

ESPAÑA

Nuestras Administraciones

Planificación; un vínculo entre el conocimiento y la acción en el ámbito público



ELOY CUÉLLAR MARTÍN
Coordinador de la Red de Expertos Iberoamericanos en Calidad

JOSÉ MANUEL DÍAZ PULIDO
Profesor de la Universidad Rey Juan Carlos I

"La realidad humana es transformación permanente, pero no hay cambios sin algo que permanezca, ni discontinuidad sin continuidad, ni presente que no esté condicionado -aunque no determinado- por un pasado que limita sus posibilidades. Cada período histórico es singular e irreversible, el pasado no se repite nunca en el presente, aunque en toda acción o idea nueva es inevitable partir de lo anterior que se quiere cambiar."

*Juan José Sebrelli
 (El olvido de la razón).*

Durante el desarrollo del interesante debate llevado a cabo en la Red de Expertos Iberoamericanos en Calidad acerca de los paradigmas en la Gestión Pública se planteó la posibilidad de reflexionar acerca de un concepto que, en las últimas décadas, había sido relegado al "basurero de la historia de la gestión". Incluso en los modelos de excelencia más difundidos en el mundo empresarial, la "planificación" ha quedado diluida en un criterio más amplio y abstracto: "la estrategia".

La planificación puede ser definida como conjunto de recursos metodológicos para la construcción racional de escenarios futuros diferentes a los previsibles en tanto que proyecciones inerciales de una situación de partida.

Sin embargo, tanto en el sector público como en el privado, la Planificación, con diferentes versiones y dimensiones, nunca dejó de utilizarse.

Planificar implica la realización de una proposición consciente y metódica, que partiendo de la voluntad de transformación de las condiciones presentes en una situación determinada, trata de orientarla al logro de nuevos objetivos o metas que, de este modo, se hacen explícitos. Supone la adopción de una estrategia en tanto que hilo conductor de las acciones que han de emprenderse para alcanzar los objetivos planteados. La estrategia, cuya finalidad es la de orientar el conjunto de energías y recursos disponibles para acercar la situación presente a la visión establecida, es una elección inicial decisiva que determinará en gran medida los resultados futuros.

Llevado al contexto de las organizaciones, la planificación comenzaría con análisis de la situación actual (Diagnóstico) para, mediante una estrategia (Planteamiento Estratégico), plasmada en diferentes acciones (Plan), incrementar las posibilidades de alcanzar la situación deseada (Visión). En definitiva, la planificación pone en relación dialéctica los fines con los medios, lo deseable con lo posible, la teoría con la práctica.

Parte de la presunción positiva de que, mediante la plasmación y el despliegue de una estrategia, aumentan significativamente las posibilidades de éxito. No solo porque se anticipen los posibles resultados o consecuencias derivadas de la actuación presente sobre el futuro, sino porque permite el diseño de un recorrido cuya elección supone, en la práctica, la toma de una decisión frente a la inacción.

Así, la planificación puede ser definida como una actividad que plantea propuestas para el futuro, a partir de la evaluación de propuestas alternativas, y con los métodos por los que estas propuestas pueden ser logradas. (Simon, Thompson y Smithburg: Public Administration, 1950)

Sin embargo la complejidad y el vértigo característicos de las sociedades contemporáneas ponen en entredicho la utilidad de esta herramienta en un contexto multidimensional, con diferentes geografías espaciales y temporales (el espacio virtual de internet y los procesos “tiempo real”) que introducen variables novedosas y que obligan a un replanteamiento del sentido de la planificación. Así en este principio de siglo la planificación debe hacer frente a tres críticas fundamentales:



- **Relativismo postmoderno:** la crisis del conocimiento frente a la hermenéutica, donde lo que cuenta no es la Ley social, sino el significado de un acontecimiento en relación a los actores que están involucrados en él (Giddens, A.). Sucede en muchas ocasiones que la percepción de mayor o menor inseguridad ciudadana en nuestras sociedades no está directamente relacionada con los índices de criminalidad, sino con la exposición de los ciudadanos a los medios de comunicación. Que la interpretación de los hechos, a partir de una multiplicidad de subjetividades, sea un factor al que hay que conceder importancia no debe minimizar la importancia de los hechos en sí mismos. Los Modelos de Excelencia empresariales contemplan los denominados indicadores de percepción. Éstos, que abordan precisamente los elementos subjetivos en la actuación de las organizaciones, se complementan con los resultados del rendimiento que son medidas objetivas. La combinación adecuada de ambos pro-

porciona información relevante para una toma de decisiones que, a su vez, permita la puesta en marcha de una planificación racional orientada a la construcción de escenarios futuros.

