

# La planificación <sup>1</sup>

Ezequiel ANDER EGG

## Nociones generales

*La planificación es una actividad tan común en nuestra época que si se preguntase: ¿quiénes son los planificadores?, la respuesta conduciría, indudablemente, a una nueva pregunta: ¿quién no hace planes? Hoy más que nunca una buena parte de la humanidad mide, proyecta, experimenta, diseña, coordina, en suma, está planificando.*

J. FRIEDMANN

Cuando se habla de planificación, se suele utilizar el término con dos alcances diferentes, pero que en nuestra concepción no disociamos:

- la planificación como elaboración de planes, programas y proyectos.
- la planificación como proceso y estrategia.

Con mucha frecuencia, la idea que se tiene de la planificación, tiende a que ésta sea concebida sólo como algo cristalizado en “planes”, “programas” y “proyectos”, presentados en un libro o documento escrito, pero la planificación no se agota en eso.

Como bien lo explica Matus, “debemos entender la planificación como una dinámica de cálculo que precede y preside la acción, que no cesa nunca, que es un proceso continuo que acompaña la realidad cambiante”. Ahora bien, considerar a la planificación como proceso, implica plantearse varias cuestiones: ante todo, concebir la planificación como algo que se realiza permanentemente y, en segundo lugar, supe un “sistema de planificación”, en el que se hacen y elaboran planes y programas, no como un plan-libro, sino como un **plan situacional**. Para ello es necesario crear un conjunto de organismos, mecanismos y relaciones funcionales, a través de los cuales la Administración Pública y la Sociedad Civil a través de sus actores sociales y

---

<sup>1</sup> Adaptación del texto “Introducción a la Planificación” Ezequiel ANDER EGG - Siglo XXI - 1991

diferentes organizaciones, directa o indirectamente de algún modo están integrados en este proceso. Esto supone mucho más que la total articulación entre los responsables políticos, los cuadros de la Administración Pública y los planificadores. En el caso de la planificación situacional o estratégica implica **la concertación de todos los actores sociales involucrados en la sociedad global y no sólo con aquellos con los que se quiere “hacer” a través de los planes y programas.**

Un sistema de planificación consiste, en esencia, en “planificar la planificación”, lo que implica ante todo una efectiva coordinación y comunicación entre los responsables de llevar a cabo los programas y los responsables de formularlos. Supone pues, la superación del aislamiento y separación que existe, de hecho, entre la oficina de planificación y los órganos ejecutivos. Y supone, también, la necesidad de superar el modo feudal de organización y funcionamiento de la Administración pública tradicional. Tarea harto difícil a poco que se intente modificar el “feudalismo” de cada área de la Administración pública y, aún de cada departamento.

Sin embargo, lo sustancial de la planificación como proceso y estrategia no es eso, sino el planificar teniendo en cuenta la **totalidad social** en cuanto el contexto más amplio (y a la vez condicionante) de las áreas de intervención que han sido (o van a ser) programadas. Esto conduce a prestar atención a los diferentes **actores** y sectores sociales, que buscan sus propios objetivos, que tienen sus propias apreciaciones/valoraciones de cómo debe ser la sociedad, y que desarrollan sus propias estrategias para el logro de sus objetivos y propósitos.

Consecuentemente, lo que uno quiere hacer (lo programado), puede encontrarse con **oposiciones**, coincidencias (totales o parciales) de otros actores sociales. Esto implica concebir la planificación, teniendo en cuenta e incluyendo en la propia planificación lo que los otros pretenden realizar.

## **Quehacer de la planificación**

Cuando se habla de planificación, sin tener ninguna preocupación por utilizar el término con todo rigor científico, siempre se asocia a la idea de organizar, ordenar, coordinar, prever... Si se ahonda algo más en este concepto, está claro que la idea central que aparece es la de fijar cursos de acción con el propósito de alcanzar determinados objetivos, mediante el uso eficiente de los medios. Se trata de “hacer

que ocurran cosas que, de otro modo, no habrían ocurrido”, o de “crear alternativas, allí donde antes no había nada”.

Si queremos seguir acercándonos a la idea y al quehacer de la planificación, para mejor entender la naturaleza de la misma, podríamos preguntar ¿Por qué planificar? Desde las acciones de la vida cotidiana personal hasta las prácticas sociales e institucionales, es fácil constatar que permanentemente confrontamos el hecho de que en casi todas las actividades humanas los medios y recursos son escasos y los objetivos a alcanzar múltiples y diversos. Para resolver esta situación, que se da en casi todos los campos y dominios del quehacer humano, es necesario realizar un análisis y diagnóstico sobre la realidad en la que se ha de actuar, tomar luego decisiones y proceder a la acción, para obtener los resultados previstos o deseados.

