

---

**gestión pública**

**R**evalorización de la  
planificación del desarrollo

Luis Lira

Instituto Latinoamericano y del Caribe de  
Planificación Económica y Social (ILPES)



NACIONES UNIDAS



Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional

Santiago de Chile, agosto de 2006

Este documento fue preparado por Luis Lira, especialista en desarrollo regional del Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). El autor agradece los comentarios de Javier Medina y Eugenio Lahera a una versión preliminar de este trabajo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8827

ISSN electrónico 1680-8835

ISBN: 92-1-322940-2

LC/L.2568-P

LC/IP/L.274

N° de venta: S.06.II.G.97

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Antecedentes generales</b> .....	7
1.1 Los orígenes de la planificación .....	7
1.2 Orígenes de la planificación en América Latina.....	9
1.3 Inserción institucional de la planificación .....	10
1.4 Crisis y vigencia de la planificación en América Latina.....	10
<b>II. Las escuelas de planificación y el proceso decisorio público</b> .....	15
2.1 Preámbulo.....	15
2.2 La planificación tradicional .....	16
2.3 La planificación situacional.....	21
2.3.1 Antecedentes .....	21
2.3.2 El marco conceptual y metodológico .....	21
2.4 La planificación estratégica .....	30
2.4.1 Antecedentes .....	30
2.4.2 El marco conceptual y metodológico .....	31
2.5 La planificación prospectiva.....	39
2.5.1 Antecedentes .....	39
2.5.2 El marco conceptual y metodológico .....	42
<b>III. Algunos de los planteamientos de ILPES sobre planificación y proceso decisorio</b> .....	51
<b>IV. Política y políticas públicas</b> .....	61
<b>V. Algunas conclusiones</b> .....	65
<b>VI. Bibliografía</b> .....	67

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Subordinación de la teoría substantiva a la teoría procedimental de la planificación.....	16
Cuadro 2	Etapas de la planificación tradicional.....	17
Cuadro 3	Diferencias de la planificación normativa (o tradicional) con la planificación situacional.....	21
Cuadro 4	Diferencias de los problemas estructurados y cuasi estructurados.....	23
Cuadro 5	El triángulo de gobierno en la planificación tradicional y en la planificación estratégica situacional.....	24
Cuadro 6	El cálculo que precede y que preside la acción.....	26
Cuadro 7	Dispositivos y funciones de la planificación situacional.....	28
Cuadro 8	Los elementos fundamentales en la definición de la estratégica corporativa: Las 10 tareas.....	35
Cuadro 9	Metodología integrada por escenarios según propuesta de GODET.....	44
Cuadro 10	Matriz de relaciones del análisis estructural.....	46
Cuadro 11	Estabilidad estatal y estabilidad gubernativa.....	64

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Roles de la política, la planificación y la administración.....	11
Gráfico 2	Productos de la etapa del diagnóstico.....	18
Gráfico 3	Modelos determinísticos, estocásticos de incertidumbre cuantitativa y de incertidumbre dura.....	24
Gráfico 4	Metodología de planificación según complejidad y nivel jerárquico.....	29
Gráfico 5	El ciclo formal de la planificación estratégica.....	32
Gráfico 6	Curva de precios y costo de la oferta según la teoría de la utilidad de Walras.....	36
Gráfico 7	Planificación estratégica y control de calidad.....	38
Gráfico 8	Fases del proceso de planificación estratégica.....	39
Gráfico 9	Estado y situaciones de complejidad e indeterminación.....	41
Gráfico 10	Mayor espacio para la intersección socio-gubernamental.....	42
Gráfico 11	Preguntas del proceso de reflexión estratégica.....	43
Cuadro 12	El árbol de competencias y su dinámica.....	48
Gráfico 13	El triángulo griego.....	48
Gráfico 14	Ciclo de la previsión.....	49
Gráfico 15	El proceso decisorio público.....	57

---

## Resumen

---

Las políticas de desarrollo son una etapa crucial de la etapa de diseño del proceso de planificación de un gobierno, ya que al orientar su gestión le permiten alcanzar sus objetivos. Son parte también de la compleja relación que se establece entre la esfera de la política – en cuanto actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos – y la acción pública.

En la actualidad a las políticas de desarrollo se las denomina políticas públicas no estando suficientemente claras las diferencias entre ellas. Una posible explicación de esta falta de claridad es que la planificación en general y las políticas de desarrollo en particular, se enmarcan en procesos recientes y eclécticos de revalorización después de un largo período en que se planteaba que la planificación era un ejercicio estéril que sólo distraía recursos escasos y que la mejor política era aquella que no existía.

La revalorización de la planificación alcanza a todas las instituciones: gobiernos, empresas privadas, fuerzas armadas, universidades, organizaciones no gubernamentales y otras. Cada institución (pública, privada o no gubernamental) utiliza la planificación de acuerdo a sus fines, enfatizando algunas concepciones teóricas y metodológicas y utilizando algunos instrumentos y descartando otros, lo que se traduce en aplicaciones muy diversas.

No obstante ello, sea cual sea el usuario institucional, la revalorización de la planificación y de las políticas, enfatizan la concepción estratégica tanto del diseño como de la ejecución, el obligado carácter participativo de ambos subprocesos y la necesidad de asegurar la anticipación del futuro, la coordinación de las acciones y la evaluación de resultados.

¿En que se diferencia la nueva concepción ecléctica de la tradicional planificación del desarrollo? ¿Cuáles son las principales escuelas de planificación de las que se nutre esta nueva concepción ecléctica? ; ¿Por que en pocos países se elaboran planes nacionales de desarrollo y por que éstos son tan importantes en la escala subnacional?; ¿En que medida una política de desarrollo puede ser catalogada como una política pública moderna y acorde con los tiempos actuales?; ¿Cuáles son los límites que impone el régimen político y la política a las políticas públicas?. Estas son las preguntas que orientan estas notas, con un objetivo eminentemente didáctico, buscándose respuestas principalmente en el pensamiento y en la acción del ILPES y de CEPAL.

## **I. Antecedentes generales**

---

### **1.1 Los orígenes de la planificación**

La planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos. Por ello, cuando se la aplica a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla.

Sin lugar a dudas, el primer país que aplicó la planificación a la conducción de la sociedad fue Rusia. En los años de la revolución bolchevique (especialmente en el período comprendido entre 1917 y 1930) no existían experiencias de planificación, aplicadas al cambio social, debiéndose diseñarla e implementarla tanto a partir de la reflexión teórica como, principalmente, de las condicionantes sociales en las que se desarrolló este proceso de transformación radical de una sociedad semi-feudal a una sociedad socialista.

El debate teórico inicial en Rusia se concentró en discutir si este proceso de cambio social a implementar iba a estar dirigido y limitado por los precios de mercado o si por el contrario éste iba a ser determinado por los planificadores, no estando condicionado a las fuerzas del mercado y limitado sólo por restricciones físicas.

Los así llamados “geneticistas” abogaban por el primer enfoque en tanto que la corriente “teleológica” afirmaba que la economía soviética estaría mejor si era dirigida por expertos sociales y moldeada en función de metas nacionales establecidas por el estado.

