

LA PLANIFICACIÓN

Concepto, evolución y funciones



Luisa Maria Martinez C.

Julio 2009

OBJETIVOS

- 1 Presentar un marco conceptual en el que se define y caracteriza la planificación.
- 2 Reflexionar sobre el impacto de la planificación en la gestión pública a partir de la descripción de sus funciones básicas.
- 3 Aproximarse al proceso político de la planificación a través de la definición de los procesos de *prospectiva* o la planificación del largo plazo

El problema de la definición

- Una actividad, Programar: *Organización de acciones para enfrentar el futuro*
- Una capacidad, Conocimiento técnico: *cálculo que precede y preside la acción.*
- Un instrumento, Metodología: *Método de intervención para producir cambios en el curso tendencial de los eventos, capaz de romper la trayectoria inercial de los procesos.*
- Un objeto, Producto: *Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado (desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.)*

.....lo que implica la polivalencia del concepto

- ✓ *Amplitud*: De Metodología a proceso social, político, económico e ideológico.
- ✓ *Diversidad*: Proceso que contiene elementos técnicos (metas, programas y métodos), e ideológicos (instrumento para obtener algún grado de dominio sobre el destino del hombre).
- ✓ *Flexibilidad*: El término adopta diferentes denominaciones según el contexto en el que se planifica, la actitud para planificar ó quien dirige el proceso.

Reflexiones sobre la definición

Planificación es un concepto complejo que no se puede precisar sin hacer referencia a un contexto teórico o práctico determinado, pero es necesario evitar riesgos de confundirlos: resultados de “lo planificado” con la validez del proceso o la metodología con los productos o la teoría con los resultados.

Pero quizá lo más importante es recordar que:

La planificación no nos resuelve la futuro, solo nos ayuda a reducir la incertidumbre sobre el.

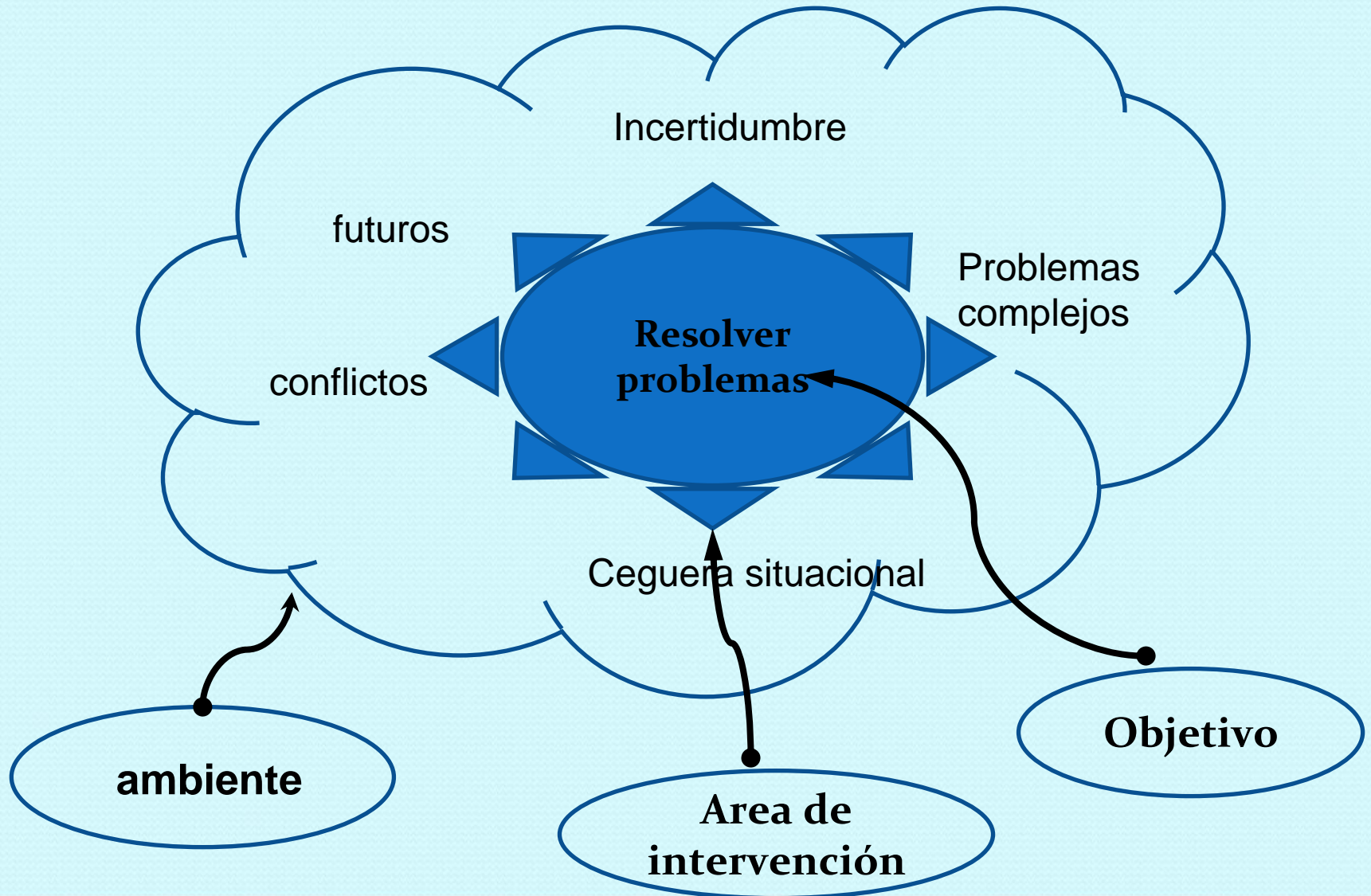
Estereotipos en contra de la Planificación

1. Economía de mercado vrs planificación
2. En la economía de mercado no se planifica el largo plazo
3. Planificación de largo plazo = predicción del futuro
4. Economía centralizada = planificación

Planificar

- Pensar antes de actuar.... pensar de manera sistemática.
- Intento por gobernar el futuro e imponerse a sus circunstancias...lo contrario de improvisar (Matus Carlos).
- Intentar ver más allá de la curva.... actuar con los pies en el presente y el ojo en el futuro.
- Proceso sistemático y continuo que relaciona el futuro con las decisiones actuales, en el contexto de cambios situacionales y que se expresa en la formulación de planes interrelacionados (Soriano Miriam)

Fundamentos de la Planificación



ORÍGENES

Rusia (1918) se elaboran los primeros planes de desarrollo. La ideología socialista concibe el Estado como una gran empresa que produce de acuerdo a un Plan Central y no conforme a los *caprichos* del mercado.

“Planificación imperativa/ normativa”.

Caracterizada por la intervención autoritaria del Estado en los planes y proyecciones económicas principalmente. Exhaustiva en relación con las áreas o variables en las que interviene el Estado.

En Francia después de la II GM, se ajusta la planificación soviética normativa hacia la planificación indicativa. Sigue la inercia del intervencionismo del Estado, pero se diferencia de la planificación soviética, no se opone a la propiedad privada y otros principios liberales de la economía.

Países europeos y EE.UU orientan sus sectores estratégicos, usando este enfoque (Planificación Democrática para la Agricultura de los EE.UU, o los planes de generación de energía en España)

EVOLUCION DE MODELOS SEGÚN PARADIGAMAS

IMPERATIVA/
NORMATIVA

Impuesta por una autoridad central o por la burocracia estatal
Principalmente se trata de planificación económica exhaustiva. En un plan se determina el comportamiento de todas las variables económicas

INDICATIVA

Económica principalmente (proyecciones sectoriales)
Normativa (prescribe formulas de comportamiento de las variables)
Determinista (predice el comportamiento futuro de los sectores, pero no considera la dinámica de la realidad social)

ESTRATEGICA
CORPORATIVA

Desarrolla pensamiento estratégico para interactuar con una realidad dinámica
Otros actores intervienen además del Estado
Prevé posibilidades, no predice el futuro
Pensada para grandes corporaciones, se aplica a las empresas públicas