De lo dicho resulta claro que la planificación aparece como una función inherente a todo proceso de acción o de actividades que procura alcanzar determinados objetivos. Puestos a darle un mayor rigor científico y técnico al término, tres conceptos aparecen estrechamente ligados al de planificación, a saber: racionalidad, conocimiento de la realidad y adopción de decisiones.

Puede decirse, asimismo, que la planificación suministra un marco que, como referencia direccional, proporciona un horizonte que orienta y predetermina un conjunto de acciones y criterios operacionales que:

suponen un conocimiento de la realidad sobre la que se va a actuar, expresada en un diagnóstico;

procura incidir en el curso de ciertos acontecimientos con el fin de que se cambie una “**situación inicial**” por otra llamada “**situación objetivo**” (a la que se quiere llegar).

Sienta las bases para una toma racional de decisiones (resolución de preferencias alternativas) que se traducen en una serie de actividades que procuran alcanzar determinadas metas y objetivos. Se trata de construir el futuro de “algo”.

*Planificar es la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que previstas anticipadamente,*

*tiene el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados.*

¿Qué dicen los expertos y los organismos internacionales acerca de la planificación? Veamos algunas pocas definiciones para poder tener una visión más amplia del concepto de planificación... A comienzos de los años setenta en un documento de las Naciones Unidas se definió a la planificación: “como el proceso de elección y selección entre cursos alternativos de acción con vistas a la asignación de recursos escasos, con el fin de obtener objetivos específicos sobre la base de un diagnóstico preliminar que cubre todos los factores relevantes que pueden ser identificados”.

Y si se quiere, podemos recurrir a una definición menos técnica, pero que nos da la respuesta de un político. Pandit Nehru, cuando siendo primer ministro de la India dijo en uno de sus discursos: “planificar es aplicar la inteligencia para tratar los hechos y las situaciones como son y para encontrar un modo de resolver problemas”.

Podríamos extendernos en las citas, ya que existe una gran variedad de definiciones sobre lo que es la planificación. Sin embargo, ninguna nos ha parecido más clara y didáctica que la de Yeheskel Dror; dice así “Planificar es el proceso de preparar un conjunto de decisiones para la acción futura, dirigidas al logro de objetivos por medios preferibles”.

A partir de esta definición, procuraremos caracterizar a la planificación a través de sus elementos más esenciales.

## **Características de la planificación**

El mismo Dror nos ayuda a esta tarea cuando indica las características de la planificación de acuerdo a la definición propuesta por él. Lo seguimos, pero reelaborando y reajustando la explicación dentro del enfoque de la planificación estratégica y de nuestras propias consideraciones sobre el tema.

**a. Planificar es un proceso**, es decir es una actividad continua y unitaria que no termina con la formulación de un plan determinado, sino que implica un

reajuste permanente entre medios, actividades y fines y, sobre todo, de caminos y procedimientos a través de los cuales se pretende incidir sobre algunos aspectos de la realidad. Estos reajustes se hacen de acuerdo a una estrategia que tiene en cuenta los **diferentes actores sociales** y factores contingentes que actúan e inciden en el mismo **escenario** en que se desarrolla el plan o programa. Como en este escenario confluyen diferentes factores y actores se necesita de un análisis de situación interactivo y de propuestas renovadas que surgen de esta cambiante situación.

**b. Preparatorio** de un conjunto de decisiones que deben ser formuladas por los responsables de elaborar el plan o programa (un equipo técnico o técnicos y beneficiarios). Luego estas decisiones deben ser aprobadas por quienes tienen poder político con el propósito de ser realizadas. La planificación y la ejecución de un plan, si bien son procesos interrelacionados, son distintos y deben considerarse analítica y metodológicamente separados.

**c. Un conjunto...**, si bien planificar es una forma de tomar decisiones (*decision making*) y formular políticas (*policy making*), su carácter específico es el de tratar con un conjunto de decisiones, es decir, con una matriz de series sucesivas e interdependientes de decisiones sistemáticas relacionadas entre sí, dentro de una situación dinámica e interactiva.

**d. Decisiones para la acción.** La planificación es una actividad con una intencionalidad eminentemente práctica, (lo que parecen ignorar muchos “elaboradores” de planes y proyectos). **Se planifica para la acción** y no para otros objetivos tales como la adquisición de conocimientos, o lo que es una tragedia en América Latina, se elaboran planes para... elaborar planes. Documentos o libros que nadie utilizará y difícilmente serán leídos por más de media docena de personas. Esto ha conducido a que haya un superávit de planes y un déficit de ejecución.

**e. Futura:** la planificación es siempre una actividad que concierne al futuro, ya sea que la consideremos como función administrativa o bien (como en el caso de este libro), se la considere como un conjunto de procedimientos para elaborar planes, programas o proyectos. Este futuro que prevé la planificación está

expresado operativamente en lo que en el lenguaje de la planificación estratégica se denomina una “situación objetivo”.

