

PLANIFICACIÓN DE DESARROLLO

CAPITULO 1

FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS DE LA PLANIFICACIÓN

El ser humano siempre busca escrutar el porvenir y se empeña en clarificar estos horizontes estableciendo directrices para conducirse, por ejemplo: el (la) profesor (a) diseña el programa de la cátedra que va a dictar; el (la) estudiante lleva a cabo su plan de estudios y termina su carrera; la madre y el padre de familia, entendida ésta como célula básica de la sociedad, establecen mentalmente su plan de acuerdo con su visión, sus objetivos y metas; el militar define su plan de ataque y su estrategia antes del combate.

Aunque en todo tiempo las personas y las sociedades hayan organizado su vida y su funcionamiento según un plan determinado, la planificación no revestía el carácter científico que adquirió en el siglo XX. La planificación está indisolublemente ligada al conocimiento científico.

La idea de planificar la sociedad surge con enorme fuerza y poder de convicción en la segunda mitad del siglo XVIII, época de la Revolución Francesa y de los reformadores sociales, constituyéndose en una intervención deliberada basada en el conocimiento racional del proceso socio-económico y de sus leyes.

Frederick W. Taylor y Henry Fayol, clásicos de la dirección moderna, quisieron sustituir el empirismo en las empresas por un método científico en el que la planificación interviniera como función e instrumento de la dirección. Los primeros esfuerzos de planificación en las empresas datan de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, con los trabajos de estos dos precursores.

El desarrollo de la organización racional de la producción, la división del trabajo y la previsión de Taylor anteceden a los elementos de planificación que se encuentran en la literatura contemporánea. Su objetivo fundamental era "llegar a altos salarios con un costo reducido de la mano de obra"; para alcanzar este fin él consideraba necesario establecer un estudio preciso de los tiempos, siendo éste solo un instrumento más, entre muchos otros, de la dirección científica que él defendía desde 1912 y que debía generar la revolución mental en la empresa.

Henry Fayol investigó la eficacia y la productividad industrial y conceptuó: "administrar es prever, organizar, ordenar, coordinar y controlar". Propuso una lista de catorce principios generales de administración, considerando que el concepto de principio excluye toda idea de rigidez. Estos catorce principios son los siguientes: división del trabajo, autoridad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación de los intereses particulares al interés general, remuneración, centralización, jerarquía, orden, equidad, estabilidad personal, iniciativa y unión del personal. Abordó también elementos relacionados con la

centralización-descentralización. Estos conceptos y elementos se aplicaron más tarde a la administración pública.

El proceso administrativo de Taylor y Fayol fue retomado por numerosos autores y estudiosos de la teoría de la administración, definiendo las funciones básicas de las instituciones así: planificar, organizar, dirigir, coordinar y evaluar.

Para el ser humano se vuelve natural, por tanto, prospectar y planificar sus propias finalidades y escoger los medios para alcanzarlas. En una organización, ya sea pública o privada, el conjunto de personas que la conforman busca alcanzar la misma visión, objetivos y metas institucionales a través de los medios apropiados. Así se trate de una organización educativa, financiera, familiar, militar u otra, ella agrupa miembros que comparten la misma visión, los mismos objetivos, e intentan alcanzar los fines de la institución sirviéndose de medios aptos para la consecución de los objetivos y metas previstas.

Sin embargo, solo a principios del siglo XX se menciona de manera expresa el término “planificación” en la literatura científica, cuando los clásicos Taylor y Fayol estudian el fenómeno de la organización. La Revolución Científica y Tecnológica dio vida al estudio sistemático del trabajo y a los principios de la organización y de la planificación.

Por lo tanto planificar se convierte para la empresa, institución u organización social, en proceso en el cual:

- Se identifican espacios para la acción y se facilita a su líder (gerencia) determinar el rumbo dentro de esos espacios.
- Se busca, se identifica y se mantiene la unidad de propósito institucional, procurando que éste sea compartido por todos los miembros de la organización.
- Se prepara a todos los niveles organizacionales para anticipar el cambio y aprovechar constructivamente las experiencias vividas y las nuevas oportunidades.

De acuerdo con lo anterior, el proceso de planificación permite establecer un sentido de dirección, de rumbo y un ambiente propicio para una gestión empresarial, institucional o social, informada e innovadora, dentro de un espacio delimitado por las características institucionales o grupales y la dinámica del entorno.

La planificación se convierte, para cada persona, en un proceso que hace parte de su vida cotidiana, por cuanto determina aquello que va a realizar durante el día, durante el año o a lo largo de su vida.

El comportamiento observado en las personas y en los grupos permite afirmar que en el ser humano siempre está latente el deseo de fijarse un rumbo, de establecer

un sentido de dirección; de influir en los hechos en vez de ser influido por los mismos; el impulso de modificar el presente, de actuar en él a partir de una visión de futuro; de identificar espacios para la acción, de orientar cambios, de alcanzar objetivos y metas en un tiempo determinado; de utilizar bajo diferentes alternativas con eficacia los recursos escasos frente a las necesidades crecientes. En este contexto surge para las personas y los grupos la necesidad de planificar.

La planificación, observada como una forma de actuar congénita al ser humano, continuará constituyendo un proceso imprescindible para racionalizar las decisiones y las acciones.

En este caso, se entiende por eficacia lograr y medir el impacto esperado de los objetivos y metas, por consiguiente, el beneficio real para personas, grupos, instituciones y comunidades. Igualmente es "la capacidad para reconocer e interpretar las condiciones dentro de las cuales opera una organización y establecer lo que es correcto hacer con miras a adecuar su actuación a las condiciones del entorno. En un sentido restringido, es la aptitud que tiene la organización para identificar correctamente las necesidades y expectativas de la población".

Así mismo se concibe la eficiencia como la capacidad para utilizar de la mejor forma los recursos. Se relaciona con tres hechos: la adquisición de los recursos, su utilización y la racionalidad de los procedimientos administrativos. Los recursos deben adquirirse en términos de economicidad, es decir, buscando la mejor relación entre calidad y cantidad, precio y oportunidad. La utilización de los recursos debe satisfacer las necesidades de mayor interés para la población, con el mejor beneficio; por lo tanto, debe responder a las prioridades y al rendimiento del recurso. Finalmente, la racionalidad de los procedimientos administrativos debe traslucirse en la maximización de los resultados mediante la transparencia en la adquisición, asignación y manejo de los recursos. Eficacia también se refiere a la relación entre cantidad y calidad del producto y los recursos utilizados.

¿CÓMO CONCEBIR ENTONCES LA PLANIFICACIÓN?

Son numerosas las definiciones que se tienen del concepto de planificación. He aquí algunas de ellas:

"Actuar en el presente con una visión de futuro, buscando los medios para lograr los cambios deseados y posibles".

RUTH SAAVEDRA GUZMÁN

"La planificación consiste en concebir un futuro deseado, así como los medios reales para llegar a él".

RUSELL ACKOFF

“Es la aplicación del conocimiento científico y técnico a la acción en la esfera de los asuntos públicos”.

JOHN Friedman

“La planificación es el proceso de preparación de un conjunto de decisiones respecto de la actividad en el futuro, basándose en investigación, reflexión y pensamiento sistemáticos”.

DROR YEHEZKEL

“La planificación es un proceso dirigido a orientar el cambio social y a generar una secuencia de eventos futuros socialmente deseables al tomar acciones en el presente”.

FRANCISCO SAGASTI

“La planificación puede ser concebida como una modalidad de orden superior de la acción racional respecto a fines: tiende a la instauración, mejoría o ampliación de los sistemas de acción racional mismos”.

JURGEN HABERMAS

“La planificación es la aplicación racional del conocimiento al proceso de adoptar decisiones que sirvan de base a la acción humana”.

ZBIGNIEW KOZIKOWSKI

“Entendamos cabalmente a los procesos de planificación como procesos políticos que intentan asignar coherencia, racionalidad y conducción a la gestión gubernamental que corresponda. En este sentido, planificar y gobernar deben entenderse como tareas simultáneas, armónicas y donde una depende mucho de la otra. Podríamos afirmar que planificar es gobernar”.

SERGIO GALILEA O.

“Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro proceso más general, el de las decisiones del poder político. La actividad planificadora del Estado, su formulación y ejecución, suponen y exigen una decisión política permanente”.

MARCOS KAPLAN

Las definiciones anteriores constan de elementos comunes:

- La planificación no es solamente una disciplina, también es un proceso que se realiza individual, grupal, empresarial e institucionalmente, durante un

tiempo denominado “horizonte de planificación”. Y en un espacio, con unos métodos, instrumentos y recursos determinados.

- Planificar implica tener visión, entendida ésta como la representación mental o imagen-objetivo del futuro deseado y posible. La visión articulada la percepción de un futuro realista, creíble y atractivo para un individuo, un grupo, una organización, una región, un país con lo que ahora existe. Ella debe expresar las aspiraciones fundamentales de los diferentes actores. La visión debe ser alcanzable y debe definir la dirección del proceso de cambio.

Es importante destacar que la visión enmarca la situación-objetivo concebida como la comprensión totalizante de una realidad o de un proceso social que formula un actor o grupo de actores con la posibilidad de intervenir en ella y transformarla con base en una propuesta, una hipótesis, o unos escenarios que considera deseables y posibles, en un periodo determinado. Su relación se expresa en la siguiente figura:

La situación deseada corresponde a todo lo que se puede aspirar o anhelar, pero que no es necesariamente realizable. La situación posible se refiere a aquello que está dentro de lo deseable, pero que a su vez es realizable, es decir, que puede ser o que puede hacerse.

Se concibe escenario como el “Conjunto formado por la descripción de una situación futura y de la trayectoria de eventos que permiten pasar de la situación inicial a la situación futura”. Se entiende por evento una variable o una acción que puede producirse o no producirse. Si no se produce, se denomina evento aislado.

Este conjunto de eventos debe presentar coherencia. Además, es necesario clarificar que un escenario no es la realidad futura, sino un medio de representación de esa realidad, destinado a iluminar la acción presente con la luz de los futuros deseados y posibles.

- La planificación define el tipo de sociedad deseada, fijando su dirección, sus caminos y el modo de implantarlos.
- Es necesario tener poder de decisión y la voluntad política para ejecutar, pues se considera que existe una relación estrecha entre planificación y liderazgo, según la proposición: quien planifica dirige y quien dirige planifica.
- La planificación tiene que orientarse hacia cambios y resultados.
- Debe imprimir la imagen del futuro en el presente: el futuro es incierto, pero ofrece alternativas. Se puede influir en él, pues está abierto a que se le diseñe y construya sobre la base de decisiones en el presente.

- Debe ser flexible, entendiendo ésta como la capacidad para realizar ajustes y cambios en el proceso.
- Quien planifica debe tener capacidad de innovación y creatividad; poseer una actitud dinámica, anticipativa y participativa; tener capacidad prospectiva, es decir, capacidad para explorar, visualizar y prever el futuro, considerando que éste se construye.
- El proceso de planificación requiere la participación e intervención activa de los diferentes actores sociales cuando se trata de grupos y organizaciones.
- Se necesita capacidad de concertación, entendida como la habilidad para conciliar intereses y propósitos diversos. Sin embargo, cuando en algunos casos concertar no sea posible, se puede recurrir a otros medios alternativos tales como: referéndum, arbitraje o la decisión por la autoridad competente.
- La planificación racionaliza y coordina las decisiones y acciones, es decir, “Es un proceso racional basado de la manera más amplia posible en el conocimiento”.
- Se mantiene estrecha relación con el proceso de toma de decisiones, pues los cursos de acción escogidos previamente se convierten en la base para tomar decisiones en el presente.
- La planificación exige una autoridad capaz de arbitrar los diversos intereses y propósitos que tienen los diferentes actores.

