



ANIVERSARIO

ISSN: 0798-1171 e-ISSN: 2477-9598

Depósito legal pp. 197402ZU34

Esta publicación científica en formato digital  
es continuidad de la revista impresa



# REVISTA DE FILOSOFÍA

Centro de Estudios Filosóficos  
"Adolfo García Díaz"  
Facultad de Humanidades y Educación  
Universidad del Zulia  
Maracaibo - Venezuela

**EDICIÓN  
ESPECIAL  
N°2 - 2022**

**Revista de Filosofía**

Vol. 39, Edición Especial N°2, 2022, pp. 458-480  
Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela  
ISSN: 0798-1171 / e-ISSN: 2477-9598

**Globalización y planificación estratégica en el sector público:  
Reflexiones en un escenario de riesgo**

*Globalization and Strategic Planning in the Public Sector: Reflections in a  
Risk Scenario*

**Juana Rosa Ramos Vera**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5595-2234>  
Universidad Nacional Federico Villareal - Perú  
[titipuno@yahoo.es](mailto:titipuno@yahoo.es)

**Teodocio Lupa Quisocala**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1744-6362>  
Universidad Nacional del Altiplano - Perú  
[tlupa@unap.edu.pe](mailto:tlupa@unap.edu.pe)

**Maria Renee Alfaro Bardales de Ontaneda**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4601-6748>  
Universidad Nacional Federico Villarreal - Perú  
[mralfaro@unfv.edu.pe](mailto:mralfaro@unfv.edu.pe)

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7311833>

**Resumen**

La investigación analizó los entornos cambiantes que afectan a la planificación estratégica en el sector público. La toma de decisiones planificadas involucra diferentes sectores: económico, social y político. Tienen una afectación interdisciplinar y su desarrollo de forma inadecuada pone en riesgo la viabilidad humana al estar relacionada con todas las áreas. Así mismo está vinculada con un proceso actual: La globalización. Esta actualmente tiene un carácter desigual y excluyente y se desempeña en un escenario de volatilidad y complejidad. La globalización condiciona amenazas como la pobreza, uso excesivo de recursos energéticos y naturales lo que finalmente determina estragos en el medio ambiente como la traslocación de enfermedades del entorno animal al humano, como es el caso del COVID-19, cambios de temperatura que impactan en la cosecha y agricultura disponiendo de menor producción alimentaria; así como desempleo y aumento de minorías vulnerables. La fase de seguimiento y evaluación debe ser una de las funciones fundamentales de la planificación estratégica y una herramienta para la toma de decisiones que logren el cumplimiento de las políticas.

**Palabras clave:** planificación estratégica; riesgos; sector público; globalización; medio ambiente

Recibido 09-08-2022 – Aceptado 27-10-2022

## Abstract

The objective of the research article was to analyze how the changing environments that affect strategic planning in the public sector, given that nowadays society and the external scenario are in an accelerated process of change and in an environment of uncertainty. The methodology used was qualitative with systematic documentary review; considering the breadth and complexity of the research work, several specialized documents have been reviewed to perform a correct interpretation and organization of the information and data on changing environments. The specialized literature in the area is diverse and has allowed the construction of a strategic thinking that guides organizations and territories to adapt, adapt and even anticipate changing environments. It was concluded that globalization has a tendency of unequal and excluding character; there is a scenario of volatility, uncertainty, complexity and ambiguity (VUCA) that requires strategic planning to ensure or facilitate rapid decision-making in the face of new threats and opportunities for adaptation and anticipation; such as climate change and COVID-19, have their origin in global effects and are a threat to the planet: likewise the monitoring and evaluation phase should be one of the fundamental functions of strategic planning and a valuable and effective tool for decision making ensuring an efficient level of compliance with policies and strategic plans.

**Keywords:** strategic planning; risks; public sector; globalization; globalization; environment

## Introducción

En los comienzos del tercer decenio del siglo XXI, la planificación estratégica del sector público se enfrenta a un entorno altamente cambiante, dinámico, incierto e impredecible; escenario en el cual se toman las decisiones y se hace difícil la predicción y la construcción del futuro. De hecho, la planificación estratégica constituye un instrumento esencial para cada entidad del sector público, en razón de que la planificación le proporciona un sentido de dirección para sus acciones; permite visualizar el futuro deseado; hace posible la mediación del presente con el futuro; considera la importancia de la concertación y la coordinación entre los actores del desarrollo; establece políticas públicas como marco de orientación gubernamental; prioriza planes, programas y proyectos públicos; y define la asignación de los recursos públicos, con el propósito de alcanzar resultados a favor de la población. Asimismo, la planificación del sector público está orientada a promover el desarrollo sostenible de los territorios que se encuentran afectados por diferentes escenarios de riesgos.

El entorno actual se caracteriza por la dinámica de los cambios y la incertidumbre, donde los cambios son cada vez más rápidos y el futuro cada vez más incierto. El mundo actual cambia a una velocidad increíble y cada vez de manera más intensa. En la historia de la humanidad siempre ha habido cambios, pero nunca del tamaño, la velocidad y el efecto de los que ocurren ahora (Chiavenato, 2009)<sup>1</sup>. La incertidumbre es consecuencia de lo anterior y tiene relación con el aumento de situaciones imprevistas y la escasa previsibilidad de los hechos, que hacen difícil prever acontecimientos futuros. A partir de los años 1990,

---

<sup>1</sup> CHIAVENATO Idalberto y SAPIRO Arao. *Planeación estratégica fundamentos y aplicaciones*, Editorial McGraw Hill Interamericana, México. 2017. Pág 19-35.

aparece la explicación del entorno VUCA, cuyas siglas en inglés describe un entorno caracterizado por Volatility (Volatilidad), Uncertain (Incertidumbre), Complexity (Complejidad) y Ambiguity (Ambigüedad); lo cual explica que el entorno actual se caracteriza por los cambios rápidos, por las dificultades para hacer predicciones, las limitaciones para entender el avance del contexto actual y la falta de claridad para la explicación y determinación de causa-efecto; todo lo cual es una realidad en el mundo actual, y para la planificación significa la aplicación de nuevas metodologías y una nueva mentalidad para abordarlos.<sup>2</sup>

Desde los inicios del 2020, se ha acentuado y se ha intensificado la incertidumbre, asociada inclusive al dolor de las personas, como consecuencia de la cruel pandemia coronavirus (COVID-19), el cual apareció de manera sorpresiva y se ha expandido rápidamente por todos los países del mundo, llegando al Perú en marzo de 2020. Como consecuencia de ello, se enfrenta a nuevos desafíos sanitarios, económicos y sociales en un escenario de nuevas olas y aparición de nuevas variantes de la COVID-19, que han acelerado los niveles de contagio y el fallecimiento de personas, lo cual exige una capacidad de respuesta rápida al Gobierno y a las autoridades del sector público. El Perú ha sido y es uno de los países de América Latina que fue afectado y golpeado por la pandemia COVID-19, con mayor número de contagios, fallecimientos de personas, y ha generado una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes.

En consecuencia, la planificación estratégica se implementa en un contexto general marcado por el desarrollo incesante de la globalización y de la innovación tecnológica, que incluso han generado el entorno VUCA, los cuales son prácticamente una realidad en el desenvolvimiento del mundo actual. A ello se asocia el cambio climático que es una verdadera amenaza para el planeta, y la sorpresiva aparición y propagación global del coronavirus (COVID-19), que se ha constituido en una pandemia que amenaza la salud y la vida de la población.

## **1. Objetivo general**

El objetivo del artículo de investigación es analizar cómo los entornos cambiantes afectan a la planificación estratégica en el sector público, dado que en la actualidad la sociedad y el entorno externo se encuentran en un proceso acelerado de cambios y en un ambiente de incertidumbre. Uno de los principales retos de la gestión pública es el manejo transparente, inclusivo y adecuado ante la opinión e interés público; una exitosa gestión estatal solo puede estar dada por la utilización de la planificación estratégica como herramienta con la cual se puede dimensionar todos los escenarios institucionales, así como determinar el futuro deseado.