**f. Dirigido al logro de objetivos.** Planificar, como ya lo dijimos reiteradamente es prever, “hacer algo”, pero lo que se quiere hacer no puede quedar en algo nebuloso, vago, inasible o difícilmente realizable. “Aquellos” que se ha a hacer, tiene que expresarse con objetivos concretos y bien definidos, traducidos operacionalmente en metas de cara a obtener los resultados previstos. La planificación supone las posibilidades de una relación de causalidad entre lo decidido (programado), o lo realizado (ejecutado) y los resultados obtenidos.

**g. Por medios preferibles.** Se trata de identificar los medios preferibles con respecto a un *input* de recursos disponibles. Desde un punto de vista más estrictamente técnico/operativo, este aspecto de la planificación puede definirse como el arte de establecer procedimientos para la organización de las relaciones entre medios y objetivos. Al mismo tiempo, se trata de proporcionar normas y pautas para la toma de decisiones coherentes, compatibles e integradas, que conducen a una acción sistemáticamente organizada y coordinadamente ejecutada.

## **Carácter instrumental de la planificación**

Como toda técnica, la planificación tiene una cierta ambivalencia; en sí misma no es buena ni mala. Pero al ser un “instrumento” puede ser utilizado con diferentes intencionalidades y en diferentes circunstancias. Se la ha empleado –y se la puede emplear- tanto para el mantenimiento del *statu quo*, como para impulsar reformas y cambios estructurales. Puede ser utilizada indistintamente por países desarrollados o países subdesarrollados; por regímenes políticos socialistas o capitalistas, por países imperialistas y países dependientes. A este respecto Ahumada señalaba que “se puede programar para la libertad o para la esclavitud, para la miseria, para la cultura o para la ignorancia, para la libertad de empresa o para la centralización de decisiones económicas”. Esto es cierto, pero a ello hay que agregar que existen diferencias sustanciales, no tanto en las técnicas de planificación, cuánto en el estilo de desarrollo que ellas proponen, según sea el marco o proyecto político en que se realizan. Los

parámetros ideológico-políticos determinan el “**para quién**” de la planificación (a quiénes beneficia) y el “**cómo**” (puramente tecnocrática o más o menos participativa).

## Niveles operacionales

### Plan, Programa, Proyecto

Si bien estos tres términos en el lenguaje corriente pueden utilizarse indistintamente, dentro de la jerga de la planificación se utilizan con alcances muy diferentes. Cada uno de estos términos indica distintos niveles de concreción.

Comencemos con el alcance y el significado de **plan** que es el término de carácter más global. Un plan hace referencia a las decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Desde el punto de vista de la Administración Central, el plan tiene por finalidad trazar el curso deseable y probable del desarrollo nacional o del desarrollo de un sector (económico, social o cultural).