Cabe anotar que los conceptos de planificación, proyección, predicción, previsión y futurología son diferentes pero relacionados; sin embargo, con frecuencia se utilizan erróneamente como equivalentes. Proyección es prolongar en el futuro una evolución basada según cierta hipótesis de extrapolación e inflexión de tendencias. Predicción es anunciar con anterioridad. Previsión (pre- visión, es ver antes) es apreciar con cierto grado de probabilidad la evolución de una tendencia en un periodo dado. Futurología es el conjunto de investigaciones sobre el futuro.

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

SURGIMIENTO Y DESARROLLO HISTÓRICO

Todas las sociedades, independientemente de su modo de producción, se han esforzado a través del tiempo por realizar acciones en forma planificada. En los periodos más tempranos de la antigüedad se planificaba la construcción de redes de caminos; la preparación de terrenos agrícolas; canales y obras hidráulicas; importantes ciudades en Mesopotamia y Egipto; los imponentes asentamientos de los incas, mayas y aztecas.

Estas experiencias contribuyeron al surgimiento de la planificación espacial urbana y rural y al mejoramiento de sus métodos, especialmente en los países europeos, de manera singular después de la segunda guerra mundial, en aquellos donde

fueron construidas las ciudades devastadas. Se perfeccionaron entonces, métodos para usar el suelo de manera eficiente y estética, rehabilitar barrios, reacomodar a sus pobladores en otros sitios o fundar nuevos asentamientos; construir y expandir puertos, ampliar los servicios públicos, zonificar el suelo según su uso, y preservar, conservar y mantener los recursos naturales.

Tal vez, la Escuela Politécnica de París fue la principal institución en donde maduró la idea de planificar la sociedad para aplicar el conocimiento a los asuntos públicos, con el fin de solucionar “científicamente” con un enfoque de “ingeniería social” los problemas de la sociedad.

Sin embargo, los procedimientos y métodos de la planificación del desarrollo agrupados en forma sistemática surgieron en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS, después de la Revolución de Octubre de 1917.

Oleg Yun, en su libro “Perfeccionamiento del mecanismo planificador en la gestión económica”, se expresa así:

El desarrollo planificado es el modo de acción propio del socialismo de las leyes económicas, y el mismo actúa en calidad de semejante ley. La planificación es la forma general de manifestarse esas leyes. Todos los cambios en las formas de las relaciones económicas que actúan como palancas del mecanismo económico se efectúan de manera planificada, de acuerdo con un programa argumentado y adoptado con antelación. Estos cambios pueden realizarse de manera autónoma, independientemente del plan estatal de desarrollo económico y social, así como en composición del plan, en calidad de una de sus tareas.

Igualmente expresa:

De la planificación dependen la eficacia del progreso económico y social de la sociedad, la elevación del nivel de vida del pueblo. La planificación es el eslabón más importante, fundamental de la administración en condiciones de socialismo, es la médula de la gestión.

Lenin examinaba la correlación entre la política del partido y los planes.

El programa del partido indicó no puede quedar solo en el programa del partido. Debe tornarse programa de nuestra construcción económica, si no, tampoco sirve como programa de partido. Debe complementarse con el segundo programa del partido, con el plan de trabajos para la reconstrucción de toda la economía nacional y su puesta al nivel de la técnica moderna.

El plan se convierte en la forma directa y fundamental de materializarse la política económica y social del Partido Comunista y del Estado Soviético, en un método de dirigir en las condiciones de socialismo.

La planificación se fundamentó, entre otras leyes, en las del desarrollo planificado de la economía, del desarrollo armónico y en los principios del centralismo democrático y de la integridad de la planificación.

La ley del desarrollo planificado de la economía expresa la interrelación entre la propiedad social sobre los medios de producción social. Ello en forma concertada, organizada, congruente y coordinada a través de la producción.

La ley del desarrollo armónico expresa la necesidad objetiva de establecer conscientemente y de mantener de modo continuo determinadas proporciones en el desarrollo de la economía nacional, por ejemplo: la coherencia que debe existir en la esfera de la producción de bienes materiales, en la generación de medios de producción y de bienes de consumo y entre las empresas, las ramas de actividad y los sectores productivos.

El principio del centralismo democrático conjuga la amplia participación de la población en la administración con el sistema único de la dirección estatal planificada. Este principio se basa en el papel motriz de la planificación centralizada, es decir, la coordinación entre empresas, organizaciones, ramas y regiones, el vínculo integral de los planes y la unidad de sus acciones, presuponiendo autonomía y responsabilidad.

El principio de la integridad de la planificación se expresa en los planes, teniendo en cuenta de manera cada vez más completa y multilateral todo el conjunto de los factores socioeconómicos y científico-técnicos; todos los aspectos que de la esfera de la planificación deben reproducirse y ampliarse hasta llegar a todos los niveles de la sociedad. También este principio se expresa en la elaboración del plan estatal único del desarrollo económico y social, que agrupa en sí las tareas de la economía nacional, los planes de los ministerios y departamentos, las repúblicas federales y autónomas, los territorios y las regiones, las agrupaciones y las empresas. Este plan permite concretar las fuerzas y los recursos para solucionar los problemas que en un momento dado son los más importantes para la sociedad.

El proceso de desarrollo planificado permitió a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS superar en breve tiempo la ruina de la guerra civil. A comienzos de la década de los veinte se confeccionaron los planes para restablecer lo destruido en la guerra, industrializar la producción y organizar la gestión colectiva de la agricultura. El plan leninista GOELRO, adoptado en 1920 y calculado para diez a quince años, previó la construcción de la base técnico-material y la reorganización radical de la economía a partir de la industrialización.

La base técnico-material consistió en la electrificación del país, la creación de cooperativas agrícolas como los koljoses y sovjoses, el desarrollo de un sistema de formación técnica y universitaria de carácter masivo, el comienzo de la

industrialización dando énfasis a la industria pesada y el diseño de una cultura que permitiera a la población identificarse con sus costumbres y tradicionales al tiempo que con la ideología y el poder bolchevique, e igualmente respaldarlos. Dicho plan fue revisado teniendo en cuenta la resolución aprobada en el primer Congreso de los Trabajadores de la Planificación en el año 1926, que llevó al primer plan quinquenal (1928-1932), el cual comprendió el fomento de todas las ramas fundamentales, repúblicas federales y zonas económicas.

A pesar de los resultados exitosos del proceso de desarrollo planificado en la URSS, el nivel de desarrollo económico y social alcanzado a partir de la década de los treinta exigía modificar el sistema de dirección que correspondía a la etapa anterior de desarrollo extensivo, el cual había entrado poco a poco en contradicción con las condiciones de desarrollo contemporáneas de esa época, y con las tareas de la gestión económica planteadas por las exigencias objetivas de la intensificación de la producción social.

Finalizada la segunda guerra mundial y a partir de la década de los cincuenta. Se empiezan a emprender intentos prácticos para modificar el sistema creado de gestión centralizada, que debilita cada vez más la acción estimuladora del proceso de desarrollo. Lo anterior considerando la experiencia atesorada de la URSS y de los países socialistas de Europa del Este, tomada en su diversidad.

A partir de la década de los sesenta se propusieron transformaciones profundas en el sistema de gestión, procurando su renovación cualitativa, ante todo en el principal eslabón de la producción social: las empresas, otorgándoles la plena autogestión financiera, el autofinanciamiento, y el cumplimiento de sus obligaciones ante los consumidores, entre otras funciones. Se procuraba pasar a la vía intensiva de desarrollo: el progreso científico-técnico, la inclusión directa de las ciencias en la producción, transformar radicalmente las fuerzas productivas, democratizar la gestión y elevar el nivel científico de la planificación. Al no realizarse estas reformas sobrevino el colapso del sistema.

Al finalizar la segunda guerra mundial, Europa quedó dividida entre Este y Oeste; en los países del este se aplicó la planificación, teniendo en cuenta la experiencia soviética y la especificidad de cada uno de ellos. Además se adaptaron algunos métodos y procedimientos a las condiciones que caracterizaban otras realidades con economía de mercado.

La necesidad de una intervención estatal orgánica y planificada había surgido en la gran crisis de los años treinta, que afectó profundamente las economías capitalistas, al hacerse evidente la incapacidad del sistema para asegurar el pleno empleo. Cabe anotar que las ideas de John Maynard Keynes, economista inglés, lograron imponerse a partir de esa época. Su principal libro, la teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, fue publicado en 1933. Keynes demostró que el sistema de mercado es incapaz, en algunas circunstancias, de asegurar el pleno

empleo, y que la intervención del Estado es indispensable; propuso un estado activo, no suplantar el mercado sino apoyarlo. Las economías capitalistas superaron esta crisis a costa de una gigantesca intervención estatal aplicando políticas de carácter Keynesiano- orientadas hacia el control de la demanda agregada a través del manejo del gasto gubernamental y de los impuestos, y adoptando una planificación espacial dirigida a organizar los asentamientos; a localizar adecuadamente las actividades productivas, la infraestructura económica y social y el equipamiento; para mejorar el hábitat y ofrecer igualdad de oportunidades a la población.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos de los devastados países de Europa Oeste recurrieron a elaborar planes de desarrollo para enfrentar las tareas de la reconstrucción según las directrices establecidas en el Plan Marshall. En países como Alemania e Italia y en otros como Japón, este esfuerzo fue realizado en el marco de un aparato orientado hacia una economía de guerra: una planificación corporativa basada esencialmente en la cooperación entre el Estado, los grandes grupos industriales y financieros y la sociedad civil.

En este proceso se desarrollaron y perfeccionaron varios métodos de planificación, entre ellos la investigación de operaciones. Además se experimentó que “un país puede realizar grandes adelantos si existe una completa dedicación de sus líderes, la voluntad de su pueblo de soportar sacrificios y si todos los recursos y energías de la nación se encauzan de manera racional hacia el logro de unos cuantos objetivos bien definidos”.

Al terminar la guerra, la teoría Keynesiana prevaleció en todos los países capitalistas, siendo su primera aplicación el programa New Deal del presidente Franklin Delano Roosevelt. La política de estabilización, aplicada con empeño por la mayoría de los gobiernos, logró resultados muy importantes en la lucha contra el desempleo y la recesión. En las décadas de los cincuenta y sesenta se observó un crecimiento considerable en los países capitalistas; sin embargo, los instrumentos para contrarrestar la inflación no fueron tan eficaces, y esta se fue convirtiendo en el problema principal que finalizado el siglo XX no pudo solucionarse, agravado en la década del noventa por el problema del desempleo.

La experiencia acumulada y los resultados positivos de las políticas de estabilización y redistribución del ingreso permitieron desarrollar y aplicar la planificación anticíclica en países industrializados, entre ellos: Francia, Suecia, Holanda y Japón. Los objetivos de esta clase de planificación son: reducir los efectos negativos de los ciclos económicos, especialmente en las fases de contracción y depresión; el pleno empleo; estabilizar los niveles de precios, las tasas de interés y la tasa de cambio; equilibrar la balanza de pagos; redistribuir la riqueza y el ingreso en beneficio de la población, y fomentar el crecimiento económico sostenible. La planificación anticíclica se puede aplicar en países

industrializados que poseen instituciones políticas, económicas y un estado que funcione con aceptable eficiencia.

