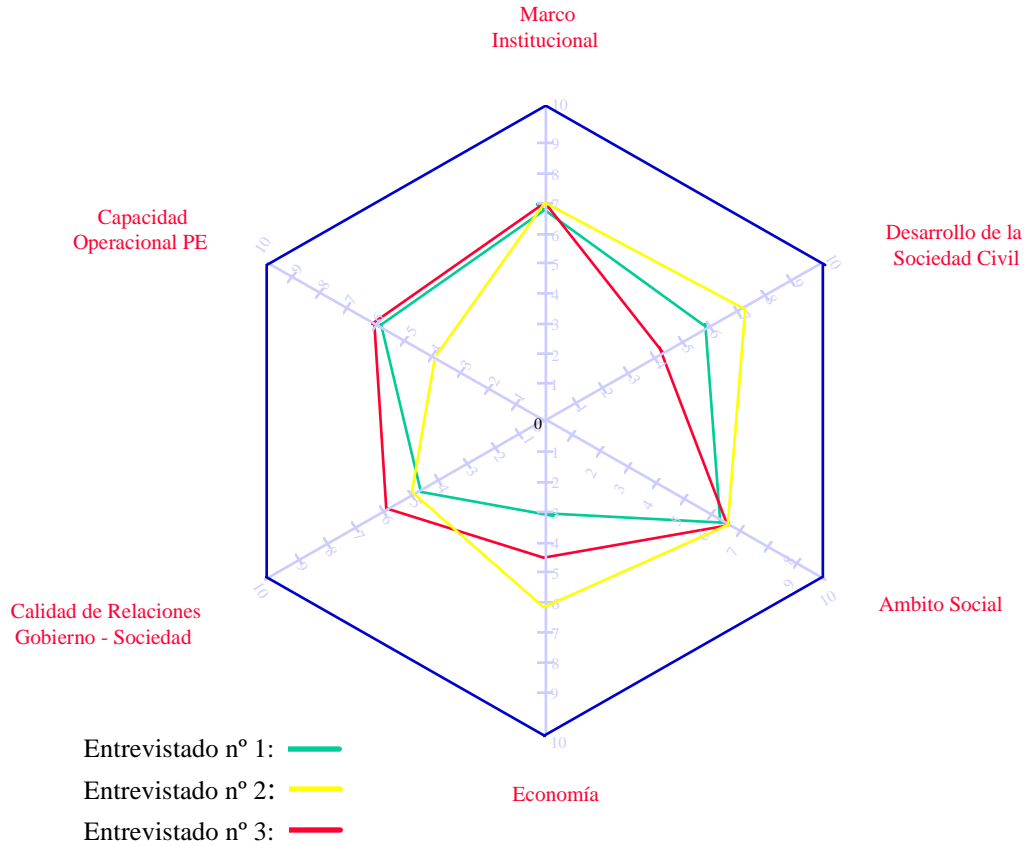


El análisis de las brechas o distancias de las valoraciones de los entrevistados, tomadas a partir del ejemplo anterior, también pueden aportar valiosa información, como puede observarse en el gráfico de la siguiente página.

Del mismo modo, también podrían tomarse las brechas de los promedios de valoraciones de grupos de entrevistados. De hecho, las posibilidades de análisis, según lo que desee obtener, son muy variadas. Además de las brechas o dispersión de resultados correspondientes a cada variable y/o promedios establecidos sobre el tema global, pueden identificarse las percepciones de los puntos tensión a partir de las bajas calificaciones reiteradas en determinadas variables o, inversamente, el reconocimiento de las fortalezas que pueden ser objeto de acciones comunicacionales del Gobierno.

Relevamiento: Opinión sobre el nivel de Gobernabilidad Democrática en 1.998

Brechas de Valoraciones



La secuencia de trabajo

1. Definición un tema central
2. Selección de las variables constituyentes del tema. Las variables seleccionadas deben constituir los elementos esenciales del tema u acontecimiento, ser explicativas del funcionamiento del sistema y deben tener una significación más o menos similar
3. Elaboración del formato del cuestionario, que debe tener, al menos:
 - Un tema central
 - Las variables constitutivas
 - El tipo de entrevistado. Opcionalmente indicar el nombre.
 - El o los polígonos con tantos lados como variables se hayan definido
4. Selección de los actores individuales o grupales (entrevistados)
5. Realización de la entrevista con el formato acordado
6. Análisis de los Polígonos de Valorización por entrevistado
7. Determinación del promedio de valorización para cada variable y para el conjunto
8. Procesamiento para el análisis de la visión promedio del grupo

9. Análisis de brechas entre las valorizaciones de cada uno con relación a la media
10. Análisis de distribución de frecuencias
11. Determinación de brechas de valorización de variables entre actores individuales
12. Identificación de puntos donde hay brechas significativas y ofrecen u obligan intervención política.
13. Elaboración de reportes y recomendaciones

En caso de encontrar brechas significativas que representan un punto de acción política se procederá a considerar la variable como tema o asunto. Es decir como tema central de un nuevo polígono con sus respectivas variables constitutivas, a partir de lo cual se reproducirán los pasos de la secuencia descrita.

III. 3 EXPLORACIÓN SEMIESTRUCTURADA

Objetivos y características

En numerosas ocasiones, en el proceso de Programación y Gestión Estratégica de un objetivo específico de gobierno se pueden presentar temas o acontecimientos de significación política sobre los cuales hay insuficiente conocimiento *sistematizado de sus componentes estructurales y de las relaciones entre ellos*. Ello implica, la necesidad de un método o instrumento que permita la identificación y delimitación sistemática de los componentes básicos y de los elementos constitutivos de cada uno de ellos. El método que se utiliza en esta metodología se denomina "Exploración Semi estructurada". En cambio, para la identificación y calificación de las relaciones entre componentes se utiliza el método y los instrumentos de Impactos Cruzados, el cual se presenta en la Sección IV de este mismo documento.

La denominación de semiestructurada deviene de que el proceso de trabajo para la identificación de los componentes y elementos, que no se realiza de manera improvisada ni sujeta a criterios individuales o subjetivos, sino que se realiza utilizando como referencia un sistema de clasificadores previamente elaborado, en el cual producto de trabajos anteriores con expertos, se presentan los elementos más importantes que forman parte de cada componente del sistema económico, social y político institucional del país.

El método de Exploración Semiestructurada, es el mas apropiado para cumplir con los objetivos de la Fase 2 del proceso de Programación Estratégica. Para aplicar el método de Exploración semiestructurada es necesario disponer previamente de clasificadores, ya que con ello se simplifica y vuelve mas transparente y sistemático el proceso de identificación de los componentes y elementos mas significativos relacionados con un objetivo gubernamental.

Descripción del método

La información de base sobre el tema o acontecimiento

Para dar inicio al trabajo es necesario contar con el documento sobre la situación de base y los clasificadores:

- a) El reporte o documento sobre la situación de base, en donde se indican necesidades y orientaciones básicas, con relación a los objetivos gubernamentales, vinculados al tema o acontecimiento. (ver Capítulo I, sec. II)
- b) Los Clasificadores básicos desarrollados por RLA - PNUD, que son presentados, a modo de ejemplo, con un nivel de desagregación básica en la página 19, pero que en todos los casos, deben ser adecuados y desagregados según las especificidades de la estructura institucional pública y privada, de las características socio - económicas y culturales y de las denominaciones que se consideren más apropiadas en cada país.

La convocatoria

Se convoca a diferentes especialistas vinculados a las materias, actores y normas jurídicas relacionadas con el objetivo.

Para la selección y convocatoria del grupo de especialistas se deberían observar criterios de calificación y complementariedad.

En las sesiones de trabajo de los especialistas se utiliza la modalidad conformación de pequeños grupos para trabajos preparatorios y la de "plenaria" para los de compatibilización. Por lo general se forman entre 3 a 5 grupos de 2 a 4 personas.

Delimitación preliminar del tema, situación o acontecimiento.

Se espera poder identificar y delimitar el universo temático lo más precisamente posible y ubicarlo en una perspectiva global. Esta delimitación debe tener el carácter de preliminar, dado que después del proceso de desagregación del tema, situación o acontecimiento en sus variables constitutivas, y de la priorización de las mismas, esta delimitación inicial podría ser ajustada.

Desagregación de variables y registro de las interacciones

Estos trabajos se desarrollan, fundamentalmente, en grupos de 2 a 4 expertos, no obstante, si, a criterio de uno o más grupos, existe una necesidad de tratar algunos aspectos en forma global se puede convocar a la Plenaria.

Para la desagregación del tema en sus variables constitutivas, como guía inicial del proceso, se utilizan Clasificadores que operan a través de una secuencia de desagregación progresiva de lo macro a lo micro o de lo general a lo particular. Cada asunto, hecho o acontecimiento es filtrado a través cinco macro categorías:

1. Tema
2. Actores
3. Normas Jurídicas y Procedimentales
4. Localización espacial
5. Tiempo

La selección de estas cinco categorías responde al objetivo central de la metodología Programación y Gestión Estratégica, que está fundamentalmente orientada a la acción técnico administrativa y a la intervención política, las cuales están, necesariamente, asociadas a temas en interacción con actores, con un marco jurídico y de procedimientos que fijan límites al comportamiento de tales actores, considerando además, que todo tema o acontecimiento vinculado a una acción Técnico Administrativa TA y/o Intervención Política IP se localiza en un espacio y transcurre en un tiempo.

Por ello, en el inicio del proceso de identificación de los subsistemas, componentes y /o elementos que conforman el tema, es conveniente consultar los Clasificadores pre estructurados para no soslayar, a priori, ninguna de las grandes dimensiones relacionadas con el objetivo gubernamental:

Economía	Socio demografía y cultura
Estado	Sociedad Civil

Estas cuatro áreas, son consideradas como subsistemas específicos:

1. **Subsistema económico**
2. **Subsistema sociodemográfico y cultural**
3. **Subsistema Estatal**
4. **Subsistema Societal**

Estos cuatro subsistemas presentan interrelaciones entre si, las cuales caracterizan el funcionamiento del Sistema Nacional.

A su vez, cada uno de estos subsistemas esta compuesto por componentes:

<p>Subistema económico: Sector Publico Sector Externo Sector monetario Sector Real</p>	<p>Subsistema sociodemográfico y cultural Educación y Cultura Salud Vivienda, etc.</p>
<p>Subsistema Estatal Poder Ejecutivo Poder Legislativo Poder Judicial</p>	<p>Subsistema Societal Partidos Políticos Organizaciones Empresariales Organizaciones No Gubernamentales Organizaciones Sindicales etc.</p>

Y los componentes están integrados por elementos que mantienen entre si ciertas relaciones de interdependencia matricial.

Subistema económico:

- **Sector Público**
 - Ingresos
 - Gastos
 - Déficit o Superavit
- **Sector Externo**
 - Balanza Comercial
 - Balanza de Cuenta Corriente
 - Inversión extranjera
 - Balanza de Pagos
- **Sector monetario**
- **Sector Real**

Se debe tener especial cuidado en evitar dos errores muy frecuentes: desagregar y agrupar en demasía. Si bien, las variables deben tener un carácter individual y concreto, es decir constituir una unidad, desagregar en demasía puede implicar encontrarse con un número inmanejable de variables y, en contraparte, el excesivo agrupamiento, es decir establecer variables demasiado globales dificultan el análisis, particularmente, si se desea hacer uso de las matrices de impactos cruzados.

El producto de esta etapa es un primer listado de variables desagregadas.

Se presenta en el ejemplo de la página siguiente tres subsistemas con un cierto desgloce de sus componentes, elementos e items

Subsistemas	Componentes	Elementos	Ítems
Subsistema Económico	Sector Público	Ingreso	Impuestos
			Transferencias
		Gasto	Corriente
			De Capital
	Sector Externo	Balanza Comercial	Importaciones
			Exportaciones
		Balanza de Cta. Cte.	
	Sector Monetario	Inversión Extranjera	
		Liquidez	
		Emisión	
	Sector Real	Producto	
		Empleo	
Ingreso			
Inversión			
Precios			
Subsistema Estatal	Poder Ejecutivo	Presidencia	Secretaría Téc. de Gob.
			Secretaría
		Ministerios	Min. del Interior
			Min. Relac. Exteriores
			Min.....
		Empresas Publicas	Emp.Electricidad
		Emp.Transportes	
		Emp.....	
	Poder Legislativo	Org.Descentralizados	
		Cámara Diputados	Comis. Presupuesto
		Comis. Relac.Exteriores	
		Comis.	
Cámara Senadores		Comis. Presupuesto	
		Comis.	
Subsistema Societal	Partidos Políticos	Partido Oficial	Movimiento
			Movimiento
			Movimiento
	Partido		Movimiento
			Movimiento
	Partido ...		
	Organizaciones Empresariales	Asociación ...	Grupo de....
			Grupo de....
	Organizaciones Sindicales	Asociación ...	Grupo de....
CUT			
Organizaciones Eclesiales	Central ...		
	Iglesia Católica	Obispado de	
		Obispado de	
	Iglesia.....		

Primera priorización de las variables desagregadas

Esta actividad, también se realiza en los grupos de trabajo. Aquí, se deben identificar, fundamentalmente, aquellas variables que tienen numerosas y fuertes interacciones con las otras, que pueden tener un carácter de restricción estructural y que hacen al funcionamiento del sistema político institucional, es decir, aquellas variables que parecen tener la más alta significación en el sistema de interrelaciones.

Estas variables serán objeto de una priorización más fina en el proceso de análisis estructural, para identificar las variables claves, que se describe en la sección IV.

Presentacion del resultados

Existen dos maneras de presentar el resultado de este método:

1. como cuadro en el que los elementos o ítems desagregados mantienen la identificación de su pertenencia a una categoría desagregación mayor.
2. como un cuadro que presenta los diferentes componentes o elementos asociados a un subsistema.

Modelo de presentación de resultados (1)

Subsistemas	Componentes	Elementos	Items
Subsistema			
Subsistema ...			
Subsistema			

Modelo de presentación de resultados –2

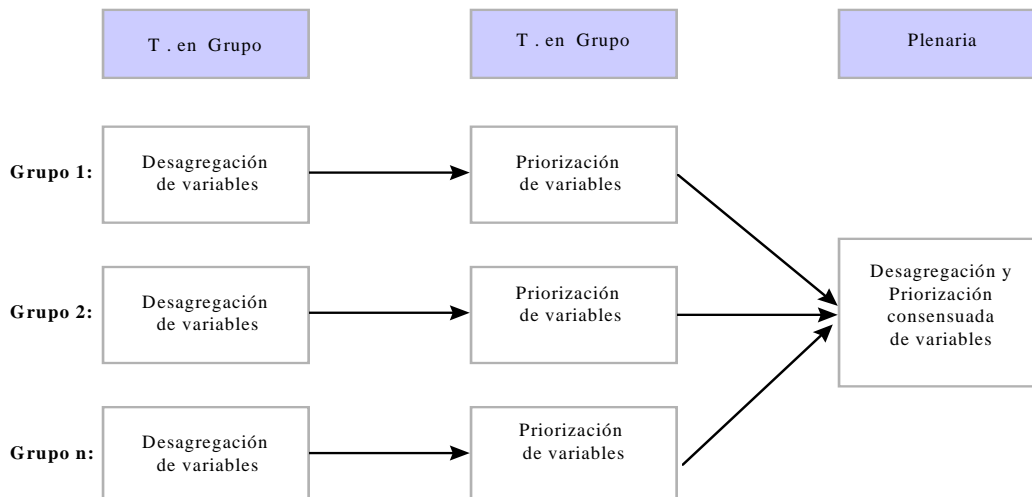
	Materias	Actores involucrados	Normativa atinente	Localización espacial	Horizonte temporal
Subsistema o Componente 1	1. 2. 3. 4. n.	1. 2. 3. 4. n.	1. 2. 3. 4. n.	1. 2. 3. 4. n.	
Subsistema o Coponente 2	1. 2. 3. 4. n.	1. 2. 3. 4. n.	1. 2. 3. 4. n.	1. 2. 3. 4. n.	
Subsistema o Coponente N	1. 2. 3. 4. n.	1. 2. 3. 4. n.	1. 2. 3. 4. n.	1. 2. 3. 4. n.	

A este formato debe acompañar una breve justificación respecto a las determinaciones tomadas.

Descripción y denominación de variables

Posteriormente, se deben describir los componentes, elementos o items seleccionados, con la máxima claridad y precisión. Para ello, es conveniente que los participantes estén familiarizados con la lógica formal y métodos científicos de investigación. Del mismo modo, es de suma importancia asignar a cada variable la denominación adecuada que no es sino la que mejor representa, en uno o pocos conceptos, al conjunto sistémico de sus elementos constitutivos. Es decir, que para lograr una redacción precisa, es necesario observar ciertas reglas que permitan *codificar* lo que se desea comunicar de tal modo a facilitar la *descodificación* o *interpretación* posterior: **Redacción** = Lógica + Semántica + Morfosintaxis

En el siguiente gráfico se da una idea del proceso de trabajo en los grupos y en la plenaria:



Consensos y acuerdos básicos

Una vez que las variables sean desagregadas y priorizadas y descritas en los grupos, se trabaja “en plenaria” y se trata de establecer consensos básicos al respecto.

A ese fin, y para que los grupos presenten sus propuestas de desagregación, denominación y descripción y puedan incorporarse sugerencias enriquecedoras, se pueden utilizar pizarrones, papelógrafos, retro proyectores etc. en donde se transcriben las cuestiones acordadas

El reporte final

Fundamentalmente debe comportar la información descrita en los Formatos (1) y (2) y observaciones atinentes al tema global, eventualmente, a las variables constitutivas, a los actores involucrados, a la normativa jurídica y de procedimientos atinentes, a localización espacial y al horizonte de tiempos en el que se desarrolla el tema o acontecimiento.

Secuencia de trabajo

1. Recepción del reporte, en donde se señalen las necesidades y orientaciones básicas del objetivo gubernamental, con relación a Temas, Actores, Normas Jurídicas y Procedimentales, Espacio, y Tiempo vinculadas al tema o acontecimiento.
2. Selección y convocatoria a un grupo de especialistas para tratar sobre los cuatro componentes asociados al objetivo.
3. Macro desagregación temática de subsistemas, componentes asociados al objetivo gubernamental. (plenaria)
4. Desagregación de elementos e ítems (grupos de expertos por subsistema y/o componentes)
 - Identificación de Normas Jurídicas y Procedimentales que norman los procedimientos de trabajo y establecen límites al comportamiento de los actores vinculados.
 - Identificación del universo espacial en el cual se desarrolla la acción, local nacional internacional
5. Primera priorización de las elementos o ítems desagregados, fundamentalmente de aquellos que pueden tener un carácter de restricción estructural y que hacen al funcionamiento del sistema político institucional. (grupos)
6. Descripción precisa de las características básicas de los elementos y/o ítems priorizados. (grupos)
7. Descripción de las implicancias jurídicas y de procedimientos de la acción TA e IP con relación al Tema o acontecimiento.
8. Descripción de las localizaciones espaciales y del horizonte temporal
9. Consensos y acuerdos básicos (plenaria)
10. Reporte final (plenaria)

III. 4 EL ABACO DE REGNIER

Objetivos y características

En las fases iniciales de los procesos de programación estratégica, los equipos de gobierno suelen realizar numerosas reuniones para seleccionar los temas o situaciones a tratar, establecer sus componentes esenciales, clasificar y calificar acontecimientos y/o lograr acuerdos sobre la definición y desagregación de los temas, evaluar la significación de los actores asociados - favorables o desfavorables - a una acción Técnico Administrativa TA y/o Intervención Política IP vinculadas a cierto tema, identificar la normativa jurídica y procedimientos atinentes, la dimensión espacial y temporal de los eventos o también, la evaluación de la pertinencia de escenarios alternativos.

Esta amplia gama de cuestiones constituye apenas un ejemplo parcial de todo lo que deben considerar los equipos de programación estratégica de gobierno, lo cual implica que, casi a cada paso, deben elegir una opción, desechar numerosas otras opciones y desarrollar así, la opción que consideren más adecuada.

Sin embargo, muchas veces, se ha verificado que se ha desechado una opción sustentada por uno de los integrantes de un equipo de programación estratégica de gobierno ya sea, porque la mayoría del equipo así lo decidió o por la influencia de un participante reconocido como esclarecido y, finalmente, en los hechos, se ha verificado que la opción desechada, hubiera sido la mejor. Esto significa, que en estos procesos, se pueden generar propuestas que induzcan a cometer errores políticos porque las opiniones diferentes u opuestas, a la mayoría del grupo o a la de los conductores de opinión del grupo, no han sido consideradas con suficiente atención.

El llamado Abaco de François Régnier, presentado en "Médicament e Consumérisme". París, "Prospective et Santé" nº 28 (1983), es una técnica concebida para asegurar el registro y consideración de las percepciones de todos los integrantes de un grupo de análisis, dado que contribuye a crear un espacio opinión para quienes no están de acuerdo con la mayoría.

Permite medir las opiniones de un grupo en relación a un tema o acontecimiento dado, proporcionando una gama o escala de opciones de respuesta para cada tema o variable, evitando así la rígida dicotomía que suponen las respuestas con *sí* o *no*, que limitan severamente, las posibilidades de consideración de los variados matices o perspectivas con las que se debe considerar un tema o acontecimiento, sobre todo, cuando éste está vinculado a las complejas situaciones en las que se desarrollan las acciones técnico administrativas y/o políticas de Gobierno.

Descripción del método

La escala cromática

La gama de opciones que plantea el ábaco para relevar las opiniones de un grupo en relación a una situación dada se basa en la convención internacional adoptada para los colores del semáforo, en donde el verde significa *pase*, el amarillo *cuidado* y el rojo *pare* a los que se agregan matices intermedios como el *verde claro* y el *rosado* entre el verde y el amarillo y entre éste y rojo, respectivamente.

Con esta gama de colores y matices intermedios, a la que hay que agregar el *blanco* que indica “voto en blanco” y el *negro* que indica “abstención”, se puede estructurar la siguiente escala de códigos:

verde oscuro(V)	verde claro (v)	amarillo (A)	rosado (r)	rojo (R)	blanco (B)	negro (N)

Respuestas	No Respuestas
------------	---------------

1. muy favorable	2. favorable	3. neutro	4. desfavorable	5. muy desfavorable	6. vota en blanco	7. renuencia a participar
------------------	--------------	-----------	-----------------	---------------------	-------------------	---------------------------

Aquí, los colores indican la opinión de los participantes del grupo respecto, por ejemplo: a *una medida o acción política del Gobierno*.