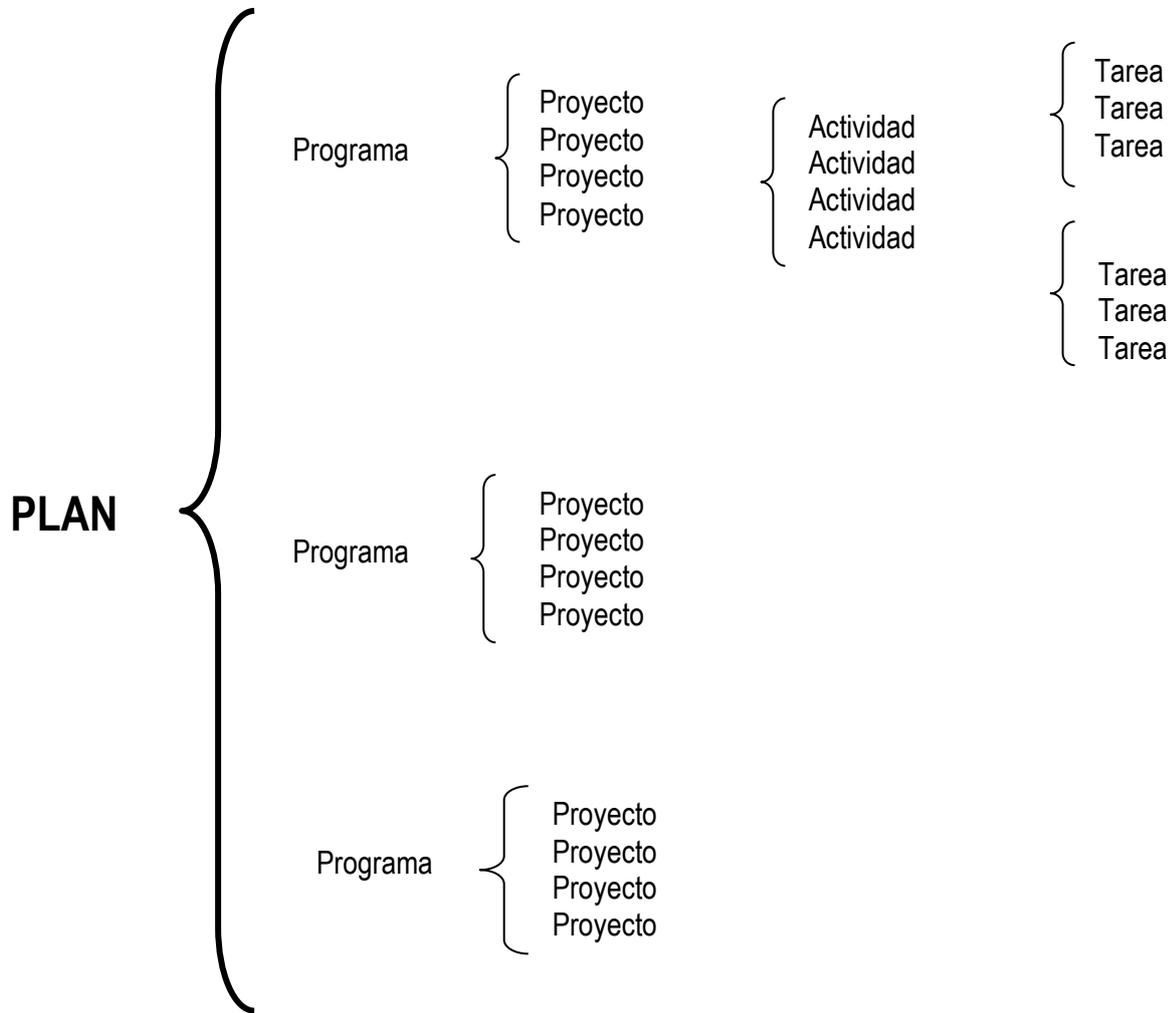
Un **programa**, en sentido amplio, hace referencia a un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados por un conjunto de programas. De este modo podemos hablar de programas de la tercera edad, programa de construcción de escuelas, programa de salud materno-infantil, etc., que forman parte de un plan más generalizado. Puede decirse, asimismo, que un programa operacionaliza un plan mediante la realización de acciones orientadas a alcanzar las metas y objetivos propuestos dentro de un período determinado.

Pasando a un mayor grado de concreción tenemos lo que se denomina **proyecto**. Con este concepto se hace referencia a **un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas**. Un curso para la tercera edad, puede ser un proyecto dentro de un programa destinado a ese sector de población. La construcción de una escuela es

un proyecto dentro de un programa de construcción de edificios escolares, y así por el estilo. “Tanto los programas como los proyectos, se concretan a través de un conjunto de actividades organizadas y articuladas entre sí, para alcanzar determinadas metas y objetivos específicos. La diferencia entre un programa y un proyecto radica en la magnitud, diversidad y especificidad, habida cuenta que un programa está constituido por una constelación o conjunto de proyectos.”

Si queremos seguir avanzando en una línea de concreción creciente, podemos hablar también de actividades y tareas. La **actividad** es el medio de intervención sobre la realidad, mediante la realización secuencial e integrada de diversas acciones necesarias para alcanzar las metas y objetivos específicos de un proyecto. Y la **tarea** es la acción que tiene el máximo grado de concreción y especificidad. Un conjunto de tareas configura una actividad, entre las muchas que hay que realizar para concretar un proyecto.

Para aclarar estos crecientes grados de concreción y especificidad y el alcance de cada uno de estos términos, podemos ilustrarlos con los siguientes ejemplos: **plan** de servicios sociales; **programa** de infancia y familia (como uno de los programas del plan); **proyecto**: realizar un campamento de verano; **actividad**: realizar una excursión; **tarea**: preparar la ropa y calzado adecuados. **Plan** de educación; **programa** de construcción de edificios escolares; **proyecto**: construir este edificio escolar; **actividad**: levantar la pared; **tarea**: colocar un ladrillo.



## De la planificación normativa a la planificación estratégica

Desde los años setenta, se fue desvaneciendo “el entusiasmo y el apoyo que recibieron en su tiempo las ideas y las prácticas de la planificación”, pero al mismo tiempo, se ha insistido en la necesidad consiguiente de una acción deliberada, coherente y sostenida en el **medio y largo plazo**, que asegure la adecuada asignación de recursos para superar las dificultades presentes y abrir el camino hacia el futuro.

## Planificación y racionalidad

Que la planificación trata de introducir racionalidad a la acción, es una cuestión en la que casi todos estamos de acuerdo. Hace a la sustancia misma de la planificación. Sobre lo que quizás no hemos reflexionado suficientemente, es acerca de lo que implica la racionalidad.