Este debate técnico sobre planificación, estuvo subsumido en el debate más general entre Preobrazensky y Bujarin con respecto a la industrialización rápida de la economía soviética o a la modernización de la economía feudal y campesina del país. La prevalencia de las ideas de Preobrazensky, determinó que la corriente teleológica asumiera la conducción del proceso, dado que era imposible transformar una economía feudal y campesina en economía una industrial a través de las señales del mercado.<sup>1</sup> A este último respecto, Patrick Theuret plantea que “El socialismo de mercado aparece al principio con otro nombre, como la forma del periodo de transición entre el capitalismo y el socialismo en los años veinte, apoyado por Bujarin y Stalin. Fue formulado con más rigor en los años treinta y adoptado después, en la posguerra, por los socialdemócratas y por los estalinistas al final del estalinismo...La otra tesis se atribuye a “la izquierda de Trotsky y Preobrazensky” para quienes “el mercado y la planificación son incompatibles... A partir de 1923, con Bujarin y Stalin, el Plan y el mercado coexistieron en simbiosis... Stalin apoya las tesis de Bujarin sobre la necesidad de seguir estimulando al kulak – o campesino rico – en la agricultura, posponiendo el desarrollo de la industria pesada y su planificación, aunque ello suponga “la construcción del socialismo a paso de tortuga”. Stalin rompió con Bujarin en 1929 y declaró la guerra al mercado.”... Trotsky y Preobrazhenski plantean entonces la necesidad urgente de que los planes quinquenales se orienten a acelerar la industrialización.<sup>2</sup>

La revolución bolchevique de octubre de 1917 surgió en condiciones muy diferentes de las consideraciones de los teóricos del marxismo, para los cuales la dictadura del proletariado –la etapa previa al socialismo- no requeriría de una maquinaria burocrática. No obstante ello, las dificultades tanto internacionales como internas al propio país, determinaron que en 1921, se introdujera la Nueva Política Económica (NEP) intentando disciplinar la producción mediante la introducción de una organización centralizada que permitiera abastecer a las ciudades y continuar la lucha del Ejército Rojo. De esta forma, a finales de 1920, el número de funcionarios del Estado había pasado de poco más de 100.000 a 5.880.000 y el número seguía creciendo, dando origen a una burocracia centralizada que intentó controlar el proceso de cambio social hasta fines de los noventa, cuando la Perestroika y la Glasnot impulsadas por Mijail Gorbachov modifican el modelo burocrático gerontocrático dirigente del país.<sup>3</sup>

El debate teórico inicial entre geneticistas y teleologicistas se replicó entre los intelectuales occidentales. Alrededor de 1920 Ludwig von Mises escribió que el capitalismo era una alternativa técnica superior al socialismo, porque éste es un sistema inmanejable al no existir precios de mercado y derechos de propiedad. A su vez, el economista italiano Enrico Barone, había mediado con anterioridad en lo que se denominó el “Socialist Calculation Debate”,<sup>4</sup> demostrando que un aparato central de planificación con información completa y con técnicas computacionales podría asignar los factores de producción eficientemente al resolver un complejo y generalizado sistema ecuaciones basado alimentado con relaciones de equivalencia entre el consumo presente y futuro en vez de precios de mercado.

La forma en que la revolución rusa extrajo excedentes de la economía feudal y campesina y las consecuencias del proceso planificador para las libertades individuales produjeron un cambio hacia un debate no técnico sino valórico. Es en este contexto, que Friedrich von Hayes (discípulo de von Mises) convoca en 1947 a un grupo de intelectuales a los Alpes suizos y allí luego de varios días de deliberación fundan la Sociedad Mont Pelerin<sup>5</sup> que propicia el estudio y el fortalecimiento

---

<sup>1</sup> Estas ideas se presentan en Lira Luis. The situation of regional planners in present-day Chile. Thesis Master of Development Studies Institute of Social Studies The Hague, Netherlands 1984.

<sup>2</sup> Patrick Theuret Socialismo de mercado: Debate entre socialistas. EN: CORRESPONDENCIAS INTERNACIONALES [http://www.ospaaal.org/corint/numero\\_4/esp\\_4/socmerca.htm](http://www.ospaaal.org/corint/numero_4/esp_4/socmerca.htm).

<sup>3</sup> Mayores antecedentes sobre la Perestroika y la Glasnot se encuentran en: <http://www.artehistoria.com/frames.htm?http://www.artehistoria.com/historia/contextos/3281.htm>.

<sup>4</sup> Véase al respecto, <http://cepa.newschool.edu/het/profiles/barone.htm>.

<sup>5</sup> La declaración oficial de la Sociedad Mont Pelerin se encuentra EN: <http://www.montpelerin.org/aboutmps.html#foot2>.



de las sociedades libre y las virtudes y defectos del sistema de libre mercado. Es, también, en este mismo contexto que Karl Manhein, en 1945, abogaba por una defensa de la planificación afirmando que en su esencia y en sus métodos existe nada que obligue a sacrificar las libertades individuales o la idea de la auto determinación democrática. Estas ideas se desarrollan en sus tres principales trabajos: “Hombre y Sociedad en un período de Reconstrucción”, “Diagnóstico de Nuestro Tiempo” y en los ensayos publicados póstumamente como “Libertad, Poder y Planificación Democrática”.<sup>6</sup>

## 1.2 Orígenes de la planificación en América Latina

Planificación centralizada – que con el correr del tiempo se torna en un instrumento de coerción a la democracia – o planificación como el conocimiento que precede y que preside las acciones en contextos democráticos condiciona el contexto en el que se inscribe el surgimiento de la planificación en América Latina.

Si bien, varios países establecieron tempranamente oficinas de planificación nacional, su aceptación generalizada como instrumento para promover el desarrollo deriva de las resoluciones de la Carta de Punta del Este en 1961 y de su mecanismo principal la Alianza para el Progreso que, entre otras, condicionaba la ayuda internacional a la preparación e implementación de programas nacionales de desarrollo económico y social. Es así, como las resoluciones del Capítulo I (Requerimientos Básicos para el Desarrollo Económico y Social) del Título II (Desarrollo Económico y Social) de esta Conferencia señalan lo siguiente: “1) Que se pongan en práctica, de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social bien concebidos y comprensivos, dirigidos al logro del crecimiento auto sostenido; 2) Que estos programas nacionales de desarrollo económico y social se basen en el principio de la auto-ayuda tal como se estableció en el Acta de Bogotá y en la utilización al máximo de recursos internos, tomando en consideración las condiciones especiales de cada país; y 3) Que en la preparación y ejecución de estos planes de desarrollo económico y social, las mujeres sean consideradas en igualdad de condiciones que los hombres...” A su vez el Capítulo II (Programas Nacionales de Desarrollo) plantea que “1) Los países latinoamericanos participantes concuerdan en introducir o reforzar los sistemas para la preparación, para la ejecución, y para la revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social coherentes con los principios, con los objetivos, y con los requisitos contenidos en este documento. Los países latinoamericanos participantes deben formular, si es posible dentro de los próximos dieciocho meses, programas de desarrollo a largo plazo...”<sup>7</sup>

Como resultado de estas resoluciones, en casi todos los países de América Latina y del Caribe se diseñó una institucionalidad planificadora de nivel nacional. A este respecto, García D’Acuña menciona que “Entre 1961 y 1963, trece países de la región dieron vida legal a ministerios, oficinas o consejos de planificación, en respuesta a la Carta de Punta del Este”... y que cuando existía una institucionalidad previa “algunos de estos países reformularon sus esfuerzos a la luz de la Alianza para el Progreso...”<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Lloyd Spencer. Mannheim, Karl 1893-1947 EN: <http://www.tasc.ac.uk/depart/media/staff/ls/Modules/Theory/Mannheim.htm>.