## **2. Marco teórico**

### **3.1 Origen y marco conceptual de la planificación estratégica**

---

<sup>2</sup> BISHOP, Peter y .VAN DUJINE Frejina. "Strategic Foresight" *Future Motions*. Vol 1.2018. pág 4-15

El enfoque de la planificación estratégica tiene su origen en los conceptos de la estrategia empresarial y en las escuelas de negocios que proporcionan el soporte teórico al mundo del sector privado. En Harvard, por el año 1962, Alfred Chandler, sostuvo que la estrategia empresarial es la adopción de cursos de acción y la asignación de los recursos necesarios para alcanzar las metas (Luis Pimentel – 1999).<sup>3</sup>

La planificación estratégica o management estratégico, que se sustenta en un principio en los enfoques de las escuelas de negocios, sostienen que el entorno constituye a la organización y, a la vez, la organización genera entorno; además señalan que ninguna organización tiene objeto sino tiene una misión orientada al entorno (Luis Lira-2006).<sup>4</sup>

Los autores Mintzberg, Ahlstrand y Lampel (citados por Luis Lira – 2006) han identificado diez escuelas de negocios; de las cuales, la escuela empresarial o la estrategia como un proceso visionario, enfatiza la creación de una visión para el gran líder; la escuela de planificación, subraya que la compañía debe moverse en la dirección correcta en este mundo moderno tan competitivo; y la escuela de diseño, señala que es la creadora de la idea de “Virtudes y Flaquezas” de la organización a la luz de las Oportunidades y Amenazas (VFOA), que luego en América Latina se conocería como análisis FODA. (Luis Lira -2006).

En el Perú, la implementación de la planificación estratégica se encuentra estrechamente vinculada a la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), considerado como ente rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Ha sido creado mediante el Decreto Legislativo N° 1088-2008, con el propósito de promover y orientar el desarrollo sostenible del país. Cabe recordar que el Perú posee una vasta experiencia en materia de planificación, con el funcionamiento del entonces Instituto Nacional de Planificación (INP), creado el 19 de octubre de 1962 y disuelto el 11 de junio de 1992; estando en vigencia cerca de treinta años.

El CEPLAN, ha señalado que en el país hace falta un pensamiento prospectivo y estratégico, así como los planes operativos desarrollados en los sectores e instituciones evidenciaban una falta de articulación entre las políticas de gobierno, el planeamiento estratégico y la asignación presupuestal. Frente a ello, ha ido concordando y generando conceptos, metodologías y diversas herramientas para institucionalizar y consolidar el Sistema Nacional de Planificación en el Perú. En ese contexto, ha definido el planeamiento estratégico como el proceso sistemático construido sobre 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 los objetivos estratégicos establecidos (CEPLAN, 2015).<sup>4</sup>

En una aproximación conceptual, definimos la planificación estratégica como un proceso permanente de análisis, reflexión y decisión estratégica sobre el futuro de una

---

<sup>3</sup> LIRA Luis (2006). “Revalorización de la planificación del desarrollo”, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Vol 59, 2006, pág. 16-30

<sup>4</sup> DEUTSCHE, Eduardo. *Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico – Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico*. Editorial del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Lima, 2015, Pág 33-41

organización o del territorio, que determina opciones y los medios necesarios, con la participación de la ciudadanía debidamente organizada, para lograr mejoras y cambios en el bienestar de toda la población. La implementación de la planificación estratégica, en todos sus niveles, deben estar orientados para lograr resultados e impacto en favor de todos los ciudadanos.

#### **4.- Análisis contextual**

En los inicios del tercer decenio del siglo XXI, la planificación estratégica del sector público se enfrenta a un escenario altamente cambiante, complejo, incierto y muchas veces impredecible, cuyo entorno se puede denominar un escenario de riesgos. La planificación necesita conocer y entender el contexto externo, identificar las amenazas y riesgos, evitar la vulnerabilidad y sumar sinergias internas para consolidar las fortalezas, superar debilidades y aprovechar oportunidades. En ese sentido, la planificación estratégica en el sector público, como una herramienta de gestión para el desarrollo sostenible, debe tomar en cuenta el contexto actual marcado por los desafíos de la globalización, el entorno VUCA, el cambio climático, los efectos de la pandemia COVID – 19; así como la interrelación de las políticas públicas y el plan estratégico, así como las limitaciones que presenta el propio proceso de planificación, sobre todo en la construcción de la visión de futuro, el plan y presupuesto, asimismo, en las etapas de seguimiento y evaluación.

El cambio climático es un factor de modificaciones radicales en los diseños de los progresos culturales humanos. El problema ambiental es de afectación intrínseca a los factores de vida. Cambia el movimiento de los componentes moleculares y de los estados químicos e incide en las mutaciones de los seres. Cuando persiste un desequilibrio entre medio ambiente y transformación humana, y el humano trasgrede los límites naturales para consumo y beneficio se da origen a un desequilibrio ecológico que puede poner en peligro la sostenibilidad de la vida humana, tal como hemos visto en la concurrente modernidad con los brotes endémicos de ébola, zika, etc. y la actual pandemia de COVID-19. Es por ello que es necesario identificar y considerar dentro de la planificación estratégica la orientación hacia un medio ambiente coherente con la calidad de vida.

El coronavirus nos ha entregado una mortalidad numérica mundial que asciende a alrededor de 15 millones de fallecidos (Adam, 2022)<sup>5</sup>. En su actuación mortal nos viene entregando evidencias que una intervención dentro de la planificación estratégica considere políticas públicas a favor de la mitigación del cambio climático es posible minimizar toda presencia nociva de contaminante que tiene efecto directamente contra la salud. A partir del coronavirus se ha determinado como durante el proceso de cuarentena global el ambiente experimentó una reducción del 6 % en menos de 160 días desde la aparición de la pandemia. La planeación estratégica como antes se ha mencionado debe considerar en su actuar los factores que condicionan la sustentabilidad de la vida en sí misma, la gestión de recursos no es posible sin un actor a quien pueda ser aplicada los beneficios, es por ello que es necesario la valoración en el contexto donde se desarrolla la toma de decisiones.

---

<sup>5</sup> ADAM David, “El número de fallecidos durante la pandemia asciende a 15 millones”, *Investigación y ciencia*, Vol 1, 2022, Pág 1-4

La planificación estratégica, a modo de recomendación, debe seguir lineamientos que estén orientados al respeto del medio ambiente como lograr instituir una ley de racionalidad para evitar la sobreexplotación y mantener la calidad de recursos así como el equilibrio ecológico. Asimismo, se debe gestionar los recursos lo cual permite el manejo de proveedores. También se debe insertar programas de formación, materiales y actualizaciones que sean pertinentes en lograr desarrollar las habilidades sostenibles de calidad de los ciudadanos.

Mejorar la concurrente situación representa un reto, sin embargo, otro lineamiento para lograr una planificación estratégica adecuada es buscar una repartición organizada de servicios, ello constituye el desarrollo sustentable, y con ello se debe buscar satisfacer las necesidades de los ciudadanos, asegurándoles una calidad y vida digna.

Un lineamiento dentro del proceso de la planificación estratégica es también establecer indicadores y criterios de control de control del carácter ambiental, económico y social, buscando de esta forma establecer las medidas apropiadas para la protección del ambiente y el aseguramiento de la viabilidad de las generaciones futuras.

#### **4.1. La globalización**

La globalización es el proceso por el cual existe una creciente integración e interdependencia entre los distintos países y mercados del mundo, en una dinámica a escala mundial que sobrepasa las fronteras nacionales. Este fenómeno se caracteriza por una interconexión permanente con carácter multidimensional entre diferentes países del mundo en el aspecto económico, político, social, cultural, tecnológico y financiero. Se concibió como un proceso para dinamizar la economía direccionada hacia el bienestar de la población mundial.

El proceso de globalización ha ido avanzando a través de la historia. Se ha acelerado sobre todo a partir de la aparición y desarrollo de las tecnologías de información y comunicación (TIC). Esta se caracteriza por la gradual generalización del libre mercado, la creciente presencia en el escenario mundial de empresas transnacionales que funcionan como sistemas de producción integrados, la expansión y la considerable movilidad de los capitales, y una tendencia a la homogeneización de los modelos de crecimiento, pero en la que también se observa la persistencia de restricciones al movimiento de mano de obra (Ocampo, 2002)<sup>6</sup>. En ese escenario, la globalización contemporánea es más rápida, más barata y más profunda.