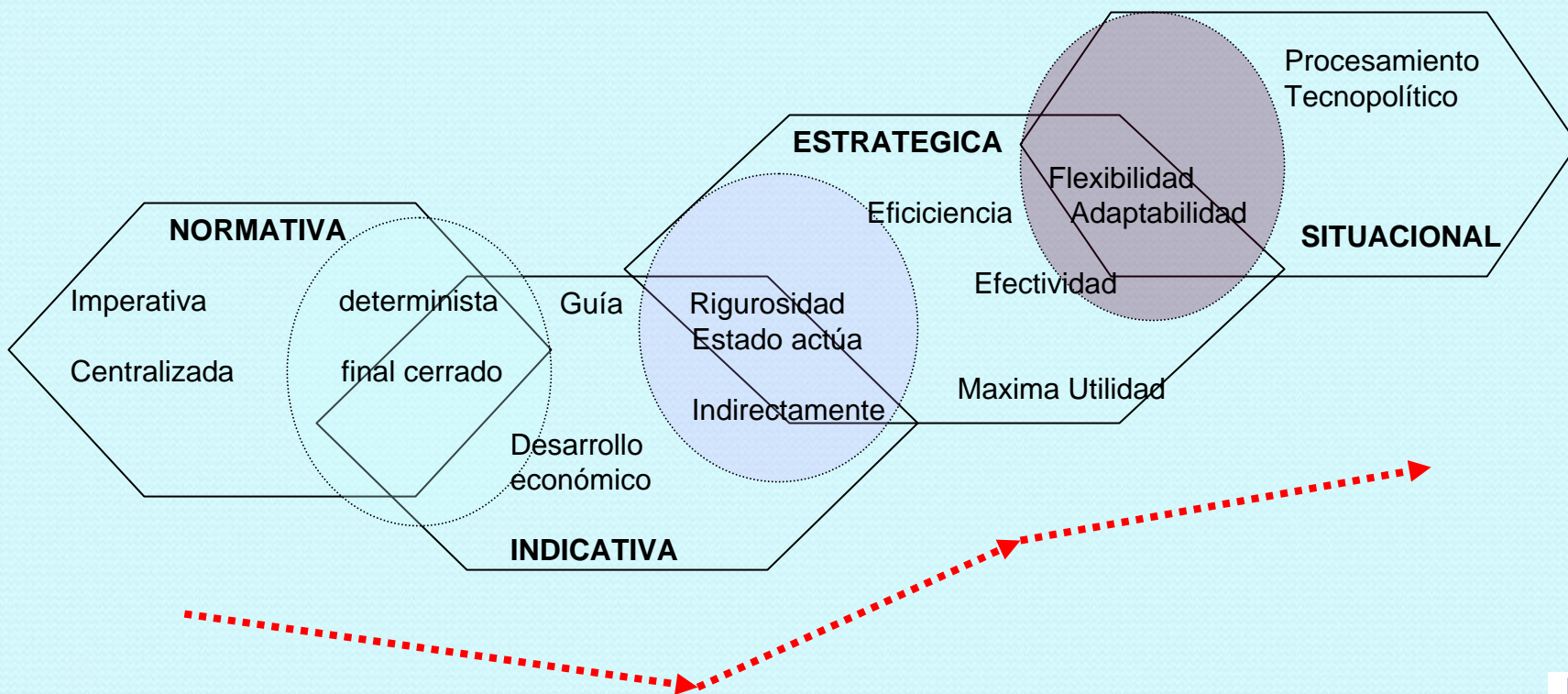
SITUACIONAL/
ESTRATEGICA PUBLICA

Involucra las variables políticas
No solo se refiere a planificación económica, regula relaciones Estado /sector privado
Valor público y valor privado son diferentes y complementarios
Situacional.

SINTESIS COMPARATIVA DE LOS ENFOQUES

Principio Visión	NORMATIVA		ESTRATEGICA	
	IMPERATIVA	INDICATIVA	CORPORATIVA	SITUACIONAL
De los Actores	Único: El Estado	Dos: Estado Capitalistas	Varios: Estado Empresarios Consumidores	Varios: Estado Empresarios Ciudadanos
Enfoque del Proceso	Ideológico/económico	Desarrollo Económico	Crecimiento y eficiencia en la gestión	Político
Rasgo diferenciador	Decisión centralizada	Guía no obligatoria	Interrelación con el entorno	Vinculación tecnopolítica
Rasgos comunes	<ul style="list-style-type: none"> •Normativa •Determinista •Económica •Finales cerrados 		Modelos rigurosos Inter. Estado acotada	Flexibilidad Adaptabilidad Finales abiertos Análisis de involucrados
Ejemplos	Planificación Soviética	Modelos Econométricos (Holanda, Noruega) Plan de Desarrollo Energético en España. Plan Marshall	Aplicación generalizada (DOFA, ZOP, Marco Lógico, Prospectiva, BSC)	Aplicaciones en Inglaterra, Alemania, Brasil, Argentina, Colombia, Venezuela (MAP, PES)

Síntesis trayectoria de la Planificación



EVOLUCIÓN EN AMERICA LATINA

Nace como condición a la promoción del modelo desarrollo inspirado en los organismos de cooperación.

Se va adaptando según las tendencias dominantes en la escena institucional internacional

- ❖ Inicio, Años 60-70. “Planificación indicativa”.

Se introduce la planificación principalmente bajo este modelo, que orienta el gasto público y el incentivo a la inversión privada, basada en proyecciones del comportamiento de sectores estratégicos de los países (energía, infraestructura vial, educación, agricultura).

- ❖ Los años 80: época de crisis / ajuste. “Planificación Estratégica Corporativa”

Intenta anticiparse al futuro reconociendo que se trabaja en ambientes de alta incertidumbre y por tanto debe ser adaptativa. En la Administración pública la principal preocupación es lograr equilibrios fiscales, se disminuye sensiblemente el intervencionismo del Estado, la mayoría de la actividad económica se libra a la racionalidad del mercado.

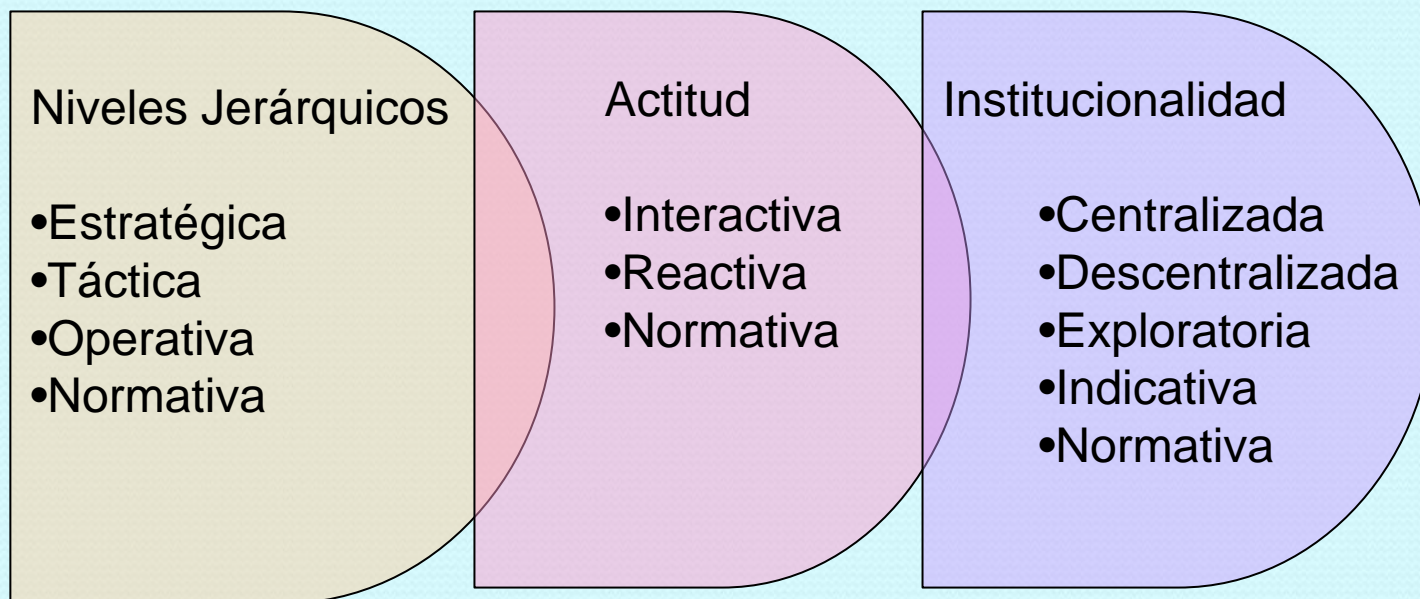
- ❖ Los años 90: reformas liberales. “Planificación Estratégica en la Administración Pública”.

