

**UNIDAD III**

**PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE  
SISTEMAS EDUCATIVOS**

**LECCIÓN 5**

**Dra. Elizabeth Alves**

## Lección 5

### Planificación de Sistemas

---

#### Introducción

Anticiparse al futuro para establecer metas le permite al gerente actuar evitando la improvisación y reduciendo los riesgos de no obtener lo esperado. La presente lección pertenece a la unidad III y tiene como objetivo caracterizar modelos de planificación adaptados al campo educativo.

Para el logro de este objetivo en una primera parte se presenta un material que debe ser leído y analizado por el estudiante a fin de favorecer la obtención de los conocimientos básicos que se requieren para la comprensión del tema, esta lectura podrá ser complementada con otras sugeridas en el material o por iniciativa del estudiante, posteriormente se presentan unas actividades para ejercitar la comprensión del tema tratado y facilitar el proceso de síntesis.

La autoevaluación permitirá verificar los aprendizajes y diseñar estrategias para superar fallas, es conveniente enviar comentarios y sugerencias al profesor. Al finalizar la lección se especifica la evaluación de la misma.

#### Planificación

En su forma más abstracta y general la idea de planificación se refiere a la posibilidad de pensar en el futuro. Una persona que intenta lograr un objetivo puede considerar la secuencia lógica de pasos a seguir para conquistarlo, cuestión que igualmente se aplica a un grupo de personas cuyo propósito es producir una propuesta que cubra al mundo entero durante la próxima generación. Ambos casos son instancias de pensar en el futuro y de cómo una persona, un grupo, un movimiento social o la entera sociedad, interviene para modificar la realidad de acuerdo a sus intereses o a sus preferencias. Sin embargo, este estudio no se refiere al punto de vista individual, sino más bien a aquel en el cual un grupo social utiliza determinados recursos para transformar el sistema social. El concepto de planificación comprende la posibilidad de intervención social y de cómo contrastar ideas y realidades. La existencia de actores sociales con ciertas capacidades y poder se encuentra en la base de lo que se entiende aquí por planificación (Giordani, 1986).

La planificación de las organizaciones, y en ella la de los programas

educativos, no se debe hacer con base en los principios universales sino al profundo conocimiento de la realidad que se desea modificar, de sus elementos internos y de sus conexiones externas, para poder establecer una atmósfera de confianza y compromiso que integre a los distintos grupos de trabajo, que se sepa a dónde queremos ir y cómo lo vamos a lograr, y además se fomente el autoanálisis permanente para anticiparse y adaptarse a los cambios previstos.

La planificación debe ser entendida dentro de las características del país que se trate. Se concibe como un proceso social, y sus posibilidades y limitaciones no sólo deben ser comprendidas, únicamente como resultado de los aspectos formales y abstractos que se manejan como parte de la actividad, sino que se hace imprescindible ubicarla históricamente en el contexto donde ella se desarrolla.

Para el desarrollo de este tema hemos considerado conveniente la lectura de uno de los capítulos del libro *Introducción a la planificación* de Ezequiel Ander-Egg titulado *Algunas precisiones conceptuales* (pp. 5-32), por lo que se reproduce casi en su totalidad a continuación.

Cuando se habla de planificación, sin tener ninguna preocupación por utilizar el término con todo rigor científico, siempre se asocia a la idea de organizar, ordenar, coordinar, prever... Si se ahonda algo más en este concepto, está claro que la idea central que aparece es la de fijar cursos de acción con el propósito de alcanzar determinados objetivos, mediante el uso eficiente de los medios. Se trata de "hacer que ocurran cosas que, de otro modo, no habrían ocurrido", o de "crear alternativas, allí donde antes no había nada" (Ander-Egg, 1991).