En este caso, se quiere medir las posiciones favorables y desfavorables, con las posiciones intermedias, incluyendo el registro de las opciones de no respuestas. Los primeros lugares corresponderán, entonces, a los aspectos positivos y el orden de las respuestas o jerarquía, se establecerá a partir de los verdes hasta los valores negativos representados por los matices rojos, que ocuparán los últimos lugares de la escala de respuestas.

La utilización del Abaco impone la formulación de items (preguntas o variables) bajo la forma de proposiciones afirmativas a fin de expresar acuerdos o desacuerdos, con sus respectivos matices, pero determinados en un mismo sentido.

Por ello, cuando se plantee la necesidad *determinar la intensidad o gravedad de un conflicto* - que es un requerimiento bastante común que suele hacerse a los equipos de Gobierno - se debe invertir los códigos y tratar de medir la percepción del grupo de expertos en relación a la gravedad de conflicto adecuando la aplicación de la manera siguiente:

rojo (R)	rosado (r)	amarillo (A)	verde claro (v)	verde oscuro(V)	blanco (B)	negro (N)

1. conflicto muy grave	2. conflicto grave	3. neutro	4. conflicto casi resuelto	5. .conflicto resuelto	6. vota en blanco	7. renuencia a participar
------------------------	--------------------	-----------	----------------------------	------------------------	-------------------	---------------------------

En este caso, para mantener la coherencia con convenciones internalizadas, que establecen que la intensidad de un conflicto, problema, peligro etc. se representa con rojo y no con verde, los colores rojos y rosados incidirán para que los diferentes ítems así calificados, ocupen los primeros lugares y los matices de verdes, los últimos.

También puede emplearse el ábaco como instrumental auxiliar para organizar las alternativas de solución de conflictos en un proceso de planificación estratégica de acción política, identificando los grados del conflicto, en sus diferente fases, con los colores rojo, rosado, amarillo, verde claro y,

finalmente, el verde oscuro que supone la resolución total o ideal del mismo. En este caso, el debate dará lugar a diferentes alternativas y se estará entrando en el terreno de las hipótesis y de los escenarios, para los cuales existen otras herramientas más específicas. No obstante, de optarse por el ábaco, es posible estructurar diferentes alternativas de solución expresadas en un determinado número de variables o ítems, a fin de medir la contribución de cada ítem (alternativa) a la solución del conflicto o de una fase definida del mismo.

El Abaco es un instrumento que favorece la comunicación entre los participantes dado que hace visible la posición de cada uno sobre un tema o acontecimiento y evita que tal posición se diluya en una media estadística como ocurre en el caso que se utilicen, para el registro, cuadros con valores aritméticos.

Además, rápidamente, se pueden identificar las “zonas” de consenso y disenso, en base a lo cual el debate puede centrarse en ítems específicos para tratar de compatibilizar las posiciones. De hecho, se trata de un método bastante abierto dado que los participantes pueden cambiar en cualquier momento su voto, es decir, cambiar el color que hayan optado para cualquier ítem en particular.

No obstante, aunque los participantes sean especialistas esclarecidos, la calidad de sus respuestas están en función directa a la calidad de la formulación de los ítems (preguntas). Al respecto, el propio Régnier señalaba que “si bien la síntesis coloreada del Abaco acelera la comunicación, esta síntesis no dispensa de invertir el tiempo economizado, en el análisis pormenorizado y minucioso del problema”

Definición del tema central e ítems constitutivos

Al igual que en el Polígono de Valoraciones debe ponerse especial cuidado en definir claramente el tema central y seleccionar cuidadosamente las variables constitutivas o ítems, que se suponen son esenciales y suficientemente explicativas del tema central. Esto último es particularmente importante porque, normalmente, se maneja un número (entre 8 a 12) limitado de ítems.

A fin de facilitar el juicio de los expertos, estos ítems deben estar precisamente definidos y ser muy concretos, porque la ambigüedad o complejidad de su formulación puede acarrear confusiones en los expertos y sesgar gravemente los resultados. Es decir, que para formular precisa y claramente los ítems se deben observar criterios de rigurosa lógica y una semántica pertinente.

El cuestionario

Tal como se indicara precedentemente, el cuestionario que deberán llenar los expertos, debe estar diseñado en base a un número limitado de ítems, utilizando la escala de códigos representada por los colores del semáforo con sus matices intermedios. Cada ítem, deberá estar formulado en forma sintética, precisa y clara.

En la línea correspondiente a cada ítem, las opciones están representadas por la gama de colores señalada. El experto deberá marcar una sola opción en cada ítem, aun en el caso que no quiera o no pueda responder, es decir marcar las casillas de las no respuestas correspondientes a blanco o negro. La opción elegida se puede marcar simplemente con las letras iniciales del color V: verde oscuro; v: verde claro; a: amarillo; r: rosado; R: rojo; B: blanco; N: negro o con números: 1: verde oscuro; 2: verde claro; 3: amarillo; 4: rosado; 5: rojo; 6: blanco; 7.: negro. El modelo del cuestionario siguiente se basa en el presentado por F. Mojica Satoque - “La Prospectiva”. Legis Editores. Bogotá. 1993.

Cuestionario

Tema:								
Nombre del Experto:								
Está dispuesto a responder? SI NO								
Si está dispuesto, tiene opinión sobre el ítem? SI NO								
Si tiene una opinión, indique cuál es:								
Nº	Ítem	V	v	a	r	R	B	N
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								

Tabulación del resultado

Para realizar la tabulación del resultado de la votación, se construye un cuadro en donde los ítems, que se identifican con su numeral correspondiente, se disponen en la primera columna. Los participantes, que se identifican con letras, se distribuyen en la primera fila:

	Participantes									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Item 1										
Item 2										
Item 3										
Item 4										
Item 5										
Item 6										
Item 7										
Item 8										

En la casilla de interrelación que corresponde a cada ítem y a cada experto, se ubica el color que corresponde a la votación.

En el ejemplo:

el experto A: <i>muy favorable a 2, y 5</i> <i>favorable a 4 y 8</i> <i>neutro a 3 y 6</i> <i>desfavorable a 7</i> <i>no tiene opinión sobre 1</i>	el experto B: <i>muy favorable a 2, 4 y 5</i> <i>favorable a 3 y 8</i> <i>neutro a 1</i> <i>desfavorable a 6</i> <i>muy desfavorable a 7</i>
---	---

Luego se solicita que cada experto brinde una explicación o justificación sobre la posición asumida para cada voto.

Procesamiento por filas

Se clasifican los ítems según los votos favorables que se hayan obtenido donde los primeros lugares corresponden a la coloración verde. Es decir los ítems que hayan recibido mayor cantidad de votos favorables. De este modo se puede apreciar, visualmente, la valoración asignada a cada uno de los ítem tratados.

Con ayuda de un programa de computador se puede visualizar la coloración de la votación de cada ítem, desde el verde oscuro hasta el rojo, blanco o negro, sin que se pueda identificar, en esta etapa, la votación de cada experto. De hecho, se pretende poner énfasis en la valoración o actitud global del grupo respecto a cada ítem y no en la opinión individual de sus componentes, a fin de evitar la posible inducción de actitudes u opiniones por parte de integrantes del grupo que puedan constituirse en conductores de opinión.

Una de las ventajas sustantivas del método es poder presentar, en las filas: la significación de los respectivos ítems y, en columnas: la percepción global de cada experto en relación al tema y, además, identificar en cualquier momento la opinión emitida por cada uno.

Procesamiento de datos por filas (ejemplo)

Item 4	V	V	V	V	V	V	V	V	v	v
Item 5	V	V	V	V	V	V	v	v	v	v
Item 8	V	V	V	V	V	V	v	v	v	a
Item 1	V	V	V	V	v	v	v	v	a	a
Item 2	V	V	V	v	v	v	v	a	a	
Item 6	V	V	v	v	v	a	a	a	a	B
Item 7	V	V	v	v	a	a	a	a		B
Item 3	v	a	a	a	a	r	r	R	R	N

En el ejemplo puede apreciarse que los ítems ubicados en los primeros lugares, son los que han obtenido más votos favorables, representados con verdes oscuros "V". Luego, la gama va bajando al verde claro "v", amarillo "a" y en los últimos lugares aparecen el rosado "r" y el rojo "R". Así por ejemplo, considerando el ítem 1 y el 7, puede observarse:

<p>Item 1:</p> <p><i>muy favorable</i>: 8</p> <p><i>favorable</i> : 2</p>	<p>Item 7:</p> <p><i>muy favorable</i> : 2</p> <p><i>favorable</i> : 2</p> <p><i>neutro</i> : 4</p> <p><i>desfavorable</i> : 1</p> <p><i>en blanco</i> : 1</p>
---	--

No obstante, si las argumentaciones parecieran convincentes y algún experto desea cambiar su voto y adherir a la posición asumida por otro/s, el programa de computador permite el cambio de votos que, consecuentemente, puede implicar el cambio del orden o posición del ítem con relación a los demás.

Procesamiento de datos por columnas

El procesamiento de datos por columnas permite identificar la actitud general del experto hacia el tema central, dado que este procesamiento permitirá agrupar, en los primeros lugares, a aquellos que han emitido mayor cantidad de votos *muy favorables* y *favorables*, de la gama del verde, es decir a quienes tienen una percepción más optimista. Inversamente, quienes hayan emitido más votos desfavorables, en la gama del rojo, ocuparán los últimos lugares indicando una percepción más pesimista sobre el tema global, en tanto que sobre los que se ubiquen en las posiciones intermedias, según el caso, se podrá decir que tienen actitudes más prudentes, o menos comprometidas y hasta más equilibradas, en la valoración del tema o acontecimiento.

Procesamiento de datos por columnas (ejemplo)

Experto ...	Experto ...	Experto ...	Experto ...	Experto ...	Experto ...	Experto ...	Experto ...	Experto ...	Experto ...
V	V	V	V	V	V	V	V	v	v
V	V	V	V	V	V	v	v	v	v
V	V	V	V	V	v	v	v	v	a
V	V	V	v	v	v	v	a	a	a
V	V	v	v	v	v	a	a	a	r
V	v	v	v	v	a	a	a	r	R
v	v	v	v	a	a	a	R	R	R
a	a	a	a	a	r	B	B	B	N

El análisis

Las matrices de colores resultantes, en el procesamiento por fila y por columnas, destacan por un lado, a las variables o ítems que más adhesiones han suscitado en orden decreciente hasta las que han concitado menos, y por otro, destacan a los expertos que han adoptado la actitud más optimista y, en el mismo orden decreciente, ubican al final a los que han emitido opiniones menos favorables, es decir los más pesimistas.

A partir de estas jerarquizaciones se pueden realizar varias lecturas, por ejemplo si se advierten posiciones muy polarizadas, es decir pocas zonas de consenso, se podría preguntar, por ejemplo, si los ítems fueron bien seleccionados y formulados y si valdría la pena reformular algunos y realizar una nueva aplicación del cuestionario, o bien, si se debería ampliar el debate para una exposición más completa de las justificaciones de las posiciones asumidas. También puede ser de utilidad separar las zonas de consenso, de duda y de disenso y hacerlas objeto de un tratamiento particular.

Obsérvese que el ábaco permite, en un momento, presentar la opinión del grupo sin identificar a sus actores, y, en otro, identificar el tipo de actitud que asume cada actor, con lo cual se estimula una debate muy rico y ordenado. De hecho, deben observarse ciertas reglas tales como: que ningún experto puede votar o cambiar su voto sin esgrimir justificaciones consistentes. Por ello, aunque se valora y se registran todas las posiciones individuales, por divergentes que fueran, siempre queda abierto el debate y el estímulo para quienes tienen la capacidad de defender sus argumentos y convencer a los que, a su criterio, sustentan posiciones poco coherentes y consistentes.

Con ese enfoque se respetan las posiciones de disenso, pero se destacan las posiciones y argumentaciones más compartidas, poniendo en evidencia que se trata de un buen instrumento auxiliar de animación grupal y de síntesis temática, apropiada para los procesos de programación estratégica que realizan los equipos de gobierno

Los resultados finales

La clasificación por rangos de los ítems correspondientes a la gama de colores del ábaco de Régnier constituye el resultado que se estuvo buscando. A partir de dicha clasificación se pueden establecer algunas conclusiones y recomendaciones:

1. En efecto, en los primeros lugares estarán los ítems dominados por las tonalidades verdes que estarán indicando que tales ítems han sido objeto de adhesiones y argumentaciones favorables, es decir, que se entiende que han merecido una aprobación mayoritaria y que tienen poca o ninguna restricción.
2. En los lugares subsiguientes, se ubicarán aquellos que aun teniendo una marcada tonalidad verde tienen amarillos y/o blanco y/o negro y/o algún rojo, que estarán indicando, que si bien concitan opiniones favorables, cuentan con algunas restricciones que han sido argumentadas y calificadas con los colores correspondientes a la escala de valores negativos, señalando, así, un cierto margen de error, una cierta advertencia de cuidado.
3. Al final se ubicarán los ítems donde la tonalidad verde es muy débil y la presencia de los otros colores, en especial del rojo, es más notable. Esto indica que se está, claramente, en zona de alto riesgo y las restricciones relativas al ítem son mayores.

De hecho, es muy difícil que de un encuentro de especialistas consistentes, sobre todo en el ámbito de los equipos de Gobierno, resulten factores que sean calificados como totalmente favorables y otros que lo sean como totalmente desfavorables, es decir, que es imposible que la realidad, sobre todo la política, pueda ser representada por una sola tonalidad, sino por una amplia gama de matices y de interrelaciones.

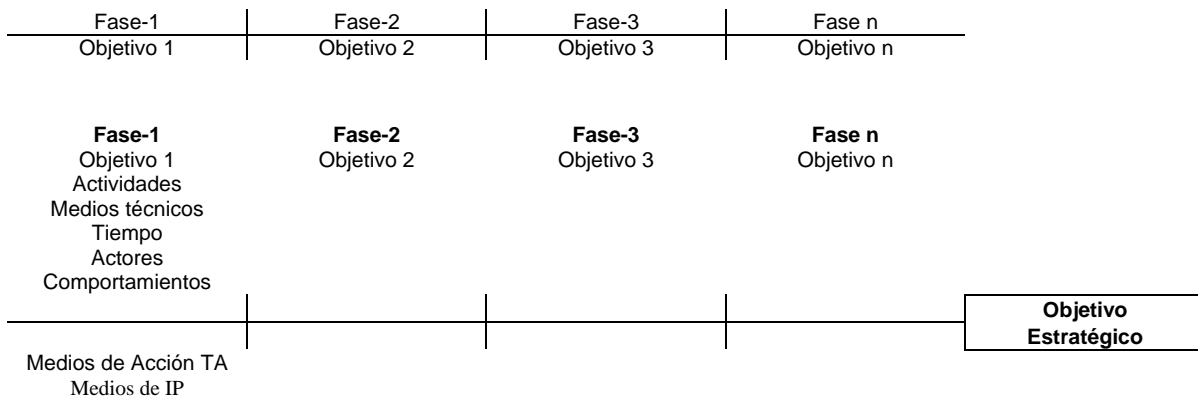
III. 5 DIAGRAMAS DE PROCESOS

Es bien conocida la utilidad de los Diagramas para facilitar la visualización y para simplificar la representación de procesos de trabajo y/o de situaciones complejas. En los procesos de programación y gestión estratégica y operacional, desarrollados por los equipos de gobierno, los Diagramas de Procesos pueden constituir los mapas básicos o “mesas de arena” en donde se representan dinámicamente los trabajos de programación y seguimiento táctico - estratégico de la acción técnico administrativa y política gubernamental. En este “mapa” pueden estar ubicados, por ejemplo:

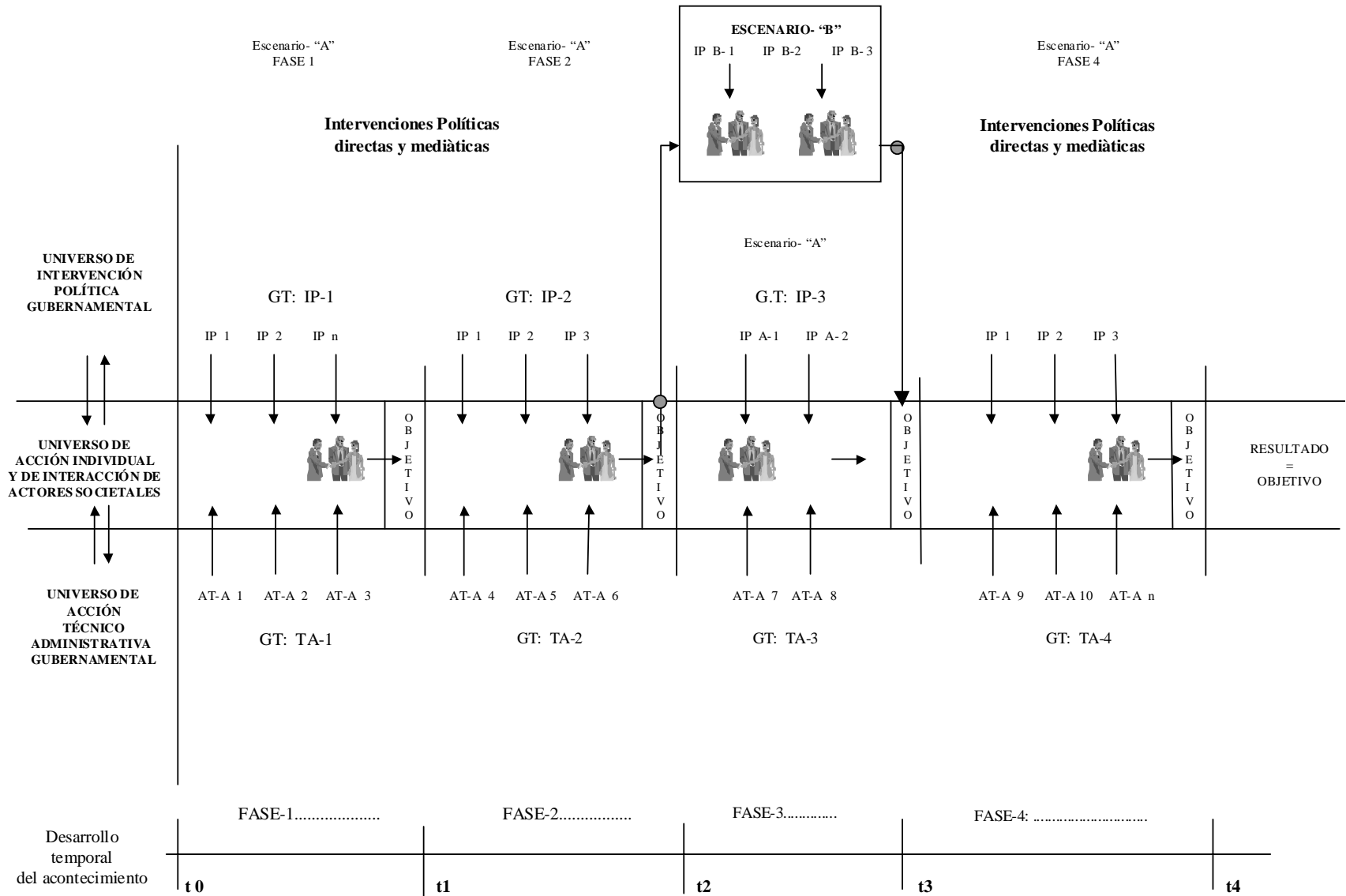
- los ejes de la acción técnico administrativa gubernamental y la dirección general del proceso
- la secuencia temporal prevista y las fases de desarrollo
- las características singulares de cada una de las fases establecidas a partir del escenario de base con sus objetivos y resultados intermedios
- las intervenciones de los actores, las interacciones entre los mismos y los impactos de sus intervenciones sobre el escenario de base en cada fase
- los nodos estratégicos en donde se prevén posibles conflictos que pueden ocasionar rupturas o desviaciones del proceso y obligan a establecer escenarios alternativos al escenario de base
- las características de los escenarios y los puntos de entrada y salida de los caminos alternos
- representación de las desviaciones (costos) y ajustes a la dirección general del proceso (teleonomía)
- los ejes de la acción política con los resortes de intervención del gobierno y sus operadores en cada una de las fases de la acción técnico administrativa gubernamental y particularmente en los escenarios alternativos
- el resultado final u objetivo del proceso

De hecho los Diagramas de Procesos tienen muchas otras aplicaciones instrumentales de representación en todos los campos. Aquí se ha puesto el énfasis en algunas representaciones gráficas que pueden ayudar a en la visualización de la AT acción técnico administrativa y las IP intervenciones políticas de gobierno a fin de que los equipos de análisis estratégico vayan incorporando, perfeccionando y formalizando este tipo de representación de procesos como parte de su instrumental de trabajo.

Representación simple de una secuencia de fases objetivo para alcanzar un objetivo general.



ESQUEMA DEL PROCESO GENERAL DE LAS ACCIONES TECNICO-ADMINISTRATIVAS Y DE INTERVENCIONES POLITICAS POR OBJETIVO DE GOBIERNO



Representación sistémica de los componentes y sus interacciones:

Un segundo tipo de representación que puede resultar de gran ayuda a identificar las características básicas y de funcionamiento de estructuras complejas, es la de sistemas. Un sistema está configurado por:

- Subsistemas
- Componentes
- Relaciones e interacciones entre componentes
- Límite
- Contexto

Esta forma de representación puede ser aplicada a múltiples casos, por ejemplo con el fin de volver más explícitas las relaciones entre dos actores en relación a un tema o fase del proceso T-A, se tendría la siguiente configuración:

1. Los componentes:

El modelo tiene tres componentes: dos actores y un tercero que es la economía (por ejemplo la tasa de interés), los tres componentes operan en un contexto delimitado.