En el mundo contemporáneo, el conocimiento avanzado constituye uno de los aspectos fundamentales en las relaciones de poder, las dinámicas productivas más gravitantes tienen como motor principal a la innovación tecnológica y el capital financiero hace sentir su poderío, los cuales han ido configurando el nuevo escenario global. Es

---

<sup>6</sup> OCAMPO, José Antonio (2002). *Globalización y Desarrollo*, Editorial CEPAL, Brasilia, 2002, pág 128-137

indudable que estos tres procesos interconectados inciden profundamente en quienes ganan y pierden con el crecimiento económico y la globalización en la distribución de beneficios (Dutrenit y Satz, 2014)<sup>7</sup>.

En el aspecto económico, la globalización se explica como la integración de las economías locales a una economía de mercado mundial, mediante los mecanismos de apertura económica y de libre mercado. La apertura de las economías se concreta a través de la supresión de los obstáculos al comercio y a los flujos de capitales; y la integración económica es impulsada a partir del libre mercado (Parodi, 2005)<sup>8</sup>; a ello se suma la receta que plantea la disminución del rol del Estado en la economía. Estas recomendaciones de política económica tienen relación con las políticas de estabilización y ajuste estructural, cuya aplicación en varios países en desarrollo produjo más desigualdad y pobreza, e incluso al conseguirse algo de crecimiento durante un tiempo, muchas veces los beneficios se repartieron desproporcionalmente a favor de unos cuantos, mientras que los más pobres en ocasiones se hundían aún más en la miseria (Stiglitz, 2002)<sup>9</sup>; en cambio, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y algunos gobiernos han subrayado los grandes cambios y los efectos positivos que proporciona la globalización.

En los países en desarrollo, al igual que en los demás países, la globalización se manifiesta en el incremento sostenido de tres tipos de flujos económicos desde los años ochenta: el incremento del comercio mundial, de la inversión extranjera directa y de otros flujos financieros (Sanchez – Ancochea, 2007)<sup>10</sup>. En el año 2001, en el Perú, el valor de las exportaciones fue de 7, 025.73 millones y el valor de las importaciones de 7 204.48 millones de dólares (Ramos W., 2019); los cuales han aumentado de manera progresiva y sustancial a través de los siguientes años, de forma tal que en el año 2018, las exportaciones fueron de 49 066 millones y las importaciones de 41 870 millones de dólares, y en el año 2019 el valor de las exportaciones fue de 47 688 millones y el valor de las importaciones de 41 074 millones de dólares (Banco Central de Reserva del Perú, 2019)<sup>11</sup>, mostrando un dinamismo significativo en el ámbito del comercio internacional. Según los cálculos de Nikita Céspedes y Nelson Ramírez del Banco Central de Reserva (citado por Ganoza – Stiglich, 2015)<sup>12</sup>, en el Perú, el aumento de la inversión explicó el 47% del crecimiento económico entre 2002 y 2013.

En un informe de la CEPAL del año 2002, se ha señalado que la globalización, aunque tiene dimensiones económicas destacadas, evoluciona concomitantemente a procesos no

---

<sup>7</sup> AROCENA Rodrigo, SUTZ Judith. *Innovación y democratización del conocimiento como contribución al desarrollo inclusivo*, Editorial Edward Elgar Publishing, Madrid, 2014, Pág. 15-21

<sup>8</sup> PARODI Carlos. “Globalización ¿de qué y para qué? Lecciones de la historia”, *Rev Economía PUCP*. Vol 29, 2006, Pág57-58

<sup>9</sup> STIGLITZ Joseph. *El malestar en la globalización*, Santillana Ediciones, Madrid, 2002.

<sup>10</sup> SÁNCHEZ- ANCOCHEA Diego. “La globalización en países pequeños en desarrollo: Nicaragua en perspectiva comparada”, *Revista mexicana de sociología*, Vol 69, 2007, pág 7-13

<sup>11</sup> BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ, *Notas de estudios del BCRP, balanza comercial*, Editorial BCRP, Lima, 2019.

<sup>12</sup> GANOZA Carlos, STIGLICH Andrea. *El Perú está calato*, Editorial Planeta Perú, Lima.2015.

económicos. que tienen su propia dinámica y desarrollo, por ende, no obedece a un determinismo económico. En un sentido más amplio, el actual proceso de globalización es incompleto y asimétrico. Según este informe, la dinámica del proceso de globalización está determinada en gran medida por el carácter desigual de los participantes. En su evolución ejercen una influencia preponderante los gobiernos de los países desarrollados y las empresas transnacionales, y en una medida mucho menor los gobiernos de los países en desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil (CEPAL, 2002). En la realidad, las posibilidades de inserción en el escenario global no son las mismas para todos los países. En los países en desarrollo, la globalización ha generado incertidumbre e inestabilidad. Dichos países, están expuestos a los riesgos de exclusión al no estar adecuadamente preparados para responder a las exigencias de competitividad que impone el escenario global; existen problemas de desequilibrio al mantenerse la heterogeneidad económica y social entre sectores económicos y regiones dentro de cada país; las nuevas tecnologías que son incorporados por los sectores de exportación no se desplazan a las demás actividades económicas y sociales; por lo que persisten los problemas de desigualdad, desempleo y pobreza.

En los países en desarrollo, la globalización ha creado divisiones profundas entre ganadores y perdedores; un grupo minoritario se beneficia de ingresos relativamente altos y de condiciones favorables en el mercado de trabajo; en tanto la mayoría de la población se enfrentan a economías más duales y a mercados de trabajo más informales e inseguros (Sánchez-Ancochea, 2007). En el año 2019, en el Perú, el índice de pobreza monetaria afectó al 20.2% de la población peruana; en el área urbana afectó al 14.6% y en el área rural al 40.8% (INEI, 2020)<sup>13</sup>; en tanto el empleo informal en el Perú sobrepasa el 70% de la población laboral.

El proceso de globalización y la densificación de la interdependencia transfronterizas está afectando el orden de los Estados-nación, quienes sólo pueden manejar y configurar en forma limitada sus acciones internas; debilita la soberanía interna de las naciones, ciertamente no en sentido legal ni jurídico, pero si en el plano operativo (Messner, 2001)<sup>14</sup>; debilita el concepto de propiedad nacional (Cardoso, 2009)<sup>15</sup>. Específicamente, se han visto disminuidos los mecanismos de regulación del comercio internacional, los mecanismos de control a la movilidad del capital, así como los mecanismos de reacción de los estados nacionales se hicieron más frágiles.

En este sentido, la planificación estratégica en los países en desarrollo, como en el Perú, debe considerar el contexto global que presenta una tendencia de carácter desigual y excluyente, que genera más riesgos que oportunidades, lo cual afecta a la soberanía de Estado-nación y se encuentran frente a los países desarrollados que tienen una dinámica productiva con alto contenido tecnológico. Cada país, cada gobierno, cada territorio,

---

<sup>13</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Evolución de la pobreza monetaria 2008-2019*, INEI, Lima, 2021.

<sup>14</sup> MESSNER Dirk, "Globalización y gobernabilidad global", *Nueva sociedad*. Vol 1(176), 2001. Pág 1-3

<sup>15</sup> CARDOSO Fernando. "La globalización en perspectiva histórica" *Comerico exterior*. Vol 53, 2003. Pág 4-12.

necesita una estrategia propia, única y diferenciada, que le permita adaptarse a esa visión global tan volátil, compleja e incierta, convertir las debilidades en oportunidades, en el marco de un equilibrio adecuado entre el Estado y el mercado, orientadas a alcanzar cambios trascendentales en el presente y en el futuro, logrando mayor crecimiento económico, equidad social, protección medioambiental y la defensa de la soberanía interna y externa.

#### **4.2. Remarque de la globalización, cambio climático y pandemia COVID - 19**

“Tanto va el cántaro al agua”, dice un adagio popular, que invita a persistir en aspectos que merecen tomarse en cuenta, y, en este sentido entregamos como refuerzo argumentativo a la exposición anterior sobre la globalización, el cambio climático y la pandemia, la reiteración del enfoque, para ser considerado como lo sustantivo en las políticas gubernamentales y los planes que se elaboren.

La Globalización debe entenderse como un mecanismo propio del sistema económico en el que estamos inmersos y por lo tanto es un problema de estructura con efectos directos sobre nuestra sociedad. Los mercados mundiales cada vez son más libres, abiertos y globalizados (Quiroga, 2013)<sup>16</sup> Todo diseño de ordenamiento, sean de entidades públicas y/o privadas deben considerar este elemento como algo concreto y no sólo como una referencia.