Cabe anotar que simultáneamente se fueron desarrollando y perfeccionando métodos de planificación espacial urbana y rural y de planificación regional.

En los países de Asia- África el interés por la planificación surge especialmente después de la segunda guerra mundial, sobre todo en aquellos que eran colonias, dado su nivel de atraso y la necesidad apremiante de desarrollarse. Los gobiernos británico, francés, belga, y Holandés impulsaron la planificación en sus territorios; y a comienzo de la década del cincuenta fueron publicados planes de desarrollo por numerosas colonias. Un ejemplo importante en el Asia lo constituye la India, cuyo primer plan de desarrollo fue publicado en 1952. Sus líderes se inspiraron en la experiencia soviética de planificación y empezaron a promover la planificación mucho antes de la independencia; ya en 1950 habían creado la Comisión India de Planificación.

Sin embargo, en numerosos países la planificación se convirtió en un artificio más de la demagogia, en una pantalla detrás de la cual era posible ocultar una gigantesca corrupción y una gran ineficiencia. Los gobiernos de estos países se fijaron sobre todo en los aspectos externos, altamente visibles, de la planificación. Se crearon juntas centrales de planificación, se publicaron elegantes volúmenes que contenían planes de desarrollo. Se dio gran difusión publicitaria a la planificación, tanto a nivel nacional como internacional. Lo que faltó fue voluntad política y capacidad administrativa para llevar los planes a la práctica.

La ayuda económica y multinacional desempeñó un importante papel para generalizar la planificación del desarrollo. Los países donantes (financiadores), desesperados por la enorme corrupción y el desperdicio, exigían, como requisito para otorgar ayuda, la existencia de planes de desarrollo nacional congruentes y factibles. Las organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas, no solo exigían los planes sino también otorgaban asistencia para la elaboración de los mismos, formando expertos, publicando manuales técnicos y fomentando la creación de sistemas de información adecuados.

Cabe resaltar que las características anotadas en los dos párrafos anteriores también se presentaron en América Latina, en donde la necesidad de planificar el desarrollo económico y social surgió como propuesta en el momento en que se discutían nuevas ideas sobre cómo orientar la gestión pública, a mediados de la década del cincuenta; esta necesidad se afirmó definitivamente en la década del sesenta.

El concepto de planificación que se impulsó en estos países tuvo su origen en una propuesta sistematizada por la Comisión Económica para América Latina, CEPAL,

más tarde adoptada por una reunión intergubernamental realizada en Punta del Este en el año de 1961, cuando se acordó realizar en el continente La Alianza para el Progreso, planteada por el Presidente de los Estados Unidos de esa época, John F. Kennedy.

Como consecuencia de ello, nuestros países presenciaron la aparición de organismos centrales de planificación que fueron encargados de orientar y en cierta medida, coordinar y encauzar las acciones del aparato burocrático gubernamental en su conjunto. Sin embargo, la planificación fue infortunadamente reducida a su dimensión macroeconómica y a elaborar planes de desarrollo económico y social que encontraron su destino en los anaqueles de las bibliotecas. Así concebida, la planificación sólo ha tenido existencia real en el nivel de discurso teórico, careciendo del respaldo político requerido en los grupos sociales dominantes, de una cultura de la planificación en el Estado y en la sociedad civil, y por tanto de su práctica. A pesar de las limitaciones anteriores, cabe anotar que al finalizar el siglo XX, la experiencia acumulada en la elaboración de planes de desarrollo y planes de ordenamiento urbano, la formación de especialistas en la disciplina de la planificación, los numerosos eventos tales como congresos, seminarios, y otros, realizados por las sociedades de planificación de cada país, por ejemplo la Sociedad Colombiana de Planificación, SCP; así como por la Sociedad Interamericana de planificación, SIAP, universidades, gremios, organizaciones comunitarias e instituciones públicas y privadas, han generado cierto nivel de conciencia sobre la necesidad de planificar el desarrollo en los países latinoamericanos, han puesto en evidencia la necesidad de racionalizar la inversión pública y de incorporar la organización y el ordenamiento espacial-territorial- en la planificación del desarrollo, mientras en algunos municipios y regiones se realizan esfuerzos para buscar la participación de los diferentes actores sociales en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

La crisis de gobernabilidad que ha presentado la sociedad latinoamericana, acentuada en la década del ochenta, y en la cual se hace evidente el desprestigio de la capacidad del Estado para asegurar y mantener la paz pública, garantizar la seguridad física y jurídica de su población e igualmente consolidar un crecimiento económico sostenido y el bienestar en el sentido de redistribución y justicia social, exige un replanteamiento tanto de la sociedad como de la gestión del Estado y soluciones tales como:

- El restablecimiento de un orden democrático de acuerdo con la diversidad de los procesos sociales y las experiencias históricas de cada país.
- Impulsar la descentralización y desconcentración política, económica, administrativa y cultural.
- El fortalecimiento de la democracia local que permita cambios en la relación Estado-Sociedad civil y que facilite la participación ciudadana como un proceso permanente.
- El impulso y apoyo a la planificación de abajo hacia arriba.

- El impulso y apoyo a la planificación de abajo hacia arriba.
- Modernizar los procesos de administración y gestión del Estado, de tal forma que responda a las exigencias de bienestar y justicia social.

En estas circunstancias, la planificación resulta útil para “tratar de sentar las bases para los procesos de concertación social y para el establecimiento de pactos de gobernabilidad, requisitos ineludibles para el manejo de los sistemas nacionales en estas sociedades latinoamericanas, complejas y conflictivas”.

Teniendo en cuenta lo expresado en este resumen histórico se concluye que la planificación del desarrollo es un proceso de acción social, está estrechamente ligado a dirigir o gobernar, lo cual implica concebir su teoría y su praxis no solamente como proceso técnico, sino también político, facilitador de la toma de decisiones, de la gestión social, de la participación y la concertación entre los diferentes actores sociales, quienes, como se observa en la realidad, actúan con diversa racionalidad, visión y estrategias muchas veces contradictorias entre sí. Ello significa entender que la planificación está “al servicio de formas de racionalidad social superiores- las propias de gobernar una sociedad, no las de un gobierno particular- y por lo tanto que es un proceso sustantivo para la sociedad”

En este sentido, la planificación del desarrollo busca darle coherencia, congruencia, racionalidad, rumbo y dirección a la gestión gubernamental, legitimada a través de la participación y concertación con los diferentes actores sociales que conforman la sociedad. Sin embargo, como se anotó en las páginas anteriores, la acción social gubernamental tiene un carácter planificado sólo cuando es consecuencia de un esfuerzo consciente de anticipación al futuro, de reducción de los márgenes de incertidumbre, de incoherencias e incongruencias que la afectan, y que además legitime los medios adecuados para el logro de esa situación futura deseada y posible. Ello es diferente “al andar errático de una administración que solo considera un conjunto de acciones rutinarias sin visión de futuro”.

CONCEPCIÓN

Independientemente del modo de producción establecido, sea capitalista o socialista, en la mayoría de los países se realizan esfuerzos de distinta magnitud para lograr un determinado nivel de desarrollo, mantenerlo y posteriormente mejorarlo.

Para definir la planificación del desarrollo se abordará, en primer lugar, el concepto de desarrollo y en segundo lugar el concepto de bienestar.

Cabe entonces preguntarse: ¿Qué se concibe como desarrolló? Se puede afirmar que:

El desarrollo es un proceso de cambio social que debe asegurar el crecimiento y su distribución equitativa en toda la población. Su finalidad es ampliar la gama de opciones de autorrealización de la población. Debe ser sostenible, es decir, que proteja las opciones para las generaciones futuras. Cabe anotar que una de las condiciones indispensables para el desarrollo es el progreso técnico o desarrollo tecnológico.

Puesto que, desarrollo y bienestar son conceptos interdependientes, puede decirse que el nivel de desarrollo al cual ha llegado. Así mismo, el bienestar se considera tanto individual como colectivamente.

El bienestar individual está relacionado, de una parte, con la mayor disponibilidad de bienes materiales y servicios (cuestión cuantitativa del bienestar); y de otra parte, con el conjunto de condiciones de existencia referidas a la naturaleza psicosocial y política: la autorrealización, protección y seguridad, afecto, entendimiento, participación, identidad, tiempo libre y protección de la naturaleza, entre otros.

El bienestar colectivo hace referencia a las relaciones del ser humano con los demás en la sociedad, esto es: justicia, igualdad de condiciones de vida, paz, libertad (cuestión cualitativa del bienestar), categorías que implican juicios de valor dependiendo de las normas, costumbres, tradiciones, valores éticos, organización, disciplina, ideología de progreso y en general, el modo de pensar imperante en la sociedad.

El nivel de bienestar, tanto individual como colectivo en la sociedad, depende de la satisfacción de las necesidades humanas, que la llamada Escuela del Desarrollo a la Escala Humana, clasifica combinando las dimensiones existencial y axiológica, de tal forma que no reduce el bienestar y la satisfacción de las necesidades al tener (por ejemplo, tener bienes, tener riqueza, tener educación), sino que muestra que para el ser humano y la sociedad sólo tiene sentido una condición multifacético y dinámica que significa ser, estar, y hacer, esto es, una actitud constructiva, dinámica y vital, que es mucho más que una actitud adquisitiva centrada en el tener. La agrupación de las necesidades humanas y sus satisfactores se expresan en la matriz 1 de necesidades y satisfactores.

Las consideraciones anteriores permiten concluir que la planificación del desarrollo tiene como finalidad buscar transformaciones cualitativas concurrentemente con incrementos cuantitativos, esto es:

CAMBIOS ESTRUCTURALES + CRECIMIENTO ECONÓMICO

En este sentido, la planificación del desarrollo se concibe como un proceso dirigido a orientar el cambio social, en el cual los diferentes actores sociales, interviniendo de manera sistemática en el presente para construir el futuro, garantizan el logro del desarrollo deseado y posible, Protegiendo las opciones para las generaciones futuras.

Esta concepción destaca los siguientes elementos:

- Planificar un proceso cuya validación es ante todo social; y por lo tanto, se debe dar como resultado de la participación no solamente del Estado, sino también de los diferentes actores que conforman la sociedad.
- La participación generadora del consenso, reconociendo la propia responsabilidad que tienen los diferentes actores sociales de definir el futuro que les tocará vivir y, a su vez, el desafío planteado a cada uno de no limitarse a ser solo espectador sino constructor de ese porvenir.
- Pensar en el futuro para actuar en forma trascendente en el presente, facilitando y apoyando la gestión pero también generando cambios y resultados.
- La visión holística, articulando e integrando los diversos procesos, subprocesos y componentes que se requieren para el desarrollo.
- La capacidad dinámica y anticipativa de los diferentes actores sociales, quienes deben esforzarse en conseguir los medios para alcanzar el desarrollo futuro deseado y posible garantizando un desarrollo sostenible.
- La iteratividad del proceso, es decir, su retroalimentación y ajuste, puesto que las decisiones anticipadas de hoy, a medida que el tiempo avanza se convierte en pasado.