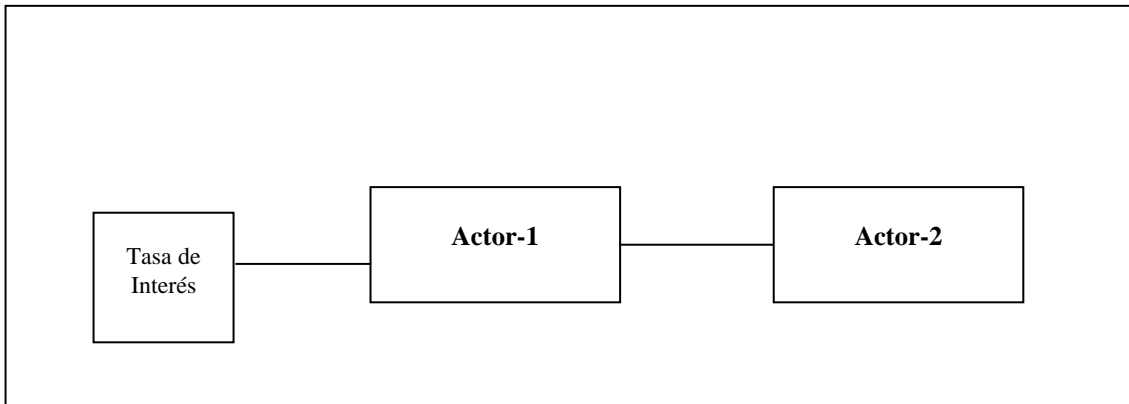
2. El funcionamiento:

El Actor-1, para su funcionamiento necesita y depende de la calidad o características de dos tipos de insumos:

Un insumo que le viene del componente económico.

Un insumo que es producido por el Actor-2.

El Actor-2, para su funcionamiento necesita y depende de la calidad o características de un solo insumo, que le es producido y provisto por el Actor-1.



sección IV

IDENTIFICACIÓN Y CALIFICACION DE INTERDEPENDENCIAS

Algunas de las mayores restricciones operacionales de los procesos clásicos de programación y gestión tienen relación con la incapacidad de éstos de programar y ejecutar acciones gubernamentales teniendo en cuenta la complejidad multidimensional de las variables asociadas a un objetivo gubernamental. Es que en la práctica, a cada objetivo se encuentran asociados, por un lado, una diversidad de materias, actores, normas jurídicas, espacios y tiempo; y por el otro, una compleja red de interrelaciones e interacciones entre actores-materias, actores-normas jurídicas, actores-espacio, materias-normas jurídicas, materias-espacios, etc., Es importante señalar *que a los fines de la programación y la gestión, lo que interesa no son las variables en sí, sino las relaciones entre ellas*, es decir, en otras palabras, el objetivo de la acción gubernamental no son las variables constituyentes de la estructura sino el sistema en funcionamiento, ya que las variables consideradas aisladamente materia/actor/norma jurídica/espacio/tiempo, no tienen mayor significación a los fines de este trabajo.

Los métodos hasta aquí presentados y descriptos para ser utilizados en las Fases 1 y 2 de la metodología de PYGE, están orientados, fundamentalmente, a identificar, desagregar los componentes y elementos básicos asociados a un objetivo específico de gobierno. En este capítulo se verá como se construye un sistema de relaciones donde se pueda percibir y calificar la manera en que cada variable se relaciona con las restantes.

Esta identificación de interrelaciones y posterior calificación se realiza, en primer lugar, en el ámbito de los elementos internos de cada componente; es decir, relaciones:

- Materia-materia,
- Actor-actor
- Norma-norma
- Espacio-espacio

Y en un segundo momento se trata de analizar y calificar las relaciones e interdependencias entre componentes:

- Materia-Actor
- Materia-Norma
- Materia-Espacio
- Materia-Tiempo
- Actor-Norma
- Actor-Espacio
- Etc.

Como se deduce de la simple observación de la lista anterior, el universo de la trama de relaciones puede ser grande, multidimensional y complejo, lo cual, si no se hace un proceso de selección tanto de variables como de relaciones significativas directamente asociadas al objetivo gubernamental, el proceso de análisis puede resultar engorroso cuando no inútil. Por lo tanto, una

de las primeras actividades consiste en la identificación de las interacciones fundamentales, y a partir de ello, poder realizar la reducción del universo de variables que fuera identificado en el Fase 2 de la metodología, utilizando el método de Exploración Semiestructurada. El método que mejor contribuye a este fin es el de análisis estructural, cuya aplicación las Fase 3 y 4 de la MPYGE, se realiza utilizando dos tipos de instrumentos:

- a) La matriz de relaciones simples, que se utiliza para la identificación de las relaciones y su descripción.
- b) La matriz de impactos cruzados, que permite la medición (cuantitativa) de las influencias y dependencias de las relaciones entre elementos.

IV. 1 LA MATRIZ DE RELACIONES SIMPLES (MRS)

La *matriz de relaciones simples* - MRS se utiliza para la identificación de las relaciones y su descripción. Es un cuadro de doble entrada que permite, combinando diferentes métodos de trabajo, (Reunión de expertos, Abaco de Regnier, Focus Group, etc.) ir identificando las articulaciones y las interdependencias entre los diferentes subsistemas, componentes, elementos y/o items identificados a partir del método de Exploración Semi estructurada.

Para establecer una síntesis de estas relaciones se utiliza la **Matriz de Relaciones Generales - MRG** que se construye a partir de los resultados las matrices de relaciones.

Al final de este proceso, se debe poder contar con un numero razonable de puntos de intersección, los cuales interesan desde dos perspectivas: a) como puntos de los cuales depende el normal desarrollo del proceso técnico-administrativo, b) como puntos que interseccion que pueden ser causas de demandas, conflictos entre los actores societales y el Gobierno. Los segundos son la base sobre la cual se programan las acciones gubernamentales, sean estas de orden TA o de IP.

Este método de identificación de interrelaciones se puede aplicar a diferentes niveles de desagregación, dependiendo la selección de uno u otro nivel, de la complejidad del objetivo y del sistema de referencia del mismo.

En la MPYGE, se utiliza este instrumento, para dar cuenta de las siguientes relaciones:

- Relaciones existentes entre los elementos de componentes específicos.
- Relaciones existentes en diferentes componentes.
- Relaciones entre subsistemas.

Es importante señalar que para la determinación de las relaciones, no es necesario utilizar al mismo nivel de desagregación para cada uno de los subsistemas o componentes asociados a un objetivo gubernamental, sino que, en el caso de un cierto subsistema, la desagregación puede detenerse a nivel de componentes y en el caso de otro, pasar a desagregar elementos, para luego establecer las relaciones entre los componentes de un subsistema con los elementos del otro.

Se recomienda que esta técnica sea utilizada y aplicada a cada una de las etapas del proceso técnico-administrativo puesto en operación por la tecno-burocracia y que es necesario para alcanzar un objetivo gubernamental. En cada etapa se deben aplicar las siguientes matrices simples y una matriz general de relaciones.

Matrices de relaciones simples:

MRS-1: Interrelaciones entre materias.

MRS-2: Interrelaciones entre actores

MRS-3: Interrelaciones entre normas y reglamentaciones.

MRS-4: Interrelaciones de localización territorial. *Esta matriz se construirá, sólo cuando se puedan establecer cortes por materias y/o actores.*

Matriz de relaciones generales:

MRG-1: Interrelaciones entre materias, actores, normas y reglamentaciones y localización territorial

En efecto, a partir de las matrices relaciones simples se debe proceder a la elaboración de una MRG-1, con el fin de la identificación y primer nivel especificación de las interdependencias generales. *En esta última matriz es necesario incorporar dos elementos que, en general, no son necesarios al momento de construcción de las MRS 1,2 y 3, y se trata de la localización territorial de las interacciones y el tiempo durante el cual estas existen.*

Características Básicas

Las **matrices de relaciones simples** facilitan la presentación de los componentes esenciales o variables de una tema, situación o acontecimiento y permiten así realizar un rápida lectura de aproximación a una situación dada, gracias a que ponen en evidencia la información sustantiva sobre las interrelaciones propiamente dichas y, que puede incluir en algunos casos, una breve descripción de las características de sus elementos y variables constitutivas, constituyéndose así, en instrumentos de alto valor para el análisis. Estas matrices de relaciones deben comportar al menos los siguientes elementos y requisitos:

1. **Un título:** que debe expresar sucintamente los componentes esenciales (variables dependientes) del cuadro con referencias institucionales, temáticas, de actores, normativas, referencias a la localización, al tiempo y otras circunstancias que determinen el sentido del cuadro.
2. **Los componentes esenciales o variables:** que deben estar dispuestos en las columnas y filas y deben tener una clara relación con el título. Es recomendable que estas columnas y filas estén numeradas. Habitualmente, en la parte izquierda de la tabla, en la primera columna, se indican las variables (dimensiones o categorías) que afectan el contenido de las demás columnas, las cuales estarán identificadas por la denominación de las variables ubicadas en la primera fila, con las cuales se establecerán las interrelaciones.
3. **El contenido** de la información de las casillas o celdas, en donde se dan los cruces o interrelaciones, debe ser expresado de la forma más precisa y sintética posible y debe permitir una apropiada interpretación de tales relaciones. En este tipo matrices de relaciones simples tal información suele ser del tipo texto, en tanto que en las matrices de calificación de relaciones o de impactos cruzados el contenido será fundamentalmente numérico.
4. En algunos casos, es necesario incluir **notas de cabeza o de pie** para hacer precisiones

Procesos de trabajo con las MRS y MRG

Luego de identificar y desagregar los componentes y variables constitutivas de los temas, situaciones y acontecimientos vinculados a una acción TA e IP orientadas a un objetivo gubernamental, y de establecer una selección que implica una priorización preliminar de las mismas, al concluir la fase2 : (Desagregación de Variables) de la metodología dePYGE, se debe identificar cuáles son las relaciones que se dan entre tales componentes o variables constitutivas.

El análisis de estas relaciones deben ser objeto principal del análisis para la PYGE. Es decir, la identificación y análisis de los puntos de cruzamientos o de interrelaciones de materias, actores, normativas, localización y tiempo, así como las posibles combinaciones y relaciones de influencia que se dan entre estos componentes y que determinan, o no, procesos críticos en alguna de las etapas o en la secuencia global de las acciones TA e IP gubernamentales.

Para visualizar y analizar sistemáticamente tales interrelaciones es necesario utilizar cuadros o matrices que, se clasifican según dos funciones básicas: a) la identificación de relaciones simples y b) la calificación y ponderación de éstas relaciones. Los instrumentos a ser utilizados, entonces, serán los **matrices de relaciones simples**, incluyendo la construcción de la matriz general y **matrices de calificación de interrelaciones**, conocidas también, éstas últimas como matrices de impactos cruzados que se desarrollan en el punto IV. 2 de este documento. Además, se presentan otros cuadros que ayudan a ordenar y analizar las relaciones.

Estos cuadros y matrices se utilizan, principalmente, en la Fase 3 (Análisis de Interdependencias, para la identificación de escenarios y de los medios de acción política), aunque pueden utilizarse en las otras fases de la MPYGE.

No debe perderse de vista que una variable “existe” en función a sus relaciones con otra u otras y por estar referida a un sistema, a sus componentes o a un sub sistema del mismo. En estos cuadros las relaciones simples, se indicarán en las casillas o celdas una información

(alfanumérica) lo suficientemente explícita y sintética para que de cuenta de dicha relación, es decir, para que de cuenta del efecto o acción de una/s variable/s sobre otra/s, y de ese modo, poder hacer rápidas lecturas y establecer comparaciones con las otras relaciones o influencias que se dan en los otros “cruces” de variables.

En el siguiente cuadro, del tipo **Actor x Actor** se puede apreciar la acción del Actor 1 sobre el Actor 2: R 1 y la del Actor 2 sobre el Actor 1: R2 en relación a un tema dado:

Matriz de relaciones de Actor x Actor sobre el Tema o Asunto de la TA nº

Acción de / sobre ↓	Actor 1	Actor 2
Actor 1	<i>Tipo: Reactivo</i>	R1: <i>Ejerce presión a través de MCS en</i>
Actor 2	R2: <i>Intenta negociación directa sobre</i>	<i>Tipo: Preactivo</i>
	<i>Recursos:</i>	<i>Recursos:</i>

Aquí, se tienen por un lado, el tema que es el motivo de la relación y, por otro, la relación entre los actores. Si se trata de relaciones simples se escribirá en las casillas correspondientes una información que describa la relación y si se trata de una matriz de calificación de relaciones se incorporará un valor numérico convencional o una ponderación.

En el tipo de matriz de relaciones simples, en la casilla de intersección de la variable consigo misma, (Actor 1 con Actor 1; Actor 2 con Actor 2 ...) que corresponde a la *diagonal*, puede incorporarse alguna información que caracterice a dicha variable. En el caso del ejemplo: al Actor n, indicándose alguna característica sustantiva de cada actor, la cual, en principio será extraída del “dossier” del mismo.

Con estas matrices de relaciones simples, se deben realizar varios tipos de “cruzamientos” en relación a temas dados, que son necesarios en el desarrollo de las fases de la MPYGE, principalmente, en la Fase 3.

Relaciones básicas a establecer

Para la identificación de escenarios y de los medios de acción política, que es el objetivo de la fase 3 de la MPYGE, en primer lugar, deben establecerse relaciones referidas a cada una de las etapas de la secuencia de la acción TA y a la IP que emplea el Gobierno para alcanzar sus objetivos. A tal efecto, se realizarán las matrices de relaciones simples, con las cuales, una vez establecidos e identificados los “cruces” o relaciones más significativas se construye la matriz de relaciones generales MRG 1. Las matrices de relaciones simples a construir son:

- MRS 1: Tema o Acontecimiento x Tema o Acontecimiento;
- MRS2: Actor x Actor;
- MRS 3: Normativa x Normativa
- MRS 4: Localización x Localización. *Con cortes por materias y/o actores y/o normativa.*
- El **tiempo** será considerado como transversal a todos los cruzamientos. Así, por ejemplo se podría requerir las relaciones entre los acontecimientos previstos para el mes de agosto y setiembre del corriente año.

La matriz sobre Tema o Acontecimiento x Tema o Acontecimiento, que se presenta a continuación, da cuenta de la relación entre los temas o acontecimiento referidos y ayuda a identificar los puntos críticos de interacción entre tales temas. Esta matriz debe estar referida a cada una de las etapas de la secuencia TA y a la IP.

Matriz de Temas o Acontecimientos x Tema o Acontecimientos

	Tema o Acontecimiento 1	Tema o Acontecimiento 2	Tema o Acontecimiento 3	Tema o Acontecimiento n
Tema o Acontecimiento 1				
Tema o Acontecimiento 2				
Tema o Acontecimiento 3				
Tema o Acontecimiento n				

Matriz de Actores x Actores

	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Actor n
Actor 1				
Actor 2				
Actor 3				
Actor n				

Del mismo modo, siempre con respecto al tema o acontecimiento de una o más de las etapas de la secuencia de la acción TA y a la IP, deben construirse matrices de relaciones del tipo Actor x

Actor para identificar las interrelaciones significativas que se dan entre los mismos. Se abundará, al respecto en punto IV.3 *Estrategia de Actores* de este mismo documento.

Como toda acción Técnico Administrativa está normada, es decir, que está referida a Leyes, Decretos, Resoluciones y Procedimientos se debe hacer el análisis matricial de la consistencia e inconsistencia y restricciones de éstos, en relación al temas y al que hacer de los diferentes actores vinculados a cada una de las etapas de la secuencia TA y a la IP gubernamental, desde la perspectiva jurídico normativa.

Matriz de Normas x Normas (atinentes al tema)

	Norma 1 (atinente al tema)	Norma 2 (atinente al tema)	Norma 3 (atinente al tema)	Norma n. (atinente al tema)
Norma 1 (atinente al tema)				
Norma 2 (atinente al tema)				
Norma 3 (atinente al tema)				
Norma n. (atinente al tema)				

Toda acción TA e IP gubernamental, necesariamente, se desarrolla en uno más espacios territoriales nacionales, regionales, locales o internacionales. Por lo tanto, es necesario establecer relaciones (priorizaciones) entre los lugares en donde se localizan los acontecimientos, sobre todo entre aquellos lugares en donde se dan, o pueden darse, focos de tensión, protagonizados por determinados actores estatales y societales, referidos al tema vinculado a una o varias de las etapas de la secuencia TA y a la IP gubernamental, desde la perspectiva territorial.

El análisis matricial de la relación espacial, debe estar vinculando necesariamente temas y/o actores y/o noramativas, es decir, que deben establecerse “cortes” referidos a dichas categorías.

Matriz de Localización x Localización sobre el Tema o Asunto de la TA

Tema o Asunto de la AT Actores: Período:.....

	Localización 1	Localización 2	Localización 3	Localización n

Localización 1				
Localización 2				
Localización 3				
Localización n				

La Matriz de Relaciones Generales de interrelaciones de Temas, Actores, Normativas y Localizaciones MRG 1

Esta matriz da cuenta, desde una perspectiva global y multirrelacional, de las relaciones más significativas que fueron detectadas en la construcción y el análisis de las matrices MRS presentadas anteriormente para cada una de las etapas de la secuencia TA e IP Gubernamental, referidas a Tema o Acontecimiento, Actores, Marco Normativo, Localización y Tiempo, que, como ya se apuntó, es transversal a todas las relaciones.

Estas matrices de relaciones simples, en principio son establecidas y analizadas por grupos especiales de trabajo. Así por ejemplo, los grupos de trabajo constituidos para los temas económicos, socio demográficos o para estudiar el marco jurídico normativo vinculado a la acción TA e IP, son tratados por los especialistas correspondientes, en tanto que las relaciones entre actores, normalmente, deben ser considerados por personas más familiarizadas a la práctica política.

Concluida esta tarea se integran los grupos de trabajo, o sus representantes, para establecer, a partir de una perspectiva global, una matriz que permita explorar las interrelaciones múltiples que se dan al incorporar en una sola matriz las relaciones más sustantivas que resulten de las matrices de relaciones simples referidas.

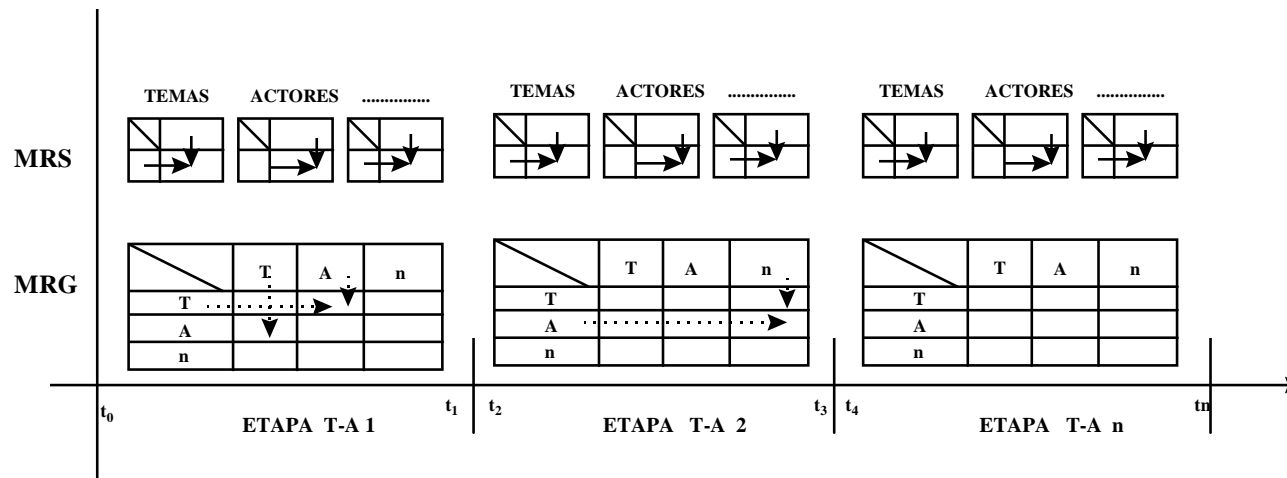
En la MRG que se presenta a continuación, puede apreciarse la multiplicidad de relaciones provechosas que pueden resultar del análisis.

A continuación se presenta un gráfico en el que da una idea de la aplicación de las MRS y MRG en cada una de las etapas de MPYGE, aplicada a una AT que corresponde a un objetivo de Gobierno.

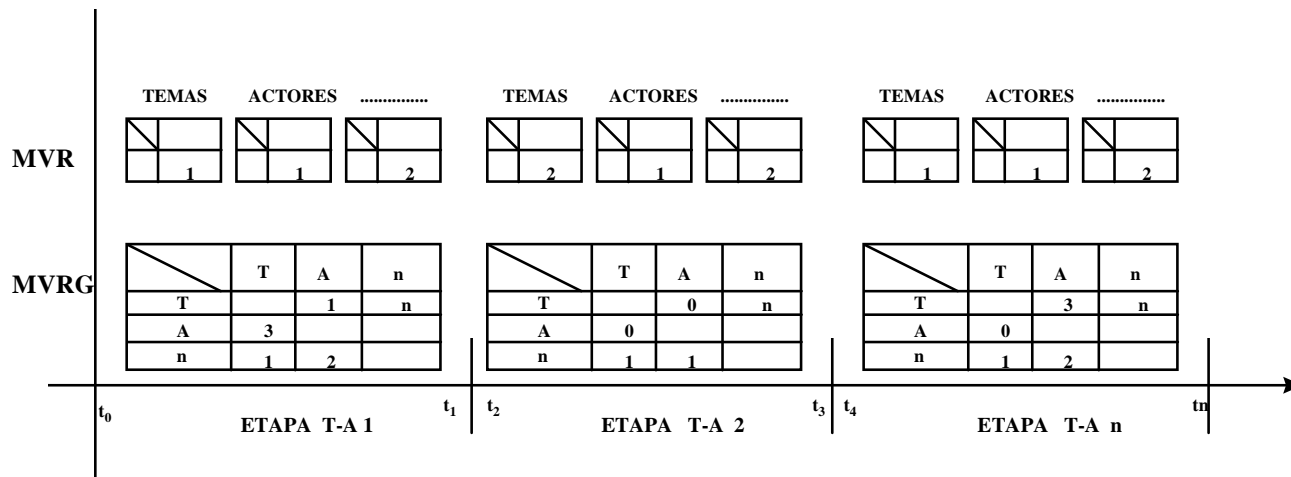
Matriz de interrelaciones de Temas, Actores, Normativas y Localizaciones referidas a cada etapa de la secuencia TA e IP Gubernamental

		Temas			Actores			Normativa			Localización		
		Tema 1	Tema 2	Tema n	Actor 1	Actor 2	Actor n	Norma 1	Norma 2	Norma n.	Localiz. 1	Localiz. 2	Localiz. n
Temas	1												
	2												
	n.												
Actores	1												
	2												
	n.												
Normas	1												
	2												
	n.												
Localización	1												
	2												
	n.												