Cuando más grandes son los desafíos que enfrentamos y más problemas tenemos que resolver simultáneamente, tanto mayor la necesidad de planificación. Sostenemos la posibilidad de introducir una creciente racionalidad dentro de las acciones de tipo social, económico y cultural, Ello puede lograrse por un conjunto de disposiciones instrumentales basadas en la investigación empírica de la realidad y la programación de las acciones a realizar. Sin embargo, éstas deben partir del supuesto que se llevan a cabo en un contexto de comportamientos en donde la gente no actúa siempre de acuerdo a la racionalidad (especialmente como la entienden los planificadores “matematizados”). Divorciados de la complejidad e imprevisibilidad de las realidades concretas, algunos planificadores han demostrado que es mucho más fácil elaborar planes que ejecutarlos. Es decir, han demostrado que en el terreno de la planificación se puede hacer mucho trabajo inútil. La planificación clásica ha olvidado también, que en cada circunstancia y en cada **escenario**, existen **muchos actores** sociales con intereses contrapuestos (ya sea por razones ideológicas, políticas, o simplemente personales). Todo ello configura un conjunto de acciones, interacciones y

retroacciones que no se pueden prever, pero que, sin embargo, hay que incorporar en el proceso mismo de la planificación.

Consecuentemente, todo proceso planificado se realiza en una realidad ambigua y contradictoria; compleja, escurridiza e incierta, en la que se pretende introducir acciones planificadas. Todo plan o programa es un intento de introducir racionalidad a la acción. Pero esto no significa, ni asegura que las acciones sean más racionales o coherentes. Un plan, como bien lo ha dicho Pierre Massé, es un “reductor de incertidumbre”, es el “anti azar”, pero no más. **La incertidumbre de todo proceso no se puede eliminar y el azar siempre está presente.**

Esperar que por la sola existencia de un plan, siempre se encaucen las acciones más coherentes, lógicas y racionales posibles, es una de las tantas reducciones que se hacen a la complejidad de la existencia humana y de la realidad social en la que nos movemos. En otros casos, esta simplificación se deriva del hecho de creer o suponer que las ideas tienen por sí mismas una fuerza operativa y transformadora. Esto ha conducido, por otro lado, a la creencia errónea de que la planificación puede limitarse a la pura racionalidad para alcanzar el futuro. Lo que se apoya en un supuesto igualmente erróneo: el que da por sentado la conducta racional de todo quehacer humano.

Ya no se puede concebir la planificación sin más, como una forma de introducir la racionalidad a la acción. Si no como un intento de introducir racionalidad a la acción en el contexto de una situación en la que la programación se inserta en la cadena de interacciones y retroacciones ya existentes en la realidad sobre la que se quiere actuar. **Podemos reducir la incertidumbre y el azar, pero nunca eliminarlos.** La multiplicidad potencial de caminos nunca la podemos prever. En la realidad en donde se aplican los planes existe la **lógica de la vida**. Y en esta lógica intervienen la indeterminación, la incertidumbre, lo aleatorio, el desorden y el azar; la competencia y la cooperación, la lucha y la solidaridad. Esta lógica (si se me permite la expresión) es mucho más compleja que la lógica subyacente en la elaboración de planes, ó en la lógica expresa de los mismos planes.

La planificación no puede limitarse a la pura racionalidad para transformar una situación. Hay que accionar sobre una realidad (siempre compleja). Este accionar

sobre la realidad es la tarea propia de la política. En consecuencia, no existe ninguna posibilidad de una planificación eficaz, sin articulación con la conducción política.

## Planificación y política

A tenor de todo lo dicho quisiera plantear en este párrafo dos cuestiones sustantivas:

la planificación es letra muerta, es un trabajo inútil, si no existe la voluntad política de realizar lo que se planifica.

existe una cierta ingenuidad entre los planificadores al actuar como si la planificación fuese una técnica capaz de introducir, *per se*, un elevado nivel de racionalidad en la acción política.

Para que la planificación sea efectiva es necesario que la autoridad política (o los que tienen la responsabilidad de decisión si se trata de organizaciones no gubernamentales) quiera hacer, esté dispuesto a hacer, o sea, llevar a la práctica lo que se ha planificado.

Aún a riesgo de ser reiterativos, queremos enfatizar el hecho de que si no se cuenta con un apoyo político, si no existe voluntad política en los responsables de la adopción de decisiones aún el mejor de los planes es letra muerta.

**Toda planificación** es mucho más que un proceso de racionalización en la toma de decisiones; **es la instrumentación de un proyecto político**, aún cuando éste sólo haya sido definido de una manera vaga o ambigua.

Con el propósito de profundizar algo más sobre el tema, planteamos una nueva cuestión que se deriva de las anteriores y que formulamos en términos de “decisión racional y acción racional: la lógica de la formulación y la lógica de la realización”.