Se impone un enfoque eficientista en la gestión pública. Se introducen con fuerza esquemas de privatización de los servicios que antes prestaba el Estado

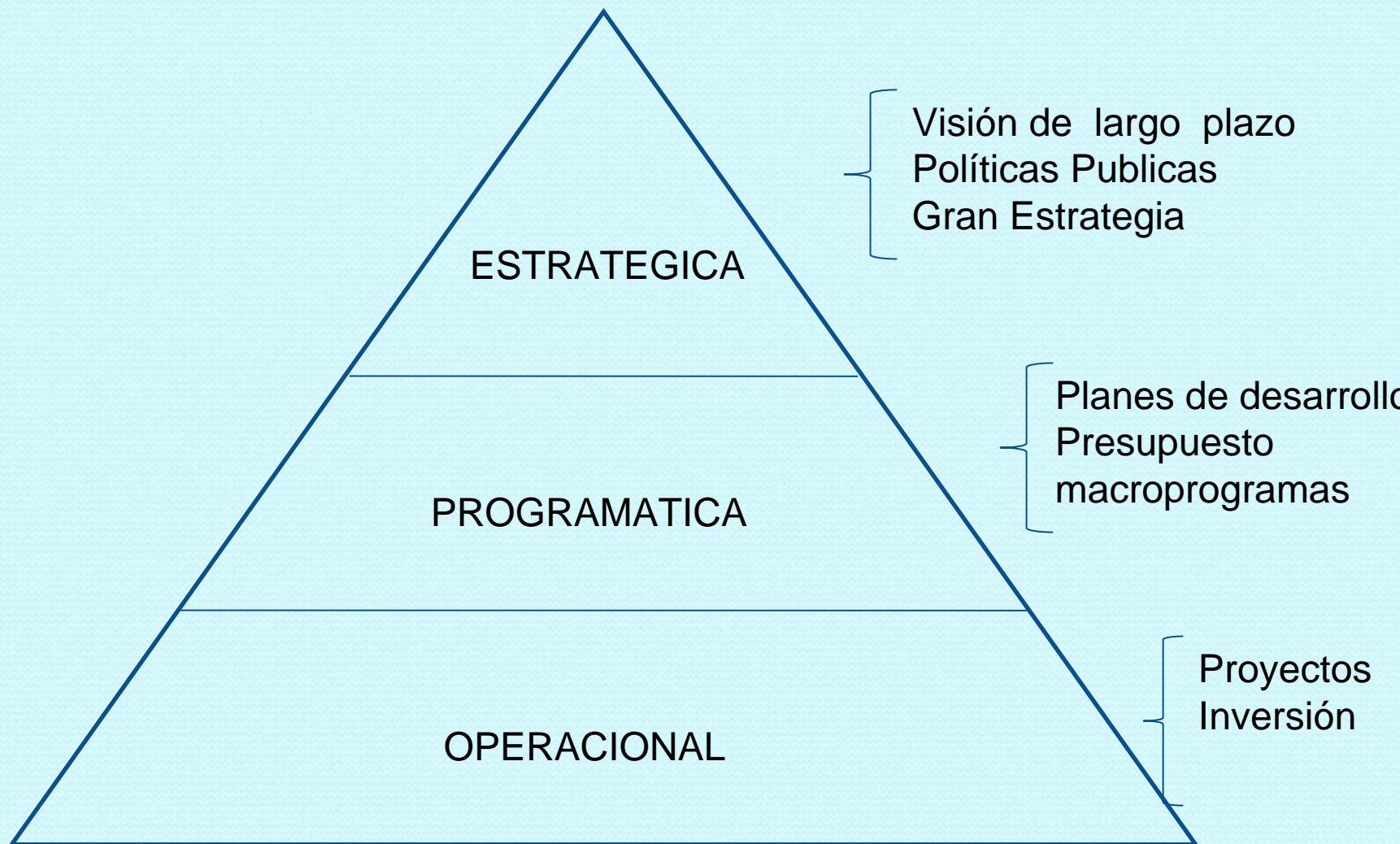
- ❖ Los años 00: estabilidad, ajuste a las reformas. “Planificación situacional/Estratégica pública”.

Combinaciones estado – mercado. La Intervención del Estado se amplía en relación con las áreas, pero se concentra en ciertos aspectos de la actividad económica y social. Alianzas público privado para la producción de bienes públicos.

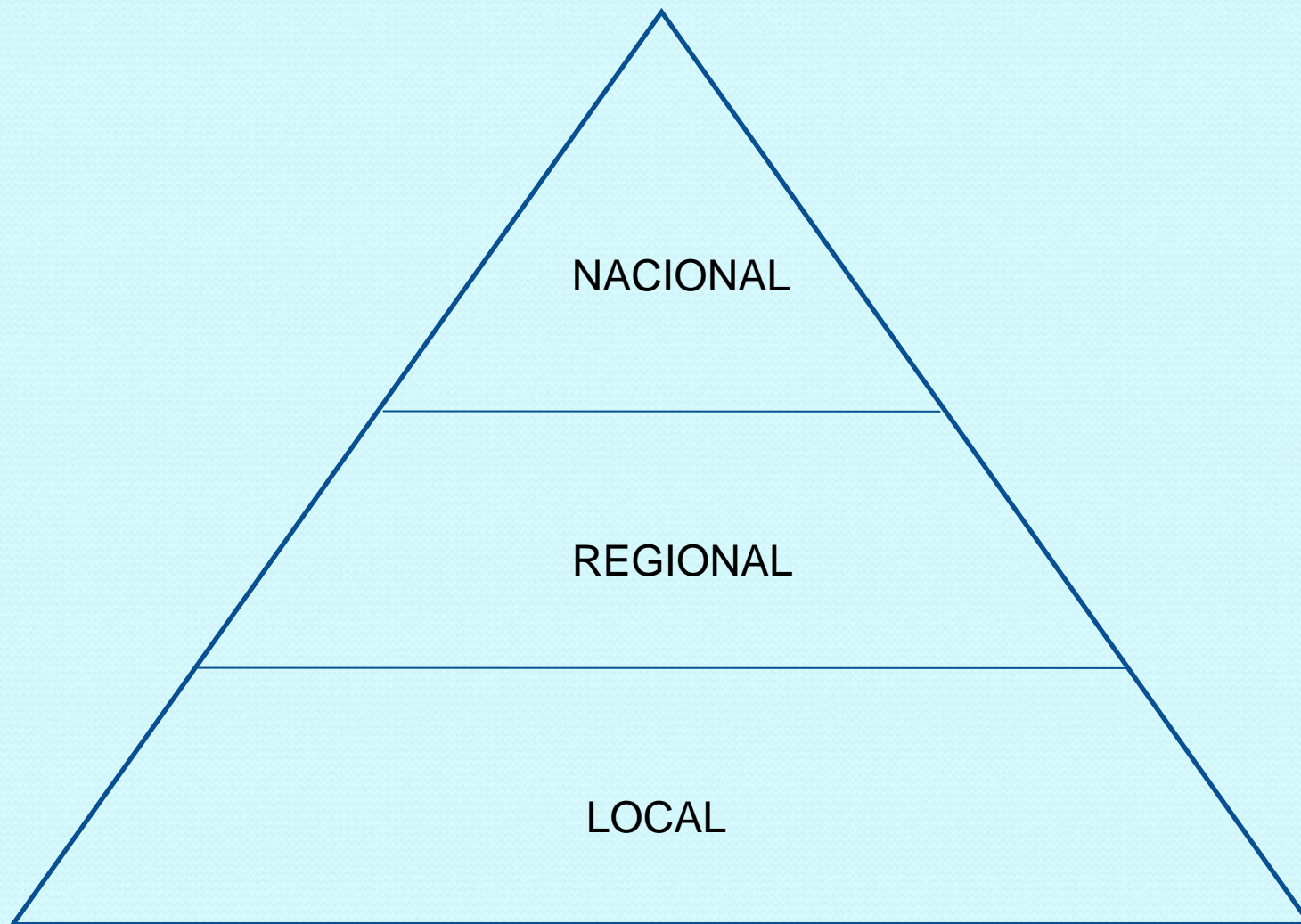
TIPOS DE PLANIFICACION



TIPOS DE PLANIFICACION



TIPOS DE PLANIFICACION



TIPOS DE PLANIFICACION

CORTO PLAZO

- Programación macro anual
- Plan Financiero/POAI
- Presupuesto anual
- Proyectos sectoriales
- Monitoreo de gestión

MEDIANO PLAZO

- Plan de Desarrollo (periodo de gobierno)
- programas
- Criterios de Inversión Pública
- Marco Fiscal
- Planes Plurianuales

LARGO PLAZO

- Visión país
- Estrategias Competitividad Globalización
- Políticas para enfrentar el cambio climático y medio ambiente.
- Innovación