APLICACIÓN DE LAS MATRICES DE RELACIONES SIMPLES Y GENERALES
A CADA ETAPA DEL PROCESO T-A



APLICACIÓN DE LAS MATRICES DE VALORIZACION DE RELACIONES
A CADA ETAPA DEL PROCESO T-A



PROCESO TECNICO-ADMINISTRATIVO PARA EL OBJETIVO GOBIERNO n°

Cuadros de sistematización de información

En esta fase 3 y en las posteriores de la MPYGE, frecuentemente, es necesario ordenar, sistematizar y describir los elementos y variables, según los requerimientos del desarrollo de la acción TA e IP orientados a un objetivo de gobierno. A fin de evitar largos reportes es necesario establecer cuadros auxiliares que ayuden a ordenar y analizar la información de base, en vista a la identificación de la estrategia de los actores y a la probabilización de los escenarios.

A continuación se presentan varios formatos de cuadros de sistematización de información que ayudan a clarificar las relaciones aplicadas en la Fase 3: (Análisis de Interdependencias, para la identificación de escenarios y de los medios de acción política) de la MPYGE:

- Actor x Tema o Acontecimiento;
- Matriz de Actores x Variables de un Tema o Acontecimiento
- Actor x Normativa Atinente;
- Actor x Localización;
- Actor x Tipología de Modus Operandi;
- Tema o Acontecimiento x Normativa Atinente
- Tema o Acontecimiento x Localización;

Además se presenta un cuadro auxiliar de interrelaciones de las Variables constitutivas de un Tema x Actores, Normativas, Localizaciones y Tiempo referidas a cada etapa de la secuencia de la acción TA e IP Gubernamental

Cuadro de sistematización Actores x Temas o Acontecimientos

	Tema o Acontecimiento 1	Tema o Acontecimiento 2	Tema o Acontecimiento 3	Tema o Acontecimiento n
Actor 1				
Actor 2				
Actor 3				
Actor 4				
Actor 5				
Actor n				

Cuadro de sistematización de Actores x Variable o Componente del Tema:.....

	Variable 1	Variable 2	Variable 3	Variable n
Actor 1				
Actor 2				
Actor 3				
Actor n				

Cuadro de sistematización de Actores x Normas (atinentes al tema)

	Norma (atinente al tema) 1	Norma (atinente al tema) 2	Norma (atinente al tema) 3	Normas (atinente al tema) n
Actor 1				
Actor 2				
Actor 3				
Actor n				

Cuadro de sistematización de Actores x Lugares de localización (de tensiones)

	Localización 1	Localización 2	Localización 3	Localización n
Actor 1				
Actor 2				
Actor 3				
Actor n				

Cuadro de sistematización de Actores x Tipo de Modus Operandi

	Modus Operandi 1	Modus Operandi 2	Modus Operandi 3	Modus Operandi n
Actor 1				
Actor 2				
Actor 3				
Actor n				

Cuadro de sistematización de Temas x Normas

	Norma (atinente al tema) 1	Norma (atinente al tema) 2	Norma (atinente al tema) 3	Normas (atinente al tema) n
Tema 1				
Tema 2				
Tema 3				
Tema n				

Cuadro de sistematización de Temas x Lugares de localización (de tensiones)

	Localización 1	Localización 2	Localización 3	Localización n
Tema 1				
Tema 2				
Tema 3				
Tema n				

IV. 2 LA MATRIZ DE IMPACTOS CRUZADOS (MIC) : DETERMINACION DE VARIABLES CLAVES

Es frecuente, que los temas o acontecimientos que determinan la implementación de acciones técnico administrativas e intervenciones políticas gubernamentales involucren a una gran cantidad de componentes o variables cuyas interrelaciones deben ser estudiadas y, para lo cual, en muchos casos, es necesario establecer matrices de grandes dimensiones. Aunque las matrices de relaciones simples, tratadas en el punto anterior, son indispensables para sistematizar la información cualitativa; cuando se aplican a un número considerable de variables son de difícil manejo y visualización. A fin de manejar esta limitante, es decir, de poder trabajar con matrices de mayor tamaño, se han establecido métodos tales como el de la Matriz de Impactos Cruzados MIC, que, a partir del Análisis Estructural, utilizando las propiedades del análisis matricial, permite calificar y valorizar las relaciones.

En efecto, el método de valorización de la Matriz de Impactos Cruzados MIC permite establecer la **influencia** que ejerce cada variable sobre las otras, con lo cual se pueden establecer jerarquías y determinar cuáles son **las variables claves** o más significativas. El método consiste en:

1. Construir una matriz de doble entrada, con las variables dispuestas tanto en la primera fila como en la primera columna.
2. Asignar valores, en las celdas de la matriz, donde se dan las intersecciones de las variables, de modo que expresen la influencia y dependencia de cada una de las variables sobre las otras.
3. Determinar las jeraquías de variables en un plano (y/x) de influencias y dependencias para establecer las variables o componentes claves de un sistema de relaciones.

1. Construcción de la matriz de doble entrada

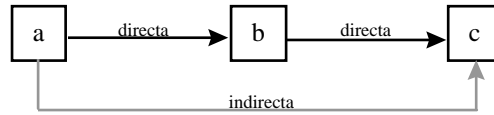
Antes de construir la matriz, se identifica, desagrega y define los temas o acontecimientos con sus respectivas variables constitutivas mediante los métodos anteriormente descritos: Exploración Semiestructurada, Polígono de Valoraciones, etc. Es decir, que se establece un listado de variables que se ordenan tanto en las filas como en las columnas, del modo siguiente:

Influencia de sobre	Variable 1	Variable 2	Variable 3	Variable 4	Variable 5	Variable n
Variable 1						
Variable 2						
Variable 3						
Variable 4						
Variable 5						
Variable n						

Con esta distribución, es posible interrelacionar todas las variables y establecer, en base a un análisis individual o con la ayuda de un grupo de expertos, la influencia que cada variable ejerce sobre las otras. En el ejemplo se establece, que en la celda (i,j) donde se da la intersección 3,2, la Variable 3 *Si* ejerce alguna influencia sobre la Variable 2. Inversamente, se

verifica que la Variable 2 es influenciada y, por lo tanto, dependiente de la Variable 3. En cambio, en la celda (i,j) donde se da la intersección 5,3, la Variable 5 *No* es influenciada por la Variable 3. Del mismo modo se puede establecer, en todas las celdas, salvo en la diagonal, la existencia de influencias y dependencias de todas las variables.

No obstante, en muchos casos es necesario poder distinguir si la influencia es: *directa* o *indirecta*. Así por ejemplo: si la variable **a** influye *directamente* sobre **b** y ésta influye *directamente* sobre **c**, hay dos influencias directas: **a** sobre **b** y **b** sobre **c**, pero también existe una influencia *indirecta* de **a** sobre **c**.



Además, en algunos casos, cuando se estima que una variable podría o debería influir sobre otra u otras en el futuro, se dice que ejerce una influencia *potencial*.

Como estos métodos se desarrollan en el campo de lo cualitativo y como, generalmente, suelen manejarse una gran cantidad y diversidad de relaciones, es necesario establecer una notación, preferentemente numérica, a fin facilitar la visualización y representación de las operaciones de selección de variables y análisis posteriores.

En algunos casos es suficiente determinar las influencias utilizando solamente valores binarios, con la siguiente convención:

1. Influencia nula y potencial : 0
2. Influencia real o directa: 1

En otros casos, cuando se desee una “sintonía más fina” porque es necesaria una mayor precisión, se puede emplear esta otra clasificación de las influencias:

1. Influencia nula y potencial : 0
2. Influencia real o directa:
 - Influencia débil: 1
 - Influencia mediana : 2
 - Influencia fuerte: 3
 - Influencia muy fuerte: 3

2. Asignación de valores de influencia y dependencia de las variables.

Se solicita a los expertos que consideren cada una de las variables ordenadas **en columnas** e indiquen cuáles de éstas son las que influyen sobre cada una de las que están **en fila**.

Para el siguiente ejemplo, imaginamos que un grupo de expertos se abocó a al problema de la Reforma del Estado y seleccionó un número determinado de variables. En la práctica el numero de variables sería seguramente mayor, pero se ha optado por unas pocas para simplificar la presentación.

Si se consideran algunas de las variables seleccionadas y se construye con ellas una matriz de doble entrada, es decir, se ubican las variables en la primera columna y en la primera fila (en la fila, por falta de espacio, se coloca el número de ítem que corresponde a la variable) y se opta por la notación simplificada o binaria asignando “0” a las variables sin influencia y “1” a las variables que si ejercen influencias, se obtiene el siguiente Cuadro :

Matriz de Impactos Cruzados - Determinación de Influencias y Dependencias

		Total Influencias
--	--	----------------------

		1	2	3	4	5	6	7	8	Suma	%
1.	Cultura prebendaria en la Administración Pública	1	0	0	0	0	0	0	1	2	6.2
2.	Baja capacidad operacional del Poder Ejecutivo	1	1	1	1	0	1	1	1	6	18.7
3.	Marco Jurídico deficiente e inaplicable	1	1	1	1	0	1	0	1	5	15.6
4.	Alta tasa de desempleo y sub empleo	0	1	0	1	1	0	0	1	3	9.3
5.	Sindicalismo incompetente	0	0	0	1	1	1	0	1	3	9.3
6.	Empresariado incipiente e incapaz	0	1	1	1	0	1	0	1	4	12.5
7.	Prensa Sensacionalista	0	1	0	0	0	0	1	1	2	6.2
8.	Inadecuación cultural para la competitividad.	1	1	1	1	1	1	1	1	7	21.8
Total		3	6	3	5	2	4	2	7	32	
Dependencia		3	6	3	5	2	4	2	7	32	
		9.3	18.7	9.3	15.6	6.2	12.5	6.2	21.8		100

En el ejemplo, los expertos acordaron que la variable “1. Cultura prebendaria en la Administración Pública” influye sobre la variable “2. Baja capacidad operacional del Poder Ejecutivo” y sobre la variable “8. Inadecuación cultural para la competitividad.”. Es decir, que la variable 1 ejerce influencias sobre las variables 2 y 8. Esto se indica con “1” en las celdas donde se ejercen las influencias y con “0” en las seis restantes, donde no habrían influencias. Luego se suman los “1” de la primera fila y se tiene que la primera variable ejerce dos (2) influencias, lo cual se consigna en la ante última columna correspondiente a la Suma del Total de Influencias.

Después, los expertos coincidieron en que la variable “2. Baja capacidad operacional del Poder Ejecutivo” influye sobre las variables 1, 3, 4, 6, 7, y 8, por lo que se asigna “1” en cada intersección de las variables de las referidas columnas y “0” donde no habrían influencias. La suma de “1” o influencias sería entonces igual a seis (6), lo cual se consigna en la ante última columna correspondiente a la Suma del Total de Influencias.

Procediendo del mismo modo, con las otras variables, se llegó a establecer que la variable “8. Inadecuación cultural para la competitividad” ejerce influencias sobre las variables 1, 2, 3, 4, 5, 6, y 7, es decir sobre todas las variables, lo que equivale a 7 (siete) influencias.

Luego de realizar la sumatoria de los números “1”, tanto por filas como por columnas, se establece el porcentaje que corresponde a cada una en base a la suma total.

La sumatoria, **por filas**, da cuenta de las veces que cada variable ejerció una influencia sobre las otras.

El número de variables sobre las cuales influye cada una, o el porcentaje de influencia de cada variable, indica la fuerza que tiene cada una sobre las demás.

En consecuencia, las de mayor influencia, en el ejemplo analizando, son las variables “8. Inadecuación cultural para la competitividad.”, con una influencia de 7, vale decir el 21.8%; “2. Baja capacidad operacional del Poder Ejecutivo” con una influencia de 6 igual a 18.7% y “3. Marco Jurídico deficiente e inaplicable” con una influencia de 5 es decir 15.6 %. Igualmente, las menos motrices, o sea las menos influyentes son las variables “ 1. Cultura prebendaria en la Administración Pública” y “ 7. Prensa Sensacionalista” pues sus influencias no son sino de 2, vale decir el 6.2%.

En la sumatorias **por columnas**, los valores representan las veces en que cada variable es influida por las restantes, es decir, las veces en que cada una “depende” de las otras.

Así, la variable “8. Inadecuación cultural para la competitividad.”, es influida por 7 variables, o sea 21.8% y la variable “ 4. Alta tasa de desempleo y sub empleo “ es influida por 5 variables es decir 15.6%. Estos valores se denominan índice de dependencia, porque están indicando el grado o el porcentaje de subordinación de cada variable con respecto a las otras.

3. Determinación de la las jeraquías de variables en el plano (Y/X) de influencias y dependencias para analizar y establecer las variables o componentes claves.

Se toman los pares de valores que corresponden a cada variable, es decir los porcentajes del eje de Influencia (Y) y el de Dependencia (X) de cada variable como en el siguiente cuadro.

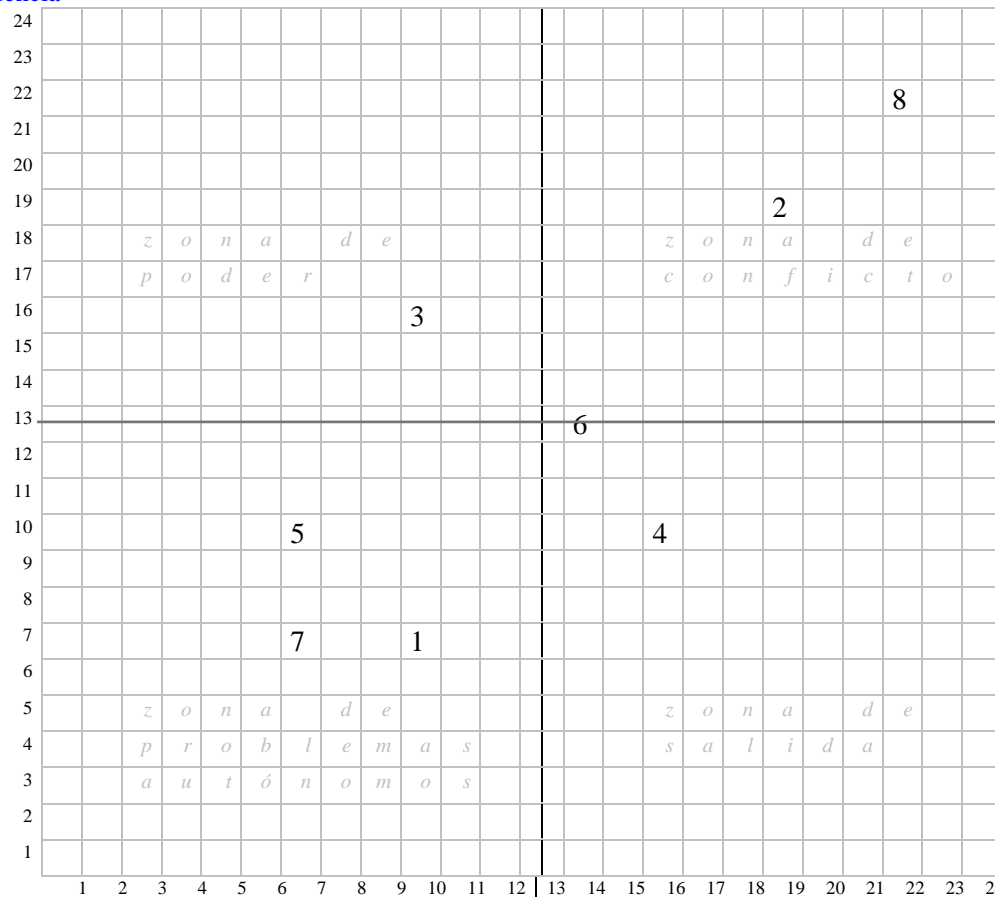
Valores (%) de Influencia y Dependencia

Nº	Variable	Influencia (Y)	Dependencia (X)
1	Cultura prebendaria en la Admin. Pública	6.2	9.3
2	Baja capacidad operacional del PE	18.7	18.7
3	Marco Jurídico deficiente e inaplicable	15.6	9.3
4	Alta tasa de desempleo y sub empleo	9.3	15.6
5	Sindicalismo incompetente	9.3	6.2
6	Empresariado incipiente e incapaz	12.5	12.5
7	Prensa Sensacionalista	6.2	6.2
8	Inadecuación cultural p/ competitividad.	21.8	21.8

Estos valores deben identificados en el plano de influencias y dependencias y se colocan los números o una notación resumida de las variables.

Plano de Influencias y Dependencias

% Influencia



% Dependencia

El análisis de la dispersión de los puntos, en el plano, puede ser orientado en base a una caracterización de las Zonas llamadas de Poder, Conflicto, de Salida y de Problemas Autónomos. Aunque el criterio para dividir estas zonas es un tanto arbitrario, la experiencia ha demostrado que tiene una indudable utilidad. Se trata de un promedio (m) que *puede variar en cada ejercicio* y que se obtiene de la forma siguiente:

$m=100/n$; donde: n = número de variables

Aplicando la fórmula al caso que hemos tomado como ejemplo tenemos que: $n = 8$

Luego: $m = 100/8=12.5$

Es decir que la división de las zonas, en este ejemplo, se haría a partir de valor de 12.5%

Esta sección de la presentación, es una adaptación, de las formulaciones de Michel Godet - "Manuel de Prospective Stratégique - 2 L'art e la méthode". Dunot. Paris 1997 y de F. Mojica Satoque - "La Prospectiva". Legis Editores. Bogotá. 1993.

Las zonas así establecidas (ver cuadro 1) tienen las siguientes características:

Zona de poder:

Aquí se encuentran las variables que tienen la más alta influencia y la más baja dependencia. Estas variables son las más importantes del sistema de relaciones porque influyen sobre la mayoría y dependen poco de ellas. Son muy fuertes y poco vulnerables. Cualquier modificación en ellas implicará cambios en todo el sistema. En el Ejemplo: Variable "3 Marco Jurídico deficiente e inaplicable"

Zona de conflicto:

Aquí se encuentran variables de alta influencia y alta dependencia. Estas variables muy influyentes son, sin embargo, muy vulnerables. Influyen sobre las restantes pero al mismo tiempo son influidas por ellas, es decir que encuentran en conflicto, por lo que cualquier variación que les afecte, también afectará a las variables de la zona de salida. No obstante, son variables muy importantes. En el Ejemplo: "8. Inadecuación Cultural para la competitividad" , "2. Baja capacidad operacional del PE" y, en el límite: "6. Empresariado incipiente e incapaz"

Zona de salida

Es la zona de variables de alta dependencia y baja influencia, es decir, que se caracteriza por tener baja influencia pero alta dependencia. También se la denomina zona de efectos por reciben influencias de las dos anteriores. En el Ejemplo: " 4. Alta tasa de desempleo y sub empleo y también "6. Empresariado incipiente e incapaz"

Zona de problemas autónomos

En esta zona aparecen las variables que, ni influyen significativamente sobre las otras ni son influidas por ellas. Por esta razón, tienen poca influencia y poca dependencia y es frecuente que en esta zona se localicen los problemas de carácter coyuntural.

Si se pregunta qué zona debería ser examinada y tratada prioritariamente, generalmente, la respuesta debería ser la de la zona de poder, porque tendrá efectos sobre todas las otras.

En segundo lugar, sería la zona de conflicto, porque allí se manifiestan fuertes interrelaciones y, quizás sea la zona de mayor sensibilidad del sistema, donde se articulan relaciones entre la zona de poder y las restantes y los efectos serán notorios, particularmente, en la zona de salida, aunque también las variables de la zona de conflicto serán afectadas por las interrelaciones con las variables de las otras zonas.

Las **variables claves**, entonces, serán las de la zona de poder y conflicto, es decir:

- 1 Marco Jurídico deficiente e inaplicable
- 2 Inadecuación Cultural para la competitividad
- 3 Baja capacidad operacional del PE
- 4 Empresariado incipiente e incapaz

De este modo, para los análisis posteriores, quedan seleccionadas las variables claves o de mayor significación y se puede seguir profundizando el estudio del problema a partir de ellas, en el Juego de Actores y en la Construcción de Escenarios.

No obstante, el método permite profundizar tanto en la perspectiva global como en el análisis específico de una o más variables. En efecto, puede tomarse una variable y someterla a un estudio más detallado analizando todos los cruces en donde aparece "1". Así por ejemplo se había visto que "3. Marco Jurídico deficiente e inaplicable" ejerce una influencia directa sobre las siguientes variables:

1. Cultura prebendaria en la Administración Pública
2. Baja capacidad operacional del PE
4. Alta tasa de desempleo y sub empleo
6. Empresariado incipiente e incapaz
7. Prensa Sensacionalista
8. Inadecuación cultural para la competitividad.

Del mismo modo, esta variable es influenciada o tiene una dependencia directa de las variables:

2. Baja capacidad operacional del PE
6. Empresariado incipiente e incapaz
8. Inadecuación cultural para la competitividad.

Con ello se establece una gama de relaciones e interdependencias bastante ordenadas que pueden ser ponderadas y analizadas a fin identificar y evaluar las opciones de intervención, de prever la acción de los actores principales, diseñar las acciones TA técnico administrativas del Gobierno en los escenarios deseables y alternativos para lograr la solución del problema que supone esta variable.

Aunque, generalmente se privilegian las relaciones directas - que son las que se han tratado hasta aquí - el análisis de relaciones indirectas puede, igualmente, aportar información de valor para análisis más específicos.

Este método se aplica, principalmente, en las fases 3 y 4 de la MPYGE a:

MIC-1: Interrelaciones entre materias.

MIC-2: Interrelaciones entre actores

MIC-3: Interrelaciones entre normas y reglamentaciones.

Estas tres matrices al igual que las Matrices de relaciones simples (MRS) se aplican a cada una de las Etapas del proceso técnico-administrativo necesario para alcanzar un objetivo gubernamental.

Y a partir de estas matrices se debe proceder a la elaboración y análisis de interdependencias generales, lo que da lugar a la MIC-4 (Interrelaciones generales). *En esta matriz es necesario incorporar dos elementos que en general no son necesarios al momento de construcción de las MIC 1,2 y 3, y se trata de la localización territorial de las interacciones y el tiempo durante el cual estas existen.*

IV. 3 EL MÉTODO DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL JUEGOS DE ACTORES

Dado que la metodología de programación y gestión estratégica esta orientada a dar soporte a la acción política necesaria para cumplir con los objetivos gubernamentales, ésta solo puede realizarse respecto a los diversos actores públicos y privados relacionados con cada uno de dichos objetivos. Con esto, se desea poner énfasis en que el sujeto y destinatario de la intervención política IP no es el tema, la norma, ni el espacio, sino el actor, su comportamiento, su *modus operandi* en lo que se denomina el sistema de interacciones, es decir Actor-Materia, Actor-Norma jurídica, Actor-Espacio, Actor-Actor.

