

GRUPO BLR

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

FUNDAMENTOS Y HERRAMIENTAS OPERATIVAS PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL

ISBN: 978-9907-802-55-9

Manuel Horacio Valdiviezo Cacay

2026

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA FUNDAMENTOS Y HERRAMIENTAS OPERATIVAS PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL

Manuel Horacio Valdiviezo Cacay

AUTOR



UTMACH

Este libro ha sido debidamente examinado y valorado en la modalidad doble par ciego con fin de garantizar la calidad científica.

©Grupo Editorial BLR
Universidad Técnica de Machala
Riobamba – Ecuador
Correo: publicaciones@grupoblr.com
https://grupoblr.com/libros-investigo
REPOSITORIO



Valdiviezo, M. (2026) Planificación estratégica fundamentos y herramientas operativas para el desarrollo institucional y territorial. Grupo Editorial BLR.

© Manuel Horacio Valdiviezo Cacay

Planificación estratégica fundamentos y herramientas operativas para el desarrollo institucional y territorial.

ISBN: 978-9907-802-55-9

El copyright promueve la libertad de expresión, protege la diversidad de ideas y conocimiento, además apoya la libre expresión. Se prohíbe de manera rigurosa la producción o el almacenamiento de esta publicación, ya sea en su totalidad o en parte, está estrictamente prohibido por ley, incluyendo el diseño de la portada, así como su difusión a través de cualquiera de sus medios, ya sean electrónicos, mecánicos, ópticos, de grabación o incluso de fotocopia, sin permiso de los propietarios de los derechos de autor.

FILIACIÓN DEL AUTOR

Manuel Horacio Valdiviezo Cacay

Universidad Técnica de Machala

Correo Electrónico: mvaldiviezo@utmachala.edu.ec

ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7082-2921

ÍNDICE

ÍNDICE ..... **i**

ÍNDICE DE TABLAS ..... **vi**

ÍNDICE DE FIGURAS ..... **ix**

INTRODUCCIÓN ..... **x**

CAPÍTULO I **14**

1 TEORIAS DE LA PLANIFICACIÓN **14**

1.1 Bases teóricas de la planificación 18

1.1.1 Teoría de la planificación prospectiva 19

1.1.2 Teoría de la prospectiva estratégica 22

1.1.3 Teoría de la planificación normativa 24

1.1.4 Teoría de la estrategia competitiva 27

1.1.5 Teoría de recursos y capacidades 29

1.1.6 Teoría de la estrategia emergente 31

1.1.7 Teoría de la planificación racional en el desarrollo empresarial 33

1.1.8 Teoría racional comprehensiva en el desarrollo territorial 35

1.1.9 Teoría de la planeación estratégica situacional 37

1.1.10 Teoría de las capacidades dinámicas 39

1.1.11 Teoría de la cadena de valor 43

1.1.12 Teoría del análisis FODA 46

1.2 Modelos de la planificación estratégica 48

1.2.1 El modelo de William Newman 49
1.2.2 El modelo de planeación de Frank Banghart..... 49
1.2.3 El modelo de Tom Lambert de planeación estratégica 50
1.2.4 El modelo de Colón y Rodríguez de planeación estratégica . 51
1.2.5 El modelo de Bateman y Snell de planeación estratégica 51
1.2.6 Planeación estratégica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 52
1.2.7 El modelo de planeación estratégica SHKG 53
1.2.8 El modelo de la planeación circunstancial 54
1.3 Epistemología de la planificación 55
1.3.1 La interdisciplinariedad en la planificación 57
1.3.2 El eclecticismo paradigmático..... 60
1.3.3 Aspecto teleológico de la planificación..... 62
CAPÍTULO II 69
2 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL..... 69
2.1 La planificación estratégica..... 71
2.1.1 Planificas vs improvisar 73
2.1.2 Planificación y cotidianidad 75
2.1.3 Estrategia y planificación (PE)..... 77
2.1.4 Imbricación estrategia y táctica..... 80
2.1.5 Importancia de la planificación estratégica 81

2.1.6 Propósitos de la planificación estratégica 84
2.1.7 La planificación y desarrollo 86
2.1.8 La planeación del desarrollo territorial - local 89
2.1.9 La planificación y el entorno 92
2.1.10 La planificación participativa 96
2.1.11 La planificación por resultados 98
2.1.12 La responsabilidad social 100
2.1.13 La responsabilidad social en la normativa ecuatoriana 103
2.1.14 La organización social 107
2.1.15 La calidad de vida y la planificación 109
2.2 Jerarquía de la planificación 110
2.3 Ciclos de la planificación 117
2.3.1 Formulación del plan 118
2.3.2 Organización 118
2.3.3 Implementación del plan 118
2.3.4 Seguimiento y evaluación 119
2.4 Aspectos metodológicos en la identificación del problema 120
CAPÍTULO III 126
3 METODOLOGÍA DE LA PLANIFICACIÓN 126
3.1 Datos generales 128
3.2 Presentación y diseño metodológico 131
3.2.1 Presentación 131

3.2.2 Objetivos del plan 131
3.2.3 Metodología 131
3.2.4 Estrategia de identificación de las implicaciones de los problemas 132
3.3 Principios y normas legales 143
3.4 Marco teórico 145
3.4.1 Terminología 146
3.5 Descripción y diagnóstico institucional 147
3.5.1 Descripción de la institución 147
3.5.2 Diagnóstico Institucional 151
3.6 Análisis situacional 154
3.6.1 Análisis PASTE 154
3.6.2 Análisis AMOFITH 160
3.6.3 Análisis de contexto 165
3.6.4 Análisis sectorial y diagnóstico territorial 166
3.6.5 Mapa de actores y actoras 167
3.6.6 Análisis FODA 170
3.7 Elementos orientadores de la institución 184
3.7.1 Misión 184
3.7.2 Visión 187
3.7.3 Valores institucionales 189
3.8 Objetivos estratégicos institucionales 193

3.8.1 plan de desarrollo nacional 193
3.8.2 Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI). 194
3.8.3 Las políticas 195
3.8.4 Indicadores 198
3.8.5 Línea base 201
3.8.6 Metas 202
3.9 Diseño de estrategias, programas y proyectos 203
3.9.1 Estrategias 203
3.9.2 Identificación de programas y proyectos 205
3.9.3 Resumen de objetivos, indicadores, políticas y metas 210
3.9.4 Líneas de acción 210
3.9.5 Objetivos estratégicos y metas 211
3.9.6 Prioridades estratégicas 211
3.9.7 Jerarquización estratégica 212
3.9.8 Instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación 213
3.9.9 Consolidado de acciones de formulación y de gestión 214
3.9.10 Programación plurianual y anual 215
BIBLIOGRAFÍA 216
ANEXOS 230

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Matriz 1. Matriz de Ansoff – Estructura conceptual 34

Tabla 2. Matriz 2. Teorías de la planificación. 64

Tabla 3. Matriz 3. Planificación – improvisación. 75

Tabla 4.Matriz 4. Relación: Plan – Programa – Proyecto. 117

Tabla 5.Preguntas orientadoras de la planificación. 125

Tabla 6. Autoridades/Directivos. 128

Tabla 7. Lluvia de ideas. 135

Tabla 8. Análisis del marco legal. 144

Tabla 9. Información básica del objeto de la planificación. 147

Tabla 10. Competencias, facultades, atribuciones y roles. 150

Tabla 11. Factores limitantes vs potencialidades para el desarrollo. 166

Tabla 12. Análisis de problemas y alternativas de solución. 167

Tabla 13. Identificación de involucrados. 168

Tabla 14. Identificación de involucrados externos. 169

Tabla 15. Análisis FODA. 173

Tabla 16. Análisis: FODA. 173

Tabla 17. Análisis de la combinación FODA. 177

Tabla 18. Análisis de la combinación FODA 177

Tabla 19. Matriz de evaluación de factores externos – MEFE.... 182

Tabla 20. Matriz de análisis de evaluación de factores internos MEFI...... 183

Tabla 21. Objetivos orientadores al Plan Nacional de Desarrollo 193

Tabla 22. Delimitación de los objetivos Estratégicos Institucionales. 198

Tabla 23. Articulación de los Objetivos Estratégicos y los indicadores. 201

Tabla 24. Resumen narrativo de indicadores de línea base...... 201

Tabla 25. Identificación metas en relación a los objetivos estratégicos. 203

Tabla 26. Acciones para alcanzar los objetivos estratégicos en relación a los problemas...... 205

Tabla 27. Identificación de problemas y proyectos (Diagnóstico participativo)...... 209

Tabla 28. Articulación de objetivos, indicadores, políticas y metas. 210

Tabla 29. Estrategias / líneas de acción en relación con el PND y la problemática. 210

Tabla 30. Gestión: descripción de objetivos estratégicos - metas de partida y de llegada. 211

Tabla 31. Prioridad estratégica a partir del año 2020. 212

Tabla 32. Jerarquización estratégica. 213

Tabla 33. Espacios e instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación. 214

Tabla 34. Acciones de formulación estratégica. 214

Tabla 35. Acciones de Gestión estratégica. 214

Tabla 36. Plan operativo anual (POA). 215

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Prospectiva de la situación problémica actual vs la situación futura. 111

Figura 2. Las instancias de la planificación. 117

Figura 3. Mapa parlante. 136

Figura 4. Organigrama del mapa social. Actores y relaciones sociales. 139

Figura 5. Línea histórica de la descripción de la institución. 149

Figura 6. Estructura organizacional (organigrama institucional). 152

Figura 7. Sistema de indicadores intermedios y finales. 200

INTRODUCCIÓN

La planificación estratégica constituye un proceso fundamental para orientar el desarrollo de instituciones, territorios y organizaciones, mediante un análisis riguroso de las condiciones presentes y la construcción anticipada de escenarios futuros. Partiendo de la identificación de las disfuncionalidades que limitan el progreso, este enfoque permite estructurar alternativas de solución bajo los principios de sostenibilidad, sustentabilidad y centralidad en el ser humano. De manera que planificar implica no solo comprender la realidad, sino también transformarla mediante acciones coherentes, viables y debidamente articuladas.

En efecto, la planificación estratégica es esencial porque permite orientar las decisiones presentes hacia un futuro deseado, reduciendo la incertidumbre y evitando la improvisación en la gestión pública e institucional. Al basarse en un análisis sistemático de los problemas y potencialidades del contexto, este enfoque proporciona una hoja de ruta clara para la formulación de políticas, programas y proyectos. Su importancia radica en que articula la visión, la misión y los objetivos con acciones concretas, garantizando coherencia entre lo que se quiere lograr y los medios disponibles para alcanzarlo. Además, fortalece la capacidad de respuesta frente a escenarios dinámicos, permitiendo anticipar riesgos, optimizar recursos y promover una administración más eficiente y transparente.

Los fundamentos de la planificación estratégica, como la prospectiva, la racionalidad en la toma de decisiones, el análisis situacional y la

participación de actores, son pilares que sostienen la construcción de un proceso ordenado y operativo. Estos fundamentos proporcionan criterios metodológicos para comprender la realidad desde diversas dimensiones: social, económica, cultural, política y territorial. Al integrar enfoques normativos, situacionales y tácticos, la planificación no solo describe lo que se debe hacer, sino que explica cómo hacerlo, bajo qué condiciones, con qué recursos y qué efectos puede generar cada decisión. De este modo, ofrece un marco conceptual robusto que guía al planificador en la definición de estrategias pertinentes y sostenibles.

Las herramientas operativas, como el diagnóstico, la formulación de matrices de problemas, el análisis de actores, la técnica FODA, grupos focales, la construcción de escenarios, la evaluación ex-ante y el seguimiento continuo, permiten convertir los fundamentos teóricos en acciones concretas y medibles. Estas herramientas facilitan la identificación precisa de los problemas prioritarios y la selección de los objetivos estratégicos, variables, indicadores, metas y alternativas de desarrollo viables, pertinentes y contextualizadas. En el ámbito institucional, contribuyen al fortalecimiento organizacional, la mejora de la gestión y la optimización de procesos; mientras que, en el ámbito territorial, permiten diseñar intervenciones articuladas con las necesidades de la población y las capacidades del entorno. Gracias a estas herramientas, la planificación estratégica se convierte en un instrumento práctico y eficaz para impulsar el desarrollo integral y sostenido.

En el ámbito técnico, la planificación se concibe como un proceso continuo que integra procedimientos metodológicos y decisiones

racionales orientadas al logro de metas y objetivos previamente definidos. Su naturaleza sistemática posibilita ordenar las prioridades, anticipar problemas y ejecutar acciones que modifiquen positivamente el entorno. Las diversas instituciones aplican este enfoque a través de instrumentos como los Planes Estratégicos Institucionales, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, los Planes de Uso y Gestión del Suelo o los Planes Operativos Anuales, cada uno de ellos estructurados en fases esenciales: diagnóstico, proyección estratégica, organización institucional y seguimiento.

La comprensión de la planificación como proceso también implica reconocer que no es una ciencia exacta, sino un ejercicio interpretativo sujeto a dinámicas sociales, económicas y culturales diversas. Por ello, su efectividad depende de la capacidad de los equipos técnicos para analizar contextos complejos, integrar saberes diversos, gestionar la participación ciudadana e implementar acciones consistentes con los objetivos planteados. En territorios en los que predominan la incertidumbre y el cambio constante, esta flexibilidad metodológica se convierte en un factor clave para lograr intervenciones exitosas.

Objetivo general: comprender los fundamentos, enfoques, fases y aplicaciones de la planificación estratégica para su adecuada implementación en procesos institucionales y territoriales orientados al desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida.

Objetivos específicos:

Analizar los fundamentos, enfoques, principios, fases y herramientas de la planificación estratégica, reconociendo su importancia como

instrumento para la comprensión y orientación de procesos institucionales y territoriales.

Promover la aplicación de herramientas y procedimientos de la planificación estratégica, como el diagnóstico situacional, análisis FODA, identificación de actores, construcción de escenarios e indicadores, para estructurar alternativas de intervención pertinentes, viables y sostenibles.

Valorar la planificación estratégica como un proceso participativo, responsable y flexible, demostrando disposición para el análisis crítico, la toma racional de decisiones, el trabajo colaborativo y el compromiso con el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida.

Desde una perspectiva didáctica, el material se organiza en dos unidades complementarias que permiten una comprensión integral del proceso de planificación. La primera unidad aborda temas referidos a las teorías que fundamentan la planificación estratégica para el desarrollo local. La segunda unidad describe los fundamentos conceptuales, incluyendo la definición de planificación, sus enfoques y las diversas etapas o ciclos que la conforman, ofreciendo al lector una base teórica sólida. La tercera unidad, se orienta hacia la práctica, describiendo los procesos operativos necesarios para llevar a cabo la planificación en entornos específicos, tanto territoriales como institucionales, proporcionando las herramientas metodológicas para aplicar los conocimientos en situaciones reales de desarrollo.

CAPÍTULO I

1 TEORIAS DE LA PLANIFICACIÓN

La planificación estratégica territorial se erige como un campo interdisciplinario que articula teoría y praxis para orientar el desarrollo sostenible de espacios geográficos en contextos de creciente complejidad. Sus bases teóricas se nutren de un diálogo crítico entre tradiciones provenientes de la administración empresarial, la sociología, la economía regional, la ciencia política y la epistemología de las ciencias sociales, lo que ha generado un ecosistema conceptual diverso donde coexisten enfoques racionalistas, adaptativos, situacionales empíricos y prospectivos.

Esta pluralidad teórica refleja la naturaleza híbrida del territorio como objeto de planificación: simultáneamente sistema físico, construcción social, escenario de poder y recurso productivo. Comprender esta diversidad conceptual resulta indispensable para los planificadores, les permite seleccionar, combinar o tensionar marcos teóricos vinculados a las particularidades de cada contexto, evitando la aplicación mecánica de recetas universales en realidades histórica y culturalmente situadas.

El itinerario teórico de la planificación estratégica territorial revela una evolución desde modelos de racionalidad comprehensiva, heredados de la planificación tradicional y basados en la ilusión de previsibilidad total mediante análisis técnicos exhaustivos, hacia enfoques más flexibles y procesales. Las teorías racional-comprehensivas, aunque criticadas por su rigidez ante la incertidumbre, sentaron las bases metodológicas para el diagnóstico territorial estructurado, mientras que herramientas como

el análisis FODA operacionalizaron dicha racionalidad en matrices diagnósticas más positivistas, accesibles para actores diversos.

Paralelamente, la transferencia de teorías empresariales, como la estrategia competitiva de Michael Porter[1], la cadena de valor y el enfoque de recursos y capacidades, enriqueció el repertorio analítico territorial con lentes para identificar ventajas comparativas, mapear flujos de valor y comprender los activos endógenos como fuentes de desarrollo. No obstante, la aplicación acrítica de estos marcos, concebidos para mercados estables, evidenció sus límites en contextos públicos caracterizados por múltiples actores, externalidades no mercantiles y horizontes temporales extendidos.

Frente a estas limitaciones, han surgido corrientes teóricas que reconfiguraron radicalmente la comprensión de la estrategia territorial. La teoría de la estrategia emergente, propuesta por Henry Mintzberg[2], cuestionó la ficción del plan perfecto al destacar que gran parte de la estrategia efectiva surge de la adaptación cotidiana a entornos impredecibles, privilegiando el aprendizaje organizacional sobre la predicción.

[1] Michael Porter (1947). Académico estadounidense, conocido por sus teorías económicas. Ostenta la cátedra Bishop William Lawrence en la Escuela de Negocios Harvard y dirige el Institute for Strategy and Competitiveness de la misma escuela de negocios

[2] Henry Mintzberg (Montreal 1939). Académico internacionalmente reconocido y autor de varias publicaciones sobre negocios y gestión. En la actualidad, es profesor de la cátedra Cleghorn de Estudios de Gestión en la Universidad McGill en Canadá, desde 1968.

Esta perspectiva halló resonancia en la planificación estratégica situacional de Carlos Matus[3], que situó la política y los conflictos entre actores sociales en el centro del proceso planificador, entendiendo el territorio como escenario de negociación permanente donde la estrategia es, ante todo, construcción colectiva de factibilidad. Complementariamente, la teoría de las capacidades dinámicas desarrollada por David Teece[4], Gary Pisano[5] y Amy Shuen[6], aportó un marco para comprender cómo las instituciones territoriales pueden desarrollar agilidad sistémica mediante la reconfiguración continua de sus competencias frente a disrupciones ambientales, económicas o sociales, transformando la adaptación en fuente de resiliencia territorial.

La prospectiva estratégica aporta una dimensión temporal distintiva a este entramado teórico, al proponer no predecir el futuro, sino explorarlo mediante escenarios plurales que amplíen el abanico de decisiones presentes. Este enfoque supera tanto el determinismo tecnocrático de la planificación racional como el reaccionismo de la estrategia puramente emergente, instalando la imaginación colectiva y la deliberación sobre futuros posibles como insumos centrales de la acción territorial. Integrada con modelos de planificación que articulan diagnóstico,

[3] Carlos Tulio Matus Romo (1931-1998). Economista, escritor y político chileno, se desempeñó como ministro de Economía y presidente del Banco Central durante el gobierno de Salvador Allende.

[4] David Teece. Economista y profesor de la Escuela de Negocios Haas de la Universidad de California, Berkeley, reconocido mundialmente como una autoridad en gestión estratégica, innovación y organización industrial

[5] Gary Pisano. Profesor titular de Administración de Empresas (Cátedra Harry E. Figgie, Jr.) en la Escuela de Negocios de Harvard.

[6] Amy Shuen. Eeconomista digital, profesora y estratega de Silicon Valleyconocida por coautoría en investigación sobre gestión estratégica y tecnología

prospectiva, formulación e implementación, la prospectiva permite a los territorios navegar la incertidumbre sin renunciar a la intencionalidad transformadora, equilibrando la necesidad de dirección estratégica con la humildad ante lo imprevisible.

De esa manera, los modelos contemporáneos de planificación estratégica territorial operan como puentes conceptuales que sintetizan aportes de múltiples teorías: combinan el rigor analítico del FODA con la sensibilidad política de Matus, la visión sistémica de la cadena de valor con la agilidad de las capacidades dinámicas, y la disciplina de la estrategia competitiva con la apertura a la emergencia estratégica.

Este recorrido teórico no constituye una mera sucesión histórica de paradigmas, sino un campo epistemológico tensionado donde conviven racionalidades distintas, instrumental, comunicativa, crítica y compleja, que definen de modo diverso los fines, métodos y actores legítimos de la planificación.

En este ámbito, la epistemología de la planificación invita a reflexionar sobre estos fundamentos: ¿es la planificación un ejercicio técnico de optimización, un proceso político de construcción de consensos, una práctica emancipadora frente a desigualdades estructurales o una gestión de la complejidad sistémica? Reconocer estas tensiones no debilita la disciplina, sino que la enriquece, al permitir a los planificadores actuar con lucidez teórica y pragmatismo contextual.

La unidad que inicia a continuación explora críticamente este universo conceptual, no para imponer una teoría hegemónica, sino para equipar al estudiante con un repertorio teórico diverso, capaz de dialogar con la

complejidad territorial sin caer en el eclecticismo ni en el dogmatismo, y así contribuir a la construcción de territorios más justos, resilientes y deseables. Entre los contenidos de esta unidad se anotan: Teoría de la prospectiva estratégica Teoría de la estrategia competitiva. Teoría de recursos y capacidades. Teoría de la estrategia emergente. Teoría de la planificación racional en el desarrollo institucional. Teoría racional comprehensiva en el desarrollo territorial. Teoría de la planeación estratégica situacional. Teoría de las capacidades dinámicas. Teoría de la cadena de valor. Teoría del análisis FODA

Modelos de la planificación estratégica. Epistemología de la planificación**.**

1.1 Bases teóricas de la planificación

La planificación como disciplina ha evolucionado a lo largo del siglo XX bajo diversas corrientes teóricas que reflejan cambios en los contextos sociales, políticos, económicos, productivos y culturales, constituyéndose en pilar fundamental de la gestión organizacional, asociativo e institucional moderna; permite a las instituciones públicas, privadas o del tercer, cuarto o quinto sector de la economía definir con claridad su rumbo, anticiparse a los cambios del entorno y alinear sus recursos hacia el logro de objetivos a largo plazo. A lo largo del tiempo, diversas corrientes teóricas han enriquecido este campo, desde los enfoques clásicos de Igor Ansoff[7] y Porter hasta las perspectivas más

[7] Igor Ansoff (1918–2002). Fue matemático y economista ruso-estadounidense, reconocido mundialmente como el padre de la administración o gestión estratégica. Se centran en la Matriz de Ansoff, una herramienta clave de la planificación estratégica

contemporáneas como la teoría basada en recursos (RBV) o el pensamiento sistémico aplicado a la estrategia.

Citar adecuadamente estas teorías no es únicamente una cuestión de rigor académico o formalidad metodológica; es, ante todo, un reconocimiento a las bases conceptuales que sustentan el análisis estratégico actual. Al referenciar a los autores originales, se garantiza la trazabilidad del conocimiento, se evita el plagio intelectual y se fortalece la credibilidad del trabajo realizado. Además, la cita de teorías consolidadas permite situar el análisis dentro de un marco conceptual coherente, facilitando la comprensión, la crítica y la evolución del pensamiento estratégico.

En contextos prácticos, como la formulación de planes institucionales, Planes de desarrollo y Ordenamiento Territorial o la toma de decisiones gerenciales, apoyarse en teorías previamente validadas otorga solidez a las propuestas y permite contrastar experiencias similares en otros contextos. Por tanto, citar las teorías de la planificación estratégica no solo enriquece el discurso académico, sino que también potencia la efectividad de las acciones estratégicas en la realidad organizacional.

1.1.1 Teoría de la planificación prospectiva

Gaston Berger[8] (1896-1960), en su núcleo teórico plantea que "el futuro no es solo lo que puede ocurrir o lo que tiene más probabilidades de

creada en 1957 que ayuda a las empresas a definir su dirección de crecimiento combinando productos y mercados (actuales. o nuevos).

[8] Gaston Berger (Saint Louis, Senegal). Filósofo y político francés. Conocido principalmente por sus trabajos sobre Edmund Husserl y sus estudios

ocurrir. Es decir, el futuro no es solo lo que puede ocurrir o lo que tiene más probabilidades de ocurrir. Es también, y en una proporción que no cesa de crecer, lo que habremos querido que fuera.

Derivado del fundamento de Berger, Rios Kerguelén, (2007) hace referencia a la actitud particular de la mente que se prepara para la acción que enfrente problemas del futuro; agrega, es mirar hacia adelante en el tiempo, representar el provenir o recrearlo para el futuro.

Para Chung Pinzás (2009), el futuro no depende únicamente de la evolución de las tendencias, sino de la relación existente entre los factores del sistema, actores y objetivo, dicho de otro modo, la perspectiva de futuro con los posibles escenarios futuribles se darán en función a cómo interactúan los agentes mencionados anteriormente, sin dejar de lado la importancia de las tendencias, pero la relación entre los agentes o factores del sistema, actores y objetivo que condicionan su comportamiento y por lo tanto el desarrollo de los eventos.

En extensión a este postulado, la planificación prospectiva es vista como la disciplina que analiza sistemáticamente el futuro para anticipar posibilidades, construir escenarios deseables y guiar la acción presente, no como predicción, más bien, como una reflexión rigurosa sobre tendencias, tecnologías y factores que influyen en el mañana, permitiendo una planificación estratégica a largo plazo y la toma de decisiones informadas en diversos campos como: la economía, política, cultura, lo social y la tecnología.

---

sobre caracterología, participó en la creación del INSA Lyon. Es el inventor del término prospectiva, que significa “estudio de futuros posibles” y de la antropología prospectiva, que se define como la ciencia del hombre por venir.

Por su naturaleza la planificación estratégica es una planificación prospectiva, que significa mirar hacia delante, hacia el futuro; es una planificación futurista que busca la articulación de escenarios posibles que ayudan a sistematizar la complejidad y la incertidumbre, situándose en el lugar preciso, mejorando la capacidad de comprensión y de anticipación a eventos provocados por fuerzas sociales o artificiales (Baena, 2015).

Bajo las premisas: prospección y futuro, el planificador debe manejarse en el ámbito de las proyecciones, las tendencias del desarrollo y las situaciones coyunturales de los aspectos económicos, políticos, económicos, culturales, sociales, que tienen vigencia en los asuntos territoriales, locales, zonales, nacionales y regionales.

Pensar prospectivamente, es imaginar una serie de situaciones futuras e ideales, es pensar en el "deber ser", descartando las subjetividades, para describir la realidad tal como se presenta, ubicando las utopías, pero fijándose estacionariamente en las sinergias que otorgan posibilidades reales de llegada. Es a partir de esta prospectiva que se delimita la visión afianzada en la misión, conjuntamente con los objetivos estratégicos y las metas a las que se propone arribar después de una actuación estricta y disciplinada.

La finalidad de la planificación prospectiva es tomar decisiones a través de un proceso lo más transparente, aplicando criterios de racionalidad: pertinencia, relaciones, medios, fines, posibilidad - realidad y causas - efecto. Ciertamente, en este ámbito la Real Academia Española - RAE (2026) define al plan como el modelo sistémico de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encausarla", a

lo que le adiciona: es "el plan que elaboran los técnicos y las administraciones públicas (y privadas) para ordenar la previsión y ejecución de sus respectivas obras.

En la planificación estratégica prospectiva se identifican conceptos que aluden a la forma de ver la planificación, como: planificación normativa, situacional y táctica; aunque no son de potestad única, son imbricaciones que generan simetrías con el enfoque que orienta los rumbos de acción para el desarrollo.

1.1.2 Teoría de la prospectiva estratégica

Michel Godet (1990)[9], quien postula la teoría de la prospectiva estratégica se centra en el análisis de escenarios futuros con el fin de anticipar disfuncionalidades y reducir la incertidumbre. Permite a las organizaciones diseñar estrategias de largo plazo considerando distintas alternativas de evolución del entorno (Godet, 1990). Dos conceptos se articulan en este enfoque: Futuro y anticipación.

Al internarse en el análisis sistemático del futuro con el propósito de anticipar cambios negativos y reducir la incertidumbre en la toma de decisiones estratégicas, deduce con lógica, que el futuro no es único ni predecible, sino que existen múltiples escenarios posibles que dependen de variables económicas, sociales, tecnológicas, culturales y políticas. Y que, a través del estudio de tendencias, actores clave y factores críticos de cambio, la prospectiva estratégica permite a las organizaciones

[9] Michel Godet (9 de abril de 1948). Economista francés. Profesor en el Conservatorio Nacional de Artes y Oficios, titular de la cátedra de prospectiva estratégica y autor de obras económicas sobre el trabajo o la evolución demográfica.

identificar oportunidades y riesgos potenciales antes de que se materialicen.

Chalapud Narváez (2022) en su analisis concluye que, “la prospectiva estratégica, además de ser una herramienta fundamental en la creación de escenarios o alternativas de futuro, permite mediante la hoja de ruta que brinda la estrategia, construir la vía adecuada que más conviene en las áreas de aplicación” (pág. 12). En este contexto, el escenario futuro debe constituirse como una guía o norte para la elaboración de los Planes Estratégicos (Chung Pinzás, 2009).

Efectivamente, el modelo de Michel Godet y las técnicas aplicadas a la creación de futuros escenarios, convierte a la planificación estratégica prospectiva en una herramienta fundamental para la formulación de estrategias de largo plazo, ya que facilita la construcción de escenarios alternativos y la evaluación de decisiones bajo distintas condiciones futuras. De esta manera, las organizaciones pueden diseñar planes más flexibles y adaptativos, fortaleciendo su capacidad de respuesta ante entornos dinámicos y complejos. Además, la prospectiva estratégica promueve una visión proactiva, en la que la organización o institución no solo reacciona al cambio, sino que busca influir y prepararse estratégicamente para los desafíos futuros.

1.1.3 Teoría de la planificación normativa

La planificación normativa, constituye el enfoque tradicional. Tiene sus bases en la gestión clásica de Henri Fayol[10]. Se trata de un modelo técnico burocrático del "deber ser" difundida en América Latina principalmente por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) a mediados del siglo XX.

Esta forma de ver la planificación, asume una posición rígida, establece de manera ecuánime las acciones que servirán de horizonte para la concreción de los objetivos, con tales cimientos la capacidad para auto criticarse y evolucionar, es una constante que se transforma en una fortaleza para el equipo técnico que se mueve con absoluta claridad en el acopio de datos con la aplicación de variedad de técnicas de análisis y predicción.

Tanto en el inicio de la gestión de planificar, como en la ejecución de las acciones, la planificación normativa desarrolla todo un complejo sistema institucional y legal propio, teniendo como sustento la vasta experiencia del o los equipos técnicos en los diversos campos de aplicación, con el auspicio de un considerable conjunto de instituciones y actores sociales que intervienen como aliados permanentes.

Su fortaleza más sentida es su familiaridad con los problemas del desarrollo económico, social, productivo, cultural, entre otros, vistos

[10] Henri Fayol (1841-1925). Ingeniero de minas, ejecutivo y teórico francés, considerado uno de los principales fundadores de la administración moderna y creador de la teoría clásica de la administración (fayolismo). Desarrolló el proceso administrativo y los 14 principios fundamentales de gestión, enfocados en la estructura organizativa y la dirección de empresas.

desde el ángulo gubernamental, comunitario, organizacional, sobre el paragua del territorio en el que se provocan sinergias conducentes a la superación de las brechas y/o nudos críticos, consecuentemente, al establecimiento de las alternativas de solución configuradas en un sistema de proyectos ceñidos a cada disfuncionalidad.

Los conceptos de estrategia, táctica, política, indicadores, metas, le dan a la planificación normativa un tópico particular, y fundamentalmente el sustento teórico y práctico, que es en última instancia la forma de demostrar lo efectivo, eficaz y eficiente del proceso, tanto de los estrategas, como de las ideas de proyectos que quedaran fijados a los planes y programas desarrollo institucional.

Planificación situacional. Es una planificación de contexto que gira sobre el momento explicativo basado en un flujograma de causa – efecto para cada problema. Así mismo, aborda el momento normativo donde se establece el "deber ser" orientado a delimitar los objetivos; objetivos que surgen del análisis profundo del problema, considerando las variables e indicadores en los campos: económico, técnico, político e institucional que desemboquen en el "poder ser", de manera que vean catalizados en el momento operacional donde se pone en funcionamiento la "voluntad de hacer".

Planificación táctica. Esta es la instancia eminentemente ejecutiva de la operacional, que implica básicamente la asignación previa de las tareas específicas que deben ejecutar los integrantes del equipo técnico en cada una de sus unidades institucionales.

Como la planificación es un proceso sistémico donde los enlazamientos configuran una situación de causa y efecto, posibilidad y realidad, la táctica se constituye en la actividad concreta a ejecutarse. Es decir, primero deberá definirse la estrategia y a partir de ésta, la táctica.

En analogía, es como en el equipo de futbol, la estrategia es el planteamiento del equipo con un cuatro - tres - tres, o un cuatro – cuatro – dos. En el cuatro – cuatro – dos, los dos laterales del segundo bloque, desbordan por las líneas para alimentar a los dos ubicados en el tercer bloque y provocar la posibilidad de gol; el rol de los dos centrales del segundo bloque, son armadores, alimentan y conectan con los dos centrales y los que se convierten en laterales y delanteros. Los dos jugadores del bloque de defensa avanzan hacia delante para aprovechar los rebotes y consolidar el ataque, en tanto que los dos centrales de este bloque, alientan la contención para el caso de un contragolpe del equipo contario, así mismo, los laterales deben tener la suficiente capacidad de reacción para reacomodarse en sus posiciones iniciales. Aquí está la estrategia y la táctica; estrategia es la forma de armar el equipo; la táctica, la movilidad de los jugadores. La táctica deberá ajustarse a la estrategia; en los dos casos la táctica corresponderá a la posición y sobre todo a la acción de cada jugador en el campo de juego.

En la planificación, la estrategia puede estar anclada a la técnica, por ejemplo, la técnica son las mesas de diálogo, en tanto que la táctica estará dada por la acción que ejecute el o los integrantes del equipo técnico en las sesiones de trabajo, bien sea para motivar a los asistentes a que no desistan de la participación, la forma como abstrae la información cuando los asistentes o usuarios no conocen a plenitud su

entorno, o cuando se muestran resistentes a proporcionar información, que evidentemente dependerá de las habilidades individuales, de allí que lo ideal es trabajar con equipos experimentados.

1.1.4 Teoría de la estrategia competitiva

Teoría de la planificación estratégica, también conocida como teoría de la ventaja competitiva, postulada por Michael Porter[11]. Su enfoque: competencia y posicionamiento. Centra su núcleo en lograr ventajas competitivas sostenibles frente a los competidores. Propone el análisis de la estructura del sector mediante las cinco fuerzas competitivas y la aplicación de estrategias genéricas como liderazgo en costos, diferenciación o enfoque. Las Cinco Fuerzas competitivas:

- La rivalidad entre competidores existentes.
- La amenaza de nuevos entrantes.
- La amenaza de productos sustitutos.
- El poder de negociación de los proveedores y
- El poder de negociación

Esta teoría revoluciona el pensamiento estratégico al trasladar el foco de la planificación desde la búsqueda de crecimiento o eficiencia operativa

[11] Michael Porter. Economista, profesor de Harvard Business School (HBS). Autoridad mundial en estrategia empresarial y competitividad. Reconocido por sus modelos de las Cinco Fuerzas de Porter, la Cadena de Valor y el Diamante de Porter, que han revolucionado la forma en que empresas y naciones entienden la estrategia, la ventaja competitiva y el desarrollo económico.

hacia la construcción deliberada de una posición defensiva sostenible en el sector. Se trata de un modelo que permite identificar las fuentes subyacentes de presión sobre los márgenes y comprender cómo la estructura del sector determina su atractivo económico a largo plazo, orientando así la formulación de estrategias que modifiquen favorablemente dicha estructura o permitan a la empresa, organización o institución posicionarse en los segmentos menos expuestos a estas fuerzas.

Argumenta que la rentabilidad de una empresa en términos de productos, y de una organización o institución en términos de servicios, depende menos de sus capacidades internas aisladas y más de su capacidad para posicionarse estratégicamente frente a las presiones competitivas estructurales de su industria y/o del entorno. Sobre esta base estructural, además de las Cinco Fuerzas competitivas, la teoría desarrolla tres estrategias genéricas como caminos viables para alcanzar una ventaja competitiva sostenible: el liderazgo en costos, la diferenciación y el enfoque (o especialización):

- El liderazgo en costos busca ser el productor de menor costo en la industria para obtener márgenes superiores o precios más competitivos, costos de servicios ajustados al usuario;

- La diferenciación apunta a crear atributos únicos percibidos por el cliente y/o usuario que justifiquen una prima de precio, tasa o arancel.

- El enfoque consiste en concentrar los esfuerzos en un segmento de mercado y/o entorno específico, aplicando en él bien una ventaja de costos o de diferenciación.

Este enfoque teórico enfatiza críticamente que la elección estratégica implica trade-offs: intentar combinar simultáneamente varias estrategias sin coherencia interna conduce a la posición "atrapada en el medio" (*stuck in the middle*), caracterizada por la falta de ventaja clara y el deterioro de la rentabilidad. Así, la planificación estratégica bajo este enfoque no es un ejercicio de optimización técnica, sino una decisión fundamental sobre cómo competir y, sobre todo, qué no hacer, garantizando coherencia entre las actividades de la empresa, organización o institución para construir una posición difícil de imitar por los rivales en el caso de mercado, aunque resiliente para otros contextos en el caso de servicio público.

1.1.5 Teoría de recursos y capacidades

Propuesta por Jay Barney[12] (1991). Centrada en el enfoque: capacidades internas. Desde esta perspectiva, la ventaja competitiva surge de los recursos y capacidades internas de la organización. La planificación estratégica debe orientarse a identificar, desarrollar y potenciar recursos que sean: valiosos, raros, inimitables y no sustituibles (VRIN).

La teoría de recursos y capacidades, enmarcada en la VRIN, establece una distinción fundamental entre recursos activos tangibles e intangibles

[12] Jay Barney. Profesor estadounidense de gestión estratégica y administración, reconocido mundialmente por desarrollar el modelo VRIO (VRIN) en la teoría de recursos y capacidades.

que la organización controla, como tecnología, marcas, capital humano o reputación y capacidades, la habilidad organizativa para coordinar e integrar esos recursos mediante rutinas y procesos colectivos. Mientras los recursos constituyen los "ladrillos" con los que se construye la ventaja competitiva, las capacidades representan el "cemento" que los articula en sistemas coherentes y difíciles de replicar.

El criterio VRIN al incorporar la dimensión organizativa (VRIO), alude a que si los recursos valiosos, raros e inimitables solo generarán ventaja sostenible si la empresa cuenta con una estructura, cultura y sistemas de gestión capaces de explotarlos eficazmente. Este matiz resulta crucial: numerosas organizaciones poseen recursos potencialmente estratégicos, pero fracasan al no diseñar mecanismos organizativos que los transformen en capacidades competitivas operativas.

Desde la perspectiva de la planificación estratégica, el enfoque de recursos implica un cambio de orientación: en lugar de partir del análisis externo del sector para identificar oportunidades, la organización debe realizar un diagnóstico introspectivo riguroso que revele sus fortalezas internas distintivas. La estrategia se formula entonces mediante el despliegue proactivo de dichos recursos y capacidades hacia mercados donde puedan generar mayor valor, incluso creando nuevos espacios competitivos en lugar de limitarse a competir en industrias o entonos existentes. Esta lógica interna no niega la importancia del entorno, sino que la complementa: la ventaja surge de la interacción entre los recursos únicos de la empresa y las oportunidades del mercado; para las instituciones u organizaciones, difiere por cuanto un maco de características duales, más bien busca ser replicado en otras realidades.

Posteriormente, el concepto de *capacidades dinámicas*, desarrollado por David Teece, Gary Pisano y Amy Shuen y Pisano (1997), amplió el modelo al enfatizar la necesidad de que las organizaciones no solo posean recursos valiosos, sino que también sean capaces de renovarlos, reconfigurarlos y adaptarlos continuamente frente a entornos turbulentos, transformando así la planificación estratégica en un proceso de aprendizaje organizativo permanente más que en un ejercicio estático de asignación de recursos.