No es ninguna casualidad que la prestación de servicios científicos y tecnológicos, las variables económicas que influyen en el mercado y el estándar de vida, su ciclo crítico, no tengan nada que ver con nuestro desarrollo. Otros aspectos como el trabajo, la calidad de vida son también manifestaciones que se ubican en los marcos de los cambios globales (fenómeno de globalización), y no exclusivamente de aquello que es nacional o sectorial. La globalización, dicho de otra manera, marca el mapa de las interrelaciones entre los puntos planetarios definiendo su grado de dependencia de estructuras poco desarrolladas a otras de mayor fortaleza por lo que la planificación debe conciliar con esta realidad. Es así que la característica principal que la define es la interdependencia que se ha llevado a cabo en las últimas décadas. Una constatación de la importancia e incidencia que produce la globalización es la afectación del cambio climático que trae como correlato la aparición expansiva de las enfermedades virales. Entre unas y otras se ha formado una dependencia directa: La globalización es la universalización de la actividad económica que tiene en la industria su mayor soporte y esta a su vez es la mayor contribuyente de factores de calentamiento del planeta que hace que se modifique aceleradamente el mundo biológico facilitando la aparición de enfermedades con dimensiones pandémicas. Todos estos hechos ¿No nos incumben? ¿De dónde desprenderemos nuestros datos para elaborar los planes para el bienestar de nuestra sociedad? Las respuestas caen de maduras como la manzana de Isaac Newton. Esta es nuestra realidad y este nuestro entorno que debemos fijarnos para ser serios con la gobernanza.

---

<sup>16</sup> QUIROGA Rayen, “Para forjar sociedades sustentables”, *POLIS*, Vol 5, 2013. Pág 7-13

El calentamiento global y el Sars-cov 2 (COVID-19) nos reafirmamos, tienen origen en los efectos globales. Son espacialmente iguales, pero operan en tiempos dimensionales distintos. El cambio climático es un factor de transformaciones profundas en la naturaleza orgánica y ambiental transformando la biodiversidad, mediante el incremento de temperatura ambiental, sequías o desastres naturales (Diaz Cordero, 2012) <sup>17</sup>. La intervención humana afecta también el ecosistema por el intenso uso de combustibles fósiles y gases de efecto invernadero que destruyen la capacidad de la tierra de absorber carbono, o, por alguna falla como la ocurrida recientemente con el derrame de 5.000 litros en las costas del sur de California, Estados Unidos calificando el hecho como “potencial desastre ecológico”. Los posibles escenarios de emisiones y utilización de la energía apuntan inequívocamente hacia un futuro climático peligroso al menos que el mundo cambie su rumbo (Diaz Cordero, 2012).

Los virus (como el COVID-19) se generan por cambios ambientales que favorecen condiciones de mutabilidad acelerada y condicionan las relaciones de acercamiento y afectación humana estableciendo condiciones de convivencia y de esta forma adquiere mayor propagación y emergen variantes con riesgos que aumentan los contagios y la mortandad. En la relación cambio climático – virus, sucede lo siguiente: El cambio climático cumple un papel de facilitador de las enfermedades sean de cualquier naturaleza. La aparición del COVID- 19 tiene la misma marca de riesgo hacia el ser humano. En su facultad mortífera obliga al cambio de vida de los ciudadanos, como el confinamiento y la inamovilidad. Por eso es importante que se les consideren como amenazas potenciales para el logro de los objetivos de bienestar. A nivel mundial el COVID-19 ha ocasionado a setiembre de 2021, en dos años y algo más, 234.9 millones de casos y, 4.8 millones de fallecimientos, cifras acumuladas de cada país, registrándose en el Perú alrededor de 200 mil decesos<sup>18</sup>.

Con respecto al cambio climático su afectación con sus características propias es igualmente delicada. El hielo de la Antártida se derrite, seis veces más por año que hace 40 años provocando un incremento en su nivel de los océanos. Podría imaginarse que esto favorece la vida marina, pero al incrementarse las emisiones de dióxido de carbono producen cambios en la temperatura generando la acidificación (aumento de PH) impidiendo que ciertas especies marinas que capturan estas emisiones, estén en peligro de extinción debido al desbalance que ocasiona este cambio climático poniéndose en peligro como ocurre con las poblaciones de corales y los arrecifes.

Por eso la importancia de toda política para la implementación de estrategias debe estar orientada a tomar en cuenta estas variables que aborden como problemas reales. Al integrar estos factores en las estrategias de planificación como objetivos definidos estaremos mejorando nuestra visión(sueño de una nación próspera y de bienestar sostenible) y, el cumplimiento de nuestra Misión (del por qué estamos) facilitando nuestra

---

<sup>17</sup> DIAZ CORDERO Gerardo. “El cambio climático”. *Revista Ciencia y Sociedad*. Vol 37. 2012. Pág 227-240

<sup>18</sup> EL COMERCIO. *Perú llega a 200 mil muertes por COVID-19 desde que se inició la pandemia*. Editorial El comercio. Lima. 2021.

alineación con esfuerzos y planteamientos tendientes a modificar esta situación, como es el caso del “Acuerdo de París” que se ha planteado como objetivo (como objetivo) que, “ el aumento medio de la temperatura del planeta al 2100 permanezca por debajo de los dos grados y en la medida de lo posible este incremento sea de grado y medio”- (Planelles, 2018)<sup>19</sup>, son iniciativas positivas que merecen atención igual que la demanda lanzada por líderes religiosos a la Cumbre COP-26 que se realizara en Glasgow, Escocia, exigiendo a los gobiernos que el planeamiento estratégico se direcciona hacia la reducción de emisiones y creando alianzas estratégicas de cooperación en temas climáticos.

#### **4.3. La Planificación Estratégica en un escenario de entorno VUCA**

El término VUCA tiene su origen en el entorno militar de los Estados Unidos, cuyas siglas en inglés hace referencia a un entorno caracterizado por Volatility (Volatilidad), Uncertain (Incertidumbre), Complexity (Complejidad) y Ambiguity (Ambigüedad); lo cual explica que en el mundo actual los cambios ocurren con una rapidez vertiginosa, donde ya nada es cierto, todo es complejo y en una escala de grises y matices infinitos. El futuro es incierto y se requiere de una gran capacidad de adaptabilidad. La volatilidad se refiere a un escenario de cambios rápidos, frecuentes, y significativos; los conceptos y significados que en la actualidad tienen validez, mañana ya no lo tendrán; los cambios son frecuentes y veloces, algunas veces impredecibles, y que tienen gran repercusión global. La incertidumbre se relaciona a un escenario de carácter impredecible de los acontecimientos, es poco fiable, inconstante, se desconoce cómo será el siguiente cambio; el futuro es incierto. La complejidad se explica a partir de una multitud de variables y factores de cambio que se afectan unos a otros, donde cada variable influye sobre muchas otras y a la vez son impactadas por multiplicidad de factores. La ambigüedad se manifiesta en la falta de conocimiento con respecto a las reglas básicas de juego, no se conocen la causa-efecto y no hay precedentes para elaborar predicciones sobre qué esperar (Castillo, 2021)<sup>20</sup>. El entorno VUCA explica las características del entorno actual, lo que afecta a la toma de decisiones del sector público y a la planificación estratégica de las organizaciones y territorios.

Hasta la actualidad, en el proceso de la planificación estratégica, se han establecido objetivos, metas y estrategias para un escenario estable, sólido, continuo y para escenarios sin mayores cambios; realizando estudios de escenarios prospectivos para un mundo estable y de certezas; haciendo orientaciones encaminadas hacia un sentido de dirección de mediano y largo plazo para las organizaciones o territorios. Sin embargo, en la actualidad la realidad es totalmente distinta, en donde los cambios son cada vez más rápidos, el futuro y las consecuencias son cada vez más inciertas, donde los escenarios se transforman de manera inesperada y constante, las estructuras sociales y culturales igualmente cambian constantemente, y en general, los cambios son históricos en los aspectos políticos, sociales, culturales, demográficos, económicos, tecnológicos y ambientales; los cuales se han visto

---

<sup>19</sup> PLANELLES Manuel, “El gran informe científico sobre cambio climático responsabiliza a la humanidad del aumento de fenómenos extremos”. *El País*. Vol 2. 2021.