FUNCIONES DE LA PLANIFICACION

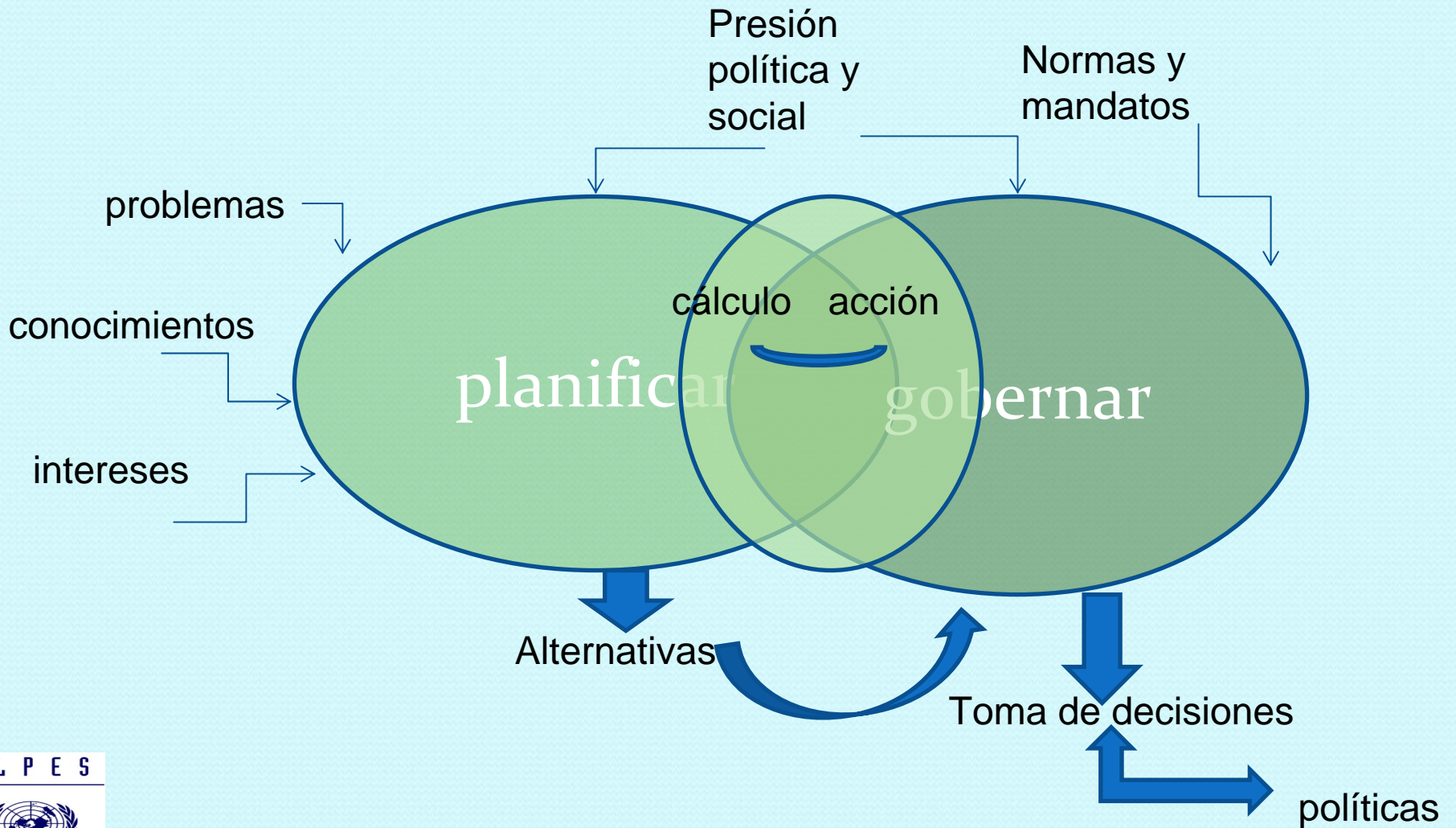
I L P E S



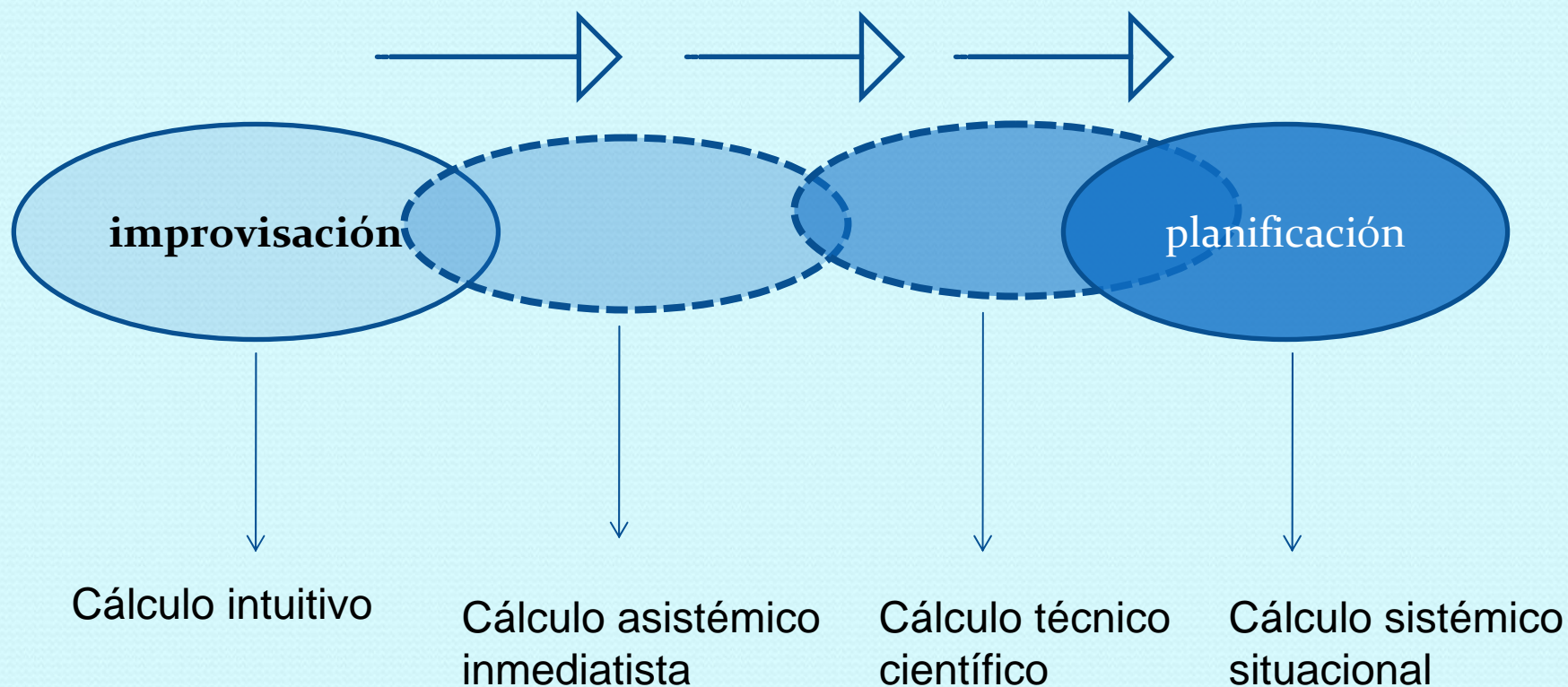
NACIONES UNIDAS

C E P A L

PROCESO DE GOBIERNO



De la improvisación a la planificación



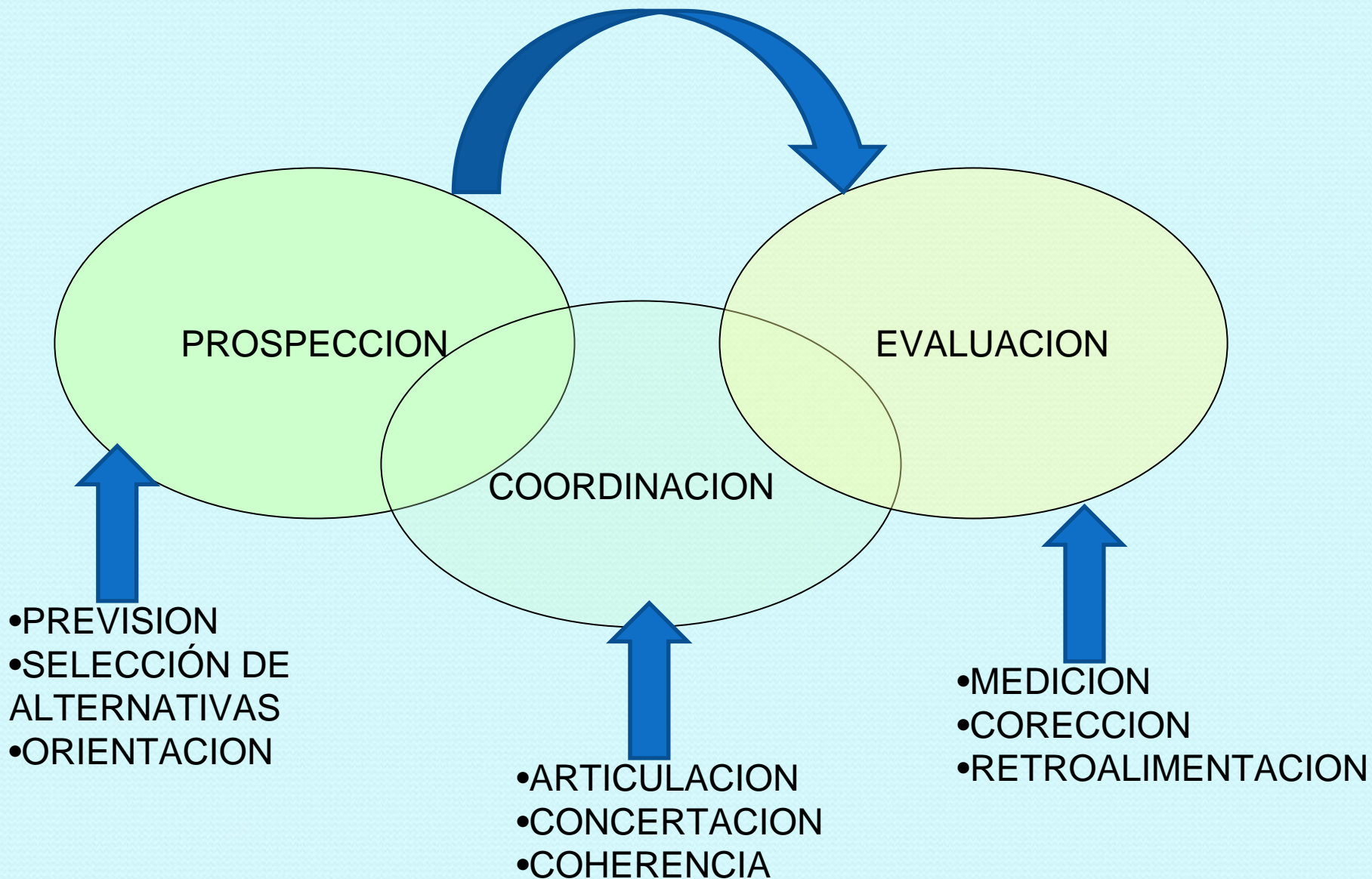
Planificar es gobernar

Gobernar : Conducir el curso de los acontecimientos en la dirección deseada

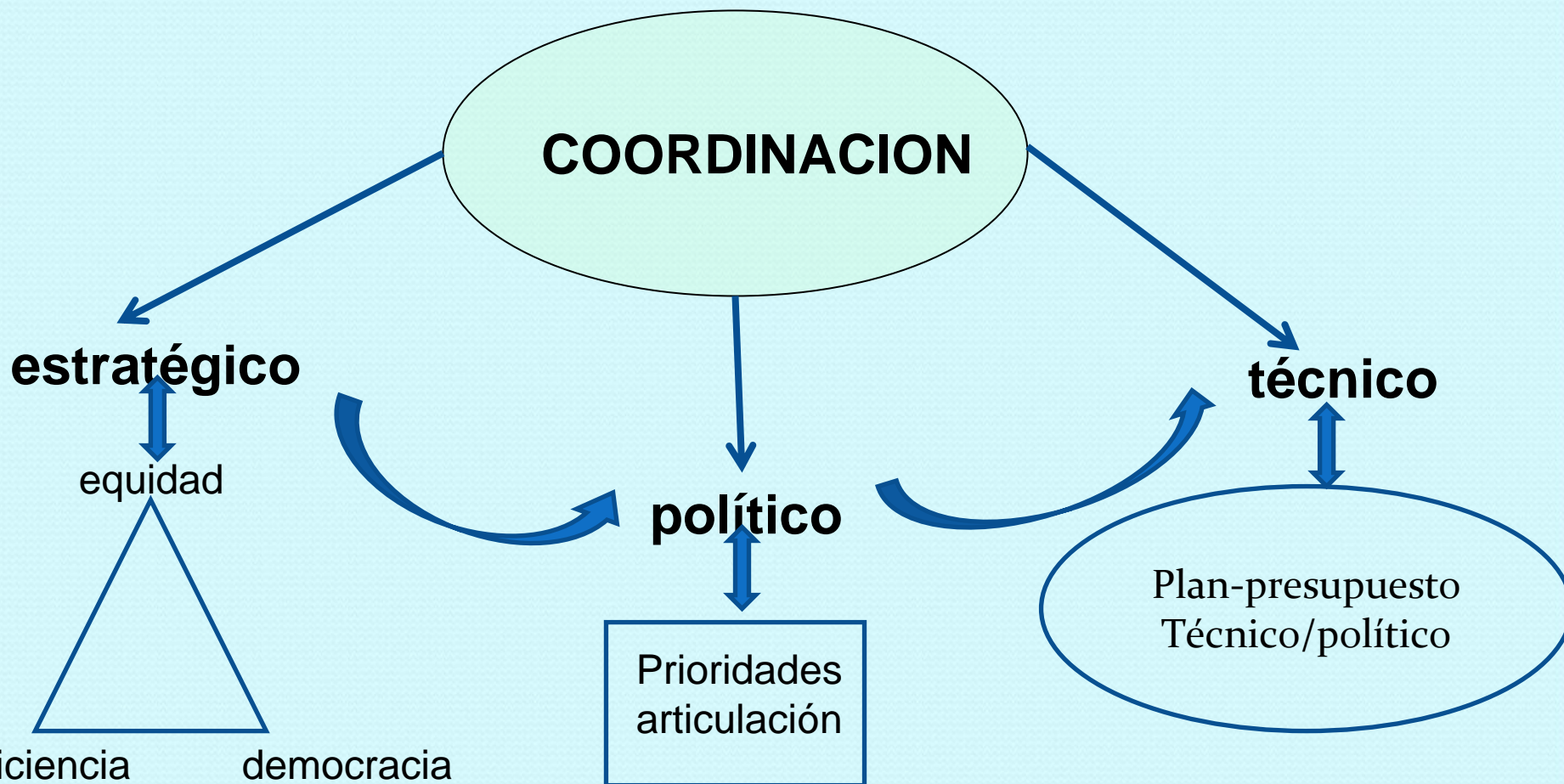
Planificar: El cálculo que precede y preside la acción. La planificación es el cálculo sistemático que relaciona el presente con el futuro y el conocimiento con la acción...es lo contrario a la improvisación