Lo anterior se puede resumir en la figura 2:

ENFOQUES O CORRIENTES DE PENSAMIENTO EN PLANIFICACIÓN

A finales del siglo XX se observan en la planificación tres grandes enfoques o corrientes de pensamiento, a saber:

La corriente relacionada con la teoría de toma de decisiones racionales, hace énfasis en: Identificar y solucionar problemas; analizar y seleccionar acciones alternativas de solución, maximizando una función objetivo función de preferencia que mejor refleje los valores y las prioridades de la sociedad y que contribuya de la manera más eficaz a incrementar el bienestar social a mediano y largo plazo. Esta función objetivo está sujeta a un conjunto de restricciones, entre ellas: institucionales, culturales, políticas, económicas, espaciales y de disponibilidad y sostenibilidad de los recursos. Debe seleccionarse la alternativa u opción que contribuya de la mejor manera a resolver el problema o a satisfacer una necesidad, guardando coherencia con la visión, los objetivos y las metas deseadas y posibles y los recursos

disponibles. Aunque esta corriente favorece la racionalidad, el cálculo, el análisis y la previsión, también tiene en cuenta el deseo, la voluntad, la participación, la motivación y la apropiación.

La corriente o enfoque de pensamiento que considera la planificación no solamente como proceso técnico sino también político, facilitador de la participación y la concertación entre los diferentes actores sociales, es decir, los componentes técnicos interactuando siempre con los componentes políticos. Considera esencial el conocimiento de las normas, valores, y en general de la cultura de la sociedad que integra la realidad sujeto de cambio. Planificar y gobernar dependen recíprocamente, y en este sentido, gobernar implica darle lógica a las decisiones políticas. Este enfoque o corriente ha surgido y ha sido apoyado especialmente en América Latina.

La corriente o enfoque cibernético, se basa en la teoría, general de sistemas, permite entender la relación entre las partes que conforman el todo- esto es, la realidad sujeto cambio- y entre esta y su entorno. Analiza las relaciones de interdependencia de dicha realidad con los subsistemas que la integran, así como con el sistema en el que ésta se halla incluida. Busca, utilizando la informática, mejorar y facilitar los métodos de planificación, los sistemas de información y a su vez la toma de decisiones, el seguimiento, el control y la evaluación.

Podría afirmarse que, más que sustantivos, estos enfoques son complementarios entre sí.

Teniendo en cuenta los cambios y rupturas abruptas y a veces inesperadas que están sucediendo en el mundo, que el futuro es múltiple e indeterminado, que los problemas cambian con más rapidez que el tiempo que tarda en resolverlos, estas corrientes de pensamiento se están apoyando con mayor o menor intensidad en la Prospectiva.

Cabe anotar que corrientes como la postindustrial, la neomalthusiana, la de las bifurcaciones y la del caos, de alguna manera están aportando elementos de análisis a la planificación.

En el siglo XXI, teniendo en cuenta los procesos de la globalización de la economía y la conformación de bloques regionales, por ejemplo, la Unión Europea, el Japón y el Sudeste Asiático, la Comunidad Andina, el Tratado del Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México y el MERCOSUR; las tendencias se orientarán hacia el fortalecimiento de la planificación regional por grupos de países o bloques y la aplicación con mayor intensidad del enfoque cibernético.

Los cambios estructurales que exigen la mayoría de los países en desarrollo, para poder salir de la crisis de gobernabilidad en que se encuentran, permitirán el surgimiento de nuevos actores sociales y una planificación más participativa: de abajo hacia arriba- de los municipios a las regiones y de estas a la nación, creadora de consensos y negociadora de conflictos, que a su vez exige una burocracia y un Estado eficientes, capacitados y conocedores de los problemas y las necesidades.

¿POR QUÉ PLANIFICAR?

En los últimos años se menciona con frecuencia la crisis de la planificación: ¿Por qué fijarse unos objetivos?, ¿por qué elaborar un plan y disponer los medios para alcanzarlos, si han de ser modificados por las turbulencias y rupturas que se presentan de manera inesperada y escabrosa?

En la década de los setenta se empieza a cuestionar el papel del Estado frente al mercado, una mayor o menor intervención estatal y el tamaño del sector público. El debate se acentúa en la década del ochenta, presentándose tres corrientes de pensamiento:

- La primera corriente defiende una combinación cuidadosa de la fuerzas del mercado con la acción del Estado. Plantea un Estado regulador y orientador del desarrollo, combinando la iniciativa empresarial con el incentivo gubernamental y estableciendo una estrecha colaboración entre el sector público, el sector privado y la comunidad como base para el desarrollo a largo plazo. Además sostiene que la fuerza del Estado radica en su eficiencia y eficacia, esto es, en la calidad y coherencia de sus acciones, y no en la cantidad de sus intervenciones o regulaciones, ni tampoco en su tamaño.
- La segunda es la neoliberal, centrada en el sistema de precios y en el mercado. Favorece el mercado libre, el fortalecimiento del sector privado y la reducción de la injerencia del Estado en la Economía, limitándolo a crear las condiciones para que los precios dados por el mercado operen libres de distorsiones e interferencias; considera la intervención del Estado sólo en aquellos campos básicos como la estabilidad económica, y en los que el sector privado, por una razón u otra, no puede actuar. Sin embargo, se ha presentado dentro de una misma corriente el planteamiento de, que para lograr una economía fuerte se requiere de la actuación decidida del gobierno, cuando sea necesario, para contrarrestar las causas negativas de hechos o fenómenos que limiten el crecimiento económico. El neoliberalismo ha sido aplicado en cada país u organización, según políticas o estrategias particulares, teniendo en cuenta su especificidad.
- La tercera corriente privilegia el desarrollo humano sostenible. Cimenta la inversión en el potencial humano y crea un ambiente que permite el pleno aprovechamiento de las capacidades humanas. Su principal objetivo es ampliar la gama de opciones para la población. “El

desarrollo humano no es el desarrollo del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. El desarrollo del pueblo significa invertir en capacidades humanas, sea en educación o en salud o en aptitudes, con el objeto de que la gente pueda trabajar en forma productiva y creativa. El desarrollo para el pueblo significa asegurar que el crecimiento económico que él genera se reparta de modo amplio y justo. El desarrollo por el pueblo consiste en dar a todos una oportunidad de participar”.

La utilización indiscriminada e irracional de los recursos que ha aportado la naturaleza al ser humano, ha llevado a que estas tres grandes corrientes promuevan ahora el desarrollo sostenible, cuya gran finalidad es la de no poner en peligro los recursos naturales y asegurarlos para las generaciones futuras, evitando una crisis cuyos efectos ya se experimentan y los cuales pueden rebasar los elementos vitales del planeta; por ejemplo, el efecto de los productos fluorocarbonados sobre la capa de ozono.

Sin embargo, en la realidad nunca se han cumplido las condiciones para que exista la competencia perfecta y el mercado no ha podido crear por sí solo un sistema de precios racional, ni el logro de una sociedad más justa y equitativa.

En los países actualmente industrializados el sistema de precios y el mercado pueden tener cierto grado de eficiencia aceptable; y donde se requiera, los gobiernos pueden aumentar su competitividad, aplicando los mecanismos necesarios, por ejemplo, mecanismos tributarios. Sin embargo, en los países en desarrollo, el sistema de precios y el mercado están totalmente distorsionados y no funcionan como se espera, ejemplo de ello es la competencia imperfecta materializada en oligopolios y monopolios que dominan el mercado; los centros de producción a menudo están distantes de los centros de consumo y de los centros de desarrollo; el ordenamiento y la localización espacial de las actividades es deficiente o inexistente; los costos de transporte son muy altos debido a las deficiente red vial; faltan centros de acopio para los productos agrícolas. Estos fenómenos, entre otros, agudizan las distorsiones del mercado, las cuales son tan grandes que se requieren cambios estructurales fundamentales.

Unido a lo anterior, los actores o agentes económicos no tienen en cuenta los efectos de las externalidades, ni los costos y beneficios sociales sino los costos y beneficios particulares, y por lo tanto, el conjunto de esas decisiones privadas racionales puede resultar para la sociedad – en su conjunto- irracional e ineficiente. Igualmente, la provisión de los servicios sociales, entre ellos, la salud y la educación, es imperfecta, inadecuada e ineficaz.

Cabe anotar el desequilibrio estructural que caracteriza a estas economías, en las cuales los factores más escasos, como divisas y capital, suelen emplearse en usos poco productivos, por lo que, la producción es mucho menor que aquella

potencialmente obtenible, y además, una buena parte de los recursos abundantes no tienen empleo alguno.

Zbigniew Kozikowski expresa que el viejo lema “primero crecer y después distribuir” resultó totalmente inoperante. No solamente por las razones de justicia social sino también porque para lograr el desarrollo sano, es indispensable crecer y distribuir al mismo tiempo. Los argumentos más importantes en favor del crecimiento con redistribución son los siguientes:

- Se tienen mayores posibilidades de originar un desarrollo endógeno que promueva y fortalezca el progreso técnico y el crecimiento de una estructura productiva que le facilite al país insertarse en la economía mundial, incrementar el empleo productivo y reducir la heterogeneidad estructural. En este caso se entiende por endógeno el conjunto de esfuerzos propios, sistemáticos y deliberados realizados desde dentro.
- La redistribución contribuye a reducir los niveles de pobreza de la población, a un cambio de conciencia social favorable al desarrollo y a ser anticipativos y persistentes en la búsqueda permanente de una mejor calidad de vida.
- Un país que crece con redistribución del ingreso, puede promover y/o fortalecer su capacidad de autodeterminación y negociación frente al exterior, como resultado de una menor dependencia de la importaciones.

Lo anterior implica la intervención decidida del gobierno; la aplicación de políticas y estrategias coherentes y coordinadas que direccionen o encaucen el desarrollo con una visión a mediano y largo plazo del país que se desea; en otros términos, es necesario saber a dónde se quiere ir, ¿por qué?, ¿cómo? Y ¿a través de qué vías y medios se pueden afrontar las turbulencias a adaptarse a los cambios? Ello puede llevarse a cabo solamente dentro de un proceso de planificación, en el cual como se expuso en páginas anteriores, deben participar los diferentes actores sociales y las diferentes regiones y los municipios. Lo anterior exige un Estado capacitado y eficiente que posea la legitimidad y gobernabilidad en la sociedad, y que dirija y coordine los esfuerzos para lograr el desarrollo.

Sin embargo, es importante anotar que la planificación se justifica si sirve al desarrollo y bienestar de la sociedad, y no para el mantenimiento del statu quo de cierto grupos e intereses dominantes; además debe ser liberada de todas las trabas burocráticas, para que realmente lleve a la acción.

TIPOS DE PLANIFICIÓN

El tipo de planificación hace referencia al carácter, estilo y rasgos característicos del proceso de planificación, y a la relación que el sistema de planificación establece con las estructura general de la sociedad y del modo de producción donde éste se inserta.

En el mundo existen dos tipos de planificación: la planificación indicativa y la imperativa.

LIMITACIONES

La planificación del desarrollo, como práctica social, presenta algunas limitaciones, entre ellas:

- Todo proceso de planificación se desarrolla en un contexto social históricamente determinado, que se caracteriza por unos rasgos que lo definen como tal y que marcan su orientación y contenidos posibles, por ejemplo: no es lo mismo planificar en situación de recesión, de crisis, de recuperación o de auge; no es lo mismo orientar el desarrollo en el marco de una política de sustitución de importaciones, en el de una política mercantilista, en el de una política de libre cambio o en el de una política de apertura a la economía mundial.

Cabe anotar la falta de identidad que caracteriza nuestra sociedad latinoamericana, que ha limitado su desarrollo asumiendo ideologías o modelos foráneos ajenos a nuestra realidad.