- **Aceleración del tiempo:** la planificación tradicional requiere una cierta estabilidad en el entorno, incompatible con el paso acelerado de los acontecimientos históricos. El mundo cambia a tal velocidad que los planes se quedan desfasados muy rápidamente. En la Planificación del siglo XXI el tiempo se ha convertido en una variable muy interesante y flexible en función de los propósitos de la planificación. Por ejemplo el largo plazo se tomará de manera diferente en la planificación urbana que en la planificación de un negocio relacionado con la galaxia internet. No es lo mismo planificar cambios en una ciudad, que posiblemente requerirán varias décadas para hacerse visibles a la mayoría, que tomar decisiones sobre el futuro en una empresa de alta tecnología donde los cambios en función de lo planificado, producirán efectos positivos o negativos con extremada prontitud.

- **Nuevos problemas:** y falta de precedentes en los acontecimientos que queremos abordar. Los problemas actuales (ambientales, seguridad, etc.), no pueden resolverse con recetas del pasado sino que incorporan grandes novedades.

Para hacer frente a estos “nuevos problemas” aparecen tres “vías de escape” o “falsas soluciones”, que tienen en común la falta de asunción por parte de la sociedad de un proyecto común, definido de forma democrática y consciente:

- **Solución de los problemas a partir de la tecnología:** la creencia extendida de que los científicos y los ingenieros resolverán finalmente los problemas sociales. Una visión algo simplificadora de la realidad pues no tiene en cuenta que, la mayoría de los problemas sociales son complejos, persistentes en el tiempo y requieren de la toma de decisiones que van más allá del plano técnico.

- **Solución de los problemas a partir del libre transcurso de los acontecimientos:** por ejemplo si el estado deja libres parcelas de decisión e influencia, la libre empresa comenzará a resolver esos problemas de forma más eficiente y acertada. La teoría de la “mano invisible” de la economía aplicada a los problemas sociales. Algo que, más allá de las implicaciones ideológicas, implica una cierta renuncia a la administración racional y transparente de los recursos escasos.

- **Hermetismo:** que implica que la mejor forma de solucionar los problemas es ocultarlos y hacer como que no existen. Una estrategia que a medio y largo plazo acaba siendo contraproducente, pues sin la re-orientación de una sociedad implicada y activa los planificadores acaban por perder el norte.

Concedor de éstas críticas, John Friedmann, aporta una perspectiva muy interesante pues concibe la planificación como un vínculo entre conocimiento y acción en el ámbito público. Situando el centro del poder político en la sociedad civil: movilizándolo desde abajo las acciones compensatorias de los ciudadanos y recuperando las energías para una comunidad política que transformará tanto el estado como la economía corporativa desde dentro.

Es a partir de los elementos descritos en el apartado anterior, que surge una definición de la planificación, en contraposición a la planificación “euclidiana” heredada del siglo XIX, como aquella práctica profesional que busca específicamente conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público, donde los medios están eficazmente relacionados con los objetivos y los proyectos trazan el curso de la acción que han de seguir.

Para John Friedmann, a pesar de que la preocupación por el futuro seguirá jugando un papel muy importante en la planificación, el énfasis de la planificación debería ponerse en los procesos que operan en tiempo real, ya que los planificadores solo pueden ser eficaces en un presente efímero, aún sin decidir, dando al mismo tiempo prioridad al espacio local sobre el nacional o internacional.

La construcción de potentes herramientas (software de gestión, minería de datos) que despliegan capacidades analíticas, de predicción y modelización muy avanzadas, la incorporación de sensores e indicadores que permiten la construcción de escenarios futuros a partir de la proyección, dan buena cuenta de por dónde va el futuro de la planificación.