Es posible gobernar sin planificar?, es útil planificar sin el propósito de gobernar , es decir sin el objeto de conducir?

La Planificación en la Gerencia Pública



Función de coordinación

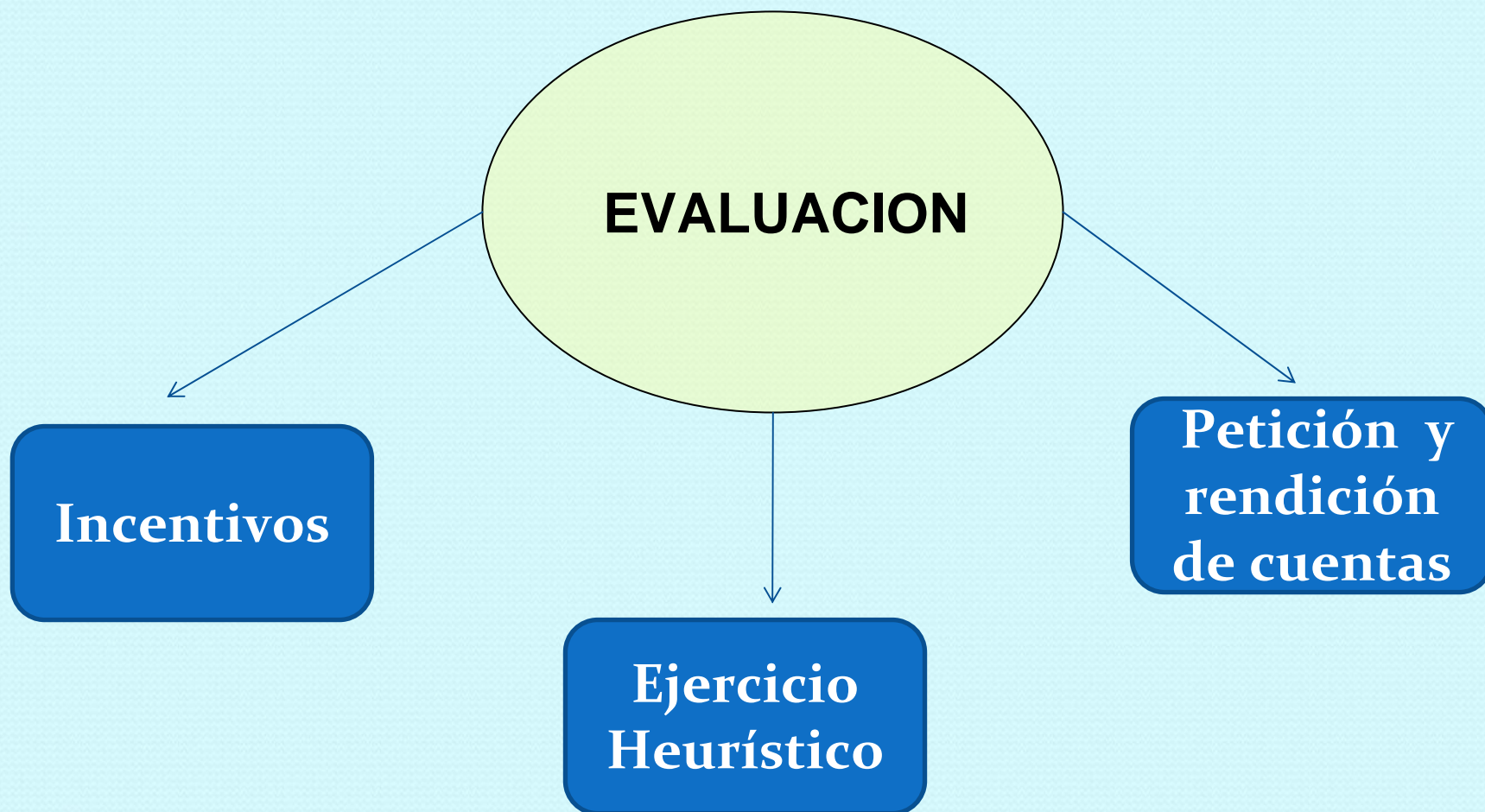


Función de coordinación

“ La coordinación si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política.....desde la óptica de la planificación, la coordinación supone algo más: de lo que se trata es de coordinar las políticas de tal manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno en una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva del largo plazo” (Garnier 2000)