- La presión que ejercen los grupos de poder, cuyos intereses van muchas veces en contravía de los intereses de la mayoría de la población.
- El inmediatismo de nuestra cultura Latinoamericana, conjugado con el continuismo político.
- La inserción no selectiva de los sistemas nacionales latinoamericanos en el proceso de globalización de la economía mundial, pues ella reduce la capacidad decisoria nacional de nuestras economías, acentuando este fenómeno sus bajos niveles de desarrollo científico, tecnológico y de producción.
- Los vicios de las generaciones, por ejemplo, la violencia, la indisciplina, la abulia, el inmediatismo, la falta de conocimiento de nuestras potencialidades, entre otros.
- Las condiciones que imponen los organismos internacionales para el otorgamiento de los préstamos.
- La burocracia, en la mayoría de los casos incompetente, improductiva y clientelista.
- La corrupción favorecida por la impunidad en todos los niveles.

CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN

La planificación de acciones debe tener las siguientes características:

- Iterativa, es decir, la planificación es un proceso unitario y continuo que no termina con la formulación de un plan determinado, sino que implica ajustes y retroalimentación cuando ello sea necesario.

- Operativa, tiene que estar dirigida al logro de una visión, de una finalidad, de un objetivo, de una meta. Ésta orientada a conseguir resultados y cambios, facilitando y apoyando la gestión.
- Estar hacia el futuro.
- Establecer el rumbo, la dirección; anticipar y percibir los cambios.
- Ha de proporcionar elementos fundamentales que permitan el seguimiento, el control y la evaluación del proceso, resultados e impacto.

PRINCIPIOS DE LA PLANIFICACIÓN

➤ RACIONALIDAD

La planificación introduce lógica, raciocinio y orden en la acción además, permite optimizar la utilización de los recursos, buscando eficiencia y eficacia.

➤ PREVISIÓN

Planificando se prevé el futuro. Un plan, un programa, un proyecto y en general una acción planificada reduce la incertidumbre, y el azar, entendiendo que el futuro es múltiple y que esta pluralidad lo hace incierto.

➤ UNIVERSALIDAD

Hace referencia al conjunto de partes que conforman una acción o un sistema, en el tiempo y en el espacio. Planificar una acción tiene en cuenta cada una de las partes que conforman el conjunto, el sistema en su totalidad. Cuando se trata de planificar el desarrollo, debe tenerse en cuenta cada uno de los componentes o subprocesos que lo conforman, esto es, lo social, económico, espacial, político, cultural, científico-tecnológico. Fiscal-financiero, administrativo y ecológico y su relación con el proceso de desarrollo en general.

➤ UNIDAD

Hace referencia a la congruencia, coordinación y estrecha relación que debe existir entre las partes que conforman el conjunto de la actividad, acción, sistema y realidad sujeto de planificación. En la planificación del desarrollo debe existir unidad entre los planes, programas y proyectos entre sí, como también entre los diversos niveles: nacional, regional, departamental, municipal, local y sectorial, guardando estrecha relación con el contexto internacional.

➤ CONTINUIDAD

La planificación es un proceso continuo que no puede interrumpirse. Esto implica la existencia de una serie de planes a corto, mediano y largo plazo que aseguren dicha continuidad. Por lo tanto, los cambios de gobierno no deben llevar a cambios en los planes sino a ajustes en los mismos.

EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

Planificar comprende un conjunto de fases y momentos estrechamente interrelacionados. Como todo comportamiento o acción humana, ocurre en un marco cambiante de conocimientos y normas que hace parte de la cultura y que determina la eficiencia del proceso. Según la amplitud o estrechez de dicho marco, se encontrarán mayores o menores posibilidades de planificación.

Más que diferencias, existen muchos puntos comunes entre los enfoques metodológicos o paradigmas de planificación que permiten proponer un proceso clásico tomando como ejemplo algunos de sus instrumentos: un plan, un programa o un proyecto.

Dicho proceso comprende las siguientes fases, ver figura 3.

MARCO NORMATIVO Y COGNOSCITIVO

- El marco normativo hace referencia al conjunto de valores, principios y normas, tanto explícitas como implícitas, que operan en la sociedad en que se vive, originando en la formación, la educación, el ambiente, la religión, la ideología, la organización, la disciplina, la historia, y “como piensan los demás”.
- El marco cognoscitivo hace referencia al conocimiento; esta delimitado por la percepción sensorial, la memoria, la lógica, la toma de información, su procesamiento, interpretación y utilización.

Como se expuso en páginas anteriores, las fases y momentos que conforman el proceso de planificación están estrechamente interrelacionados y explicarlos a continuación uno por uno no implica que tengan un carácter lineal. Estas fases y sus respectivos momentos son:

PRIMERA FASE:

Investigación y diagnóstico- análisis del ser-

En esta fase se busca que los diferentes actores que intervienen en el proceso de transformación de la realidad sujeto de planificación, con una visión concertada del futuro deseable y posible, conozcan e identifiquen de una parte: la cultura, la estructura de poder, los recursos, los problemas, las necesidades, las posibilidades, las oportunidades, las restricciones y las potencialidades, y de otra parte, sugieran los objetivos, exploren los escenarios alternativos, propongan los cambios que deben introducirse para direccionar el proceso.

Dicha fase comprende los siguientes momentos:

PRIMER MOMENTO: Percepción de la realidad sujeto de cambio

La planificación requiere, en primer lugar, un conocimiento muy claro de la realidad para actuar sobre ella y cambiarla: conocer sus recursos, posibilidades,

potencialidades, oportunidades y perspectivas de transformación, así como sus restricciones, teniendo en cuenta que el sujeto que investiga no está separado de la realidad por investigar, y que esta realidad articula procesos diversos que se desenvuelven en diferentes niveles- estructural, coyuntural- y en diversas dimensiones temporales.

Las restricciones estarán dadas por la capacidad que tengan los diferentes actores de cambiar o manejar los factores y variables que pueden producir un cambio en esa realidad.

En este primer momento hace referencia a la primera fase del conocimiento: el conocimiento sensorial, influido por la formación, la educación, las experiencias; la sociedad en que se vive.

Los actores participantes se informan especialmente, a través de los órganos sensoriales, ocurriendo en ellos un proceso de aprendizaje, así: aprehensión, selección y memorización de lo percibido, incertidumbres y preferencias.

Sin embargo, esta percepción de la realidad está limitada por el marco normativo y las capacidades humanas, a su vez limitadas para percibir, memorizar, acopiar información, elaborarla y utilizarla.

SEGUNDO MOMENTO: Conocimiento de la cultura, la estructura de poder, los problemas, necesidades y redes de conflictos, alianzas y acuerdos

Percibir determinada situación como rechazada o no deseada, así como también los problemas cambiantes, estimula un deseo de planificación y búsqueda del objetivo de cambio.

Se considera esencial en el proceso de planificación, el conocimiento de los valores, los principios y las normas y en general de la cultura y la estructura de poder predominantes en la población que ha conformado esa realidad e igualmente sus problemas, necesidades, nudos y redes de conflicto, alianzas y acuerdos. Para ello, se utilizan métodos e instrumentos de investigación social y de prospectiva, entre otros. Algunos de estos métodos e instrumentos se presentan al final de este capítulo.

El problema surge de un deseo de transformar un cierto estado de fenómenos o hechos que representan una situación negativa o deficitaria.

El problema surge de un deseo de transformar un cierto estado de fenómenos o hechos que representan una situación negativa o deficitaria.

La identificación del problema resulta a menudo difícil; se debe hacer énfasis en aquellos componentes que afectan en forma prioritaria la realidad específica, y en

la participación de los diferentes actores. Es necesario investigar las causas que originan el problema y sus efectos, utilizando instrumentos como árboles de problemas, matrices, diagramas o flujogramas de problemas, entre otros. Finalmente, es necesario jerarquizar los problemas partiendo del mayor al inferior o del principal al secundario.

TERCER MOMENTO: Determinación de Objetivos

En la práctica, los objetivos deben orientarse a resolver la situación problemática encontrada y servir a su transformación. Es necesario establecer una prioridad de los objetivos o elaborar un árbol de objetivos, matrices, flujograma o diagrama de objetivos, iniciando del objetivo principal a los secundarios. La Priorización de objetivos debe estar relacionada con la jerarquización de problemas, es decir, al problema principal le corresponderá el objetivo principal, y así sucesivamente.

La determinación del objetivo está ligada con cambios en el tiempo; los objetivos tienen un carácter dinámico, nunca estático, y además tienen un carácter hipotético, es decir, contienen supuestos acerca de un conjunto de resultados y efectos bien relacionados y definidos.

CUARTO MOMENTO: Elaboración de un sistema de variables e indicadores. Recolección de la información

Los actores participantes deben elegir en forma concertada las variables y los indicadores de carácter cuantitativo y cualitativo, a fin de tener una visión global tan detallada como sea posible del sistema que conforma la realidad y su entorno.

Se concibe como variable la expresión cuantitativa y/o cualitativa de las características o atributos de un hecho o fenómeno, por ejemplo, población según grupos de edad, volumen de producción agrícola, ingresos familiares, distancia en kilómetros, grupos de interés.

Indicador, hace referencia a la relación entre dos variables materializada en: un cociente, índice, porcentaje o promedio, entre otros; por ejemplo, número de habitantes por kilómetro cuadrado, producción de arroz en toneladas por hectárea sembrada, número de escuelas por cada mil estudiantes de primaria, número de organizaciones comunitarias y gremiales.

Se requiere, además, seleccionar de manera adecuada la información en relación con los objetivos deseados y posibles. Para llegar a ello, se recurre a fuentes primarias y fuentes secundarias.

Seleccionar la información implica siempre una evaluación respecto de qué información será relevante, teniendo en cuenta criterios como validez y confiabilidad que permitan materializar la realidad sujeto de estudio. Sin embargo, al respecto cabe anotar lo señalado por Michael Godet.

La información se ve muchas veces amordazada por el conformismo del consenso que empuja a reconocerse en la opinión dominante y a rechazar el consenso minoritario. Finalmente, a quien tiene una visión clara de las cosas, le quedan pocas probabilidades de ser comprendido. Como nuestra única certeza es la duda, los errores del análisis y de la previsión son una razón más para acrecentar el esfuerzo de reflexión y de anticipación destinado a afrontar los esfuerzos futuros.

QUINTO MOMENTO: Análisis de la situación. Modelo del Sistema y su relación con el entorno.

El análisis debe clarificar la dependencia, la correlación y la interdependencia entre las variables e indicadores considerados, los subsistemas, el sistema que conforma esa realidad y su entorno. Además, la situación pasada y los factores de cambio. Se realiza un análisis explicativo: se pregunta el porqué y el cómo, se verifican los problemas, sus causas y sus efectos y se precisa un modelo claro de la realidad.

Cuando el análisis no se puede realizar satisfactoriamente debido a falta de validez, inconsistencia o ausencia de la información, se debe recurrir a otras fuentes aplicando sus respectivos métodos y técnicas, por ejemplo, en fuentes primarias, tomar información a través de observación directa, talleres, encuestas, entrevistas y/o cuestionarios.

SEXTO MOMENTO: Exploración de escenarios alternativos. Anticipación de acciones.

Análisis de los efectos o resultados.

Con base en el análisis realizado en el momento anterior, los diferentes actores exploran, por lo menos, tres juegos de hipótesis coherentes-* escenarios deseados y posibles-, teniendo en cuenta que un escenario no es la realidad futura ni un fin en sí mismo, sino un medio de representación de esa realidad, y que éste solo tiene sentido a través de sus resultados y de sus consecuencias para la acción.