<sup>7</sup> Esta Carta la suscribieron 20 repúblicas americanas, con excepción de Cuba. La versión en inglés de este documento se encuentra EN: The Charter of Punta del Este, Establishing an Alliance for Progress Within the Framework of Operation Pan America; August 17, 1961 <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/intdip/interam/intam16.htm>.

<sup>8</sup> García D’Acuña Eduardo. Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina EN Pensamiento Iberoamericano N° 2 Julio-diciembre 1982 pp: 15-45.

### 1.3 Inserción institucional de la planificación

La inserción de la planificación en la institucionalidad de los países, alcanza en casi todos ellos rango constitucional y se la concibe como el instrumento de que dispone el Estado para cumplir con su responsabilidad respecto del crecimiento y desarrollo. Así, Rufián – en un estudio sobre el régimen jurídico de la planificación realizado a fines de los ochenta – argumenta que “Las constituciones de los países latinoamericanos no sólo han hecho al Estado responsable del desarrollo y el crecimiento, sino que además han señalado cual es el instrumento con que éste cuenta para cumplir dicho encargo: la planificación”... y más adelante agrega “El período histórico durante el cual se institucionalizó la planificación en la región, que para efectos de este estudio comprende los años cincuenta y sesenta, determinó que ésta fuera concebida con dos rasgos fundamentales que han tenido una influencia decisiva en la actualidad: el primero, consistió en identificar la planificación con un alto grado de intervencionismo económico y no simplemente con una racionalización de las decisiones; el segundo, en vincularla con el desarrollo...”<sup>9</sup>

### 1.4 Crisis y vigencia de la planificación en América Latina

En general se puede afirmar que el accionar de las oficinas nacionales de planificación en el período comprendido entre las décadas de los sesenta y ochenta se centró más en la elaboración de planes de desarrollo que en aplicar el conocimiento contenido en éstos al proceso decisorio. Las razones para esto son variadas; entre ellas se pueden mencionar: a) la carencia de profesionales entrenados en las técnicas de planificación, b) la elaboración de estos planes requirió contar con información económica global y desagregada por sectores y regiones subnacionales, inexistente o incompleta, actividad que consumió mucho tiempo y recursos humanos calificados, c) al tener horizontes temporales quinquenales o sexenales, coincidentes con los períodos de gobierno, se prestó poca atención a la programación presupuestaria anual, un tema hasta hoy de enorme complejidad técnica, d) la concretización de estos planes en programas y proyectos bien preparados y evaluados coherentes con los objetivos y con las políticas del plan insume un tiempo y un conocimiento que no estuvo disponible. En un intento por hacer estos planes indicativos más imperativos, en muchos países se los transformó en leyes de la república lo que tampoco produjo los resultados esperados.

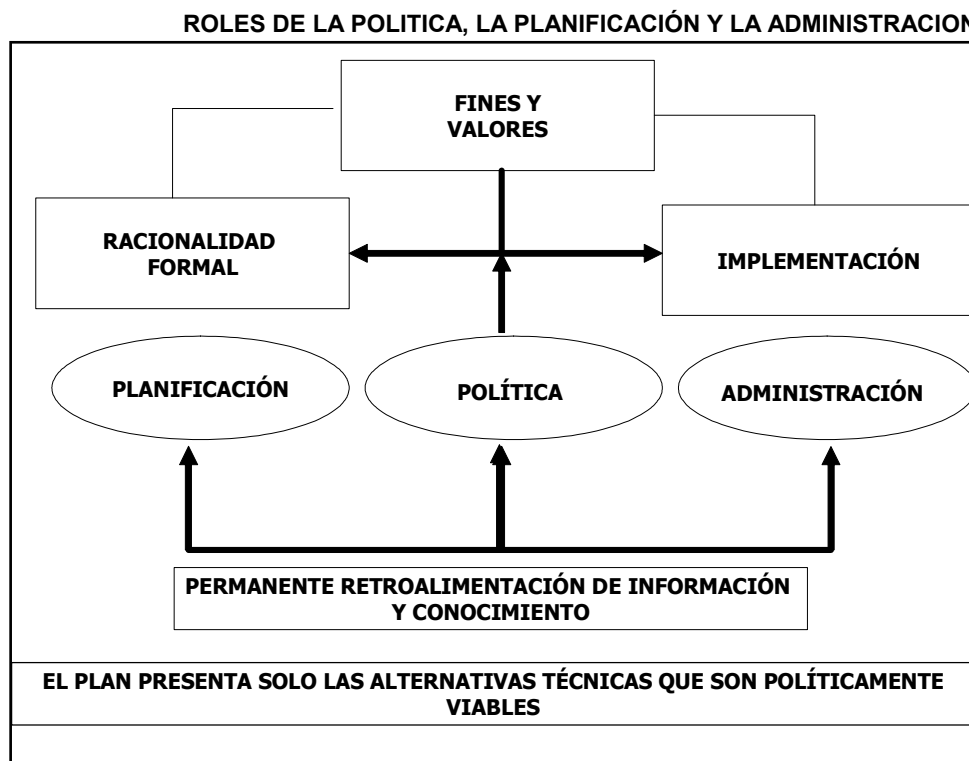
Como resultado de lo anterior, en la década de los ochenta prevaleció la idea de la denominada crisis de la planificación en América Latina y El Caribe. Entre las insuficiencias que dan origen a esta crisis se cuentan la prevalencia del plan-libro sobre el proceso de planificación, la excesiva complejidad de estos planes-libro en desmedro de un enfoque estratégico y las dificultades de la inserción de la planificación en el aparato tanto de la política como en el aparato de la administración pública<sup>10</sup>. A este último respecto, recuérdese que la versión más difundida de la separación de roles de la planificación, con la administración y la política es la que se presenta en el gráfico 1.

---

<sup>9</sup> Ruffián Dolores. El régimen jurídico de la planificación en América Latina. Cuadernos del ILPES 37LC/IP/G.64-P Santiago de Chile, junio de 1993.

<sup>10</sup> García D'Acuña Eduardo. Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina Ob. Cit.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia

En este mismo plano argumental, Velásquez,<sup>11</sup> siguiendo a Carlos de Mattos, menciona que la planificación, en esta época, estuvo orientada por tres elementos básicos que le dieron concreción: 1) El «voluntarismo utópico», que significó la formulación y construcción de planes con marcada inserción de la ideología del planificador y la identificación de ésta con planificación del desarrollo, orientada por la concepción estructuralista: el planificador era visto como agente de transformación y, como consecuencia de ello, tenía cierta autonomía para actuar. Esta concepción ocultaba la ideología e intereses de los sectores dominantes en la elaboración e implementación de las estrategias de un proyecto político o Plan Nacional y, por ende, en la orientación misma del proceso de planificación, 2) un «reduccionismo economicista», esto es, una visión de la planificación, que centraba su atención en el análisis y tratamiento de variables económicas a través de instrumentos de política económica. Sin embargo, se dejan fuera del análisis las particularidades del proceso político -relacionado con los conflictos de interés dentro y fuera de la estructura estatal- de los distintos actores socio-políticos, debido a las orientaciones y efectos de la toma de decisiones públicas y 3) por último, la planificación estuvo marcada por el «formalismo», el cual está referido a los procedimientos y organismos adoptados para instituir y llevar a cabo el proceso de planificación. Tal concepción dio como resultado la planificación por etapas, originada en organismos centrales de planificación, que en el tiempo se aislaron de otras instancias y oficinas públicas, a tal extremo que llegaron a constituir «islas» en la compleja estructura decisional.