“Coordinación es, el modo en que los diversos actores y organismos estatales, tanto a nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan de modo coherente generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas a favor de cumplir los objetivos públicos previstos.” (Ramírez y Martínez 2008)

Función de evaluación



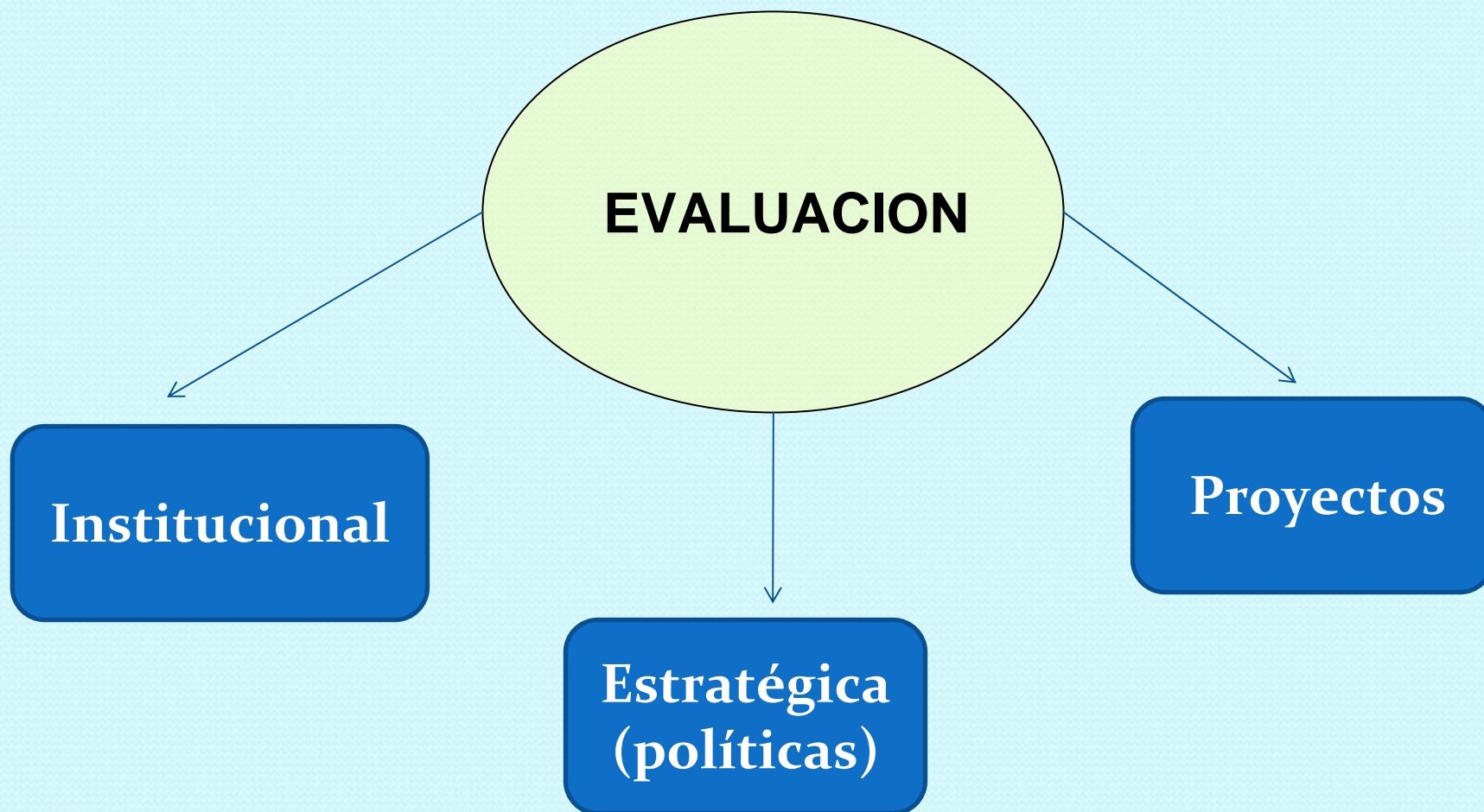
Función de Evaluación

“Entender y aprender son la razón de ser de la evaluación de resultados.....su propósito es hacer una evaluación **objetiva** de los hechos” (Wiesner 2000)

Involucra distintas dimensiones : Dentro del propio aparato gubernamental, en su relación con el parlamento y, de manera más general, con la ciudadanía (Martin, 2005).

La evaluación requiere de una cultura y una institucionalidad que le permitan superar las restricciones y rigideces estructurales

Función de evaluación



Funciones básicas de la Planificación

1. Prospectiva o de visión de largo plazo con alto sentido de anticipación y construcción de futuro.
2. Coordinación de políticas y esfuerzos para generar sinergias, Concertación para garantizar participación e inclusión de todos los involucrados.
3. Evaluación de políticas y programas para promover una gestión por resultados

Funciones básicas de la Planificación a nivel de una institución (organización)

1. Función de política, mediante la cual se define la postura estratégica de la institución, se define su misión y sus áreas de trabajo, se fijan los valores y los principios que la orientan, sus responsabilidades e instrumentos.
2. Función de inteligencia, como capacidad para generar oportunidades, anticipar problemas y generar las competencias (conocimientos-habilidades –actitudes) ante los desafíos internos y externos.
3. Función de administración como capacidad para generar condiciones y los medios para la creación y uso de sus recursos y un trabajo coordinado e integrado en conjunto con el resto de la administración pública.

(tomado de Medina 2009)

FUNCION PROSPECTIVA

“No debemos esperar que el mañana ocurra, porque entonces actuaremos siempre tarde ante problemas ya creados u oportunidades que no podemos aprovechar”

Carlos Matus

I L P E S

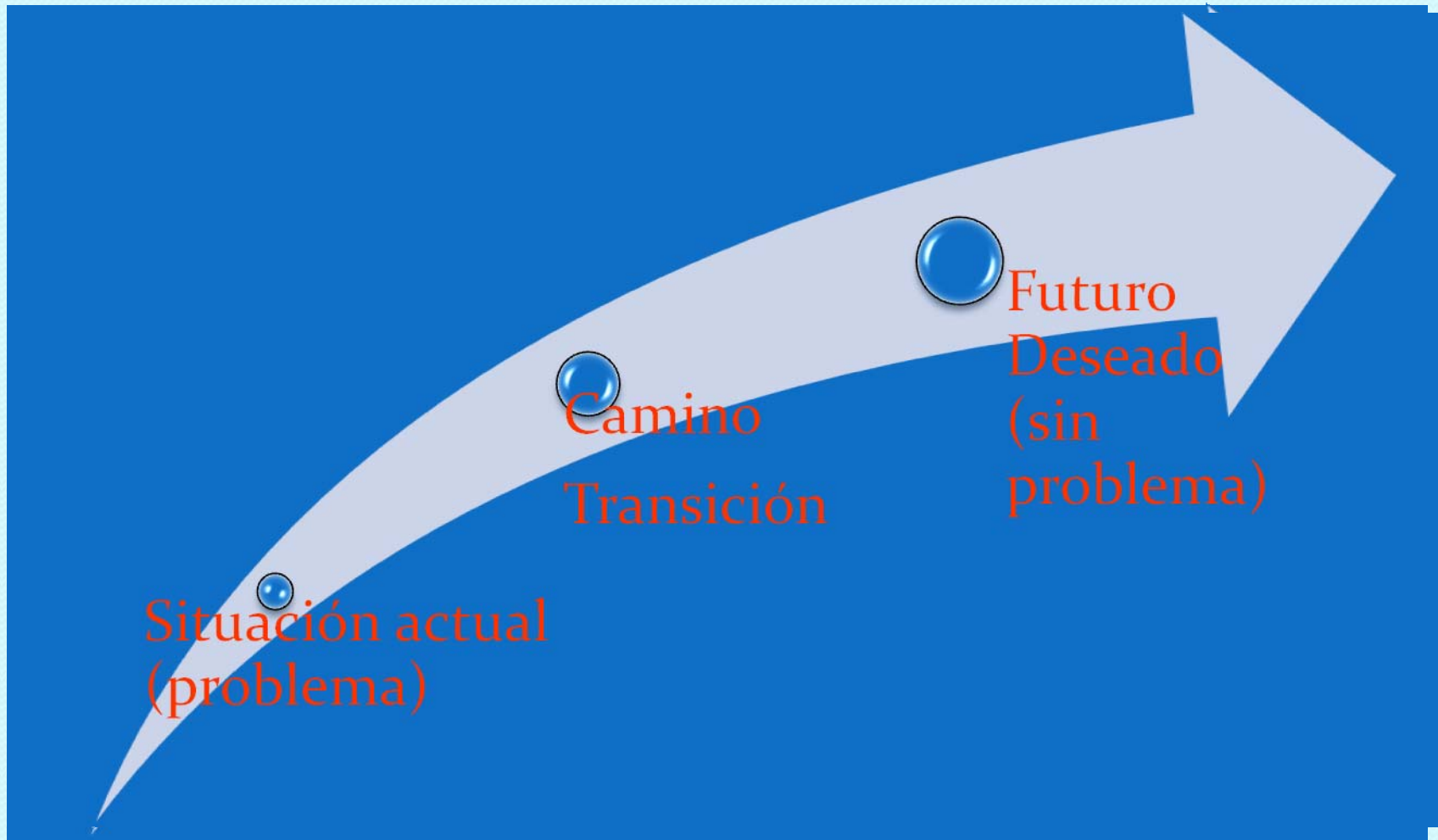


NACIONES UNIDAS

C E P A L



Crear futuro



Definición

Incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de la incertidumbre, todo ello acompañado de un asignación eficiente y equitativa de recursos fiscales, a fin de atender con prioridad los servicios, la infraestructura y las obras que demanda la reducción de la pobreza y las desigualdades (ILPES, 2000).