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

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

a saber: racionalidad, conocimiento de la realidad y adopción de decisiones. En otros términos, se planifica porque hay que reducir incertidumbres sobre la base de un mejor conocimiento de la realidad (diagnóstico) y la previsión de lo que puede acontecer de mantenerse algunas situaciones (prognosis). Con esa información y el análisis e interpretación de la misma, se puede elaborar un diagnóstico que sirva para establecer de una manera más adecuada qué se va hacer y cómo, cuándo, dónde y con qué. Para ello hay que utilizar una serie de métodos y procedimientos que permitan introducir organización y racionalidad a la acción. Esta racionalidad se define en función de la utilización que se hace de recursos escasos para lograr la máxima utilidad posible. Implica, además, la selección de alternativas y se traduce en el desarrollo de políticas y programas a través de un conjunto de actividades tendentes a garantizar el logro de las finalidades propuestas. Ahora bien, esta forma de introducir organización y racionalidad a la acción es lo que se denomina planificar o planificación.

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

- suponen un conocimiento de la realidad sobre la que se va a actuar, expresada en un diagnóstico;
- procura incidir en el curso de ciertos acontecimientos con el fin de que se cambie una “situación inicial” por otra llamada “situación objetivo” (a la que se quiere llegar)
- sienta las bases para una toma racional de decisiones (resolución de preferencias alternativas) que se traducen en una serie de actividades que procuran alcanzar determinadas metas y objetivos. Se trata de construir el futuro de “algo”.

Si queremos profundizar aún mas en el sentido y alcance del término, podemos constatar que hay en él un triple significado, según atendemos a los aspectos sustantivos, formales u operacionales.

**Sustantivamente** planificar es un esfuerzo por influir en el curso de determinados acontecimientos, mediante la acción deliberada de algunos actores sociales.

**Formalmente** significa incidir de una manera organizada y formalizada sobre determinados procesos y acciones conducentes al logro de ciertos objetivos y metas propuestos.

**Operacionalmente** se expresa en la utilización de determinados

procedimientos, con el propósito de introducir organización y racionalidad a un conjunto de actividades consideradas pertinentes para el logro de determinadas metas y objetivos.

Después de todas estas consideraciones, de un modo elemental, y como primera aproximación de respuesta a la pregunta con que iniciamos este párrafo (¿qué es planificar?), podemos decir que:

*Planificar es la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente, tienen el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados.*

Esto podemos esquematizarlo como puede verse en la figura de la página siguiente.

¿Qué dicen los expertos y los organismos internacionales acerca de la planificación? Veamos unas pocas definiciones para poder tener una visión más amplia del concepto de planificación... A comienzos de los años setenta en un documento de las Naciones Unidas se definió la planificación: “como el proceso de elección y selección entre cursos alternativos de acción con vistas a la asignación de recursos escasos, con el fin de obtener objetivos específicos sobre la base de un diagnóstico preliminar que cubre todos los factores relevantes que pueden ser identificados”<sup>1</sup>.

Y si se quiere, podemos recurrir a una definición menos técnica, pero que nos da la respuesta de un político. Pandit Nehru, cuando siendo primer ministro de la India dijo en uno de sus discursos “planificar es aplicar la inteligencia para tratar los hechos y las situaciones como son y para encontrar un modo de resolver problemas”<sup>2</sup>.

Podríamos extendernos en las citas, ya que existe una gran variedad de definiciones sobre lo que es planificación. Sin embargo, ninguna nos ha parecido más clara y didáctica que la de Yeheskel Dror; dice así: “Planificar es el proceso de preparar un conjunto de decisiones para la acción futura, dirigidas al logro de objetivos por medios preferibles”<sup>3</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas, International social development, en *Review*, núm. 3, High light of the Symposium on Social Policy and Planning, Nueva York, 1971.

<sup>2</sup> Pandit Nehru, *State on the Third Plan*, Government of India, Nueva Delhi, 1961.

<sup>3</sup> Yeheskel Dror, *The planning process: a facet design*, en A. Faludi (comp.), *A reader in planning theory*, Oxford, Pergamon Press, 1973.