No obstante el reduccionismo económico de la planificación en este período, hubo propuestas para analizar la viabilidad política de los planes. Al respecto, Calcagno, Sainz y de Barbieri ya en 1968 postulan que la realidad política y social de los países, al quedar fuera de los análisis de política económica corre el riesgo de ser inviable. En sus palabras “De ahí el fracaso de tantas

<sup>11</sup> Velásquez José Ángel. Estado, industrialización y planificación en Latinoamérica. Estudios de Impactos Sociopolíticos y Teorías del Desarrollo UDO/Esc. de Ciencias Sociales/Dpto. de Sociología en: <http://www.monografias.com/trabajos/planificacion/planificacion.shtml>.

generalizaciones teóricas, que ignoran que la economía es esencialmente, un arte ministerial de la <política>. Esto no significa que siempre se omita el diagnóstico político sino que, por lo general, tal diagnóstico se formula a grandes rasgos e implícitamente... la mayor parte del análisis queda en lo meramente cualitativo y a menudo las opiniones o juicios preconcebidos prevalecen sobre los hechos, que no se sistematizan adecuadamente.” En este contexto, en su formulación de un modelo político dinámico postulan que “se partirá del esquema que concibe, en toda la historia, al consenso y a la fuerza como los medios de gobernar. Así en una primera aproximación podría afirmarse que el sistema político considerado consiste en una constelación de fuerzas políticas que propugnan la realización o el rechazo de determinados actos políticos mediante su participación en el poder, sea por la influencia general que ejercen sobre el sistema político (consenso) o por su control directo del aparato institucional o de los mecanismos políticos de hecho(fuerza)”.<sup>12</sup>

Con el fin de ayudar a resolver la separación entre planificación y administración se crea en 1972 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), “bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela. Su creación fue recomendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2802 - XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social”.<sup>13</sup>

Estas propuestas e iniciativas no lograron revertir la situación planteada y en algunos países a fines de la década de los ochenta, se eliminó o se reestructuró el aparato nacional de planificación, por las razones antes mencionadas, por la reasignación de las funciones económicas a los ministerios de hacienda, de economía y a los bancos centrales y, principalmente, por la prevalencia en varios países de modelos neo-liberales.

La crisis de la planificación en América Latina, no tiene punto de comparación con la crisis de ésta en las economías centralmente planificadas de la Europa Oriental, en cuyo caso la discusión se dio en un ambiente de excesiva polarización ideológica y simplificación en torno a la dicotomía estado versus mercado o democracia versus totalitarismo.

En este contexto, resulta esclarecedor del debate revisar las razones de la crisis en las economías centralmente planificadas y cual sería su rol en las economías modernas. Un trabajo sobre este tema concluye que: a) “... el mercado, se nos presenta hoy día como un mecanismo característico y básico de toda vida económica moderna y no simplemente como una institución capitalista. Las condiciones actuales y futuras del desarrollo productivo, del avance científico y tecnológico, la revolución en las comunicaciones y en los patrones de consumo, etc., subrayan la necesidad absoluta de un mecanismo descentralizado de coordinación de las decisiones y acciones individuales e institucionales del proceso de asignación de recursos escasos que ha mostrado ventajas insuperables en la capacidad de generar riqueza. En la misma medida que es posible afirmar lo anterior, se pone de manifiesto la obsolescencia de la idea de la planificación del proceso económico global desde el Estado. La práctica de la planificación, además de exhibir rendimientos extremadamente magros en el ámbito económico ha sido un eficaz mecanismo de dominación autoritaria sobre la sociedad en manos de los detentores del poder del Estado en los <socialismos reales>. Todo lo anterior no desmerece, sin embargo, el hecho innegable de las imperfecciones del mercado, especialmente en cuanto a los aspectos distributivos, del medio ambiente y en otros en donde el mercado no logra dimensionar adecuadamente los costos y beneficios sociales” b) .... la práctica de los socialismos reales deja en evidencia que la propiedad estatal de los medios de producción no es necesariamente una forma superior, ni mucho menos eficiente, de control y gestión del proceso económico.”... y c) es necesario concluir que cada vez mas las diferencias entre

---

<sup>12</sup> Calcagno Eric, Pedro Sáinz y Juan de Barbieri. El diagnóstico político en la planificación EN: El trimestre económico Vol. XXXV(3) México, julio-septiembre de 1969 pp: 389-422.

<sup>13</sup> Véase al respecto <http://www.clad.org.ve/elclad.html>.

los sistemas sociales de los diferentes países no serán reducibles principalmente a la oposición propiedad privada-propiedad social y a mercado-planificación. En estas condiciones, las diferencias serán perceptibles en la gradación de esos elementos en las estructuras sociales, es decir en la <mixite>, y crecientemente en la relevancia de ciertas temáticas tales como la promoción de la justicia social, preservación del medio ambiente, promoción de la participación, descentralización y poder local...”<sup>14</sup>

Si bien la crisis de la planificación fue un hecho real e indelible, tanto en América Latina como en los países de economías centralizadas, no es menos cierto que su abolición y reemplazo total por el mercado es una decisión errónea.

La crítica generalizada acerca de la excesiva centralización de la planificación, su excesiva burocratización y su carácter elitista y no participativo obedece a una razón muy simple. En los cincuenta y sesenta el objetivo más generalizado del sector público fue la construcción nacional (nation-building) a través de la modernización económica, social política, lo cual no podía lograrse en esa época a través del mercado o a través de la sociedad civil, como bien lo plantea Bishwapriya Sanyal.<sup>15</sup>

En opinión de quien escribe estas notas, no es un hecho casual el que en 1974 compartieran el Premio Nóbel de Economía Friedrich von Hayek (quien sostenía que la planificación era el camino a la servidumbre) con Gunnar Myrdal quien a su vez, sostenía que la controversia sobre planificación o mercado era antigua y confusa. En este contexto, García comenta que hay “... el reconocimiento tácito de que las experiencias pasadas fueron, en la mayoría de los casos, experimentos no exitosos. Por otra, la conciencia de que el abandono por parte del Estado de la responsabilidad de la conducción, regulación u orientación del proceso económico, podría llevar al sistema económico a desequilibrios y tensiones de tal magnitud que podrían trastocar el sistema social y político en sus raíces más profundas. En la práctica, no ha ninguna autoridad gubernamental en América Latina que acepte sin reservas, y en forma responsable, el dictum neoclásico de que el “óptimo social” se logra con la ausencia total de intervención del Estado en la economía”.<sup>16</sup>

¿Cuál es el modo más democrático de hacer planificación, parece ser entonces el quid del asunto? Según Metcalf,<sup>17</sup> esto se puede visualizar en el proceso decisorio público que combina mercado, expertos y política.