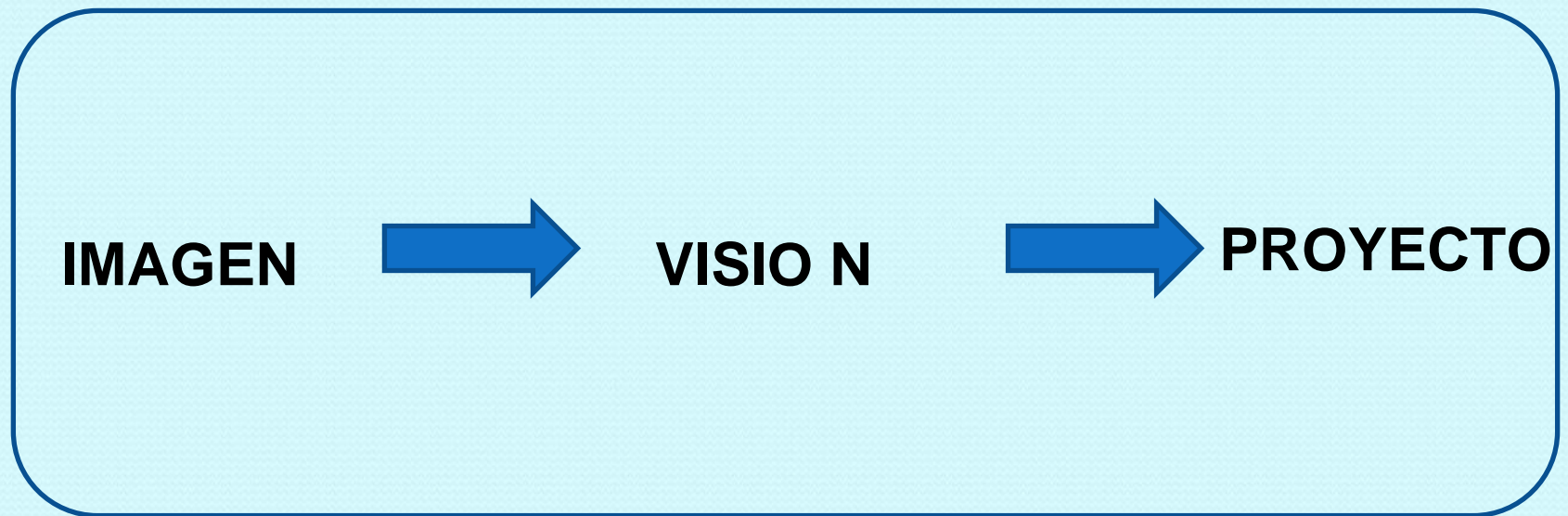
Busca articular las perspectivas para el conjunto de los ciudadanos, más allá de las posibilidades de los mercados y de cada actor o grupo social por separado y, también, anticipar las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno en distintos plazos (Martin, 2005).

Estudios del futuro

- **“Examinan el presente con una especial comprensión del futuro**
- **Integran resultados de investigación de diferentes campos de conocimiento**
- **Ayudan a los tomadores de decisiones a hacer mejores escogencias para un futuro común”**

Finish Society for Futures Studies

FUNCION PROSPETIVA



Medina y Ortegón 2006

I L P E S



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Evolución conceptual Prospectiva

PRIMERA GENERACION

PREDICCIÓN

- Pronósticos Tecnológicos
- Hasta años 60

SEGUNDA GENERACION

INTERPRETACION Y CRITICA

- “Desarrollo”
- Hasta años 90

TERCERA GENERACION

CONSTRUCCION SOCIAL

- Alternativas y solución problemas
- Desde años 90

CUARTA GENERACION

- INNOVACIÓN (SOCIAL, TECNOLÓGICA, COGNITIVA)
- Planeación Continua
 - 2006 hacia segunda década del siglo XXI

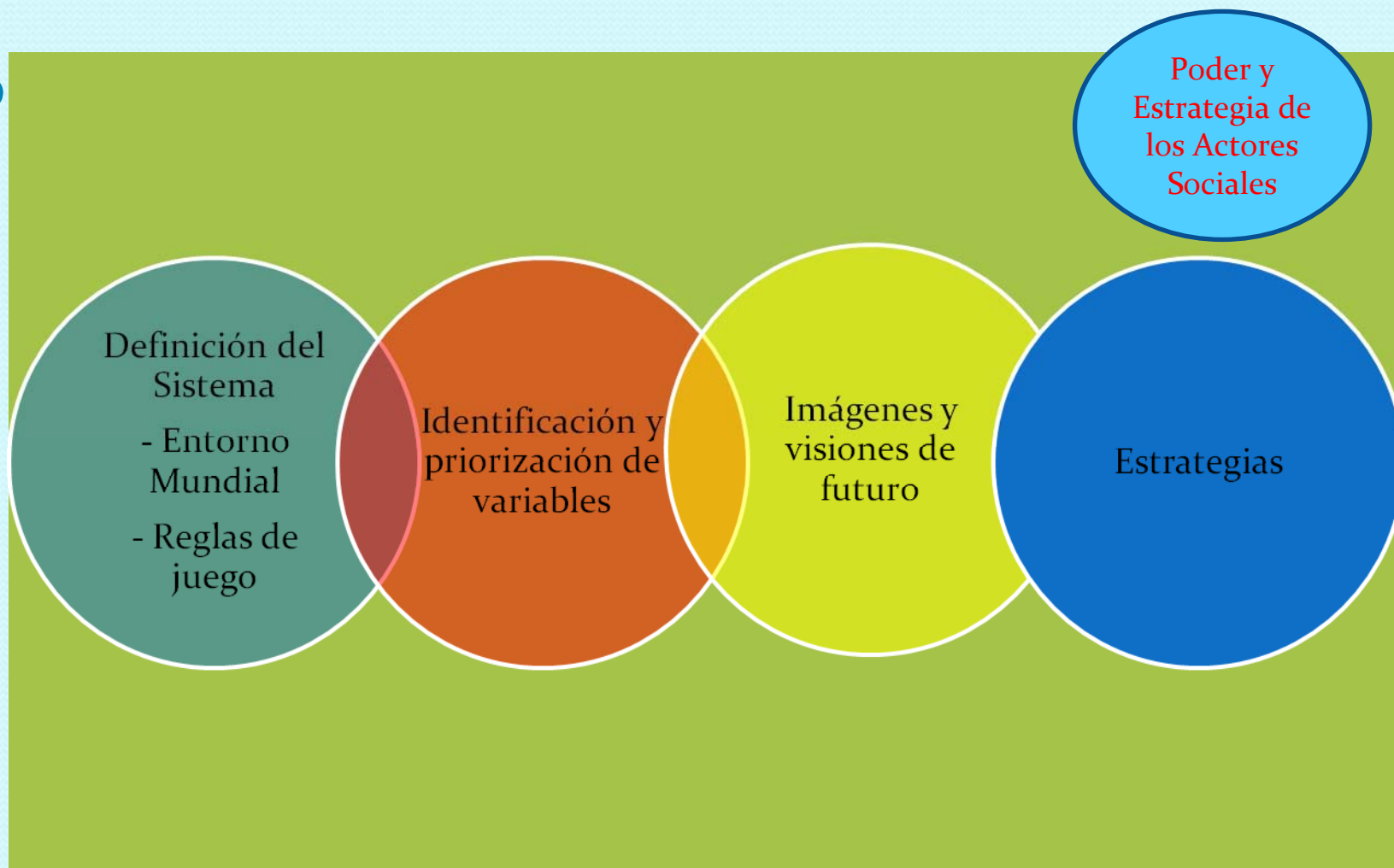
El futuro es:

1. Campo de opciones abiertas
2. Espacio de realización Humana
3. Campo de tensiones permanentes
4. Un espacio de conocimiento
5. Debes tomarse con actitud modesta y de constante aprendizaje
6. La Prospectiva implica una concepción ética
7. La prospectiva conlleva una connotación política
8. Implica una concepción sistémica y multidisciplinaria
9. Requiere tanto proceso intelectual como actitud de acción