## La lógica de la formulación y la lógica de la realización

*Pensar es fácil. Actuar es difícil. Actuar siguiendo el pensamiento propio es lo más difícil del mundo.*

GOETHE

Hemos criticado la concepción racionalista/iluminista de la racionalidad en la que suele apoyarse la concepción y la práctica de la planificación. Ahora queremos presentar la noción de racionalidad en la que nos apoyamos, y distinguir luego - siempre en la búsqueda de realismo en la tarea de planificar- entre la lógica de la formulación y la lógica de la realización.

Siguiendo a Edgar Morin, diremos que la racionalidad es “la aplicación de los principios de coherencia, a los datos proporcionados por la experiencia”. Relacionado con la planificación, la racionalidad consiste en introducir coherencia a una serie de acciones conscientes, encaminadas a la consecución de determinados objetivos.

Los planes, por muy bien elaborados que estén, no tienen una “ejecución” o “realización” asegurada. Formular un plan, no es realizar un plan, del mismo modo que proyectar una casa no es hacerla.

Estas simples consideraciones, aún cuando están muy lejos de ser exhaustivas, nos revelan que:

una cosa es la **lógica de la formulación** (que se da cuando se elabora un plan, programa o proyecto),

otra, la **lógica de la realización** que debe aplicarse a situaciones contingentes y aleatorias que configura ese “cóctel desconocido de lo previsible y de lo imprevisible” que se da en toda realidad concreta.

De manera especial hay que tener en cuenta, entre muchos aspectos, dos cuestiones: que existen en la realidad social otros actores que también hacen sus planes o programas, y que, a veces, el despilfarro, las pugnas mezquinas, la voluntad de ganar espacios de poder y la rebatiña de prebendas y ventajas, predomina sobre la racionalidad.

Cabe preguntarse: ¿qué hacer para incorporar todos estos condicionamientos y para disminuir o acortar la brecha que existe entre la formulación y la realización de los planes?. Intentaremos responder a esta cuestión a partir de la presentación de:

- Las cualidades que deben tener –para superar estas dificultades- los agentes que actúan sobre la realidad social.
- Las características de la planificación estratégica o situacional.

## **Cualidades que deben tener los agentes que actúan sobre la realidad social**

Habilidad para **percibir y tratar** los problemas, comportamientos, actitudes y necesidades de las personas concretas que tienen que ver con el programa, proyecto o actividades que se realizan.

**Flexibilidad y estabilidad** en la direccionalidad de las acciones. Esta cualidad se debe expresar en una doble dimensión práctica; por una parte, en la capacidad de ajustarse rápidamente a las situaciones y, por otra, haciendo esta adaptación de modo tal, que la incidencia de los factores externos no haga perder los objetivos estratégicos.

**Adaptabilidad** para cambiar el modo de abordar los problemas: hace referencia a la capacidad de evolucionar dinámicamente, en función de los cambios de situación en las que se desenvuelven las diferentes acciones programadas.

**Fluencia:** es una cualidad estrechamente ligada a la anterior: hace referencia a la capacidad de aprovechar los nuevos emergentes o situaciones para seguir avanzando hacia el logro de una situación-objetivo; aún cuando haya que seguir caminos no convencionales.

**Sinergia,** como forma de potenciación de un programa; consiste en organizar, articular y coordinar las diferentes acciones y/o actividades, a fin

de que cada una de ellas, refuerce la acción y las potencialidades de las otras.

**Capacidad de análisis**, es decir, de distinguir y separar las partes de un problema y de hacer una apreciación sistemática y crítica que se hace dividiendo un problema en sus partes, relacionando todas y cada una de ellas entre sí y con la totalidad.

**Capacidad de síntesis:** integrando los elementos o partes que constituyen una totalidad. Comprendiendo las partes como constitutivos de una realidad, y a la totalidad como algo más que la suma de las partes.

Cada situación-problema que se confronta tiene, en su especificidad, algo de inédito. Nunca es simple copia o repetición de otra situación. De ello se desprende que, para resolver problemas y para una acción racional, más que mucha experiencia (que también es útil) se necesita de capacidad creativa. Esta capacidad es la que permite, en cada caso, encontrar el “viable inédito”.

Decimos **viable**, porque para resolver la situación-problema que se presenta, no vale cualquier respuesta de acción: esta debe ser viable, o sea, realizable. Y decimos **inédito**, porque toda una circunstancia tiene algo de irrepetible, cuanto que las distintas variables de la realidad se combinan de manera singular y diferente en cada caso concreto.

Para comprender el contenido, significado y metodología de la planificación estratégica es de gran utilidad su comparativa con la planificación normativa que ha sido lo que podría llamarse la formación básica de la planificación.