Se proponen acciones alternativas para solucionar los problemas encontrados y/o satisfacer las necesidades y se analizan sus efectos o consecuencias (si se realiza esta acción, entonces se deben identificar sus resultados o efectos). Además, es necesario tener en cuenta en la toma de decisiones la influencia

de estas alternativas en el logro de la visión y de los objetivos que se quieren alcanzar; ésta es la parte innovadora del proceso de planificación y de operatividad al proceso. El poder abarcar los efectos indirectos que generan las acciones alternativas depende de la manera amplia en que el modelo comprenda la realidad y de la construcción de los escenarios.

SEGUNDA FASE

Estratégica – formulación

Paso del ser al deber ser y a la

Situación futura deseada y posible

Séptimo momento: Formulación o elaboración del plan, programa y/o proyecto

Como resultado de la fase anterior se elabora, en forma concertada, el plan, programa y/o proyecto, en los cuales se determinan todas las acciones que permitan direccionar el proceso, el logro de la visión, de la situación futura deseada y posible y de los objetivos y metas propuestos. Es necesario tener en cuenta la cobertura, el tiempo posible, los recursos y el financiamiento.

En la programación de acciones se responde a las preguntas: ¿Qué se quiere hacer? ¿Para qué? ¿Cuánto hacer? ¿Por qué? ¿A quienes se dirige? ¿Cuándo? ¿Dónde? ¿Cómo? ¿Quiénes intervienen? ¿Con qué recursos intervienen? ¿Qué cambios y/o resultados se esperan?

OCTAVO MOMENTO: Evaluación para la ejecución

Realizadas las fases anteriores, se analizan los efectos o resultados posibles de acciones propuestas en el plan, programa y/o proyecto; se trata de verificar en qué medida la visión, la situación deseada y posible, los objetivos, las metas, las políticas y las estrategias formuladas pueden ser alcanzadas; así mismo, la validez de los instrumentos y recursos programados en el tiempo y en el espacio y que van a permitir su cumplimiento.

Esta evaluación puede ser realizada por un comité técnico conformado por actores que tengan representatividad, tanto del Estado como de la sociedad civil y de la institución responsable del proceso de la planificación. Hecha esta evaluación se procede a la aprobación por la autoridad competente.

TERCERA FASE

Táctica –operacional: Ejecución y gestión

NOVENO MOMENTO: Ejecución y gestión

La puesta en marcha del plan, programa y/o proyecto se refiere a la organización, la programación y el uso eficaz y eficiente de los recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos en el horizonte de planificación definido (entendido éste como el tiempo posible en el que se realizará la acción objeto de planificación: corto, mediano y a largo plazo) y en el espacio como expresión social y lugar de realización, teniendo en cuenta todas las normas y disposiciones legales.

La gestión se concibe como el proceso que permite mediante el saber, la creatividad, la ejecución, la capacidad dinámica y anticipativa, lograr con eficacia y eficiencia la visión los objetivos, las metas, las políticas, las estrategias, los cambios y los resultados.

En esta fase es necesario tener en cuenta: la capacidad del personal para la ejecución; la adecuación de los procesos y procedimientos administrativos para la realización de los programas y proyectos y la aplicación de las normas; la coordinación interinstitucional e intersectorial; la elaboración y adopción de indicadores de resultados; el diseño y montaje o ajuste de sistemas de información para la actualización permanente del plan, programa y/o proyecto; la conformación de alianzas y redes que como instrumento para incorporar a los diferentes actores que participan en la realización de los programas y proyectos.

En coherencia con lo anterior se requiere la elaboración e implementación de planes operacionales o planes de acción, los cuales tienen como objetivo guiar la realización de las actividades para el cumplimiento de la visión, los objetivos, las metas y las alternativas seleccionadas en el plan, programa y/o proyecto a corto, mediano y largo plazo. Además debe contener un cronograma detallado de las actividades hasta la presentación final de los resultados.

Cuando acontecen hechos inesperados, como catástrofes naturales, situaciones de orden público, entre otros, se acude a la formulación y realización de planes de contingencia.

CUARTA FASE

Seguimiento, Control y Evaluación

DÉCIMO MOMENTO: Nuevos problemas, Seguimiento, control y evaluación

Como consecuencia de la ejecución aparecen, junto a los resultados deseados, resultados no deseados o no planificados. Igualmente, como consecuencia de los cambios en las preferencias, surgen por ejemplo, modificaciones políticas, cambios de gobierno, innovaciones tecnológicas, nuevos problemas, experiencias y conocimientos y ello implica hacer ajustes.

Por lo tanto, durante el tiempo que comprenda el proceso de planificación es necesario controlar y regular los cambios y las condiciones en que el plan, programa y/o proyecto se desarrolla; esto es, efectuar su seguimiento y control.

Se entiende por seguimiento, la observación y monitoreo permanente de la ejecución del plan, programa y/o proyecto; por control, la comprobación, revisión y el dominio sobre la ejecución; y por evaluación, la verificación y valoración según patrones de medida, modelos, indicadores y normas.

El seguimiento, control y evaluación de la ejecución del plan, programa y/o proyecto y en general de la acción objeto de planificación, tiene como objetivos:

- Analizar continuamente si los resultados logrados corresponden a los esperados, con sus efectos mediatos e inmediatos.
- Identificar los cambios alcanzados.
- Determinar la causa de los aciertos y desvíos.
- Definir las siguientes alternativas de acción.

Para ello se requiere: información, patrones de medida, indicadores, criterios de actuación, metodologías, normas y alternativas de acción.

Generalmente se realiza la evaluación del proceso, de los resultados y del impacto. Se debe determinar, además, quién realiza la evaluación y la periodicidad de la misma.

NIVELES OPERATIVOS DE LA PLANIFICACIÓN

Hacen referencia a aquellos medios o herramientas que sirven para llevar a cabo el proceso de planificación. Entre ellos se tiene: el plan, el programa, el proyecto y la actividad.

Según Peter Druker, “Un plan a largo plazo es, ante todo, una voluntad de actuar con el fin de modificar provechosamente el curso de los acontecimientos”.

El plan se concibe como un instrumento del proceso y del sistema de planificación que concreta y materializa la visión, los principios, los objetivos, las políticas, las estrategias y las metas de desarrollo deseados y posibles de la población de un país, una región, un municipio, un sector, una institución o una empresa en un periodo determinado, de tal forma que permita pasar de la situación actual a la situación futura. Para las comunidades indígenas el plan se constituye en un plan de vida.

Como anteriormente se adujo, la planificación en países en desarrollo debe llevar a cambios estructurales, y por lo tanto, el plan debe ser además un instrumento de carácter político y de negociación que responda a la pregunta ¿qué tipo de sociedad se quiere?

El plan contiene un conjunto de decisiones concertadas por los diferentes actores sociales que buscan generalmente transformar la situación actual en una situación futura deseada posible, materializada a través de objetivos, metas, políticas, estrategias, instrumentos, recursos, programas, proyectos, programa plurianual de inversiones, estructura organizacional, presupuesto de ingresos y gastos.

- Los objetivos hacen referencia al fin o propósito que se desea alcanzar. Existen diferentes niveles de objetivos de acuerdo con el grado de generalidad o especificidad de aquello que se desea lograr.
- Las metas cuantifican los objetivos a través de tasas de crecimiento, porcentajes, medias aritméticas, cifras e índices entre otros, con los cuales se podrá evaluar el cumplimiento de los objetivos del plan, programa o proyecto. Las metas en algunos casos, se expresan en forma cualitativa, por ejemplo: cambios de actitudes o comportamientos, niveles de satisfacción alcanzados.
- Las políticas son las bases, fundamentos o directrices que permiten orientar el proceso de desarrollo hacia el logro de los objetivos. Existen diferentes tipos de políticas, por ejemplo: laboral, social, de crédito, fiscal, monetaria, de inversiones públicas y privadas, de salud, educativa y ambiental, entre otras.
- Las estrategias se refieren a cómo lograr los objetivos. Son caminos, alternativas, prioridades, reglas de conducta, criterios de elección, que

permiten alcanzar los objetivos, las políticas y coadyuvan a la dirección del proceso de desarrollo. La estrategia lleva implícitas unas relaciones de fuerza, proyectos y retos.

- Los instrumentos son las diferentes herramientas de carácter teórico-conceptual, metodológico y político-administrativo- incluyendo normas y disposiciones legales- que permiten elaborar, ejecutar, controlar, evaluar, y hacer el seguimiento del plan; por ejemplo, teorías de desarrollo, modelos, métodos de prospectiva, métodos estadísticos y mecanismos de participación de los diferentes actores de desarrollo entre otros.
- Los recursos hacen referencia a la fuerza de trabajo o talento humanos, medios físicos, tecnológicos y financieros- tanto internos como externos- necesarios para materializar el plan, distribuidos adecuadamente en el tiempo y en el espacio.
- El programa materializa un conjunto de decisiones, cuyas directrices deben estar orientadas a solucionar los problemas, satisfacer las necesidades y a conseguir los objetivos del plan. Se realiza y gesta en un espacio, y en un periodo determinado. Comprende también objetivos, metas, políticas, estrategias, instrumentos, recursos y un conjunto de proyectos.
- Los proyectos son un conjunto de actividades coherentes e interrelacionadas entre sí, orientadas a la solución de un problema o a la satisfacción de una necesidad, teniendo en cuenta los recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros que permitan su realización, debidamente programados en el tiempo y en el espacio. Los objetivos de proyecto concretan y materializan los objetivos del programa y a su vez los del plan de desarrollo.

El proyecto junto con la actividad, constituyen la parte micro de la planificación, pues ellos contienen el máximo grado de concreción

- La actividad es un conjunto de tareas u operaciones interrelacionadas entre sí, dirigidas a la obtención de un objetivo determinado. Para su realización, la actividad requiere también de recursos humanos, físicos, tecnológicos, organizacionales y financieros programados debidamente en el tiempo y en el espacio. La actividad hace parte del proyecto.

El programa, el proyecto y la actividad son instrumentos tácticos esenciales de la gestión.

En la figura 4, se materializa la relación entre el plan, e programa, el proyecto y la actividad, así:

EL TIEMPO EN LA PLANIFICACIÓN

Conforme a su dimensión temporal, los planes, los programas y los proyectos o en general las acciones de planificación, se formulan a largo, mediano y corto plazo; esta distinción se refiere al tiempo necesario para su ejecución. Las expresiones de corto, mediano, y largo plazo son relativas y dependientes de la duración efectiva de la circunstancia o ámbito en que se aplican.

Cuando se trata de un plan de desarrollo, la temporalidad convencional puede ser:

➤ **LARGO PLAZO**

Abarca periodos de diez, quince y hasta veinticinco años. En estos planes de largo plazo se determinan los objetivos de desarrollo social, económico, científico- técnico, político, cultural, espacial, ecológico, fiscal-financiero y administrativo deseados y posibles; constituyen la base o marco de los planes a mediano y corto plazo; su tiempo promedio es de quince años.

➤ **MEDIANO PLAZO**

Cubre por lo general periodos de cuatro a nueve años. A esta categoría pertenecen los planes quinquenales; su tiempo promedio de duración es de cinco años. En países como Colombia se elaboran planes nacionales cuatrienales, correspondientes a los periodos presidenciales.

➤ **CORTO PLAZO**

Comprende desde seis meses a tres años y casi siempre se refiere a la coyuntura, puesto que de ordinario trata de conciliar y ajustar lo coyuntural con el mediano plazo. A estos planes se les suele llamar planes operacionales. Su tiempo promedio de duración es de un año, y por ello se relacionan con el presupuesto anual.