Este universo de trabajo es general considerado como el área exclusiva de los decisores y operadores políticos del Gobierno, quienes, por lo general, utilizan enfoques de bajo nivel de sistematización, e instrumentos de acción que tienen su origen en la vida política partidaria o en las relaciones de los partidos con los actores de la Sociedad Civil y de la Sociedad Política. Es muy común que esta esfera de acción gubernamental sea la de naturaleza más informal, que, comunmente, se rige por los *modus operandi* de la cultura política; es decir, por lo que los actores públicos y privados entienden como social y políticamente aceptable o tolerable. Pero, dada la importancia del tema (objetivos gubernamentales e interacción gobierno-sociedad), no de manera general ni ocasional, sino en función directa de objetivos específicos considerados estratégicos, es necesario incorporar una cuota de racionalidad al proceso de programación y gestión de las intervenciones políticas, para que éste sea el complemento e instrumento de la otra esfera de acción gubernamental, es decir, las acciones-técnico administrativas TA. No se debe olvidarse que lo básico y medular de un objetivo gubernamental no se logra por la intervención política, sino por la acción TA, siendo la IP un instrumento operacional de la acción TA. Si se coincide en esta aproximación, se comprenderá que la lógica de la intervención política, debe acompañar la lógica de la acción T-A, y que la programación de una debe estar asociada a la programación de la otra. Es en esta dirección que se incorpora como parte de los enfoques el Juego de Actores y como parte del instrumental ciertas técnicas que permiten el análisis de los *modus operandi* y de las estrategias de los actores con relación a cada uno de los objetivos gubernamentales.

La utilización del método de Análisis Estratégico de Actores asociado a cada uno de los objetivos y la acciones TA gubernamentales, es transversal a las diferentes fases de la metodología general de Programación y Gestión Estratégica de la acción política de gobierno.

El método se desarrolla en 7 etapas:

1. Identificación de los actores que serán considerados en el análisis (Fase 1-2)
 2. Elaboración del dossier básico de los actores (Fase 2 - 3)
 3. Identificación de las interacciones entre actores, para cada Etapa del TA (Fase 3)
 4. Identificación, calificación de las interacciones: (Fase-3 - 4)
 - a) Interacciones Actor-Materia, Actor-normas, Actor-Espacios y sus impactos potenciales sobre el desarrollo programado de las Etapas TA
 - b) Identificar los focos de tensión y los objetivos asociados
 - c) Convergencia y divergencia de objetivos
 - d) Jerarquización de los objetivos de cada actor
 - e) Evaluar las relaciones de fuerza de los actores
 - f) Integrar las relaciones de fuerza de los actores en el análisis de convergencias y divergencias de actores.
 - g) Recomendaciones y evaluación de perspectivas.
 5. Identificación y Selección del tipo de intervención Política (Fase 4 - 5)
 6. Identificación y estructuración de escenarios de comportamiento de actores para cada etapa del proceso TA. (Fase 4 - 5)
 7. Programación de intervenciones políticas y selección y /o ajuste de indicadores de éxito, para monitoreo, por escenario y etapa. (Fase 6 -7)
- 1. Identificación de los actores que serán considerados en el análisis:**

Se asume que mediante los métodos anteriormente descritos tales como Exploración Semiestructurada o el Abaco de Regnier los actores que podrían incidir en el desarrollo de las acciones técnico administrativas y políticas previstas por el Gobierno han sido debidamente identificados y calificados como actores sustantivos. No obstante el análisis de la Estrategia de Actores debería dar como resultado una ponderación más precisa de sus posibilidades de incidir a favor o en contra de la acción técnico administrativa gubernamental.

2. Elaboración y /o actualización del dossier o ficha básica de los actores

El dossier debe estar disponible en la Base de Datos de Actores de Gobernabilidad con datos tales como los que son presentados en los dos cuadros siguientes:

FICHA BASICA DEL ACTOR - Formato 1

Nombre y Apellido Actor (Carácter)		Función, Cargo Institución (Carácter)	M. Clasif. Actores
Lugar de nacimiento (Carác.)	M. Clasif. Reg. - Países	Nacionalidad	M. Clasif. Reg. - Países
Edad (Carác.)		Sexo (Carac.)	
Dirección (Carác.)			
Ciudad (Carác.)		País (M Clasificador)	
Teléfono (Numérico)		E- Mail (Carác.)	
Estudios básicos (Carác.)		Especialización/es (Carác.)	
Cargos de significación política ocupados en:			
Organiz. del Sector Privado		Poder Ejecutivo	
Organizaciones Políticas		Poder Legislativo	
Organismos Internacionales		Poder Judicial.	
Con quiénes se relaciona Por tipo de cargo	M. Clasif. Actores	Con quiénes se relaciona Por Países	M. Clasif. Reg. - Países
En qué Lugares se relaciona (Cl. Específico)	1. En el país: Capital <ul style="list-style-type: none"> • Palacio de Gobierno, • Otra Instituc. Pública • Sede de Embajada • Sede de Org. Internacional • Estudio de TV / Radio • En la Vía Pública 	Otras Capitales de Departamentos y Municipios.	2. En el exterior: En Terceros países. <ul style="list-style-type: none"> • Sede de Gobierno • Otra Instituc. Pública • Residenc. de Personalidades Sede de Organ. internacionales Reuniones de grupos internac. Conferencias internacionales.
Posturas hacia:			
Temas	M. Clasif. Temas	Actores	M. Clasif. Actores
Tipo de canal por el cual fija, más habitualmente, sus posiciones básicas	Conferencias Libro. Artículo periodístico.		Declaración a la prensa. Discursos Información a terceros
Perfil de comportamiento frente a situaciones de tensión o crisis:	Pasivo. Reactivo. Preactivo Protoactivo	Involucramientos o participaciones en acontecimientos de significación política. <i>Códigos: Pasiva(1), reactiva(2), preactiva(3), protoactiva(4).</i>	En acontecimientos internac.: <ul style="list-style-type: none"> • Acontecimiento 1: • Acontecimiento 2: • Acontecimiento n: En acontecimientos nacionales: <ul style="list-style-type: none"> • Acontecimiento 1: • Acontecimiento 2: • Acontecimiento n:

Caracterización del Actor - Formato 2

Referencia temática (TA y Política)	
Sus intereses individuales	
Sus intereses corporativos	
Sus objetivos tácticos (asociados a las fases TA)	
Sus objetivos estratégicos	
Sus percepciones de la estructura y funcionamiento gubernamental.	
Sus percepciones de si mismos.	
Sus demandas formuladas, atendidas y satisfechas	
Sus demandas rechazadas	
Su nivel de desarrollo organizativo.	
Su sistema de relaciones con otros actores sociales	
Su sistema de relaciones con los ejecutores de los procesos técnico-administrativos	
Su sistema de relaciones con operadores político gubernamentales	
Su experiencia relacional con la administración pública.	
Su experiencia de conflictos	
Su modus operandi para formular demandas, y operar en medio de conflictos (regular, aleatorio, estratégico, etc.)	
La existencia de ciertas secuencias de acción y de utilización de medios instrumentales.	

Es de mucha utilidad, hacer uno o más agrupamientos de los actores por temas o referencia temática, a fin de facilitar la construcción de los cuadros de interdependencias de Objetivos-Restricciones y Recursos de Actores y Modus Operandi, seleccionado, para cada caso, las características y los actores más pertinentes, como se muestra en los ejemplos siguientes.

Cuadro auxiliar de características de actores y temas

Referencia temática:					
	Sus intereses corporativos	Sus objetivos estratégicos	Su nivel de desarrollo organizativo.	Su experiencia relacional con la administración pública.	Su sistema de relaciones con los ejecutores de los procesos técnico-administrativos
Actor 1					
Actor 2					
Actor 3					
Actor 4					
Actor n					

Referencia temática:					
	Sus objetivos estratégicos	Sus demandas formuladas, atendidas y satisfechas	Su experiencia de conflictos	Su modus operandi para formular demandas, y operar en medio de conflictos	La existencia de secuencias de acción y de utilización de medios instrumentales.
Actor 1					
Actor 2					
Actor 3					
Actor 4					
Actor n					

3. Identificación de las interacciones entre actores (para cada Etapa del TA) Fase-3

A fin de facilitar la identificación de la interdependencias entre actores en relación a sus Objetivos-Restricciones y Recursos de Actores, así como a sus Modus Operandi, se construye un cuadro de doble entrada del tipo actor/actor de tal forma que:

- En la diagonal se describa, brevemente, la finalidad y objetivos del actor, las restricciones para llevarlos a cabo y los recursos o medios de los cuales dispone en si mismo. En caso de que no se disponga de esta información, es posible que la misma pueda ser proporcionada por los otros actores.
- En las otras celdas donde se da la interrelación con los otros actores se describirán los medios de acción que dispone cada actor sobre cada uno de los otros para lograr sus objetivos

Cuadro de interdependencias de Objetivos-Restricciones y Recursos de Actores

Acción de / sobre ↓ →	Actor 1	Actor 2	Actor n
Actor 1	Objetivo: Restricciones: Recursos:	<i>Medios de acción de Actor 1 sobre Actor 2:</i> 1. 2. <i>n.</i>	<i>Medios de acción de Actor 1 sobre Actor n:</i> 1. 2. <i>n.</i>
Actor 2	<i>Medios de acción de Actor2 sobre Actor 1:</i> 1. 2. <i>n.</i>	Objetivo: Restricciones: Recursos:	<i>Medios de acción de Actor2 sobre Actor n:</i> 1. 2. <i>n.</i>
Actor n	<i>Medios de acción de Actor n sobre Actor 1:</i> 1. 2. <i>n.</i>	<i>Medios de acción de Actor n sobre Actor 2:</i> 1. 2. <i>n.</i>	Objetivo: Restricciones: Recursos:

Para ampliar el enfoque, a fin de tener un panorama más preciso del posible comportamiento de los actores, se puede construir el mismo tipo de cuadro privilegiando los Modus Operandi de los mismos.

Esto guarda relación con el perfil de comportamiento, sea éste Pasivo, Reactivo, Preactivo o Protoactivo frente a situaciones de tensión o crisis, su red de relaciones institucionales estatales y societales, político - partidaria, corporativas, de amistades y familiares

Matriz de Modus Operandi de Actores

Acción de / sobre ↓ →	Actor 1	Actor 2	Actor n
Actor 1	Modus Operandi:	<i>Medios de acción de Actor 1 sobre Actor 2:</i> 1. 2. <i>n.</i>	<i>Medios de acción de Actor 1 sobre Actor n:</i> 1. 2. <i>n.</i>
Actor 2	<i>Medios de acción de Actor2 sobre Actor 1:</i> 1. 2. <i>n.</i>	Modus Operandi:	<i>Medios de acción de Actor2 sobre Actor n:</i> 1. 2. <i>n.</i>
Actor n	<i>Medios de acción de Actor n sobre Actor 1:</i> 1. 2. <i>n.</i>	<i>Medios de acción de Actor n sobre Actor 2:</i> 1. 2. <i>n.</i>	Modus Operandi:

4. Identificación y calificación de las interacciones:

a. Interacciones Actor-Materia, Actor-Normas, Actor-Espacios y sus impactos potenciales sobre el desarrollo programado de las Etapas TA. Fase-4

Previamente, en esta etapa, conviene establecer cuadros auxiliares de Actor-Materia, Actor-Normas, Actor-Espacios, e indicar brevemente, sus impactos potenciales sobre el desarrollo programado de las Etapas TA. Fase-4.

En algunos casos, será necesario la construcción de los cuadros, que se muestran a continuación, desde la etapa anterior para luego actualizarlos y cualificarlos en esta.

Matriz de Temas o Acontecimientos x Actores

	Tema o Acontecimiento 1	Tema o Acontecimiento 2	Tema o Acontecimiento 3	Tema o Acontecimiento n
Actor 1				
Actor 2				
Actor 3				
Actor n				

Matriz de Normas (atinentes al tema) x Actores

	Norma (atinente al tema) 1	Norma (atinente al tema) 2	Norma (atinente al tema) 3	Normas (atinente al tema) n
Actor 1				
Actor 2				
Actor 3				
Actor n				

Matriz de Lugares de localización de tensiones (atinentes al tema) x Actores

	Localización 1	Localización 2	Localización 3	Localización n
Actor 1				
Actor 2				
Actor 3				
Actor n				

b. Focos de tensión y los objetivos asociados

Del análisis de los cuadros precedentes, los expertos podrán poner en evidencia los principales Focos de Tensión en los cuales los actores se van a enfrentar o establecer alianzas. Se hará así una primera selección de los focos de tensión en los cuales los actores tienen objetivos convergentes y divergentes. Cada uno de esos focos de tensión puede ser

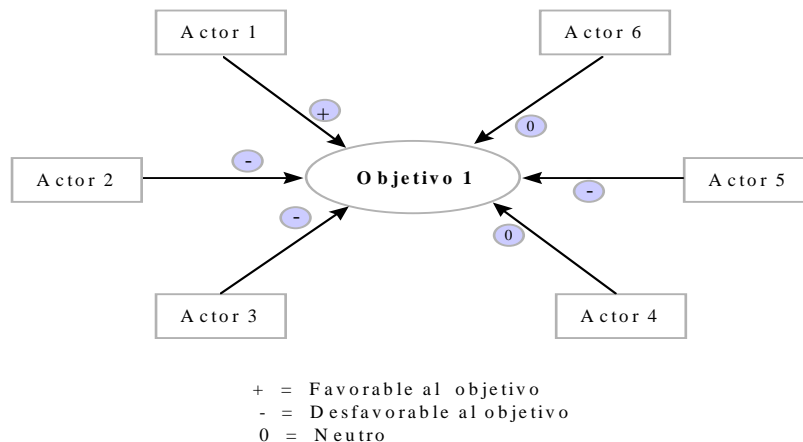
desagregado bajo la forma de uno o más objetivos precisos en base a los cuales los actores harán alianzas, protagonizarán conflictos o permanecerán neutros:

Focos de tensión y los objetivos asociados

Focos de tensión	Objetivos asociados
e1:	o1.1: o1.2: o1.3
e2:	o2:
e3:	o3.1 o3.2
e4:	o4
e5:	o5.1 o5.2

c. Convergencia y divergencia de objetivos

Aunque para el análisis de la estrategia global de los actores es necesario establecer matrices de convergencia y divergencia de objetivos, previamente, pueden establecerse tantos gráficos como objetivos existan para un análisis específico de la estrategia de actores para cada objetivo. A partir de esta sub etapa, es decir los puntos **b. a g.**, corresponden a una traducción resumida de los desarrollos metodológicos y del soporte informático para analizar la Estrategia de los Actores – MACTOR, que fueron desarrollados por Michel Godet - y presentados en las paginas 169 a 190 de su “Manuel de Prospective Stratégique - 2 L’art e la méthode”. Dunot. Paris 1997.



Luego se procede a llenar la matriz de posiciones simples de **actores x objetivos 1 MAO** respetando las siguiente convención:

- (+1) actor “i” favorable al objetivo “j”
- (-1) actor “i” opuesto al objetivo “j”
- (0) actor “i” neutro respecto al objetivo “j”.

Nótese que en la primera columna de la siguiente matriz se reproducen los signos del grafo anterior.

Matriz de posiciones simples de actores x objetivos 1 MAO

	Obj.1	Obj.2	Obj.3	Obj.4	Obj5	Sum
Actor 1	+1	+1	0	0	+1	3
Actor 2	-1	0	+1	-1	-1	4
Actor 3	-1	0	-1	+1	-1	4
Actor 4	0	+1	+1	0	+1	3
Actor 5	-1	0	-1	+1	-1	4
Actor 6	0	0	0	0	+1	1

Nº acuerdos	+1	+2	+2	+2	+3
Nº desacuerdos	-3	0	-2	-1	-3
Nº posiciones	4	2	4	3	6

El simple análisis de posicionamientos de los actores (en línea) y las sumas de las columnas ya aporta información de interés. Se constata por ejemplo, que el actor 6 está vinculado a un solo objetivo. Que todos los objetivos salvo el objetivo 2 (O2) son conflictuales.

Luego, comparando los actores de a dos y contando el nº de objetivos en los cuales tienen el mismo posicionamiento, se obtiene la matriz de convergencia de actores x actores 1CAA.

Matriz de convergencia de actores x actores 1CAA

	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Actor 4	Actor 5	Actor 6
Actor 1		0	0	2	0	1
Actor 2	0		2	1	2	0
Actor 3	0	2		0	4	0
Actor 4	2	1	0		0	1
Actor 5	0	2	4	0		0
Actor 6	1	0	0	1	0	

Nº Convergencias	3	5	6	4	6	2
------------------	---	---	---	---	---	---

Análogamente, comparando los actores de a dos y contando el nº de objetivos en los cuales tienen un posicionamiento opuesto o divergente, se obtiene la matriz de divergencia de actores x actores 1DAA

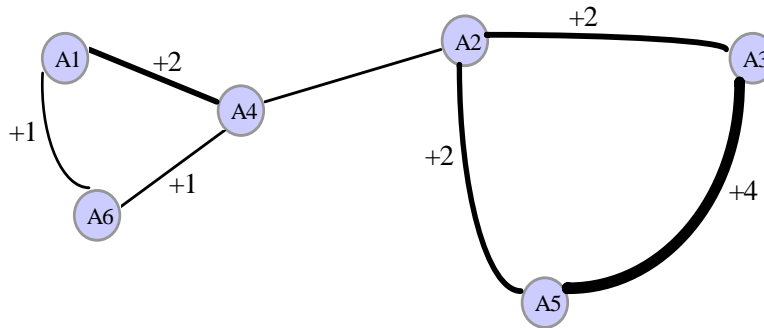
Matriz de divergencia de actores x actores 1DAA

	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Actor 4	Actor 5	Actor 6
Actor 1		2	2	0	2	0
Actor 2	2		2	1	2	1
Actor 3	2	2		2	0	1
Actor 4	0	1	2		2	0
Actor 5	2	2	0	2		1
Actor 6	0	1	1	0	1	

Nºde divergencias	6	8	7	5	7	3
-------------------	---	---	---	---	---	---

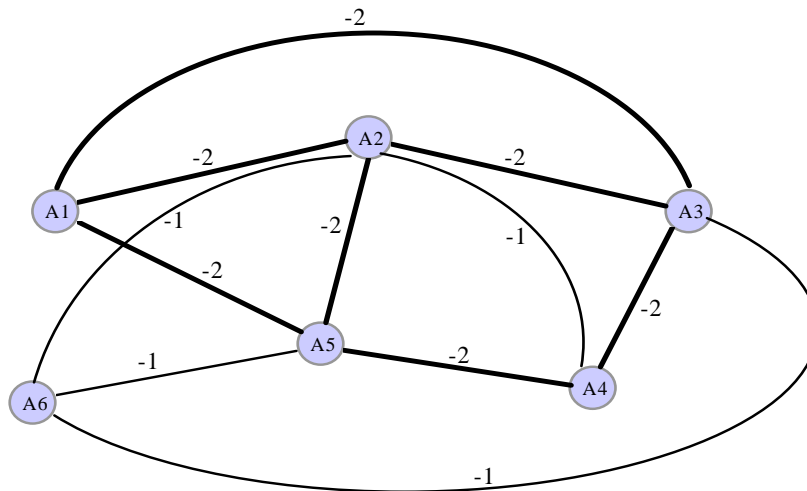
Analizando ambas matrices se puede apreciar las convergencias y divergencias más notorias entre los actores y obtener conclusiones preliminares. La construcción de grafos, indicando con el espesor de la línea el nº de objetivos involucrados, en esta etapa, puede ayudar a dar una buena idea de las posibles alianzas como en el siguiente grafo de convergencias. Resalta, por ejemplo, la notable convergencia de objetivos entre el actor 5 y el actor 3.

Representación gráfica de convergencia de objetivos



En el siguiente gráfico de divergencias, en contraparte, pueden también apreciarse los conflictos de los actores en relación con sus objetivos.

Representación gráfica de divergencia de objetivos



d. Jerarquización de los objetivos de cada actor

Para lograr un aproximación más fina, a partir de las posiciones simples de la matriz 1MAO el grupo de expertos evalúan la intensidad del posicionamiento de cada actor utilizando la escala siguiente:

Escala	Descripción de la intensidad del posicionamiento del actor
4	el objetivo compromete la existencia misma del actor / indispensable para su existencia
3	el objetivo afecta el cumplimiento de misión del actor / indispensable para cumplimiento de su misión
2	el objetivo afecta el cumplimiento de sus proyectos / indispensable para el cumplimiento de sus proyectos
1	el objetivo afecta o favorece de forma limitada la gestión del actor
0	el objetivo tiene poca o ninguna consecuencia

Con esta escala se ponderan los valores de las matrices de Actores x Objetivos MAO y las de divergencias y convergencias de Actores x Actores CAA y DAA, respectivamente, con lo cual se avanza hacia un mayor refinamiento del análisis.