1.1.6 Teoría de la estrategia emergente

El enfoque se centra en: aprendizaje y flexibilidad; Henry Mintzberg[13] proponente de esta teoría plantea que la estrategia no siempre es planificada, sino que puede emerger a partir de decisiones y acciones cotidianas. Reconoce la incertidumbre y la adaptación constante al entorno. Al respecto Bello Pinzón (2023) dice, se reconoce que la complejidad del entorno hace que no se pueda controlar por completo su entorno, y que deben adaptarse y ajustarse a medida que surgen nuevas oportunidades y amenazas; por lo que la estrategia emergente es vista como un proceso continuo de ajuste y adaptación que se aprende a medida que avanza. Aunque Orduz Jiménez (2024) sugiere considerar los conceptos de fragilidad y antifragilidad; esto en referencia que la toma de decisiones emergentes puede desembocar en acciones

[13] Henry Mintzberg (nacido en 1939). Influyente académico, autor y profesor canadiense de la Universidad McGill. Reconocido mundialmente por revolucionar la gestión empresarial (management) y la estrategia. Critica la planificación estratégica tradicional; propone la estrategia emerge de la experiencia y el aprendizaje en un entorno caótico, no solo de análisis. Escrito de decenas de libros sobre estructuras organizacionales, roles gerenciales; crítico de la educación MBA tradicional ((Master of Business Administration) presencial, de tiempo completo (full-time).

imprecisas cuando los equipos técnicos carecen de la formación teórica y empírica pertinente.

Desde la perspectiva del aprendizaje y la flexibilidad, la planificación territorial se reconceptualiza como un proceso dinámico donde las estrategias no surgen únicamente de planes maestros preestablecidos, sino que emergen de la interacción cotidiana entre actores locales, comunidades y autoridades frente a realidades cambiantes. Lo que lleva a asegurar que el aprendizaje estratégico se centra en la capacidad de la organización para recibir e interpretar mensajes del entorno operativo de forma dinámica, adoptando sus acciones y dirección, en función de las necesidades meditas e inmediatas (James, 2018).

En contextos territoriales caracterizados por alta incertidumbre, como fenómenos climáticos impredecibles, migraciones repentinas o transformaciones económicas no anticipadas, las decisiones espontáneas adoptadas por los habitantes (por ejemplo, la reconfiguración informal de usos del suelo ante una emergencia) o las adaptaciones tácticas de los gestores locales pueden cristalizar en patrones estratégicos más efectivos que los diseños rígidos concebidos en despachos técnicos. Este enfoque reconoce que el territorio es un sistema vivo, cuya evolución responde a aprendizajes sucesivos, errores corregidos sobre la marcha y ajustes contextuales, privilegiando la capacidad de respuesta adaptativa por sobre la ilusión de control total mediante instrumentos normativos estáticos.

A nivel institucional, la teoría invita a las organizaciones públicas responsables de la planificación a abandonar la ficción de que la

estrategia se define una sola vez en documentos formales, para asumir que emerge de la práctica cotidiana de gobernanza. Las instituciones territoriales, como los gobiernos locales municipales, provinciales, rurales, entes regionales o agencias de desarrollo, deben cultivar estructuras flexibles que permitan detectar, validar y escalar aquellas iniciativas exitosas generadas desde la base, integrando el conocimiento tácito de funcionarios de campo, líderes comunitarios y otros actores no tradicionales en la formulación de políticas.

Esta postura implica crear mecanismos institucionales de retroalimentación continua, como monitoreo participativo, evaluación interactiva y redes de aprendizaje entre territorios, que transformen la incertidumbre en oportunidad para innovar. Así, la estrategia institucional deja de ser un plan cerrado para convertirse en un flujo constante de experimentación, aprendizaje colectivo y reorientación táctica, capaz de navegar entornos complejos sin sacrificar la coherencia normativa ni la capacidad de anticipación prospectiva.

1.1.7 Teoría de la planificación racional en el desarrollo empresarial

La teoría de la planificación racional propuesta por el matemático y teórico de la administración ruso estadounidense, Igor Ansoff[14], bajo el enfoque: Análisis formal y control, concibe la estrategia como un proceso formal, lógico y secuencial, que inicia con el análisis del

[14] Igor Ansoff (1918-2002), matemático y economista ruso-estadounidense, reconocido mundialmente como el "padre de la gestión estratégica". Desarrolló la famosa Matriz de Ansoff en 1957, una herramienta fundamental para planificar el crecimiento empresarial basada en productos y mercados.

entorno, continúa con la formulación de objetivos y finaliza la selección e implementación de estrategias. Asume que los directivos pueden tomar decisiones basadas en información completa y análisis sistemático.

Ansoff, sentó las bases de la planificación estratégica moderna. En su obra fundamental Corporate Strategy (1965), desarrolló un modelo estructurado que integra cuatro componentes interrelacionados: el producto, el mercado, las ventajas competitivas y las sinergias. Este marco permitía a las organizaciones analizar de forma objetiva su posición actual, identificar oportunidades de crecimiento mediante su famosa Matriz Producto-Mercado (conocida como Matriz de Ansoff), y diseñar estrategias coherentes para penetrar mercados existentes, desarrollar nuevos productos, diversificarse o expandirse geográficamente. Esta propuesta se caracteriza por introducir rigor analítico en la gestión, transformando la estrategia de una actividad intuitiva en un proceso deliberado, secuencial y basado en el análisis de variables cuantificables y cualitativas del entorno competitivo.

Tabla 1. Matriz 1. Matriz de Ansoff – Estructura conceptual

Producto	Mercado existente	Mercado nuevo
Producto existente	1. Penetración de mercado	2. Desarrollo de mercado
Producto nuevo	3. Desarrollo de producto	4. Diversificación

Nota. Elaboración del autor con base en Ansoff (1957).

Posteriormente, Ansoff refinó su modelo al incorporar la dimensión del cambio ambiental y la capacidad de adaptación organizacional, reconociendo los límites del racionalismo puro ante entornos turbulentos. Propuso el concepto de "brecha estratégica" (gap planning), que consiste en identificar sistemáticamente las discrepancias entre los

resultados proyectados con la estrategia actual y las metas deseadas, para luego diseñar acciones correctivas.

Aunque su enfoque inicial privilegiaba la planificación anticipada y metódica, evolucionó hacia un modelo más flexible que combinaba la planificación racional con la reacción estratégica, introduciendo herramientas como el "filtro de respuesta estratégica" para evaluar la capacidad de la organización de afrontar discontinuidades ambientales. Así, Ansoff no defendió un racionalismo absoluto, sino un proceso estratégico disciplinado que equilibrara el análisis prospectivo con la sensibilidad ante la incertidumbre, sentando las bases para el desarrollo posterior de la gestión estratégica contemporánea. Aludiendo a Ansoff, (Cuervo Garcia (1975) plantea que "la planificación es un proceso mediante el cual la empresa adapta sus recursos al marco externo y a las fuerzas internas en continuo cambio, teniendo presentes los objetivos a alcanzar" (pág. 141).

1.1.8 Teoría racional comprehensiva en el desarrollo territorial

La planificación territorial surge en la segunda mitad del siglo XX. Tiene sus raíces en autores como Herbert Simon [15], (crítico del racionalismo absoluto), John Friedmann[16] y la tradición del urbanismo

[15] Herbert Simon (1916–2001), destacado académico estadounidense, ganador del Premio Nobel de Economía (1978) y pionero en Inteligencia Artificial. Revolucionó la teoría de la toma de decisiones con el concepto de racionalidad limitada, demostrando que las personas deciden con información y tiempo limitados, no con lógica perfecta.

[16] John Friedmann (1926 - 2017). Profesor honorario en la Escuela de Planificación Comunitaria y Regional de la Universidad de Columbia Británica en Vancouver, Canadá, y profesor emérito en la Escuela de Asuntos Públicos Luskin de la

moderno de los años 50-60. Se complementa con los aportes de Harold Lasswell[17], con su modelo de "quién obtiene qué, cuándo y cómo".

Basada en los principios del positivismo y la ciencia administrativa, esta teoría propone que la planificación debe seguir un método lógico, secuencial y exhaustivo, en el que se identifican claramente los objetivos, se analizan todas las alternativas posibles, se evalúan sus consecuencias y se selecciona la opción óptima. Además, en el marco del concepto de "racionalidad limitada". la teoría asume que los problemas son bien definidos, que la información es completa y que los tomadores de decisiones actúan de forma neutral y orientada al interés general.

Concibe el ordenamiento del espacio como un proceso sistemático y secuencial orientado a alcanzar objetivos colectivos mediante el análisis técnico de alternativas. Este enfoque parte del diagnóstico exhaustivo de la realidad territorial considerando dimensiones físicas, demográficas, económicas, productivas, culturales, sociales y ambientales para definir metas claras y cuantificables, evaluar racionalmente distintas opciones de intervención anclados a criterios de eficiencia y optimización de recursos, y seleccionar la alternativa que maximice los beneficios sociales con el menor costo posible.

UCLA. Fundador del Programa de Planificación Urbana en la Escuela de Posgrado de Arquitectura y Planificación de la UCLA.

[17] Harold Lasswell (1902-1978). Politólogo y teórico de la comunicación estadounidense. Pionero en la psicología política y el estudio de la propaganda. Reconocido por sus contribuciones a las ciencias sociales, formuló el famoso modelo de comunicación de cinco preguntas (quién, qué, en qué canal, a quién, con qué efecto) en 1948.

Aunque inicialmente se asumió que los planificadores podían acceder a información completa y predecir los efectos de sus decisiones, críticas posteriores evidenciaron las limitaciones de este modelo ante la complejidad de los sistemas territoriales, la fragmentación institucional y los conflictos de intereses entre actores sociales, lo que llevó a su evolución hacia enfoques más participativos y adaptativos que complementan el rigor analítico con la negociación política y la capacidad de respuesta ante la incertidumbre.

Sin embargo, pese a su rigor metodológico, la teoría racional comprehensiva ha sido acusada de falta de realismo en contextos complejos. Se critica que, en la práctica, rara vez se cuenta con información total, los objetivos suelen ser ambiguos o conflictivos, y los procesos de decisión están influenciados por intereses políticos, culturales y emocionales. Y que, su enfoque técnico y centralizado tiende a excluir la participación ciudadana y a subestimar la incertidumbre inherente a los sistemas sociales. Aun así, la teoría racional comprehensiva sigue siendo relevante como ideal normativo y como fundamento para herramientas de análisis estratégico, especialmente en entornos donde predominan la estabilidad y la claridad de metas.

1.1.9 Teoría de la planeación estratégica situacional

Esta teoría concibe la planificación como un proceso dinámico, participativo y político, orientado a la solución de problemas concretos. Es especialmente aplicable en el sector público y en contextos complejos donde intervienen múltiples actores. Uno de los principales

proponentes es Carlos Matus[18]. Su enfoque principal es: Problemas y actores sociales.

La Planeación Estratégica Situacional (PES), redefine la planificación territorial al situarla como un proceso inherentemente político y situado, donde no existen fórmulas universales aplicables a todo contexto. En el ámbito territorial, esta teoría parte del diagnóstico riguroso de problemas concretos como: la segregación socioespacial, la gestión del riesgo hídrico o la fragmentación de la movilidad, entre otros, pero reconoce que su solución no depende únicamente de criterios técnicos, sino de la negociación entre actores sociales con racionalidades, intereses y poderes divergentes: gobiernos locales, comunidades, empresarios, organizaciones civiles y grupos vulnerables.

El territorio, entendido como escenario de convergencia y construcción colectiva, exige que el planificador asuma el rol de "gobernante situacional" capaz de articular estas racionalidades heterogéneas mediante la construcción de consensos provisionales, la gestión de conflictos y la definición de "proyectos políticos factibles" que equilibren lo deseable con lo posible. De esta manera, la planificación deja de ser un ejercicio tecnocrático para convertirse en una práctica de gobernanza que transforma problemas territoriales complejos en agendas de acción negociadas.

[18] Carlos Matus Romo (1931-1998). Profesor chileno. Economía durante el gobierno de Salvador Allende. Especialista en Alta Dirección y Planificación Estratégica. Introduce la Planificación Estratégica Situación al como método de planificación de las políticas públicas.

Este enfoque cobra especial relevancia en contextos de alta complejidad institucional, como regiones con múltiples niveles de gobierno superpuestos o territorios postconflicto, donde la rigidez de los planes tradicionales colapsa ante la incertidumbre y la resistencia de actores locales. La PES propone una planificación interactiva y adaptable, donde las estrategias territoriales se reformulan constantemente a partir del monitoreo de tres dimensiones críticas:

- El *gobierno* (capacidad institucional para ejecutar),
- El *conocimiento* (calidad del diagnóstico y prospectiva), y
- El *poder* (equilibrio de fuerzas entre actores).

En la práctica, esto implica diseñar "trayectorias situacionales" que combinen acciones de corto plazo (para generar legitimidad y aprendizaje) con visiones de largo aliento, siempre sujetas a reajustes tácticos derivados de la retroalimentación social y los cambios en el entorno. La planificación estratégica territorial, bajo esta teoría, no busca imponer un orden predeterminado, sino crear condiciones para que diversos actores co construyan el futuro del territorio mediante procesos participativos genuinos, donde la flexibilidad estratégica y la inteligencia situacional prevalecen sobre la ilusión de control total mediante instrumentos normativos rígidos.

1.1.10 Teoría de las capacidades dinámicas

La teoría de las capacidades dinámicas enfatiza la necesidad de que las organizaciones, empresas o instituciones desarrollen la habilidad de

adaptar, integrar y reconfigurar sus competencias frente a entornos cambiantes, como base para una planificación estratégica flexible y sostenible. El enfoque es: adaptación al cambio.

La teoría de las capacidades dinámicas, formulada inicialmente por David Teece[19], y enriquecida posteriormente por Gary Pisano, Amy Shuen Kathleen Eisenhardt, Jeffrey Martin y Constance Helfat, ofrece un marco transformador para la planificación estratégica territorial al trasladar su foco desde la acumulación estática de recursos hacia la capacidad de las instituciones públicas para adaptar, integrar y reconfigurar sus competencias ante entornos volátiles.

El enfoque de capacidades dinámicas, constituye una alternativa de análisis dentro del área disciplinar de la gestión estratégica (Cadrazco y otros, 2020). Aunque, Rueda y otros, (2022) encuentran que sus postulados están referidos, de modo general, al estudio, análisis y comprensión de las circunstancias por medio de las cuales las empresas, organizaciones e instituciones obtienen ventajas competitivas sostenibles en entornos competitivos y de rápidos cambios, al tiempo de mejorar la capacidad explicativa de la Teoría de Recursos y Capacidades. Bajo esta perspectiva las capacidades dinámicas son esenciales para la gestión estratégica y pueden utilizarse para crear ventajas competitivas sostenibles (Romero & Bernal, 2024).

[19] David Teece. Economista, profesor en la Haas School of Business de la Universidad de California, Berkeley, y una autoridad mundial en gestión estratégica, innovación y organización industrial. Creador de la teoría de las "capacidades dinámicas" (dynamic capabilities), que explica cómo las empresas pueden sobrevivir y prosperar reconfigurando competencias internas y externas en entornos cambiantes. Escritor de más de 30 libros y 200 artículos.

En el ámbito territorial, esto implica que gobiernos locales y regionales deben desarrollar habilidades organizativas para reinterpretar constantemente sus activos, infraestructura, capital humano, normativas, alianzas interinstitucionales, frente a disrupciones como crisis climáticas, transformaciones demográficas o shocks económicos. Por ejemplo, una ciudad que tradicionalmente dependía del turismo masivo puede reconfigurar su modelo mediante la integración de capacidades digitales, la reconversión de equipamientos hacia usos mixtos y la articulación con actores del emprendimiento local, convirtiendo una amenaza sistémica en oportunidad de diversificación.

Esta perspectiva sitúa a la planificación no como un ejercicio de predicción lineal, sino como un proceso de aprendizaje institucional continuo donde la agilidad para transformar el portafolio de competencias territoriales se convierte en la fuente primaria de resiliencia y competitividad sostenible. Es por ello que las organizaciones requieren crear y desarrollar capacidades organizacionales que les permita la adaptación al entorno cambiante, además de flexibilidad y capacidad de respuesta en tiempo real en sus respectivos mercados y/o territorios (Robledo y otros, 2020).

Desde la dimensión institucional, las capacidades dinámicas exigen superar la rigidez burocrática mediante la construcción de estructuras organizativas permeables al cambio, donde la toma de decisiones descentralizada, la experimentación controlada y la absorción de conocimiento externo se institucionalicen como prácticas cotidianas. Las entidades territoriales deben cultivar tres capacidades fundamentales:

- Sensing (detectar tempranamente señales de cambio en el entorno mediante sistemas de inteligencia territorial).

- Seizing (movilizar recursos rápidamente para aprovechar oportunidades emergentes, como fondos climáticos o alianzas público-privadas innovadoras), y

- Transforming (reconfigurar procesos y estructuras institucionales cuando los modelos vigentes se tornan obsoletos).

Este enfoque reconoce que, en contextos de incertidumbre radical, la ventaja estratégica no reside en poseer los mejores recursos en un momento dado, sino en la habilidad colectiva para renovar constantemente el sistema territorial de gobernanza. Así, la planificación estratégica territorial evoluciona hacia un modelo prospectivo y adaptativo, donde los planes de desarrollo funcionan como brújulas orientadoras más que como rutas predeterminadas, permitiendo a las instituciones, empresas u organizaciones navegar la complejidad mediante ciclos iterativos de acción, evaluación y reorientación estratégica.

Además, el concepto de capacidades estratégicas está estrechamente relacionado con procesos de planeación, implementación y evaluación del impacto de las estrategias; una capacidad es estratégica, si promueve cambios o tiene la potencialidad de hacerlo (Miranda Torrez, 2015). A su vez, la dinámica de los mercados y/o territorios exige que las organizaciones, instituciones o empresas desarrollen nuevas capacidades y las utilicen para el desarrollo de productos, servicios y

procesos innovadores que les permitan obtener ventajas competitivas, si estas están basadas en las tecnologías aplicadas a todos los procesos, se lograran diferencias comparativas frente a otros entorno, gestores y liderazgos (Trillo et al., 2022).

1.1.11 Teoría de la cadena de valor

Esta teoría de la cadena de valor, propuesta por Michael Porter[20], bajo el enfoque: Procesos internos y valor, analiza la organización como un conjunto de actividades interrelacionadas que generan valor. Visto de esta forma, el concepto de Cadena de valor se presenta como la interrelación de acciones que se enlazan en cada una de las actividades primarias y de apoyo de una organización con el propósito de aumentar la productividad y generar valor agregado con bajos costos (Londoño & Botero, 2012).

Para e caso de las empresas, la planeación estratégica desde el enfoque de la cadena de valor, ayuda a identificar las actividades que crean valor para sus clientes y a optimizar sus procesos para obtener una ventaja competitiva; tema sobre el que Lara Martínez, (2024) tiene el siguiente recorrido:

- Las actividades de apoyo facilitan y mejoran la eficiencia de las actividades primarias.

[20] Michael Porter (nacido el 23 de mayo de 1947). Reconocido economista, investigador y profesor de la Harvard Business School. Considerado el "padre de la estrategia moderna", ha revolucionado la gestión empresarial con modelos clave como las 5 fuerzas de Porter, la cadena de valor y los clústeres. Su trabajo se enfoca en la competitividad de empresas y naciones.

- La infraestructura de la empresa incluye la gestión general, planificación y control financiero.

- La gestión de recursos humanos se ocupa del reclutamiento, formación y desarrollo de empleados.

- El desarrollo tecnológico abarca la investigación y desarrollo, así como la innovación en procesos y productos.

- La adquisición de suministros se refiere a la compra de materiales y servicios necesarios para las actividades primarias (pág. 1702).

Desde esta perspectiva, la planeación estratégica aplicada al desarrollo territorial se enfoca en optimizar dichas actividades para mejorar la eficiencia, reducir costos o lograr diferenciación. De manera que con la coordinación eficiente se determine la capacidad para generar valor diferencial. En su operatividad, este enfoque teórico descompone a la organización en un sistema integrado de actividades interdependientes:

- Primarias (logística interna, operaciones, logística externa, marketing y ventas, servicio postventa), y

- De apoyo (infraestructura, gestión de recursos humanos, desarrollo tecnológico, aprovisionamiento).

Trasladada al ámbito territorial, esta perspectiva permite concebir a una región, ciudad o área metropolitana como una "cadena de valor territorial" donde las actividades no son meramente productivas, sino también sociales, ambientales e institucionales: desde la gestión del suelo y la movilidad (logística territorial), pasando por la provisión de

servicios públicos y equipamientos (operaciones), hasta la promoción de la identidad local y la atracción de inversión (marketing territorial).

La planeación estratégica, bajo este enfoque, busca identificar los eslabones críticos donde se destruye valor como cuellos de botella en la conectividad, duplicación de funciones entre entes públicos o externalidades negativas no gestionadas y reconfigurar las interrelaciones entre actividades para maximizar sinergias, ya sea mediante la integración vertical de procesos (por ejemplo, vincular la formación técnica con las necesidades productivas locales) o la especialización en segmentos de alto valor agregado que permitan al territorio diferenciarse en el contexto local, regional o global.

La cadena de valor de una organización, institución o empresa, identifica las principales actividades que crean un valor para los clientes o usuarios y las actividades de apoyo relacionadas, al tiempo que identifica los costos en los que incurre el objeto planeado (Quintero & Sánchez, 2006). Significa que aplicar la cadena de valor a la planificación territorial implica un doble movimiento estratégico: por un lado, optimizar la eficiencia operativa de las actividades básicas para reducir costos sociales y económicos, como racionalizar redes de transporte para disminuir tiempos de desplazamiento o estandarizar trámites administrativos para agilizar la inversión; por otro, reconfigurar deliberadamente ciertos eslabones para construir ventajas competitivas sostenibles basadas en la diferenciación.

De esta manera, un territorio rural podría transformar su actividad agrícola primaria (eslabón operativo) mediante la integración hacia

adelante con turismo experiencial y comercialización digital directa al consumidor, generando mayor valor agregado local y fortaleciendo su identidad como destino agroecológico. Esta lógica exige que los planificadores territoriales mapeen meticulosamente el flujo de valor entre actores públicos, privados y comunitarios, identifiquen actividades complementarias susceptibles de articulación estratégica. (por ejemplo, vincular investigación universitaria con clusters industriales emergentes) y diseñar políticas que incentiven la cooperación intersectorial.

El resultado es una planificación no centrada en proyectos aislados, sino en la arquitectura sistémica de procesos territoriales, donde la competitividad colectiva emerge de la calidad de las interconexiones entre actividades más que de la excelencia aislada de cada una.

1.1.12 Teoría del análisis FODA

Desde el enfoque: Diagnóstico estratégico, Albert Humphrey[21] plantea el análisis FODA, herramienta estratégica que permite evaluar las fortalezas y debilidades internas, así como las oportunidades y amenazas externas. A partir de este diagnóstico, la organización puede formular estrategias coherentes con su realidad interna y su entorno.

En el ámbito de la planificación territorial, el análisis FODA constituye un instrumento diagnóstico fundamental para comprender de manera integral las condiciones de un espacio geográfico determinado. Se trata

[21] Albert Humphrey (1926-2005). Fue consultor de gestión estadounidense. Desarrolló el análisis DAFO/FODA (SWOT). Esta herramienta de planificación estratégica es utilizada mundialmente para analizar Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas.

de una herramienta que puede considerarse sencilla, que permite obtener una perspectiva general de la situación estratégica de una determinada organización o institución (Talancón Ponce, 2007). En este mismo orden, Delgado y otros (2023), ratifica que el análisis FODA es una herramienta que permite obtener una imagen de la situación actual de una empresa, institución u organización con el propósito de obtener un diagnóstico certero que admita, en base a ello, la toma de decisiones acordes con las metas y políticas establecida.

Las fortalezas y debilidades internas se identifican al evaluar los activos endógenos del territorio, tales como la dotación de recursos naturales, la calidad de la infraestructura existente, el capital humano, los equipamientos sociales o la cohesión comunitaria; mientras que las debilidades revelan carencias estructurales como la fragmentación urbana, la degradación ambiental o la insuficiencia de servicios básicos.

Mientras que el escaneo del entorno externo permite detectar oportunidades como incentivos gubernamentales para el desarrollo regional, tendencias de inversión o acuerdos de cooperación intermunicipal y amenazas, entre ellas, fenómenos climáticos extremos, presiones especulativas sobre el suelo o desindustrialización que condicionan el futuro desarrollo del territorio. Este diagnóstico territorial sistematizado permite construir una base empírica sólida para orientar decisiones de ordenamiento que respondan a la realidad concreta del espacio y su contexto.

La aplicación institucional del FODA, por su parte, traduce este diagnóstico territorial en estrategias de gestión pública coherentes y

viables. A partir del cruce matricial entre los factores internos y externos, las entidades responsables de la planificación —gobiernos locales, regionales o entes de ordenamiento pueden diseñar políticas que potencien las fortalezas territoriales mediante el aprovechamiento de oportunidades emergentes (estrategias FO), mitiguen debilidades estructurales anticipándose a amenazas (estrategias DA), o incluso conviertan limitaciones en ventajas competitivas mediante alianzas estratégicas (estrategias DO). Este enfoque garantiza que los planes de desarrollo, los esquemas de ordenamiento territorial o los programas de gestión del riesgo no se formulen de manera abstracta, sino anclados en un conocimiento profundo de las capacidades institucionales disponibles y las dinámicas socioeconómicas y ambientales en juego. Así, el FODA se erige como puente entre el diagnóstico y la acción estratégica, favoreciendo una planificación territorial resiliente, prospectiva y adaptada a las particularidades de cada contexto.

1.2 Modelos de la planificación estratégica

Existen diversos modelos de planificación estratégica que se ajustan a los propósitos, los contextos y el manejo metodológico de los técnicos que diseñan los planes de desarrollo, sin perder de vista que la planificación es una de las funciones más importantes de la gestión de los directivos de la instituciones u organizaciones. En el artículo “algunos modelos de planeación de los autores (Cano & Olivera, 2018), se describen los siguientes modelos: El modelo de William Newman. El modelo de planeación de Frank Banghart. El modelo de Tom Lambert de planeación estratégica. El modelo de Colón y Rodríguez de planeación estratégica. El modelo de Bateman y Snell de planeación

estratégica. Prototipo de planeación estratégica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID. 7 el modelo de planeación estratégica SHKG. (Cano & Olivera, 2018, pág. 33).

1.2.1 El modelo de William Newman

Este modelo tiene la virtud de centrar la atención al hecho de que el proceso de planeación, estratégica o de otra naturaleza, inicia con la precisión de un diagnóstico relativo a un problema determinado. Implica que la planeación debe resolver problemas u objetivos reales, no a simples especulaciones. Enfatiza en la necesidad de encontrar probables soluciones alternativas, para orientar las actividades de planeación. Posteriormente a la elección de las soluciones alternativas, propone la realización de un pronóstico de resultados para cada acción seleccionada, con el interés de determinar las posibilidades reales de solución de problemas inherentes a ellas; una vez que éstas se hayan evaluado, se procede a preparar el objetivo estratégico, dando sentido a la acción planificadora.

Proceso: Diagnóstico del problema. Determinación de las soluciones optativas. Pronóstico de resultados. Elección del camino a seguir.

1.2.2 El modelo de planeación de Frank Banghart

Este modelo incluye las siguientes fases: definición del problema, conceptualización del problema y diseño de planes o alternativas, evaluación de planes o de alternativas, selección de planes o de alternativas, instrumentación del plan o de la alternativa y retroalimentación.

Proceso: conceptualización del problema y diseño de planes o alternativas. Evaluación de planes o alternativas. Selección de planes o alternativas. Instrumentación del plan o alternativa. Retroalimentación

En la fase de la conceptualización del problema ya incluye el diseño de planes o alternativas, ligando varias de las etapas generales en una sola. En la segunda fase, se propone la evaluación de los planes o las alternativas propuestas; este paso es coherente como antecedente a la actividad de planeación final. En la tercera fase, se consigna la selección de planes o alternativas, como acción subsecuente a la evaluación, ya que se pudo determinar una mejor posibilidad entre las varias opciones. La cuarta fase, instrumentación del plan o alternativa, se refiere propiamente a la operacionalización del plan o alternativa seleccionada, iniciando –así lo interpretamos- la fase final del proceso. Finalmente, en la quinta fase, se propone el proceso de retroalimentación, como la actividad de análisis para depurar o corregir las deficiencias observadas durante la ejecución del plan.

1.2.3 El modelo de Tom Lambert de planeación estratégica

El autor de este modelo plantea ocho pasos o etapas en las que debe realizarse el proceso de planeación estratégica, y son: Paso uno: Establecer la Visión; Paso dos: Definir la situación actual; Paso tres: Acordar su Misión; Paso cuatro: Desarrollar sus Objetivos; Paso cinco: Generar Alternativas; Paso seis: Seleccionar Estrategias; Paso siete: Convenir Tácticas; y Paso ocho: elaborar el Plan Táctico.

El autor explica su modelo de la siguiente manera: el concepto clave del modelo puede definirse diciendo que lleva al equipo desde donde está

hoy en día hasta cualquier futuro ideal que se quiera diseñar. Hace que el pensamiento estratégico pase de lo vago a lo concreto, de la creatividad y la especulación a la precisión y la exactitud y lo hace paso a paso, sencilla y comedidamente. El modelo incorpora otros modelos y técnicas y al modificarse facilita un claro enfoque en los principios esenciales que desempeñarán un papel clave en la materialización de los planes, cultura y logros que la organización persiga de cara al futuro.

1.2.4 El modelo de Colón y Rodríguez de planeación estratégica

El modelo inicia con los objetivos del proyecto estratégico, antes que, con el análisis diagnóstico, lo que parece adecuado ya que al analizar el qué es lo que se desea realizar permite centrar las acciones de los planificadores. Lo que denominan como modelo del negocio, no es otra cosa que la construcción del escenario al que se le adicionarán las estrategias y acciones que darán sustento al proyecto medular.

Proceso: Objetivos. Estrategias. Modelo de gestión. Análisis de consistencia. Cartera de acciones. Mecánica de desempeño. Planes y presupuesto. Ejecución. Resultados. (Retroalimentación) Seguimiento y aprendizaje. Vuelve al propósito básico y los objetivos.

1.2.5 El modelo de Bateman y Snell de planeación estratégica

Es un modelo dual en el que presenta dos momentos de la planeación: primero, las etapas generales en la toma de decisiones, y segundo, las etapas específicas de la planeación formal.

El primer momento, presupone un conjunto de acciones orientadas a la identificación y precisión del problema que se pretende resolver a través del proceso de planeación, iniciando con el diagnóstico del organismo y de su entorno, la presentación de ideas respecto al conjunto de soluciones alternativas que se perciben después del análisis, la selección de alternativas posibles dados los recursos, la evaluación de las mismas y la selección correspondiente para proceder a su implementación y evaluación previa a la planeación formal para llevar a cabo las propuestas.

El segundo momento, consiste en llevar a cabo las actividades formales para la objetivación de las ideas, transformándolas en planes y programas susceptibles de ser llevados a la práctica, determinando sus objetivos y metas, así como el proceso de implementación y evaluación correspondiente.

1.2.6 Planeación estratégica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Es un modelo en el que se conjugan las siguientes etapas.

- La etapa uno: da la idea de la necesidad de conceptuar el sistema de planeación antes de iniciar propiamente las actividades del desarrollo del plan estratégico.

- La etapa dos: es la pauta con que, a nuestro entender, da inicio el proceso de planeación estratégica en sí, ya que se refiere a la realización del diagnóstico y al planteamiento primario de la

selección de los temas estratégicos que se abordarán en el plan; es decir, las líneas generales de acción estratégicas.

- En la etapa tres: este modelo plantea la necesidad de formular las estrategias rectoras del plan estratégico y los objetivos que se persiguen con ellas, dando paso al proceso de evaluación de las mismas, precisando las líneas generales de acción a través del señalamiento de objetivos operacionales.

- La etapa cuatro: o fase del proceso de planeación, se refiere propiamente dicho a la integración del plan estratégico, en donde, además, se incluyen los aspectos normativos de la administración, seguimiento y evaluación del plan.

1.2.7 El modelo de planeación estratégica SHKG

El punto de partida del proceso de planeación es el diagnóstico tanto interno como externo. Se sitúan los resultados de las reflexiones acerca de lo que se denominan los fundamentos de la planeación: visión (de la organización, la misión, los valores y la filosofía bajo los cuales regirán las conductas individuales y colectivas, y la cultura de trabajo (métodos y procedimientos) que permitirá alcanzar los resultados esperados.

Con el marco de referencia de los fundamentos, es necesario determinar:

- Los objetivos estratégicos generales que se persiguen

- La estrategia,

- Las líneas o puntos críticos de la estrategia,

- El formato del plan estratégico,
- Los objetivos específicos
- Las metas terminales que se persiguen en un periodo determinado.

Proceso:

- Diagnostico interno y externo.
- Los fundamentos estratégicos: visión, misión, valores, filosofía, cultura de trabajo.
- Fines de la institución: formulación de la estrategia.
- Determinación de las líneas estratégicas.
- Objetivos estratégicos.
- Metas.
- Acciones estratégicas.
- Identificación de planes y programas.
- Jerarquización y distribución temporal de planes y programas.
- Administración y control estratégico, ejecución, seguimiento y evaluación de planes y programas

1.2.8 El modelo de la planeación circunstancial

Este modelo se presenta en cuatro momentos.

El momento explicativo. - Incluye el análisis de la situación inicial; la identificación de todos los factores internos y externos que configuran la realidad problemática o insatisfactoria que se vive

El momento normativo. Significa establecer la dirección que va a seguir la institución. Es la identificación de la situación objetivo o la situación deseada hacia donde nos dirigimos. Aquí se definen los objetivos y metas de la organización.

El momento estratégico. Es el momento que se identifican las operaciones viables y prioritarias con las que se enfrentaran a los nudos críticos de la realidad a la que se pretende modificar.

El momento táctico operativo. Implica la programación de la ejecución de cada una de las operaciones que conforman el proceso de intervención sobre la realidad. La programación indica las acciones concretas, el presupuesto, los plazos y los responsables del cumplimiento de las acciones.

1.3 Epistemología de la planificación

La epistemología estudia el conocimiento humano; indaga sobre su origen, fundamentos, métodos, validez y límites, centrándose en el conocimiento científico. Plantea preguntas: ¿Cómo conocemos? ¿Qué podemos conocer? ¿en confiable ese conocimiento? ¿Cómo demostrar el resultado de la aplicación del conocimiento?

La epistemología cumple un papel fundamental en la planificación del desarrollo territorial al cuestionar los supuestos tácitos que subyacen a

toda intervención sobre el espacio: qué se considera conocimiento legítimo, quién tiene autoridad para producirlo y cómo ese conocimiento se traduce en decisiones que transforman vidas y entorno territoriales.

En contextos territoriales marcados por la diversidad cultural, productiva, histórica y ecológica, una reflexión epistemológica permite develar las tensiones entre el conocimiento técnico - científico generado por expertos mediante modelos cuantitativos y diagnósticos estandarizados, frente a los saberes locales, ancestrales o experienciales de las comunidades que habitan el territorio.

Ignorar esta pluralidad epistémica conduce a planes tecnocráticos que, aunque rigurosos metodológicamente, fracasan por desconocer realidades subjetivas, relaciones de poder arraigadas o cosmovisiones que definen el sentido del lugar para sus habitantes. Por el contrario, reconocer la coexistencia de múltiples formas de conocer desde el racionalismo ilustrado hasta los enfoques decoloniales o feministas, enriquece el proceso planificador, permitiendo construir diagnósticos más profundos, legitimar voces tradicionalmente marginadas y diseñar estrategias que resuenen con las racionalidades locales, transformando así la planificación de una imposición externa en un ejercicio de co - construcción intersubjetiva.

Más allá de validar fuentes de conocimiento, la epistemología opera como brújula ética y metodológica que define el propósito mismo de la planificación territorial: se trata de optimizar la eficiencia económica mediante la asignación racional de recursos, de corregir desigualdades estructurales mediante la redistribución del poder, de preservar la

identidad cultural frente a la homogenización global o de gestionar la complejidad sistémica en entornos inciertos.

Cada respuesta implica comprometerse con una tradición epistemológica distinta positivista, crítica, hermenéutica o compleja, que condiciona no solo los métodos empleados (modelos predictivos, investigación-acción participativa, etnografía, prospectiva), sino también los criterios de éxito y los actores reconocidos como legítimos en el proceso.

Una planificación epistemológicamente reflexiva evita la ingenuidad metodológica que pretende neutralidad absoluta, reconociendo que todo plan encarna una visión del mundo, una concepción de lo justo y una apuesta sobre el futuro.

Esta conciencia crítica capacita a los planificadores para navegar con humildad y responsabilidad los dilemas éticos inherentes a su labor: cuándo priorizar la participación sobre la eficiencia, cómo equilibrar la innovación con el respeto a lo tradicional, o hasta qué punto es legítimo intervenir en dinámicas sociales autónomas. Así, la epistemología no es un añadido académico, sino el fundamento que determina si la planificación territorial reproduce inequidades o se convierte en herramienta para la justicia espacial, la sostenibilidad ecológica y la autodeterminación comunitaria.

1.3.1 La interdisciplinariedad en la planificación

La planificación estratégica marca distancia de la disciplinariedad y la multidisciplinariedad. Aunque la disciplinariedad se sitúa en un

contexto más cercano con un lindero mínimo a la poli - disciplinariedad, parte de la idea de que la acción de la disciplina tiende al reduccionismo de los hechos, pues aporta a una visión limitada, cuando la planificación requiere de una mirada holística y a la vez de la participación de una variedad de disciplinas en una acción de permanente asociatividad. La cuestión es que la planificación requiere el concurso de habilidades diversas y de aportes resultantes de las variadas formas de percibir los problemas y consecuentemente, de la convergencia en puntos de coincidencia para arribar a las posibles soluciones; lo que equivale a sostener firmemente que la planificación resulta más efectiva si se trabaja en equipos interdisciplinarios.

¿Por qué no puede ser disciplinaria la planificación estratégica? Sencillamente porque el carácter disciplinario de la ciencia ha llevada a la individualización de las actividades o de los procesos. Si bien articula un abanico de metodologías, constructos teóricos y lenguajes científicos, la disciplina en su instancia teleológica presenta una acción fragmentada, donde por su naturaleza no solo que tiende a la autonomía, sino que se mueve en un espectro individualizante del pensamiento y de la praxis en su zona inmediata de intervención. Se trata de una categoría científica que actúa desde su núcleo como ente técnico para la resolución de un problema específico. "Concierne más o menos a un sólo y mismo nivel de realidad, contraria a la transdisciplinariedad, que se interesa en la dinámica que se genera de la acción simultánea de varios niveles de realidad" (Valle, 2005) Citado en (Carvakjal, 2010, pág. 158).

¿Porque no se sugieren los grupos multidisciplinarios en la planificación estratégica? Porque solo representan un grado más avanzado de la

disciplinariedad. Aquí las disciplinas que concurren en la práctica de la planificación, cada una contribuye con su haber teórico o metodológico, realiza su aporte y abandona, no se comprometen con el equipo. En este tipo de procesos no se percibe un trabajo asociativo que perdure durante el trayecto - desde el inicio hasta el final. No existe un trabajo sincrónico.

Lo pertinente en el escenario de la planificación es la integración de equipos interdisciplinarios, supera el carácter polisémico o etéreo que pueda representar en el escario donde puedan solo confluir las ciencias, toda vez que la interdisciplinariedad para el caso de la planificación, siendo que esta es una área de intervención técnica, la interdisciplinariedad se caracteriza porque bajo su concepto convergen las ciencias en un amplio proceso comunicativo, es decir, el núcleo de la interdisciplinariedad, aparte de los dominios teórico metodológicos, es la calidad de los canales por donde fluye la comunicación.

La interdisciplinariedad surge precisamente como respuesta a la acción fragmentadora de la disciplina, ya que "como consecuencia del crecimiento sin precedentes de los saberes en nuestra época, se ha vuelto legitima la cuestión de la adaptaci6n de las mentalidades a esos saberes" (Caicedo, 2001, pág. 70). Perspectiva que hace actuar a la interdisciplinariedad como un ente unificador de las disciplinas para que no actúen dispersas y más bien cumplan un rol interventor sobre las problemáticas del ser humano desde un enfoque catalizador de las voluntades, responsabilidades, compromisos y valores compartidos.

Los equipos interdisciplinarios responsables de la planificación en empresas, organizaciones o instituciones que tienen entre sus fines

promover el cambio de una determinada situación disfuncional: reducción de los niveles de pobreza, deficiente calidad educativa o el acceso a servicios sociales básicos, su preocupación gira en torno a los procesos teóricos metodológicos aplicables a las características muy particulares del problema, en tanto trata de minimizar los impactos negativos y promueve de manera prospectiva las exigencias del desarrollo.