El mercado es extremadamente eficiente en la asignación de recursos decididos a través de un amplio conglomerado de actores individuales que persiguen metas individuales. Estos actores no necesitan coordinarse con otros, ni llegar a acuerdo ya sea desde el punto de vista de la demanda o desde la oferta. No obstante ello, el mercado presenta serias limitaciones en la asignación intertemporal de recursos escasos y en la endogenización de externalidades negativas, pero su principal limitación es la reproducción de la inequidad. A su vez, los expertos (o planificadores), supuestamente, toman decisiones basados en la eficiencia técnica y salvaguardando el interés público por sobre intereses particulares más reducidos. Pero, según Metcalf, el paternalismo de este modelo tecnocrático ha quedado en evidencia ya que lo que se presenta como un simple trabajo técnico en función del interés público está repleto de juicios de valor y muchas veces deja fuera los detalles relevantes de la implementación de los planes, razón por la que la gestión es defectuosa.

Por último, el proceso decisorio público puede ser comandado, a través de la política. Probablemente, argumenta el autor recién citado, cuando se menciona que las decisiones

<sup>14</sup> Aguilera Máximo. La crisis de las economías centralmente planificadas. Contribuciones FLACSO-Programa Chile Número 68 Santiago, octubre de 1990.

<sup>15</sup> Véase al respecto el trabajo de Bishwapriya Sanyal. Plannig as anticipation of resistance en: <http://www.seweb.uci.edu/ppd/ufiles/Sanyal%20Resistance.pdf>.

<sup>16</sup> Gracia D'Acuña Eduardo. Pasado y futuro de la planificación en América Latina op. cit.

<sup>17</sup> Metcalf Gabriel. Democracy and Planning [http://www.spur.org/documents/030701\\_article\\_01.shtml](http://www.spur.org/documents/030701_article_01.shtml).

planificadas se harán democráticamente, se quiere indicar que éstas no se harán a través del mercado ni a través de expertos, sino a través del proceso político, que en síntesis puede ser del tipo democracia representativa, democracia participativa o democracia directa. La primera es aquella en la que hay un proceso formal de elección de representantes en el ámbito nacional o subnacional que representan los intereses de los electores en el proceso decisorio de la jurisdicción correspondiente. La democracia participativa es un tipo de democracia en que la población afectada por una decisión se involucra directamente en los debates, siendo muy eficiente sólo a pequeña escala y corriendo los riesgos de las minorías actuantes. La democracia directa es un caso muy particular a través de referéndum o plebiscito ya que las decisiones muy importantes deben ser consultadas y votadas directamente por la comunidad.

Todos estos procesos decisorios democráticos tienen fortalezas y debilidades y por ello deben adaptarse al tema objeto de la decisión, al contexto político, económico y social y a la escala territorial afectada por el proceso decisorio.

## **II. Las escuelas de planificación y el proceso decisorio público**

---

### **2.1. Preámbulo**

Si la planificación se define como el conocimiento técnico que precede y que preside las acciones en contextos democráticos, este conocimiento puede estar referido a un sector de actividad económica (agrícola, industrial, transporte etc.), a un territorio (localidad, región, ciudad, cuenca hidrográfica etc.), a un grupo social (juventud, tercera edad, mujeres jefas de hogar etc.) a un ámbito de acción (educación, salud, innovación, desarrollo rural, desarrollo económico local, desarrollo sostenible, desarrollo humano etc.) o simplemente al desarrollo y desde este punto de vista las posibilidades de planificar son tan diversas y amplias como el fenómeno y el cuerpo asociado de conocimientos técnicos al que se aplica la planificación.

Con el objeto de simplificar el análisis que sigue, es conveniente aceptar la proposición de Faludi respecto del cuerpo de conocimientos que conforman la teoría de la planificación, en el sentido de distinguir las teorías sustantivas de las teorías procedimentales.<sup>18</sup>

---

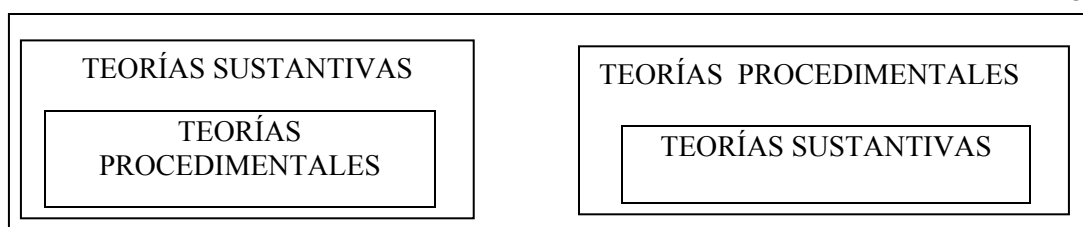
<sup>18</sup> Faludi Andreas. Planning Theory. Urban and Regional Planning Series. Volume 7 Pergamon Press 1973.

Las teorías “subject-matter” o teorías substantivas se refieren al fenómeno al que se aplica el proceso de planificación (desarrollo económico, ordenamiento territorial, salud, educación, desarrollo sostenible, desarrollo económico local, desarrollo humano etc.).

Del mismo modo, las teorías “process-oriented matter” o teorías procedimentales son aquellas en donde el interés se centra en los procesos, métodos, etapas, técnicas y cursos de acción utilizados, independientemente del ámbito, territorio, fenómeno, problema o cuerpo de conocimientos al que aplica la planificación.

En lo que sigue, se acepta la proposición de Faludi en el sentido de que los planificadores deben ver la teoría procedimental envolviendo a la teoría substantiva más bien que a la inversa, tal como se lo grafica en la parte derecha del cuadro siguiente:

**Cuadro 1**  
**SUBORDINACIÓN DE LA TEORIA SUBSTANTIVA A LA TEORÍA PROCEDIMENTAL DE LA PLANIFICACIÓN**



**Fuente:** Faludi, Andreas. Planning Theory. Urban and Regional Planning Series. Volume 7 Pergamon Press 1973.

Entre ambas teorías hay estrechas relaciones y ambas son necesarias para una planificación efectiva. Lo que acá se busca realzar es el hecho de que para hacer planificación del desarrollo económico o planificación de la salud se requieren conocimientos substantivos sobre desarrollo y economía o salud respectivamente en tanto que para concentrarse en los procedimientos métodos, técnicas y etapas se requiere un conocimiento sobre el proceso decisorio, siendo ambos necesarios para ofrecer recomendaciones que pongan los conocimientos substantivos en la práctica.

Hace 50 años la planificación enfatizaba la racionalidad en la acción. Hoy día - sin descartar la racionalidad en la acción - la planificación se aproxima mas a un proceso comunicacional en la que se involucra a todos los actores con el fin de conseguir consensos sobre los objetivos a seguir.

Si se acepta la proposición de Faludi de concentrarse en las teorías procedimentales y si se acepta el aserto de que hoy la planificación es el conocimiento que precede y que presida la acción en contextos democráticos, lo que la obliga a ser cada día mas considerada como un proceso comunicacional, es posible hacer una revisión de cuatro escuelas o enfoques de planificación: 1) la planificación tradicional, 2) la planificación situacional, 3) la planificación corporativa o estratégica y 4) la planificación prospectiva.

## 2.2. La planificación tradicional

Entre las diversas acepciones que se encuentran en la planificación tradicional se cuentan una insatisfacción con el presente; la aplicación del conocimiento al proceso de toma de decisiones; una metodología para formalizar la intervención publica con el fin de asegurar la coherencia, eficacia y eficiencia de las medidas que pretenden corregir el curso de los eventos de no mediar tal intervención; una actividad técnico política que permite verificar el grado en que se están alcanzado los objetivos inicialmente propuestos así como los obstáculos a su consecución y la maximización de la racionalidad formal y de la racionalidad substantiva del proceso de toma de decisiones.