Matriz de posiciones ponderadas de actores x objetivos 2 MAO

	O1	O2	O3	O4	O5	Sum
Actor 1	+2	+3	0	0	+1	6
Actor 2	-2	0	+3	-1	-3	9
Actor 3	-1	0	-3	+3	-2	9
Actor 4	0	+3	+2	0	+1	6
Actor 5	-1	0	-2	+2	-2	7
Actor 6	0	0	0	0	+3	3
Nº acuerdos	+2	+6	+5	+5	+5	
Nº desacuerdos	-3	0	-5	-1	-7	
Nº posiciones	6	6	10	6	12	

A partir de la matriz 2MAO, se calculan las matrices ponderadas de convergencias y divergencias 2CAA y 2DAA tomando, de nuevo, pares de actores y calculando, para cada par, sus convergencias y divergencias medias en valores absolutos, por ejemplo:

Convergencia ponderada entre A2 y A3 $2CAA_{23} = \frac{(-2) + (1)}{2} + \frac{(-3) + (-2)}{2} = 4$	Divergencia ponderada entre A2 y A3: $2DAA_{23} = \frac{(+3) + (-3)}{2} + \frac{(-1) + (+3)}{2} = 5$
--	---

Matriz de convergencia ponderada de actores x actores 2CAA

	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Actor 4	Actor 5	Actor 6
Actor 1		0	0	4.0	0	2.0
Actor 2	0		4.0	2.5	4.0	0
Actor 3	0	4.0		0	8.0	0
Actor 4	4.0	2.5	0		0	2
Actor 5	0	4.0	8.0	0		0
Actor 6	2.0	0	0	2.0	0	
Nº Convergencias	6.0	10.5	12.0	8.5	12.0	4.0

Matriz de divergencia ponderada de actores x actores 2DAA

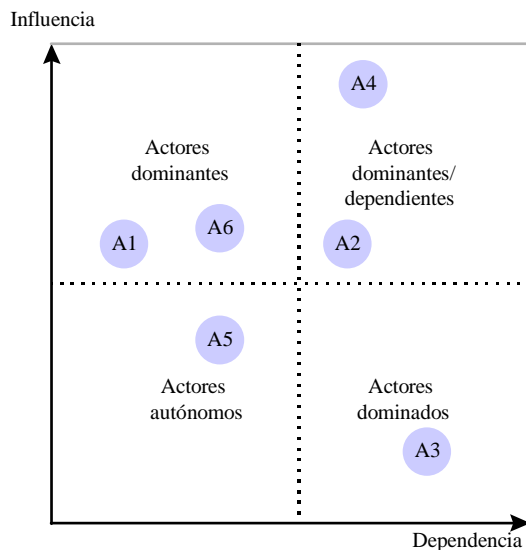
	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Actor 4	Actor 5	Actor 6
Actor 1		4.0	3.0	0	3.0	0
Actor 2	4.0		5.0	2.0	4.0	3.5
Actor 3	3.0	5.0		4.0	0	2.5
Actor 4	0	2.0	4.0		3.5	0
Actor 5	3.0	4.0	0	3.5		2.5
Actor 6	0	3.0	2.5	0	2.5	
Nºde divergencias	10.0	18.5	14.5	9.5	13.0	8.0

e. Evaluar las relaciones de fuerza de los actores

Se trata de la evaluación de las **influencias** y **dependencias** directas de los actores operando del mismo modo que en el caso de la matriz de impactos cruzados para la determinación de variables claves o más impactantes. Es decir, solicitar al grupo de expertos que determine la influencia que ejerce cada actor sobre los otros, hacer la suma de influencias (influencia) por fila y dependencias por columnas y con los pares de valores de **influencias (Y)** y **dependencias (X)** ubicarlas en el plano.

La lectura de la ubicación de tales valores en las cuatro zona del plano se hace con criterio equivalente al utilizado en el caso de la determinación de variables claves.

De hecho, el análisis puede precisarse mejor determinando también las influencias indirectas, cuando se estime que algunos actores pueden ejercer sus influencias a través de otros.



Plano de Influencias y Dependencias de Actores

f. Integrar las relaciones de fuerza de los actores en el análisis de convergencias y divergencias de actores.

Al decir, por ejemplo, que un actor pesa dos veces o 50% más de lo que pesa otro, implícitamente, se está asignando esa misma relación de peso o influencia a sus respectivos objetivos. Es decir, que partiendo de la matriz ponderada de posiciones de actor x actor 2MAO e integrando los valores de la escala de relaciones de fuerza, es decir realizando una nueva ponderación se obtiene una mejor aproximación de la posibilidades de acción de los actores involucrados.

g. Recomendaciones y evaluación de perspectivas.

Los expertos, tienen así un panorama bastante ordenado de las estrategias de los actores, quienes son los que en definitiva hacen el futuro y, aunque es necesario pasar por el análisis estructural de los escenarios ya deberían estar en condiciones hacer recomendaciones estratégicas, formularse preguntas claves para el futuro y hacer una evaluación de las perspectivas.

Luego se prosigue con las siguientes etapas, para la Identificación y selección del tipo de intervenciones políticas, la identificación y estructuración de escenarios de comportamiento de actores para cada etapa del proceso TA, la Programación de intervenciones políticas por escenario y etapa y la identificación y selección de indicadores de comportamiento para monitoreo:

5. Identificación y Selección del tipo de intervención Política (Fase 3 - 4)

En consideración del análisis de los objetivos y del comportamiento de actores que pueden retrasar, detener o abortar la ATA, el Gobierno debe anticipar cuáles son o serán las acciones, recomendables, necesarias y/o indispensables para alcanzar los objetivos y resultados esperados en cada una de las etapas de la ATA y cumplir con el Objetivo Estratégico general. Más precisamente aún, debe establecer cuáles son los Medios de Acción Política que, *efectivamente*, dispone para encarar los escenarios que suponen focos de tensión y restricciones en la secuencia TA que implementa para llevar adelante el Plan de Gobierno. Los

Formatos de Apoyo a la Sistematización de la Fase 3 (Análisis de interdependencias, construcción de la situación base, e identificación de necesidades de IP) y la Fase 4: (Identificación de escenarios alternativos a la situación de base) ayudan a mejorar las capacidades de análisis sobre los Medios de Acción Política y Escenarios considerados más probables para estructurar el escenario TA de base para la programación del quehacer gubernamental. El método de escenarios se desarrolla en la sección siguiente.

6. Identificación y estructuración de escenarios de comportamiento de actores para cada etapa del proceso TA. (Fase 4-5)

Véase en el Capítulo I de la Metodología y Programación Estratégica - Sección II las Fases 4 - 5: Identificación de escenarios alternativos a la situación de base y estructuración del escenario técnico administrativo de base para la programación del quehacer gubernamental., respectivamente, y en la Sección III - del mismo capítulo - Los Formatos de Apoyo a la Sistematización de las dos Fases referidas.

7. Programación de intervenciones políticas y selección de indicadores de éxito, para monitoreo, por escenario y etapa. (Fase 6-7)

Véase en el Capítulo I de la Metodología y Programación Estratégica - Sección II las Fases 6 - 7: Identificación de escenarios alternativos a la situación de base y estructuración del escenario técnico administrativo de base para la programación del quehacer gubernamental., respectivamente.

Se trata de un proceso Programación por Objetivos y Metas e implica formular un programa operacional de acción intra e interinstitucional para la acción de los equipos técnicos y operadores políticos de Gobierno con los actores asociados, consistenciar y ajustar el proceso de ejecución de acción técnica administrativa con las intervenciones políticas, estableciendo y ajustando en cada caso y para cada etapa los indicadores de éxito, que serán verificados en el proceso de Gestión, monitoreo de actores y control articulado de la ATA e IP gubernamentales.

Los instrumentos que aquí se utilizan, permiten interconectar los grupos de trabajo de Gobierno, son las Agendas que se operan, en red, con el software Winagenda, el Sistema de Programación por Objetivos y Metas con el software Winarboles y los Módulos de Monitoreo de Relaciones Gobierno Sociedad : Actores de Gobernabilidad, Percepciones Demandas y Conflictos, Señales Políticas de Día y Acción de Gobierno, Relaciones Interinstitucionales del PR y Acciones Comunicacionales del PR.

IV. 4 EL MÉTODO DE ESCENARIOS

Frecuentemente, los objetivos del Plan de Gobierno, que se ejecutan a través de acciones de orden técnico administrativas, se ven obstaculizados o no se alcanzan por diferentes razones. En algunos casos se debe a restricciones estructurales cuyo impacto no fue inicialmente suficientemente considerado; en otros casos sucede que algunas etapas del proceso de trabajo se ven perturbadas en diferente grado por la aparición de nodos de tensión y/o de conflicto que son la resultante de las de interacciones de los actores públicos y privados, los cuales obligan a poner en operación intervenciones políticas que en general se realizan bajo el signo de la urgencia con márgenes de impredecibilidad o error demasiado altos, es decir, acciones técnico administrativas e intervenciones políticas programadas y ejecutadas sin el suficiente conocimiento del posible comportamiento de los actores y sin contar con escenarios alternativos en caso en que el desarrollo del escenario de base o la situación de base se vea afectado por la interacciones entre los actores en uno o mas de sus elementos constitutivos, lo cual impida que éste cumpla con el objetivo establecido.

Por ello, resulta particularmente importante que los equipos de Gobierno responsables de la programación y gestión estratégica cuenten con métodos e instrumentos adecuados de trabajo, que les ayude a reducir el margen de incertidumbre, con el fin de que las acciones técnico administrativas y/o intervenciones políticas de los operadores gubernamentales pasen de lo reactivo a lo preactivo y de ser posible a lo proactivo (Véase de desarrollo de estos conceptos en el Capítulo II: Diccionario y Conceptos de Base y su aplicación metodológica). Entre los diferentes métodos e instrumentos existentes cabe señalar los desarrollados y sistematizados por Michel Godet, métodos que se ubican en la corriente de la “prospectiva estratégica”.

El Método de Escenarios, que se presenta, no obstante, supone una secuencia de varios métodos vinculados al Análisis Estructural de Impactos Cruzados como el de Identificación de Variables Claves, el de Determinación de la Estrategia de Actores y otros, orientados a evaluar opciones estratégicas y a realizar análisis morfológicos, que pueden complementar la aplicación de los métodos aquí descritos.

En cada una de las etapas del proceso T-A, es muy probable que algunas de las interdependencias existentes entre actores, temas, marcos normativos, las localizaciones y tiempos, puedan ser de naturaleza tal que el resultado de las mismas tenga impactos negativos sobre el normal desarrollo (o el desarrollo programado) del proceso T-A, generando diferentes grados de incertidumbre sobre el rumbo final de la acción T-A, y/o sobre la factibilidad de que con la misma se alcancen los objetivo deseados. En estos casos es necesario: a) identificar aquellas actividades de la etapa del proceso que pueden ser efectuadas y generen situaciones de tensión que pueden desviar el lógico proceso TA; b) identificar aquellas intervenciones políticas (IP) que pueden neutralizar tales impactos y reencauzar el proceso en la dirección deseada. En aquellos casos en que se estime que las intervenciones políticas no pueden reencauzar el proceso, debido a que los impactos de las interacciones posibles sobre el proceso T-A, son múltiples y variadas, será necesario, con el fin de reducir la incertidumbre y disponer de alternativas de intervención, elaborar para cada una de estas situaciones un curso de acción posible o escenario.

El concepto de escenario

Para los fines de este trabajo de programación y gestión estratégica de la acción T-A y de las I-P gubernamentales se utilizara el siguiente concepto de escenario.

Un escenario es un conjunto compuesto:

- a) Por una situación inicial en relación a cuyo futuro existe algún grado de incertidumbre.

- b) Por el desarrollo de un cierto número probable de eventos y/o acciones que están relacionados entre sí, con posibles trayectorias, a través de las cuales se pasa de la situación inicial a una situación futura.
- c) Por un cierto tiempo, durante el cual se desarrollan los acontecimientos.
- d) Por algún marco Jurídico-Normativo que regula en cierto grado la secuencia de desarrollo de las acciones o eventos.
- e) Por un cierto tipo y número de actores asociados a cada uno de los eventos o acciones y que mantienen con éstas diferentes tipos de relación.
- f) Por una cierta localización territorial (ciudades, regiones, países, etc.) de las acciones o eventos.

Tipología para la selección de escenarios

Cuando, como producto del proceso de trabajo se hayan identificado varios escenarios, con el fin de contribuir al proceso de selección de los mismos, es de gran utilidad operacional y recomendable proceder a su calificación.

Para ello, en esta metodología se podrán utilizar los siguientes criterios de clasificación:

1. Desde el punto de su **factibilidad** o probabilidad de ocurrencia.
2. Desde el punto de vista de **la capacidad de acción** TA y de IP de los actores públicos y privados.
3. Desde el punto de vista **valorativo o de los objetivos** de los actores.
4. Por el nivel de **infracción** a ciertas normas de funcionamiento y comportamiento.

Criterio 1: Desde el punto de su **factibilidad** o probabilidad de ocurrencia:

- Posibles, probables;
- Poco probables;
- Improbables

Criterio 2: Desde el punto de vista de **la capacidad de acción** TA y de IP de los actores públicos y privados:

- Realizables;
- Irrealizables.

Criterio 3: Desde el punto de vista **valorativo o de los objetivos** de los actores:

- Deseados/ Indeseados;
- Aceptables/ Inaceptables

Estos criterios no son excluyentes entre sí; por el contrario, son combinables. Así su utilidad se basa no sólo en poder agrupar diferentes escenarios sino en disponer de criterios para la calificación de los mismos desde diferentes puntos de vista, de aproximación y/o de agregación o desagregación

Esto resulta particularmente útil cuando, para una situación de base, se han identificado numerosos escenarios, en cuyo caso se recomienda la elaboración de una matriz como la que se presenta a continuación.

Situación de Base:.....

	Probabilidad de ocurrencia sin intervención de actores		Capacidad de acción de los actores en relación a sus objetivos		Expectativa de los actores		Grado de aceptación de los actores	
	Probables	Improbable	Realizable	Irrealizable	Deseado	Indeseado	Aceptable	Inaceptable
Escenario 1	x		x			x	x	
Escenario 2	x		x		x		x	
Escenario 3	x			x	x		x	
Escenario 4		x	x			x		x
Subtotales	3	1	3	1	2	2	3	1

Además de los clasificadores anteriores, y dados las materias y actores involucrados en el Proceso de Programación y Gestión Estratégica de la Acción Política Gubernamental, es posible y recomendable utilizar un cuarto criterio de clasificación de escenarios

Criterio 4: Por el nivel de **infracción** a ciertas normas de funcionamiento.

Infracción a la **legalidad** y normatividad administrativa.

- Cumple
- Incumple

Infracción a la **legitimidad** de la cultura política socialmente aceptable.

- Tolerable
- Intolerable

	Infracción a la legalidad jurídico - administrativa		Infracción a la legitimidad Cultura Política	
	Cumple	Incumple	Tolerable	Intolerable
Escenario 1	x		x	
Escenario 2	x		x	
Escenario 3	x			x
Escenario 4		x	x	

Es conveniente que, en función de las características del objetivo, cada uno de los usuarios del método, seleccione y utilice criterios propios de agregación y desagregación, así como de valorización de cada escenario.

La utilidad práctica de disponer de diferentes criterios de clasificación no es marginal, ya que en función del tipo de objetivo o del grado de indeterminación de alcanzarlo, es de gran ayuda poder disponer de varias aproximaciones y no limitarse a uno o dos criterios de calificación.

Por ejemplo, si partiendo de una situación de base se han identificado cuatro escenarios, a los cuales, como producto del proceso de clasificación anterior, se le ha asignado los siguientes clasificadores:

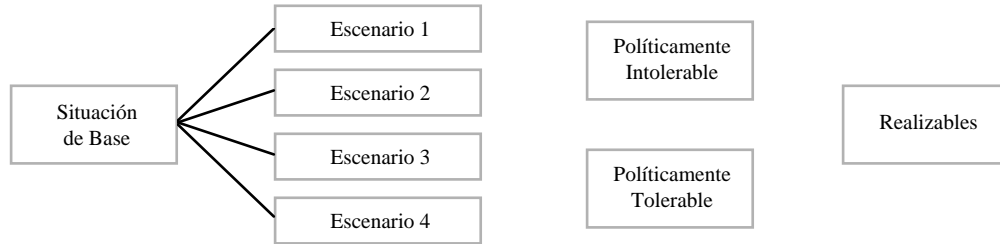
- Escenario-1: Probable, indeseado, infracción a normas T-A
- Escenario-2: Factible, deseado.
- Escenario-3: Probable, aceptable
- Escenario-4: Probable, irrealizable, políticamente tolerable.

Es posible reagrupar utilizando algunos de los criterios de clasificación como Macroclasificadores:

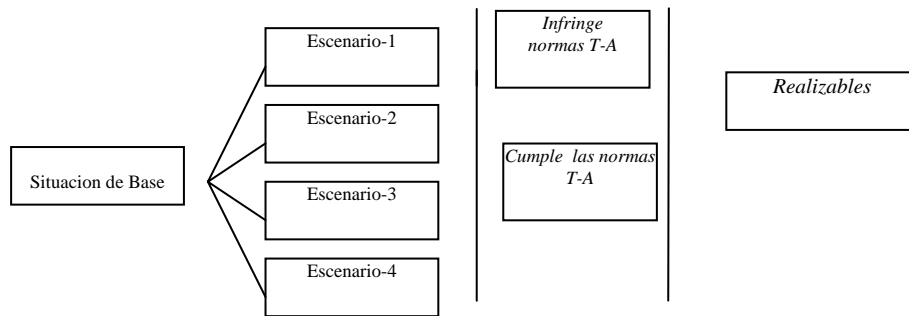
- Escenario-1: Probable, indeseado, infracción a normas T-A, políticamente tolerable

- Escenario-2: Factible, deseado, políticamente tolerable
- Escenario-3: Probable, irrealizable, políticamente tolerable
- Escenario-4: Probable, irrealizable, políticamente tolerable.

Si la perspectiva del análisis es la política, los cuatro escenarios se pueden agrupar de la siguiente forma:



En otro caso, si la perspectiva del análisis de los escenarios es de orden técnico-administrativo entonces utilizando la misma técnica de representación se obtendría el siguiente cuadro:

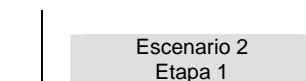


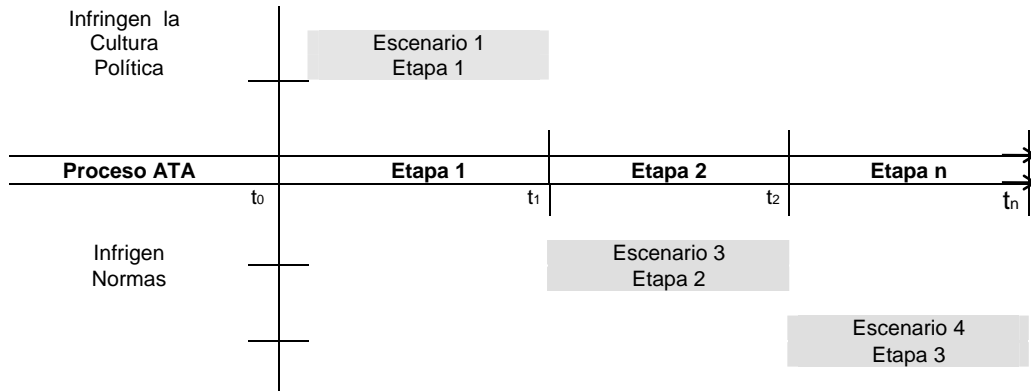
Dada la naturaleza de las materias y actores relacionados con los objetivos gubernamentales que son sometidos a procesos de programación y gestión estratégica, se recomienda que tener extremo cuidado con la tendencia a la cuantificación excesiva, la cual puede crear una ilusión, ya que no debe olvidarse que se trata de métodos fundamentalmente cualitativos que ayudan a objetivar situaciones con el fin de identificar anticipadamente ciertas necesidades de acción administrativa o de intervención política. Es en este marco de referencia que la clasificación y cierto nivel de cuantificación y de formas de representación de estos dos procesos son útiles como ayudas al proceso de selección de escenarios sobre los cuales trabajar. Con fines operacionales se recomienda utilizar dos instrumentos de representación que facilitan el proceso de análisis comparativo y selección de escenarios:

1. La Tabla de doble entrada.
2. La representación en ejes y coordinadas

La representación de los escenarios en ejes y coordinadas, tiene un particular valor de uso para los fines de este trabajo, ya que permite tener una visión general del proceso, al poder representar en un plano las fases del proceso técnico-administrativo, la existencia o no de escenarios en cada etapa del proceso, la calificación de los escenarios, y el tiempo, lo cual - repetimos - ayuda a la comprensión y a tener una visión global del mismo.

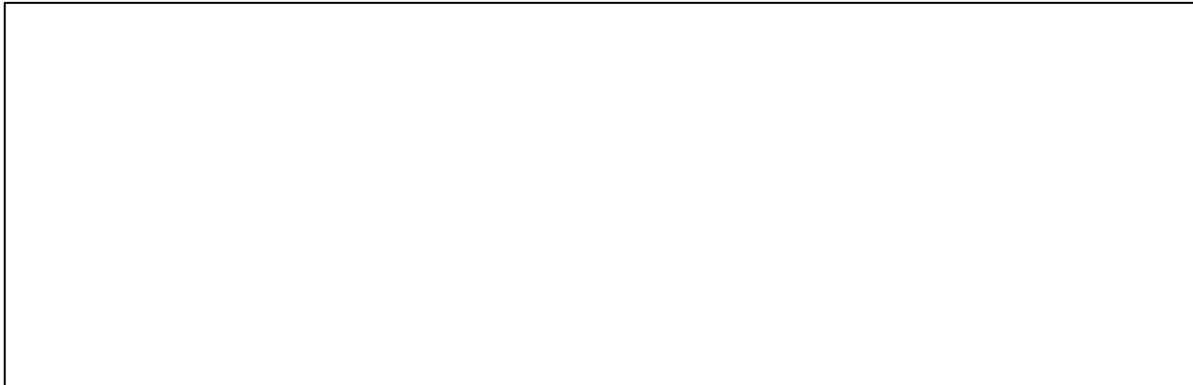
Por ejemplo la "Trayectoria" de un escenario previamente clasificado puede representarse de la siguiente manera:





La simple visión del cuadro permite tener una idea rápida de en que fases, de que tipo y nivel se producen infracciones jurídicas o políticas. Con lo cual también se puede construir un perfil de acciones preventivas en el plano de lo jurídico-normativo y de lo político.

Utilizando la misma técnica de representación, para mirar comparativamente las trayectorias entre varios escenarios para una misma situación de base, se tendría un esquema como el siguiente:



Las etapas a estructuración de escenarios

Para la estructuración de un escenario, se necesita disponer de un cierto marco conceptual y al mismo tiempo disponer de un cierto proceso de trabajo. El marco conceptual utilizado se basa en el Análisis Estructural, la Teoría de Sistemas y la Teoría del Juego de Actores.

Para la realización del proceso de trabajo y en función de los objetivos de la Metodología de PYGE de la Acción Política de Gobierno, la estructuración de escenarios forma parte de las Fases Nº 4, y 5 de esta metodología.

A continuación se presentan las etapas específicas que forman parte del proceso de trabajo necesario para la estructuración de escenarios, siempre en el marco de la Metodología General, ya que el proceso de estructuración de escenarios, como se ha dicho no es más que una fase particular de un proceso de trabajo más general.