1.3.2 El eclecticismo paradigmático

La planificación es concebida y planteada como un proceso racionalista, aclarando que para su ejecución es empirista, ya que es imprescindible llevar a la praxis los constructos teóricos metodológicos que impidan caer en los vicios burocráticos que significa planificar desde un carácter puramente racional, lo cual es incompatible con el propósito de involucrar la participación ciudadana en la gestión tanto del diagnóstico y establecimiento de la línea base, así como en la formulación de las acciones estratégicas en forma de ideas de proyectos, en tal sentido la necesidad de planificar es inmanente a la naturaleza de las instituciones, organizaciones o empresas, basada en la extracción empírica de la realidad social, política, productiva, económica y cultural en los diversos niveles de concreción del desarrollo: local, provincial, zonal, nacional o regional, lo cual resulta un hecho indiscutible e inevitable a pesar de las complejidades que involucra una macro planificación.

No puede pensarse que el desarrollo se puede logar sin seguir determinados pasos, reglas y cumplimiento de disposiciones, lo que se discute es la capacidad del equipo planificador, la disponibilidad de los

recursos y los tiempos que sean pertinentes con una planificación que abarque a todo un colectivo con sus múltiples sectores e intereses contrapuestos. Por ejemplo, el levantamiento de información para elaborar un plan institucional nacional, su naturaleza implica una amplia convergencia de hechos o elementos que en un territorio sumamente amplio engendra, aunque con frecuencia, los hechos y comportamientos humanos visualizados a nivel macro, también se reproducen en las pequeñas y medianas comunidades, lo que implica analizarlas desde una perspectiva integradora y a la vez particularizada a sus partes integrantes de un todo.

De allí que en la contextualización teórica metodológica del ejercicio de la planificación se encuentre apoyada en las definiciones o esquemas de sociólogos como Max Weber o pensadores como Carlos Marx, tomando en cuenta que lo que está en juego es la acción social y no solamente la acción individual o de grupos limitados. Así como la dinámica de los grupos y de los fenómenos sociales que están en constante contradicción por las fuerzas intrínsecas que subyacen en la misma estructura, infraestructura y superestructura de la sociedad dotada e influida por el modelo económico.

La dualidad de lo racional con lo empírico, no deja de lado al paradigma positivista, más bien lo ubica como centro de toda acción basada en la idea de que la planificación se afianza en el orden y desarrollo, ya que mientras más selectiva se vuelva la identificación tanto de los problemas como de las alternativas de solución, mayores son las posibilidades del desarrollo. Además, el positivismo está fuertemente arraigado a la experimentación y la práctica, ya que sus proyecciones finalmente se

verán reflejadas en el mejoramiento de la calidad de vida del conglomerado humano integrado en el objeto y campo de intervención mediante la planificación.

1.3.3 Aspecto teleológico de la planificación

El desarrollo humano es el eje transversal de la planificación. El ser humano es la finalidad, es sujeto y objeto a la vez, como fin en sí mismo y como supuesto teórico, pero desde un enfoque contextual, ya que se considera que las circunstancias para la presencia de los problemas sociales y de la existencia de los individuos en los grupos dialécticamente no se repiten y cada uno tiene formas diferentes de sentir y de asumir las experiencias.

Siempre que se habla de planificación se debe tener presente que este término ha sido tradicionalmente usado en diversos sentidos, tanto por los ciudadanos, las instituciones u organizaciones, al igual que los gobiernos de las distintas áreas de la administración. Entonces, cuando se habla de la planificación, se está pensando concretamente un plan, lo que en virtud de su dinámica, obliga a pensar en los programas, proyectos y a su vez en las acciones diseñadas en las estrategias y tácticas para su ejecución y alcance de los fines que se proponen.

En otras palabras, la planificación está destinada a producir efectos no sólo sobre la propia actividad del Estado, sino también sobre toda la economía del país, consecuentemente sobre toda la actividad humana. Sin embargo, esta acepción lleva a observar que la planificación del desarrollo humano esta esencialmente condicionada a enfrentar ciertos procesos y estructuras en las cuales se deben enmarcar los planes, los

programas y los proyectos para que realmente sus acciones concuerden con el concepto de la planificación.

Pero ¿cuáles son esos procesos y/o estructuras? Bueno, primero, indistintamente de la ubicación, la geografía en la extensión de su definición está integrada por personas, ésta ya es una condicionante, ya que allí se mueven determinados intereses, bien sean individuales o colectivos. Segundo, los sujetos en su contexto persiguen interés de carácter político, económico, cultural, etc. Intereses que con frecuencia influyen en la planificación.

Por ello se debe destacar que uno de los principales elementos que conforman el concepto de planificación, es el de ser una actividad preordenada para conseguir determinados fines, de donde los resultados que se pretenden constituyen la razón común de las disposiciones del plan, que es la instancia unificadora de sus elementos constitutivos, no solo por el territorio como simple elemento geográfico, sino porque la geografía toma sentido con la existencia del ser humano, más aún si se trata de conjugarla con los medios naturales.

Un aspecto que está implícito, es la idea de que la planificación toma como instancia organizacional de primer plano al Estado, idea que no está desconectada de la realidad, la planificación toma sentido precisamente en el desarrollo del territorio que es el nivel de concreción de la organización política – administrativa, concreción que se hace efectiva con la modificación de las condiciones en las que se encuentre el bienestar o el mejoramiento de la calidad de vida. “Indudablemente la planificación es un proceso cíclico que tiene como etapa determinante

la toma de decisiones orientada a alcanzar los objetivos de bienestar, justicia social, sustentabilidad ambiental, productividad, etc", (Rivera, 2012, pág. 309).

Desde esta última acepción se entenderá que la planificación no es únicamente dotar de un instrumento al administrador para que haga más efectiva su gestión, sino que se convertirá en el instrumento a través del que propenderá a consolidar una serie de acciones que se verán retribuidas en mejores sistemas de conectividad, infraestructura para la ampliación de la cobertura de los servicios básicos y de buena calidad, sistemas de educación asequibles con las demandas y expectativas de las nuevas generaciones, y con equipamientos técnicos y operativos para atender los problemas de salud de las comunidades, cuando la planificación está orientada al desarrollo territorial. En síntesis, la planificación desde el principio teológico busca el desarrollo humano.

Tabla 2. Matriz 2. Teorías de la planificación.

Teoría / Enfoque	**Enfoque central**	**Visión del territorio**	**Rol de los actores**	**Aplicación territorial**	**Fortalezas**	**Limitaciones**
Prospectiva estratégica	Construcción de futuros posibles mediante escenarios (no predicción)	Territorio como sistema abierto con múltiples trayectorias futuras	Actores como co - creadores de futuros deseables mediante deliberación	Diseño de escenarios territoriales para ampliar el abanico de decisiones estratégicas	Rompe con determinismo; fomenta pensamiento sistémico y anticipación flexible	Requiere alta capacidad técnica y participación genuina; riesgo de escenarios abstractos sin anclaje local

				ante incertidumbre		
Estrategia competitiva	Obtención de ventaja competitiva mediante posicionamiento en el entorno	Territorio, unidad económica que compite por recursos, inversión y talento	Actores públicos como facilitadores del clúster productivo territorial	Identificación de ventajas comparativas y diseño de clústeres productivos territoriales	Enfoque práctico para diagnóstico económico; articula sector público-privado	Visión economicista; subestima externalidades sociales/ambientales y equidad territorial
Recursos y capacidades	Ventaja sostenible basada en recursos valiosos, raros, inimitables y organizados (VRIO)	Territorio, portafolio de activos endógenos (naturales, humanos, institucionales)	Actores como gestores y articuladores de recursos territoriales	Diagnóstico de capital territorial (social, natural, infraestructura) para identificar bases de desarrollo endógeno	Rescata el valor de los activos locales; base para desarrollo endógeno	Riesgo de visión estática si no se integra con capacidades dinámicas; ignora conflictos por acceso a recursos
Estrategia emergente	Estrategia como patrón no intencionado que surge de acciones cotidianas y adaptación	Territorio como sistema adaptativo donde la estrategia se construye en la práctica	Actores, agentes que generan estrategias desde la acción local y la	Valoración de iniciativas espontáneas (ej. usos informales del suelo) como base para política	Reconoce complejidad e imprevisibilidad; legitima aprendizaje desde la base	Difícil de gestionar institucionalmente; riesgo de ausencia de dirección estratégica coherente

			improvisación	s públicas		
Planificación racional (empresarial)	Decisión óptima mediante análisis sistemático de alternativas y consecuencias	Empresa, sistema cerrado con objetivos claros y recursos controlables	Directivos, tomadores de decisiones racionales con información completa	Transferencia limitada al territorio; útil para proyectos puntuales con alta controlabilidad	Rigor metodológico; claridad en la toma de decisiones	Inaplicable en contextos con múltiples actores, conflictos de interés y alta incertidumbre
Racional comprehensiva (territorial)	Planificación como proceso técnico integral que maximiza el bienestar social	Territorio, sistema técnico susceptible de optimización mediante análisis exhaustivo	Expertos técnicos diseñadores del plan; ciudadanos beneficiarios pasivos	Planes maestros urbanos tradicionales con diagnóstico exhaustivo y zonificación rígida	Integralidad analítica; coherencia normativa	Ignora conflictos políticos; rigidez ante cambios; elitismo técnico; históricamente asociada a planes fallidos
Planeación estratégica situacional (PES)	Planificación como proceso político para construir "proyectos factibles" en contextos complejos	Territorio, escenario de confrontación entre racionalidad heterogéneas (gobierno-conocimiento-poder)	Actores diversos en negociación permanente; planificador como "gobernante situacional"	Diseño de agendas negociadas en contextos de gobernanza multinivel y alta conflictividad	Realismo político; articula técnica y poder; adaptabilidad situacional	Complejidad operativa; dependencia de liderazgos; riesgo de captura por actores dominantes
Capacidades	Capacidad organiza	Territorio, con habilidades	Actores instituc	Fortalecimiento de	Enfoque en resilienc	Requiere institucionalidad

dinámicas	ción para adaptar, integrar y reconfigurar recursos ante entornos cambiantes	de aprendizaje y transformación.	ionales como agentes de detectar, aprovechar, reconfigurar	capacidades institucionales para gestionar shocks (climáticos, económicos)	ia y adaptación; supera visión estática de recursos	robusta; difícil de medir operativamente en contextos débiles
Cadena de valor	Creación de valor mediante coordinación eficiente de actividades interrelacionadas	Territorio, sistema de actividades primarias y apoyo genera valor agregado colectivo	Actores articulados en redes productivas, logísticas y de servicios	Mapeo de actividades territoriales para identificar cuellos de botella y oportunidades de integración	Visión sistémica de procesos; útil para clústeres y desarrollo productivo local	Enfoque economicista; subestima dimensiones sociales, culturales y ambientales del valor territorial
Análisis FODA	Diagnóstico estratégico; cruce de factores internos (F/D) y externos (O/A)	Territorio, sistema con fortalezas/debilidades endógenas y oportunidades/amenazas exógenas	Actores como participantes en diagnóstico colectivo (ideal)	Herramienta diagnóstica inicial en planes de desarrollo; accesible para diversos públicos	Simplicidad operativa; fomenta pensamiento estratégico; inclusivo, participativo	Superficial si no se profundiza; estático; no genera estrategias por sí mismo; riesgo de listados desarticulados
Epistemología de la	Reflexión sobre fundame	Territorio como construcción	Actores, product	Base para legitima	Evita tecnicismo	Abstracción filosófica,

planificación	ntos del conocimiento en planificación	social donde el conocimiento es político y situado	ores legítimos de saberes diversos (técnicos, locales, ancestrales)	r metodologías participativas, enfoques decoloniales y justicia cognitiva	acrítico; abre la pluralidad de saberes; fundamento ético de la praxis	si no se traduce en métodos concretos; tensiones entre rigor técnico y legitimidad social

CAPÍTULO II

2 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL

En esta unidad se presentan los fundamentos conceptuales de la planificación estratégica, entendida como un proceso sistemático, racional y orientado al futuro. En este apartado se explican sus principios esenciales, su carácter participativo y su rol como herramienta para ordenar las decisiones y acciones que impulsan el desarrollo territorial e institucional. Se destacan además los elementos que diferencian la planificación estratégica de otros enfoques más rígidos o improvisados, subrayando su capacidad para integrar diversas dimensiones del contexto y orientar el rumbo hacia escenarios deseables.

Posteriormente, la unidad profundiza en las expresiones operativas de la planificación, entre las que se encuentran la planificación prospectiva, normativa, situacional y táctica. Cada una de estas perspectivas ofrece un modo particular de interpretar la realidad y definir estrategias, permitiendo al lector reconocer las condiciones de viabilidad, los actores involucrados y las alternativas disponibles para intervenir en un territorio o institución.

Un componente relevante de la unidad es el énfasis en la aproximación a la planificación prospectiva, cuyo propósito es anticipar escenarios futuros para orientar decisiones presentes. Este contenido permite al lector comprender cómo se construyen visiones de largo plazo y cómo se identifican tendencias, riesgos y oportunidades. De igual forma, se analiza la planificación normativa, que organiza las acciones y reglas

que guiarán la ejecución del plan; la planificación situacional, que enfatiza el análisis de problemas y relaciones causa–efecto; y la planificación táctica, que define las tareas específicas y operativas necesarias para ejecutar las estrategias diseñadas.

La unidad también destaca la importancia de las herramientas operativas para el diseño de planes, programas y proyectos, entre ellas el diagnóstico, la formulación de alternativas, la matriz de problemas, el análisis de actores, la elaboración de escenarios y los mecanismos de seguimiento y evaluación. Estas herramientas brindan al lector una base práctica para aplicar los conocimientos teóricos y transformar los desafíos del territorio en oportunidades de desarrollo coherentes, inclusivas y sostenibles. Se resalta que toda planificación de calidad requiere tanto fundamentos conceptuales sólidos como instrumentos metodológicos bien aplicados.

En síntesis, se argumenta que la planificación estratégica es un pilar esencial para mejorar la gestión pública y organizacional, pues evita la improvisación, clarifica prioridades y fortalece las capacidades institucionales. La unidad muestra cómo este enfoque permite conocer la situación actual, anticiparse a los desafíos, optimizar recursos y construir sociedades más resilientes y orientadas al bien común. En conjunto, los contenidos presentados buscan no solo transmitir conocimiento técnico, sino también promover una actitud crítica y proactiva frente a los procesos de desarrollo, reconociendo la planificación como una herramienta indispensable para transformar la realidad de manera ordenada y sostenible.

2.1 La planificación estratégica

La planificación es un proceso técnico de estructuración de las alternativas de desarrollo que surgen a partir del diagnóstico de las disfuncionalidades implícitas y explicitas que impiden mejorar el entorno, bajo los principios de sostenibilidad y sustentabilidad, y que tratadas adecuadamente propician el fortalecimiento de las potencialidades territoriales, teniendo como eje central al ser humano.

Por planificación se define al proceso constante que supone trabajar en una misma línea e involucra variedad de elementos que se constituyen en partes de un proceso que van encaminados a cumplir objetivos, metas y hacer realidad diversos propósitos, es decir, un sistema metódico que permite identificar las debilidades y consecuentemente ejecutar planes de manera directa en procura de superarlas. Para Quintero Pedraza (2009) la planificación es un proceso que permite establecer metas y determinar los medios que la organización empleará para alcanzar las metas y los objetivos.

En la Real Academia de la Lengua Española, la planificar es "Trazar los planos para la ejecución de una obra". Mientras que a la estrategia la define como: "un proceso regulable, conjunto de las reglas que aseguran una decisión optima en cada momento". Por otra parte, el DIRAE, la describe como "Plan general, metodológicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.)".

“La planificación no tiene un único significado. Algunas posturas la consideran un proceso político y social, pero otras la entienden como un conjunto de procesos técnicos que imprimen sistematicidad a la toma de decisiones en el ámbito del desarrollo general” (Lopera, 2014, pág. 30). En un sentido más estricto, la planificación se refiere a las acciones técnico-metodológicas ejecutadas para el diseño de Planes Estratégicos de Desarrollo Institucional (PEDI) o Planes estratégicos Institucionales (PEI), en las instituciones, empresas u organizaciones sociales y de la formulación de programas y la elaboración de proyectos de diferente índole.

En el ámbito de la planeación para el desarrollo del territorio se han institucionalizado los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) o Planes Estratégicos de Desarrollo Institucional (PEDI), los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PD-y-OT), Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), los Planes Operativos Anuales (POA), entre otros, que son procesos en los que intervienen cuatro fases consustanciales: fase prospectiva, fase estratégica, fase institucional y fase de seguimiento.

Es necesario tener en cuenta que las realidades y los contextos siempre tendrán matices diferenciadores, por lo que en la lógica de la planificación se identifican tres ciclos: la formulación de planes, programas y proyectos. El plan parte de una visión integral del problema y del abanico de alternativas de soluciones; el programa encierra un conjunto de proyectos que se identifican entre sí o que pertenecen a una misma área problematizada, ejemplo: programa de salud, programa de educación, programa de atención a grupos vulnerables; por su parte el

proyecto aborda una situación concreta que se haya identificado para contribuir con acciones resolutivas en un área muy específica. En el caso del plan este sigue un proceso de planificación con base en cuatro fases donde incluye en un conjunto de pasos que se establecen desde el inicio hasta el final, entre los que se enuncian: la programación, identificación, diseño y/o formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y retroalimentación, plan remedial, plan de contingencia y plan de mejoramiento. También está el plan operativo anual (POA).

2.1.1 Planificas vs improvisar

La planificación es una actividad que se opone a la improvisación. Improvisar significa rechazar la planificación, lo que equivale a planificar el fracaso. Investigadores como Armijos (2011) sostienen que "La planificación estratégica es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios" (pág. 5). La muestra de la ausencia de la planificación institucional se refleja en el incumplimiento de la construcción de la infraestructura o equipamiento de los centros urbanos o los sectores rurales, proyectos de canalización, agua, vivienda, etc., construcciones con inversiones económicas significativas e inconclusas, en gran parte, ocasionada por las falencias metodológicas, de cálculo o de proyección de la planificación.

La improvisación es una de las causas del fracaso de la gestión del desarrollo territorial, toda vez que la ausencia de la visión estratégica impide delinear horizontes individuales y compartidos, lo que equivale a no saber a dónde ir; al no existir un rumbo fijo, con certeza el punto

de llegada será el fracaso; ante este escenario de improvisaciones los equipos técnicos planificadores, deben mostrar experticia, no solo para la aplicación metodológica del proceso de diagnóstico y recolección de datos, sino que deben ser profundos estudiosos y conocedores de las disfuncionalidades que operan en el contexto y que consecuentemente impiden el desarrollo.

Si bien la planificación no es una ciencia exacta, su objeto no es neutro, y le resulta imposible atender las expectativas de todos, en la práctica es el intento más técnico científico de proponer soluciones a los problemas que afectan al ser humano; más allá de fisuras o limitaciones que puedan presentarse en el proceso de planificación, la planificación es el ejercicio clave para el desarrollo, en todos los ámbitos formales de las instituciones, empresas, organizaciones sociales, quizá la rigidez puede disminuir, pero la planificación debe necesariamente ajustarse a sistemas metodológicos de los que no se debe distraer. Tanto si es un proceso de planificación para un PEDI, PD-OT, PUGS, como para un proyecto de adultos mayores, desarrollo infantil, personas con discapacidades o la construcción de infraestructuras requieren objetividad, rigidez, disciplina y dominios teóricos, metodológicos y actitudinales.

En efecto, los esfuerzos de la planificación se orientan para asegurar que las cosas ocurran acorde a lo planeado, pero en ocasiones, sin la coordinación de los recursos adecuados no sería posible, es decir que, o solamente las tareas deben estar bien definidas, sino que debe existir los recursos presupuestarios, la participación activa entre quien ejecuta y apoya la vinculación entre el alcance y la logística, mediante el

intercambio de acciones, recursos e información y valuación de logros (Salazar & Romero, 2006).

Tabla 3. Matriz 3. Planificación – improvisación.

Planificar	Improvisación
• Imponer un nuevo rumbo • Modificación positiva del curso del proceso • Relación entre presente y futuro • Prever cuando la predicción es imposible • Reacción veloz ante las sorpresas • Implementar acciones preventivas • Diseño de estrategias • Tener capacidad de respuesta • Mediación entre el pensamiento y la acción • Precaución anticipada a lo que pueda ocurrir • Coherencia global e/ la acción parcial • Guía hacia el éxito • Participación activa de actores involucrados	• Contrario a la planificación • Asistemático • Desordenado • Sin dirección • Se mueve por la intuición • Improvisación • Estancamiento • Estatización • Involución • Caos • Regresión • Resistencia a la participación • Subdesarrollo

2.1.2 Planificación y cotidianidad

La planificación es un término que ha estado anclado a la cotidianidad de los individuos; los individuos en su convivencia diaria programan sus actividades, planean la hora de salir al trabajo, de regreso, los horarios para compartir en familia, las vacaciones, etc. Aunque solo se trata de una planificación connatural o no programada, aun así orienta el desarrollo y/o crecimiento y la satisfacción de sus necesidades. Es el tipo de planificación que aplica el dueño de la tienda, la panadería, el gasfitero, el cerrajero, el zapatero y que en muchas de las ocasiones les permite crecer económicamente, así como a otros los frena obligándolos a mantener una vida de subsistencia. Si a estas actividades que son una

constante en la cotidianidad se les agrega la planificación metódica, los resultados serían positivamente diferentes.

Una definición operacional de la planificación es: "*La planificación es un proceso de diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación de planes"***.** Como se puede apreciar, tanto la definición conceptual como operacional, constituyen formulaciones precisas y breves. Por lo tanto, ésta tiene que ser delimitada tomando en consideración los elementos históricos, buscando su relación con otras disciplinas, ampliando conceptos y principios que se incluyen, partiendo de su objeto de estudio y de su aplicación, etc. En conjunto, todas esas delimitaciones constituyen una definición, en un sentido holístico, diverso, multisectorial, multidisciplinar e interdisciplinario.

Con base en las acepciones anteriores, conviene reflexionar acerca del sentido que puede tener una definición cuando se aplica, no únicamente a un objeto físico claramente delimitado, sino a la forma de actuar y/o comportamiento humano, es decir, que tan compleja y hasta conflictiva puede significar la planificación para aplicarla a las actividades cotidianas. En este aspecto el técnico planificador hará bien en diferenciar entre la conceptualización y la operatividad de la planificación evitando que se limite a la definición teórica y hasta retórica, sino que se vuelva una práctica común. Debiendo tener en cuenta que muchas veces las construcciones teóricas con frecuencia irán quedando rezagadas por el peso de la realidad donde convergen una amalgama de elementos, intereses y actores, lo que equivale a decir que el campo de la planificación esta imbuido por la creatividad, la innovación y la habilidad cognitiva, que, al ser agregados asertivamente,

hacen más dinámico el contexto donde se conjuga el problema con la estrategia. En otras palabras, el entorno práctico es el fundamento donde se establece la veracidad de la teoría mostrada en la planificación.

2.1.3 Estrategia y planificación (PE)

Estos son dos conceptos que en este caso se abordan de manera conjunta como un solo proceso, más, lingüística o semánticamente tienen sus propias definiciones.

Planificar

La planificación es la primera función sustantiva de la administración, porque sirve de base para las demás funciones. Aquí se determina por anticipado cuáles son los objetivos que deben cumplirse y que debe hacerse para alcanzarlos; por tanto, constituye un modelo teórico para actuar en el futuro. Es la función que comienza por establecer los objetivos y detallar los planes necesarios para alcanzarlos de la mejor manera posible. La planificación determina cual es el punto inicial y donde se pretende llegar, que debe hacerse, como, cuando y en qué orden debe hacerse (Bernal, 2012).

Planificar significa pensar en lo que se pretende desarrollar, representa poner en orden las cosas, seguir procesos, darles un sentido a las cosas con objetivos y metas definidas.

La estrategia.

La estrategia es la acción, es recrear, actuar, ser creativo e innovador; es pensar diferente en la mejor forma de alcanzar y/o concretar un plan, programa proyecto y en estos, un objetivo o una meta planificada. Consiste en determinar cómo se va a ejecutar la acción. Entonces

planificar es pensar en el ¿Qué voy hacer? y la estrategia se constituye en el ¿cómo lo voy hacer?

La estrategia es el camino que orienta el logro de los objetivos. Son las grandes acciones que permitirán hacer realidad los resultados que se pretenden alcanzar. Ayudan a responder la pregunta: ¿cómo hacer para alcanzar los objetivos?, claro está que para alcanzar los propósitos definidos mediante la planificación y estudiados en el ¿cómo se los alcanzará?, hace falta plantearse otras interrogantes: ¿conque? ¿con quién? ¿cuándo?, ¿dónde?, etc.

Para Chandler (2003), "la estrategia es la determinación de las metas y objetivos de una empresa [organización, institución] a largo plazo, las acciones a emprender y la asignación de recursos necesarios para el logro de dichas metas" (p. 161), en tanto que para los investigadores Calle & Gurumendi "las estrategias son expresiones que los seres humanos utilizamos desde el principio de los tiempos para hablar de cualquier plan de acción que se pretende llevar a cabo con un determinado objetivo y plazo determinado" (pág. 84),

Con las ideas anteriores coincide Armijos (2011) en su artículo "Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público" publicado en la CEPAL, quien sostiene que la planificación estratégica consiste en formular y establecer objetivos de carácter prioritario. La característica principal es establecer los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la PE es herramienta clave para la toma de decisiones en las instituciones públicas, empresas privadas, organizaciones, etc.

Entonces la planificación y la estrategia se imbrican íntimamente en una forma de simbiosis, para dar forma a la planificación estratégica, que representa un proceso continuo y sistémico que relaciona el futuro con las decisiones actuales, sin desconectarse con el contexto histórico basado, en la perspectiva de cambios situacionales, y que se expresa en la formulación de un conjunto de acciones interrelacionadas.

En síntesis, la planificación estratégica es un proceso sistemático y proyectivo que consiste en un ejercicio de formulación, construido por el análisis continuo de la situación actual y del pensamiento orientado al futuro, el cual genera información para la toma de decisiones con el fin de lograr objetivos intrínsecamente asociados a las demandas humanas de un determinado contexto.

La táctica

La táctica, es la acción que se llevan a cabo para alcanzar los objetivos comprendidos dentro de la propia estrategia. Es por esto que las tácticas van a depender de una estrategia. O lo que es lo mismo, no puede existir una táctica sin una estrategia, tampoco estrategias que no se armen en torno a tácticas (3dids.com, 2026).

El concepto de táctica está intrínsecamente vinculado a dos aspectos esenciales de la gestión, la eficacia y la eficiencia. La eficacia es la elección correcta de lo que corresponde hacer, es decir aquello que mejor se adecua a las características de la organización, institución u organización en función de la competición, en tanto que la eficiencia es llevar a cabo esa elección de la mejor manera posible. En la táctica la eficacia y la eficiencia se concretan los procedimientos para la

materialización que facilitan la consecución de los objetivos (Espasadín & Alberto, 2010).

Para SmartWay (2026) la táctica son las acciones y decisiones concretas realizaré para llevar a cabo esa estrategia y para que una táctica sea exitosa debe concretarse en al menos las siguientes características:

- Objetivos claros y definidos, idealmente con el método SMART
- Flexibilidad. Serán tácticas capaces de adaptarse a cambios en el entorno, y de responder de manera efectiva a imprevistos, siempre de forma alineada con la estrategia.
- Concreción, con enfoque en detalles específicos.
- Aplicabilidad inmediata, ya que la táctica se orienta al corto plazo.

2.1.4 Imbricación estrategia y táctica

Estrategia y táctica se imbrican como los dos elementos esenciales de la planificación estratégica. La primera constituye el plan de acción de la organización y la segunda, las operaciones concretas para responder a su desarrollo eficaz y eficiente, en función de garantizar el logro de la visión y misión institucional, asociativa u organizacional (Arroyo Valenciano, 2023).

La estrategia es el plan general a largo plazo, diseñado para alcanzar un objetivo amplio o una meta fundamental. Se enfoca en la visión global, la asignación de recursos y la toma de decisiones clave que orientan el rumbo de una organización, institución, equipo o individuo. Responde a

la pregunta: ¿qué queremos lograr? y ¿por qué? Implica análisis del entorno (oportunidades, amenazas, fortalezas, debilidades). Define la dirección general.

Mientras que la táctica es un conjunto de acciones concretas, específicas y operativas que se implementan para ejecutar la estrategia. Se centra en el cómo hacer las cosas en el corto o mediano plazo para avanzar hacia el objetivo estratégico. Responde a la pregunta: ¿cómo lo hacemos? Es flexible y adaptable a las circunstancias cambiantes. Se aplica en el día a día.

2.1.5 Importancia de la planificación estratégica

Investigadores como Vera y otros (2024) resalta la importancia de la planificación estratégica en organizaciones públicas y privadas debido a la capacidad de adaptación a cambios y la anticipación de desafíos como problemática principal, destacando que una planificación efectiva mejora la eficiencia operativa y la satisfacción del cliente.

Definitivamente, la planificación estratégica es fundamental para el éxito sostenido de cualquier institución u organización, pues, permite establecer una visión clara del futuro e instaurar los caminos necesarios para alcanzarla. Mediante este proceso, las empresas analizan su entorno interno y externo, identifican oportunidades y amenazas, y alinean sus recursos y capacidades con sus objetivos a largo plazo. Esto no solo mejora la toma de decisiones, sino que también fomenta la proactividad frente a los cambios del mercado, reduciendo la incertidumbre y evitando reacciones improvisadas ante situaciones imprevistas.

Además, la planificación estratégica fortalece la cohesión interna al proporcionar un marco común de acción para todos los niveles de la organización. Cuando los equipos comprenden hacia dónde se dirige la empresa y cuál es su papel en ese rumbo, se incrementa la motivación, la eficiencia y la responsabilidad compartida. Asimismo, facilita la evaluación del desempeño, ya que permite medir el progreso mediante indicadores claros y ajustar el curso cuando sea necesario. En un entorno competitivo y dinámico, contar con una planificación estratégica sólida no es un lujo, sino una necesidad para garantizar la adaptabilidad, la innovación y la continuidad del negocio.

En términos de Jara y otros (2024), la planificación estrategia es el proceso que proporciona un marco para la toma de decisiones, la asignación de responsabilidades y la adaptación a los cambios del entorno, lo que fortalece su capacidad para alcanzar el éxito. Mientras que Chica & Erazo (2024) reconocen la importancia de adoptar un enfoque participativo y colaborativo en la planificación estratégica, reconociendo que el desarrollo institucional es un proceso complejo que requiere la implicación y compromiso de todos los miembros de la organización. A continuación, se enuncian algunos aspectos que denotan la importancia, beneficios y características de la planificación estratégica:

Es importante porque permite:

- Evitar tomar decisiones basadas en la intuición.
- Estimular la participación de la gente en las organizaciones

- Desarrollar una cultura organizacional proactiva en lugar de reactiva
- Priorizar los proyectos y actividades
- Facilitar las tareas de control interno, como son los roles y funciones del personal interno y externo.
- Basarse en su misión y orientarse a una visión
- Fijar plazos para alcanzar los propósitos
- Guía el rumbo de la organización en el futuro.

Beneficios de la planificación estratégica:

Entre los beneficios se citan los siguientes:

- Conocer el camino por donde dirigir la organización y sus proyectos
- Conocer el estado actual de la organización (diagnóstico)
- Permite adelantarnos a la competencia
- Permite anticiparse a los problemas
- Desarrollo de habilidades de análisis estratégico
- Conocimiento de la actividad del mercado / usuarios
- Generar cambios de actitud en los miembros de la organización

- Mejorar la productividad.
- Volverse más competitivos

Características de la planificación estratégica:

- Nace de la dirección, luego se desarrolla en el resto de niveles
- Requiere de la participación y compromiso de todos los miembros de la organización
- Exige constante información interna y externa.
- Exige un diagnóstico continuo del medio interno y externo de la organización
- Responde a problemas, por lo que requieren ajustes periódicos.
- Genera conciencia de las fortalezas y sobre todo de las debilidades.
- Es un proceso consciente, racional y empírico.
- Está atravesada por una serie de paradigmas, teorías y postulados.
- El equipo y/o talento humano necesitan acreditar solvencia profesional y técnica en el ámbito de la planificación con participación ciudadana.

2.1.6 Propósitos de la planificación estratégica

El propósito fundamental es el logro de los objetivos, basados en la misión y considerando el estado futuro donde pretende llegar o ubicarse

las instituciones, en los plazos definidos. Sin embargo, de éste, se pueden anotar los siguientes propósitos:

a. Propósito protector. - Se trata de las acciones orientadas a minimizar los riesgos para reducir la incertidumbre sobre los problemas persistentes en el contexto y que impactan negativamente en la población.

b. El propósito afirmativo. - Referido al mejoramiento de las disfuncionalidades, asignando a cada problema una alternativa de solución, consecuentemente elevar el éxito institucional u organizacional.

c. Propósito de coordinación y participación. - Este es altamente significativo en la medida que establece los mecanismos idóneos para la participación de los actores sociales e institucionales en cooperación con los técnicos promotores de la planificación.

d. Propósito de optimización de recursos. - La planificación estratégica privilegia el uso adecuado de los recursos materiales, económicos y de la participación del talento humano, de tal manera que se garantice la sostenibilidad de las acciones.

e. Propósito de sustentabilidad. El cuidado y proyección de los recursos en un marco de interacción y relación amigable con la naturaleza propiciando la utilización racional garantizando la subsistencia se las futuras generaciones.

2.1.7 La planificación y desarrollo

Planificación y desarrollo son dos conceptos que aparecen íntimamente imbricados; se planifica para el desarrollo y el desarrollo intencionado necesita de la planificación. El desarrollo sin la planificación no es desarrollo. El desarrollo será posible alcanzarlo si existe una mediación positiva en el concurso de las categorías de las tres e (e): Efectividad, Eficiencia y Eficacia; claro está que su concreción, subyace la idea de que tiene necesariamente que estar atada al proceso de planificación.

El desarrollo como producto de un proceso natural empujado por la fuerza de la naturaleza y de las contradicciones de la materia, es verdad que encierra una gran fuerza modificadora, pero generalmente esta modificación no toma la dirección que le permita arribar a una escala determinada, además que sus avances serán demasiado lentos y que no garantizan el caminar hacia el éxito; por el contrario la planificación técnica siembre será progresiva, ya que elementos sustantivos como la misión, visión y objetivos, le provee de las herramientas acertados para orientar la consecución de las metas hacia dónde quiere llegar, por lo tanto el carácter prospectivo de la planificación siempre será la ruptura del statu quo y la transformación; cambiar la situación problema inicial en una situación deseada.

La asociación de estos dos conceptos resulta estratégica, precisamente porque debe instalarse en una posición hermenéutica del contexto social en el que interviene la planeación para el desarrollo, que son espacios donde se conjugan una variedad de necesidades e interés a los que se trata de satisfacer, basado en la conversión de esfuerzos cognitivos con

énfasis en la profunda reflexión sobre los dominios teóricos, los procedimientos metodológicos y los recursos logísticos para hacer frente a las vicisitudes presentes en los escenarios del territorio o campos donde la planificación está encaminada al diagnóstico o la al formulación de proyectos de acciones resolutivas o de emprendimientos medianos, grandes o pequeños.

Para la simbiosis "planificación – desarrollo" el campo de intervención es el territorio donde tiene lugar una policromía de hechos, allí el ser humano es el eje sobre el que giran las acciones, intenciones e impulsos pragmáticos; allí está la política, la economía, lo social, la religión, la producción y la cultura; es donde se encuentra en permanente interacción la sociedad movida por intereses y disfuncionalidades, por necesidades insatisfechas o por las expectativas y/o necesidades que el avance de la ciencia y la tecnología le crean; es un territorio marcado por sus propias debilidades, pero también por sus potencialidades que lo hacen diferente entre uno y otro contexto; donde los motores de impulso hacia las diversas direcciones son las instituciones, organizaciones, empresas, los líderes y actores comunes que se construyen, de-construyen y reconstruyen, pero en cualquiera de las categorías y posiciones siempre estarán reclamando con afinada sutileza, se identifiquen las líneas por donde han de transitar en el propósito de mejorar las condiciones de vida de las personas, que desde una mirada teleológica, es en última instancia el propósito de la planificación.

La planificación, ¿*es importante o es urgente*? La planificación será importante o urgente en función de las prioridades; prioridades que a su vez responderán al propósito. Entonces la planificación siempre llevará

implícito o explicito un propósito. Y el propósito estará marcado por indicadores que permitan medir si se acerca o no a lo planificado; definiciones que si bien es cierto son pertinentes; sin embargo, hay que agregarle otro criterio, es el de obligatoriedad. Una institución u organización, cualquiera que sea su naturaleza está obligada a planificar sus acciones, caso contrario se encaminará al fracaso. Entonces la planificación empieza con el diagnostico de las necesidades, allí están los problemas que se pretenden enfrentar con la planificación. "Las organizaciones de nuevo desarrollo, con frecuencia, empiezan con una idea que pretende enfrentarse a un problema. Antes de planificar, sin embargo, es importante tener un conocimiento exhaustivo de este problema aparente, basándonos en una investigación con una línea base" (Shapiro, 2001, pág. 17).

Pero la planificación ¿*dónde empieza*?, empezará con la identificación de los problemas del contexto mediato o inmediato, acto seguido se pondrá en vigencia las habilidades cognitivas para el pensar generador de ideas; entonces son las ideas, sí, pero, también se debe contar con una organización previa. La organización significa contar con los recursos, materiales, talento y/o conocimientos, donde tengan cabida las ideas que se convertirán en estrategias. En este sentido la planificación se puede concebir desde diversas aristas de la clasificación, una planificación intuitiva y una planificación profesional.

Cuando alguien decide salir al mercado y comprar productos u otros servicios, muchas veces realiza una planificación previa pero que no demanda mayores esfuerzos, a lo mejor lo realiza mentalmente. La mayoría de las organizaciones encuentra más sencillo ponerse manos a

la obra de inmediato que llevar a cabo una “estrategia” sistematizada y sistemática. “¿Planificar un taller o lanzar una campaña? ¡Vamos a trabajar de una vez!” (Fernández & Shapiro, 2001, pág. 10). No obstante, la planificación del territorio en procura del desarrollo colectivo, es un tema de profunda reflexión y debate, es un trabajo que tiene que ser editado y sistematizado, cuyos productos tienen que ser comunicables, pero sobre todo ejecutables, que además permitan evaluar sus impactos; en el caso de un taller educativo, un seminario, una campaña política o educativa, sin planificación será imposible medir sus implicaciones y/o beneficios.

2.1.8 La planeación del desarrollo territorial - local

La planificación desarrollo local debe estar forzada a propicia cambios y oportunidades en los actores y agentes que revelen y desarrollen capacidades emprendedoras muy eficientes, de influencia política, liderazgo en la vida pública, en el ámbito productivo y gestión comunitaria, combinada con el desarrollo sostenible de un territorio entendido como crecimiento de su renta per cápita con incremento simultaneo en todas las áreas, sin pérdida de población residente, cuidado del medioambiente y conservando sus recursos naturales reproducibles y no reproducibles. “Es un proceso continuo y complejo que requiere la combinación racional y armónica de una tecnología actualmente variable tanto a corto como a mediano y largo plazo”. (Noguera, 2009, p. 115). Por su parte Cruz y otros (2019) enfatizan en que “Se trata de un proceso destinado a crear condiciones de progreso económico y social para toda la comunidad, con la participación real de sus actores en el mejoramiento de su nivel de vida”, (pág. 4).

Es importante considerar que el desarrollo local permite la evolución positiva de la economía en una determinada localidad, mediante la planificación y utilización eficiente de los recursos en función del bien común de la sociedad. La CEPAL, (2015) sostiene que "La desigualdad de ingresos subyace una heterogeneidad en niveles y velocidades de productividad, por lo que su superación requiere un cambio de estructuras productivas" (p. 26). A lo que se adiciona el requerimiento de una nueva visión del Panorama de "desarrollo local" que promueva la comprensión de las dinámicas territoriales del desarrollo y estimule al diseño de políticas públicas nacionales e iniciativas de cooperación regional para promover el desarrollo sostenible y equilibrado territorialmente.