<sup>20</sup> CASTILLO CARMONA, María, “Sector público en un entorno VUCA: el desafío de la adaptación permanente” *Instituto Centroamericano de Administración Pública*. Número 7. 2021. Pág 2-9

acelerados por el proceso de la globalización y por la mayor velocidad de las innovaciones tecnológicas. En el Perú, se encuentra en vigencia el Sistema Nacional de Planeación Estratégica y se ha establecido un ciclo de planeamiento estratégico propio, con normas técnicas dispuestas a través de guías de planeamiento, con herramientas y metodologías propias; las cuales han sido pensadas para una sociedad estable, con planes y caminos rígidos, cuyo cumplimiento de metas y objetivos pueden verse afectados por la dinámica del entorno cambiante. En tanto se continúan utilizando procedimientos y herramientas de planificación amparados en marcos normativos y estructuras funcionales existentes, se deben rediseñar cambios en las orientaciones y herramientas en el proceso de planeamiento estratégico, tomando en cuenta las características actuales y futuras del entorno VUCA. Es claro que, en la realidad de este siglo, los sistemas públicos no pueden volverse obsoletos, deben ser continuamente renovados y adaptados a las nuevas circunstancias, en un ciclo continuo de transformación (Castillo, 2021). Por lo tanto, en los niveles de gobierno, se necesita promover el fortalecimiento de una capacidad de adaptación, incluso de anticipación, a los nuevos escenarios en constante cambio; las orientaciones del sistema de planificación deben facilitar una rápida toma de decisiones para su adaptación al entorno volátil e incierto; promover niveles de liderazgo para la gestión de cambio; y tener conocimiento e información actualizada y rápida sobre el entorno cambiante. El plan estratégico debe ajustarse en forma permanente a los entornos impredecibles y de constantes cambios, de manera que ha de constituirse en un plan flexible, como una guía de orientación para la toma de decisiones y para una oportuna implementación de los programas y proyectos orientados al logro de resultados en favor de la población.

#### **4-4. Políticas públicas y planes estratégicos**

En el Perú, las políticas públicas que han orientado el accionar del Estado han experimentado cambios y redefiniciones en relación a su rol y en la interrelación entre sociedad, Estado y mercado. Las políticas públicas son el marco de orientación gubernamental, que constituyen un conjunto de decisiones, objetivos prioritarios y lineamientos que lleva a cabo un gobierno en coordinación con la ciudadanía para lograr el bienestar de esta o de la población en su conjunto.

Cuando se gobierna y se administra en nombre y representación del bien colectivo, se gobierna y se administra por medio de políticas públicas. Estas políticas públicas se concretan a través de planes, programas, proyectos y actividades que un gobierno diseña y gestiona legítimamente respaldado por un Estado y procesa a través de una administración pública, a los fines de satisfacer necesidades de la sociedad (Alva, 2015)<sup>21</sup>. Existen políticas de Estado, políticas de gobierno, políticas nacionales, políticas regionales, políticas locales y políticas institucionales, las cuales anteceden y orientan respectivamente a los planes nacionales y planes estratégicos.

La orientación hacia la mejora o cambios en el bienestar de las personas o de la ciudadanía, se relaciona esencialmente con la concreción de los grandes Objetivos de Desarrollo Sostenible, prioritarios como el fin a la pobreza, acceso universal a los servicios

---

<sup>21</sup> ALVA LUPERI, Maria Antonienta, *Guía metodológica para la definición, seguimiento y uso de indicadores de desempeño de los programas presupuestales*. Editorial MEF. Lima, 2015

de salud, acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad, acceso al empleo digno, la competitividad y la productividad responsable, direccionando al desarrollo sostenible y la gestión ambiental, para un Estado socialmente responsable con justicia, equidad e inclusivo.

El Plan Estratégico comprende esencialmente el análisis del entorno, el análisis interno, establecimiento de objetivos y estrategias, metas y plazos, con indicadores cuantificables, y todos ellos, enmarcados por los enunciados de misión y visión. Sin embargo, para materializar estos planes estratégicos se fija una delimitación de responsabilidades; que permiten la identificación de los siguientes niveles de planes de desarrollo:

- Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), constituye un instrumento técnico de mayor nivel, que contiene los lineamientos de política, las prioridades y los grandes objetivos nacionales, las acciones de orden estratégico y la convocatoria a las sinergias entre las instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil para el desarrollo sostenible y armónico del país.
- Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), que son elaborados por los Ministerios del Poder Ejecutivo para cada sector. Contiene la estrategia de desarrollo del sector para el logro de los objetivos estipulados en el PEDN.
- Plan de Desarrollo Concertado, cuya elaboración corresponde a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para sus respectivos ámbitos territoriales. Contiene la estrategia de desarrollo concertada del territorio para el logro de los objetivos establecidos en los PEDN, así como los objetivos estipulados en los PESEM, en lo que corresponde.
- Plan Estratégico Institucional, que contiene las acciones estratégicas de la entidad para el logro de los objetivos establecidos en el PESEM o PDC, según sea el caso (CEPLAN, 2015).

#### **4.5. El proceso de planificación estratégica**

El proceso de planificación estratégica consiste en la sucesión de un conjunto de fases o etapas facilitadoras e interrelacionadas que comprende la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del Plan Nacional, planes sectoriales y planes territoriales o subnacionales, para la implementación de las respectivas políticas públicas, orientadas a lograr resultados en favor de la población. En lo fundamental, comprende los siguientes pasos: Determinación de visión y misión, análisis externo e interno, formulación de los objetivos estratégicos, selección de estrategias, implementación, seguimiento, y evaluación.

##### **4.5.1. Visión de futuro**

La planificación estratégica se relaciona directamente con el concepto de visión de futuro; en tanto la prospectiva se ocupa sobre el estudio del futuro. La visión es la imaginación mental del futuro deseado, es el sueño alcanzable en el mediano y largo plazo, es el futuro aspirado por la organización o por el territorio, un sueño que representa la máxima aspiración de la organización o de la población involucrada, de manera que proporciona el sentido de dirección y la motivación para mirar hacia el futuro y transitar en esa dirección. Constituye el marco de orientación para la toma de decisiones.

A nivel territorial, la visión de futuro se expresa como la imagen del territorio deseado, que significa reflexionar sobre el futuro que se espera lograr en el territorio, reconociendo las aspiraciones de sus regiones, provincias y distritos, la influencia de las tendencias y de los eventos que pueden suceder a futuro, y el rol del territorio en el contexto nacional para coadyuvar al logro del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (CEPLAN, 2021)<sup>22</sup>.

Para la organización o para la institución pública, la visión del futuro se entiende como el sueño que la organización anhela. Es la imagen de cómo se verá en el futuro. Es la explicación de por qué todos se levantan todos los días, y dedican la mayor parte de su existencia al éxito de la organización en la que trabajan, invierten o hacen negocios (Chiavenato-Sapiro, 2021). La visión inspira compromiso, es decir, debe ser compartida por todos los miembros de la organización y tener la capacidad de involucrarlos y comprometerlos en su cumplimiento. Esto permitirá que todos entiendan con más claridad el esquema bajo el cual se toman las decisiones de corto plazo, mejorando y haciendo más efectivas las acciones propias de la ejecución (D'Alessio, 2015)<sup>23</sup>. Cuando la visión envuelve a todos, constituye el factor que aglutina sus esfuerzos porque imprime congruencia y convergencia en sus esfuerzos. Esto supone la acción de un liderazgo abierto, decidido y capaz de estimular que esos sentimientos surjan en todas las personas de la organización (Chiavenato-Sapiro, 2017).

#### **4.5.2. Misión institucional**

La misión es una descripción de la razón de existencia de la organización o de la institución pública, establece su quehacer institucional, los productos y servicios que entrega, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifican su razón de ser.

(Goodstein, 1999)<sup>24</sup>, definen a la misión como un enunciado breve y claro de las razones que justifican la existencia, propósitos o funciones que la organización desea satisfacer, su base de usuarios o consumidores y los métodos fundamentales para cumplir con este propósito.

Según el CEPLAN (2019), 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.