De este modo, afirma John Friedmann, los procesos de planificación aplicados al ámbito público, como aplicación de la razón técnica a áreas específicas de problemas implican algunas o todas de las siguientes actividades:

- Definir el problema de forma que pueda abordarse de modo flexible la acción o la intervención política. La definición del problema adecuadamente será decisiva para encontrar soluciones en un entorno complejo. Habitualmente los problemas suelen estar conformados

por situaciones diferenciadas que, interrelacionadas acaban aflorando como “epifenómenos sociales”.

- Establecer un modelo y analizar la situación con el propósito de intervenir con instrumentos de política concretos, innovaciones institucionales o métodos de movilización social.

- Diseñar una o más soluciones potenciales en forma de política, planes sustantivos de acción, innovaciones institucionales, y así sucesivamente. Estas soluciones se suelen expresar en los siguientes términos:

- Futuro: especificación de metas y objetivos, así como previsiones, juicios de probabilidad, secuencias de acción y así sucesivamente.

- Espacio: ubicación, organización espacial y diseño físico.

- Recursos requeridos: estimación de costes y otras peticiones de recursos escasos (divisas, mano de obra cualificada, etc.).

- Procedimientos de implantación.

- Procedimientos de opinión y evaluación.

A partir de estos presupuestos se hace necesaria una descripción de los instrumentos necesarios para que este tipo de planificación se haga operativa.

ESTRATEGIAS

Para K. J. Halten: (1987) la estrategia “Es el proceso a través del cual una organización formula objetivos, y está dirigido a la obtención de los mismos. Estrategia es el medio, la vía, es el cómo para la obtención de los objetivos de la organización. Es la destreza de entremezclar el análisis interno y la sabiduría utilizada por los dirigentes para crear valores a partir de los recursos y habilidades que ellos controlan.

La definición de Halten tiene una cierta componente bélica (las ciencias de la gestión importan el término del ámbito militar) y no es en vano ya que la propia palabra proviene del griego “stratos” (ejército o estructura organizada) y “agein” (conductor, guía, el que marca el rumbo), lo que trasladado a la literatura de gestión se asocia inevitablemente al liderazgo. Un gran estratega fue el General Helmut von Moltke, Jefe del Ejército Prusiano desde 1858 a 1888, quien consideraba la estrategia como el “sentido común aplicado”, la aplicación de una idea a circunstancias cambiantes.

PLANES

Son el soporte donde se ponen en relación los diferentes factores que conforman la planificación: diag-

nósticos, objetivos, estrategias, programas, recursos asignados, indicadores de seguimiento o evaluación, etc. El propio Henry Mintzberg se encargó de integrar la estrategia en el ámbito de la planificación con su famosa referencia las cinco “p”. Así describí el “Plan” como el curso de la acción, definido conscientemente, una guía para enfrentar una situación. En segundo lugar, “Ploy” (maniobra en castellano) como la acción dirigida a derrotar un oponente o competidor. En tercer lugar el “Patrón”: o comportamiento previsto en el curso de las acciones de una organización. La “Posición”, que identifica la localización de la organización en el entorno en que se mueve, por ejemplo el tipo de negocio o segmento de mercado y finalmente la “Perspectiva”, que relaciona a la organización con su entorno, que la lleva a adoptar determinados cursos de acción.

Hay diferentes tipos de planes en función de los objetivos que se persigan pero la conjunción del plan con la estrategia da lugar a una “hoja de ruta” en la que partiendo de una situación es posible alcanzar una nueva, previamente definida y en la que se habrán contemplado una serie de pasos intermedios con coherencia.

La dimensión dinámica de este planteamiento se concreta en la elaboración de planes complejos capaces de perfilar diferentes escenarios futuros a los que asocian estrategias participadas en las que además se incorpora la flexibilidad y adaptabilidad a situaciones cambiantes.

PROGRAMAS

El despliegue de un plan requiere de otro elemento fundamental: los programas que desagregan el plan de una manera coherente en un segundo nivel estableciendo objetivos específicos alineados con las líneas fundamentales establecidas en la estrategia.