El desarrollo local como concepto aparece después de la segunda guerra mundial, centrado en el marco de los modelos económicos que intentaban encontrar los mecanismos de crecimiento que superen la devastada economía y los conflictos sociales desencadenados por la crisis del enfrentamiento entre países, por una parte, y por otra, porque el suelo productivo en la década de los años 30 del siglo XX sufrió una seria restricción que afecto a todos los sectores sociales. De allí que, al referirse a la planificación en el desarrollo local, autores como Casalis (2009), expresa que "es producto de una construcción colectiva a nivel local, que tiene como objetivo movilizar los recursos del territorio en torno de un proyecto común e incluir al conjunto de la población", (p. 1).

El desarrollo local tiene como base la identificación y aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas de una comunidad, barrio,

ciudad, organización e institución, donde se identifican las potencialidades interiores de cada territorio como: los recursos sociales, culturales, históricos, institucionales, paisajísticos, etc., factores que son decisivos en el proceso de desarrollo económico local – social. Desarrollo social que en la revista APD (2018) "se refiere al desarrollo económico y humano con la vista puesta en el bienestar. Esto implica la mejora de la calidad de vida de las comunidades más pobres del planeta" (pág. 5).

El desarrollo local sitúa como actor central al ser humano y a los intereses colectivos, potenciando en su esfera diaria las capacidades de los individuos. Es un enfoque y una práctica que persigue impulsar el desarrollo endógeno, la autoorganización y el bienestar social, para lo que requiere tanto de la participación colectiva como de la intervención individual. (Juarez Alonso, 2013, p. 5)

En esencia, el desarrollo local es entendido como el proceso de transformación de la economía y de la sociedad local, orientado a mejorar las condiciones de vida de su población mediante una serie de acciones estratégicas con participación de los diferentes agentes socioeconómicos locales, públicos y privados, con el uso eficiente y sustentable de los recursos propios del espacio territorial, alentando el fomento de las capacidades de emprendimiento productivo o el empresario social basado en el aprovechamiento de las habilidades locales y la creación de un entorno innovador. Sobre este nuevo concepto Quintó (2007), citado por Sanchis & Navarro; (2009) sostienen que "el concepto de empresario social, emprendedurismo social o empresa social incluye una gran diversidad de realidades, lo que

hace difícil su definición, aunque existe una cierta coincidencia en asociar estos conceptos a la Economía Social o Tercer Sector." (p. 2).

2.1.9 La planificación y el entorno

La planificación es un curso intencionado de acción que pretende arribar a un "orden democrático en el que la orientación del desarrollo plasme la voluntad de la mayoría y haga posible la concurrencia de todos los actores, también responde al valor de la igualdad" (CEPAL, 2010: 6-8), citado en (SENPLADES, 2012). La equidad, la inclusión y el equilibrio, son principios transversales en la planificación. Estos median la distribución equitativa de la riqueza y auspician la participación en igualdad como principio de integralidad de las personas del contexto que tienen sus propias versiones del problema y que además tienen el derecho de ser incluidas y de ser escuchadas.

A si mismo tienen derecho a disfrutar de las unidades productivas y las potencialidades del desarrollo que tratan de adjudicarse de manera responsable, tanto en inversión de recursos materiales e inmateriales, como de la distribución de las utilidades productivas, es decir, del derecho a la participación positiva de la rentabilidad social, en la que también está implícita la economía simbólica, en el que también están incluidas las tradiciones, los usos sociales, las costumbres que son la riqueza tan significativa como los materiales y recursos con los que cuenta el territorio.

En general, la planificación es un proceso de previsión o de anticiparse a los problemas, necesidades y racionalización del empleo de los medios materiales y los recursos humanos disponibles, a fin de alcanzar

objetivos concretos, en plazos determinados y en etapas definidas a partir del conocimiento y evaluación disciplinar de la situación de línea base.

Sobre los aspectos amenazantes del desarrollo, cabe tener en cuenta que las particularidades del entorno siempre entregaran elementos de diferenciación entre uno y otro contexto, por lo tanto, la planificación prospectiva no puede tomar moldes o prototipos para ser aplicados a todos los entornos, la planificación y los equipos interdisciplinarios responsables de la planificación deberán ser muy metódicos y asertivos con cada espacio geográfico, ya que la situación territorial está integrada básicamente por sujetos sociales que aspiran mejorar sus condiciones de vida, lo que teleológicamente justifica la planificación. Pero una planificación que reconozca las diferencias. Siendo así, el carácter ético del planificador es el valor de uso, pues con esta base, resulta impensable acudir a las clonaciones, creyendo que las condiciones de un entorno se pueden repetir taxativamente en otro entorno. Cada entorno es diferente.

En la planificación territorial el factor fundamental es el contexto geográfico, este está compuesto de una gran biodiversidad, flora fauna, tierra fértil, riqueza material e inmaterial, variedad de productos, etc., estos se convierten después de las personas, en los elementos claves que favorecen el desarrollo, pues facilitan la proyección del crecimiento; no es lo mismo planificar en una zona desértica, que planificar en una zona con una gran riqueza tangible e intangible, sin embrago el rol del equipo técnico interdisciplinario, es precisamente mostrar las posibilidades y extraer las potencialidades de crecimiento, a pesar de las situaciones

adversas que presentare el entorno con sus recursos y su población, que es precisamente allí donde encarna la planificación estratégica.

En el caso de las instituciones, organizaciones sociales, los recursos están dados por las materiales, insumos, recursos económicos y talento humano, mientras que la planificación en empresas además de los bienes activos y pasivos, también está la fuerza de trabajo y los clientes de los mercados diversos en los que tenga influencia.

Teniendo en cuenta lo creciente de las actividades que realizan los organismos públicos en el corpus socioeconómico de un determinado sector del país o región, la implementación sistemas de gestión de planes, programas y proyectos, se convierten en pautas que dan origen a una fuerte certidumbre valiosa para el resto de los agentes implicados en las actividades de desarrollo, máxime en una situación caracterizada por la imprevisibilidad y la turbulencia ocasionada por la complejidad de una sociedad que se ve entrecruzada por factores globalizadores y por la variabilidad en las políticas que cada gobierno ejecuta en conciliación de la percepción del modelo de estado y enfoque económico-social.

Nótese que hasta el momento ya se han mencionado algunos aspectos claves que intervienen en el círculo abierto para las entradas y salidas (auput – imput) del ejercicio de la planificación: la población, los recursos y potencialidades del entorno, las disfuncionalidades que afectan los estilos de vida y la prospectiva planificadora de los equipos interdisciplinarios.

Desde luego que el crecimiento y la planificación han sido siempre connaturales con toda empresa humana, en la medida en que se aspira a

determinados fines y se eligen los medios necesarios para lograrlos. Sin embargo, cuando la realidad de que se trata es la sociedad en su conjunto y cuando dicha sociedad se ha vuelto tan compleja como la del Siglo XXI, la planificación es el área disciplinar especializada para orientar la acción social, por lo tanto, es imprescindible estudiarla expresamente en el marco de las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades. ¿Qué hacer?, ¿Cómo hacer?, ¿Dónde hacer?, ¿Cuándo hacer?, ¿En base a qué hacer? ¿Paraqué hacer?, ¿Con quién hacer?, ¿Con qué hacer? que son cuestionamientos contestables basados en la planificación y que se tratan de ir despejando en la medida que avanzamos en este análisis.

En primer término, conviene destacar que cuando se hace referencia a la planificación, se considera no solo la adecuación satisfactoria de los medios a los fines, sino que se habla también de un tipo de adecuación que se articula con los aspectos actitudinales que son preponderantes tanto para la participación como para la implementación de las acciones de lo planificado. Este carácter de "consciente" atribuido a dicha adecuación se aclarará al referirse a la distinción que hacen los sociólogos entre diversos tipos de acción social, concepto desarrollado por Max Weber (1944), donde el autor caracteriza a la acción social como actividad orientada por las acciones en otros; por acciones pasadas, presentes o esperadas como futuras de "otros", mientras que, para Emilio Durkheim, se trata de hechos que buscan explicación a través de hechos anteriores.

Acepciones que bien pueden referirse a sujetos individualizados y conocidos o desconocidos e indeterminados, pero que a la hora de planificar se establecen en correlaciones de intereses condicionados por

la naturaleza del área a planificarse, bajo la dualidad de la relación sujeto – objeto.

2.1.10 La planificación participativa

Por ninguna razón, la panificación del desarrollo institucional, organizacional o empresarial puede pensarse y ejecutarse sin la participación de las comunidades involucradas. Una característica que hace diferente a la formulación de planes estratégicos de desarrollo institucional, PD y OT, PUGS, etc., es la participación ciudadana; es aquí donde la participación de los actores de la comunidad adquiere mayor protagonismo. Si se trata de una comunidad donde los niveles de participación son medianos, se tendrán que ejecutar acciones tendientes a motivar a los vecinos a que se involucren en el proceso de planificación, dado que es la oportunidad de contribuir con el conocimiento de los factores etiológicos que están afectando a la comunidad, pues son ellos: los habitantes del sector, comunidad, barrio, ciudadela, parroquia, comuna, etc. los que conocen sus propios problemas y que tienen que ser comunicados a los equipos técnicos planificadores en el marco de las sesiones de trabajo, las mesas de diálogo, los mapas parlantes u otras técnicas participativas.

"Llamamos planificación participativa al proceso donde la comunidad participa en forma activa y decisoria en la elaboración de plan de desarrollo de su comunidad". (Harnecker, 2009, p. 7). La cuestión consiste, por tanto, en definir de qué manera se puede contar con la participación activa de la ciudadanía, no sólo como fuente de información sobre los problemas sino también como fuente de reflexión y de acción en la resolución de los mismos. De acuerdo con Yela y otros

(2015) "l**a participación ciudadana en la toma de decisiones tiene que ser entendida como el resultado de un proceso de cambio en la correlación de fuerzas, como una redefinición en las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad civil"** (pág. 98)**.**

Consecuentemente la planificación estratégica no surge de la intensión, intereses y/o subjetividades de los sujetos en particular, de ninguna manera los técnicos deben imaginarse los campos de intervención de la planificación detrás de los escritorios, sino que es un proceso en el que se incorporan los usuarios, actores y líderes sociales de la comunidad, son ellos los actúan como campo de acción para la planificación donde se exploran alternativas que tributen a la modificación positiva de la situación problémica. Con base en esto último, se afirma que la planificación es la acción de "explorar alternativas posibles y examinar implicaciones de las decisiones actuales en las condiciones futuras de la organización, concordantes con la búsqueda de las respuestas a las siguientes preguntas: ¿Dónde estamos? ¿A dónde queremos ir? ¿Cómo llegaremos? ¿Cómo mediremos el resultado?" (Presidencia/Uruguay, 2005, pág. 5).

La planificación destaca la intervención social de los actores pasivos y activos, en una operación: equipo técnico + la participación ciudadana; Es en ésta última donde la planificación participativa toma mayor trascendencia, ya que se descarta la planificación burocrática para pasar a un hecho democrático, es la etapa donde se auscultan los elementos disfuncionales que son invisibles para la generalidad e incluso para las mismos actores del contexto inmediato en el territorio, pero que se hacen elocuentes para los planificadores experimentados y con extendida

presencia para la comunidad. En estos casos los consultores o técnicos son los que guían el proceso de exploración diagnostica y situacional de los factores anómalos que frenan el desarrollo.

2.1.11 La planificación por resultados

La planificación por resultados en las instituciones públicas permite modificar la gestión por procesos; si bien los procesos son considerados como las metas en el mediano plazo, constantemente se han convertido en el freno conformista de la gestión para que la construcción de la infraestructura o la prestación de bienes y servicios sean considerados en el siguiente ejercicio administrativo o fiscal.

La Administración Pública, es definida como la actividad racional, técnica, jurídica y permanente, ejecutada por el Estado, que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos. La administración del Estado esta matizada por las diferentes funciones, instituciones, organizaciones y/o comunidades, el Art. 147 de la Constitución del Ecuador vigente en el literal 5 dispone "Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control" (Constitución/AsambleaMontecristi, 2008).

La función fundamental de las Administraciones públicas es de intermediación entre la ciudadanía y el bien común o el interés general. Resulta obvio que no se hace referencia a su desaparición física sino a una potencial defunción conceptual en el sentido que pueden dejar de ser relevantes en las redes de gobernanza cada vez más complejas en las

que comparten espacios con las empresas privadas, con las organizaciones sin fines de lucro y con diferentes modelos alternativos de organización social, sin embargo esta no deja de ser una concepción mercantilista que incita a reducir el tamaño del estado y su gestión para trasladar la responsabilidad a la administración privada.

En este marco de competencias y de competitividad, la diferencia tiene que estar en la gestión por resultados, no únicamente como una acción, sino como un modelo de desarrollo y la forma de garantizar la eficiencia y la eficacia; generalmente el inicio de las disfuncionalidades radica en la forma pasiva de entender el servicio público y la burocracia.

Con base en lo anterior, es importante redefinir al sistema de administración pública, tienen que manejarse bajo en el enfoque de la gestión por resultados como mecanismo de que las instituciones se conviertan en entes relevantes con servicios y bienes de calidad y/o de excelencia.

En los modelos de "gestión por resultados" necesariamente tienen que imbricarse otros elementos como la planificación estratégica y las perspectivas del desarrollo territorial. Sobre la planificación estratégica está referida estrictamente con el ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos prioritarios, lo que es confirmado por Armijos, (2011)2 al decir que la planificación por resultados es la formulación de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la PE es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones

públicas" (p. 15). Es decir, la planificación estratégica es un proceso sistemático que consiste en un ejercicio de formulación, construido por el análisis continuo de la situación actual y del pensamiento orientado al futuro, el cual genera información para la toma de decisiones con el fin de lograr objetivos estratégicos establecidos.

Mientras que el otro elemento citado es el desarrollo, se tiene que está encaminada a la evolución y búsqueda de cambios y que por ende lleva implícito el explotar las potencialidades de cada uno de las personas para generar acciones que sean positivos para las relaciones de las personas, instituciones o países. Al respecto, Mujica y Rincón (2010) comenta lo siguiente: Así, el desarrollo es concebido como un proceso de cambio social, deliberado, cuyo objetivo último es la igualación de oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en las relaciones con otras sociedades más avanzadas, que coloca el acento en la acción, en los instrumentos de poder político y en las propias estructuras de poder para a orientación, eficacia, intensidad y naturaleza del cambio (p. 300).

2.1.12 La responsabilidad social

La responsabilidad social en un elemento bipartito entre la responsabilidad del Estado de derechos, donde converge lo público y lo privado más la sociedad, que invita a pensar en la participación de los sujetos como actores principales de la comunidad, en quienes la acción de la planificación participativa busca hacer posible uno de los conceptos básicos de esta concepción, que es el empoderamiento; aquí es donde toma significado la cooperación entre aliados estratégicos, en

una simbiosis generadora de sinergias con propósitos definidos en una única dirección. ¿Cuál es esa dirección? (es un cuestionamiento ya resuelto pero que se seguirá tratando a lo largo de este texto).

Cuando la ciudadanía se empodera, es decir, lo hace suyo al proyecto o la obra, etc, la acción planificada tiene mayor posibilidad de que los ciudadanos la defiendan o la cuiden. Lo contrario sucede, por ejemplo cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) construye un parque recreacional, en el mediano plazo empieza a destruirse debido a que la comunidad no ha entendido de que esa obra ya se ha convertido en un bien público y como tal, ya no es de exclusiva responsabilidad del gobierno o el Estado el protegerlo, sino que le corresponde a las ciudadanos hacerlo, puesto que está a su servicio, empero que ha sido construido con recursos del Estado al que todos los individuos tributan.

En este hecho recae la justificación de que la planificación estratégica requiere de la participación colectiva, consecuentemente los técnicos deben abstraerse de impulsar la planificación en laboratorios cerrados, de allí que la planificación es considerada como un proceso organizado, objetivo y sistematizado, que responde a enfoques paradigmáticos y construcciones teóricos, entre el que más se ajusta es el enfoque sistémico. “Como proceso la planificación es la actividad humana de carácter racional que tiende a la definición de una conducta a seguir con el propósito de lograr la transformación de la realidad, para lo cual se definen y coordinan objetivos” (Graffe, 2006, pág. 2). “La planificación se concibe como una forma de regulación social cuyo objeto es ejercer influencia sistemática sobre los intereses de las personas en contextos socialmente relevantes (UNICEF, s.f, p. 71).

Responsabilidad social es concebida como la orientación ética que guía las decisiones de las personas, organizaciones públicas y privadas, en relación con la sociedad en su conjunto y medio ambiente; de tal modo que la transparencia como principio rector de las políticas, gestiones y actos de la sociedad, debe ser la característica fundamental de la responsabilidad social. Existen tres maneras de llevar a cabo la Responsabilidad Social: a través de las empresas, del gobierno y de la sociedad civil organizada (ONG).[22] En el campo de las empresas y los hombres de negocios, la responsabilidad social, en los inicios estaba definida como:

a) La obligación de tomar decisiones y construir políticas que lleven implícitos los intereses comunes de la sociedad.

b) De esta visión liberal, más adelante paso a una posición conservadora, que centraba la responsabilidad social en los objetivos restringidos a los intereses internos de la empresa relacionados con la eficiente producción y distribución de los recursos y productos que resultan escasos; según esta perspectiva las empresas serian socialmente responsables cuando lograsen administrara lucrativamente dichas las empresas, es decir, cuando obtengan utilidades.

c) A la posición liberal de Theodore Levitt [23] y a la posición conservadora de Milton Friedman se suma el enfoque de Paul Anthony

---

[22] GRIFFIN, Jennifer y VIVARI, Ben. United States of America: internal commitments and external pressures. In: CROWTHER, D. *Global Practices of Corporate Social Responsibility.* Alemania: H., 2009.

[23] Economista americano y profesor de la prestigiosa escuela de negocios Harvard Business School. También editor de la revista económica Harvard Business Review

Samuelson[24], que sostenía que las empresas deben ser socialmente responsables y asumir las consecuencias de sus acciones y decisiones frente a la sociedad. (Lima y otros, 2012).

A partir de estos tres referentes se han generado una gran variedad de conceptos y discusiones sobre la responsabilidad social, sin embargo el concepto difundido por la ISO 26000 enfatiza en "la responsabilidad de una organización se mide por los impactos de sus decisiones y actividades en la sociedad y en el medioambiente, a través de un comportamiento transparente y ético que es consistente con el desarrollo sustentable y el bienestar de la sociedad, toma en cuenta las expectativas de los *Stakeholders*[25]; cumple con las leyes aplicables y es consistente con las normas internacionales de comportamiento y está integrado a través de toda la organización.

2.1.13 La responsabilidad social en la normativa ecuatoriana

En el Ecuador, la Constitución vigente desde el año 2008, incorpora a la responsabilidad social en algunos de sus articulados. En el Capítulo sexto, Derechos de libertad. En el Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: Literal 15. Dice taxativamente "El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental". Y el

---

donde publicó sus célebres artículos. 1925 Vollmerz, Schlüchtern, Alemania – 2006 Belmont, Massachusetts, Estados Unidos.

[24] Paul Anthony Samuelson (1915-2009) fue un economista estadunidense importante y conocido por sus aportes en diversos ámbitos de la Economía (bienestar, consumidor, finanzas públicas, entre otros). Recibió en 1970 el Premio Nobel de Economía.

[25] Partes interesadas a los diferentes grupos de personas que influyen en una empresa.

Literal 26. Dice “El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”. En el Art. 278. Literal, otorga el derecho a “Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental”. Mientras que en el Título VII. Régimen del Buen Vivir. Capítulo primer, inclusión y equidad, sección primera, educación, el Art. 354, al referirse al sistema de educación superior, dice: “la autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional” (Asamblea/constituyente, 2008).

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida”, plantea que la “Responsabilidad. - Es el compromiso legal y ético asumido por las ciudadanas y los ciudadanos de manera individual o colectiva, en la búsqueda del buen vivir; (Presidencia/Ecuador, 2011). Y el en Objetivo 3: “Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones”. Y en la Política. 3.5 “Impulsar la economía urbana y rural, basada en el uso sostenible y agregador de valor de recursos renovables, propiciando la corresponsabilidad social y el desarrollo de la bio-economía.

Se enfatiza en que las prioridades ciudadanas e institucionales en el marco de los derechos de la naturaleza y el cuidado de la misma para futuras generaciones a lo largo de los espacios de participación generados en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, el interés de la ciudadanía reconoce la importancia de integrar aspectos de la gestión pública a temas de conservación y gestión del patrimonio

nacional, ***responsabilidad social*** en el acceso a los recursos naturales, la minimización de los impactos negativos de actividades humanas y el cambio climático.

Debe ser una prioridad impulsar el reconocimiento de los derechos de la naturaleza y la protección del patrimonio natural, para la preservación del recurso genético y del conocimiento ancestral; la revalorización de los recursos locales tradicionales, bajo un marco jurídico-normativo que asegure su conservación y que, al mismo tiempo, fomente la responsabilidad social en el acceso y consumo de los recursos naturales, con énfasis en los recursos hídricos, para su investigación y desarrollo.

De forma adicional, la ciudadanía reconoce a la contaminación ambiental como un tema prioritario que requiere la implementación de políticas y normas eficientes para regular y controlar las actividades humanas. Así también, se reconoce la necesidad del fomento de la educación ambiental, para que la población pueda participar en la solución del problema del deterioro del ambiente. De igual forma, prevalece el interés que se incorpore en la política pública nacional el tema del cambio climático, con el fin de facilitar la ejecución de medidas que enfrenten de manera integral los riesgos vinculados con esa problemática.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, reconoce al menos las siguientes acciones para garantizar la responsabilidad social:

Veedurías ciudadanas. Son un grupo de ciudadanos/as, para vigilar y controlar los procesos y el desarrollo de un tema concreto y la importancia de la gestión pública.

Observatorios ciudadanos. Son espacios de control permanentes, de carácter territorial, sectorial o ambos.

Asambleas ciudadanas. Son un mecanismo que permite a las organizaciones debatir y decidir sobre asuntos de interés colectivo.

Rendición de Cuentas. Permite a las instituciones públicas transparentar su labor democratizando la información.

La silla vacía. Permite a un/a representante de la ciudadanía participar en los debates y en la toma de decisiones, en las sesiones de los gobiernos autónomos, descentralizados, de acuerdo al tema a tratarse.

La rendición de cuentas es un ejercicio de responsabilidad social al que están obligadas todas las instituciones públicas a realizarlo de manera anual. Los Gas Municipales obligadamente deben generar las condiciones para que en las sesiones de consejo hagan efectivo el mandato del "Silla vacía", donde un representante de los sectores sociales, en relación al tema a tratarse" expone y/o defiende posturas que tienen que ver con el bien común.

Mientras que las empresas están obligadas a generar compensaciones en el tema de regalías a las comunidades de influencia donde se asienta su actividad además de las tributarias con el estado. Tal como lo exige la Ley Minera que en el Art. 41 del Contrato de Explotación Minera, en el párrafo tercero dice "Asimismo, los contratos deberán contener las obligaciones del concesionario minero en materias de gestión ambiental, presentación de garantías, relación con las comunidades, pago de regalías y actividades de cierre parcial o total de la mina incluyendo el

pago de todos los pasivos ambientales correspondientes a un período equivalente al de la concesión".

2.1.14 La organización social

Sin organización no hay acción propositiva, la organización social es pieza clave en los procesos de la planificación, es decir, la planificación debe abstenerse de ir en busca de los sujetos y/o colectivos para sugerirles las recetas de solución a los problemas de sus entornos, son los sujetos de deben sentir la necesidad de solucionar sus propios problemas; cuando hayan sentido sus propias dificultades en ese momento debe presentarse la acción planificadora como fuente salvadora. Lógicamente que la forma de persuadir a los organismos con potestad metodológica para planificar, es mostrando que están organizados.

Hernández y Rendón (2015) sostienen que "La organización social se puede definir como toda organización que se constituye con el fin de trabajar por el beneficio de una comunidad, independientemente de donde estén ubicadas dichas comunidades" (pág. 24). Lo cual se entiende que en la organización social convergen diversos aspectos abrumados por la multiplicidad de disfuncionalidades expresadas en individuos que buscan fines colectivos. En esta misma dinámica Benavides (2008) plantea que la organización es la estructura que se da a un grupo de personas para funcionar de acuerdo a un método y a un objetivo común. De manera que, cuando varias personas deciden organizarse, lo hacen porque tienen intereses o problemas comunes que les exigen su unión para enfrentarlas y encontrar rutas de solución.

Por lo tanto, una de las cuestiones relevantes en la planificación es la organización comunitaria o corporativa porque permite a las personas realizar el mismo trabajo con los mismos objetivos e interés para llegar a solucionar problemas que afectan a todos. “Objetivos que pueden ser diversos en correspondencia con la fase histórica y el grado de maduración de las instituciones, los procesos culturales y entre ellos los líderes con capacidad para orientar el curso de las acciones colectivas e individuales” (Valdiviezo, 2019, pág. 45).

La organización social de las comunidades en sus diversos contextos facilita que los equipos planificadores utilicen las técnicas apropiadas, minimicen la inversión de recursos, optimicen los tiempos y extrapolen las capacidades locales, pues los integrantes de la organización social con sus puntos de vista sobre las etiologías de los problemas de sus comunidades, proveerán de los insumos viabilizadores de las alter nativas de desarrollo que surjan a partir de una serie de diálogos descriptores desde sus propias realidades.

Nótese que la organización se convierte en el motor de la acción colectiva. La acción colectiva no se realiza por el solo hecho de que existan prácticas ineficientes realizadas por otros actores, sino que debe existir potencial interno para sustituir dichas prácticas. En este sentido, la acción consiste en visibilizar dicha oportunidad y consensar su materialización. No en todos los escenarios es fácil evidencias el factor sustitutivo”, (Mercado Maciel, 2023).

2.1.15 La calidad de vida y la planificación

Engloba directamente todo lo que significa vivir con calidad, en tanto que se relaciona con la disponibilidad económica medida en recursos con los que puede satisfacer sus necesidades elementales que son factores objetivos como el disponer de una vivienda, vestido, alimento, salud, educación, al tiempo que al hablar de calidad de vida, también están presentes los factores subjetivos, que son aquellos relacionados con el salario espiritual, psicológico – emocional, como: la sensación de bienestar, el reconocimiento social, el estatus y hasta el poder; cuestiones que en su conjunto contribuyen al bienestar de los individuos y a la realización de sus capacidades en la vida social**;** estos elementos se exponen en la realidad de las personas que tratan de moldear su vida de tal manera que puedan gozar de una vida digna.

Un elemento que es indispensable mantener visibilizado cuando se plantean procesos de planificación, es la cultura; la calidad de vida, al tiempo de estar basada en los factores objetivos provistos por la materialidad de los hechos y lo psicológico – emocional, la cultura es el paragua que cobija las acciones y actitudes de los sujetos; los individuos habitantes de la zonas rurales, pueden percibir que mantienen una buena calidad de vida sin que cuenten entre sus bienes con un juego de muebles de sala, mientras que para los habitantes citadinos es indispensable contar con un juego de muebles de sala para sentir que tienen una buena calidad de vida; significa entonces que los planificadores deben considerar el entorno social cultural para proveer de determinados factores que tributen al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Pues, la base del desarrollo marca la dirección del concepto,

es decir, enmarcados en un concepto economista, las tendencias para definir la calidad de vida tienen que ver con aspectos materiales y objetivos, por otro lado, un desarrollo más humanista se referirá a las cuestiones subjetivas de las personas que responden a su naturaleza humana. (Becerra et al., 2011).

Así como existen diferentes concepciones sobre las definiciones de la calidad de vida, también están presentes variedad de aspectos; este es el factor deontológico, tanto para los técnicos – profesionales de la planificación, como para los individuos que en su intención de alcanzar niveles elevados en su calidad de vida, se tienen que abstener de transgredir los valores morales y éticos. Enfatizando que para alcanzar el desarrollo de ciertas capacidades humanas que permitan llevar una vida plena, exige referencias que incluyen la ética en las capacidades de cada ser humano, teniendo una visión holística de la complejidad que implica la mejora constante de las condiciones de vida. El sentido del término calidad de vida es indeterminado y aunque tenga un ajuste adecuado en determinadas circunstancias no deja de tener un riesgo ideológico. En su esencia parece un asunto lingüístico, cultural y fenomenológico acaso perteneciente al mundo de la filosofía y que como constructo hipotético desafía su manejo científico. (López, 2010).

2.2 Jerarquía de la planificación

Cuando se habla de planificación es imposible desligar la acción del desarrollo, puesto que la esencia de la planificación esta precisamente orientada a lograr la transformación de una situación problémica caracterizada por factores causales y sus manifestaciones, en procura de

plantear alternativas de mejoramiento inherentes al crecimiento y desarrollo en sus diversos escenarios e histográficos territoriales.

La planificación, como queda dicho en al inicio de este documento, es un proceso ordenado, sistemático, secuencial, que precede del diagnóstico o situación de conflicto que pueda estarse presentando en la comunidad, en las organizaciones, instituciones o empresas, las que mediante la planificación fijan sus objetivos y metas, a las que desean llegar, estableciendo para aquello las estrategias y el uso racional de los recursos. No está demás aclarar que la misma acción de planificar requiere de una planificación previa.

La lógica de la planificación estratégica y prospectiva significa partir de la situación inicial a una situación futura o nueva, siendo necesario realizar un ejercicio de reflexión basado en las disfuncionalidades para proyectarse a una situación ideal, descartando eufemismos ni restricciones en la acción de visualizarse hacia el futuro.

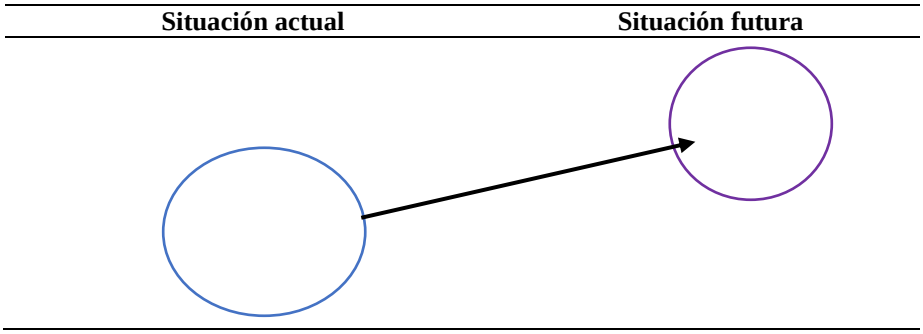


Figura 1. Prospectiva de la situación problémica actual vs la situación futura.

Fuente. Elaboración del autor.

Toda planificación se expresa a través de un PLAN, este a su vez engendra a los PROGRAMAS, este a los PROYECTOS, estos a las ACTIVIDADES y estas a las TAREAS. Los planes pueden ser elaborados a corto, mediano o largo plazo. A manudo, cuando las alternativas de desarrollo (proyectos) son variados, se procede a organizar en portafolios.

El plan estratégico

El plan estratégico es un instrumento técnico que incorpora una serie de acciones que buscan conducir el futuro hacia propósitos previamente determinados. En su construcción se identifican los problemas que impiden el desarrollo y a su vez se establecen las alternativas de crecimiento, conjuntamente con los involucrados, entre los que constan las personas naturales y las jurídicas, así como las instituciones, organizaciones y empresas existentes en el contexto inmediato, para el caso de un plan territorial; para el caso de una empresa, organización o institución se hará un recorrido por todas las áreas consideradas como un sistema y subsistemas interconectados por flujos comunicacionales que facilitan o frenan los procesos.

Es un documento en el que además se estiman los recursos, los tiempos y los responsables para cada alternativa o estrategia de intervención. “El contenido básico de un plan es: justificación del plan estratégico, visión del plan, diagnostico, prospectiva, objetivos estrategias, políticas, programas y proyectos del plan” (SENPLADES, 2012, pág. 11).

Programa

Se concibe en la planificación como un subnivel o nivel inferior en la lógica de la planificación del plan estratégico. La lógica de la planificación estratégica: Plan – Programa – Proyecto. Un plan estratégico puede incluir algunos programas y un programa está constituido por varios proyectos. Inclusive cuando se trata de instituciones, organizaciones sociales, empresas comunidades amplias, a los programas se los puede clasificar en portafolios de proyectos, en esta instancia los proyectos se aglutinan según la naturaleza de la acción o alternativa de intervención.

La subdivisión del plan en programas es pertinente por cuanto permite hacer más operativa la acción mediante una asertiva clasificación, consecuentemente clarifica las áreas de intervención del componente, por ejemplo, salud, esta área problémica una vez delimitado el objetivo estratégico, se puede subdividir: uno = programa de salud preventiva; y dos = salud interventiva, en cada programa a su vez se incorporan varias estrategias de intervención que se convierten en proyectos.

Hay que aseverar que la planificación estratégica (PE) lleva implícita una amplia responsabilidad no solo técnicas, sino económicas en términos de financiamiento “Asumir un proceso de PE, implica tomar decisiones respecto de cursos alternativos de acción con los recursos presupuestarios” (Armijo, 2009, pág. 13).

Proyecto

Es un conjunto coherente de operaciones y acciones diseñadas, ejecutadas y evaluadas que se implementan en función de una problemática social específica y con una población determinada. Para

efectos de la formulación del Plan estratégico no es necesario especificar las particularidades del proyecto, bastará con que la estrategia quede bien detallada en la que se pueda percibir la acción que se tendrá que desarrollar en lo posterior para solucionar a situación problémica de la que se desprende esa alternativa.

En la fase de implementación del Plan Estratégico de Desarrollo Institucional, se debe pasar a la formulación de los proyectos que previamente quedaron establecidos. En esta instancia el proyecto debe contener información, precisiones detalladas sobre los datos informativos, el diagnóstico y problema, descripción de la situación problémica, línea base, análisis de oferta y la demanda, caracterización de la población, articulación del proyecto con la planificación nacional, marco lógico y análisis de la viabilidad integral. Aquí se detalla la alternativa, técnica y metodología seleccionada para solucionar el problema, características de la institución que interviene en su ejecución, cuantificación y caracterización de los beneficiarios, diseño de la estructura de dirección del proyecto, análisis de fuentes de financiamiento, descripción de procedimientos de seguimiento y evaluación situando indicadores que permitirán analizar el progreso del proyecto durante su ejecución.

En el ámbito del desarrollo el proyecto se ha ido consolidando como la unidad básica del trabajo de la planificación y como unidad primaria de gestión, obviamente los proyectos en este sector pretenden contribuir al desarrollo, lo que acota y precisa sus fines y objetivos. Suele ser habitual que cuando se hace referencia a este concepto, inmediatamente venga asociada la imagen de la arquitectura o la construcción, aunque

es evidente que la aplicación del término proyecto al campo de lo social y en concreto al del desarrollo se inicia como una especie de copia de lo que se hace en el área de la construcción, analogía que obedece al intentando lograr que las acciones que de su ejecución se derivan alcancen elevados grados de exactitud, normalización y predictibilidad de todo lo relacionado con este sector.

En todo caso se debe tener presente que llevar a cabo cualquier acción planificada supone en principio dividir en la medida de lo posible esa acción, en componentes o partes, de tal manera que una vez puestos todos en relación, el proyecto pueda ejecutarse de la manera más precisa. Con ello queda claramente organizado qué partes deben ir en primer lugar y cuáles a continuación, así como los recursos y el tiempo que se invertirán y la calidad que deben alcanzar cada una de ellas, además porque la "planificación de la calidad implica identificar qué estándares de calidad son relevantes para el proyecto y luego determinar cómo satisfacerlos" (Bravo, 2006, pág. 233).

Es necesario recordar que la planificación de proyectos es un proceso de negociación continua entre organismos ejecutores, por ejemplo, el Ministerio de Educación, Gobiernos Autónomos Descentralizados, ONG´s, Organizaciones Sociales, etc., grupos destinatarios de los beneficiarios del proyecto y asesores externos (agencias de desarrollo o entidades privadas expertas en algún sector concreto). Si bien los proyectos de infraestructura a los que se hace referencia anteriormente, tienen en cuenta la planificación de las sucesivas etapas por las que deben pasar para llegar al objetivo (construcción de un puente, vía o edificio),un buen proyecto que tenga como objetivo la mejora de la

situación de un colectivo de personas debe estar basado en el consenso, es decir las partes implicadas en el mismo acuerdan trabajar juntas por un período de tiempo determinado para alcanzar un objetivo común.

Se sugiere tener claro qué es lo que se decide emprender en conjunto, pues siempre persisten diferencias entre distintos intereses y también en la forma de ver las cosas. Es mejor descartar o modificar totalmente un enfoque de proyecto que llevarlo adelante en contra del interés masivo de involucrados importantes. Ello conduce a uno de los puntos más connotadas en la metodología: el proyecto siempre debe atender necesidades expresadas por aquéllos a los que se desea mejorar, por lo tanto, no deben ser un "traje a la medida" con el que pretenda solucionar una variedad de problemas que probablemente no respondan a las mismas causas.

La importancia de los consensos con los colectivos tanto en el diseño o formulación del proyecto, en la ejecución, así como en la evaluación, es por cuanto se vuelve imprescindible que espacialmente los beneficiarios se involucren activamente, eso les genera un estado de pertenencia esbozada en la participación en la construcción y mantenimiento de la obra o la acción, lo cual apunta a la sostenibilidad en bienes intangibles una vez que el bien material haya sido entregado a la comunidad. En ese sentido, el empoderamiento es un concepto clave que hay que trabajarlo a lo largo del proceso de levantamiento de los datos, hasta que se culmina con la entrega del informe final, para que a partir de ese momento sean los colectivos beneficiarios los que asuman con responsabilidad la ejecutar o no las estrategias debidamente detalladas en el plan.

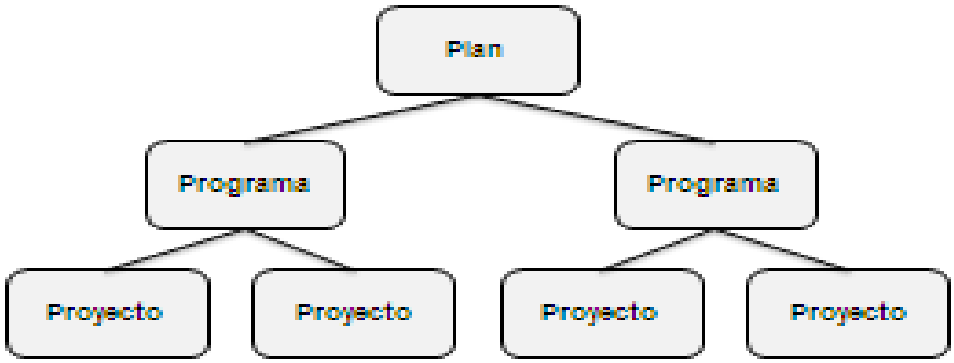


Figura 2. Las instancias de la planificación.

Tabla 4. Matriz 4.Relación: Plan – Programa – Proyecto.

Plan	Programa	Proyecto
• Carácter global • Fija objetivos y metas generales • Identifica los medios para alcanzar los objetivos. • Son a largo plazo • Es participativo-comunitario. • Es interdisciplinario	• Es más específico que el plan. • En un componente pueden integrar más de dos programas • Está compuesto por proyectos. • Generalmente de mediano plazo	• Unidad más específica. • Área concreta de la realidad • Objetivos a corto plazo. • Detalla las medidas para lograr los objetivos y las metas. • Generalmente es de corto plazo

Fuente. Elaboración del autor.

2.3 Ciclos de la planificación

El ciclo de la planificación comprende tres fases (SENPLADES, 2012): la formulación, la implementación y el seguimiento y evaluación. Considerando que "La Planificación Estratégica es un proceso que conduce al capital humano a establecer metas organizacionales, definir estrategias y políticas para el logro de esas metas, desarrollar planes para

asegurar la implantación de las estrategias y así obtener los fines buscados" (Leal y otros, 2011, pág. 180). "A tenor de lo expuesto, el establecimiento de planes viene a ser un procedimiento que responde de modo preciso a las necesidades que se hallan presentes en la vida de las personas que conforman las comunidades sociales" (De Juanas, 2011, pág. 1).

2.3.1 Formulación del plan

Este proceso contempla el diagnóstico y análisis de la realidad en la que opera la entidad y la propuesta de acciones orientadas a modificar el entorno y solucionar los problemas y necesidades identificados. "Hablar de planeación estratégica es siempre hablar en términos globales y de la forma en la que se fijaran rumbos de comportamiento que necesariamente van a incidir de forma profunda y significativa en el devenir futuro" (Bojórquez & Pérez, 2013, pág. 5).

2.3.2 Organización

Acto de disponer y coordinar el capital humano y los recursos materiales y financieros disponibles. Funciona mediante normas y bases de datos que han sido dispuestas para estos propósitos.