1ª. Etapa: Especificación de la situación de base con relación al objetivo gubernamental:

Para la construcción de la situación base, en la metodología de PYGE, se han establecido las siguientes actividades:

1. Caracterización de la situación de base.
2. Determinación del objetivo institucional.
3. Identificación de las fases y secuencia de acontecimientos básicos y determinación de la duración de cada una de ellas.
4. Identificación de las intervenciones institucionales técnico-administrativas básicas para cada fase de la secuencia de acontecimientos básicos.
5. Identificación de los principales actores y asociados al tema o acción: a) Ambitos institucionales responsables y asociados, b) Actores societales, c) Agentes económicos nacionales e internacionales.
6. Identificación del marco jurídico y normativo que regula el proceso de acción técnico-administrativo y de intervención política gubernamental.
7. Identificación de los espacios en los cuales se desarrollaran los acontecimientos básicos.
8. Identificación de las principales restricciones básicas reales o potenciales que al nivel de la operatoria o del contexto pueden afectar o dificultar que se alcance el objetivo institucional.

2ª. Etapa: Análisis, selección y priorización de interdependencias de variables

Para realizar el proceso de identificación de la gama de posibles comportamientos de los actores con relación a la situación de base, con el fin de reducir las incertidumbres, se utilizan las siguientes técnicas:

1. Desagregación de: Temas, actores, marco jurídico-normativo, espacio y tiempo. (Véase: Fase-2 de la MPYGE).
2. Análisis de las interdependencias específicas. Se aplica el método de análisis de matrices de impacto cruzado (MIC) con el fin de identificar las principales interdependencias a nivel de: 1) Temas, 2) Actores, 3) Normas Jurídicas, 4) Espacio y tiempo, utilizando para cada una de ellas la MIC.
3. Análisis general de interdependencias. Lo cual implica la construcción de una MIC general a partir de las variables seleccionadas de cada una de las cuatro MIC específicas (Véase: Fase-3 de la MPYGE)

3ª Etapa: Formulación de hipótesis e identificación de escenarios posibles.

1. Formulación de hipótesis. A partir de la MIC General construida en la actividad anterior y utilizando diversas técnicas que van desde la reuniones de expertos utilizando el Abaco de Regnier, los Focus Group, etc. se procede a la identificación y calificación de las interacciones (Materia, actor, actor-norma jurídica, Actor-espacio, etc) que en su dinámica pueden afectar el desarrollo de las Fases de la acción TA de base. (Fase-4 MPYGE).
 2. Para cada una de las principales interacciones identificadas en la actividad anterior que puedan afectar el desarrollo y - sobre todo - los resultados de cada una de las fases del proceso T-A, e procederá a la formulación de diferentes hipótesis.
 3. Identificación de escenarios posibles o previsibles., etc. A partir de las hipótesis identificadas en la acción anterior se procede a una nueva consulta de expertos con el fin de que cada uno ellos determine y califique la posibilidad de ocurrencia o no-ocurrencia, luego de lo cual se procede a la confrontación de las diversas hipótesis, a fin de despejarlas y/o reagruparlas. Todas aquellas hipótesis producto de la confrontación que hayan sido calificadas como más probables, pasan a ser consideradas como escenarios de referencia. Estas actividades corresponden a la Fase-4 de la MPYGE.
 4. Categorización de escenarios. Una vez que se han identificado los escenarios, es de gran ayuda proceder a su categorización o agrupación según diferentes conceptos:
 - a) Reagrupar los escenarios según su pertenencia a las siguientes categorías:
 1. Desde el punto de su **factibilidad** o probabilidad de ocurrencia:
 - Posibles, probables
 - Improbable
 - Poco probable
 2. Desde el punto de vista de **la capacidad de acción** TA y de IP de los actores públicos y privados:
 - Realizables
 - Irrealizable
 3. Desde el punto de vista **valórico o de los objetivos** de los actores:
 - Deseados
 - Indeseados
 - Aceptables
 - Inaceptables
 - b) Por el nivel de **infracción** a ciertas normas de funcionamiento.
 1. Infracción a la **legalidad** y normatividad administrativa.
 - Cumple
 - Incumple
 2. Infracción a la **legitimidad** de la cultura política socialmente aceptable.
 - Tolerable
 - Intolerable
- Cada uno de los escenarios identificados puede ser catalogado en mas de una de las cuatro categorías. A partir de esta primera agrupación, se procederá de acuerdo a las necesidades y objetivos de los analistas y programadores, a establecer niveles y subniveles jerárquicos de agrupación. En apoyo a este proceso se recomienda la utilización de las diferentes técnicas de representación (Tabla de doble entrada, Ejes y coordenadas, etc.) tal como las presentadas en la primera parte de esta misma sección.
5. Análisis comparado de factibilidades entre secuencia de base y escenarios. En este momento del desarrollo del proceso de estructuración de escenarios como parte de la Fase-5 de la MPYGE, es necesario establecer una confirmación o no de la Secuencia de desarrollo inicialmente prevista de la acción TA del gobierno. Para ello se procederá para cada una de las Etapas, a realizar un análisis comparativo entre la secuencia original y el escenario con mayor calificación de ocurrencia, identificado en la actividad anterior. Esta actividad se realiza en la Fase-4 MPYGE.

4. Etapa: Estructuración de los escenarios priorizados.

Para los restantes escenarios que no han sido incorporados como parte estructural de la situación de base de desarrollo de la secuencia TA, se procederá a su estructuración. Para ello se realizarán las siguientes actividades:

1. Identificar las diferencias y evaluar las brechas entre el objetivo resultante del nuevo escenario con el objetivo de la situación original.
2. Identificar la nueva secuencia técnica administrativa.
3. Identificar el impacto en el tiempo de obtención de los resultados.
4. Identificar, calificar a los actores directos, asociados y las relaciones entre ellos.
5. Identificar los Modus Operandis en el plano de lo TA.
6. Identificar los Modus Operandi de los actores para sus IP.
7. Evaluar la legitimidad de la acción TA y de las IP de los actores con relación al marco jurídico - normativo y/o a la "Cultura Política" socialmente aceptada.
8. Identificar para cada actividad de la etapa, los indicadores que permitan monitorear el comportamiento de los actores y de los asuntos o materias asociadas a la etapa.
9. Representación de las trayectorias: Para disponer de una visión de la trayectoria de cada escenario y para el análisis comparativo se los escenarios para cada proceso y etapa T-A, se recomienda utilizar la representación en ejes y coordenadas, presentada en la parte introductoria de esta misma sección

Esta metodología de trabajo de identificación de hipótesis y su transformación en escenarios debe realizarse para cada una de las etapas del proceso de Acción técnico-administrativa que son necesarias para alcanzar un objetivo gubernamental. De este modo, en cada etapa puede haber uno o más escenarios alternativos a la secuencia de desarrollo prevista para la etapa.

Referencias bibliográficas:

Para una mejor comprensión de las metodologías utilizadas se recomienda la lectura de los siguientes trabajos:

1. Buzan, Barry ("An introduction to strategic studies" Ed. Del IIFSS, 1991.)
2. Crozier Michel, et Frieberg.E ("L acteur et le système".Ed. du Seuil. Paris 1977)
3. Godet, Michel ("Prospective Strategique". Ed. Dunod.Paris 1997).
4. Mucchielli, Alex y otros ("Dictionaire des methodes qualitatives en sciences humaines et sociales", Ed.Arman Colin, París 1996),
5. Mucchielli, Alex ("Les jeux de roles", Ed. PUF, Paris 1983).
6. Matus, Carlos ("Planificación de Situaciones", CENDES-Venezuela 1977),
7. Reynaud, J.D. ("Les règles du jeu", Ed.A.Colin. París 1997).
8. Vigier Pierre ("Agenda nacional de Gobernabilidad". Serie relaciones Gobierno-Sociedad, UNDP RLA 91/31. 1996.)
9. Vigier Pierre ("Percepciones, demandas y conflictos", .Serie relaciones Gobierno-Sociedad, UNDP RLA 91/31. 1996.).
10. Vigier Pierre y Cereceda.M ("La gestión política de programa de gobierno". Serie relaciones Gobierno-Sociedad, UNDP RLA 91/31. 1997.).
11. Vigier, Pierre y Tantalean, Javier (Diccionario de Conceptos para la Metodología de Programación y Gestión Estratégica de la Acción política de Gobierno) Asunción 1998.

Los instrumentos para la identificación y estructuración de escenarios

Los métodos utilizados para la identificación, probabilización y estructuración de escenarios se basan en el Análisis Estructural para determinación de variables claves, el Análisis de Estrategia de Actores.

Como instrumentos operacionales se utilizan el SMIC, el MACTOR, y el PROB-Expert, desarrollados y presentados por Michel Godet en el "Manuel de Prospective Stratégique. Editorial DUNOD. París 1997. En apoyo a estos dos instrumentos existen diferentes soportes informáticos desarrollados para operar en plataforma Windows 95, y Apple, los cuales son distribuidos por "HEURISCO" -Micro Informatique. París. Francia. Existiendo versiones en idioma Francés e Ingles.

El Sistema de Matrices de Impactos Cruzados aplicado a la Identificación y Estructuración de Escenarios.

Tal como se ha señalado más arriba, para encarar la aplicación del método de escenarios, previamente, es necesario definir la Situación de Base, determinar las Variables Claves y conocer la Estrategia de los Actores involucrados, lo cual, a esta altura, se supone ya ha sido realizado aplicando las metodologías anteriormente descriptas.

Luego, se inicia la tarea de identificación de la gama de posibilidades y se trata de reducir el margen de incertidumbre.

Esto implica plantear un determinado número de hipótesis en relación al tema o situación dada, en el entendido que cada juego de hipótesis corresponde a un escenario. Sin embargo, para evitar confusiones, conviene identificar claramente las *dimensiones* fundamentales de los escenarios (política, jurídica, económica, social, tecnológica, etc.) con las *configuraciones* que puede presentar cada escenario. El método de análisis Morfológico de M. Godet es de utilidad para este efecto, y aunque no indispensable en todos los casos de determinación de escenarios, permite descomponer el tema o sistema estudiado en sub sistemas, cuando éstos son suficientemente independientes y pueden seguir dando cuenta del sistema global.

Dimensiones	Configuraciones (Hipótesis) posibles		
Relaciones internas del partido N (de oposición)	Prevalece la participación para buscar la concertación y unidad	Prevalece la cultura autoritaria de la cúpula tradicional	Conflictos entre varios movimientos internos antagónicos
Estrategias del partido N para llegar al poder	Concertar alianzas con otro partido opositor	Aumentar el número de afiliados	Apostar a la división del partido gobernante
Actitud del partido N de oposición a iniciativas legislativas del Gobierno	Dispuesto a pactar apoyo total a un paquete de iniciativas del Gobierno	Privilegia sus proyectos pero apoya algunas iniciativas del Gobierno	Rechaza, todas las iniciativas legislativas del Gobierno

Considerando, por ejemplo, que en un sistema extremadamente simple de 3 componentes o *dimensiones* con 3 *configuraciones* cada uno se tendrán $3 \times 3 \times 3 = 81$ (3 al cubo) posibles situaciones o estados, es decir, un espectro demasiado grande de posibilidades. Al efecto de orientar y acotar la tarea de exploración, fueron concebidos los métodos de análisis morfológicos asociados con los de probabilización de combinaciones de tales configuraciones, denominadas también juegos de hipótesis.

Entre los métodos de expertos utilizados para reducir la incertidumbre, son reconocidos el método Delphi, el de Impactos Cruzados y el Abaco de Régnier, aunque éste último es más apropiado a la evaluación y ponderación temas y variables, como se ha visto en la sección III. Aunque el método Delphi es apropiado para relevar las opiniones de los expertos y lograr resultados convergentes,

no toma en cuenta la interacción entre los eventos. Entre los métodos de Impactos Cruzados el SMIC Prob - Expert desarrollado por M. Godet permite reducir el número de los futuros más probables que hacen objeto del método de escenarios.

En efecto, a partir de un tema dado, la ocurrencia de una hipótesis constituye un evento y el conjunto de las hipótesis - que corresponden al juego de hipótesis - constituye las imágenes finales. El Sistema de Matrices de Impactos Cruzados - SMIC, de Michel Godet a partir de la información suministrada que un grupo de expertos permite elegir entre 2ⁿ imágenes posibles, aquellas que ameritan ser tenidas en cuenta, dada su mayor probabilidad de realización.

Dicha imagen es la representación futura de cada evento desde la perspectiva tanto de su continuidad; es decir de la conservación de la tendencia, como de su desaparición lo que implica la ruptura de tal tendencia.

El número de imágenes que se pueden obtener a partir de determinado número de hipótesis obedece a la fórmula 2ⁿ, donde n es el número de hipótesis. Así por ejemplo: con 2 hipótesis, es posible obtener 4 imágenes finales; con 3 hipótesis 8 imágenes finales; con 4 hipótesis 16; con 5 hipótesis 32;... con 8 hipótesis es posible obtener 256 imágenes finales o escenarios. Es decir, que cada escenario está constituido por la aparición o no-aparición de determinadas hipótesis. Recuérdese que en algunos casos puede ser más apropiado llamar eventos a las hipótesis. Tomando, por ejemplo, 3 hipótesis h1, h2 y h3 se tendrán 8 escenarios donde podrá ocurrir o no, cada una de las hipótesis o eventos. La ocurrencia del evento será designada con "1" y a la no-ocurrencia con "0".

Escenarios	h1	h2	h3
1º Escenario	1	0	1
2º Escenario	0	1	1
3º Escenario	1	0	0
4º Escenario	0	1	0
5º Escenario	1	0	0
6º Escenario	0	0	1
7º Escenario	1	1	1
8º Escenario	0	0	0

Los expertos deberán determinar la probabilidad de aparición de cada uno de los eventos, primero separadamente y, luego, combinados entre sí. Es decir, que deberán determinar:

1. Las *probabilidades simples*, es decir, la probabilidad de aparición de cada evento, individualmente, es decir la probabilidad de **P(i)** de la hipótesis **Hi**.
2. La probabilidad *condicional* de aparición de un evento *si se da* otro; designando **P(i/j)** es decir, la probabilidad **P** que se da **i** si se da **j**.
3. La probabilidad *condicional* de la aparición de un evento *si no se da* otro; designando **P(i/no j)**. Es decir la probabilidad **P** de que se da **i** si no se da **j**.

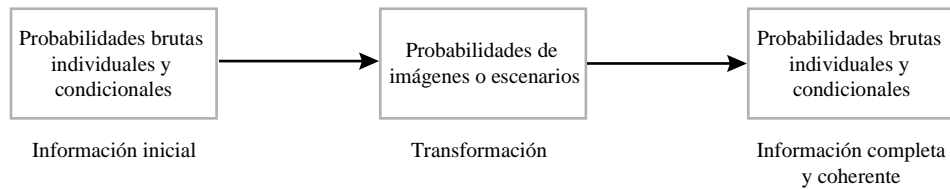
En la aplicación del SMIC se encontrarán valores llamados $\pi(k)$ que indican la probabilidad de ocurrencia de los escenarios

Los expertos asignarán las probabilidades dentro de una escala que va de 0 (cero) a 1(uno) en la que 0 (cero) indica la mayor improbabilidad y 1(uno) la certeza de la ocurrencia. De este modo se construye la siguiente escala:

Segmentos	de improbabilidad				de duda	de probabilidad				
Valores	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	1
Definiciones	Evento muy improbable		Evento improbable		Evento probable e improbable	Evento probable		Evento muy probable		Certeza

Lo valores asignados por los expertos para calificar la probabilidad de ocurrencia de estos eventos, en principio contienen una información que es *incoherente*, por lo que se llaman probabilidades brutas, se determinan por la letra P. Entonces, la próxima tarea será la de lograr una información *coherente* que se representa por P* (P asterisco).

El principio del SMIC consiste en corregir esas probabilidades brutas. Es decir, transformar datos iniciales no *coherentes* en valores *coherentes* atendiendo a las restricciones clásicas de la teoría de probabilidades : Esto es pasar de P a P*. Es. Dicho de otro modo, considerar la opinión global no expresada por los expertos, pero que están implícitas en los escenarios. Aquí se sinopsis del método de SMIC presentado por Michel Godet - "Manuel de Prospective Stratégique - 2 L'art e la méthode". Dunot. Paris 1997.



Las condiciones a respetar son:

- a. $0 < P^*(i) < 1$
- b. $P^*(i/j) \times P^*(j) = P^*(i/j) \times P^*(i) = P^*(i,j)$
- c. $P^*(i/j) \times P^*(j) + P^*(i/noj) \times (1 - P^*(j)) = P^*(i)$

Las restricciones a, b, c son verificadas por las probabilidades teóricas pero no por las probabilidades brutas estimadas por los expertos. Consecuentemente, lo que se busca es minimizar la diferencia entre los productos $P(i/j) \times P(j)$ que resultan de las estimaciones de los expertos y los productos teóricos $P^*(i/j) \times P^*(j)$ que se expresan en función de $\pi(k)$, es decir de la probabilidad de ocurrencia de los escenarios.

Luego, se puede demostrar que hay múltiples soluciones para las $\pi(k)$ en tanto que las P* son únicas. Se considera, entonces, como solución óptima a la que corresponde al conjunto de $\pi(k)$ tal que el escenario más probable tenga el valor más alto posible, lo cual corresponde a la realidad, en la medida que la mayoría de los expertos tiendan a una imagen final que la consideran más probable.

Resultados

M. Godet señala que los productos del SMIC son :

- Los Datos Coherentes P*,
- las Probabilidades de los Juegos de Hipótesis y
- El Análisis de Sensibilidad.

Jerarquía de Escenarios

De hecho, con el proceso matemático lo que se busca es determinar la imagen futura a la que los expertos tienden en relación a determinados eventos. El SMIC permite clasificar, en orden decreciente, las *probabilidades de ocurrencia de los escenarios* ($\pi_1, \pi_2, \pi_3, \dots, \pi_r$) considerados por los expertos, distinguiendo los *escenarios posibles*, con lo cual se puede delimitar los *escenarios realizables* y, apartar o desechar aquellos con probabilidades nulas. Además, permite obtener un promedio de tales probabilidades con lo cual se puede identificar el núcleo de los *escenarios más probables*.

Gracias a esta clasificación, se distinguen:

1. Escenarios cuya probabilidad oscila alrededor de 80%; los cuales son llamados *escenarios alternos* dado que solo uno de ellos puede realizarse en el futuro.

2. El *escenario más probable*, llamado también *referencial*, es el escenario privilegiado por los expertos.
3. Los escenarios que conforman el *núcleo tendencial* que aglutinan un poco más del 50% de probabilidades, e indican que hay más de una opción sobre dos de que suceda uno de ellos en el futuro.
4. Escenarios *improbables* cuya probabilidad es del 20% y menos; con probabilidades muy débiles o nulas.

Existen otras probabilidades que califican los expertos y que se denominan *probabilidades adicionales*. Estos no siguen el proceso de entrecruzar escenarios simples con condicionales para obtener los valores P*. Solamente se tiene en cuenta los valores dados directamente por los expertos, los cuales son denominados *probabilidades simples P*.

Con estos datos se establece una distribución para cada evento, donde los valores son las probabilidades asignadas por los expertos, y las frecuencias, el número de veces que apareció cada valor.

Análisis de Sensibilidad (Godet, 1985- Mojica Sastoque 1993)

El análisis de sensibilidad, permite determinar las variables dominantes y dominadas. Michel Godet - "Manuel de Prospective Stratégique - 2 L'art e la méthode". Dunot. Paris 1997 indica el procedimiento.:

En base a las probabilidades asignadas por los expertos, se puede determinar la variación o fluctuación de los eventos. Es decir, "estimar *la variación* (ΔP_j) *de la probabilidad* (P_j) *del evento* (j) *debido a la variación* (ΔP_i) *de la probabilidad* (P_i) *del evento* (i). Dichas variaciones se denominan *análisis de sensibilidad*, porque señalan cuál es la variable que más influye sobre las restantes y cuál la más dominada. Dicho de otro modo, cuál es el evento cuya variación es la más influyente sobre las otras. Este análisis de sensibilidad permite, entonces, identificar cuáles son las hipótesis que hay que favorecer o impedir su realización para hacer evolucionar el sistema en la dirección deseada"

Así por ejemplo, ¿cuál sería la intervención política más influyente y efectiva para asegurar la realización de una acción técnico administrativa?. Puede ser el caso del proceso de privatización de algún servicio público, que pudiera verse afectado por movilizaciones radicalizadas de actores sindicales y de determinados sectores políticos, así como por exigencias de ventajas excesivas por parte de los futuros inversores. Dicha la intervención política requeriría, por parte del Gobierno, un gama probabilizada y priorizada de opciones (hipótesis) de negociación con cada uno de los actores, considerando sus *modus operandi* y sus relaciones de fuerza, una gama probabilizada de posibles respuestas de tales actores, otra gama de opciones comunicacionales, así como el marco jurídico normativo adecuado para cumplir con el objetivo gubernamental en un plazo dado.

Para determinar las influencias que ejercen esas fluctuaciones o variaciones de las hipótesis o eventos, se disponen los respectivos eventos tanto en fila como en columnas, con lo cual se construye una matriz de elasticidad. La sensibilidad consiste en medir las variaciones de los eventos que se han ordenado por columnas. Se llamará "r" a la variación que sufren los eventos ordenados en fila, cuando los que están ordenados en columnas se incrementan en un 10 %. (ver cuadro).

Igualmente, se denominará "R" a la sumatoria de los "r" respectivos por fila y; "R'" a la sumatoria por columna.

	e1	e2	e3	e4	en	Suma
e1		r	r	r	r	R1

e2	r		r	r	r	R2
e3	r	r		r	r	R3
e4	r	r	r		r	R4
en	r	r	r	r		Rn
	R'1	R'2	R'3	R'4	R'n	

En estas condiciones, el valor más alto de R indica la variable que presenta mayor influencia sobre las restantes, al ser sometidas a un incremento del 10%. El valor más alto de R', por su parte, nos señala la variable que más depende de estas modificaciones.

Diseño del Escenario más Probable (Wack 1986)

Una vez identificado el escenario más probable o referencial, uno de los alternativos del *núcleo tendencial*, se debe hacer un detallado análisis de los eventos y de las interrelaciones futuras que se darán en el escenario elegido. En efecto, cuando se haya determinada la probabilidad de que uno de los eventos que conforman el escenario aparecerá o desaparecerá en el futuro, el diseño del escenario se efectuará a partir de la justificación de dicha afirmación y de la descripción de los efectos o consecuencias.