En la planificación tradicional – en su esencia – hay una distinción entre el sujeto de la planificación (el planificador o la oficina o ministerio) y el objeto de la intervención. Ello deriva de



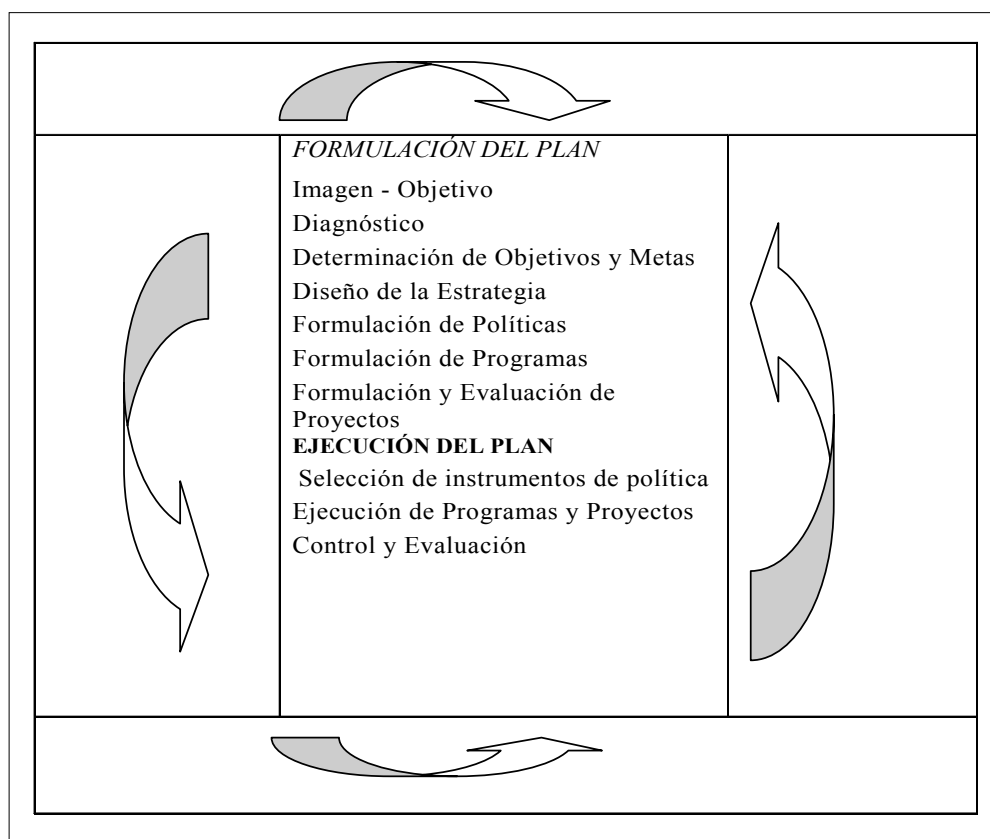
la aplicación del método científico positivista al conocimiento que precede y que preside las acciones. Para tal intervención, los planificadores u oficinas encargadas del proceso tienen que diagnosticar la situación actual y proponer una situación a futuro que escape de la situación tendencial. Su resultado principal es el plan o blue-print.

Con fines analíticos es posible, entonces, descomponer el proceso de planificación según esta escuela en dos grandes componentes: 1) la formulación del Plan y 2) la ejecución del Plan. Cada uno de los componentes y sus correspondientes etapas deben ser considerados como subprocesos integrantes de un proceso sistémico de exploración imperfecta del futuro por parte de los agentes económicos y las organizaciones económicas, sociales y políticas interesadas en que los cambios no ocurran sólo por circunstancias fortuitas o fuera de su ámbito de control. Como procesos y subprocesos cada etapa requiere insumos y genera productos que se retroalimentan permanentemente y que tradicionalmente se los representa como se observa en el Cuadro 2

Cuadro 2

**ETAPAS DE LA PLANIFICACIÓN TRADICIONAL**

Fuente: Lira Luis. La confección de estrategias de desarrollo regional



El proceso de planificación tiene, según este esquema, su origen y punto de partida en el proyecto político o en los acuerdos sociales mínimos a partir de lo cual debe especificarse la imagen-objetivo que es un modelo, y como tal una simplificación voluntarista, de diversa precisión y coherencia de la realidad según sea el caso, a construir en un determinado horizonte temporal.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Estos planteamientos son desarrollados por Lira Luis. La confección de estrategias de desarrollo regional pp: 41-68 EN: Manual de Desarrollo Regional Federico Arenas Editor. Instituto para el Nuevo Chile (INC)/Proyecto de Educación para la Democracia (PRED)/ Centro de Estudios Sociales y Territoriales (REGION) e Instituto de Estudios Urbanos (IEU) Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago de Chile, enero de 1990. ISBN 7.078-01-6 Impreso por Maturana y Cia.

La imagen-objetivo como punto de partida del proceso de planificación es una de cuestiones más controvertibles en este enfoque ya que tradicionalmente se la sitúa luego del diagnóstico. En este sentido, el diagnóstico permite describir la situación actual, interpretar esta situación y orientar la imagen-objetivo deseable de alcanzar al realizar la prognosis o la evolución tendencial de la situación actual. No obstante lo difundido de esta aproximación, existe una corriente que postula que el diagnóstico es subjetivo ya que es una palanca de despegue hacia realidades distintas (más que tren de aterrizaje de la teoría en la realidad) y que por lo tanto se acepta que la descripción se realiza en un determinado marco o visión del mundo, siguiendo muy de cerca las recomendaciones de la investigación-acción. Más recientemente, la biología del conocimiento plantea algo similar al señalar que “darse cuenta de que al fenómeno del conocer no se lo puede tomar como si hubieran “hechos” u objetos allá afuera, que uno capta y se los mete en la cabeza. La experiencia de cualquier cosa allá afuera es validada de una manera particular por la estructura humana que hace posible “la cosa” que surge en la descripción”.<sup>20</sup>

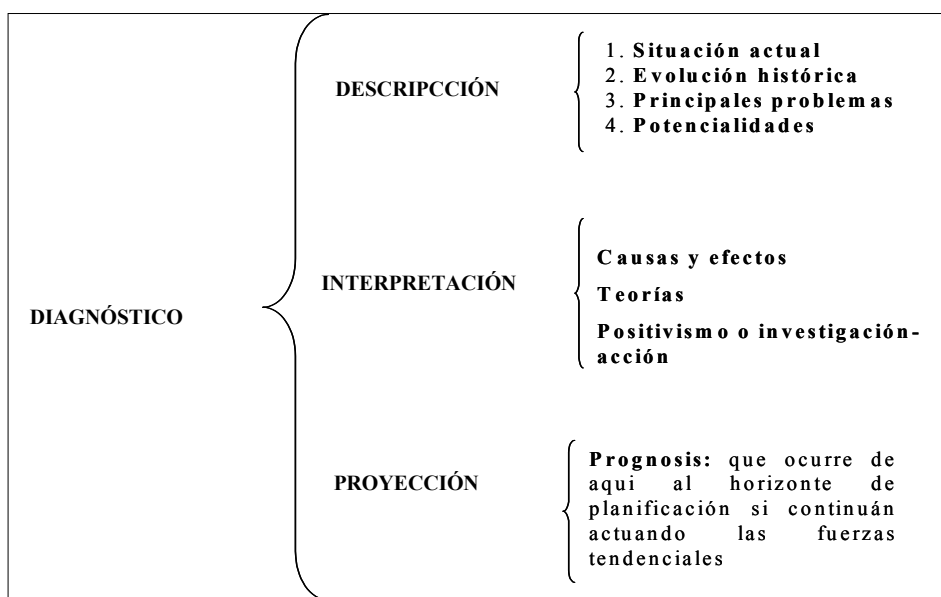
La imagen-objetivo al derivarse del proyecto político o de los acuerdos sociales surge y se fundamenta en la ideología de los grupos involucrados en esos acuerdos y, por lo tanto, los planificadores deberán apoyarse en un marco teórico compatible con la ideología de aquellos. El resultado de esta etapa debe ser un modelo referencial deseable de alcanzar que exprese las propuestas del proyecto político o de los acuerdos sociales en términos de los conceptos, dimensiones, variable e indicadores propios de la planificación según el tipo de situación a abordar.