2.3.3 Implementación del plan

Es la ejecución de las acciones propuestas en el plan conforme a la programación plurianual y anual elaboradas.

2.3.4 Seguimiento y evaluación

Consiste en la verificación oportuna del cumplimiento de las acciones programadas y el análisis de los resultados obtenidos a fin de conocer si el plan, los objetivos y los resultados se corresponden con las necesidades identificadas en la fase de diagnóstico y con la misión de la institución.

La Evaluación es una nueva disciplina, pero una antigua práctica. La defensa de la Evaluación como disciplina descansa en sus características científicas en contraste con las evaluaciones subjetivas o no sistemáticas. La evaluación es considerada como ciencia por estar articulada a diversas disciplinas que confluyen y por el uso de procesos metodológicos sistémicos, entre estas, la investigación científica, la planificación estratégica, la gerencia, la estadística, la demografía, entre otras, en tanto que, desde el punto de vista de la práctica, la evaluación se interesa por conocer el mérito relativo a los impactos generados por los planes, programas y proyectos en la comunidad o la población beneficiaria.

"El seguimiento y la evaluación necesitan concentrarse en las prioridades y los resultados de desarrollo con apropiación nacional, y deben reflejar los principios rectores de la apropiación nacional, el desarrollo de la capacidad y el desarrollo humano" (PNUD, 2009, p. 3).

El diagnóstico constituye el punto de partida para comprender la etiología de los problemas y sus impactos, lo que permite establecer una línea base del estado actual. A partir de esa lectura crítica del territorio, la fase estratégica determina los cursos de acción que orientarán la

transformación deseada, incorporando la participación ciudadana y las decisiones políticas que inciden en lo social, cultural, económico y humano. Este proceso se complementa con la fase institucional, en la cual se organizan los recursos, capacidades y procedimientos que sostendrán la implementación del plan.

La etapa de seguimiento y evaluación cierra el ciclo, permitiendo monitorear la ejecución, corregir desviaciones y valorar los resultados obtenidos. Este componente incorpora evaluaciones antes, durante y después del proceso, con el fin de garantizar transparencia, aprendizaje continuo y mejora permanente. De esta manera, la planificación se convierte en una herramienta que articula presente y futuro, reduce la improvisación y permite a las instituciones orientar sus esfuerzos hacia metas claras y alcanzables.

Desde una perspectiva más amplia, la planificación estratégica integra elementos prospectivos, normativos, situacionales y tácticos, los cuales permiten visualizar escenarios futuros, establecer lo que debe hacerse, comprender las condiciones de viabilidad y ejecutar acciones concretas. Este carácter integral exige la participación activa de los actores sociales, la racionalidad en la toma de decisiones y la capacidad para adaptarse a los cambios. Asimismo, demanda equipos técnicos solventes, capaces de interpretar la dinámica territorial y formular proyectos que respondan de manera efectiva a las demandas colectivas.

2.4 Aspectos metodológicos en la identificación del problema

Se procede a planificar sobre lo que ya se conoce, eso es lo ideal, pero en la práctica no sucede así. Se pueden ubicar dos escenarios. Uno que

previamente se hayan levantado datos del contexto, es decir que ya se conocen algunos elementos fundamentales, sin embargo, allí es posible que puedan surgir algunas dudas como: ¿Qué tan confiable es esa información? ¿Quién o quiénes realizaron el levantamiento de la información? ¿Se utilizaron las técnicas y los instrumentos pertinentes con el interés de la planificación?, estas y otras preguntas que puedan generarse deberán responderse a la luz de la objetividad de la información disponible, pero sobre todo a la luz de la confiabilidad.

Si las dudas prevalecen, conviene el segundo escenario; el levantamiento de datos por parte del equipo planificador. Particularmente no se recomienda trabajar sobre la base de información de la que no se conoce los procedimientos metodológicos, a no ser que haya absoluta confianza en los resultados de algún diagnostico existente. La identificación de los problemas del contexto, significa ubicarse en el escenario de las manifestaciones sociales, políticas, económicas y culturales, con una serie de demandas e intereses de los actores individuales y colectivos, para este propósito debe seguirse el siguiente andamiaje:

- Problematización
- Organización por componentes
- Definición de objetivos y metas.
- Identificación de la misión y la visión institucional.
- Análisis del medio externo (oportunidades y amenazas)

- Evaluación del medio interno (fortalezas y debilidades)
- Identificación de alternativas institucionales (aplicar la matriz FODA cruzando alternativas – crecimiento – preservación – confrontación – cambio)
- Selección de estrategias de intervención y análisis de viabilidad.
- Programación operativa.

a. La problematización

Implica realizar un análisis a profundidad de los factores disfuncionales que impiden o frenan el desarrollo. Se trata de hacer un diagnóstico de la situación en la que se encuentra la organización, institución o empresa. Identificar los problemas que están afectando ostensiblemente a los colectivos tanto en lo social, político, económico, productivo, cultural, entre otras, es decir en todas las áreas en las que se ve involucrado el ser humano y que son parte de su cotidianidad, tanto en la satisfacción de sus necesidades primarias indispensables para vivir, como de las necesidades secundarias que aunque no son indispensables para la sobrevivencia, son esencialmente culturales y tienen como misión mejorar las condiciones de vida, tales como el momento histórico, la zona geográfica, la situación económica.

Se deben responder a las siguientes interrogantes:

¿Qué pasa en la empresa, institución u organización?

¿Porque se ha estancado o se está en crisis?

¿Qué se debe hacer para reorientar el crecimiento?

¿Qué pasa con los usuarios o los clientes?

¿Cuáles son los nudos críticos?

¿Qué pasa con la competencia?

¿Qué cambios se deben introducir para mejorar?

b. Como identificar los problemas más importantes

Se preguntará ¿cuál es el problema? Consiste en identificar colectivamente el problema, planteándolo y delimitándolo, utilizando el procedimiento de lluvia de ideas, mesas de diálogo, grupos focales, entre otras. Es importante tener en cuenta los siguientes pasos:

Hacer una lista de problemas: se realizará un listado de problemas. Se puede partir de una lluvia de ideas.

Priorizar los problemas: Se Identificará los problemas más importantes. Uno de los procedimientos puede ser, pedir que cada persona asigne 5 puntos al problema que considera más importante, 3 puntos al segundo y 2 al tercero.

c. Analizar los problemas importantes.

Para lograrlo se responderá las siguientes preguntas, considerando que debe realizarse un análisis de cada interrogante:[26]

[26] cfr.: Municipio de Quito. 63.

¿Cuál es el problema?

¿Es realmente un problema?

¿Por qué es un problema?

¿Cuáles son los nudos críticos?

¿Cuándo ocurre, cuándo no?

¿Con qué frecuencia se presenta el problema?

¿Dónde ocurre el problema?

¿Dónde no ocurre o se da con menos frecuencia?

¿Quién tiene el problema con más frecuencia?

¿Qué grado de severidad tiene?

¿Quién se opone a solucionarlo?

¿Existen otros problemas simultáneos?

¿Existen otros problemas que se esperaban encontrar pero que no ven?

¿Qué pasaría si no resolvemos el problema?

¿Cuál es realmente el problema?

¿De qué manera se manifiesta el problema?

¿A qué segmento poblacional afecta el problema

¿Qué datos se necesitan para definir el problema?

¿Qué dicen los datos?

¿Qué actores claves pueden intervenir en la solución del problema?

¿Qué posibilidades de solución se visualizan para el problema?

¿Qué recursos son necesarios para intervenir el problema?

¿En qué tiempo se solucionará el problema?

¿Cuál es la factibilidad para intervenir el problema?

¿Quiénes deben integrar el equipo interdisciplinario?

Tabla 5.Preguntas orientadoras de la planificación.

Preguntas que responde la planificación estratégica		
Dónde estamos	→	Diagnóstico
A dónde queremos llegar	→	Objetivos
Cómo vamos a llegar	→	Estrategias
Cómo sabemos si llegamos	→	Indicadores
En qué tiempo queremos llegar	→	Metas
Con que enfrentaremos	→	Recursos
Con quienes trabajaremos	→	Talento humano
Con que aliados estratégicos	→	Instituciones, organización, etc.

Nota. Elaboración del autor

CAPÍTULO III

3 METODOLOGÍA DE LA PLANIFICACIÓN

La planificación estratégica no es un mero ejercicio teórico o burocrático, sino una disciplina eminentemente práctica y transformadora. Mientras que las unidades previas de este libro han sentado las bases conceptuales, filosóficas y los fundamentos del desarrollo, esta Tercera Unidad: Metodología de la Planificación da el salto definitivo hacia la acción. Su propósito central es orientar al lector hacia la práctica, describiendo los procesos operativos necesarios para llevar a cabo la planificación en entornos específicos, tanto territoriales como institucionales, proporcionando las herramientas metodológicas para aplicar los conocimientos en situaciones reales de desarrollo.

Comprender que el objeto de análisis es una "construcción social" implica aceptar que cada territorio y cada institución poseen una identidad, una cultura y una dinámica particular. Por tanto, esta unidad se estructura como una ruta de navegación que guía al planificador paso a paso, desde la conformación del equipo humano hasta la radiografía más profunda de la realidad intervenida. A lo largo de los apartados que componen esta unidad, se desglosa el itinerario metodológico de la siguiente manera:

En primer lugar, se aborda la estructuración inicial y los datos generales, reconociendo que la planificación requiere la identificación precisa de sus actores. Se detalla la importancia de consignar a las autoridades, facilitadores y equipos técnicos, entendiendo que el éxito del plan depende de la sinergia y el compromiso de quienes acompañarán las

fases de levantamiento, sistematización y ejecución. Asimismo, se establecen los lineamientos para la redacción de una introducción sólida que sirva como brújula preliminar para el lector del documento final.

Posteriormente, se incursiona en el diseño metodológico y las estrategias de identificación de problemas. Este es el corazón operativo de la unidad, donde se ofrece un abanico de técnicas de recolección de datos y de promoción social. Desde métodos clásicos como la observación, la entrevista y el censo, hasta herramientas participativas de gran valor comunitario como los grupos focales, las mesas de diálogo, la lluvia de ideas, el mapa parlante y el mapa social. Se hace especial énfasis en el *diagnóstico participativo*, entendiendo que la verdadera riqueza del plan surge cuando la comunidad ejerce su ciudadanía, identifica sus propios nudos problémicos y co - construye las alternativas de solución.

Ningún plan estratégico opera en el vacío. Por ello, la unidad dedica un espacio fundamental al marco legal y teórico, asegurando que las estrategias estén ancladas a la normativa vigente (como la Constitución, el COOTAD, los Planes Nacionales de Desarrollo y las agendas de igualdad) y a un sólido sustento epistémico. La terminología y las bases teóricas presentadas garantizarán que el planificador cuente con el dominio técnico-científico necesario para interpretar la realidad.

Finalmente, se guía al lector a través de la descripción y el diagnóstico institucional y situacional. Mediante el análisis de la historia, la cultura organizativa y comunitaria, y la estructura de competencias, se logra contextualizar el objeto de estudio. Para cerrar el ciclo diagnóstico, se

presentan las matrices de evaluación externa e interna, a través de los análisis PASTE y AMOFITH—, las cuales permitirán cruzar variables políticas, ambientales, sociales, tecnológicas y económicas, con las capacidades administrativas, operativas y financieras de la institución o territorio.

El valor de esta tercera unidad radica en su enfoque pragmático y sistémico. Las metodologías aquí presentadas no son fórmulas rígidas, sino rutas flexibles que exigen la pericia del técnico asesor para interpretar aquellas situaciones que los actores no tienen totalmente definidas, capturando hasta los mínimos detalles para elevarlos a un nivel técnico y estratégico.

Invitamos al estudiante, al técnico asesor y al líder comunitario a recorrer estas páginas no solo como un contenido académico, sino como la caja de herramientas esencial para asumir el reto de planificar. Es momento de pasar de la intención a la ejecución, construyendo de manera participativa, rigurosa y sostenible el futuro de nuestras instituciones y territorios.

3.1 Datos generales

Tabla 6. Autoridades/Directivos.

Dignidad	Nombres y apellidos
Presidente	
Vicepresidente	
Tesorera	
Secretaria	
Coordinador	
Coordinador	

Los datos de la matriz que precede es una información preliminar que requiere ser consignada con exactitud, se trata de los actores claves que

acompañaran las acciones tanto en la fase de levantamiento, sistematización de los datos y posterior ejecución de las estrategias de desarrollo.

Facilitadores del proceso. Se refiere a los técnicos asesores del levantamiento, sistematización y presentación del informe con todos los elementos constitutivos del Plan.

Equipo técnico. Es necesario consignar los nombres del equipo de apoyo que contribuyo con el proceso de elaboración del plan.

Aprobado por. Generalmente para que un documento se convierta en un instrumento legal y legitimado es necesarios que atraviese ciertos filtros que procuraran su aprobación. En este caso, cuando son otros los actores institucionales que aprueben el plan, se deberá consignar sus nombres.

Índice. El orden de los temas y subtemas, al igual que los cuadros, gráficos y/o matrices con contenidos de información que describe cada elemento constitutivo del Plan.

Introducción

Aclara el problema que ha sido tomado como objeto de estudio. Se expresan los motivos e interés que están presentes al dar inicio al proceso de planificación. Se describen los detalles procedimentales de cómo se abordan los diversos momentos estructurales, expresa el marco referencial académico e institucional del problema, identifica los

objetivos, describe el procedimiento metodológico, describe la estructura interna del documento.

El propósito de la introducción es que al revisar el informe el lector tenga la idea preliminar de los contenidos que encontrara al profundizar en la revisión de todo el instrumento.

Procedimiento para la elaboración de la introducción:

- Descripción y caracterización del tema.
- Analiza la problemática en el contexto tomando en cuenta los intereses institucionales, académicos y profesionales.
- Responde a la pregunta: cuál es la finalidad, es decir, plantea los objetivos (1 general y dos o tres específicos).
- Describe el procedimiento metodológico.
- Describe las teorías. En este aspecto es imprescindible definir conceptos, describir las bases epistémicas en las que se asienta el ejercicio de la planificación.
- Las técnicas, los instrumentos, la muestra, el enfoque y tipo de investigación.
- Presenta un resumen de los resultados de la investigación.
- Plantea un esbozo de alternativa de solución.
- Enuncia la estructura del trabajo.

3.2 Presentación y diseño metodológico

3.2.1 Presentación

Se realiza la descripción lógica, coherente y pertinente con la naturaleza de los hallazgos de la intervención, explicando en este caso de que aspectos que aborda o que incluye el plan estratégico institucional. Se sugiere utilizar un lenguaje claro de corte académico, sin la utilización de términos rebuscados, pero que esté acorde con la naturaleza de los actores o institución a la que está dirigido y de quienes tienen que leer e interpretar todos los procesos tendientes a lograr armonizar la ejecución de las acciones.

3.2.2 Objetivos del plan

Los objetivos deben referirse a lo que se realizará, con que se lo hará y lo que se pretende lograr con el plan. Deben ser realistas, medibles, congruentes e importantes. Redactar evitando palabras subjetivas. Delimitar un objetivo general que exprese el que, cómo y para qué. Tres objetivos específicos: centrados en el que y como. La redacción debe empezar con un verbo en infinitivo.

3.2.3 Metodología

“Un proceso de planificación desarrollado sobre una unidad territorial y realizado con diversas metodologías y herramientas arribará a resultados y efectos diferentes, aunque se apliquen los mismos instrumentos, pues el objeto de análisis es una construcción social” (Sandoval, 2014, pág. 24), de allí que este es el componente donde se describen los aspectos

que forman parte del proceso, indispensable para la concreción de las tareas pertinentes con la formulación del plan. Se anuncian los métodos y/o las técnicas. Se tiene que detallar la serie de actividades que de manera secuencial y lógica se irán ejecutando durante el proceso de elaboración del plan estratégico.

3.2.4 Estrategia de identificación de las implicaciones de los problemas

Generalmente se utiliza la técnica de la observación, pudiendo ser exploratoria o estructurada, las entrevistas, los grupos focales y las mesas de diálogo, entre otras.

a). La observación. En el caso de la observación deberá precisar si es exploratoria o es estructurada, describiendo los momentos y los escenarios donde ha sido ejecutada.

La observación exploratoria no requiere de instrumentos previamente elaborados, basta con el cuaderno o libreta de campo para registrar los aspectos más relevantes. Es un primer acercamiento con el objeto de estudio. La información que resultare de este primer acercamiento servirá de insumo para la elaboración de los instrumentos registro de los datos de la observación estructurada. Por su parte la observación estructurada demanda del diseño de un instrumento de registro de los hechos más sobresalientes que interesan en relación al objeto de estudio.

b). La entrevista. Con respecto a la entrevista, deberá describir a que actores sociales se les aplico y cuáles son los propósitos. En este caso se

tiene que considerar el tipo de preguntas, que estructuralmente son abiertas y no muy numerosas.

c). Censo. Es una técnica cuantitativa aplicada en la recolección de datos empíricos a la totalidad de los integrantes que constituyen el universo de estudio. Por su naturaleza, es una técnica que implica inversión en tiempo y recursos puesto que las entrevistas son realizadas de manera personalizada a las familias. Cuando se realiza un censo resulta pertinente identificar previamente el contexto en base a una observación exploratoria que permita tomar alguna información que sirva como insumo, tanto para la elaboración de instrumentos o reactivos, así como para facilitar la movilidad o traslado, la comunicación y la coordinación con los actores claves.

d). La encuesta. Se aplica para la recolección de los datos empíricos que fundamenten la línea base. Se deberán describir los aspectos fundamentales de esta técnica, como el universo, la muestra y los procesos estadísticos que se utilizaron para delimitar la muestra junto con el margen de error admisible y el nivel de confianza y a su vez, la distribución de los informante claves. Se debe aclarar que, en la construcción de un plan estratégico de desarrollo, la técnica más utilizada es el censo, consecuentemente no será necesaria la encuesta.

e). Los grupos focales. Al aplicar esta técnica se debe relatar los procedimientos ejecutados que incluyen las acciones: convocatoria, dinámica de la participación, nivel de empoderamiento, grados de contribución de los integrantes y la organización de las temáticas.

Al igual que en las otras técnicas, la pericia del o los técnicos asesores es fundamental, ya que les asiste la tarea de interpretar aquellas situaciones que los actores de las comunidades no las tienen totalmente definidas, por lo tanto será indispensable capturar hasta los mínimos detalles expresados por los participantes, puesto que es allí de donde resultan los hallazgos que sirven para dar forma al contenido de la información que contribuirá a despejar los nudos problémicos que subyacente en el colectivo para el que se está diseñando el plan estratégico.

f). Las mesas de diálogo. Es una técnica aplicada especialmente para la elaboración de planes estratégicos de desarrollo participativo. Consiste en organizar mesas integradas por actores sociales con afinidad para el tratamiento de temas específicos, sobre los que tienen que identificar: el problema, causa, efecto, alternativas de desarrollo, involucrados.

Es importante asignar mesas articuladas a los componentes, ejemplo: mesa de educación y cultura, mesa de salud, mesa de infraestructura y servicios básicos, mesa de producción y economía, mesa de turismo, mesa de sociedad y participación ciudadana, etc. En cada mesa se tendrá que asignar un asesor técnico preferentemente con experiencia en actividades previas de la planificación. En esta técnica puede ser trabajada mediante el uso de tarjetas, asignando a cada mesa colorees que se diferencien entre sí, a su vez el o los técnicos deben ser muy cauteloso a la hora de recoger los insumos para no confundir la información.

En estos casos el asesor técnico orienta la actividad al recoger los insumos, los procesa y sistematiza para ordenar la información en términos de semántica (significado de las palabras y las expresiones, signos y símbolos adoptados en determinadas comunidades), estética lingüística y sintaxis para elevarlos a un nivel técnico.

g). La lluvia de ideas. Es una técnica de promoción de la participación que trata de manera cooperativa, de identificar los problemas que afectan a determinada comunidad, institución, organización, empresa o comunidad. En este tipo de sesiones de trabajo todos opinan de manera organizada con la mediación del asesor técnico, llegando a priorizar las disfuncionalidades más discordantes, las que pueden ser recogidas en la siguiente matriz.

Tabla 7. Lluvia de ideas.

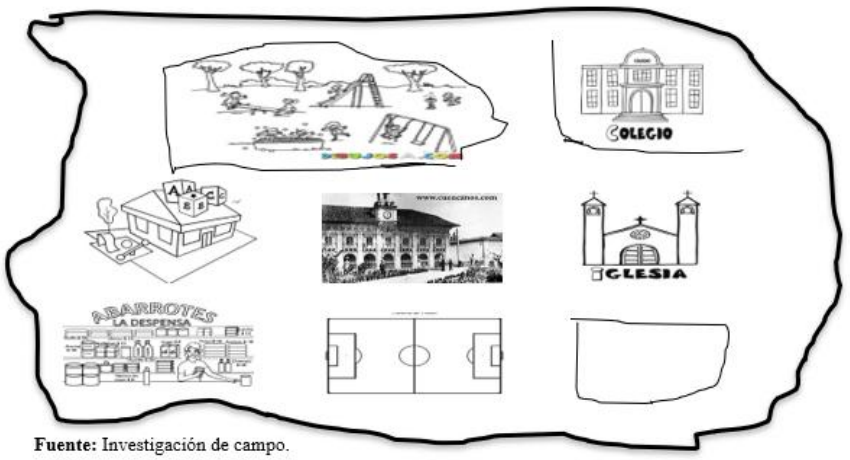
Problema	Causa	Efecto	Alternativa de solución	Involucrados

h). El mapa parlante. Esta técnica consiste en reunir a los integrantes de una comunidad para que previa orientación, utilizando una pizarra o papelotes, elaboren una especie de plano con la ubicación casi exacta de los lugares más representativos del sector, de igual manera se identificaran los problemas más relevantes.

Esta técnica permite identificar de una manera muy aproximada las disfuncionalidades que enfrenta la comunidad, arribando a las posibles sugerencias para la solución de los problemas identificados; un factor

importante en este tipo de técnicas de la promoción social y de la planificación estratégica, es el empoderamiento y la participación de los integrantes de la organización o comunidad.

No es una técnica aconsejada exclusivamente para la elaboración de planes de desarrollo participativo, su aporte en estos casos puede ser como insumo para la identificación de los factores causales desde una visión más integradora.



Fuente: Investigación de campo.
Elaboración: el autor

Figura 3. Mapa parlante.

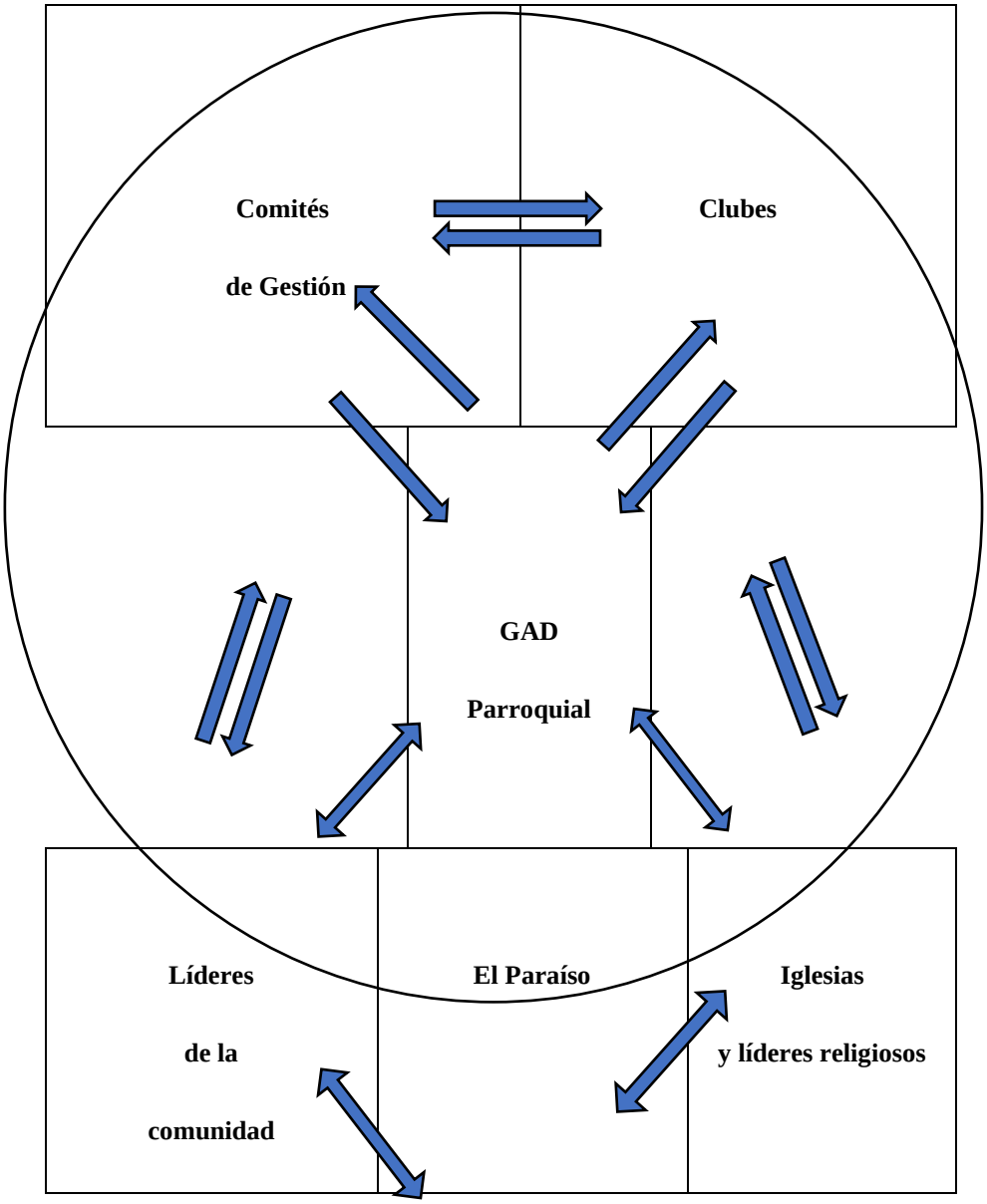
i). Mapa social. Esta es una técnica utilizada generalmente para la intervención en comunidades, organizaciones o instituciones como los GAD´s. La fase de levantamiento de información referencial parte del acercamiento a la comunidad, mediante la identificación de actores sociales inmersos en una realidad compleja, con el propósito de establecer los roles desempeñados por quienes lideran las relaciones socioeconómicas, políticas o culturales donde se manifiestan las interacciones y la calidad de los vínculos entre los actores claves.

La pertinencia metodológica del mapa social estriba en la posibilidad de contar con un instrumento de representación gráfica que sitúa el potencial de acción de las relaciones que desde una perspectiva relacional establece los vínculos tanto directos como indirectos entre los actores y los grados de cohesión o dispersión de dichas relaciones; y desde la perspectiva posicional, permite establecer la estructura que adquieren las diferentes organizaciones existentes en el territorio. Se trata de un mapa de actores que en términos de Tapella (2007), el énfasis este "puesto en la comprensión de los diversos tipos de relaciones o agrupación entre sujetos, densidades o discontinuidades en las relaciones y también diferencias en los contenidos de las relaciones entre los actores", (pág. 2).

Con base en lo anterior, es importante enfatizar que el mapa social implica lo siguiente: un registro de organizaciones sociales presentes en las comunidades de intervención; la identificación de las acciones, los objetivos, los roles y las relaciones de poder que ejercen los actores claves; las potencialidades en cuanto a la actoría y participación ciudadana; los factores de dispersión o cohesión que inciden en la relación entre variables de estudio.

Considerando las ventajas que presenta la técnica del mapa social en cuento a la sistematización de la información de la comunidad, se reconoce la pertinencia de esta metodología como insumo para la participación colectiva de los investigadores a partir del enfoque interdisciplinar que caracteriza a la planificación estratégica ya la investigación científica. El propósito es articular las acciones para la posterior aplicación de las entrevistas a los actores claves previamente

identificados en el mapa social; proceso operativo cuya información se constituye en el insumo para la elaboración de la línea base socioeconómica de la relación del objeto de estudio con el desarrollo territorial del contexto intervenido.



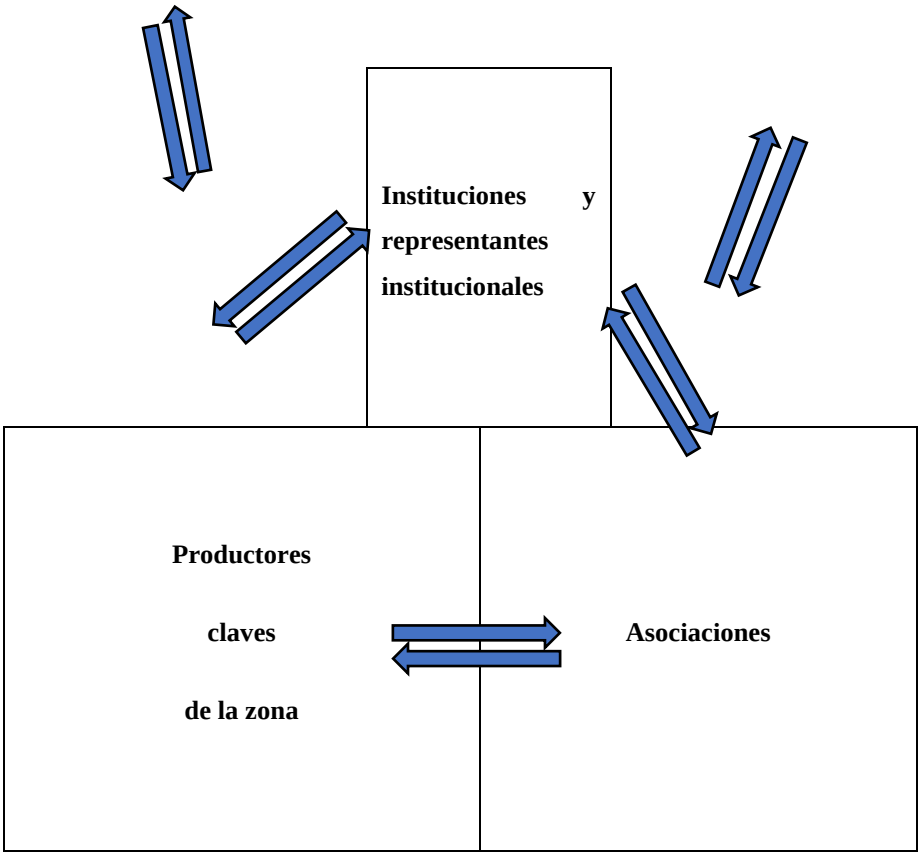


***Figura 4. Organigrama del mapa social. Actores y relaciones sociales*.**

j). El diagnostico participativo. Es una estrategia para la recolección de datos que con frecuencia se escapan a la percepción de los asesores técnicos, pero que, dada la experiencia de los actores de la comunidad, se facilitan identificarlos, por la convivencia cotidiana con las dificultades que enfrentan y que se convierten en barreras para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del entorno.

Es una herramienta que permite realizar el análisis de necesidades y problemas de una comunidad, describiendo la situación presente de la comunidad en relación a uno o más problemas. La participación de los involucrados es la parte enriquecedora del diagnóstico.

Por qué y para qué

¿Por qué participativo?

- Porque intervienen varios actores de la comunidad y de la organización ejecutora.

- Porque es una construcción colectiva, es decir, donde todos dan sus opiniones, negocian, llegan a establecer consensos y toman decisiones.

- Porque a partir del diagnóstico se elabora una o varias propuestas comunes.

¿Para sirve? - Sirve para:

- Identificar necesidades.

- Ejercer derechos y ciudadanía.

- Establecer problemas que se presentan o puedan presentarse.

- Identificar las condiciones socio económicas en las que se desenvuelve la comunidad.

- Posibilitar acuerdos de cooperación con instituciones públicas o privadas.

- Organizar a la comunidad en torno al proyecto y fomentar la participación.

- Establecer el modo y forma de intervención de la organización ejecutora,
- Identificar conflictos y soluciones con los mismos actores.
- Analizar diversas actividades para el período de ejecución.

Objetivos del diagnóstico participativo

- Asegurar la participación comunitaria.
- Fomentar el debate interno en torno a la identificación de problemas y soluciones
- Organizar la solución de los problemas.
- Establecer el momento y forma de intervención de la organización ejecutora
- Mantener la estructura social y cultural de la comunidad (organización e identidad).
- Lograr el fortalecimiento de la identidad cultural respecto de su territorio.
- Promover el empoderamiento ciudadano respecto de la sustentabilidad
- Eliminar y resolver conflictos participativamente.

- Promover la minimización de recursos, tiempo y maximización de la producción

Beneficios del diagnóstico participativo

Para la organización, empresa o institución

- Permite relacionar a la organización ejecutora con la comunidad
- Permite a la organización ejecutora ofertar servicios de atención a la niñez, adultos mayores y más actividades comunitarias relacionadas.
- Permite a la organización ejecutora establecer sus alcances y limitaciones en el trabajo en la comunidad.
- Permite conocer lo que piensa y quiere la gente con respecto a la atención a sus diversas necesidades o problemas.

Para la comunidad

- Interrelacionarse, establecer contactos internos y hacerlos visibles.
- Brinda la oportunidad de aceptar o no propuestas de intervención.
- Mejora el nivel de organización interna, ya que se asume responsabilidades.
- Poder de decisión y actuación con respecto al trabajo a desarrollar por parte de la organización ejecutora.

Etapas para elaborar el diagnostico participativo

- Se define el tema o problema a tratar
- Se establecen los objetivos de la comunidad y la organización ejecutora en relación con el tema
- Identificación de los problemas y posibles soluciones.
- Identificar condiciones físicas, sociales, económicas y culturales de la comunidad para solucionar los problemas
- Reunir información[27]
- Identificar la información necesaria para nuestro trabajo en la comunidad
- Analizar la información conjuntamente.
- Identificar la manera de trabajar mediante el establecimiento de proyectos sociales.

3.3 Principios y normas legales

Se debe establecer la relación de la normativa legal pertinente, o que marca las líneas de acción del plan estratégico institucional, asociado al ámbito de la planificación. Para la planificación en el campo de la educación, de la salud, u otras, las normas no serán las mismas. Inclusive si la planificación se realiza en otros países lógicamente que la

[27] Se aconseja utilizar la herramienta del Sondeo Rural Participativo.

normativa responderá a esa nación. En este caso, dada la naturaleza del contexto se articulan leyes como:

- La Constitución - 2008
- Código Orgánico Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)
- Plan Nacional de Desarrollo (Toda una Vida).
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (LOPCCS)
- Agendas Intersectoriales
- Políticas sectoriales
- Agendas Zonales
- Agendas para la Igualdad
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de El Oro
- Líneas de investigación- UTMACH

Tabla 8. Análisis del marco legal.

Cuerpo legal	Normas o disposiciones	Contenidos relativos al funcionamiento de la organización
Constitución - 2008 COOTAD PND LOPCCS	Art.	

Agendas Intersectoriales
Políticas sectoriales:
Agendas Zonales:
Agendas para la Igualdad
Líneas de investigación-UTMACH

En la primera columna constan los cuerpos legales relacionados con el plan. En la segunda columna se deberá ubicar el artículo del cuerpo legal del que se está tomando la referencia. En la tercera columna se deberá hacer una breve interpretación del artículo citado, asociando los contenidos a las formas como se intervendrá en la consecución del plan y de la forma de enfrentar los problemas y sus posibles soluciones.

3.4 Marco teórico

Es el fundamento de la planificación. Está integrado por un conjunto de conocimientos en el que se basa el planificador a fin de poyar el proceso que pretende ejecutar. Por tanto, toda planificación tiene la necesidad de contar con un sistema conceptual articulado a teorías que le den cobertura a la explicación de los elementos que resulten de la planificación, lo que se denomina marco teórico.

Aunque el marco conceptual difiere del marco teórico, este último tiene además de lo señalado, como propósito fortalecer los aspectos cognitivos o de dominio del tema de la planificación y de los temas que se articulan de manera directa e indirecta. De allí que el marco teórico no significa únicamente la construcción literaria o de redacción, sino que implica la cantidad de conocimientos y el nivel de dominio técnico – científico de la problemática que el investigador tenga a disposición para su uso en la disertación, reflexión y síntesis acorde a la dinámica de los

grupos o colectivos donde tiene lugar el hecho. (Valdiviezo, La Investigación Desmitificadora, 2018).

Este es un componente fundamental al que el planificador debe llegar con total claridad, toda vez que dependiendo del paradigma, enfoque y/o teorías, se adoptaran posturas epistemológicas en su construcción, ya que es precisamente a partir de la teoría y del conocimiento previo y del resultante entre teoría y práctica que se llega a la comprensión de un hecho de la realidad observable que se investiga. Es decir que no puede existir una investigación pura sin que previamente se haya generado una revisión de las teorías que brinden un mayor espectro a la observación, para que en estas condiciones sirva para la explicación de la serie de elementos concurrentes en el campo de intervención.

El insertar el marco teórico a la estructura del plan pretende abordar conceptos básicos relacionados con la planificación, concretamente con ámbitos de la teoría que fundamentan y evidencian la planificación prospectiva y los temas conexos. Al igual que la normativa legal, los conceptos serán inherentes a la naturaleza del plan y de los campos u objetos donde interviene la institución, organización, empresa o comunidad. Para este caso se precisan conceptos o terminologías que contribuyan a generar una visión holística del proceso de planificación.

3.4.1 Terminología

La delimitación en términos de cantidad, quedan en la discreción del equipo planificador, aunque es necesario definir temas como:

- Planificación estratégica

- Desarrollo local – territorial
- Estrategias de desarrollo
- Participación ciudadana
- Organización social comunitaria
- Participación comunitaria
- Problemas sociales
- Tendencias del desarrollo
- Características poblacionales
- Calidad de vida

3.5 Descripción y diagnóstico institucional

3.5.1 Descripción de la institución

Son los datos informativos necesarios para situar al contexto donde se está ejecutando la planificación.

Tabla 9. Información básica del objeto de la planificación.

Nombre de la comuna
Fecha de creación
Población actual.
Limites
Extensión
Clima y temperatura
Ubicación geográfica

La información de la primera columna estará condicionada por la naturaleza del objeto de la planificación; claro está que, si se trata de una

institución, la información hará referencia exclusivamente a su objeto y si se trata de una organización social será de acuerdo a sus condiciones. La información consignada en la segunda columna será el complemento de los datos que requiere la primera columna.

3.5.1.1 Descripción histórica de la comunidad

Se deberán compilar y/o reseñar los datos que demuestren el proceso de desarrollo histórico de la comunidad, institución, organización u empresa. A menudo se encuentra en el ejercicio de la planeación con situaciones donde no existen elementos que describan la historia, en este caso se deben poner en juego las habilidades de los equipos técnicos para elaborar sostenidamente la información que guarde pertinencia con la realidad en la que se está interviniendo.

El prisma es "lo que no hay no existe y lo que no existe, hay que crearlo". Pues si no existe habrá que planear alguna estrategia que puede estar basada en entrevistas a las personas más adultas que tengan conocimiento sobre algunos acontecimientos importantes, o la revisión de documentos que muestren algunos indicios a partir de lo que se construirá la reseña histórica.

3.5.1.2 Línea histórica de la descripción de la institución

En base a los datos históricos ya construidos o reconstruidos se deben señalar los aspectos más significativos los que tienen que ubicarse en la línea histórica o del tiempo, en esta se desatacan los acontecimientos, producciones temáticas o artísticas, actores sociales que han protagonizado acciones positivas y fechas, en una secuencia o

cronología con la finalidad de determinar un orden temporal de los acontecimientos. Entre los hechos a anotarse son los siguientes: fechas de fundación, consecución de la vida jurídica, de alcance de alguna obra significativa, celebración patronal, conmemoración cívica, entre otras.