#### **4.5.3. Análisis externo y análisis interno**

La planificación estratégica toma en cuenta el análisis externo y el análisis interno. El primero, que también se denomina el diagnóstico estratégico externo, permite el

---

<sup>22</sup> CEPLAN. *Guía para el Plan de Desarrollo Regional Concertado*, Editorial Centro Nacional de Planteamiento Estratégico. Lima, 2021, Pág 15-140

<sup>23</sup> D'ALESSIO IPINZA Fernando. *El proceso estratégico un enfoque de gerencia*; Editorial Pearson Educación, México, 2015, Pág 15-21

<sup>24</sup> GOODSTEIN Leonard D., NOLAN Timothy M., PFEIFFER J. William, *Planeación Estratégica Aplicada*, Edit. Mc Graw Hill, Colombia, 1999.

conocimiento estratégico del entorno que lo rodea a la organización o al territorio. El entorno contextual se analiza a partir de los factores externos a nivel político, económico, tecnológico, socio-cultural, demográfico y medio ambiental.

Se sabe que el entorno actual se caracteriza por la turbulencia, inestabilidad, incertidumbre, intensa competencia y por presentar fuertes problemas sociales; las innovaciones y los cambios que presenta el mundo desarrollado son rápidos, profundos y desestabilizadores que afectan a las personas y organizaciones del mundo subdesarrollado. En ese contexto, la planificación estratégica se enfrenta a un escenario del entorno VUCA, cuyas siglas hacen referencia a la volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad, que son características de un entorno global cambiante, impredecible y desconocido.

El segundo aspecto se relaciona con el diagnóstico estratégico interno, lo cual implica analizar sus actividades o áreas de potencialidades, oportunidades y fortalezas, así como sus debilidades y amenazas. A nivel territorial, se refiere al diagnóstico interno de sus actividades productivas, socio-culturales, educación y salud, político-administrativas y medio ambientales. A nivel organizacional, el diagnóstico interno toma en cuenta sus recursos. Para diseñar sus procesos y actividades, toda organización necesita de recursos humanos, financieros, materiales, así como de máquinas, información y energía. Los recursos son los insumos (inputs) de los procesos de la organización. El capital, el equipamiento, las capacidades de los empleados y las patentes son algunos tipos de recursos. La ventaja competitiva se puede alcanzar en razón de la aplicación conjunta e integrada de los distintos recursos de la organización (Chiavenato-Sapiro, 2017).

#### 4.5.4. Análisis FODA

El análisis FODA es una herramienta que permite conocer y evaluar las condiciones reales de una organización o entidad en el proceso de planificación estratégica. Según Ponce (2007), el análisis FODA consiste en realizar una evaluación de los factores fuertes y débiles que, en su conjunto, diagnostican la situación interna de una organización, así como su evaluación externa, es decir, las oportunidades y amenazas. También es una herramienta que puede considerarse sencilla y que permite obtener una perspectiva general de la situación estratégica de una organización determinada. Thompson y Strikland (2012)<sup>25</sup> establecen que el análisis FODA estima el efecto que una estrategia tiene para lograr un equilibrio o ajuste entre la capacidad interna de la organización y su situación externa, esto es, las oportunidades y amenazas. Puede permitir el análisis de problemas como la globalización, donde nos permite ver el comportamiento de variables económicas; mercado cambiario, fluctuación de precios que condicionan las importaciones e importaciones de productos, etc. Así como las amenazas que afecten este proceso como son el cambio climático, la pandemia del COVID-19, los problemas demográficos (migraciones).

- Fortalezas. Son capacidades y cualidades favorables que tiene la organización, y se

---

<sup>25</sup> THOMPSON Peteraf, STRIKLAND Gamble. *Dirección y administración estratégicas. Conceptos, casos y lecturas*. Editorial MacGraw-Hill Interamericana. México. 2012.

encuentran bajo su control; mantiene un alto nivel de desempeño, generando ventajas o beneficios presentes, con posibilidades atractivas en el futuro. (Ramírez, 2009)

- Debilidades. Identifica las dificultades y carencias en capacidades y habilidades, que los hace vulnerable a la organización.
- Oportunidades. Son los factores favorables que presenta el entorno y pueden ser aprovechados a favor de la organización.
- Amenazas. Son aquellos factores adversos que presentan los ciclos críticos del entorno y que muchas veces impide el logro de los objetivos.

Para resolver el FODA se determina los temas importantes que se muestren reales y respaldados por datos verificables. De esta forma, con el esquema FODA podemos ver la prioridad de problemas para luego realizar un planeamiento estratégico de acuerdo a los elementos que le puedan afectar.

#### **4.5.5. Formulación de los objetivos estratégicos**

Los objetivos estratégicos se establecen a partir de la visión de futuro y de la misión institucional, y expresan los objetivos prioritarios de las respectivas políticas públicas. En efecto, los objetivos estratégicos son los propósitos, resultados o cambios deseados que pretenden alcanzar una organización, la población o su entorno, en un espacio y en un periodo determinado. De acuerdo a su cobertura, existen los objetivos estratégicos nacionales, objetivos estratégicos sectoriales, objetivos estratégicos territoriales y objetivos estratégicos institucionales. Por su temporalidad, se conocen objetivos de largo plazo, objetivos de mediano plazo y objetivos de corto plazo.

Según el CEPLAN (2015), el objetivo estratégico es la descripción del propósito a ser alcanzado, que es medido a través de indicadores y sus correspondientes metas, las cuales se establecen de acuerdo al periodo del plan estratégico. El objetivo estratégico está compuesto por el propósito, los indicadores y las metas.

En el enfoque de la planificación estratégica, los objetivos estratégicos deben ser cuantificables o medibles a través de los indicadores de desempeño. Un indicador es una medida cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos, a través de su comparación con periodos anteriores o con metas o compromisos (MEF, 2015).

#### **4.5.6. Selección de Estrategias**

Las estrategias señalan cómo se deben hacer para alcanzar los objetivos establecidos, por lo que son procedimientos que vinculan los medios con el fin en un contexto cambiante y en un espacio social complejo. Los objetivos establecen los fines y las estrategias definen los medios para alcanzarlos. Los medios están constituidos por recursos, factores y actores que se relacionan entre ellos y se orientan a alcanzar el fin establecido. Una buena estrategia asociada a una buena ejecución de la estrategia son las evidencias más confiables de una buena administración o gerencia estratégica.

La estrategia se define como un método de pensamiento referido a la acción, de carácter consciente, adaptativo y condicional. Este tipo de razonamiento se caracteriza por

la reflexión y ponderación de las fuerzas puestas en juego en un escenario determinado, el cálculo y la previsión del comportamiento del “otro” frente al propio, la selección de los medios idóneos y la combinación sincronizada y convergente de los dispositivos que permitan alcanzar los resultados esperados (Ossorio, 2013)<sup>26</sup>.

Las estrategias sustentan su capacidad de maniobra en escenarios cada vez más cambiantes, dinámicos y complejos (Chiavenato y Sapiro, 2017). La estrategia no sólo comprende lo impredecible, sino también lo desconocido. La esencia de la estrategia, ya sea militar, diplomática, de negocios, deportiva o política, es construir una posición que sea tan sólida (y potencialmente flexible) en ciertas áreas, que la organización pueda lograr sus metas a pesar de lo imprevisible del comportamiento, cuando se presenta la ocasión, de las fuerzas externas (Mintzberg y Quinn, 1997)<sup>27</sup>.

Se conocen estrategias ofensivas, defensivas, de reorientación y de supervivencia, las cuales se pueden visualizar con la aplicación del análisis FODA. Se presenta una Matriz de resultados tomando los componentes que fijamos para el Análisis Interno, FORTALEZAS – DEBILIDADES. Lo mismo Procedemos con el Análisis Externo que contiene AMENAZAS – OPORTUNIDADES. Esta Matriz puede tener la siguiente configuración:

		ANÁLISIS EXTERNO	
		AMENAZAS (A)	OPORTUNIDADES (O)
ANÁLISIS INTERNO	DEBILIDADES (D)	<b>A-D</b> <b>Estrategia de supervivencia</b>	<b>O-D</b> <b>Estrategia de reorientación</b>
	FORTALEZAS (F)	<b>A-F</b> <b>Estrategias defensivas</b>	<b>O-F</b> <b>Estrategias ofensivas</b>

Fuente: Elaboración propia

Análisis de identidad de la Estrategia: Observamos en el cuadro que se forma un intercepto de factores concurrentes, como se puede observar en el primer subcuadro, amenazas y debilidades, nos produce (A-D). Las amenazas son negativas para una organización, las debilidades por su parte no son los mejores soportes, entonces esto quiere decir que la organización, tiene problemas y nuestra estrategia está planteada en términos de supervivencia. Veamos el mismo ejemplo, con elementos desagregados planteando un caso hipotético y parcial, con la intención de dar una idea cómo funciona la selección de Estrategias.