A partir del resultado anterior la etapa de diagnóstico persigue como resultado práctico identificar la brecha que separa la situación actual de la situación referencial contenida en la imagen objetivo, los principales obstáculos que se oponen a su consecución y las potencialidades que permitirían acortarla dimensionando de esta forma el esfuerzo de intervención requerido. De tal forma, el diagnóstico se constituye en un instrumento para probar la viabilidad de la imagen objetivo pudiendo conducir a su ajuste o reformulación.

Hecha esta importante salvedad, los productos del diagnóstico son los siguientes:

Gráfico 2

**PRODUCTOS DE LA ETAPA DEL DIAGNÓSTICO**



Fuente: Lira Luis. La confección de estrategias de desarrollo regional.

<sup>20</sup> Maturana Humberto y Francisco Varela. El árbol del conocimiento Editorial Universitaria. Colección Fuera de Serie ISBN 956-11-0610-7. Decimosexta Edición septiembre de 2002 Santiago, Chile.

A partir del contenido de la imagen objetivo, cuya viabilidad ya ha sido probada a través de las acciones involucradas en el proceso de diagnóstico, se pueden definir los objetivos a alcanzar en el horizonte de planificación que se postule. En la medida en que estos objetivos se expresen cuantitativamente y se asocie su logro a una determinada trayectoria temporal se hablará de una meta.

Cumplida la definición de objetivos y metas – cuando esto último corresponda – la etapa que sigue es la formulación de la estrategia.

La estrategia más que algo es una forma de hacer algo y por lo tanto no se refiere a qué hacer sino a cómo hacerlo. De esta forma es un procedimiento que implica un análisis de carácter comprensivo y permanente con el propósito de identificar y establecer las acciones fundamentales (o estratégicas) que deberán ser introducidas durante el proceso de planificación según una secuencia temporal determinada en el marco de viabilidad política y factibilidad técnica para que de esta manera se configure una trayectoria que conduzca al cumplimiento de los objetivos y metas establecidas. Puesto que la estrategia debe formularse considerando la viabilidad técnica y política de las principales acciones que se requieren para alcanzar los objetivos, en su elaboración deben plantearse escenarios tendenciales y normativos para el análisis de la trayectoria de las principales variables consideradas.

Las líneas de acción estratégicas establecen el marco básico para la definición de las medidas fundamentales de políticas y para la elaboración de los programas y proyectos de inversión de carácter estratégico. Las políticas son los principios por medio de los cuales un gobierno usa su autoridad para orientar el comportamiento de los agentes privados y para ordenar a los organismos y funcionarios públicos, los cuales deben realizar con los recursos del Estado las acciones planteadas en los objetivos, las metas y en la estrategia. Condición indispensable en esta etapa es que se formulen tantas políticas como objetivos planteados.

En el esquema que aquí se plantea corresponde a continuación formular los programas. Tradicionalmente se ha denominado programa a un conjunto de proyectos que apuntan a un mismo objetivo. No obstante lo anterior, se entiende por programas el conjunto de acciones que tienen como propósito la canalización de recursos hacia la obtención de servicios que por ser de naturaleza intangible se diferenciarán de los proyectos de inversión.

Finalmente el plan adquiere su máxima concreción en el proceso de formulación y evaluación de proyectos. Un proyecto es un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un determinado presupuesto y de un periodo dado. La formulación y evaluación de proyectos es también un proceso que comenzando por la identificación de la idea, siguiendo por el estudio previo de factibilidad pretende reducir el riesgo y la incertidumbre del sacrificio de invertir en pos de determinados objetivos. Consideraciones similares rigen para la evaluación de programas que requerirán indicadores de decisión complementarios a los de los proyectos.

El subproceso de ejecución del plan comienza, a su vez, por la selección e implementación de los instrumentos de política. Estos son instrumentos específicos que apoyan la ejecución de las decisiones de política de tal manera que al permitir, prohibir, estimular o desalentar el comportamiento de los agentes económicos favorece la acción coordinada en áreas o sectores.

La ejecución de programas y proyectos corresponde como su nombre lo indica al proceso de implementar las acciones operativas del proceso de inversión para la obtención de determinados bienes y servicios. Su ejecución requiere la puesta en práctica de los recursos naturales, humanos y financieros involucrados en la obtención del bien o servicio en consideración.

Finalmente, en este esquema analítico, el plan debe ser objeto de control y evaluación para analizar la medida en que se están cumpliendo los objetivos propuestos y eventualmente modificar los instrumentos de política, los programas y proyectos de inversión que se están implementando.

Los instrumentos de control y evaluación dependerán del tipo de acciones implementadas, de la participación asociada a los procesos de planificación y de los horizontes temporales involucrados. De acuerdo a la tradición estos horizontes temporales se denominan de largo, mediano y corto plazo si los periodos cubiertos son de 7 a 20 años, de 3 a 5 y de 1 o 2 años respectivamente. A su vez, los instrumentos de evaluación para estos mismos horizontes serán respectivamente los datos proporcionados por el sistema de cuentas nacionales, indicadores ad-hoc y las partidas de presupuesto y el control físico de avance.

La metodología de la planificación tradicional esta siendo ampliamente utilizada en la elaboración de planes de desarrollo local y regional, planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo económico local, planes ambientales y otros. En la elaboración de estos planes, la secuencia de etapas es la siguiente.<sup>21</sup>

El diagnóstico donde confluyen datos entregados por los registros estadísticos y datos cualitativos recabados en consultas realizadas a la comunidad y en talleres en los que se discute, además, la priorización de los temas a considerar dentro del plan. La consulta ciudadana se refiere a la opinión de la población del territorio sobre el futuro de la localidad, comuna o región. En los talleres con la información anterior de base, se busca afinar el diagnóstico y priorizar los temas a considerar. En síntesis se busca adecuar la oferta pública a la demanda de la ciudadanía en un tema o en un ámbito territorial.

La expresión de la voluntad política de la autoridad y sus equipos técnicos y de los agentes del desarrollo, los cuales analizan y discuten lo que encuentran deseable para el desarrollo y lo que efectivamente se puede realizar, en términos de lineamientos estratégicos...Para ello se realizan talleres de trabajo con los principales actores y agentes del desarrollo.

La negociación, o la “agenda posible”, entre lo deseable y lo realizable tanto técnica como políticamente en talleres especialmente diseñados al efecto.