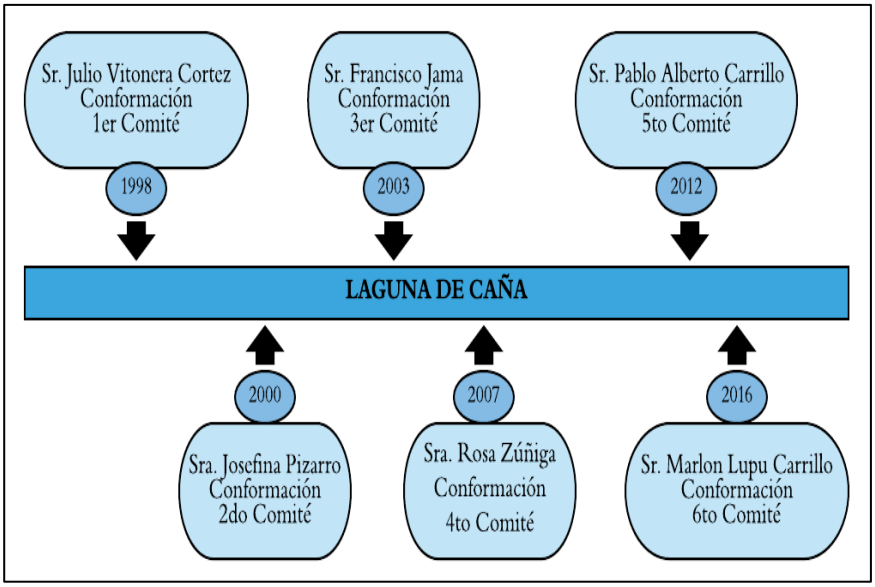


Figura 5. Línea histórica de la descripción de la institución.

Fuente: Plan Estratégico Institucional de Desarrollo de la comuna Laguna de Caña

3.5.1.3 La Cultural

Se realiza un abordaje de los elementos culturales con los que se identifican los habitantes o integrantes de la organización, empresa, institución o comunidad, con sus tradiciones, costumbre, hábitos, acciones y usos sociales que se construyen, de-construyen y reconstruyen; se analiza la situación de las procedencias étnico – raciales producto de la movilidad humana en un contexto de interculturalidad y plurinacionalidad, orientado a superar las actitudes

que provocan dispersiones, entendiendo que se debe reconocer el carácter individual y/o singular para construir la unidad entre la diversidad.

En cualquiera de los contextos donde se asienta la planificación, la riqueza cultural con certeza está asociada a las prácticas de la cotidianidad de sus habitantes, esta se expresa a través de las formas de interacción, leyendas y tradiciones, las formas de alimentación, vestido, celebración, el sincretismo religioso, que en virtud de la madures histórica de los colectivos, se les asigna el carácter de patrimonial visualizado desde lo tangible y lo intangible.

3.5.1.4 Facultades, competencias, atribuciones y roles

Deberán tomarse de algún instrumento normativo, dígase: Ley, reglamento, estatuto que identifique de manera precisa las competencias, facultades, atribuciones y roles de los integrantes y/o comunidad, organización, institución o empresa, en los niveles de organización, las que tienen que describirse en la columna dos del siguiente cuadro.

Tabla 10. Competencias, facultades, atribuciones y roles.

Competencias institucionales	
Facultades Institucionales Atribuciones Roles	
Nivel	Facultades
Asamblea Presidente Vicepresidente Secretario Tesorero Vocales	

3.5.2 Diagnóstico Institucional

3.5.2.1 Planificación

Se explica si existen o no de instrumentos de la planificación, es decir, si ya se ha trabajado en un plan de desarrollo con anterioridad, de no existir se enunciarán las causas de la ausencia y a su vez los efectos que genera la improvisación; además se mencionaran que mecanismos se han utilizado en la gestión para sustituir a la planificación o qué tipo de planificación se ha utilizado. De existir se describirán los procesos de formulación, las políticas públicas que han servido de fundamento, además de los sistemas de seguimiento y evaluación con la identificación de objetivos, indicadores y metas de mediano y largo plazo que garanticen la sostenibilidad para alcanzar el desarrollo.

3.5.2.2 Estructura organizacional

En este apartado se describe como está constituida la estructura de la comunidad, organización social, institución o empresa, de tal manera que permita entender el funcionamiento y articulación a las diferentes áreas en el sistema de gestión. Aquí se evidencia la concentración y/o la desconcentración de los procesos y como fluye la administración. Que tipos de canales de comunicación se implementan o se van a implementar para promover la interacción de calidad entre los públicos internos y externos. Es preciso elaborar un organizador gráfico u organigrama u orgánico estructural.

Ejemplo:

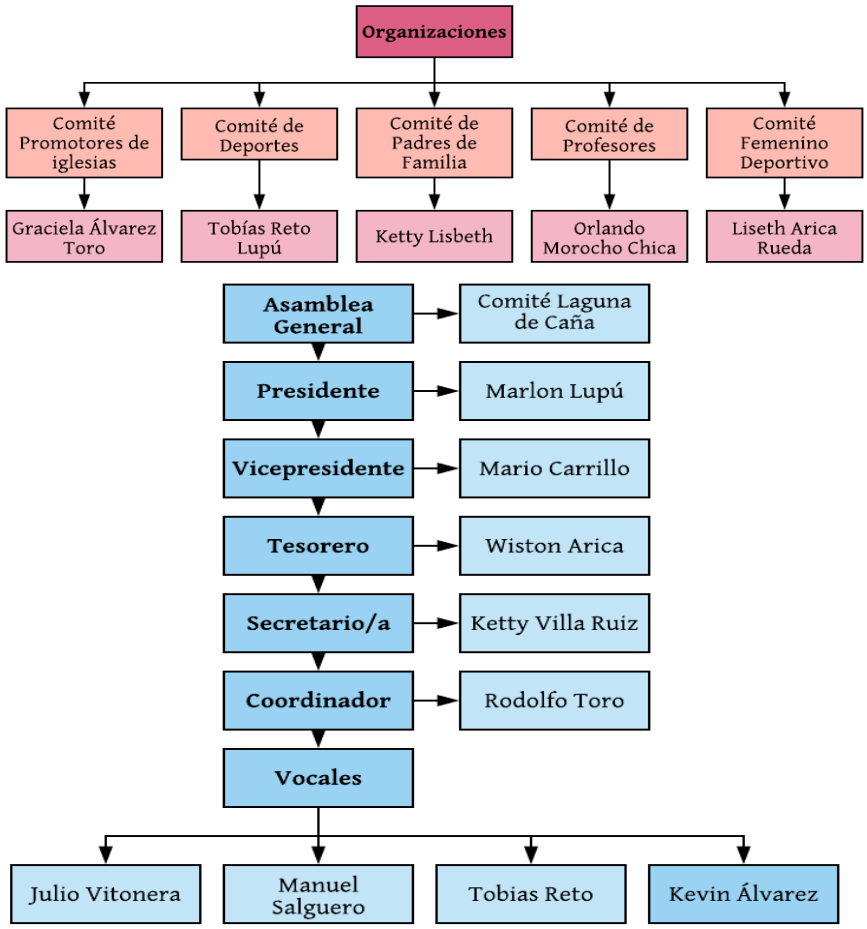


Figura 6. Estructura organizacional (organigrama institucional).

Fuente: Plan Estratégico Institucional de Desarrollo de la comuna Laguna de Caña

Cultura organizativa. El análisis de la cultura organizativa permite determinar cómo está el interior de la organización, la cuestión es mostrar cómo se gerencia al interno y se establecen las relaciones con el proceso y con quienes están en el proceso (empleados, colaboradores, clientes o participantes).

Una forma de llevar a cabo la identificación de esta variable, es a través de las áreas funcionales de la organización. Esta metodología es lo que

se conoce como análisis funcional. Las áreas a considerar, el número de variables a identificar y el contenido de estas variables dependen de cada empresa, organización social, institución o comunidad. Variables:

- Estructura organizativa
- Estructura de poder
- Estilo de dirección / Gerencial
- Sistemas de planificación y control
- Sistemas de información y decisión
- Cultura organizacional
- Tecnología disponible
- Liderazgo

En este mismo ámbito es necesario hacer un análisis de los proveedores y consumidores o demandantes de los servicios.

Proveedores. Realizar el listado y análisis de los proveedores de todo tipo de insumos: materiales de oficina, tecnologías, alimentos, asistencia técnica, transporte, comunicaciones y otros servicios.

Usuarios. Realizar el listado de las personas o instituciones con quienes se tienen relaciones de servicio o se va a entablar algún tipo de relación. Todas las organizaciones tienen más de un usuario, Veamos cómo hacerlo:

- Identificar a los usuarios corrientes
- Identificar a los usuarios de apoyo
- Identificar sus demandas
- Establecer lo que consideran valioso nuestros usuarios de nuestro servicio
- Establecer sus preferencias.

3.6 Análisis situacional

3.6.1 Análisis PASTE

Contempla en análisis de los factores externos positivos o negativos que afectan a la comunidad, organización, empresa o institución y que inciden en la concreción del plan, programa o proyecto. Estos factores son: Políticos, ambientales, sociales, tecnológicos, económicos.

Factores políticos. Se refiere a la capacidad o escasa capacidad de llegar a acuerdos, derivados de los conflictos políticos asociados con la oposición entre actores sociales integrantes de los cuerpos colegiados. Por ejemplo, la confrontación u oposición entre concejales, consejeros u otros integrantes, que puedan obstaculizar o viabilizar la gestión de las acciones planificadas.

Una de las habilidades que el ser humano ha desarrollado es la capacidad de organizarse, adicionado a la capacidad para confrontar, problematizar, deliberar y arribar a consensos. Con frecuencia la toma de decisiones surge como producto de una serie de reflexiones o acuerdo entre los

actores u entre las organizaciones. Lo que es muy natural que suceda, ya que el ser humano desde siempre ha hecho del poder, un elemento que forma parte de su cotidianidad, ya que este se expresa en todas las relaciones sociales, políticas, económicas o como enunciado de una realidad cultural que hace que los unos estén confrontando con los otros para de manera individual o colectiva sacar ventaja de la posición que se ocupe en el entramado social.

En uso de su autonomía o bajo la influencia de terceros, las personas siempre están buscando estrategias que les permita mostrarse como gestores; lo visualización de estos factores son las formas de tomar y controlar el poder. De ese poder que está asociado a la política que en términos conceptuales significa que "la política es el arte de controlar el poder para servir o servirse".

Con base en lo anterior, es este apartado se tiene que incluir un análisis de la situación política con sus actores e instituciones y las formas cómo estos se organizan para interactuar en la conquista del poder y como estas facilitan o frenan la gestión del desarrollo proyectado en la planificación.

Factores ambientales. Describe los hechos que siendo externos afectan la ejecución del pan, programa o proyectos. Pueden estar relacionados con la contaminación en sus diversos tipos.

En la situación ecológica, las relaciones del ser humano con el ambiente mediático es una variante que en las últimas décadas ha tomado mayor fuerza, toda vez que producto de las mismas actitudes y acciones desmedidas del ser humano frente a lo que constituye su entorno le han

impedido guardar una relación amigable y de coexistencia con la naturaleza, situación que deberá analizarse a la luz de las variables que puedan incidir en los cambios ambientales del contexto territorial donde se desarrolla la planificación con sujeción a los procesos de producción e intercambio de bienes y/o servicios. Ejemplo de variables que pueden ser utilizadas para el análisis:

- Protección del medio ambiente
- Imagen pública respecto a responsabilidades medioambientales
- Seguridad ambiental del producto y / o servicios
- Agentes de contaminantes visual, auditiva, agua, aire
- Acciones de remediación ambiental
- Formas de reciclaje
- Instituciones u organizaciones involucradas
- Utilización de recursos del medio

Factores sociales. Sociológicamente se describen diversos problemas que están presentes en el contexto interno de las comunidades, empresas, instituciones u organizaciones. La presencia de expendedores y /o consumidores de sustancias estupefacientes de origen exógeno, resulta un problema para una determinada comunidad; así como: la inseguridad, por la presencia de delincuencia que desde los sectores adyacentes.

También es necesario describir la situación de la cobertura de salud, educación, vivienda, que desde las instituciones u organismos externos pueden presentarse para mejorar las condiciones de vida, la infraestructura y el entorno en el contexto interno.

En la situación social se describe la situación del entorno social donde se asienta la población, considerando las condiciones de pobreza, exclusión, igualdad, equidad, así como los grupos de atención prioritaria, por edad, genero, niños, adolescentes, adultos mayores, mujeres embarazadas, entre otras. Se debe describir que tipo de programas y/o proyectos se están ejecutando para mejorar las condiciones de vida de la población o colectivo.

El abordaje de los factores sociales es de amplio espectro toda vez que involucra todas aquellas aristas en las que se mueve el ser humano, de tal manera que es importante analizarlo apoyado por datos estadísticos que permitan reflejar de manera precisa que elementos están interviniendo y como estos están afectando o favoreciendo a la población. Se pueden utilizar las siguientes variables para el análisis:

- Cambios en el estilo de vida de una comunidad, por varios motivos (migración, traslados, etc)
- Esperanza de vida
- Tasa de natalidad / Tasa de mortalidad
- Tasa de crecimiento de la población (incluida la inmigración)
- Planificación familiar / Escolaridad de la madre

- Activismo del consumidor
- Desplazamientos de la población
- Conducta ética
- Roles de la mujer y del hombre
- Participación (formas)
- Problemas sociales (alcoholismo...)

Factores tecnológicos. Se refiere a la infraestructura instalada en el contexto interno, pero que su dependencia sigue anclada a la administración externa. Por ejemplo, de los servidores de internet, televisión, entre otros, que su calidad y cobertura dependerá de las acciones de las empresas que generalmente están asentadas en los centros urbanos de mayor densidad poblacional.

Factores económicos. En el caso de la planificación para instituciones, como GAD parroquiales, cantonales, comunidades, etc., el flujo de sus recursos económicos con los que se financiara el gasto corriente y las inversiones en infraestructura, estarán adscritos a las partidas presupuestarias de las instancias superiores, en este caso, de la asignación del presupuesto general del estado, de tal manera, que en este apartado es indispensable, hacer un análisis de los factores económicos externos que influyen en el medio interno.

La situación económica es definida como el estado en el que se encuentra el intercambio de bienes y servicios basado en el manejo

monetario orientado a concebir determinadas condiciones que aporten a dinamizar los niveles de vida de la población, teniendo en cuenta las potencialidades territoriales en las que se asientan determinadas comunidades, donde además se muestra la relación con las prácticas culturales, ya que en términos de Maraña (2010) “existe una relación entre economía y cultura, así como en los aportes que el sector cultural puede generar en los aumentos de ingresos y generación de empleos en un país” (pág. 23).

Al analizar la situación económica de un determinado contexto, es necesario considerar los elementos que pueden o estén incidiendo de manera significativa especialmente en los grupos etáreos o de atención prioritaria como las personas con discapacidades, los niños, niñas y las personas con enfermedades catastróficas, dando especial énfasis a los niños y a los adultos mayores, puesto que “estudiar la situación económica de la población en la tercera edad corresponde, por una parte, a un interés demográfico, por ser un grupo poblacional que crece numéricamente día a día y su proporción en la población total también se incrementa” (Pedrero, 1999, pág. 77).

Para el caso del plan estratégico institucional se deberán describe las características económicas del entorno y las posibilidades de financiamiento de las acciones que permitirán la concreción de los objetivos estratégicos. Se analiza para conocer el sistema económico donde se desenvuelve la organización. Los principales indicadores económicos serán las variables claves de este factor. Ejemplo de variables que pueden ser utilizadas para el análisis:

- Tipos de interés
- Déficit
- PIB
- Tasas de empleo pleno, desempleo y subempleo
- Tasas de inflación
- Costo de la vida / canasta básica
- Salario mínimo / Ingreso de las familias
- Incidencia de la pobreza.

3.6.2 Análisis AMOFITH

Este es un análisis que contempla la descripción de los factores internos que afectan positiva o negativamente a la institución, organización, comunidad o institución. Se trata los factores: administrativos, marketing y promoción, operaciones y logísticas e infraestructura, finanzas y contabilidad, sistema de información y comunicación; tecnologías, investigación y desarrollo; talento humano.

Factores administrativos. ¿Cómo se administra la comunidad, empresa, institución u organización? ¿Cómo está constituida? Por ejemplo, si se trata de una comunidad. La instancia superior en la comunidad, es la asamblea comunitaria, que es el espacio donde se discuten los temas de mayor relevancia que pueden estar afectando al desarrollo y le generación de las condiciones para que los habitantes

mejoren sus entornos y consecuentemente sus estilos de vida. Estas asambleas generales tienen una periodicidad semestral, pudiendo en cualquier momento convocar a asambleas extraordinarias, atendiendo las demandas de la comunidad; sin embargo, el estatuto dispone que su convocatoria se de en lo estrictamente necesario, especialmente cuando se trate de renoval los directorios o cuando se trate de reformar la normativa que rige las acciones administrativas de la comuna.

Factor: Marketing y promoción. Se describen los mecanismos de promoción de las actividades desarrolladas al interior de la comunidad, empresa, institución u organización, que específicamente están dados por la gestión de los integrantes de la directiva, que con frecuencia encuentran espacios en los medios de comunicación tradicional, con base en las entrevistas en las radios y canales de televisión; además los medios digitales, fundamentalmente, a través de las redes sociales.

Factor: Infraestructura (Operaciones y logística e infraestructura). Describir las condiciones de la infraestructura, lo que hace posible la prestación de los servicios básicos elementales.

Factor. Finanza y contabilidad. - Describe las fuentes de financiamiento de las actividades de gestión, mantenimiento y/o construcción de infraestructuras. (Mejoramiento de la iglesia, cancha deportiva, mingas, etc,) (Aportes, bingos, rifas, etc,)

Factor: Información y comunicación. - describir los sistemas de comunicación que se utilizan para dinamizar la integración de los habitantes en procesos de gestión interna. (Oficios, redes sociales, puerta a puerta, etc)

Factor: Tecnología. - describir el uso, acceso y disponibilidad de recursos tecnológicos. (Telefonía fija o móvil, disponibilidad de ordenadores, televisión-TV-Cable, info-cetro, etc).

En el ámbito de las tecnologías de la información y comunicaciones, la cuestión es demostrar que existen las condiciones para la conectividad basada en el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones que permitan dar valor agregado a los procesos de gestión y producción que se desprenden de cada estrategia de desarrollo diseñada en el plan.

La situación tecnológica, lleva a analizar el proceso de desarrollo del colectivo, basada en las tecnologías desde el punto de vista de sus actores. Es decir, como se han ido incorporando las tecnologías de la información y las comunicaciones a la cotidianidad de los individuos y como estas han contribuido a la interconexión mediata e inmediata con otros entornos ya sea a través del consumo de información o favoreciendo la interacción con los miembros del entorno familiar o comunitario situados en otros contextos.

Este factor es importante para promover la innovación a través de nuevos productos y/o servicios. Ejemplo de variables que pueden ser utilizadas para el análisis:

- Nuevos productos y servicios
- Análisis de buenas prácticas
- Legislación sobre patentes

- Medida y crecimiento de la productividad
- Tecnología informática
- Estrategias de los competidores

Factor: Investigación y Desarrollo. - Que investigaciones se han ejecutado en la comunidad, empresa u organización. El proceso de investigación de mayor sostenibilidad técnica que se ha ejecutado. Si se ha formulado algún Plan Estratégico Institucional (PEI), si se han diseñado proyectos, se ha realizado descubrimientos importantes como producto de la investigación.

A su vez, se trata de dar cuenta de plantear la necesidad de generar procesos de investigación con mayor rigurosidad técnica – académica. Por ejemplo, en temas como el de la contaminación ambiental, escasamente intervenido, a pesar de las serias dificultades que deriva en la salud especialmente de los grupos de atención prioritaria.

Factor: talento humano. Se debe hacer una descripción de capital humano referido al talento con el que cuenta la empresa, institución, comunidad u organización, con el que será posible la concreción de las acciones planificadas.

Del talento humano. Describir las características del talento humano en términos de perfiles y cantidad estimando su suficiencia para cumplir con los elementos y/o componentes del plan. La clasificación por áreas, habilidades formativas, las políticas de selección y permanencia, el nivel de compromiso y/o empoderamiento. En el caso de las comunidades

describir de manera cuantitativa y cualitativa las características de los habitantes, si entre estos existen, profesionales, agricultores, ganaderos, amas de casa, enfermeras, etc., con habilidades o capacidades para contribuir desde el cumplimiento de algunos roles a la consecución del plan. Variables que pueden considerarse para el análisis:

- Sistema de incentivos
- Desempeño / Motivación
- Liderazgo
- Clima social (conflictividad, ausentismo)
- Nivel de formación
- Destrezas
- Habilidades
- Competencias de desempeño
- Nivel de participación
- Edad / estratificación

Ejemplo: El comité Pro- mejoras de la comunidad "Miraflores" está conformada por presidenta, vicepresidente, tesorera y secretaria, cada uno del comité establece, auto gestiona y propone alternativas para el fortalecimiento para la recaudación de fondos para poder satisfacer las necesidades de los habitantes de la comunidad, en llevar a cabo

actividades con igualdad, transparencia y sin conflictividad, donde se realice rendiciones de cuentas a la comunidad con la finalidad de fomentar el bien común con todas las personas sin alguna exclusión social, reforzar la participación ciudadana y el liderazgo con el propósito de reducir las dificultades que se presenten centro de la comuna y así poder desarrollar articulaciones técnicas y estrategias para la correcta evolución de la agricultura.

Está población tiene un alto porcentaje que solo han cumplido un nivel escolaridad primaria, sin embargo hay un 30% de personas que si tienen una formación secundaria, de las cuales el 5% ha logrado acceder a un estudio de formación universitaria en donde encontramos ingenieros, psicólogos y licenciados en ciencias de la educación lo que garantiza la sostenibilidad del proyecto en la medida lo que esto se convertirá en el pilar fundamental que fortalezca la gestión, además se facilita con esta visión profesional articular todas las actividades de acuerdo a la misión y visión de la comuna sin antes destacar la presencia de las mujeres que cumplen un rol preponderante, sin embargo en la comuna contribuye la economía familiar puesto que también desempeñan labores de producción agrícola la que caracteriza al sector, los hombres en su cotidianidad son los que llevan la principal sustento familiar pero su actividad está ligada a las actividades de bananeras y cacaoteras.

3.6.3 Análisis de contexto

Interpretación del contexto donde está situada la organización, institución, la empresa o la comunidad. Es básico identificar qué factores limitan el desarrollo y que factores se consideran potenciadores

del desarrollo; Pueden ser talento humano, infraestructura, recursos naturales, etc. Ejemplo - limites: escasa capacidad de organización. Potencialidades: disponibilidad de personería jurídica. La descripción debe ser muy concreta, ubicando de manera clara los nudos críticos y los puntos fuertes, de tal manera que sirvan de orientadores para la desarticulación mediante la matriz FODA.

Tabla 11. Factores limitantes vs potencialidades para el desarrollo.

Factores limitan el desarrollo	**Factores potenciadores del desarrollo**

3.6.4 Análisis sectorial y diagnóstico territorial

Se deberá realizar un análisis a profundidad de los problemas que afectan a la comunidad, organización o institución. Aquí es necesario identificar las principales variables que permiten identificar las condiciones de los problemas relativos a las particularidades del territorio.

Resulta pertinente agruparlos en bloques, ya que de aquí se desprenderán los objetivos estratégicos y más adelante se convertirán en los componentes. Ejemplo: infraestructura deficiente para la prestación de servicios básicos en cobertura y calidad. De aquí se desprenderán las alternativas de cómo solucionar este problema. Pero además a partir de este problema se diseñará el objetivo estratégico. Ha este problema también se lo categoriza como componente, cuya propiedad es aglutinar a una serie de problemas desglosados de esta misma especie, por ejemplo: salud; este ya es un componente que mirado

retrospectivamente se desprende una serie de problemas, y mirado hacia adelante, engendra una variedad de alternativa que bien pueden organizarse en programas y a partir de estos, en proyectos.

En lo referente a las alternativas de solución, se tienen que emitir ideas concretas que induzcan a la acción de cómo solucionar los problemas. Estas son actividades que deben surgir de la participación colectiva de los involucrados; en el caso de los problemas, los actores involucrados son los que conocen con mayor profundidad la realidad de su entorno.

Generalmente sucede que los involucrados directos tienen una idea ambigua del problema, esto no significa que la disfuncionalidad esté ausente, lo que sucede es que tienen dificultades para ubicarlos en el contexto exacto, es precisamente en ese momento cuando se valida la participación de los técnicos de la planificación, quienes clarifican las opiniones sobre las manifestaciones de los participantes y le dan forma tanto al problema como a la alternativa. Así mismo se tienen que establecer los responsables de la ejecución de las alternativas de solución.

Tabla 12. Análisis de problemas y alternativas de solución.

Problemas prioritarios	Alternativas de solución	Responsables

3.6.5 Mapa de actores y actoras

Es necesario identificar a los actores claves que contribuirán de manera directa a la concreción de las estrategias de desarrollo diseñadas en el

plan. Pueden ser instituciones o personas del contexto interno o externo pero relacionado directamente con la naturaleza de la planificación.

El análisis de los involucrados permite comprender los intereses de los actores en relación con un problema identificado, sus percepciones, los recursos políticos, legales, humanos, financieros de que disponen para contribuir a resolver dicha problemática. Así mismo se identifica la capacidad y las formas de reacción ante las estrategias articuladas a la solución del problema y a los conflictos existentes o potenciales que pueden aparecer.

Los involucrados constituyen una fuente de información para evaluar el plan, programas y proyectos durante su ejecución, por lo tanto, es importante definir quiénes son, a que institución pertenecen y cuáles son las funciones que desempeñan los actores en la ejecución de las acciones o estrategias planificadas. Además, se debe situar el nivel de interés que muestran sobre las temáticas y que harían para contribuir a las soluciones.

Tabla 13. Identificación de involucrados.

Nombre Institución	**Líderes Importantes**	**Función**	**Preocupación, Interés** Alto, Medio, Bajo	**Táctica, Reacción**	**Implicaciones en el PEI**

Ejemplo:

Tabla 14. Identificación de involucrados externos.

Nombre Institución	**Líderes Importantes**	**Función**	**Preocupación, Interés** Alto, Medio, Bajo	**Implicaciones en el PEI**
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP)	Romel Chiriboga Morocho	Director Provincial	Alto	Facilitar los procesos para la gestión y consecución de los proyectos contemplados en el PEI
Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	José Ordoñez	Coordinador Zonal 7	Alto	Apertura de capacitadores para la ejecución de programas sociales.
GAD de Santa Rosa	Ing. Larry Vite Ceballos	Alcalde	Alto	Facilitar el asesoramiento y financiamiento a los proyectos contemplados en el PEI.
Ministerio de Educación	Kleyner José Toledo Aguilar	Director	Alto	Facilitar el acceso a programas educativos e incentivar los niveles de proyectos contemplados en el PEI.
Ministerio de Salud	Juan Carlos Ramón	Coordinador Zonal	Alto	Brigadas médicas para una buena calidad de vida para la comunidad.
Ban- Ecuador	Enrique Baquerizo	Gerente	Alto	Facilitar los procesos de financiamientos para los proyectos contemplados al PEI.
Policia nacional	Jorge Cevallos Bastidas	Coronel	Alto	Ejecutar rondas de vigilancias para la seguridad de los moradores.
Prefectura de El Oro	Ing. Clemente Bravo	Prefecto	Alto	Construcción de obras de infraestructura
Ministerio de Cultura y Patrimonio	Min. Juan Fernando Velazco	Delegado provincial	Alto	Impulso de programas de rescate de las prácticas culturales

				ancestrales y las tradiciones locales.
MAE. Ministerio del Ambiente	Min. Raúl Clemente Ledesma Huerta	Delegado provincial	Alto	Reducir la vulnerabilidad ambiental, económica y social frente al cambio climático
MIDUVI. Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	Min. German Xavier Torres	Delegado provincial	Alto	Garantizar el acceso al hábitat seguro y saludable a la población popular
MAGAP-Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca	Min. Javier Lazo	Delegado provincial	Alto	Capacitaciones a los pequeños agricultores y emprendedores
Secretaria del Deporte	Min. Andrea Sotomayor	Delegado provincial	Alto	Establecer estrategias de desarrollo en rectoría del deporte y la actividad física

3.6.6 Análisis FODA

Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas - FODA, también conocido como DAFO, FADO. Es una herramienta de la planificación que facilita el estudio a profundidad de la situación de una organización, empresa, institución, comunidad, proyecto e inclusive de un plan de vida personal. Aquí se identifican los factores etiológicos que afectan la dinámica del entorno y a su vez establece las actividades que permitirán coadyuvar hacia el desarrollo. Describe las características del medio interno y del medio externo en una matriz cruzada.

El análisis FODA se constituye en el núcleo básico, esencial a partir de donde se establecerán los problemas y las alternativas de solución, de allí que se recomienda una gran sutileza técnica para su correcta y objetiva construcción, lo que implica que los promotores técnicos

deberán acumular una gran agudeza, conocimiento del entorno, manejo teórico, metodológico, procedimental y actitudinal, con una visión holística, capacidad de gestión, trabajo en equipo, interdisciplinaria y de liderazgo para orientar de manera asertiva y didáctica los criterios que son recogidos a través de las técnicas de participación ciudadana, comunitaria o promoción social. En síntesis, la matriz FODA "es una herramienta que puede considerarse sencilla y que permite obtener una perspectiva general de la situación estratégica de una organización determinada" (Ponce, 2007, pág. 114).

3.6.6.1 Evaluación del medio externo

De acuerdo al enfoque de sistemas, toda organización mantiene relaciones permanentes y continuas con su entorno. Se entiende por entorno al conjunto de situaciones políticas, económicas, sociales, culturales, entre otras que inciden sobre la organización positiva o negativamente. Son todas las influencias externas que afectan a la organización. Para hacer el análisis del medio externo hay que contemplar los siguientes aspectos:

- Identificar las situaciones
- Describir cómo se comportan tales situaciones en la actualidad
- Anticipar cuál será la tendencia futura de aquellas situaciones
- Deducir de ellas sus posibles consecuencias, a fin de establecer si representan oportunidades o amenazas para la organización.

Oportunidades: Son factores externos que pueden afectar de forma positiva al desempeño de la organización, siempre y cuando sean aprovechados de forma oportuna. Son posibilidades de alianzas, espacios de acción o intervención, mercados desaprovechados, demanda insatisfecha, coyunturas especiales que deben ser explotadas y aprovechadas con énfasis en el crecimiento.

Amenazas: Son factores externos que afectan negativos que pueden dificultar el buen desempeño de la organización. Deben ser enfrentadas y en lo posible contrarrestadas. Son los peligros, crisis, situaciones negativas, competencia conflictiva, falta de respaldo, exclusión.

3.6.6.2 Evaluación del medio interno

Constituye una auditoria operacional en la que se somete a evaluación la estructura y todo el funcionamiento interno de la organización. Se determina cual es la eficiencia y la eficacia de cada unidad, departamento o sección de la organización. El análisis debe tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Determinar si funciona eficazmente la estructura de la organización
- Analizar la capacidad de acción de cada unidad funcional
- Determinar la contribución al funcionamiento de toda la organización.

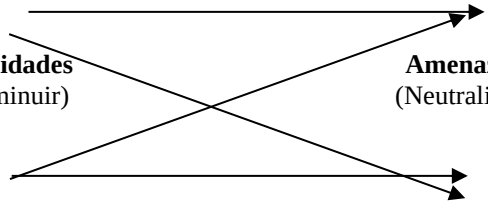
- Deducir el comportamiento de la organización y de sus diversas unidades sus consecuencias, a fin de establecer si representan fortalezas o debilidades de la organización.

Fortaleza: Son factores internos que apoyan y contribuyen de forma positiva a la gestión de la organización. Deben ser impulsadas. Son los logros, experiencias, aciertos, recursos disponibles (humanos, materiales, económicos, naturales), valores, actitudes, influencia, imagen, capacidad.

Debilidades: Son factores internos negativos que limitan y obstaculizan la gestión de la organización. Deben ser eliminadas o corregidas. Son errores, obstáculos, carencias, actitudes negativas, conflictos, incomunicación, división, descoordinación, pérdida de valores.

Tabla 15. Análisis FODA.

Fortalezas (Incrementar)	**Oportunidades** (Aprovechar)
Debilidades (Disminuir)	**Amenazas** (Neutralizar)



Ejemplo:

Tabla 16. Análisis: FODA.

Fortalezas (Incrementar)	**Oportunidades (Aprovechar)**
F1: Acceso a telecomunicaciones. **F2:** Tierras fértiles (agricultura)	**O1:** Mercados externos con demanda de productos agrícolas de la zona.

F3: Vida jurídica (comuna) **F4:** Potencialidad agrícola (ciclo corto) **F5:** Presencia de Flora y Fauna **F6:** Emprendimiento Local **F7:** Personas con formación académica. **F8:** Escasa presencia de personas con discapacidades **F9:** Condiciones adecuadas para el cultivo de plantas ornamentales y medicinales. **F10:** Condiciones pertinentes para la cría de aves y porcinos. **F11:** Calidad de suelos para la incrementación de huertos comunitarios. **F12:** Características socioculturales para el incentivo al emprendimiento gastronómico. **F13:** Disponibilidad de espacios físicos para la construcción de centros recreativos o parques. **F14** Predisposición de los moradores para el desarrollo local.	**O2**: Programas del MAGAP de incentivos para pequeños y medianos productores agrícola. **O3**: Líneas de créditos para los pequeños y mediados productores agrícolas (BAN- ECUADOR) **O4:** MIES: Programas de atención infantil. **O5:** Gobernación Provincial: Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la comunidad, contenidos en Los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales. **O6:** Ministerio de Salud y CONAGOPARE: Implementación de programas de capacitación sobre los planes, programas y proyectos del modelo de atención primaria de salud y sus políticas de prevención y atención. **O7:** La Policía Nacional proyectos orientados al resguardo de la inseguridad ciudadana. **O8:** Ministerio de Educación: Programas de fortalecimiento de la cobertura con calidad para el sector educativo rural. **O9:** Estudiantes de la UTMACH: Asesoría y elaboración de proyectos de desarrollo. **O10:** Apoyo del ministerio de la cultura para la ejecución de proyectos culturales. **O11:** Ministerio del Medio Ambiente: Proyectos de protección ambiental.
Debilidades (Disminuir)	**Amenazas (Neutralizar)**
D1: Ausencia de movilidad comunitaria. **D2:** Fragilidad de la infraestructura de las viviendas ante un terremoto. **D3:** Presencia de personas con enfermedades catastróficas. **D4:** Escasos servicios básicos	**A1**: Venta externas de sustancias psicotrópicas **A2:** Escasa ayuda de las autoridades competentes en los servicios básicos **A3**: Desborde en etapas invernales de los ríos adyacentes a la comuna

D5: Poca participación administrativa por desorganización de la dirigencia. **D6:** Déficit en rendición de cuentas internas. **D7:** Escasa participación comunitaria **D8:** Inexistencia de clubes, asociaciones y movimientos. **D9:** Inexistencia de un centro de salud pública. **D10:** Inexistencia de UPC **D11:** Sueldos menores al mínimo vital. **D12:** Inexistencia de farmacias comunitarias **D13:** Inexistencia de programas sociales para niños, jóvenes y adultos. **D14:** Carencia de espacios recreativos y deportivos **D15:** Inexistencia de Biblioteca **D16:** Inexistencia de un Mini Market **D17:** Antagonismo entre directivas. **D18:** El no aprovechamiento de las energías renovables. **D19:** Inexistencia del servicio de alcantarillado **D 20**: Perdida de la identidad cultural **D21:** Contaminación ambiental **D22:** Inexistencia de médico de barrio	**A4**: Inseguridad ciudadana **A5:** Escasa gestión para el desarrollo de la comuna **A6:** Presencia de transporte de carga pesada.

3.6.6.3 Combinación FODA

Es la deducción de las diferentes operaciones o cursos de acción que se derivan de la combinación entre fortalezas y oportunidades, fortalezas y debilidades; debilidades y oportunidades, debilidades y amenazas. Estas operaciones configuran las estrategias o proyectos que posibilitarán el potenciamiento de la organización y su desarrollo ulterior. Resultados: todas las acciones posibles para reencauzar la organización.

La técnica de la matriz FODA

La construcción semántica gira alrededor de:

FO = (Crecimiento). Como con mis fortalezas aprovecho las oportunidades para crecer.

FA = (Confrontación, alternativas, lucha). Como con mis fortalezas enfrento las amenazas.

DO = (Preservación). Como aprovecho las oportunidades para minimizar mis debilidades

DA = (Cambio). Que cambios urgentes debo implementar para que las amenazas (mis opositores) no se aprovechen de mis debilidades.

Se destacan las habilidades de los técnicos de la planificación para pensar holísticamente, de tal manera que en los productos de la combinación se vean esgrimidas las alternativas y/o las estrategias para aportar a la solución de los problemas.

Metodológicamente una fortaleza puede combinarse con una, dos, tres o más oportunidades o debilidades, encarnando una posición y acción recíproca. Significa entonces que no solamente tienen que corresponderse una oportunidad con una debilidad o una fortaleza con una oportunidad, sino que se presentan varias relaciones que le dan un sentido más dinámico a la identificación de la problemática y consecuentemente, a la selección de los requerimientos para enfrentar dichos problemas.

De la forma como se inciden mutuamente para extraer la idea que da forma a la estrategia dependerá cuantas alternativas de solución se

integren en el plan. En la misma forma deberá actuarse con las oportunidades, debilidades y amenazas. El proceso sigue en todos los componentes de la matriz FODA.

Tabla 17. Análisis de la combinación FODA.

Evaluación del medio externo / Análisis del medio Interno	**Oportunidades** (Aprovechar)	**Amenazas** (Neutralizar)
Fortalezas (Incrementar)	FO = (Crecimiento) Como con mis fortalezas aprovecho las oportunidades.	FA (Confrontación, Alternativas, lucha). Como con mis fortalezas enfrento las amenazas.
Debilidades (Disminuir)	DO (Preservación) Como aprovecho las oportunidades para minimizar mis debilidades	DA (Cambio) Que cambios urgentes debo implementar para que las amenazas (mis opositores) no se aprovechen de mis debilidades.