<sup>26</sup> OSSORIO, Alfredo. *Planeamiento Estratégico*. Editorial INAP. Buenos Aires.2013

<sup>27</sup> MINTZBERG, Henry y QUINN, James. *El Proceso Estratégico conceptos, contextos y casos*. Editorial Prentice Hall Hispanoamericana. México, 1997.

## **Caso práctico hipotético**

AMENAZA: “un incremento en los precios de materiales Educativos, por la suba del precio del dólar”.

DEBILIDAD: “el presupuesto asignado que ya se agotó y no tenemos en almacén material requerido”.

Si combinamos el factor externo, suba del precio del dólar y el factor interno nulidad de materiales ¿Cuál es el resultado? Por decir menos, ¡Un desastre! ¿Qué tenemos que hacer? SUPERVIVIR.

Las estrategias según estos resultados en la Matriz FODA, Son:

(A-D) = Estrategia de Supervivencia.

(A-F) = Estrategia Defensiva.

(O-D) = Estrategia de Reorientación.

(O-F) = ESTRATEGIA Ofensiva.

### **4.5.7 Implementación**

El proceso de planificación estratégica del sector público se implementa a través del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, Plan Estratégico Sectorial Multianual, Plan de Desarrollo Regional Concertado, Plan de Desarrollo Local Concertado, Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo Institucional. La característica principal de los planes estratégicos y sobre todo la visión de futuro, los objetivos estratégicos y las acciones estratégicas son cuantificables o medibles a través de los indicadores de desempeño, los cuales sirven para realizar el seguimiento y medir el cumplimiento de los resultados del Plan Estratégico.

La planificación estratégica no sólo es de aplicación en el sector público, sino que más bien involucra a todos los actores del ámbito territorial. En ese sentido, la formulación y la implementación del plan estratégico se debe realizar tomando como base los aportes de los actores en el territorio, siendo indispensable las acciones de participación y concertación con los actores para una gestión compartida del desarrollo sostenible.

### **4.5.8. Plan y Presupuesto**

Las políticas públicas, planes estratégicos, programas, actividades operativas y proyectos de inversión pública se operativizan y se hacen realidad a través del presupuesto público. Se deben asignar los recursos presupuestales en función de los objetivos prioritarios establecidos en las políticas y planes, y sobre la base de la priorización de las necesidades y demandas de la población, las mismas que son satisfechas con la provisión de bienes y servicios públicos, y son financiados por medio de recursos públicos.

En los inicios del siglo XXI, la manera de pensar y gestionar el proceso presupuestario ha experimentado profundos cambios, al establecerse y poner en práctica el Presupuesto por Resultados (PRP). Anteriormente, se aplicó la presupuestación incrementalista, tomando

como referencia los presupuestos pasados, sin considerar los objetivos prioritarios formalmente establecidos. La estructura del presupuesto se ordenaba por instituciones, sectores y objeto de gasto, en base a insumos y actividades; de modo que las señales de austeridad o expansión presupuestal se expresan en el comportamiento de los gastos de personal o de la inversión. La presupuestación incrementalista permite lograr acuerdos políticos en plazos establecidos, a partir de evitar cambios sustantivos (Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014)<sup>28</sup>.

En el Perú, desde el año 2007 se ha venido implementando el Presupuesto por Resultados, a fin de que la asignación del presupuesto responda a las demandas de la ciudadanía. El Presupuesto por Resultados es aquel en el que los procesos de decisión que integran el proceso presupuestario en sus distintas etapas (programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación), adaptan consideraciones sobre los resultados en la aplicación de los recursos (Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014). Dentro de este enfoque, el proceso presupuestario se debe vincular a los objetivos prioritarios establecidos en el planeamiento estratégico.

Hoy en día, existe todo un marco normativo para la aplicación del Presupuesto por Resultados; sin embargo, este enfoque presupuestal en relación al planeamiento estratégico presenta algunos riesgos:

- 1) El proceso de presupuestación tiene relación con decisiones políticas debido a que este sector busca anualmente revisar el presupuesto con el fin de encontrar espacios para la reasignación de recursos, o exigir incrementos presupuestarios; En este proceso existe el riesgo de repetirse la práctica del presupuesto inercial que significa solo ocuparse del abastecimiento de insumos y actividades y no del logro de resultados finales; siendo éstos últimos los propósitos esenciales del proceso de planificación.
- 2) Existen múltiples necesidades y demandas sociales, las cuales presionan sobre los escasos recursos presupuestales existentes, aún con la presencia del COVID-19, los problemas económicos y sociales han aumentado, ocasionando una crisis sanitaria y económica, por lo que las necesidades y problemas de la población han crecido, hechos que a la vez exigen mayor atención con recursos públicos; consecuentemente existe el riesgo de una inestabilidad fiscal, con gastos excesivos y aumentos de déficits presupuestarios, que pueden ocasionar aumentos en deuda externa; y
- 3) El proceso de presupuestación debe estar vinculado y articulado al proceso de planificación. Los objetivos prioritarios de la política pública y de los planes estratégicos orientan y deben definir la asignación de los recursos presupuestales; concretamente en cada entidad pública debe existir vinculación entre el plan operativo anual y el presupuesto institucional; todo ello en el marco del enfoque plan – presupuesto.

---

<sup>28</sup> MARCEL Mario y GUZMÁN Marcela. *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Editorial Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. 2014. Pág 34-51

Sin embargo, en el plano formal y en materia de vigencia institucional, el presupuesto resulta más importante que el plan. En cada cada fase del proceso presupuestal se establecen directiva que luego derivan en autorizaciones de recursos, cronogramas, y responsabilidades claras. (Nelson Shack, 2014)<sup>29</sup>. A medida que se asciende en el nivel de agregación y abstracción (a nivel de país, por ejemplo), las relaciones de interacción se complejizan, el número de actores crece y las diferencias entre el plan y el presupuesto de hacen más evidentes. Por esas razones, el proceso de planificación debe presentar un diagnóstico explicado con información variada y actualizada, debe establecer prioridades y estrategias viables, y asegurar la viabilidad política, social, ambiental y técnica del plan estratégico, con fines de conseguir la necesaria y adecuada articulación entre los procesos de planificación y presupuestación. La articulación entre lo que se quiere hacer (la planificación) y los medios de que dispone para hacerlo (la presupuestación) son dos caras de la misma moneda y son procesos indisolubles uno del otro (Shack, 2014).

#### 4.5.9. Seguimiento y evaluación

Los procesos de seguimiento y evaluación son las funciones que han sido materia de poca preocupación por parte de los actores de la planificación en el sector público; en realidad no ha existido una cultura evaluadora de manera persistente; las pocas acciones de seguimiento y evaluación que se llevaron a cabo, han sido aisladas, espontáneas, limitadas y respondieron a una mera formalidad administrativa; en tales condiciones no ha reportado información consistente ni valiosa para la toma de decisiones; por lo que fue una de las limitaciones que ha afrontado la práctica de la planificación estratégica.

En realidad, las acciones de seguimiento y evaluación teóricamente constituyen una de las funciones fundamentales de la planificación y debe ser considerada como una herramienta valiosa y eficaz para la promoción de la modernización de la gestión pública. Son fundamentales las acciones de seguimiento en la medida que proporcionan información valiosa a los tomadores de decisión sobre el avance periódico o del cumplimiento de los objetivos prioritarios del plan estratégico; asimismo, es importante determinar y conocer los resultados o el impacto alcanzado con la puesta en práctica del plan; debiendo entenderse que la medición del impacto se refiere a la mejora o los cambios que se consiguen en el bienestar de la población. La implementación de un plan estratégico se realiza a través de indicadores, asimismo las acciones de seguimiento y evaluación se miden por medio de indicadores. En cada fase de la planificación estratégica es fundamental la determinación del indicador de desempeño, el cual constituye la medida observable del logro de resultados de un plan estratégico o de la entrega de productos o servicios a la ciudadanía.