## Elementos que caracterizan a la planificación

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

- a. **Planificar es un proceso**, es decir, es una actividad continua y unitaria que no termina con la formulación de un plan determinado, sino que implica un reajuste permanente entre medios, actividades y fines y, sobre todo, de caminos y procedimientos a través de los cuales se pretende incidir sobre algunos aspectos de la realidad. Estos reajustes se hacen de acuerdo a una estrategia que tiene en cuenta los diferentes actores sociales y factores contingentes que actúan e inciden en el mismo escenario en que se desarrolla el plan o programa. Como en este escenario confluyen diferentes factores y actores, se necesita de un análisis de situación interactivo y de propuestas renovadas que surgen de esta cambiante situación.
- b. **Preparatorio** de un conjunto de decisiones que deben ser formuladas por los responsables de elaborar el plan o programa (un equipo técnico o técnicos y beneficiarios). Luego estas decisiones deben ser aprobadas por quienes tienen poder político, con el propósito de ser realizadas. La planificación y la ejecución de un plan, si bien son procesos interrelacionados, son distintos y deben considerarse analítica y metodológicamente separados.
- c. **Un conjunto**, si bien planificar es una forma de tomar decisiones (*decision making*) y formular políticas (*policy making*), su carácter específico es el de tratar con un conjunto de decisiones, es decir, con una matriz de series sucesivas e interdependientes de decisiones sistemáticas relacionadas entre sí, dentro de una situación dinámica e interactiva.
- d. **Decisiones para la acción**. La planificación es una actividad con una intencionalidad eminentemente práctica, (lo que parecen ignorar muchos “elaboradores” de planes y proyectos). Se planifica para la acción y no para otros objetivos tales como la adquisición de conocimientos, o lo que es una tragedia en América Latina, se elaboran planes para... elaborar planes. Documentos o libros que nadie utilizará y difícilmente serán leídos por más de media docena de personas. Esto ha conducido a que haya un superávit de planes y

un déficit de ejecución.

- e. **Futura:** la planificación es siempre una actividad que concierne al futuro, ya sea que la consideremos como función administrativa o bien (como en el caso de este libro), se la considere como un conjunto de procedimientos para elaborar planes, programas o proyectos. Este futuro que prevé la planificación, está expresado operativamente lo que en el lenguaje de la planificación estratégica se denomina una "situación objetivo".
- f. **Dirigido al logro de objetivos.** Planificar, como ya lo dijimos reiteradamente, es prever "hacer algo", pero lo que se quiere hacer no puede quedar en algo nebuloso, vago, inasible o difícilmente realizable. "Aquello" que se va hacer, tiene que expresarse en objetivos concretos y bien definidos, traducidos operacionalmente en metas de cara a obtener los resultados previstos. La planificación supone las posibilidades de una relación de causalidad entre lo decidido (programado), lo realizado (ejecutado) y los resultados obtenidos.
- g. **Por medios preferibles.** La naturaleza misma de la planificación, en cuanto proceso de ir construyendo racionalmente el futuro de acuerdo a los propósitos, deseos, e intereses expresados por diferentes actores sociales, depende de la relación entre medios y fines. Desde un punto de vista metodológico se trata de identificar los medios preferibles con respecto a un *input de recursos* disponibles. Desde un punto de vista más estrictamente técnico/operativo, este aspecto de la planificación puede definirse como el arte de establecer procedimientos para la organización de las relaciones entre medios y objetivos. Al mismo tiempo, se trata de proporcionar normas y pautas para la toma de decisiones coherentes, compatibles e integradas, que conducen a una acción sistemáticamente organizada y coordinadamente ejecutada.

### **El carácter instrumental de la planificación**

Como toda técnica, la planificación tiene una cierta ambivalencia; en sí misma no es buena ni mala. Pero al ser un "instrumento" puede ser utilizado con diferentes intencionalidades y en diferentes circunstancias. Se la ha empleado -y se la puede emplear tanto para el mantenimiento del *statu quo*, como para impulsar reformas y cambios estructurales. Puede ser utilizada indistintamente por países desarrollados o países subdesarrollados; por regímenes políticos socialistas o capitalistas, por países imperialistas y

países dependientes. A este respecto Ahumada señalaba que se puede programar para la libertad o para la esclavitud, para la miseria, para la cultura o para la ignorancia, para la libertad de empresa o para la centralización de decisiones económicas"<sup>4</sup>. Esto es cierto, pero a ello hay que agregar que existen diferencias sustanciales, no tanto en las técnicas de planificación, cuanto en el estilo de desarrollo, que ellas proponen, según sea el marco o proyecto político en que se realizan. Los parámetros ideológico-políticos determinan el "para quién" de la planificación (a quiénes beneficia) y el "cómo" (puramente tecnocrática o más o menos participativa).