Ejemplo:

Tabla 18. Análisis de la combinación FODA

Evaluación del medio externo / Análisis del medio Interno	**Oportunidades (Aprovechar)**	**Amenazas (Neutralizar)**
Fortalezas (Incrementar)	**FO** (Crecimiento)	**FA**

	Como con mis fortalezas aprovechar las oportunidades.	(Confrontación, Alternativas, lucha) Como con mis fortalezas enfrento las amenazas.
F1: Acceso a telecomunicaciones. **F2:** Tierras fértiles (agricultura) **F3:** Vida jurídica (comuna) **F4:** Potencialidad agrícola (ciclo corto) **F5:** Presencia de Flora y Fauna **F6:** Emprendimiento Local **F7:** Personas con formación académica. **F8:** Escasa presencia de personas con discapacidades **F9:** Condiciones adecuadas para el cultivo de plantas ornamentales y medicinales. **F10:** Condiciones pertinentes para la cría de aves y porcinos. **F11:** Calidad de suelos para la incrementación de huertos comunitarios. **F12:** Características socioculturales para el incentivo al emprendimiento gastronómico. **F13:** Disponibilidad de espacios físicos para la construcción de centros recreativos o parques. **F14** Predisposición de los moradores para el desarrollo local. **OPORTUNIDADES** **O1:** Mercados externos con demanda de productos agrícolas de la zona.	**F2- O2:** Capacitaciones para el fortalecimiento y aprovechamiento de las tierras fértiles de los pequeños y medianos productores. Proyecto acerca de la siembra tecnificada para el aumento de la producción agrícola y el aprovechamiento de las tierras mediante los programas de MAGAP. Programas del MAGAP al desarrollo y fortalecimiento de pequeños agricultores para garantizar la soberanía alimentaria. **F13-O5:** Gestionar para la ejecución de espacios recreativos para el mejoramiento físico y desarrollo local. Proyectos para la construcción de un jardín orgánico para fortalecer el turismo con la ayuda del GAD Provincial. **F12-O5:** Talleres de incentivo para el emprendimiento local junto con capacitaciones de guía y acompañamiento a los nuevos emprendedores gastronómicos. Proyecto de turismo gastronómico de promoción de los nuevos emprendimientos locales	**F6-A5:** Talleres a los moradores de la comuna sobre temas de emprendimiento local, para el aumento de la economía familiar y el desarrollo local. Programas de incentivo a los habitantes con relación a la ejecución de micro emprendimientos para aprovechar los diferentes recursos que posee el lugar. **F3-A5:** Desarrollar actividades de fortalecimiento y unión local para potencializar a la comuna**.** Implementar estrategias sociales de incentivo a los habitantes para el fortalecimiento local y poder desarrollar alternativas de aprovechamiento de los recursos propios de la comuna. **F3-A1:** Programa orientado a la erradicación de ventas de sustancias psicotrópicas con la ayuda de la Policía Nacional. **F7-A5:** Aprovechamiento de las habilidades

O2: Programas del MAGAP de incentivos para pequeños y medianos productores agrícola. **O3:** Líneas de créditos para los pequeños y mediados productores agrícolas (BAN-ECUADOR) **O4:** MIES: Programas de atención infantil. **O5:** Gobernación Provincial: Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la comunidad, contenidos en Los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales. **O6:** Ministerio de Salud y CONAGOPARE: Implementación de programas de capacitación sobre los planes, programas y proyectos del modelo de atención primaria de salud y sus políticas de prevención y atención. **O7:** La Policía Nacional proyectos orientados al resguardo de la inseguridad ciudadana. **O8:** Ministerio de Educación: Programas de fortalecimiento de la cobertura con calidad para el sector educativo rural. **O9:** Estudiantes de la UTMACH: Asesoría y elaboración de proyectos de desarrollo. **O10:** Apoyo del ministerio de la cultura	ejecutado por el GAD Provincial de El Oro. **F3-O5:** Proyecto de Turismo Rural con eventos recreativos para el incentivo de la economía del sector con ayuda logística del GAD Provincial de El Oro. Corredor turístico basado en un sistema de movilización alternativo de bicicletas. Gestionar actividades culturales recreativas para el aprovechamiento de las capacidades y talentos de niños, jóvenes y adultos de la comuna San Agustín. **F13O8:** Gestionar talleres de pedagogía en el sistema de fortalecimiento de aprendizaje a través de un centro de refuerzo escolar para niños, jóvenes adultos jóvenes, adultos mayores. **F14O8:** Talleres de sensibilización sobre ser padres bueno o buenos padres. **F14O10:** Creación de asociaciones de artesanos para el desarrollo cultural local.	educativas de las personas con estudio de tercer nivel para el desarrollo de la comunidad. **F4-A3:** Construcción de reservorios para el aprovechamiento de los canales de aguas lluvias.

para la ejecución de proyectos culturales. **O11:** Ministerio del Medio Ambiente: Proyectos de protección ambiental.		
Debilidades (Disminuir)	**DO** (Preservación) Como aprovecho las oportunidades para minimizar mis debilidades	**DA** (Cambio) Que cambios urgentes debo implementar para que las amenazas (mis opositores) no se aprovechen de mis debilidades.
DEBILIDADES **D1:** Ausencia de movilidad comunitaria. **D2:** Fragilidad de la infraestructura de las viviendas ante un terremoto. **D3:** Presencia de personas con enfermedades catastróficas. **D4:** Escasos servicios básicos **D5:** Poca participación administrativa por desorganización de la dirigencia. **D6:** Déficit en rendición de cuentas internas. **D7:** Escasa participación comunitaria **D8:** Inexistencia de clubes, asociaciones y movimientos. **D9:** Inexistencia de un centro de salud pública. **D10:** Inexistencia de UPC **D11:** Sueldos menores al mínimo vital. **D12:** Inexistencia de farmacias comunitarias **D13:** Inexistencia de programas sociales para niños, jóvenes y adultos.	**D12-O5:** Planificar y ejecutar la construcción de una farmacia comunitaria a través del Gobierno Provincial**.** **D3- O6:** Proceso de capacitaciones sobre temas de enfermedades catastróficas mediante la participación del Ministerio de Salud**.** Programa de prevención y atención de enfermedades más frecuentes de los habitantes a través del Ministerio de Salud y CONAGOPARE. **D15-O8:** Proyecto de incentivo de la lectura a niños, jóvenes y adultos de la comuna a través de actividades por parte del Ministerio de Educación. Plan estratégico para la cobertura de información bibliográfica, documental, literaria a los jóvenes estudiantes de la comuna rural San Agustín.	**D13 y A5:** Capacitaciones a los dirigentes de la comuna en temas de liderazgo, seguimiento parlamentario y gestión, para el mejoramiento del rol que desempeña, y de esta manera poder ejecutar los diferentes programas sociales en benéfico de los niños jóvenes y adultos. Proyecto de fortalecimiento de gestión de diferentes programas sociales al Gad cantonal para los habitantes de la comuna con la colaboración de los GADs cantonales y provinciales. **D7 y A5:** Implementar estrategias operacionales donde las autoridades y la comunidad puedan desarrollar actividades

D14: Carencia de espacios recreativos y deportivos **D15:** Inexistencia de Biblioteca **D16:** Inexistencia de un Mini Market **D17:** Antagonismo entre directivas. **D18:** El no aprovechamiento de las energías renovables. **D19:** Inexistencia del servicio de alcantarillado **D20**: Perdida de la identidad cultural **D21:** Contaminación ambiental **D22:** Inexistencia de médico de barrio **AMENAZAS** **A1:** Venta externas de sustancias psicotrópicas **A2:** Escasa ayuda de las autoridades competentes en los servicios básicos **A3:** Desborde en etapas invernales de los ríos adyacentes a la comuna **A4:** Inseguridad ciudadana **A5:** Escasa gestión para el desarrollo de la comuna **A6:** Presencia de transporte de carga pesada.	**D13-O4:** Gestionar la inclusión de la comuna San Agustín a los programas sociales de desarrollo integral del Gobierno Nacional con la ayuda del MIES. **D9-O6:** Implementación de un Subcentro de salud pública con los equipos técnicos y atención de primera instancia. **D10-O7:** Crear campañas para la seguridad ciudadana y desarrollar gestiones con la Policía Nacional al incremento de un UPC o carpas policiales que ayuden con la seguridad de la comunidad. **D17-O9** Sensibilización a las directivas al trabajo colectivo. **D18-0** Instalación de paneles solares para el aprovechamiento de energías renovables. **D19 05** Proyecto de dotación de servicios de alcantarillado. **D21 O9** Programas de sensibilización sobre desechos solidos **D22 A5:** Gestionar un médico de barrio para el mejoramiento y bienestar de los habitantes de la comuna.	en beneficio de la localidad. Programas de apertura de espacios para talleres de participación y organización social mediante actividades recreativas donde los ciudadanos puedan expresarse libremente. **D14 -A5:** Talleres de impulso y liderazgo hacia la gestión de espacios recreativos para la integración y desarrollo colectivo. **D10- A4:** Planes estratégicos para proveer la seguridad de los moradores del sector con la construcción un UPC en una zona estratégica. **D2-A3:** Capacitar a la comuna sobre medidas de prevención ante situaciones de catástrofes naturales. Programas para la prevención de alto riesgo para asegurar el bienestar de las personas con la ayuda del MIDUVI. **D4-A2:** Gestionar el mejoramiento de los servicios básicos por parte de las autoridades competentes.

Ejemplo.

Tabla 19. Matriz de evaluación de factores externos – MEFE.

Factores Externos claves	Peso	**Valor**	**Ponderación**
Oportunidades			
O1: Mercados externos con demanda de productos agrícolas de la zona.	0.08	4	0.32
O2: Programas del MAGAP de incentivos para pequeños y medianos productores agrícola.	0.07	4	0.28
O3: Líneas de créditos para los pequeños y mediados productores agrícolas (BAN-ECUADOR)	0.08	3	0.24
O4: MIES: Programas de atención infantil.	0.05	2	0.10
O5: Gobernación Provincial: Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la comunidad, contenidos en os planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.	0.05	3	0.15
O6: Ministerio de Salud, Implementación de programas de capacitación sobre los planes, programas y proyectos del modelo de atención primaria de salud y sus políticas de prevención y atención.	0.05	4	0.20
O7: La Policía Nacional proyectos orientados al resguardo de la inseguridad ciudadana.	0.05	4	0.20
O8: Ministerio de Educación: Programas de fortalecimiento de la cobertura con calidad para el sector educativo rural.	0.04	4	0.16
O9: Estudiantes de la UTMACH: Asesoría y elaboración de proyectos de desarrollo.	0.06	4	0.24
O10: Apoyo del ministerio de la cultura para la ejecución de proyectos culturales.	0.07	4	0.28
O11: Ministerio del Medio Ambiente: Proyectos de protección ambiental.	0.07	3	0.21
Subtotal	**0.72**		2.38
Amenazas			
A1: Venta externas de sustancias psicotrópicas	0.05	2	0.10
A2: Escasa ayuda de las autoridades competentes en los servicios básicos	0.05	3	0.15
A3: Desborde en etapas invernales de los ríos adyacentes a la comuna	0.05	2	0.10
A4: Inseguridad ciudadana	0.04	4	0.16
A5: Escasa gestión para el desarrollo de la comuna	0.04	4	0.16
A6: Presencia de transporte de carga pesada.	0.05	2	0.10
Subtotal	**0.28**		**0.77**

Total	1	**3.15**
Conclusión: El análisis MEFE permite determinar que la Comuna Rivereña "San Agustín está preparada para aprovechar las oportunidades que propicien el Desarrollo; siendo que el valor ponderado de las oportunidades es 2.38, que es mayor al valor de las amenazas que es de 0.77.		

Ejemplo.

Tabla 20. Matriz de análisis de evaluación de factores internos MEFI.

Factores internos claves	**Peso**	**Valor**	**Ponderación**
Fortalezas			
F1: Acceso a telecomunicaciones.	0.03	3	0.09
F2: Tierras fértiles (agricultura)	0.07	4	0.28
F3: Vida jurídica (comuna)	0.05	4	0.20
F4: Potencialidad agrícola (ciclo corto)	0.07	4	0.28
F5: Presencia de Flora y Fauna	0.07	4	0.28
F6: Emprendimiento Local	0.04	4	0.16
F7: Personas con formación académica.	0.03	2	0.06
F8: Escasa presencia de personas con discapacidades	0.02	2	0.04
F9: Suelo aptos para cultivar plantas ornamentales y medicinales.	0.05	4	0.20
F10: Condiciones pertinentes para la cría de aves y porcinos.	0.05	4	0.20
F11: Calidad de suelos para el cultivo de huertos comunitarios.	0.05	4	0.20
F12: Características socioculturales para el incentivo al emprendimiento gastronómico.	0.03	2	0.06
F13: Disponibilidad de espacios físicos para la construcción de centros recreativos o parques.	0.03	4	0.12
F14 Predisposición de los moradores para el desarrollo local.	0.02	4	0.08
Subtotal	**0.61**		**2.25**
Debilidades			
D1: Ausencia de movilidad comunitaria	0.02	3	0.06
D2: Fragilidad de las viviendas ante un terremoto.	0.04	2	0.08
D3: Presencia de personas con enfermedades catastróficas.	0.01	2	0.02
D4: Escasos servicios básicos	0.02	3	0.06
D5: Escaso apoyo a la organización de la dirigencia.	0.01	2	0.02
D6: Déficit en rendición de cuentas internas.	0.01	2	0.02
D7: Escasa participación comunitaria	0.02	2	0.04
D8: Inexistencia de clubes, asociaciones y movimientos.	0.01	2	0.02
D9: Inexistencia de un centro de salud pública.	0.02	2	0.04

D10: Inexistencia de UPC	0.02	2	0.04
D11: Sueldos menores al mínimo vital.	0.03	2	0.06
D12: Inexistencia de farmacias comunitarias	0.01	2	0.02
D13: Ausencia de programas para niños, jóvenes y adultos.	0.02	2	0.04
D14: Carencia de espacios recreativos y deportivos	0.01	2	0.02
D15: Inexistencia de Biblioteca	0.01	2	0.02
D16: Inexistencia de un Mini Market	0.02	2	0.04
D17: Antagonismo entre directivas.	0.02	2	0.04
D18: El no aprovechamiento de las energías renovables.	0.02	2	0.04
D19: Inexistencia del servicio de alcantarillado	0.02	2	0.04
D 20: Perdida de la identidad cultural	0.02	2	0.04
D21: Contaminación ambiental	0.02	2	0.04
D22: Inexistencia de médico de barrio	0.01	2	0.02
Subtotal	**0.39**		**0.82**
Total			**3.07**

Conclusión: El análisis MEFI permite determinar que la Comuna Rivereña "San Agustín presenta condiciones favorables en cuanto a los factores internos, donde el valor consolidado de las fortalezas es de 2.25, frente al valor de las debilidades que es de 0.82.

Sin embargo, frente a los factores externos estos presentan deficiencias, que serán necesario trabajarlas para superarlos y aprovechar las oportunidades externas presentas.

3.7 Elementos orientadores de la institución

3.7.1 Misión

Es el propósito fundamental o la razón de ser de la organización. La misión representa el faro que establece la dirección hacia el deber ser al que se conducirá la organización, empresa, institución o comunidad.

La misión es la razón de ser de la entidad, en el marco de las competencias y funciones establecidas en su ley de creación o la normativa que la reglamenta, considerando la población a la cual sirve y la manera particular como lo hace. En términos prácticos, refleja su gran objetivo general en el marco de las políticas y planes nacionales y territoriales. (CEPLAN-Perú, 2019)

Se debe redactar de forma clara y concreta, se sugiere que debe incluir un promedia de 50 palabras. Metodológicamente la definición de la misión debe contemplar los siguientes aspectos:

- Define que es la organización
- Específica cuál es su propósito fundamental
- Indica los medios para alcanzar sus propósitos
- Determina cuál es su contribución al entorno social en que se desenvuelve.

Sugerencias para un buen diseño de la misión.

- Debe ser fruto del consenso y participación de todos los miembros de la organización.
- Debe tomar en cuenta los resultados del diagnóstico estratégico.
- Debe considerar los valores institucionales definidos.
- Debe reflejar las expectativas de sus clientes / usuarios.
- Debe abrir puertas al futuro.
- Debe ser altamente motivante.
- Debe ser altamente diferenciada.

Preguntas que ayudan a definir la misión

- ¿A qué dedicamos y dedicaremos nuestras fuerzas?
- ¿Qué bienes y / o servicios ofreceremos y a quién?
- ¿Qué es lo que verdaderamente nos hará diferentes de los demás? ¿Es suficiente?
- ¿Hacia dónde dirigiremos nuestros pasos en el futuro?
- ¿Qué es lo que hace que esta misión sea verdaderamente motivadora? ¿Es suficiente?

Ejemplo 1: El quinto curso de la carrera de Sociología y Ciencias Políticas es un colectivo académico en proceso de formación profesional…. dedicados a la generación y producción de conocimientos……en base de la calidad del talento humano y desarrollo de las competencias de desempeño, pertinentes con las demandas de solución a los problemas de la sociedad contemporánea en el ámbito del mejoramiento de las condiciones individuales y colectivas.

*Ejemplo 2: L*a comuna "Miraflores" es una organización comunitaria dedicada a la gestión del desarrollo en el ámbito social, político, económico, productivo, cultural, basada en las potencialidades del territorio y la calidad humana de sus habitantes que buscan el estado de bienestar, en el marco de la integralidad, el empoderamiento, la participación y el ejercicio de los derechos activos y pasivos, que velan por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en sus diferentes dimensiones del contexto comunitario rural.

3.7.2 Visión

Es el conjunto de ideas que expresan lo que queremos que la institución sea en los próximos años. Es el punto de referencia, el faro que guiará a la institución desde el día de hoy hasta la fecha que se haya definido. Es ubicarse en un escenario de prosperidad, del bien colectivo e individual, es un sueño, una utopía, pero que se ve canalizada con las estrategias pensadas para darle orientación práctica a lo que se planifica.

Una visión puede ser construida alrededor de los intereses o aspiraciones individuales a través de un proyecto de vida; pero institucionalmente una visión es una idea compartida que trasciende, "deja de ser una idea importante sin el componente actitudinal"; es una fuerza en el corazón de la gente, una fuerza de impresionante poder capaz de movilizar actitudes, conocimientos y recursos. Cuando los actores institucionales se apropian y se empoderan de la fuerza comunicadora de la visión, esta se convierte en el faro que alumbra cada acción desarrollada en la senda de la construcción pensada y sentida.

Sugerencias para un buen diseño de la visión

- Debe ser propuesta por los líderes de la organización.
- Debe tomar en cuenta el criterio de todos los integrantes.
- Debe definirse un horizonte de planificación.
- Debe ser lo más realista posible.
- Es importante considerar los resultados del diagnóstico.

- Tomar en cuenta los valores y la misión.
- Debe ser motivadora.
- Incorpora valores e intereses comunes.
- Usa lenguaje sencillo y gráfico.
- Debe incorporar palabras relacionadas a la calidad, productividad y responsabilidad social como fuentes de ventajas competitivas.

Preguntas que ayudan a diseñar la visión

- ¿Qué innovaciones se podrían hacer a los bienes y/o servicios que ofrece la institución?
- ¿Qué cambios tecnológicos se podrían hacer a nivel de equipos, procesos y / o estructura organizacional?
- ¿Cuál sería el perfil de los recursos humanos de la organización dentro de 3,5 o 10 años?
- ¿Qué otras necesidades del cliente se podrán satisfacer con los bienes y /o servicios que ofrece la institución dentro de 3,5 o 10 años?

Ejemplo 1: En el 2022 ser profesionales de excelencia, líderes en la investigación, la organización social, la planificación estratégica, la gerencia, la asesoría política y de procesos inherentes a la construcción de los escenarios pertinentes con el Buen Vivir en el Ecuador.

Ejemplo 2: En el 2030 la Comuna Rivereña "Miraflores" será un referente del desarrollo sostenible socioeconómico, basado en sus potencialidades territoriales y capacidades agro-productivas, inherentes al mejoramiento de la calidad de vida de la población, en un marco de equidad, igualdad de género, inclusión y respeto a la diversidad.

Sugerencias para una buena difusión de la visión y la misión

Una vez definida la visión y la misión es importante:

- Impulsar su divulgación tanto dentro como fuera de la organización
- Presentar en un acto solemne en donde estén presentes los clientes o usuarios internos y externos.
- Difundir en material promocional de la institución.
- Difundir en tarjetas de presentación de los miembros de la institución.
- Ubicar en un lugar estratégico, para que conozcan personas tanto de dentro como de afuera de la organización.
- Ubicar la visión y la misión en un lugar visible de dicha área.

3.7.3 Valores institucionales

Los valores son el conjunto de principios que rigen el comportamiento de todos y cada uno de los miembros de la organización, institución, empresa o comunidad, tanto dentro como afuera de la misma. En

definitiva, los valores son el marco de referencia que inspira y regula la vida organizacional. Actúan sobre la base de que la construcción social, económica, política o cultural como grandes bloques de acción del ser humano, no surgen de la nada, ni se hacen solos, es el ser humano quien las construye.

La naturaleza o la geografía con todos sus elementos no son nada sin el ser humano, este quien le da valor, las construye y de-construye, de tal manera que los valores, la ética y la moral, son conceptos que tienen que verse fuertemente imbricados en las acciones estratégicas que condicionan el desarrollo, pues no puede hablarse de desarrollo petrificado sin que considere la condición límbica de los sujetos tanto planificadores, como de los ejecutores y beneficiarios de la acción planificadora.

Valores Institucionales:

Compromiso	Responsabilidad social
Mejoramiento continúo	Disciplina
Inclusión	Equidad e igualdad
Orientación al cliente / usuario	Competitividad
Calidad	Ética

Ejemplo:

a. **Compromiso.** Se motiva al empoderamiento de los habitantes de la comuna en perspectiva de generar las bases coherentes con la

exploración y explotación de las fortalezas del territorio inherente al contexto de intervención.

b. **Responsabilidad social.** Cumplir con la obligación que tienen cada uno de los miembros de la comunidad para preservar las buenas condiciones en su alrededor.

c. **Mejoramiento continuo.** Gestionar las relaciones productivas y competitivas de progreso para mejorar la calidad de vida de la comunidad.

d. **Disciplina.** Mantener el orden entre los miembros de la comuna para el buen desarrollo en las gestiones que se realicen.

e. **Inclusión.** Desarrollar actividades de manera eficaz y eficiente para resolver los problemas comunes.

f. **Equidad e igualdad.** Se cumplirá con la repartición equitativa donde todos tengan los mismos derechos y las mismas oportunidades de acuerdo a su contexto.

g. **Orientación al cliente / usuario.** La directiva se encargará se guiar a los ciudadanos con las actividades a realizar y cumplir con los objetivos a futuro.

h. **Competitividad.** Plantear y desarrollar programas y proyectos para mejorar la condición de vida de los habitantes de la comuna.

i. **Calidad.** Desarrollar actividades de manera eficaz y eficiente para resolver los problemas comunes.

j. **Ética.** Promover y fortalecer valores y principios éticos que orienten las prácticas de los dirigentes y líderes de la comuna para alcanzar el desarrollo y la distribución de los recursos.

k. **Libertad**. La faculta de los directivos, técnicos y habitantes, participantes e integrantes s para actuar en concordancia con sus propias convicciones, en el marco de los derechos y deberes estipulados para la estructura y funcionamiento corporativo.

l. **Verdad.** Se manifiesta por la búsqueda de lo que es comprobable. Es un valor imprescindible que debe perseguir en todos los contextos de la vida social individual y colectiva.

m. **Solidaridad**. La promoción de un clima de apoyo y respaldo a las situaciones de vulnerabilidad e indefensión, como un elemento sustantivo en la convivencia social para garantizar la armonía y la integralidad entre los miembros participantes e involucrados en las acciones de la planificación, acorde a la naturaleza del contexto de intervención.

n. **Democracia**. Concebida como un sistema abierto de participación activa de los integrantes de la comunidad, con acciones, puntos de vista y propuestas donde a su vez, los integrantes, sean: habitantes, empleados, trabajadores y directivos construyen espacios de integración e inclusión con respeto a las diferencias

3.8 Objetivos estratégicos institucionales

3.8.1 plan de desarrollo nacional

Es necesario identificar los instrumentos de la planificación nacional que se articulan con el Plan estratégico Institucional que se está formulando, toda vez que tienen que existir una relación descendente, de tal manera que se muestren las sinergias y el trabajo técnico de conjunto para enfrentar las dificultades que frenan el desarrollo territorial en cualquiera de sus niveles.

Para efectos del presente Plan que es de desarrollo territorial, se busca la relación con el Plan Nacional de Desarrollo a través de los ejes, objetivos y políticas. Agenda Intersectorial. Agenda Zonal.

Tabla 21. Objetivos orientadores al Plan Nacional de Desarrollo

Objetivos orientadores al Plan Nacional de Desarrollo		
Ejes	**Objetivos**	**Políticas**
Agenda Intersectorial		
Ejes	**Objetivos**	**Políticas**
Agenda Zonal		
Ejes	**Objetivos**	**Políticas**

3.8.2 Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI).

"Los OEI definen los resultados que la entidad espera lograr en las condiciones de vida de la población a la que atiende y en sus condiciones internas en cumplimiento de sus funciones sustantivas o sus funciones de administración interna definidas en la Ley", (CEPLAN-Perú, 2019, pág. 32)

Es la situación objetiva hacia donde debe dirigirse la organización. Esto se llama también definir la filosofía de gestión a corto y mediano plazo con rumbo hacia el cumplimiento de la misión y la visión de la organización.

Se identifican los objetivos a partir de los nudos críticos que resultan de la correlación de los problemas previamente delimitados. Deben tener íntima relación con los objetivos del Plan nacional Toda una Vida. Se definen dos tipos de objetivos: El OEI de tipo I se refiere a la población a la cual sirve la entidad y cuyas condiciones se busca mejorar a través de la entrega y uso de los bienes o servicios provistos. Y el OEI de tipo II se refiere a las condiciones internas que la entidad busca mejorar o fortalecer. La entidad plantea un OEI de este tipo para mejorar sus procesos de soporte o su diseño organizacional para solucionar problemas de gestión u optimizar el uso de sus recursos con la finalidad de atender adecuadamente a su población. (CEPLAN-Perú, 2019, pág. 33).

Características de un objetivo bien definido

- Debe ser medible, viable y alcanzable.

- Debe tener un límite de tiempo.
- Debe ser realista.
- Debe ser estimulante
- Debe ser entendido y aceptado por todos.
- Debe ser generado a través de procesos participativos.
- Debe ser relacionado y consistentes con misión, valores, visión y diagnóstico estratégico.
- Debe redactarse con verbos en infinitivo.

Ejemplo: Desarrollar la cultura productiva y la competitividad a través de procesos de capacitación técnica a los productores, tendiente a diversificar la oferta en mercados nacionales e internacionales que permitan dinamizar la economía familiar y comunitaria.

3.8.3 Las políticas

Son las directrices generales que condicionan el procedimiento de cómo se lograrán los objetivos y como se alcanzarán las metas, de las que se derivarán las estrategias a ejecutarse para su consecución. Son una especie de normas que ayudan a estandarizar el comportamiento de los miembros de la organización.

Las políticas públicas

Son variadas las definiciones que se asignan a las políticas públicas, consecuentemente en el intento por describirlas se las identifica como "aquellas acciones que los Estados a través de los Gobiernos emiten e impulsan para solucionar los problemas que afectan a sus habitantes". En este sentido Nioche (2019) concibe a la "La política como ámbito de actividad, que expresa una preocupación del quehacer permanente del Estado, como política económica, social o la política cultural, la política programa de acción que representa una elección específica de medios tendientes a lograr ciertos efectos" (pág.100). Dicho con palabras de Escobar y Flores (2017) "las políticas públicas se han implementado en los estados latinoamericanos para interpretar y comprender la forma de reaccionar frente los problemas públicos" (pág. 6), de tal manera que sea posible determinar los procesos que sean pertinentes en la búsqueda de soluciones a los problemas mediatos e inmediatos que afectan especialmente a los grupos en situaciones de vulnerabilidad y para lo que se vuelve impostergable la toma de decisiones en los aspectos económicos, sociales o administrativos.

La formulación y diseño de políticas públicas ha sido una preocupación permanente de los organismos y actores del Estado, de la sociedad civil y de los órganos colegiados en el ámbito académico, que en ciertos casos acusados por la ausencia de canales idóneos de comunicación y coordinación generan asimetrías, provocando una serie de "enfoques, teorías, tendencias, autores, debates, metodologías, campos, subcampos, temas, conceptos y modelos que se han desarrollado alrededor del mundo de las políticas públicas, contribuyen a la subestimación,

sobrestimación o incluso confusión que persiste en y alrededor de la disciplina" (Olaya, 2017, págs. 44, 45).

Las políticas en el plan estratégico.

La selección de políticas en el Plan Estratégico de Desarrollo Institucional (PEDI) es un proceso de toma de decisiones estratégicas que alinea los objetivos institucionales con las metas nacionales o sectoriales. Involucra el análisis del entorno, la definición de objetivos y estrategias para asegurar que las acciones operativas contribuyan a la misión institucional.

Representan elementos de menor escala que las políticas públicas, sin embargo, constituyen líneas de acción que orientan la gestión de los objetivos, en el mediano y largo plazo.

Ejemplo:

1. Promoción de la cultura de la diversificación productiva y la competitividad en el marco del aprovechamiento de las potencialidades territoriales y el fortalecimiento de las capacidades del talento humano.

2. Apoyar procesos de fortalecimiento y promoción de la cultura en todas sus formas como elemento de la identidad articulada a las características del territorio.

3. Asegurar la educación de calidad con enfoque de derechos, igualdad e inclusión para evitar la deserción y asegurar la culminación de proceso de formación que incida en el respeto a la diversidad que construya la unidad.

4. Asegurar el derecho al disfrute pleno de la ciudadanía espacios de seguridad y protección a la vida y los bienes materiales e inmateriales individuales, familiares y colectivos.

5. Promoción del emprendimiento basado en las potencialidades del territorio, las prácticas artesanales y los conocimientos ancestrales de la zona.

Tabla 22. Delimitación de los objetivos Estratégicos Institucionales.

Objetivos Estratégicos Institucionales y políticas	
Objetivos estratégicos	**Políticas**

3.8.4 Indicadores

"Son puntos de referencia claves para pasar de las ideas abstractas a unidades observables y medibles" (Valdiviezo, 2018, pág. 92). Es un dato que sirve para valorar las características o la intensidad de un hecho. Es una unidad de medida. Los indicadores constituyen conceptos claves que sirven para evaluar un programa, proyecto, objetivos, políticas, actividades. Pueden ser evaluados cuantitativa o cualitativamente. Deben reunir no menos de 4 condiciones: Tiempo. Cantidad. Personas. Calidad. Localidad; este último criterio con frecuencia está implícito. En el caso del criterio personas, en planes estratégicos pueden omitirse, toda vez que la planificación es más generalista, no así en proyecto con metodología de marco lógico.

Ejemplos:

1.- En 12 meses se han formulado dos proyectos de mejoramiento de la calidad de atención en salud preventiva e interventiva.

2.- En 10 meses se ha instrumentalizado y firmado el acuerdo marco entre la UTMACH y la Comuna San Agustín.

3.- En tres años la comunidad cuenta con un centro de salud técnicamente equipado para atender las demandas de los habitantes.

4.- en dos años se han implementado procesos de refuerzo escolar de apoyo en el desarrollo de las tareas a las y los estudiantes, como mecanismo de fortalecimiento de la formación y evitar la deserción.

Indicadores de gestión. Son los que permiten medir la calidad de la gestión de los recursos, insumos, materiales y de todo aquello que implica llevar a la práctica lo planificado.

Indicadores estratégicos. Miden el proceso de ejecución y/o concreción de la filosofía de la planificación de los programas, proyectos, estrategias, objetivos y/o políticas públicas.

3.8.4.1 Indicadores intermedios y finales

Indicadores intermedios. Son los que contribuyen al proceso para alcanzar los resultados planificados. Se clasifican en:

De Insumos. - Los recursos financieros y materiales necesarios para la ejecución de las estrategias articuladas al logro de los objetivos estratégicos.

De Productos. - Estos miden los bienes y servicios generados por los insumos.

Indicadores finales. Deben ser redactados de tal manera que permitan medir los impactos de la intervención. Se clasifican en:

De resultados. - Miden el acceso, disponibilidad, acceso y satisfacción de los usuarios sobre un determinado servicio. Es importante valorar cuantitativamente.

De impacto. - Son indicadores de medición tanto cuantitativa como cualitativa. Muestran los logros alcanzados por la ejecución de la acción.

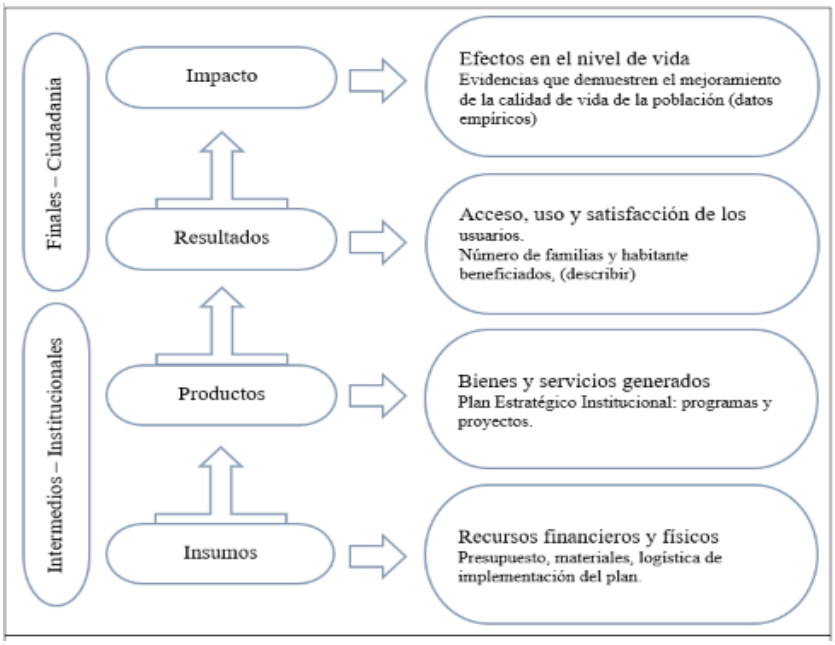


Figura 7. Sistema de indicadores intermedios y finales.

Nota. Información tomada de secretaria de planificación

Elaboración: Los autores

3.8.4.2 Indicadores en relación a los objetivos estratégicos

Tabla 23. Articulación de los Objetivos Estratégicos y los indicadores.

Objetivos Estratégicos y los indicadores	
Objetivos estratégicos	**Indicadores**

En este componente se construirán los indicadores en relación íntima a los objetivos estratégicos, similar a los ejemplos sugeridos en el ítem 1.7.4.

3.8.5 Línea base

La línea base, también conocida como línea basal o estudio basal. Es el punto de partida de un proyecto o acción. Se constituye en la primera medición basada en indicadores cuantitativos o cualitativos. Esta información permitirá evaluar los impactos que las acciones planificadas generen en la comunidad.

En este campo debe sistematizarse la información empírica que demuestre la situación socioeconómica, la disponibilidad de servicios básicos, empleabilidad, producción, problemas sociales, situación cultural, entre otros. Para construir la línea base, se aplicarán métodos y/o técnicas como la observación, la entrevista, la encuesta o el censo.

Tabla 24. Resumen narrativo de indicadores de línea base.

Indicador	**Cantidad (actual)**	**Incremento o disminución con el proyecto (%)**
Población en situación de extrema pobreza.	15 %	Disminuir al 3 %

Población Económicamente Activa (PEA), en situación de desempleo.	20 %	Disminuir al 4 %
Población perteneciente a los grupos de atención prioritaria beneficiarios de los programas de estatales	10 %	Incrementar al 90%
Solares baldíos convertidos en botaderos de basura orgánica e inorgánica.	20	Disminuir en el 100 %.
Centros de expendio y/o comercialización de sustancias estupefacientes.	2	Disminuir en el 100 %.
Enfermedades endémicas y tropicales que afectan a la salud de un índice elevado de la población.	45 %	Disminuir al 10 %
Número de turistas que visitan las comunas ribereñas y la laguna la tembladera.	13.000 al año	Incrementar en un 50 % anual
Rutas de expedición del turismo de naturaleza con destino a la laguna la tembladera.	2	Incrementar 10
Personal capacitado en temas de promoción turística que participen en como guías para orientar a los visitantes en la tura de las comunas y el humedal la tembladera.	2	Incrementar a 10
Emprendimientos turísticos gastronómicos instalados en la ruta de las poblaciones integrantes de las comunas ribereñas.	5	Incrementar a 20 según afluencia de turistas.
Cobertura del sistema de alcantarillado	75 %	Incrementar al 98 %
Cobertura de sistema de agua potable	45 %	98 %

3.8.6 Metas

Se constituyen en los resultados concretos que en tiempo y espacio se pretenden alcanzar en base a la ejecución de una acción. Si el objetivo es a largo plazo e inclusive utópico, la meta es medible.

En la planificación estratégica, la meta se corresponde íntimamente con el indicador, el indicador a su vez se relaciona con el objetivo. Si el indicador está pensado a largo plazo, la meta debe ser pensada en el mediático o mediano plazo, teniendo que ser medible, alcanzable, creíble, comprobable, realista.

Ejemplos:

1. Reducir a un 5 % la presencia de enfermedades tropicales fácilmente previsibles en los habitantes de la comuna.

2. Meta de partida: En 6 meses de iniciada la ejecución del proyecto se capacitará al 20 % de los productores artesanales de la ciudad de Machala.

3. Meta consolidada de llegada: En dos años de ejecutado el proyecto se capacitará al 95 % de las madres solteras que se insertaran en actividades productivas artesanales.

Tabla 25. Identificación metas en relación a los objetivos estratégicos.

Articulación de Objetivos Estratégicos y las metas		
Objetivos estratégicos	**Indicadores**	**Metas**

3.9 Diseño de estrategias, programas y proyectos

3.9.1 Estrategias

Son los caminos que orientan el logro de los objetivos. Son las grandes acciones que permitirán hacer realidad los resultados planteados en los objetivos. Ayudan a responder la pregunta: ¿cómo hacer para alcanzar los objetivos?

3.9.1.1 Las estrategias propuestas para alcanzar los objetivos

Las estrategias se establecen a partir de las alternativas de intervención resultantes de la combinación de la matriz FODA, por lo tanto, deben ser realizables y/alcanzables. Para facilitar la delimitación de las estrategias se sugiere utilizar la metodología de la pregunta:

1.- Fortalezas y oportunidades: ¿Cómo con mis fortalezas aprovecho las oportunidades?

2.- Fortalezas y amenazas: ¿Cómo con mis fortalezas neutralizo las amenazas?

3.- Debilidades y oportunidades: ¿Qué medidas implementar para aprovechar las oportunidades minimizando las debilidades institucionales? neutralizar

4.- Debilidades y amenazas: ¿Qué medidas de intervención inmediata se deben implementar para neutralizar las amenazas y superar las debilidades?

5.- Relación con la problemática, necesidades o potencialidades afectadas: En este campo se debe describir de manera concreta la situación del problema que se está enfrentando con la estrategia.

Ejemplos:

1. Participar en eventos masivos, foros o congresos con fines de promoción de la los recursos naturales y culturales materiales e

inmateriales que favorezcan el impulso y emprendimiento turística en las comunas.

2. Establecer alianzas estratégicas entre las instituciones del estado, los GADs y la comuna para el fortalecimiento de la infraestructura, equipamiento e implementación de innovaciones que eleven la calidad educativa.

Tabla 26. Acciones para alcanzar los objetivos estratégicos en relación a los problemas.

Objetivo estratégico institucional	Estrategias propuestas para alcanzarlo	Relación con la problemática, necesidades o potencialidades detectadas.

3.9.2 Identificación de programas y proyectos

Componente: Área específica en la que se presentan una diversidad de problemas. Expresa localización y dimensión en general: área de influencia, impactos, grupos afectados. Para efectos de la sistematización de esta matriz se deberán relacionar directamente con la matriz anterior de Análisis sectorial y diagnóstico territorial, donde constan los problemas prioritarios y las alternativas de solución.

Ejemplo: Salud. Educación. Infraestructura y Servicios Básicos. Productividad y Economía. Turismo. Seguridad ciudadana. Etc.

Programa: se concibe en la planificación como un subnivel o nivel inferior en la lógica de la planificación del Plan. La lógica de la

planificación: Plan – Programa – Proyecto. Un plan puede incluir algunos programas, y un programa está constituido por varios proyectos. Inclusive cuando se trata de instituciones, organizaciones sociales, empresas comunidades amplias, a los programas se los puede clasificar en portafolios de proyectos, donde se aglutina respondiendo a la naturaleza de la acción o alternativa de intervención. El programa:

- Es más específico que el plan.
- Establece objetivos y metas específicas
- Identificas proyectos que lo componen.
- Generalmente es de mediano plazo

Ejemplo: 1. Fomento de la diversificación productiva. 2.- Promoción de la salud preventiva.

Proyecto: Es un conjunto coherente de operaciones y acciones diseñadas, ejecutadas y evaluadas que se implementan en función de una problemática social específica y con una población determinada.

Ejemplo: Proyecto de emprendimiento productivo para madres solteras en actividades artesanales.

Problema. Descripción de una situación negativa que afecta el desarrollo de las actividades. Es un área específica de la realidad que se requiere modificar para avanzar en la dirección del desarrollo propuesto. Es algo que está ocurriendo o que se prevé a partir de una tendencia

especifica que puede ocurrir próximamente; las evidencias muestran que existen o están en vías de existir.

Ejemplo: Crecimiento del desempleo

Causa: Son factores que solos o con otros generan un problema. De hecho, las causas también son problemas que explican a los descriptores. Son explicaciones que fundamentan los orígenes de un problema. Existen 3: Directas, indirectas, estructurales: son las causas generadas por los escenarios coyunturales de carácter político, económico, social, cultural entre otras.

Cuando se ha detectado y analizado los problemas, hay que identificar sus causas, una causa es un elemento que provoca la existencia de la situación problemática[28].

Se realizará una lluvia de ideas sobre cuáles son las causas que provocan el problema, usando un diagrama de causa – efecto[29] se sugiere árbol de problemas.

Los problemas se resolverán eliminando o controlando las causas que lo provocan. Se puede definir en equipo cuales son las acciones adecuadas. El proceso de identificación de causas y soluciones será educativo en la medida que ayudará al grupo a concentrarse en el tema, da por resultado

[28] Es de mucha ayuda en este momento, utilizar la metodología del BID en la elaboración de proyectos, la cual se remite a la construcción del árbol de problemas especificando causas y efectos, para posteriormente crear el árbol de objetivos. (cfr.: BID. Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. Washington. 1997. Pág. 13)

una búsqueda activa de causas, obligará a recopilar datos y poner de manifiesto el nivel de entendimiento de los técnicos y participantes.

Ejemplos:

1. Escasa inversión nacional y extranjera.

2. Ausencia de programas de empleo.

3. Deficientes políticas de gobierno.

4. Inadecuado manejo de los recursos de estado.

5. Crecimiento de tecnologías.

Efectos. También se los denomina consecuencias. Son situaciones o problemas producidos por los descriptores del problema central que se están analizando.

Ejemplos:

1. Crecimiento de pobreza.

2. delincuencia.