Estimativo de Probabilidades Simples (P) a realizar con los expertos

Se supone que los expertos calificaron la probabilidades simples de seis eventos. Se recuerda que las *probabilidades simples* constituyen la probabilidad de aparición de cada evento, individualmente, según la siguiente escala;

Segmentos	de improbabilidad		de duda	de probabilidad						
Valores	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	1
Definiciones	Evento muy improbable		Evento improbable		Evento probable e improbable	Evento probable		Evento muy probable		Certeza

Evento	Probabilidad Simple	Definición
e1	.3	Evento improbable
e2	.7	Evento probable
e3	.5	Evento probable e improbable
e4	.2	Evento muy improbable
e5	.6	Evento probable e improbable
e6	.9	Evento muy probable

Probabilidades condicionales

Luego, por medio del SMIC se determina las probabilidades *condicionales* de aparición de eventos, en primer lugar *si se da* otro y luego *si no se da*.

Se supone que los expertos que han estimado las probabilidades condicionales a los seis primeros eventos anteriores. Estableciendo que el evento e_1 es el evento i y que el evento e_2 es el evento j , e imaginando que las *probabilidades condicionales positivas* - o la probabilidad de que ocurra un evento si se da otro $P_{i/j}$ - asignada por los expertos fueron las siguientes:

	e1	e2	e3	e4	e5	e6
e1		.3	.4	.3	.4	.6

e2	.3		.3	.4	.6	.5
e3	.4	.5		.8	.7	.3
e4	.6	.9	.7		.8	.9
e5	.3	.6	.6	.5		.4
e6	.5	.9	.7	.7	.8	

Seguidamente se determinan las *Probabilidades condicionales negativas* o la probabilidad de que se dé un evento si no se da otro: $P_{i/j}$ o $P_{i/-j}$ a partir de las estimaciones de los expertos:

	e1	e2	e3	e4	e5	e6
e-1		.3	.5	.1	.5	.3
e-2	.4		.1	.1	.4	.5
e-3	.3	.1		.5	.1	.6
e-4	.4	.4	.3		.3	.2
e-5	.5	.3	.4	.6		.3
e-6	.4	.3	.2	.2	.4	

Luego, utilizando procedimientos los infomáticos del SMIC, se ajustan las *Probabilidades simples* y de obtiene P^* es decir *Probabilidades simples corregidas* de cada evento individualmente. Las *probabilidades condicionales positivas y las negativas*

Estimativo de los escenarios probables.

Conociendo los valores P se identifican los escenarios y la probabilidad de ocurrencia de cada uno $\pi(k)$

Seis eventos del ejemplo dan lugar a 64 combinaciones posibles según la fórmula 2^n .y se establece la jerarquía e escenarios, a partir del que obtuvo el más alto valor de $\pi(k)$,es decir, a partir del que obtuvo la más alta probabilidad de ocurrencia y se pueden agrupar :

- Escenarios alternos (81% y más)
- Escenarios improbables (menos de 20%)
- Escenarios imposibles: "0"

Una vez identificado el escenario más probable o referencial es necesario describir en detalle situación futura que contiene el escenario elegido y la "trayectoria" que, partiendo de la situación de base, conduce a tal escenario o situación futura. Aquí hay que poner especial atención a los mecanismos de evolución y, muy particularmente, al comportamiento de los actores que fue descrito en la situación de base.

sección V

OPCIONES DE USO COMBINADO DEL INSTRUMENTAL

En esta sección se presentan opciones del uso combinado del instrumental, haciendo la salvedad que no se tratan de reglas rígidas, dado que las características de los temas y las situaciones que deben ser enfrentadas por los equipos de gobierno encargados de la programación y gestión estratégica son múltiples y variados, por lo que se requiere, generalmente, una mirada particular y la aplicación de determinadas secuencias de uso de los métodos e instrumentos. No obstante, aquí se presentan algunas secuencias posibles y matrices ilustrativas de las relaciones y complementariedades de utilización de tales métodos e instrumentos.

Los métodos e instrumentos aquí presentados pueden agruparse en cuatro categorías:

1. Los métodos e instrumentos **que producen insumos básicos para el análisis Prospectivo** como las Encuestas, Focus Groups, Polígono de Valoraciones, Exploración Estructurada, Abaco de Regnier y Diagramas de Procesos. No obstante, también pueden ser utilizados, alternativamente, en las otras fases, incluyendo la fase operacional, particularmente, para estimar el impacto de la gestión de Gobierno.
2. El método de **Monitoreo y Análisis de las Relaciones Gobierno - Sociedad** (Actores de Gobernabilidad - Percepciones, Demandas y Conflictos - Relaciones Interinstitucionales del PR y Acciones Comunicacionales del PR) que también produce insumos para el Análisis Prospectivo, pero que se aplica de forma continua a todo el proceso del que hacer gubernamental, especialmente, al proceso de Gestión Operacional.
3. Los métodos de **Análisis Prospectivo propiamente dichos** que resultan del Análisis Estructural con la utilización de las matrices de impactos cruzados para la determinación de las Variables Claves, Estrategia de Actores y de Escenarios.
4. El método de **Gestión de Agendas de Gobernabilidad** que incorpora y articula el proceso de Programación Estratégica con el de Gestión Operacional y que constituye el hacer sustantivo de la acción gubernamental.

Con el cuadro siguiente se da una idea del uso de los métodos e instrumentos en relación a las fases de la Metodología General.

Matriz de relaciones de uso de instrumentos y métodos con las Fases de la MPGEG

	Fase 1 Determinación y sistematización de elementos constitutivos de la situación de base	Fase 2 Desagregación y priorización de variables	Fase 3 Análisis de interdependencias e identificación escenarios y necesidades de intervención política	Fase 4 Escenarios alternativos a la situación de base	Fase 5 Estructuración final y programación de la acción Técnico Administrativa TA Gubernamental	Fase 6 Programación de las intervenciones políticas	Fase 7 Gestión del proceso de ejecución y control de los impactos de la intervención política
1. Encuestas	1			1			2
2. Focus Groups	1			2			2
3. Polígono de Valoraciones	1	2	2	2			2
4. Exploración Semiestructurada		3	3	2			2
5. Abaco de Regnier		1	2	2			2
6. Diagramas de Procesos	2	2	2	2	3	2	2
7. MIC: Análisis Estructural - Variables Claves			3	3			
8. MIC: Análisis Estructural - Estrategia de Actores			3	3			
9. MIC: Análisis Estructural - Escenarios				3	3		
10. Monitoreo y Análisis de Relac. Gobierno - Sociedad	3	3	3	3	3	3	3
11. Gestión de Agendas de Gobernabilidad	2	1	1	2	3	3	3

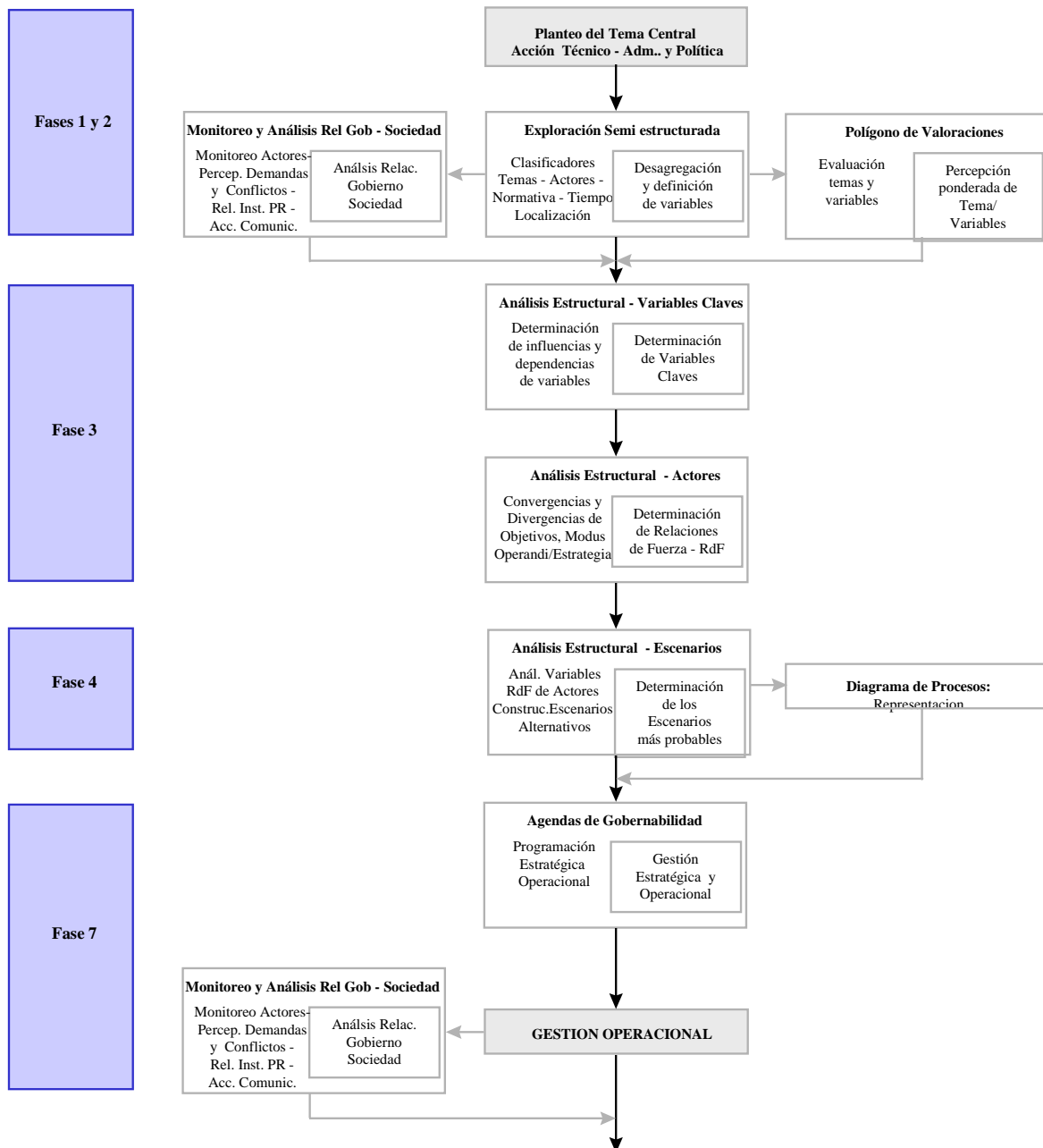
Indispensable : 3

Recomendable : 2

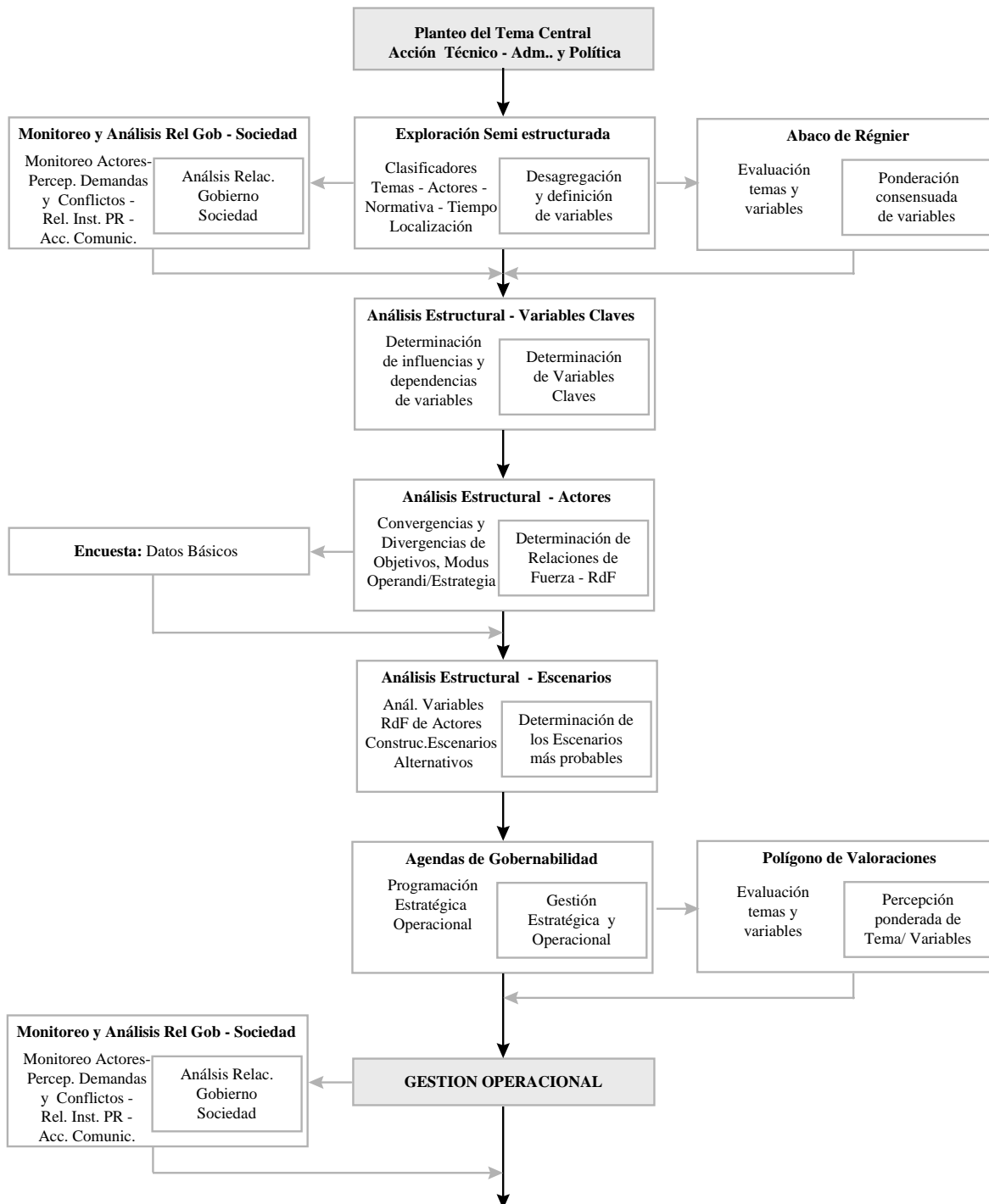
Eventualmente : 1

Como se indicara precedentemente, existen numerosas situaciones frente a las cuales, los equipos de Programación Estratégica de Gobierno, considerando las características particulares de determinados temas, optarán por una otra utilización y combinación del instrumental. Además como puede verse en el cuadro anterior: existe una utilización principal de cada método o instrumento asociada a una Fase del MPGEG, pero de hecho, los mismos pueden ser utilizados en otras. El siguiente ejemplo da una idea de una de las múltiples posibles secuencias de uso de los métodos e instrumentos.

**Secuencia de Utilización de Métodos Prospectivos de Apoyo a la Programación Estratégica
EJEMPLO 1**



**Secuencia de Utilización de Métodos Prospectivos de Apoyo a la Programación Estratégica
EJEMPLO 2**



anexo I

FORMATOS DE SISTEMATIZACION PARA METODOS E INSTRUMENTOS DE RELEVAMIENTO DE INFORMACION

I. Focus Groups

Objetivo: Establecer claramente el tema o temas a ser investigados y el tipo de información que se espera recabar, así como los Objetivos específicos del relevamiento de opiniones en relación a la ATA y las posibles IP de Gobierno, los Principales Componentes y Variables a ser investigados, el cuestionario, los criterios de selección y datos básicos sobre los participantes.

Fuente: Base de Datos de Actores. Programa de Gobierno, Antecedentes y descripción de la acción técnico-administrativa de que se trata.

Procedimiento: Completar sintéticamente los formatos que se presentan como guías de sistematización

Referencia Metodológica : Pág. 9 a 11 del Capítulo 3 - Instrumentos de Apoyo a la Gestión Estratégica.

II. Polígono de Valoración

Objetivo: Establecer claramente el tema central y los Principales Componentes y Variables a ser investigados, los criterios de selección y datos básicos sobre los participantes y el tipo de análisis que se desea realizar con los resultados.

Fuente: Base de Datos de Actores. Programa de Gobierno, Antecedentes y descripción de la acción técnico-administrativa de que se trata.

Procedimiento: Completar sintéticamente los formatos que se presentan como guías de sistematización

Referencia Metodológica : Pág. 12 a 18 del Capítulo 3 - Instrumentos de Apoyo a la Gestión Estratégica.

III. Abaco de Régnier

Objetivo: Establecer el tema central y los Items o preguntas a ser puestos a consideración de los expertos utilizando los Formatos de estructuración del Polígono de Valorización para establecer el cuestionario, el Cuadro de calificación de los Expertos y los de Procesamiento por Filas y Columnas, respectivamente.

Fuente: Base de Datos de Actores. Programa de Gobierno, Antecedentes y descripción de la acción técnico-administrativa de que se trata.

Procedimiento: Completar sintéticamente los formatos que se presentan como guías de sistematización

Referencia Metodológica : Pág. 28 a 35 del Capítulo 3 - Instrumentos de Apoyo a la Gestión Estratégica.

I. Formato de Estructuración de Focus Groups

Tema/ s.	
----------	--

Información básica que se espera relevar	
--	--

Objetivos específicos del relevamiento de opiniones en relación a la ATA y las posibles IP de Gobierno	
--	--

	Principales Componentes	Variables
Principales Componentes y Variables a ser investigados		

	Preguntas	Preguntas
Cuestionario		

--	--

<p>Criterios de Selección de Actores - Participantes</p>	
--	--

Lista de participantes

	Nombre y Apellido	Estrato o Ambito Representado	Datos p/ localización (dirección, teléfono etc.)
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			

II. Formato de Estructuración del Polígono de Valoración

Tema Central		
Requerimiento o básico de información.		
Objetivos específicos del relevamiento de opiniones en relación a la ATA y las posibles IP de Gobierno		
Componentes a ser investigados	Componentes	Descripción
Criterios de Selección de Actores - Participantes		
Nº de entrevistados		

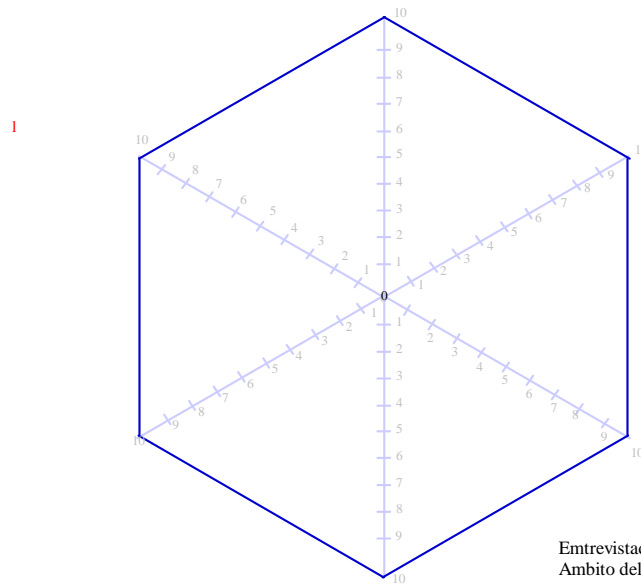
Lista de participantes

Nombre y Apellido	Estrato o Ambito Representado	Datos p/ localización (dirección, teléfono etc.)
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
n		

Plan de Análisis

Actividades	Si	No
Análisis de los Polígonos de Valorización por entrevistado		
Determinación del promedio de valorización para cada variable y para el conjunto		
Procesamiento para el análisis de la visión promedio del grupo		
Análisis de brechas entre las valorizaciones de cada uno con relación a la media		
Análisis de distribución de frecuencias		
Determinación de brechas de valorización de variables entre actores individuales		
Identificación de puntos donde hay brechas significativas y ofrecen u obligan intervención política.		
Elaboración de reportes y recomendaciones		

POLIGONO DE VALORACIONES:



III. Abaco de Régnier

Cuestionario

Tema:							
Nombre del Experto:							
Está dispuesto a calificar el ítem? _____ SI _____ NO							
Si está dispuesto; ¿ tiene opinión sobre el ítem? _____ SI _____ NO							
Si tiene una opinión, por favor, califíquela :							
Nº	Item	V	v	a	r	R	B
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							

Abaco de Régnier

Cuadro de calificación de los Expertos

Expertos										
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Item 1										
Item 2										
Item 3										
Item 4										
Item 5										
Item 6										
Item 7										
Item 8										
Item 9										

Indicar los colores con los que calificó cada experto a cada ítem

Abaco de Régnier
Cuadro de Procesamiento por Filas

Item ...										
Item ...										
Item ...										
Item ...										
Item ...										
Item ...										
Item ...										
Item ...										
Item ...										
Item ...										

Colocar el ítem más votado en la primera fila y luego proseguir con los siguientes en forma decreciente

Abaco de Régnier
Cuadro de Procesamiento por Columnas

Expe...	Expe...	Expe...	Expe...	Expe...	Expe...	Expe...	Expe...	Expe...	Expe...

Colocar el Experto con más votos favorables en la primera columna y luego proseguir con los siguientes en forma decreciente

Con esta sección se da término a la presentación de las principales técnicas e instrumentos de apoyo a las 7 fases de la Metodología de Programación y Gestión Estratégica de la Acción Política de Gobierno. Como se habrá podido observar a lo largo del texto, se ha insistido en que estos constituyen métodos básicos, lo cual no implica que en cada caso particular y en función de la naturaleza de los objetivos de Gobierno que son sometidos por su significación política a la programación y gestión estratégica, los especialistas del gobierno hagan una utilización rígida de la metodología y de los instrumentos aquí presentados y, por lo tanto, siempre deben estar en disposición de realizar las adaptaciones que estimen necesarias y/o incorporen otras técnicas que sean complementarias a las aquí presentadas. Lo importante es que, más allá del uso flexible de las técnicas e instrumentos se mantenga una disciplina de procedimientos básicos, la cual debe ser conocida por los diferentes funcionarios asociados al proceso de programación, al de decisión o al de gestión estratégica.

Los autores esperan que la metodología, el diccionario y los instrumentos aquí presentados, contribuyan de manera directa a hacer más eficaz la acción política gubernamental manteniendo en todo momento la ecuación de gobernabilidad democrática.

Pierre Vigier y Carlos Dos Santos

8 de junio de 1998.

Santiago de Chile y Asunción del Paraguay.