Este carácter instrumental, para algunos pretendidamente aséptico, ha llevado a ciertos planificadores a creer que pueden elaborar planes "aptos" para todo tipo de gobierno, con la pretensión de ser doctrinariamente neutros o apolíticos. Estos tecnócratas, en ciertos aspectos, se parecen al inglés Bentham que en el siglo pasado "hacía Constituciones a pedido" para cualquier país, aun cuando no lo conociese. Ahora, en vez de constituciones, hacen planes sin importarles a quienes sirven y cuáles son sus fines. ¡Cuántos de los llamados "expertos internacionales" han procedido de esa manera!

### **Requisitos para una planificación eficaz**

Desde un punto de vista científico y técnico, la planificación puede ser eficaz o ineficaz, más o menos eficaz o más o menos ineficaz. Su eficacia, que consiste principalmente en lograr lo que como disciplina se propone, viene dada por la capacidad de cumplir algunos requisitos.

Considerada desde un punto de vista normativo, la planificación es eficaz cuando:

- a. Instrumentaliza e implementa adecuadamente una política. Todo plan es fundamentalmente un instrumento de un proyecto político. Traduce operativamente lo que quiere realizarse en un espacio y tiempo. Determinado como expresión de un programa de gobierno. El ideal sería que la planificación nacional concretase, a través de la realización de planes y programas, la realización de un proyecto de país, o lo que algunos denominan, un proyecto nacional.
- b. La realización del plan implica un cambio efectivo y positivo respecto de la situación anterior, medido en los términos del código de valores

---

<sup>4</sup> Jorge Ahumada, La planificación del desarrollo, *Cuaderno del SV*, vol. VI, núms. 4 y 5, Caracas, 1966.



o de la ideología del proyecto político que lo sustenta.

Desde el punto de vista táctico/operativo, la planificación es eficaz cuando:

- a. Sus instrumentos expresan en la práctica la capacidad e idoneidad para transformar la realidad, y no por las formulaciones más o menos sofisticadas en las que pueden expresarse los planes o programas.
- b. Propone objetivos que son alcanzables, teniendo en cuenta no sólo los recursos y los medios disponibles, sino también la viabilidad política, económica, social, cultural, ecológica y ética, de acuerdo al marco, contexto o escenario en donde se elabora y ejecuta el plan.
- c. Si la elección de los medios *asegura* el logro de los objetivos con la mayor eficacia y al mayor ritmo posible, y con el menor costo financiero, humano y social posible. Es el principio de la máxima eficiencia de los medios que se expresa de la siguiente manera: por un gasto dado de medios se ha de obtener el grado máximo de realización del fin (máximo resultado o máximo rendimiento), o por un grado dado de realización del fin se ha de gastar un mínimo de medios (economía de medios o mínimo de gasto de medios).
- d. Cuando se establece un curso de acción escalonado y continuo en el cual se indican las diferentes etapas y modalidades del proceso, de conformidad con una estrategia y un estilo de desarrollo.
- e. Cuando orienta la toma de decisiones y establece las diferentes etapas, de modo que haya entre ellas coherencia, compatibilidad, consistencia, operatividad e integralidad.

Si a todos estos requisitos técnicos y científicos, se incluye la preocupación política por encontrar formas para que el pueblo pueda expresarse y hacer valer de algún modo sus opiniones y propuestas respecto del plan, es necesario institucionalizar procedimientos de planificación. Todo ello exige instrumentar las posibilidades de comunicación bidireccional (planificadores-pueblo) e implementar una efectiva participación popular. Relativamente fácil de realizar a nivel municipal, con muchas dificultades prácticas si lo consideramos a nivel nacional o regional. Si bien cuando se planifica en un ámbito como es el país, la región o la provincia, hay dificultades operativas para una amplia participación de la gente, no por ello se ha de excluir la planificación de otros actores sociales.