Debido a que la planificación es un proceso permanente, supone la integración de los planes a largo, mediano, y corto plazo, pues las deficiencias en uno cualquiera de ellos causa desequilibrios en los otros.

CLASES DE PLANIFICACIÓN

Una clasificación muy utilizada en la planificación es la relacionada con la planificación nacional, regional, municipal, local, sectorial, social y económica, entre otras. Estas clases de planificación se diferencian por los actores de planificación participantes; el espacio donde ellas se realizan- concebido este como expresión de la estructura social y como espacio geográfico-; su contenido y las normas, disposiciones y efectos legales que comprenden (véase esquema 1). En cualquiera de los dos tipos de planificación, indicativa e imperativa, se pueden aplicar estas de planificación.

Debe haber coherencia, congruencia, coordinación e interdependencia entre los principios, objetivos, las políticas y estrategias de desarrollo nacional y los correspondientes de desarrollo regional, y de estos con los del desarrollo municipal. Igualmente, debe haber coherencia y una relación de carácter transversal entre la planificación sectorial, económica y social, con la planificación nacional, regional, municipal y local. Es necesario además, que en ellas, el proceso de planificación se realice desde abajo hacia arriba y desde arriba hacia abajo, de tal forma que permita democratizar el proceso de toma de decisiones.

PLANIFICACIÓN ESPACIAL

Otra clase usual de planificación, además de las mencionadas en el esquema 1 es la espacial, que en América Latina se denomina físico- espacial o territorial. Dicha clase de planificación hace referencia al ordenamiento y a la utilización racional- en términos de eficiencia- y sostenible del espacio, ya sea éste subnacional, nacional o internacional.

El espacio puede ser considerado desde diferentes puntos de vista, así:

- Como espacio geográfico en su contenido tridimensional: con altura, considerada por encima de la superficie, en donde se encuentra la atmósfera y los fenómenos meteorológicos como el viento, el aire y la radiación solar entre otros; una superficie o territorio con sus límites o fronteras, cubierta por la flora y la fauna que en ella viven; y la profundidad considerada por debajo de la superficie, en la cual se encuentran los recursos subterráneos. La parte del espacio ocupada por los seres vivos es la llamada biosfera y es uno de los componentes conocido como entorno físico para efectos de la planificación.

ESQUEMA 1 CLASES DE PLANIFICACIÓN

(cuadro)

- Como expresión de la estructura social y de las relaciones de todo tipo que en él se establecen.
- Como una gran empresa que puede ser desarrollada por las personas y las familias.
- Como un todo o como un gran sistema conformado por un grupo numeroso de subsistemas tales como: población, recursos naturales, materias primas, capital, ciencia, y tecnología y los procesos de: organización, producción y distribución en las empresas y en las instituciones.
- Como un conjunto de personas, objetos y procesos perfectamente localizados: las familias, las empresas, las instituciones, las relaciones sociales que se establecen, las técnicas y los principales aspectos científicos y tecnológicos relacionados con la administración, planificación y control, las redes de transporte y comunicación y todos los aspectos relacionados con la disciplina, la organización, el ahorro, el consumo y el comportamiento de las familias, las empresas y las instituciones.

La relación entre las diferentes clases de planificación se expresa en la figura 5.

ENFOQUES METODOLÓGICOS, PARADIGMAS DE LA PLANIFICACIÓN

El enfoque metodológico se refiere a la manera o forma de considerar o abordar ordenadamente la realidad sujeto de planificación.

El concepto de paradigma ha tenido un amplio uso en la literatura científica después de su presentación por Thomas S. Kuhn en su obra “la estructura de las revoluciones científicas”, para designar “una o más realizaciones científicas pasadas, realizaciones que alguna comunidad científica particular reconoce durante cierto tiempo como fundamento para su práctica posterior”. Son esquemas patrones o modelos que sirven de guía, compuestos esencialmente de conceptos epistemológicos, teóricos y metodológicos que se utilizan en la planificación del desarrollo.

Los principales paradigmas se relacionan de manera general en el esquema 2, teniendo en cuenta que cada uno de ellos tiene métodos específicos, que por su extensión no serán tratados en el presente libro.

ESQUEMA 2 PARADIGMAS DE LA PRESENTACIÓN

(cuadros)

INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN

Se definen como instrumentos de la planificación las herramientas de carácter teórico-conceptual, metodológico, político, administrativo y jurídico que hacen posible el proceso de planificación, teniendo en cuenta que la planificación debe servir al desarrollo y bienestar de la población.

Entre los principales instrumentos se tienen los siguientes:

➤ **INSTRUMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES**

Se refieren a la concepción que se tiene sobre el desarrollo, sus diferentes teorías, su interpretación y su aplicación.

➤ **INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS**

Comprenden todos los procedimientos y técnicas para realizar la investigación y el diagnóstico, la elaboración del plan o en general la acción sujeto-objeto de planificación. Entre ellos se utilizan: las metodologías de investigación social; la demografía; el diseño de un sistema de variables e indicadores; los métodos e instrumentos de participación; la contabilidad nacional, regional y municipal – esto es, las cuentas nacionales, regionales y municipales en las cuales se deben descontar los impactos negativos sobre el ambiente, teniendo en cuenta los nuevos paradigmas del bienestar; la matriz insumo-producto; el análisis matricial; los diagramas, las matrices, los árboles de problemas y objetivos, los árboles de pertenencia y competencia; métodos estadísticos, métodos de proyecciones, métodos para el análisis espacial; los métodos para la formulación, la ejecución y la evaluación de proyectos; los métodos para la elaboración del presupuesto de ingresos y gastos; la cartografía, los modelos econométricos; los modelos de desarrollo social, económico, espacial, regional, urbano, y rural, entre otros; la programación lineal y no lineal; los métodos de prospectiva; los sistemas de información y las cuentas ambientales.

Hacen referencia a las diferentes teorías e instrumentos de la política, la administración, la gestión y las disposiciones legales.

Metodologías y técnicas de la Investigación social participativa

Teniendo en cuenta la importancia de las metodologías y las técnicas de investigación social y de participación de los diferentes actores en el proceso de planificación, se exponen a continuación algunas de ellas, entendiendo la investigación social como un proceso de creación de conocimiento sobre la estructura, el funcionamiento y el cambio de una realidad o parte de ella. Esta realidad está conformada por grupos o categorías de personas y sus características o atributos, conductas o interacciones en espacios y contextos determinados.

INVESTIGACIÓN – ACCIÓN

A través de esta metodología se produce el conocimiento para guiar la acción que permita modificar la realidad- sujeto de planificación y lograr el desarrollo integral de su población. Debe ser participativa, de tal forma que investigadores, actores sociales y comunidad en su conjunto aporten, generen apliquen conocimientos para transformar dicha realidad y propiciar igualdad de oportunidades y mejoramiento en la calidad de vida.

La investigación-acción tiene cuatro etapas principales, expresadas en el espiral de la figura 7. Cabe anotar que estas etapas no son rígidas; se pueden combinar y sobreponer entre sí, pues esta metodología es un proceso dinámico en permanente evolución.

Las primeras acciones son intencionales, informativas, creativas, flexibles, generativas, documentales y abiertas en cuanto a su esencia y características buscan maximizar la variedad de información inicial que se puede recolectar sobre las preguntas de investigación, ámbitos, objetivos y metas.

INVESTIGACIÓN EXPLICATIVA

Mediante esta metodología se busca comprender – Verstehen- e interpretar la realidad en forma clara, distinta e inequívoca. La explicación se refiere especialmente a la explicación por leyes y a la explicación causal.

La explicación por leyes de un hecho o fenómeno consiste en realizar un análisis deductivo de éste en el cual se responda a la cuestión bien formulada de ¿por qué? Y su expresión en argumentaciones lógicas con proposiciones generales y particulares sistemáticas y precisas.

La explicación causal escudriña las relaciones entre la causa y el efecto. Esto es, todo efecto tienen una causa; si el fenómeno C ocurre, entonces E es siempre generado por él.

La explicación causal debe cumplir algunas condiciones, entre ellas:

- a. Entre los hechos o fenómenos de causa y efecto tiene que existir una relación unívoca de covariación.
- b. El fenómeno causa antecede en el tiempo al fenómeno efecto.
- c. La realidad que se quiere explicar debe estar aislada de otras influencias distintas de aquella que se considera la causa.

La información cuantitativa y cualitativa expresada en un sistema de variables e indicadores debe compararse en la fase de interpretación y análisis con otras cifras, indicadores o normas de hechos o fenómenos relacionados con la realidad que se está investigando, con el fin de establecer diferencias o semejanzas, e identificar las limitaciones, oportunidades y potencialidades para el cambio. Por

ejemplo la comparación entre un municipio y la región al cual pertenece, del rendimiento por hectárea cosechada. Es necesario tener en cuenta que el concepto de productividad deben incorporarse los indicadores referidos a la teoría del desarrollo a escala humana, la cual expresa que los valores máximos de productividad solo son mejorables si se integran las diferentes actividades productivas agropecuarias.

TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN PARTICIPATIVA

La recolección de información se realiza a través de diferentes instrumentos: entre ellos, las técnicas de investigación participativa.

Se concibe la participación como un proceso social en el que las personas y los grupos tienen acceso a la toma de decisiones y son protagonistas en el medio en donde tales decisiones se planifican y ejecutan, tienen la libertad para mantener y reafirmar su identidad cultural, para elegir y ser elegidos, e influyen en la asignación y control de los recursos y en las instituciones reguladoras de los mismos.

La participación como proceso social, se da en múltiples formas, niveles y espacios: el hogar, el trabajo, la política, lo cultural, lo económico, lo recreativo, lo nacional, lo regional, lo municipal, lo comunal y lo empresarial, entre otros.

El grupo investigador que trabaja en planificación del desarrollo debe ser interdisciplinario y tener conocimiento y práctica en la disciplina de la planificación. Las técnicas de investigación participativa se aplican en los diferentes ámbitos de la planificación del desarrollo, incluyendo el ordenamiento espacial- territorial- . Su utilización implica aprender de, con y a través de los diferentes miembros y actores de la comunidad y, a su vez, estar orientados a la comprensión e interpretación de hechos, fenómenos y/o circunstancias complejas y al logro de resultados y cambios.

En los talleres y grupos de trabajo con la comunidad, los actores sociales, gremios, productores (as), empresarios (as) y asociaciones, se utilizan técnicas como:

Visualización compartida y cartografía social

Con la ayuda de mapas, planos, modelos, diagramas, flujogramas, cuadros, tablas, gráficas, o matrices, las personas participantes pueden apreciar en forma conjunta estos instrumentos, contribuir con sus propuestas de cambio, ajuste o concertación; destacar los componentes esenciales; detectar los problemas y ordenar dichos esquemas. En la elaboración participativa de mapas, planos y modelos, la población diseña su mapa, plano o imagen de la comunidad, la aldea, el corregimiento, el barrio, la comuna, el poblado o la ciudad en que habita con los recursos disponibles.

Árbol de problemas

Con la ayuda de cartulinas de diferentes colores distribuidas a los (las) participantes, se identifican los problemas centrales o focales que afectan a la comunidad o grupos de ésta, teniendo claro que las raíces representan las causas, el tronco el problema focal o central, y el follaje y los frutos los efectos, síntomas o consecuencias. Los problemas, sus causas y efectos tienen una estrecha relación con las personas, los grupos y las organizaciones; por lo tanto, es necesario buscar su solución con las personas y los grupos afectados e instituciones implicadas (ver figuras 8^a y 8b).