PLANIFICACIÓN NORMATIVA	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Básicamente es un problema técnico.</li> <li>• Centrado en la “lógica de la formulación”.</li> <li>• Los planes, programas y proyectos expresan “lo deseable”.</li> <li>• Enfatiza lo tecnocrático, haciendo de la planificación una tecnología que orienta las formas de intervención social.</li> <li>• Importancia del papel de los expertos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Básicamente es un problema entre personas.</li> <li>• Centrado en la “lógica de la realización”.</li> <li>• Los planes, programas y proyectos expresan “lo posible”.</li> <li>• Destaca la importancia de la política y la intervención de los diferentes actores sociales.</li> <li>• Importancia de integrar el aporte metodológico de los expertos con las expectativas, intereses, necesidades y problemas de las personas involucradas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El centro de la planificación es el “diseño” y suele expresarse en un “plan libro”.</li> <li>• La definición de objetivos resulta del diagnóstico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El centro de la planificación es la “dinámica de conducción”; no se cristaliza en un plan, habida cuenta del permanente seguimiento que hace de la coyuntura política, económica y social.</li> <li>• La definición de objetivo resulta del consenso social entre los diferentes actores sociales implicados.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importan las decisiones del sujeto planificador que está “fuera” de la realidad, considerada como objeto planificable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importa la confluencia de las decisiones de los diferentes actores sociales que, de una u otra forma, están interesados o implicados, el sujeto planificador “está dentro” de la realidad y coexiste con otros “actores” sociales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No tiene en cuenta, de manera significativa, los oponentes, los obstáculos y dificultades que condicionan la factibilidad del plan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procura conciliar el conflicto y el consenso como dos factores actuantes en los procesos sociales y que condicionan la realización del plan.</li> </ul>

PLANIFICACIÓN NORMATIVA	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El punto de partida es el “modelo analítico” que explica la situación problema, expresada en un diagnóstico.</li> <li>• El punto de llegada es el “modelo normativo” que expresa el diseño del “deber ser”.</li> <li>• La dimensión normativa se expresa en un “deber ser”, del que se deriva un esquema riguroso, formalizado y articulado de actuación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El punto de partida es la “situación inicial”, que explica la situación problema, expresada en un diagnóstico.</li> <li>• El punto de llegada es la “situación objetivo” que expresa la realización en el tiempo de la “imagen objetivo” que configura el “horizonte utópico”.</li> <li>• La “situación objetivo” se articula con el plano estratégico del “puede ser” y en plano operacional con la “voluntad de hacer”; no existe un esquema rígido de acción sino una preocupación por la direccionalidad.</li> </ul>
<p>Se parte del supuesto:</p>	<p>Se parte del supuesto:</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• de que el sistema social puede ser objeto de orientación por parte del planificador.</li> <li>• El sujeto que planifica está “sobre” o “fuera” de la realidad planificada.</li> <li>• El sujeto que planifica tiene el monopolio del plan.</li> <li>• El sujeto planificador tiene capacidad de controlar la realidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de que el sistema social está integrado por personas que tienen su propia escala de valores y establecen lo que conveniente e inconveniente, bueno o malo como objetivo a alcanzar.</li> <li>• El actor que planifica está inserto y forma parte de la realidad que planifica, coexistiendo con otros actores sociales que, de algún modo, también planifican.</li> <li>• No hay monopolio en la elaboración del plan, sino coexisten varios planes, algunos coincidentes, otros posibles de concertar y algunos en competencia.</li> </ul> <p>Los actores que planifican, no controlan por sí solos la realidad planificada.</p>

## Momentos del planeamiento estratégico

Podemos distinguir, como lo hace Matus, cuatro momentos:

analítico/explicativo

normativo

estratégico

táctico/operacional

Estas fases o momentos se van formulando más o menos simultáneamente en un diseño operacional que nunca termina. De ahí que no deban concebirse como momentos de una secuencia lineal y rígida. Por el contrario, al tener que operar en escenarios diversos el plan se va reformulando y reajustando permanentemente en operaciones cambiantes según las circunstancias. Ningún plan se hace de una vez para siempre: por una especie de aproximaciones sucesivas, según vaya cambiando el contexto y los escenarios en que se aplica, el plan va incorporando lo nuevo y lo incierto, las posibilidades y los conflictos de la coyuntura. Dentro de este marco o perspectiva, debemos entender los cuatro momentos de la planificación, como forma de organización.

### **a. Momento analítico/explicativo (¿qué pasa? ¿cuál es la situación?)**

En esta fase o momento se trata de responder a la cuestión ¿qué pasa?, ¿cuál es la situación de la que partimos?... Este momento es el de la formulación del diagnóstico.

Para elaborar este diagnóstico (llamado situación inicial en la planificación estratégica, es preciso realizar un ensamble articulado de cuatro niveles de análisis:

Antecedentes: análisis de cómo se ha llegado a esa situación.

Problema en sí, o situación problema que se desea mejorar o transformar.