## **La planificación como elaboración de planes, programas y proyectos, y la planificación como estrategia**

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

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

Con mucha frecuencia, la idea que se tiene de la planificación, tiende a que ésta sea concebida sólo como algo cristalizado en “planes”, “programas” y “proyectos”, presentados en un libro o documento. Lo que se planifica, obviamente, debe presentarse en un documento escrito, pero la planificación no se agota en eso. No hay que confundir o reducir la idea de planificación, con la modalidad de plan-libro adoptado en América Latina en los años sesenta, cuya escasa utilidad ha sido reiteradamente destacada.

Esta concepción de la planificación como plan-libro, es un modo de “congelarla”. Como bien lo explica Matus, “debemos entender la planificación como una dinámica de cálculo que precede y preside la acción, que no cesa nunca, que es un proceso continuo que acompaña la realidad cambiante”<sup>5</sup>. Ahora bien, considerar a la planificación como proceso, implica plantearse varias cuestiones: ante todo, concebir la planificación como algo que se realiza permanentemente y, en segundo lugar, supone un “sistema de planificación”, en el que se hacen y elaboran planes y programas, no como un plan-libro, sino como un plan situacional. Para ello es necesario crear un conjunto de organismos, mecanismos y relaciones funcionales, a través de los cuales la Administración pública y la sociedad civil a través de sus actores sociales y diferentes organizaciones, directa o indirectamente de algún modo están integrados en este proceso. Esto supone mucho más que la total articulación entre los responsables políticos, los cuadros de la Administración pública y los planificadores. En el caso de la planificación situacional o estratégica implica la concertación de todos los actores sociales involucrados en la sociedad global y no sólo con aquellos con los que se quiere “hacer” a través de los planes y programas.

Un sistema de planificación consiste, en esencia, en “planificar la planificación”, lo que implica ante todo una efectiva coordinación y comunicación entre los responsables de llevar a cabo los programas y los responsables de formularlos. Supone pues, la superación del aislamiento y separación que existe, de hecho, entre la oficina de planificación y los órganos ejecutivos. Y supone, también, la necesidad de superar el modo

---

<sup>5</sup> Carlos Matus, *Planificación, libertad y conflicto*, Caracas, IVEPLAN, 1985.

feudal de organización y funcionamiento de la Administración pública tradicional. Tarea harto difícil a poco que se intente modificar el feudalismo" de cada área de la Administración pública y, aún de cada departamento.

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

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

### **De la planificación normativa a la planificación estratégica**

Para mejor comprender el contenido, significado y metodología de la planificación estratégica, nada mejor que comenzar con una comparación con la normativa, que ha sido lo que podría llamarse la forma clásica de planificación.

Aun cuando existan matices y modalidades, lo sustancial de la planificación normativa es la utilización de una serie de "procedimientos normativos" en los que interesa de manera particular la formalización del proceso (determina de manera precisa las acciones necesarias para alcanzar ciertas metas y objetivos), estableciendo los tiempos parciales y totales de una trayectoria que conduce desde el modelo analítico (resultado del diagnóstico) al modelo normativo (a lo que se quiere llegar según lo establece el sujeto planificador). Podría decirse, resumiendo esta concepción, que la planificación es un modo de actuar sobre la realidad, a partir de lo que decide el sujeto planificador.

En la planificación estratégica (la nueva propuesta como teoría y práctica de la planificación), se utilizan "procedimientos estratégicos", en los que interesa, de manera particular, la direccionalidad del proceso (mantener el arco direccional para alcanzar determinadas metas y objetivos) y ajustar tanto cuanto sea necesario, y según la intervención de los diferentes actores sociales, la trayectoria del proceso de planificación en su realización concreta.

Se parte de una situación inicial (resultado del diagnóstico) y se establece

una trayectoria (arco direccional) hacia la situación objetivo, (a lo que se quiere llegar mediante el consenso entre diferentes actores sociales). Desde esta concepción y práctica, la planificación es un modo de actuar emergiendo desde la realidad, teniendo en cuenta el modelo político de comportamiento que resulta de la actuación de los diferentes actores sociales que no tienen iguales objetivos, ni trayectorias de estrategias de actuación similares.