El problema:

- Surge del deseo de transformar una realidad;
- Es una situación insatisfactoria, negativa, deficitaria que puede convertirse en una situación positiva;
- Se soluciona atacando las causas.

Se puede concluir el análisis del problema cuando los (las) participantes estén convencidos (as) de que toda la información fundamental está incluida en la red para explicar las principales relaciones de causa-efecto que caracterizan el problema.

El árbol de problemas se expresa así:
(cuadro)

Como ejemplo, se presenta en la figura 9 el árbol de problemas del municipio A.

Árbol de objetivos

El árbol de problemas se transforma en un árbol de objetivos; esto es, la situación negativa o deficitaria encontrada se cambia por condiciones deseables y posibles y por afirmaciones positivas o soluciones futuras del problema.

Así, el problema focal o central se convierte en el objetivo principal, las causas en medios o alternativas para lograr la solución; los efectos en metas o fines que se deben alcanzar en el futuro, ver figura 10.

Figura 10.

Desde abajo hacia arriba es necesario comprobar que las relaciones causa-efecto se hayan convertido en relaciones medio-meta o medio-fin. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que no toda relación causa-efecto se puede transformar en relación medios-meta o medio-fin. El objetivo principal permite alcanzar un objetivo superior.

Se conciben como medios, las acciones, los recursos, las normas y los procedimientos. Estos medios pueden estructurarse de diferentes formas para generar las alternativas que permitan la toma de decisiones.

Árbol social

Con esta técnica se pretende que, a través de la comparación de un árbol con la sociedad, se inicie la comprensión estructural de la misma, evitando caer en una simple identificación funcional del árbol con la sociedad. Esta herramienta tiene como objetivos:

- a. Ofrecer una forma creativa y accesible de apropiarse, utilizar y manejar un modelo de interpretación estructural de la sociedad.
- b. Lograr que se entienda la sociedad como un todo, diferenciando tres niveles: el ideológico y el jurídico-político como superestructura y el económico como infraestructura;
- c. Reconocer la interrelación de estos tres niveles.

Para su elaboración se inicia preguntando a las personas participantes: ¿cuáles son las partes principales del árbol? De acuerdo con sus respuestas se va dibujando hasta tener la raíz, el tronco, el follaje y los frutos. Después se pregunta: ¿que función tienen estas partes: raíz, tronco, follaje y frutos, para el árbol?

En el taller o grupo de trabajo los materiales que se utilizan son: el tablero o pizarra, papelógrafo y marcadores (ver figura 11).

Matrices

Este instrumento permite apreciar en filas y columnas la información clasificada y organizada de los componentes y variables de un mismo ámbito o de diferentes ámbitos que conforman la realidad-sujeto de planificación, e identificar las interrelaciones existentes entre éstos, los componentes o variables más significativos y hacia dónde se pueden orientar las acciones.

Ejemplos para la construcción de matrices se presentan a continuación: M 1 y M2, matrices de problemas; M3, matriz PADAP de problemas, alianzas, dificultades, anhelos y proyectos- instrumento que facilita a la comunidad detectar las posibles soluciones a los problemas encontrados y proponer las ideas de proyectos-; M4, matriz que interrelaciona componentes del desarrollo institucional y el desarrollo económico; M5, matrices de redes de mercado; M6, matriz para la construcción y formulación de la visión de desarrollo, o de la visión para orientar el ordenamiento

espacial- territorial- de una localidad, una ciudad, un municipio, una región o un país.

M 1- MATRIZ DE PROBLEMAS

Objetivo: Presentar en forma articulada por subsectores (columnas) y componentes seleccionados (filas) los problemas que limitan el desarrollo de las actividades económicas en un espacio geográfico determinado.

(cuadro)

M 2- Matriz de Problemas

Objetivo: Mostrar la interrelación existente entre los problemas identificados en un municipio o región, según ámbitos o dimensiones investigadas.

(cuadro)

M-3 MATRIZ PADAP, PROBLEMAS, ALIANZAS, DIFICULTADES, ANHELOS Y PROYECTOS

Objetivo: Facilitar a la comunidad el procedimiento para que en forma concertada detecte posibles soluciones a los problemas identificados y proponga las ideas de proyectos y su localización espacial.

(cuadro)

M-4 MATRIZ DE DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA EL FOMENTO DEL DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Se define “desarrollo institucional como un proceso sistemático y planificado mediante el cual los órganos de dirección y administración municipal adoptan decisiones y realizan acciones con miras a elevar su capacidad de gestión para el mejor cumplimiento de su objetivo social, la satisfacción de las necesidades de la comunidad y la racionalización de recursos para el desarrollo de sus actividades económicas, sociales, científico-técnicas, culturales y de protección del ambiente”.

Objetivo: explicar e interrelacionar los componentes del desarrollo institucional que inciden en el fomento del desarrollo económico en un municipio.

M 5- MATRICES DE REDES DE MERCADEO

Mediante las redes de mercado, las mercancías, las materias primas, los productos manufacturados y los agropecuarios fluyen entre los asentamientos o núcleos de población, creando flujos de capital e ingresos y enlaces entre las diferentes actividades económicas, constituyendo así sistemas espaciales de intercambio.

Las matrices de redes de mercado se utilizan para medir la integración espacial, jerarquizar lugares centrales o centros de desarrollo, localizar centros de producción y de consumo. Sus objetivos principales son:

- a. Determinar las relaciones o patrones de intercambio de bienes y servicios entre los asentamientos o núcleos poblacionales y entre las áreas urbanas y rurales.
- b. Identificar mercados intermedios y finales.
- c. Establecer áreas con poco o ningún acceso a los mercados.
- d. Determinar las áreas de influencia de los centros de mercado.

Para su elaboración se realizan las siguientes actividades:

- a. Se recopila una lista de los centros de mercado y los días de mercado en el municipio, región o área de estudio.
- b. En mapas o planos y con ayuda de sistemas de información geográfica se referencian los centros de mercado, clasificados por tamaño y periodicidad, teniendo en cuenta variables como: número de sitios o puestos de mercado, número de establecimientos, número de licencias de funcionamiento concedidas, clases o categorías y volumen de los productos comercializados, días de la semana o número de veces en que el mercado opera.
- c. Se recolecta la información sobre origen y destino de los productos, especialmente a través de: entrevistas aplicadas a los (as) propietarios (as) previamente seleccionados (as) utilizando métodos estadísticos de muestreo y según categorías o clases de productos, visitas de campo, estudios, encuestas, censos e investigaciones ya realizadas por diferentes instituciones. Esta información puede estar dada en cifras o en porcentajes y debe tener una unidad de medida (ej: toneladas) y una unidad de tiempo (ej: cosecha, mes, año) dependiendo de la evolución de la oferta y la demanda.
- d. Se determinan las respectivas áreas de influencia de los centros de mercado, analizando la distancia, los volúmenes de población, las redes de transporte, la frecuencia del servicio de transporte y facilidades, los volúmenes de tráfico, los patrones de flujo hacia dentro y hacia fuera de los centros de mercado.

Algunas de las actividades anteriores también se pueden desarrollar para el mercado de servicios, incluyendo servicios sociales, entre ellos, educación, salud,

cultura y recreación, teniendo en cuenta la especificidad de cada tipo o carácter del servicio.

Como ejemplo, se presentan las matrices y planos siguientes:

MATRIZ 5A

(cuadro)

Esta información se georeferencia en un mapa o plano, utilizando el método Grafos, en donde la flecha indica la intensidad y dirección del flujo del bien o servicio, esto es, la interrelación entre los asentamientos o centros de mercado. Este método se basa en la existencia de núcleos poblacionales, centros o nodos interrelacionados entre sí. Es un método matemático descriptivo.

MATRIZ 5b

(cuadro)

Matriz 5c. Redes de Mercado Municipio A. Destino de los principales productos manufacturados, vendidos en A. cabecera municipal.

Mes X. Año X.

-Participación porcentual de los flujos de productos alimenticios, textiles, prendas de vestir, electrodomésticos, productos farmacéuticos y medicamentos, productos de limpieza, maquinaria y equipo, cosméticos y de tocador, insumos y productos agropecuarios, materiales para construcción, en cada centro de mercado o asentamiento-.

(cuadros)

M 6 Matriz para la construcción y formulación de la visión de desarrollo, o de la visión para orientar el ordenamiento espacial – territorial-.

Objetivo: Construir con los diferentes actores sociales la visión imagen-objetivo del futuro deseado y posible de una localidad, una ciudad, un municipio, una región o un país.

(cuadro)

Árbol de competencias

El árbol de competencias es un instrumento que facilita el análisis, la evaluación y visualización colectiva de las capacidades, aptitudes y habilidades tecnológicas,

organizativas, productivas y comerciales de una empresa, un núcleo poblacional, una gran ciudad, un municipio o una región.

Las raíces del árbol representan las competencias – técnicas, organizativas, financieras- y el saber- hacer, el tronco simboliza la capacidad de producción e integra las competencias con dicha capacidad, y las ramas y los frutos son las líneas de productos, servicios y mercados. El árbol se puede observar en la figura 12.

A través de sus tres partes, se genera en el árbol una dinámica que se realiza en ambos sentidos: de las raíces a las ramas y de éstas a las raíces, mediante la fotosíntesis y el humus de las hojas caídas. Por ejemplo, cuando un producto baja su demanda en el mercado, lo más conveniente es hacer una reinyección de la savia de las competencias hacia nuevas ramas de actividades.

La elaboración del árbol de competencia es un trabajo de grupo en el cual los principales representantes de la empresa o productores (as), empresarios (as), propietarios (as) de establecimientos comerciales y de servicios e instituciones implicadas construyen el árbol del pasado, el árbol del presente y prospectan el árbol del futuro, apoyándose en las siguientes actividades:

- a. Tener a disposición la información relacionada con las tres partes del árbol.
- b. Elaborar una lista de cambios importantes del entorno de carácter tecnológico, económico, político y social que podrían incidir en el árbol de competencias.
- c. Localizar las partes del árbol-raíces, tronco, ramas, y frutos-afectadas por los cambios.
- d. Establecer los logros y las limitaciones en relación con otros actores relacionados.
- e. Construir el árbol de competencias deseable y posible para el futuro, identificando las funciones que se van a mantener, desarrollar o abandonar. Como ejemplo, se presenta el árbol de competencias del presente del municipio A (ver figura 13).

Las metodologías y técnicas de investigación expuestas anteriormente ayudan a los diferentes actores sociales y a la comunidad en su conjunto a planificar y construir en forma participativa su proceso de desarrollo con visión, objetivos y metas que aúnen voluntades y esfuerzos para trabajar todos en la misma dirección y aún en los momentos más difíciles de crisis, aprovechando ésta como una oportunidad, se valore la planificación como orientadora del desarrollo deseado y posible.

(cuadro)

En el presente capítulo se han abordado las bases conceptuales y metodológicas de la planificación del desarrollo; sin embargo, cabe preguntarse: ¿por qué no afrontar el desafío de planificar en forma participativa nuestro desarrollo?, por qué no guardar coherencia entre el pensar y el actuar?, ¿por qué no mejorar las condiciones y la calidad de vida de nuestra población, construyendo simultáneamente la autonomía de nuestras regiones?, ¿por qué no lograr realmente la integración latinoamericana superando con firmeza los obstáculos que la han limitado?.