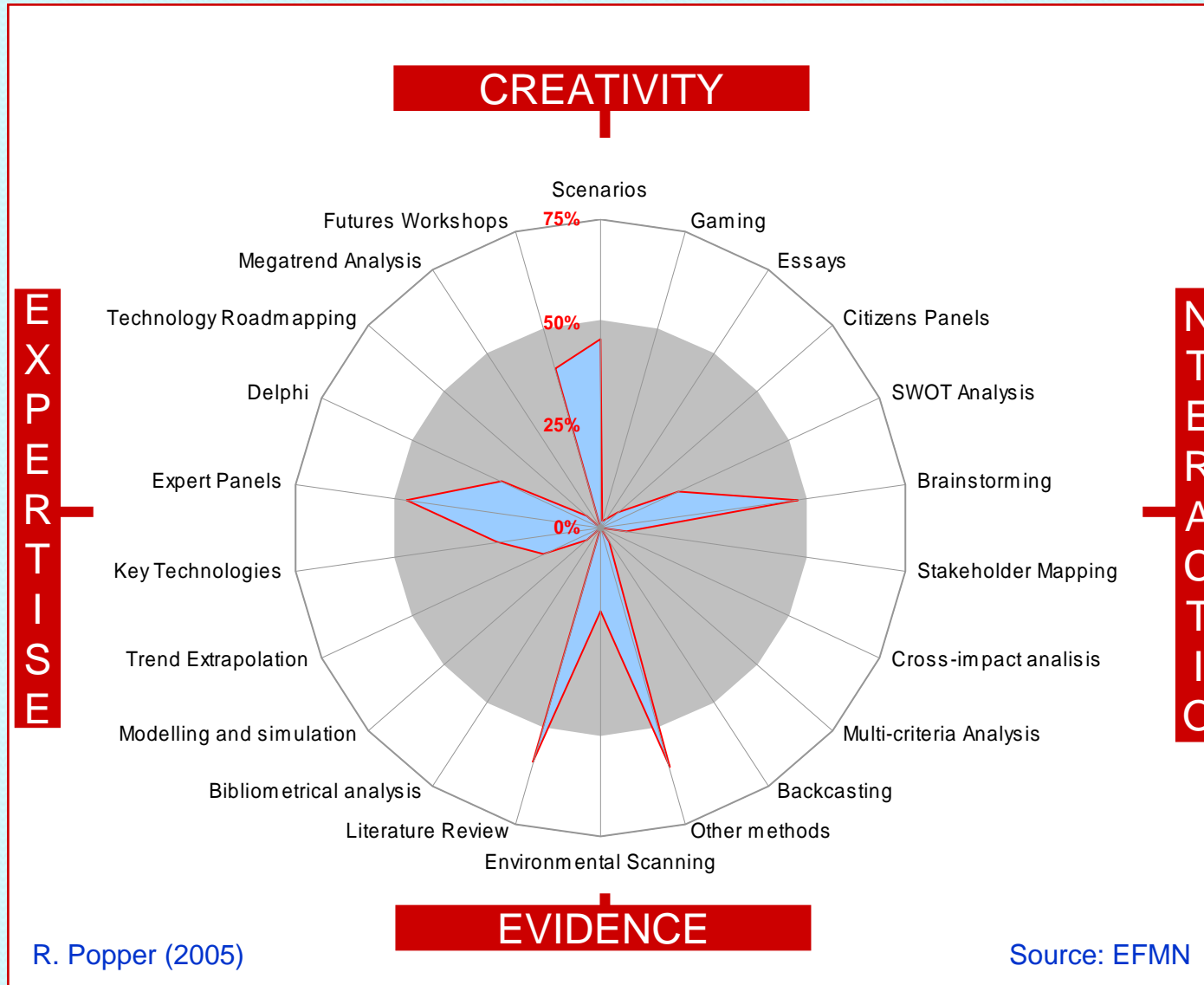


1. Desarrollar marcos de referencia para la toma de decisiones
2. Sugerir enfoques posibles para solucionar problemas
3. Contribuir a evaluar políticas de mediano y largo plazo
4. Aumentar los grados de libertad para las elecciones de futuros posibles
5. Establecer valores y reglas de decisión para alcanzar el mejor futuro deseable

P

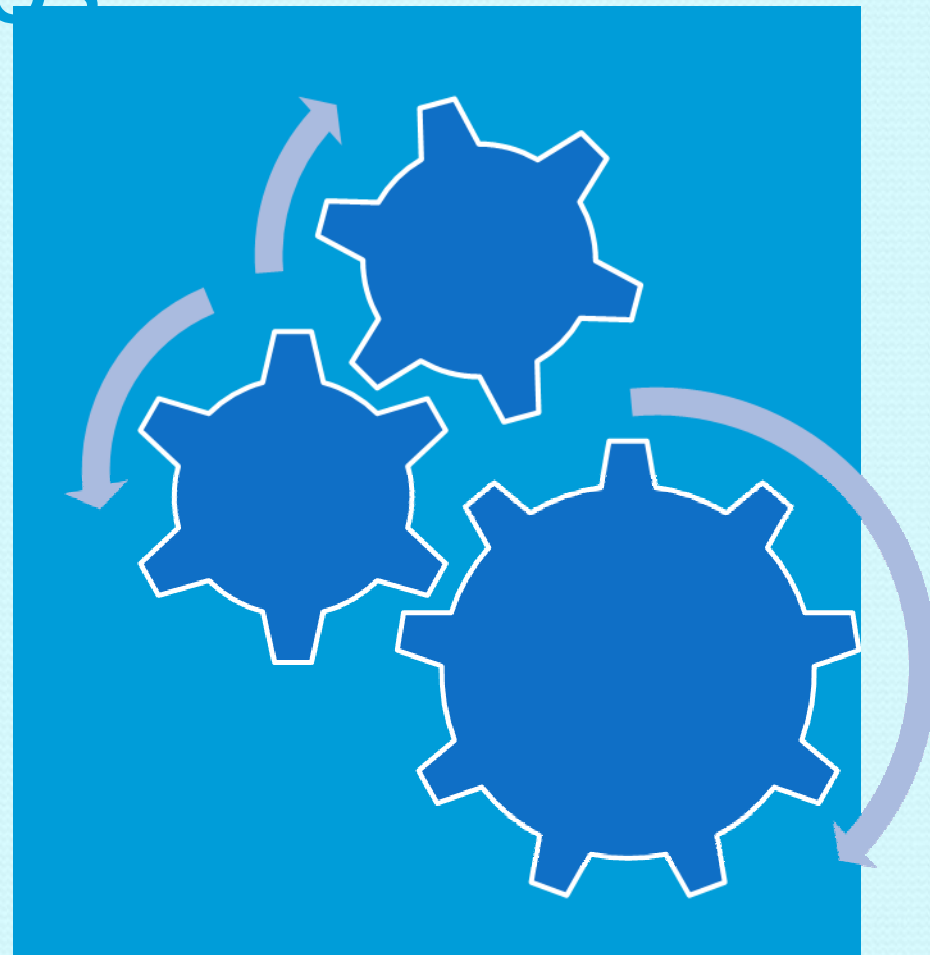


Los Métodos Prospectivos



Top 10 - Favoritos

- Método delphi
- Exploración de Tendencias
- Tormenta de ideas
- Panel de expertos
- Árboles de competencias
- Análisis morfológico
- Análisis Estructural
- Impacto cruzado
- Mapas de trayectorias tecnológicas
- Juegos de Actores

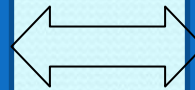


Escenarios

Es la escena o relato que precisa las condiciones fuera de control del actor, en las cuales es posible que deba realizar su plan y describe los probables resultados sí ello ocurre.

La escena expresa un relato:

- **Consistente**: supuestos no autocontradictorios
- **Creible**: que puedan ser explicados los cambios de la realidad previstos (representativo de la realidad)
- **Plausible**: los eventos propuestos *pueden suceder* (no sucederán)
- **Relevante**: que tenga relación con el problema



En los escenarios se combinan coherentemente las siguientes variables:

- **Variantes**: expresan las posibles circunstancias fuera del control del actor
- **Opciones**: es la parte activa del escenario, expresan las acciones que el actor elige de acuerdo con las circunstancias
- **Resultados**: expresan los posibles impactos de las opciones en la realidad acorde con las circunstancias

Reflexión Final

La planificación como proceso integral para la toma de decisiones estratégicas, no ha perdido vigencia, porque no puede perder vigencia la lógica de pensar antes de actuar, lo que cambian son las matrices institucionales, que hacen que los paradigmas y prácticas de planificación deban adaptarse a los nuevos contextos.

BIBLIOGRAFIA

- Wiesner, Eduardo, Garnier, Leonardo, Medina, Javier (2000) “Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional del ILPES”, Cuadernos del ILPES, N. 46.
- Martin, Juan (2005) Funciones básicas de la planificación económica y social, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Serie Gestión Pública, N. 51, Santiago de Chile, agosto.
- Medina Vásquez, Javier & Ortegón, Edgar (2006) Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe, ILPES/CEPAL Serie Manuales, No. 51, Santiago de Chile.