Uno y otro modelo de planificación tienen en común tratar de someter a la voluntad humana el curso y dirección de procesos sociales, por una serie de procedimientos que imprimen racionalidad a las actividades que se realizan para conseguir determinadas metas y objetivos. Con todos los riesgos de simplificación (la práctica presenta variantes en el análisis de uno u otros aspectos) podríamos hacer la siguiente comparación.

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

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

En este intento de presentar los aspectos e ideas centrales de la planificación estratégica, hemos de abordar en otras consideraciones acerca de lo ya dicho sobre la situación inicial (punto de partida) y la situación objetivo (punto de llegada).

La situación inicial es una situación-problema que se expresa en un diagnóstico. Proporciona datos e información acerca de la realidad sobre la

que se va actuar, con su consiguiente análisis e interpretación, incluyendo la interpretación que hacen de esa situación otros actores sociales. Es el punto de partida, lo que existe en el momento de iniciar un programa o proyecto que tiene el propósito de transformar esa situación.

Por su parte, la situación objetivo es el marco de referencia que indica la situación que se desea alcanzar (a lo que aspiramos llegar realizando lo que hemos programado) y de la que se deriva la direccionalidad de las acciones.

Entre esa situación inicial y la situación objetivo habrá una serie de cambios situacionales que llevarán una direccionalidad ajustada a las circunstancias o problemas de coyuntura, pero teniendo siempre presente los objetivos y metas propuestos. Ese cambio tendrá también un ritmo condicionado a los recursos, a los medios disponibles y a las situaciones contextuales en las que se desarrollan las actividades del proyecto o programa.

A partir del *Glosario de conceptos*, elaborado por Carlos Matus, hemos intentado expresar gráficamente, acompañado de textos sintéticos, la concepción y la práctica de la planificación estratégica.

Toda planificación, en cuanto formulación teórica, podría decirse que es geométrica en cuanto a su concepción. La realidad, en cambio, siempre es irregular. De ahí que, para actuar sobre ella y desde ella, tenemos que asumirla en su irregularidad (compleja, multidimensional y dinámica). Éste es el desafío de la planificación y de toda práctica social: articular la "lógica de la formulación" con la "lógica de la realización". Y esta articulación de planificación y ejecución, debe realizarse con una doble preocupación.

- por maximizar el aprovechamiento de oportunidades y alternativas que aparecen en el proceso social mientras se realiza el plan, programa o proyecto, y,
- por minimizar los riesgos, dificultades y contingencias que obstaculizan el desarrollo del plan, al mismo tiempo que se establecen las previsiones para superarlos.

La planificación estratégica o situacional es un intento de superar estas dificultades y limitaciones. Desde ese marco teórico, conceptual y operativo abordamos, de aquí en adelante, todo lo referente a las cuestiones básicas sobre la planificación.

### **Lectura complementaria**

Para el logro del objetivo es necesario realizar una lectura complementaria: Planificación Estratégica en los Servicios Públicos del Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública de la república de Chile, capturado por Internet.

### **Bibliografía**

Ander-Egg, E. (1991). Introducción a la Planificación. Madrid: Siglo XXI.

Giordani, J. (1986). Planificación, Ideología y Estado. Valencia, Venezuela: Vadel Hermanos.

República de Chile. (1998). Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública. Planificación Estratégica en los Servicios Públicos  
<http://www.modernizacion.cl/comite/guias/indiceplan.html>

### **Evaluación de la Unidad**

Esta parte de la unidad se evaluará de manera formativa, el estudiante deberá colocar en el espacio de foro sus inquietudes, dudas y/o aportes.

La Tarea no deberá exceder a tres páginas:

Elabore un resumen que responda al menos a las siguientes interrogantes:

¿Qué es la planificación?. Características. Alcance. Concepción de planificación estratégica. Principales diferencias con la planificación normativa o clásica. Etapas de planificación. Equipos, participación.