3. Violencia intrafamiliar.

4. Destrucción infantil.

5. Deserción escolar.

Alternativa. Alternativas para eliminar las causas del problema. Deben ser viables y estar dentro de la capacidad de acción de los actores involucrados. Pueden ser acciones inmediatas o ideas de proyectos.

Ejemplos:

1.- Garantizar la inversión nacional y extranjera.

2.- Crear programas de empleo.

3.- Crear fuentes de trabajo.

4.- Programa de créditos para microempresas.

Involucrados. Quienes contribuirán a solucionar el problema. Se definen los aportes de cada integrante que interviene en la solución del problema. Pueden ser personas, organizaciones sociales, instituciones, empresas. *Ejemplo*: Gobierno Nacional, GAD´s Provinciales, Municipales, Parroquiales, ONG´s, etc.

Tabla 27. Identificación de problemas y proyectos (Diagnóstico participativo).

Componentes	Programas	Problemas	Causa	Efecto	Alternativa	Involucrados

Este cuadro es de consolidación de la información sistematizada en los cuadros 5 de análisis de problemas y alternativas de solución, y los cuadros 7 y 8 del FODA más las alternativas que se derivan de la combinación entre fortalezas y oportunidades, fortalezas con debilidades, etc.

3.9.3 Resumen de objetivos, indicadores, políticas y metas

Tabla 28. Articulación de objetivos, indicadores, políticas y metas.

Visión	Objetivos estratégicos	Indicadores	Políticas	Metas

No se trata de construir nuevos objetivos, metas, indicadores, políticas y metas. Se busca consolidar y al mismo tiempo establecer la pertinencia entre componentes con el propósito de corregir cuestiones de forma y de fondo, pero, sobre todo, establecer la relación de las metas con la visión.

3.9.4 Líneas de acción

Tabla 29. Estrategias / líneas de acción en relación con el PND y la problemática.

Plan nacional de desarrollo 2017-2021-toda una vida			Objetivo estratégico institucional	Estrategias propuestas para alcanzarlo	Relación con la problemática, necesidades o Potencialidades detectadas.
Eje	Objetivo	Política			

La información que está registrada en este cuadro ya ha sido trabajada con anterioridad, consecuentemente no se la construirá nuevamente, sirve para verificar si los objetivos y las propuestas tienen relación con la problemática y sus necesidades y con la planificación nacional.

3.9.5 Objetivos estratégicos y metas

En el cuadro 12 ya se han establecido las metas que son generales y en el cuadro 15 se ha establecido la relación de las metas y los demás componentes, con la visión. En este caso se procederá a delimitar las metas de partida y las de llegada, estas serán construidas a partir de las metas generales previamente determinadas.

Tabla 30. Gestión: descripción de objetivos estratégicos - metas de partida y de llegada.

Programa	Objetivos estratégicos Específicos	Políticas	Proyecto	Metas (de partida)	Metas consolidadas (de llegada)

3.9.6 Prioridades estratégicas

La prioridad estratégica de los proyectos en base a la determinación de las metas de partida y de llagada, se procederá a priorizar los proyectos por año de ejecución. El resultado será que los ejecutores contaran con una herramienta que les oriente sobre qué proyectos se ejecutaran en el primer año, en el segundo año, sucesivamente. Para mejorar el manejo del instrumento se debe situar ordenar los proyectos de acuerdo a al objetivo estratégico.

Tabla 31. Prioridad estratégica a partir del año 2020.

Componente	Objetivo	Programa	Indicadores	Políticas	Línea base	Proyectos	Meta	Meta desglosada				Costo	Responsable	Equipo de apoyo responsable operativo
								2026	2027	2028	2029			
Objetivo estratégico Institucional 1:														
Componente	**Objetivo**	**Programa**	**Indicadores**	**Políticas**	**Línea base**	**Proyectos**	**Meta**	**Meta desglosada**				**Costo Estimado**	**Responsable**	**Equipo de apoyo responsable operativo**
								2026	**2027**	**2028**	**2029**			
Objetivo estratégico Institucional 2:														
Componente	**Objetivo**	**Programa**	**Indicadores**	**Políticas**	**Línea base**	**Proyectos**	**Meta**	**Meta desglosada**				**Costo**	**Responsable**	**Equipo de apoyo responsable operativo**
								2026	**2027**	**2028**	**2029**			
Objetivo estratégico Institucional 3:														

3.9.7 Jerarquización estratégica

Una vez delimitados los proyectos en el ámbito de los componentes, acorde a las metas desglosadas, se busca jerarquizarlo en el orden de prioridades, de tal manera que se tenga una idea clara de que proyectos empezaran a ejecutarse en cada año. Con este propósito se toma como

referente los criterios de la escala de Linker que es una herramienta que permite medir actitudes o situaciones de esta naturaleza. Las dimensiones a medirse son las siguientes: Alto 3, Medio 2, Bajo 1. Ninguno 0.

La objetividad en la asignación de los valores de la escala, estará íntimamente articulada a las habilidades motivadoras del o los facilitadores técnicos para lograr que los participantes califiquen a cada proyecto acorde a los descriptores utilizados; más que un instrumento impositivo, es una estrategia que contribuye a clarificar la operatividad de las alternativas de solución.

Tabla 32. Jerarquización estratégica.

Componente	Programa	Proyecto	Costo Aproximado	Apoyo a la Visión	Prioridad Comunitaria	Respuesta de Involucrados	Fuentes de financiamiento	Respaldo Político	Nivel socioeconómico	Nivel de beneficiarios	Impacto ambiental	Total

3.9.8 Instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación

El cuadro de espacios e instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación, pretende que de manera paulatina el plan con sus componentes sea sometido a un proceso de monitoreo y determinación de los impactos que genera la ejecución de las alternativas de desarrollo en la comunidad beneficiaria. Deberán consignarse los tipos de instrumentos, quienes intervendrán, los espacios de tiempo y las fuentes

de verificación que generalmente se refiere a los documentos como registros de asistencia, informes, etc.

Tabla 33. Espacios e instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación.

Componente	Objetivo estratégico.	Programas	Indicadores.	Políticas	Línea base.	Proyectos	Espacios e instrumentos de seguimiento	Participantes	Tiempo	Fuentes de verificación

3.9.9 Consolidado de acciones de formulación y de gestión

Estos cuadros complementarios permiten visualizar con mayor claridad los proyectos a ejecutarse con pertinencia a los periodos anuales. Pero además se procede a separar las acciones que necesitar ejecutarse mediante la formulación o diseño de proyectos y aquellas acciones que puede ser se gestión directa.

Tabla 34. Acciones de formulación estratégica.

Nº.	Componente	Programa	Proyecto

Tabla 35. Acciones de Gestión estratégica.

Nº.	Componente	Programa	Acciones

3.9.10 Programación plurianual y anual

En este cuadro se consignarán los proyectos que deberán ser ejecutados en el primer año de vigencia del plan.

Tabla 36. Plan operativo anual (POA).

Componente	Objetivo estratégico.	Programas	Indicadores.	Políticas	Línea base.	Proyectos	Meta 2019	Meta anualizada		Costo aproximado	Responsable estratégico	Alineación institucional (COOTAD)	Alineación estratégica-plan nacional 2017-2021		
								2026	2027				Objetivo	Política PND	Meta del

BIBLIOGRAFÍA

3dids.com. (22 de 01 de 2026). Diferencia entre táctica y estrategia: https://3dids.com/blogs/news/diferencia-entre-tactica-y-estrategia

APD. (2018). Descubre qué es el desarrollo social. *APD*, 5-6.

Armijo, M. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el scetorPúblico.* mÉXICO: ILPES/CEPAL.

Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. *CEPAL*, 1-105. https://www.cepal.org/es/publicaciones/5509-planificacion-estrategica-indicadores-desempeno-sector-publico

Arroyo Valenciano, J. A. (2023). El diseño de estrategias y tácticas en la planificación estratégica de la educación. *Educación, 4*(1), 1-14. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.15517/revedu.v47i1.51984

Asamblea/constituyente. (2008). Constitución del ecuador. *Registro oficial*, 222.

Baena, P. G. (2015). *Planeación Porospectiva Estratégica.* México: UNAM.

Becerra, H. R., Fernández, V. A., & Ramírez, P. A. (14 de Octubre de 2011). Calidad de vida: algo más que un concepto. *MediSur, 19*(5), 420 - 423. Calidad de vida:

http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1727-897X2011000500002

Bello Pinzón, J. F. (2023). *Teoria de la planeación estratégica y teoria de estratégica emergente: una revisión literaria.* Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repository.umng.edu.co/server/api/core/bitstreams/8a255f69-ccc1-4f17-84a6-3bbd6bfe072a/content

Benavidez, E. C. (2008). *Organizacion Comunitaria* . Nicaragua : INSFOP.

Bernal, M. (2012). La Planificación: Conceptos Básicos, Principios, Componentes, Características y Desarrollo del Proceso. *Universidad Santa María* , *s/v*(s/n), 1-5. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://nikolayaguirre.com/wp-content/uploads/2013/04/1-introduccic3b3n-a-la-planificacic3b3n1.pdf

Bojórquez, Z. M., & Pérez, B. A. (2013). Planeación estratégica - un pilar en la gestión empresarial. *Revista El Buzón de Pacioli,I Año XII, Número 81 Abril-Junio : Págs.*(Número 81), 4-19. https://doi.org/ISSN: 1870-5839

Bravo, J. (2006). *Gestión de Proyectos de procesos y técnología* . 2009: Editorial - Evolución - ISBN Nº 956 - 7604-12-6.

Cadrazco, P. W., Zapata, D. Á., & Lombana, C. J. (2020). Capacidades dinámicas: aportes y tendencias. *Revista Lasallista de Investigación, 17*(1), 325-337. https://doi.org/10.22507/rli.v17n1a13

Caicedo, N. m. (2001). Interdisciplinariedad como enfoque para la construccion de competencias a niver universitario. *Praxis educativa*, 8-83.

Calle, G. M., & Gurumendi, E. I. (2020). Planificación estrtatégica. Aplicada a profesionales de la medicina y la jurisprudencia. *Revista Científica de la Universidad de Cienfuegos, 12*(3), 83-89. https://doi.org/ ISSN: 2218-3620

Cano, F. M., & Olivera, G. D. (2018). Algunos modelos de planeación. *Ciencia Administrativa - Ensayos*, 31-44.

Carvakjal, E. Y. (2010). Interdisciplinariedad: desafios para la educación superior y la investigación. *Luna Azul ISSN*, 156-159.

Casalis, A. (2009). ¿Qué es el desarrollo local y para qúe sirve? *CEDEL*, 1.

CEPAL. (2015). *Panorama del desarrollo territorial.* Santiago de Chile: Buitelaar, Rudolf.

CEPLAN-Perú. (2019). *Guía para el Planeamiento Institucional.* Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN - San Isidro, Lima, Perú. www.ceplan.gob.pe

Chalapud Narváez, E. D. (2022). Evolución de la prospectiva estratégica: un análisis bibliométrico, . *RHS. Revista. Humanismo y Sociedad, 10*(1), 1 - 15. https://doi.org/https://doi.org/10.22209/rhs.v10n2a01

Chica, V. A., & Erazo, Á. J. (2024). Importancia de la planificación estratégica en las instituciones de Educación Superior. *Revista Conrado, 20*(96), 129-138. https://doi.org/https://orcid.org/0000-0001-6480-2270

Chung Pinzás, A. (2009). Prospectiva estratégica: más allá del plan estratégico. *Industrial Data, 12*(12), 27-31. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.redalyc.org/pdf/816/81620150004.pdf

Chung Pinzás, A. (2009). Prospectiva estratégica: más allá del plan estratégico. *Industrial Data, 12*(2), 27-31. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.redalyc.org/pdf/816/81620150004.pdf

Constitución/AsambleaMontecristi. (2008). Constitución del Ecuador. *Asamblea constituyente de Montecristi*, 1-222.

Contreras, E. (2013). El concepto de estrategia como fundamento de la planeación estratégica. *pensamiento & gestión*, 152-181.

Cruz, P. D., Ojalvo, M. V., & Velasteguí, L. E. (2019). Desarrollo local: conceptualizaciones, principales características y dimensiones. *Ciencia Digital*, 4.

Cuervo Garcia, A. (1975). La planificación en el proceso de decisión de la empresa. *Dialnet, s/v*(s/n), 149-189. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-economia-politica/numero-71-mayoagosto-1975/la-planificacion-en-el-proceso-de-decision-de-la-empresa-1

De Juanas, O. Á. (2011). La planificación estratégica y su incidencia en la calidad. *National Distance Education University*, 1-16. https://www.researchgate.net/publication/257187158

Delgado, D. D., David, W. O., Burgos, B. P., & Cadena, K. M. (2023). Diagnóstico FODA como elemento de planeación estratégica de negocios de producción de cacao CCN51 en el Triunfo - Guayas-Ecuador. *Revista Compendium: Cuadernos de Economía y Administración, 10*(2), 102-118. https://doi.org/https://doi.org/10.46677/compendium.v10i2.1172

Escobar, G. D., & Flores, L. (2017). El Estado en América Latina: un análisis desde las políticas públicas. *Polis, Revista Latinoamericana*, *16*(48), 5-10. https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v16n48/0718-6568-polis-16-48-00005.pdf

Espasadín, & Alberto. (2010). La táctica: los deportes colectivos y su complejidad. *Revista Universitaria de la Educación Física y el Deporte*, *3*(3), 11-17. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5826414.pdf

Fernández, D., & Shapiro, J. (2001). Descripción general de la planificación. *Civicus*, 1-52.

Goni, A. L. (2010). Liderazgo transformacional en directoras de educación inicial de instituciones educativas públicas de la unidad de gestión educativa local nº 02. Lima - Perú. *Congreso Iberoamericano de Educación . MATAS 2021*, 1-24.

Graffe, G. J. (2006). *La planificación, modalidades y el uso de modelos.* Caracas: Universidad Central de Venezuela .

Harnecker, M. &. (31 de Marzo de 2009). *Planificacion Participativa en la Comunidad.* Planificacion Participativa en la Comunidad: http://www.rebelion.org/docs/97084.pdf

Hernandez , N., & Rendon , I. (2015). *Caracterizacion de las organizaciones comunitarias y de base de las comunas 8,9 y 10 del area urbana de la ciudad de Medellin.* Google Chroome : http://200.24.17.74:8080/jspui/bitstream/fcsh/276/1/HernandezNancy_caracterizacionorganizacionescomunitariascomunas8910areaurbanaciudadmedellin.pdf

James, M. (2018). Estrategia emergente. *Wiley, 9.* https://doi.org/doi.org/10.1002/9781119010722.iesc0067

Jara, J. M., Véliz, D. C., Espinoza, N. X., Palma, C. M., Miranda, D. I., & Méndez, J. X. (2024). La importancia de la planificación estratégica en la administración empresarial. *South Florida Journal of Development, Miami, 5*(11), 1-13.

https://ojs.southfloridapublishing.com/ojs/index.php/jdev/article/download/4593/3178/11372

Jove, Q. H. (2000). *Sociología de las Organizaciones e Instituciones.* Una - Puno: UNAP.

Juarez Alonso, G. (Abril de 2013). Revisión del concepto de desarrollo local desde una perspectiva territorial. *Revista Lider*, *23*, 9-28. REVISIÓN DEL CONCEPTO DE DESARROLLO LOCAL DESDE: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4959019.pdf

Lara Martínez, O. R. (2024). La cadena de valor en las empresas. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, *V*(5), 1702-1715. https://doi.org/https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2736

Leal, d. V., Muñoz, B. M., & Torrealba, C. C. (2011). La Planificación Estratégica como proceso de integración de un equipo de salud. *Enfermería Global*(24), 180-188. https://doi.org/ISSN 1695-6141

Lima, B. M., López, P. M., & Villasmil, M. (2012). *Proyecto "Alianza para el Desarrollo Iniciativas de Reducción de la Pobreza Eficientes y Sostenibles a Través de una Cooperación Innovadora entre ONG, PERSONAS, Sector Público y Universidades del Ecuador".* Quito: Consultoría para el levantamiento de información transversal sobre la Responsabilidad Social en el Ecuador.

Londoño, F. I., & Botero, V. J. (2012). Aproximación al concepto de cadena de valor a la luz de la teoría de Michael Porter. *Sinapsis, 4*(4), 47-68. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4955457.pdf

Lopera, M. M. (2014). Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo. *Javeriana.RGYPS13-26.ahep*, 28-43.

López, J. A. (2 de Abril de 2010). *Los conceptos de calidad de vida, salud y bienestar analizados desde la perspectiva de la Clasificación Internacional del Funcionamiento (CIF).* http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1135-57272010000200005

Maraña, M. (2010). *Cultura y desarrollo - Evolución y perspectivas* . España - : UNESCO.

Mercado Maciel, L. C. (2023). *La acción colectiva como elemento de incidencia en política pública: el caso de la gestión de residuos sólidos urbanos en el municipio de Zapopan, Jalisco.* Jalisco: Editorial Académica Española. https://www.riudg.udg.mx/handle/20.500.12104/92507?mode=full

Miranda Torrez, J. (2015). El Modelo de las Capacidades Dinamicas en las Organizaciones. *Investigación Administrativa, 44*(116), 1-18. chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.org.mx/pdf/ia/v44n116/2448-7678-ia-44-116-00005.pdf

Mujica, C. N., & Rincón, G. S. (2010). El concepto de desarrollo: posiciones teóricas más relevantes. *Revista Venezolana de Gerencia, 15*(50), 294-320. https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842010000200007

Navarro, J. S. (2009). *Emprendedurismo social y nueva economía social como mecanismos para la inserción.* España.

Nioche, J. P. (2019). de la evaluación al análisis de las políticas públicas. *RCP - Revista Ciencias Políticas, 4*(1), 99-125. https://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/6366/5956

Noguera. (2009). *Gestion y promoción del desarrollo local.* Valencia,España: Publicacions de la Universidad de Valencia.

Olaya, C. A. (2017). El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance, 1*, 42-65. https://orb.binghamton.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1013&context=gobernar

Orduz Jiménez, J. D. (2024). *La Teoría de la estrategia emergente como forma de antifragilidad en empresas que prestan servicios logísticos de nearshoring en Colombia a empresas de transporte*

estadounidense. Universidad Autñonoma de Bucaramanga. Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/28237/2024_Tesis_Juan_Orduz.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Orozco, C. J., Olaya, T. A., & Villate, D. V. (2009). Calidad de la Educación o Educación de Calidad? Una preocupación más allá del mercado. *Revista Iberoamericana de Educación*, 161-181.

Pedrero, N. M. (1999). Situación económica en la tercera edad. *Papeles de Población - Redalyc*, 77-101.

Pico, V. M., & Coello, Y. R. (2018). Relación entre el liderazgo transformacional y el desarrollo de equipos de alto rendimiento. (U. I. Ecuador, Ed.) *INNOVA Research Journal*, 28-37.

PNUD. (2009). *Manual de Planificación Seguimiento y Evaluación de los resultados del Desarrollo.* New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. SitioWeb del Manual: http://www.undp.org/eo/handbook

Ponce, T. H. (2007). La matriz foda: alternativa de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas organizaciones. *Enseñanza e Investigación en Psicología, vol. 12,* (núm. 1,), 113-130. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29212108

Presidencia/Ecuador. (2011). *Leo Orgánica de Participación Ciudadana.* Quito: Registro Oficial Suplemento 175 de 20-abr-2010 - Ultima modificación: 11-may-2011.

Presidencia/Uruguay. (2005). Metodología de la Ploanificación Estrategica. *Presidencia de la República Orientak del Uruguay-Oficina de Planeamiento y Presupuesto*, 23.

Quintero Pedraza, J. C. (2009). La planificación. *Dialnet, s/v*(s/n), 1-10. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/10251913.pdf

Quintero, J., & Sánchez, J. (2006). La cadena de valor: Una herramienta del pensamiento estratégico. *Telos, 8*(3), 377-389. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.redalyc.org/pdf/993/99318788001.pdf

RAE. (21 de 01 de 2026). *Diccionario de la Lengia Española*. Plan: https://dle.rae.es/plan

Rios Kerguelén, D. E. (2007). Planeación prospectiva del desarrollo económico local. *El Cuaderno. Ciencia Estratégicas, s/v*(s/n), 25-51. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2668702.pdf

Rivera, P. J. (2012). Debates contemporáneos sobre la planificación territorial y la gestión urbana. *Luna Azul ISSN 1909-2474*(No. 36,), 307-347.

Robledo, F. J., Vergara, S. F., DelRio, C. J., & Martínez, M. O. (2020). Capacidades Dinámicas: Reflexión Teórica desde el Campo de

la Estrategia. *Adgnosis, 9*(9), 21-31. https://doi.org/10.21803/adgnosis.9.9.434

Romero, S. A., & Bernal, D. D. (2024). Las Capacidades Dinámicas: Una Revisión de su Evolución y el Papel que juegan en el Crecimiento de las Organizaciones. *ECOTURE - Estudios y Perspectivas, 4*(3), 181-197. https://doi.org/https://doi.org/10.61384/r.c.a..v4i3.382

Rueda, S. M., Sigala, P. L., & Zapata, R. G. (2022). Teoría de capacidades dinámicas: aportes y evolución a partir de los trabajos de david Teece. *Compendium, 25*(48), 2477-9725. https://doi.org/https://doi.org/10.5281/zenodo.7127188

Salazar, D., & Romero, G. E. (2006). Planificación. ¿Éxito Gerencial? *Multiciencias,, 6*(1), 1-18. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.redalyc.org/pdf/904/90460103.pdf

Sandoval, E. C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina* (Vol. N° 17). Santiago , Chile: Publicación de las Naciones Unidas. https://doi.org/ISSN:1994-7364

SENPLADES. (2012). *Guía Metodológica de Planificación Institucional.* Quito - Ecuador: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo.

Shapiro, J. (2001). Descripción general de la planificación. *Civicus - Allianza Mundial para la Participación Ciudadana*, 1-52.

SmartWay. (22 de 01 de 2026). https://smartway.es/estrategia-vs-tactica/

Talancón Ponce, H. (2007). La matriz foda: alternativa de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas organizaciones. *Enseñanza e Investigación en Psicología, 12*(1), 113-130. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.redalyc.org/pdf/292/29212108.pdf

Tapella, E. (2007). El Mapeo de Actores Claves. *Universidad Nacional de Córdova, Inter-Américan for Global Change Research (IAI).*, 18.

Trillo, H. M., León, U. C., & López, C. R. (2022). La importancia de las capacidades dinámicas en el replanteamiento de una ventaja competitiva innovadora. Estudio de caso en empresas tecnológicas cordobesas. *Revista de Estudios Andaluces,, s/v*(43), 125-143. https://doi.org/https://dx.doi.org/10.12795/rea.2022.i43.07

UNICEF. (s.f). *Planificacion Social en America Latina y el Caribe* . Planificacion Social en America Latina y el Caribe .

Valdiviezo, C. M. (2018). *La Investigación - Metodologías desmitificadoras del fenómeno social* (1 ed., Vol. 1). Machala., El Oro, Ecuador: Editorial Académica Española.

Valdiviezo, C. M. (2019). *Ciencia Política. Poder, partidos y Movimientos Políticos e Instituciones en Democracia* (1 ed., Vol. 1). (m. o. International Book Market Service Ltd, Ed.) Machala, El Oro, Ecuador: Editorial Académica Española. Retrieved 24 de 03 de 2020.

Vera, C. T., López, H. A., Segovia, M. C., Fienco, I. L., Guanuche, A. P., & López, G. A. (2024). La importancia de la planificación estrategica en organizaciones públicas y privadas. *Ciencia y Desarrollo. Universidad Alas Peruanas, 27*(3), 195-208. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9734621.pdf

Yela, B. R., Forteza, R. S., & Ortiz, T. M. (2015). Desafios de la participación ciudadana en la gestión pública en el Ecuador. *Sinergias, 6*, 92-100. https://doi.org/ISSN 1390-6623

ANEXOS

Guía metodológica para la formulación Plan Estratégico Institucional

DATOS GENERALES

Autoridades del comité "……..".

Cuadro 1. Identificación de los directivos.

Dignidad	Nombres y apellidos
Presidente	
Vicepresidente	
Tesorera	
Secretaria	
Coordinador	
Coordinador	

Facilitadores del proceso:

Equipo técnico:

Técnico responsable

Índice

Introducción

1.1 PRESENTACIÓN Y DISEÑO METODOLÓGICO

1.1.1 Presentación

1.1.2 Objetivos del plan

1.1.3 Metodología

1.1.3.1 Estrategia de identificación de las implicaciones de los problemas.

1.2 PRINCIPIOS Y NORMAS LEGALES

1.2.1 Constitución - 2008

1.2.2 Código Orgánico Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)

1.2.3 Plan Nacional de Desarrollo (Toda una Vida).

1.2.4 Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (LOPCCS)

1.2.5 Agendas Intersectoriales

1.2.6 Políticas sectoriales:

1.2.7 Agendas Zonales:

1.2.8 Agendas para la Igualdad

Cuadro 2. Análisis del marco legal

Cuerpo legal	Normas o disposiciones	Contenidos relativos al funcionamiento de la organización
Constitución - 2008	Art.	
COOTAD		
PND		
LOPCCS		
Agendas Intersectoriales		
Políticas sectoriales:		
Agendas Zonales:		

1.3. MARCO CONCEPTUAL

1.3.1 Planificación estratégica

1.3.2 Desarrollo local – territorial

1.3.3 Participación ciudadana

1.3.4 Organización social comunitaria

1.3.5 Estrategias de desarrollo

1.3.6 Participación ciudadana

1.3.7 Organización social comunitaria

1.3.8 Participación comunitaria

1.3.9 Problemas sociales

1.3.10 Tendencias del desarrollo

1.3.11 Características poblacionales

1.3.12 Calidad de vida

Terminología

Planificación	Prospectiva
Desarrollo	Estrategias
Participación.	Colectivos

Comunidad Institución

1.4 DESCRIPCIÓN Y DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL.

1.4.1 Descripción de la institución

Cuadro 3. Información básica de la comuna.

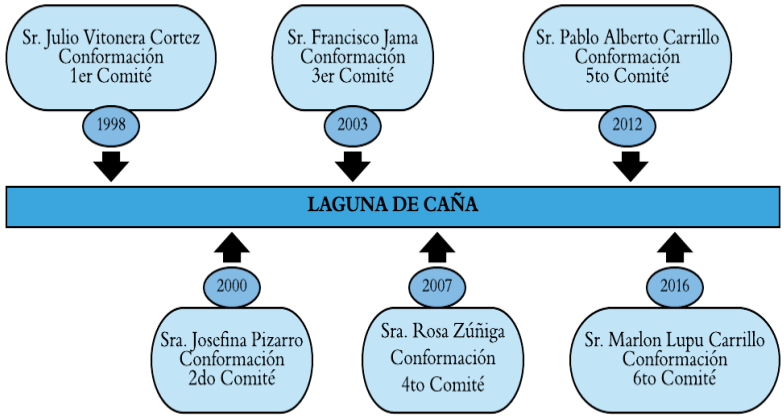
Nombre de la comuna	
Fecha de creación	
Población actual.	
Limites	
Extensión	
Clima y temperatura	
Ubicación geográfica	

1.4.1.1 Descripción histórica de la comunidad

1.4.1.2 Línea histórica de la descripción de la institución.

Existen diversas formas de elaborar una línea del tiempo, puede realizarse con fechas históricas en forma ascendente, acontecimientos, producciones temáticas o artísticas, actores sociales que han ido ocupando espacios en la organización, institución o empresa, etc.

Figura 1: Línea histórica de la descripción de la institución



Fuente: Plan Estratégico Institucional de Desarrollo de la comuna Laguna de Caña

1.4.1.3 Facultades, Competencias, Atribuciones y Roles

Cuadro 4: Competencias, Facultades, Atribuciones y Roles.

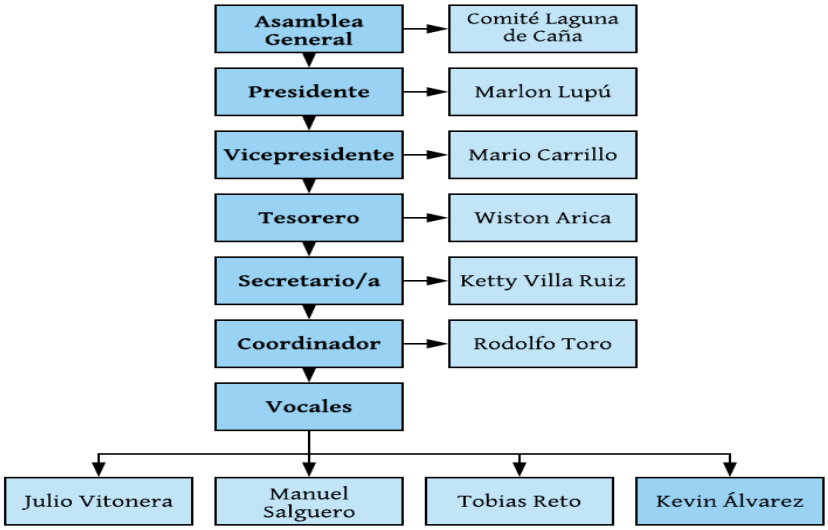
Facultades Institucionales	
Competencias institucionales	
Atribuciones	
Roles	
Nivel	Facultades
Asamblea	
Presidente	
Vicepresidente	
Secretario	
Tesorero	
Vocales	

1.4.2 Diagnóstico Institucional

1.4.2.1 Planificación.

1.4.2.2 Estructura organizacional

Figura 2. Estructura organizacional (organigrama institucional)



1.4.2.3 Talento humano

1.4.2.4 Tecnologías de la información y comunicaciones

1.5. ANÁLISIS SITUACIONAL

1.5.1. Análisis de contexto

Cuadro 5. Factores limitantes vs potencialidades para el desarrollo

Factores limitan el desarrollo	Factores potenciadores del desarrollo

1.5.1.1 Político

1.5.1.2 Económico

1.5.1.3 Social

1.5.1.4 Tecnológico

1.5.1.4 Cultural

1.5.2. Análisis sectorial y diagnóstico territorial.

Cuadro 6. Análisis de problemas y alternativas de solución

Problemas prioritarios	Alternativas de solución	Responsables

1.5.3 Mapa de actores y actoras

Cuadro 7. Identificación de involucrados

Nombre Institución	Líderes Importantes	Función	Preocupación, Interés Alto, Medio, Bajo	Táctica, Reacción	Implicaciones en el PEI

1.5.4 Análisis FODA

Cuadro 8. Análisis FODA

Fortalezas (Incrementar)	Oportunidades (Aprovechar)
Debilidades (Disminuir)	Amenazas (Neutralizar)

1.5.4.1 Combinación FODA

Cuadro 9. Análisis de la combinación FODA

Evaluación del medio externo / Análisis del medio Interno	Oportunidades (Aprovechar)	Amenazas (Neutralizar)
Fortalezas (Incrementar)	FO - (Crecimiento) Como con mis fortalezas aprovecho las oportunidades.	FA - (Confrontación, Alternativas, lucha) Como con mis fortalezas enfrento las amenazas.
Debilidades (Disminuir)	DO - (Preservación) Como aprovecho las oportunidades para minimizar mis debilidades	DA - (Cambio) Que cambios urgentes debo implementar para que las amenazas (mis opositores) no se aprovechen de mis debilidades.

1.6 ELEMENTOS ORIENTADORES DE LA INSTITUCIÓN

1.6.1 Misión

1.6.2 Visión

1.6.3. Valores institucionales

1.7. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS INSTITUCIONALES

1.7.1 Plan Nacional toda una vida

Cuadro 10. Objetivos orientadores al Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida

Objetivos orientadores al Plan Nacional de Desarrollo		
Ejes	Objetivos	Políticas
Agenda Intersectorial		
Ejes	Objetivos	Políticas
Agenda Zonal		
Ejes	Objetivos	Políticas

1.7.2 Objetivos Estratégicos Institucionales

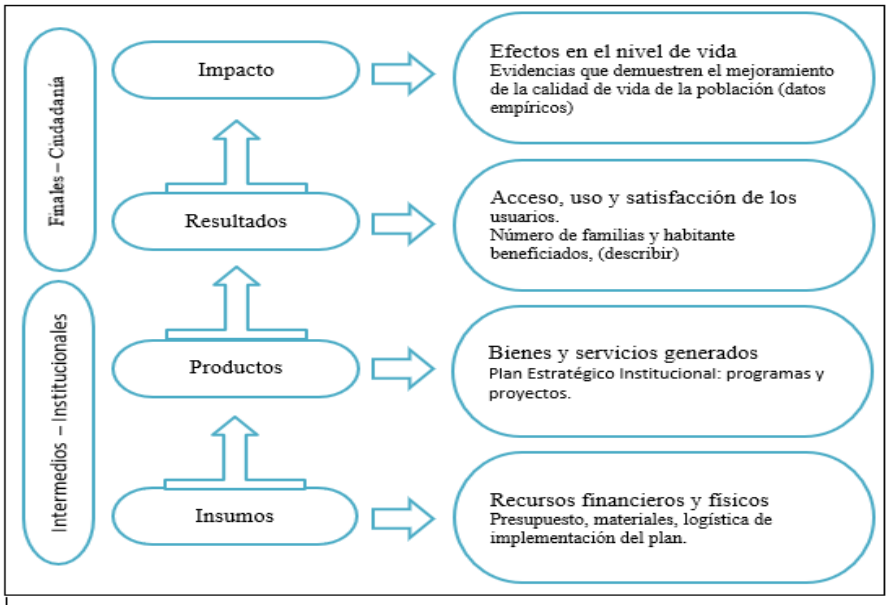
1.7.3 Las políticas

Cuadro 11. Delimitación de los objetivos Estratégicos Institucionales

Objetivos Estratégicos Institucionales y políticas	
Objetivos estratégicos	Políticas

1.7.1 Indicadores.

Figura 3. Sistema de indicadores intermedios y finales



1.7.1.2 Indicadores en relación a los objetivos estratégicos

Cuadro 12. Articulación de los Objetivos Estratégicos y los indicadores

Objetivos Estratégicos y los indicadores	
Objetivos estratégicos	Indicadores

1.7.2. Línea base.

1.7.3. Metas

Cuadro 13. Identificación metas en relación a los objetivos estratégicos

Articulación de Objetivos Estratégicos y las metas		
Objetivos estratégicos	Indicadores	Metas

1.8. DISEÑO DE ESTRATEGIAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS

1.8.1. Estrategias

Cuadro 14. Acciones para alcanzar los objetivos estratégicos en relación a los problemas

Objetivo estratégico institucional	Estrategias propuestas para alcanzarlo	Relación con la problemática, necesidades o potencialidades detectadas.

1.8.2. Identificación de programas y proyectos

Cuadro 15. Identificación de problemas y proyectos (Diagnóstico participativo)

Componentes	Programas	Problemas	Causa	Efecto	Alternativa	Involucrados

1.8.3 Resumen de objetivos, metas, indicadores y políticas

Cuadro 16. Articulación de objetivos, metas, indicadores y políticas

Visión	Objetivos estratégicos	Indicadores	Políticas	Metas

1.8.4 Líneas de acción

Cuadro 17. Estrategias / líneas de acción en relación con el PND y la problemática

Plan nacional de desarrollo 2017-2021- toda una vida			Objetivo estratégico institucional	Estrategias propuestas para alcanzarlo	Relación con la problemática, necesidades o Potencialidades detectadas.
Eje	Objetivo	Política			

1.8.5 Objetivos estratégicos y metas

Cuadro 18. Gestión: descripción de objetivos estratégicos - metas de partida y de llegada

Programa	Objetivos estratégicos Específicos	Políticas	Proyecto	Metas (de partida)	Metas consolidadas (de llegada)

1.8.6 Prioridades estratégicas

Cuadro 19. Prioridad estratégica a partir del año 2020

Componente		Objetivo	Programa	Indicadores	Políticas	Línea base	Proyectos	Meta	Meta desglosada				Costo	Responsable	Equipo de apoyo responsable operativo
									2020	2021	2022	2023			

1.87 Jerarquización estratégica

Puntuación. Alto 3, Medio 2, Bajo 1. Luego hay que ubicar por orden de prioridades tomando en consideración para el primer lugar la puntuación más alta.

Cuadro 20. Jerarquización estratégica

Componente	Programa	Proyecto	Costo Aproximado	Apoyo a la Visión	Prioridad Comunitaria	Respuesta de Involucrados	Fuentes de financiamiento	Respaldo Político	Nivel socioeconómico	Nivel de beneficiarios	Impacto ambiental	Total
			3	2	1	3	3	2	3	3	3	23
			2	1	1	3	2	2	3	3	3	20

1.8.8 Instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación

Cuadro 21. Espacios e instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación.

Componente	Objetivo estratégico.	Programas	Indicadores.	Políticas	Línea base.	Proyectos	Espacios e instrumentos de seguimiento	Participantes	Tiempo	Fuentes de

1.8.9 Consolidado de acciones de formulación y de gestión

Estos cuadros complementarios que permiten visualizar con mayor claridad los proyectos a ejecutarse en los periodos anuales. Pero además se procede a separar las acciones que necesitar ejecutarse mediante la

formulación o diseño de proyectos y aquellas acciones que puede ser se gestión directa.

Cuadro. 22. Acciones de formulación estratégica

Nº.	Componente	Programa	Proyecto

Cuadro. 23. Acciones de Gestión estratégica

Nº.	Componente	Programa	Acciones

1.8.10 Programación plurianual y anual.

En este cuadro se consignarán los proyectos que deberán ser ejecutados en el primer año de vigencia del plan.

Cuadro 24. Plan operativo anual (POA)

Componente	Objetivo estratégico.	Programas	Indicadores.	Políticas	Línea base.	Proyectos	Meta 2019	Meta anualizada		Costo aproximado	Responsable estratégico	Alineación institucional (COOTAD)	Alineación estratégica-plan nacional 2017-2021		
								2020	2021				Objetivo	Política	Meta del

Planificación estratégica fundamentos y herramientas operativas para el desarrollo institucional y territorial, se publicó en el mes de noviembre de 2026.

ISBN: 978-9907-802-55-9

Grupo Editorial BLR
Ecuador
Cel: +593 98 320 4362
https://grupoblr.com/
publicaciones@grupoblr.com

BIOGRAFÍA DEL AUTOR

Manuel Horacio Valdiviezo Cacay:

El profesional es Sociólogo con formación en Sociología y Ciencias Políticas, y alcanzó el grado de Doctor (PhD) en Gestión Pública y Gobernabilidad. Su sólida preparación académica se complementa con una Maestría en Docencia Universitaria e Investigación Educativa, además de un Diplomado Superior en Docencia Universitaria.

Cuenta con una destacada trayectoria de 17 años de experiencia como docente universitario en la Universidad Técnica de Machala (UTMACH). En el ámbito académico e investigativo, destaca por su amplia producción, siendo autor y coautor de más de 40 publicaciones que incluyen tanto libros como artículos científicos.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA FUNDAMENTOS Y HERRAMIENTAS OPERATIVAS PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL

Estimado lector, la planificación estratégica constituye un proceso sistemático y transformador orientado a guiar el desarrollo institucional y territorial mediante el análisis riguroso de la realidad actual y la formulación anticipada de escenarios futuros. Basada en principios de sostenibilidad, sustentabilidad y centralidad en el ser humano, su valor radica en reducir la incertidumbre, erradicar la improvisación en la gestión pública y articular coherentemente la visión, misión y objetivos con intervenciones viables, eficientes y transparentes.

Sustentada en pilares como la prospectiva, la racionalidad decisoria, el análisis situacional y la participación ciudadana, este enfoque proporciona un marco metodológico multidimensional que integra dimensiones sociales, económicas, culturales y políticas. Para traducir los fundamentos conceptuales en acciones medibles, la disciplina recurre a herramientas operativas esenciales como el diagnóstico situacional, la matriz de problemas, el análisis FODA, la evaluación ex-ante y el monitoreo continuo, las cuales permiten definir prioridades, indicadores y metas contextualizadas.

En el ámbito técnico, este proceso se materializa a través de instrumentos de gestión como los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) y los Planes Operativos Anuales (POA), estructurados en fases de diagnóstico, proyección estratégica, organización y seguimiento. Al reconocerse como un ejercicio interpretativo y adaptable ante entornos dinámicos, la planificación estratégica busca garantizar que los equipos técnicos comprendan sus enfoques y aplicaciones para impulsar intervenciones efectivas que eleven la calidad de vida de la población.

GRUPO BLR

Grupo Editorial BLR
Ecuador
Cel: +593 98 320 4362
https://grupoblr.com/
publicaciones@grupoblr.com

ISBN: 978-9907-802-55-9

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE MACHALA
1969