Tendencias o prognosis, para identificar las situaciones futuras predominantes, elaborando diferentes escenarios acerca de lo que sucedería si las tendencias presentes se mantienen.

Contexto: enmarcando la situación-problema que se estudia, en la totalidad social de la que forma parte.

## **b. Momento normativo (¿a dónde queremos llegar?)**

Aquí se trata de responder a la cuestión del “deber ser” del plan; hace referencia a lo que se quiere llegar. A través de este diseño del “deber ser” se expresa la situación objetivo y de ella se deriva el arco direccional del plan y las estrategias de acción. La cuestión fundamental es: ¿a dónde queremos llegar?, ¿qué camino ir haciendo para transformar la situación inicial de acuerdo a la situación objetivo a la que se quiere llegar?

Desde el punto de vista filosófico (o ideológico-político si se quiere plantearlo en estos términos), el momento normativo viene a ser como un marco referencial que, por una parte, configura un sistema de valores que inspira o proporciona direccionalidad a la acción y, por otra, ofrece objetivos y finalidades que se sitúan en el horizonte utópico.

## **c. Momento estratégico (¿qué camino ir haciendo?)**

A partir de la situación inicial (momento analítico-explicativo) y teniendo en cuenta la situación objetivo (momento normativo), habrá que recorrer un camino que supone un conjunto de acciones que se dan en el sistema social, en un “juego incierto de inter-retroacciones”. Para actuar eficazmente, se hace necesario el “cálculo situación interactivo” entre todos los actores y factores sociales presentes en la situación, ya sea su papel positivo, negativo o neutro.

Sabiendo a donde se quiere llegar (modelo normativo), la cuestión fundamental es la de la **eficacia direccional** de las diferentes acciones que conducen a la situación-objetivo. No hay un camino; el arco direccional señala

la dirección del camino, pero en cada momento debe haber respuestas a las situaciones de coyuntura.

A partir del cálculo situacional interactivo (que incluye la intencionalidad de todos los actores sociales implicados), surge el problema de los **obstáculos** y **restricciones** para llegar a la situación objetivo. Aparece aquí la cuestión de la viabilidad del plan. Estamos, como dice Matus, “en el corazón del momento estratégico [...]” que busca “lograr un programa direccional que no sólo sea eficaz para alcanzar la situación objetivo, sino además viable” en lo político, lo económico, lo social, lo cultural, lo ecológico, lo ético, y también en lo institucional organizativo. La cuestión fundamental de esta fase o momento podría resumirse en lo siguiente: ¿Qué camino ir haciendo para transformar la situación inicial de acuerdo a los cambios que hay que realizar para llegar a la situación objetivo a la que se pretende alcanzar? Y sobre todo, ¿cómo superar los obstáculos y restricciones, que dificultan la realización de las operaciones y actividades propuestas?

#### **d. Momento táctico/operacional (¿cómo hacer para el logro de los objetivos?)**

Es la fase en la que se deben producir los hechos u operaciones que van provocando el cambio situacional. Se recorre un “arco de coyuntura” que el citado Matus define como el “camino que media entre la situación inicial y la situación inmediata siguiente que un actor estima posible. El arco situacional se refiere a la vía de transición entre dos situaciones inmediatas cualesquiera” que permiten avanzar hacia el cumplimiento del plan o programa.

De lo que se trata es de establecer “cómo hacer”. Para ello:

Se instrumentaliza e implementa el momento normativo.

Se eligen los medios para el logro de los objetivos.

Se establecen los cursos de acción.

Se busca la coherencia, compatibilidad, consistencia, operatividad e integralidad de las diferentes decisiones.

Y... se procede a hacerlo. Ya estamos en el momento que, dentro de la estructura básica de procedimiento, denominamos la **ejecución del programa**.

La Plata, 2002.

## Glosario

- **ESCENARIO:** conjunto de las situaciones que enfrentan .los actores sociales en un momento determinado.
- **SITUACION:** apreciación de la realidad que enfrenta un actor a partir de su visión sobre el problema. Es entre otras cosas, una explicación “ autorreferencial” a partir de un punto de vista condicionado por el tipo de inserción en la realidad que tiene el que explica.
- **MOMENTO ESTRATEGICO:** formulación de programas y proyectos necesarios y suficientes para alterar la “situación inicial” y alcanzar la “situación objetivo”.
- **CURSOS DE ACCION:** es la trayectoria seleccionada como central en una estrategia o plan.
- **ARCO DE COYUNTURA:** situación que media entre dos situaciones inmediatas.
- **ARCO DIRECCIONAL:** trayectoria que conecta la situación inicial con la situación objetivo.
- **POLITICA:** propuesta de un actor que explica la situación inicial, define la situación objetivo y precisa normativamente los proyectos estratégicos .  
Conjunto de disposiciones instrumentales para atacar un programa concreto y alcanzar un objetivo parcial.