El logro de resultados y de impacto se relacionan con la mejora o cambio en el bienestar de las personas. Por esa razón, las evaluaciones de impacto son cada vez más importantes y forman parte de una agenda más amplia del ciclo de políticas públicas basadas en evidencias. Esta es una tendencia mundial que se caracteriza por un cambio de enfoque, ya que, en lugar de centrarse en los insumos y actividades, lo hace en los productos y resultados, lo que se considera prioritario en las políticas públicas. Centrarse en los

---

<sup>29</sup> SHACK Nelson. *La articulación entre el plan y el presupuesto: un tema recurrente en el trabajo de ILPES en la región*; Editorial CEPAL, Santiago de Chile. 2014

resultados no sólo sirve para definir y hacer un seguimiento de los objetivos nacionales, sino que, además, los administradores de programas utilizan y necesitan cada vez más los resultados para mejorar la rendición de cuentas, definir las asignaciones presupuestales y orientar el diseño del programa y las decisiones de política (Gertler y otros, 2017)<sup>30</sup>. Las acciones de evaluación deben centrarse en valorar objetivamente el logro de los productos y resultados contenidos en los objetivos prioritarios del plan y que producen impactos al conjunto de población, en el marco de una cadena de resultados o cadena de valor público expresados en insumos, actividades, productos, resultados e impacto.

## 5.- Reflexiones finales

La planificación estratégica en el sector público es una herramienta fundamental para adoptar decisiones adecuadas y oportunas, establecer políticas públicas, determinar la visión de futuro, plantear objetivos prioritarios, definir programas y proyectos de inversión pública, y proponer la necesaria concertación y coordinación entre actores, con el fin de direccionar el proceso de desarrollo sostenible de la población, ante un entorno cambiante dinámico e incierto.

Sin embargo, hasta ahora, la actuación pública se ha restringido a marcos normativos, procesos rígidos, estructuras funcionales, instrumentos y herramientas operativas estables, no siendo suficiente la experiencia e intuición para realizar análisis lineales de relaciones causa-efecto y tomar decisiones estratégicas.

Mientras tanto, los entornos de este tiempo están caracterizados por ser volátiles, inciertos, complejos y ambiguos. Esto supone importantes desafíos para la institucionalidad pública, que requieren de herramientas distintas para comprender la complejidad de los problemas y los altos niveles de incertidumbre; las exigencias del mundo actual requieren altos grados de eficiencia para analizar los entornos, brindar respuestas y oportunas (Castillo, 2021)

El análisis del contexto en el cual opera la planificación sostiene que el proceso global es la creciente integración e interconexión permanente y multidimensional entre países del mundo que abarca lo político, económico, tecnológico, financiero, social y cultural, que trasciende e implica para países en desarrollo un carácter desigual y excluyente. La letal pandemia COVID-19, que ha ocasionado una aguda crisis sanitaria, económica, social y educativa, sigue siendo una amenaza para la salud y la vida de la población, generando un alto nivel de incertidumbre y problemas complejos. A ello se suma, el entorno actual que se caracteriza por la volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad de los hechos, donde los cambios son cada vez más rápidos y el futuro cada vez más incierto.

---

<sup>30</sup> GERTLER Paul, MARTÍNEZ Sebastián, PREMAND Patrick. *Evaluación de impacto en la práctica*. Editorial Grupo Banco Mundial. 2017. Pág 16-35

Ante este escenario de riesgos y condiciones cambiantes del entorno, la planificación estratégica del sector público, tiene que asumir el gran desafío de estar a la altura de los acontecimientos, con nuevas formas de entender y pensar, para proponer distintas estrategias y nuevas herramientas para adaptarse y adecuarse, incluso anticiparse, a las exigencias y los desafíos constantes del entorno, con el fin de conseguir las condiciones de mejora y cambio en el bienestar de la población. Una planificación del sector público siempre orientada a la realización de las personas y de la sociedad en su conjunto. Para ello se propone lo siguiente:

- 1.- Frente al entorno cambiante e incierto, las entidades del sector público, deben clarificar y dar la mayor importancia a la definición, revisión y construcción de la visión de futuro o el futuro deseado, que exprese el sueño alcanzable para el territorio en el mediano y largo plazo, que proporcione sentido de dirección y constituya el marco de orientación para la toma de decisiones.
- 2.- Ante los eventos disruptivos, impredecibles y tendencias excluyentes, el sector público debe mostrar en forma permanente la capacidad de adaptación al cambio. La actuación y la gestión pública de los niveles de gobierno (gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales), con la permanente formación de funcionarios y empleados, deben ser renovados y adaptados a las nuevas circunstancias del entorno cambiante.
- 3.- La reorientación y la rapidez en su implementación de las estrategias de desarrollo del nivel nacional, sectorial, regional y local deben ser prioritarios para enfrentar la crisis sanitaria, económica, social y educativa, ocasionadas por la pandemia COVID-19, priorizando el interés nacional expresado en la mejora del bienestar de las personas y comprendiendo adecuada y oportunamente las condiciones del entorno.
- 4.- La planificación estratégica debe orientar la toma de decisiones del elemento político para abordar la volatilidad con el pensamiento estratégico que debe traducirse en una correcta visión de futuro y la anticipación a los acontecimientos; enfrentar la incertidumbre con información constante del entorno y la formación permanente del personal; superar la complejidad con la claridad y la viabilidad de los planes de acción; y afrontar la ambigüedad con la agilidad y la capacidad de respuesta ante los imprevistos.
- 5.- La actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, Plan Estratégico Sectorial Multianual, Plan de Desarrollo Regional y el Plan Estratégico Institucional deben constituirse en instrumentos de gestión fundamentales, y en coherencia con las acciones del sector público, deben orientar y promover que las organizaciones del sector privado tengan una capacidad de adaptación, adecuación y anticipación a las condiciones del entorno cambiante, que sean lo suficientemente flexibles para transformar la estructura de negocios y responder a los desafíos del mercado; necesitan evaluar de manera permanente el entorno, con el propósito de identificar oportunidades externas y fortalecer capacidades internas, para alcanzar una posición de ventaja competitiva, en el marco de un pensamiento y actuación global.
- 6.- En el 2020, la propagación de la pandemia COVID-19, ha ocasionado una crisis sin precedentes y notorias alteraciones en las tendencias de las variables económicas y

sociales del país, incluso la información y análisis contenidos en los planes estratégicos anteriores se habrían alterado; por lo que dichos planes debían ser reformulados muy rápidamente y la línea de base a considerarse también supondría al conjunto de indicadores del año 2020.

## **6.-Conclusiones**

En la actualidad, las instituciones del sector público tienen que comprender que la planificación estratégica es un instrumento fundamental para la toma de las decisiones, dado que establece las políticas públicas como marco de orientación gubernamental, determina la visión de futuro y los objetivos prioritarios, y define programas y proyectos de inversión en el marco de un proceso concertado, para alcanzar el desarrollo sostenible; cuya implementación debe tener un carácter flexible, renovación permanente en sus herramientas y de adaptación ante el entorno cambiante, incierto y muchas veces impredecible. El proceso de globalización que se expresa en una creciente integración e interconexión entre los países del mundo, implica para los países en desarrollo un carácter desigual y excluyente. A ello se suma el entorno VUCA que explica el entorno actual por la volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad de los hechos; los cuales se han visto acelerados por el proceso de la globalización y la mayor velocidad de las innovaciones tecnológicas. La aparición de la pandemia COVID – 19 es una gran amenaza para la salud y la vida de la población, generando un alto nivel de incertidumbre y problemas complejos; y el cambio climático que también es una amenaza para el planeta; los cuales constituyen los principales rasgos del entorno actual. Ante ello, la planificación estratégica en el sector público debe asumir el gran desafío de proponer nuevas estrategias y nuevas herramientas para adaptarse, adecuarse, incluso anticiparse, a las exigencias y desafíos permanentes del entorno actual y futuro.



---

**REVISTA DE FILOSOFÍA - EDICIÓN ESPECIAL N°2 - 2022**

*Esta revista fue editada en formato digital y publicada en noviembre de 2022 por el Fondo Editorial Serbiluz, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela*

**[www.luz.edu.ve](http://www.luz.edu.ve) [www.serbi.luz.edu.ve](http://www.serbi.luz.edu.ve)  
[www.produccioncientificaluz.org](http://www.produccioncientificaluz.org)**