Los programas definen el plan en diferentes proyectos en los que es posible concretar y formalizar diferentes diseños de modo que sea posible hacer un seguimiento continuado de la implementación de éstos, y así detectar las posibles dificultades de ejecución y tomar medidas correctoras sobre la marcha si se considera preciso.

Es conveniente hacer hincapié en que un Plan no es una mera agrupación de programas sino que la alineación de estos debe ser coherente con los objetivos generales y la interacción entre estos debe contribuir a la generación de sinergias y al avance del plan.

La Planificación en las organizaciones atraviesa por diferentes fases que podrían enumerarse como: cultural, de diagnóstico y operativa culminando con la evaluación. Cada una de estas fases tiene su pe-

culiar desarrollo en función de unos objetivos acordes con el despliegue de la metodología de planificación en las organizaciones, siendo aconsejable variar el énfasis

FASES	DESARROLLO	OBJETIVOS	ÉNFASIS
Cultural	Misión, visión y valores Cultura corporativa Política organizativa	Fijación del punto de partida organizativo	Toma de conciencia
Diagnóstico	Análisis interno y externo	Conocimiento del contexto en el que opera la organización	Generación de conocimiento
Operativa	Fijación de objetivos Desarrollo de estrategias Despliegue en programas	Elaboración de un plan de acción	Implica decisiones y elección de alternativas Medición, control y posible replanteamiento
Evaluación	Fijación de indicadores	Adaptación y redefinición de estrategias y programas	

De esta forma, la traslación de la cultura de planificación a la Gestión de Calidad, objeto de la presente publicación, viene de la mano del denominado “ciclo de mejora continua” que atribuido a Walter Shewhart, pero reformulado en numerosas ocasiones contempla cuatro fases fundamentales (Plan, Do, Check, Act). Cabe pues pensar que uno de los principios básicos de la cultura de calidad está en la capacidad de gestión de la diferencia entre lo planificado (objetivos) y lo ejecutado (resultados) con vistas a la permanente mejora.

Una última consideración práctica, la forma en que se ha concretado la Planificación en el ámbito público es mediante la plasmación de las políticas públicas en planes parciales. Ello posibilita su posterior evaluación conforme a criterios objetivos.

Cabe la posibilidad, siguiendo la iniciativa de algunos gobiernos iberoamericanos (como es el caso de Costa Rica), de recuperar los denominados Planes de legislatura. Su éxito dependerá de la capacidad de los gobiernos para implicar a todos los agentes y grupos de interés en un proceso deliberativo que otorgue legitimidad al plan y que comprometa a los actores en su cumplimiento. Además puede ser un buen instrumento para superar las visiones que impone el ciclo electoral de cuatro años.

No es posible establecer mecanismos para el desarrollo de los tres ejes principales de la sostenibilidad; social, económica y medioambiental, en un corto espacio de tiempo o con una perspectiva meramente co-

yuntural. Más bien deberían formar parte de un diseño estratégico de las Administraciones Públicas.

La Planificación en su vertiente Estratégica puede resultar una herramienta muy adecuada para acometerlos, sobre todo porque permite relacionar la organización con su entorno, definir objetivos para el largo plazo y dibujar escenarios futuros que faciliten la orientación de la brújula.

Un ejemplo muy interesante de todo esto se está dando en California donde se ha puesto en marcha un Comité de Ideas a Largo Plazo que pretende ofrecer una estrategia integral para reparar y renovar la forma de gobernar en este estado, con vistas a hacerlo extensivo al resto de Estados Unidos.

La prioridad fundamental de dicho Comité es incorporar a la gobernanza la perspectiva del largo plazo. El denominado “Consejo Estratégico de California” se ha centrado en la creación de puestos de trabajo de alta remuneración vinculados a los sectores de vanguardia del Estado, la calidad de la educación y la construcción de infraestructuras inteligentes basadas en energías limpias.

La Planificación es una herramienta de futuro en el ámbito público y también en el privado pues tiene la virtud de poner en relación las formas de conocimiento con la acción. La planificación otorga el poder de decisión sobre el futuro a las organizaciones pues este instrumento permite la construcción de nuevos escenarios en los más complicados entornos.