La construcción de la propuesta, lo que implica el diseño del plan en el entendido que se han logrado consensuar los diferentes intereses de los diferentes agentes para el desarrollo, esto es, las necesidades explicitadas por la comunidad, las voluntades políticas de las autoridades y lo efectivamente realizable en función de los presupuestos y los recursos humanos disponibles.

Finalmente, la validación, sanción y aprobación del plan, donde se expone el resultado del ejercicio para que todos los que participaron se sientan interpretados responsables de lo acordado ya que será en este n ese marco, donde se realizarán las peticiones y las críticas o ajustes futuros.

En muchos de los actuales planes se ha generalizado el concepto de línea base como reemplazo del diagnóstico. La línea de base se le define como: “Los estudios de línea de base no constituyen una actividad académica que abarca todos los aspectos posibles. El lapso durante el cual se deben adquirir o generar y analizar los datos, normalmente es demasiado breve como para realizar una investigación rigurosa; además, el alcance de los estudios es demasiado amplio. Se basan en ciencia documentada y, cuando corresponde, recurren a estudios académicos, informes de empresas, documentos del gobierno y cualquier otra fuente disponible de información al respecto.<sup>22</sup> Son así, un instrumento de gestión y evaluación de la situación de inicio de un determinado proyecto, plan o programa.

Es también una buena práctica generalizada en la gestión de estos planes, la conformación de mesas de trabajo público-privadas o mesas de trabajo ciudadanas las que son lugares de encuentro de la comunidad organizada, distintas de los tradicionales lugares de encuentro, como es el caso de

---

<sup>21</sup> Estas etapas fueron el marco general de elaboración de los Planes de Desarrollo Comunal del Programa MÁS REGION, Programa Integrado de Gobernabilidad y Descentralización – Región de Coquimbo. Gobierno de Chile: Ministerio de Planificación y Gobierno Regional de la Región de Coquimbo-Unión Europea. Los antecedentes de este programa se encuentran en: <http://www.masregion.cl>.

<sup>22</sup> Esta argumentación se encuentra EN: <http://www.monografias.com/trabajos14/linea-base/linea-base.shtml>.

las uniones gremiales, grupos juveniles, entre otros, las cuales generalmente se encuentran cooptados por clientelismos.

## 2.3. La planificación situacional

### 2.3.1 Antecedentes

La planificación situacional es el nombre dado (por el ex funcionario de ILPES) Carlos Matus a una temprana reformulación de la planificación que en su versión tradicional allá desde los 60's y hasta a inicios de los 80s era catalogada como normativa, restringida a los actores gubernamentales, formalista y muy centrada en la etapa de diseño y poco en la etapa de ejecución. Las ideas principales de su crítica a la tradicional planificación del desarrollo se encuentran en su libro *Estrategia y Plan*<sup>23</sup> publicado en 1972 en el que analiza con amplitud los problemas que suscita tanto la introducción como el funcionamiento de la planificación en América Latina.

### 2.3.2 El marco conceptual y metodológico

Para Matus, las diferencias fundamentales entre la planificación tradicional –denominada por este autor, como planificación normativa – y la planificación situacional derivan tanto de la multiplicidad de actores del proceso como del entorno turbulento en el que se toman las decisiones, las que se presentan en el Cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**DIFERENCIAS DE LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA (O TRADICIONAL) CON LA PLANIFICACION SITUACIONAL**

	NORMATIVA	SITUACIONAL
Postulado 1	Sujeto escindido del objeto	Sujeto dentro del objeto que contiene sujetos
Postulado 2	Explicación como diagnóstico	Explicación situacional
Postulado 3	Sistema que sigue leyes	Sistema que sigue leyes y que crea leyes
Postulado 4	Cálculo económico del deber ser	Cálculo en situaciones de conflicto
Postulado 5	Certidumbre	Incertidumbre
Postulado 6	Problemas bien estructurados	Problemas cuasi-estructurados
Postulado 7	Final cerrado	Final abierto

El movimiento es la ley de la existencia social

Yo planifico, tú planificas, él planifica, etc nosotros, vosotros y ellos planifican

**Fuente:** Elaborado por el autor sobre la base de Matus, Carlos. *Política y Plan* Publicaciones de IVEPLAN, segunda Edición Caracas, Venezuela 1982.

En este contexto, según Matus, en la planificación normativa el postulado 1 deriva de la creencia en la objetividad del conocimiento y en el positivismo como su metodología de análisis científico en contraposición con la subjetividad del conocimiento y en la necesidad de recurrir a

<sup>23</sup> Matus, Carlos. *Estrategia y Plan*. Textos del ILPES Editorial Universitaria Siglo XXI Editores Santiago de Chile 1972.

metodologías de investigación participativa en la planificación situacional. La planificación normativa, supone como antes se mencionara, un “sujeto ” que planifica un “objeto”. El sujeto es el Estado y el objeto es la realidad económica-social. El sujeto y el objeto planificado son independientes y el primero puede controlar al segundo. A su vez, el postulado 2 señala, que en tanto, que la planificación normativa realiza diagnósticos – que son únicos, con un solo concepto del tiempo y una verdad única y absoluta – la planificación situacional explica situacionalmente.<sup>24</sup> Comprender la realidad encontrándose en ella es la forma de conocer del hombre de acción. Es justamente este cálculo situacional el que permite al hombre de acción comprender la realidad. Permite también considerar que el conocimiento que precede a la acción es diferente del momento en que la preside ya que un mismo actor actúa distinto en diferentes situaciones.

Con relación al postulado 3, a diferencia de la planificación normativa – que busca con el diagnóstico describir y explicar sobre la base de leyes del comportamiento social, la planificación situacional reconoce que los sistemas sociales no sólo siguen leyes sino que en su dinámica crean sus propias leyes. No se trata, por lo tanto, como afirma Matus de armar el puzzle, ni tampoco de reaccionar adecuadamente a la movida del oponente en el juego de ajedrez sino de un ejercicio más complejo en el que el número de piezas y sus relaciones son altamente cambiantes. El postulado 4, a su vez, señala que si el actor que planifica, no comparte la realidad con otros actores de equivalentes capacidades, entonces su criterio de eficacia sólo puede ser económico y su cálculo restringirse a un cálculo económico. Por ello, agrega, que la planificación normativa es reduccionista al reconocer que el principal recurso escaso son los medios económicos, en tanto que la planificación situacional reconoce que el poder no es un recurso escaso y que, por lo tanto, planifican todos los actores desde sus situaciones particulares. Estrechamente vinculado a los postulados anteriores, el postulado 5 en la planificación normativa se centra en el deber ser económico en un contexto predecible de leyes, en donde esta desterrada la incertidumbre, en tanto que la planificación situacional trabaja con la incertidumbre como uno de sus elementos centrales.

Por último los postulados 6 y 7 de la planificación situacional se relacionan muy estrechamente ya que al trabajar con problemas cuasi-estructurados el plan debe contener más de una posibilidad de acción y estar preparados para situaciones de contingencia., a diferencia de la planificación normativa que trabaja con problemas bien estructurados y con estados finales cerrados.

La diferenciación realizada por este autor sobre problemas estructurados, cuasi-estructurados y mal estructurados típicos de los problemas sociales es crucial para comprender la fundamentación de la planificación normativa. A diferencia de los rompecabezas o del juego de ajedrez, los problemas sociales no tienen una solución correcta que es reconocida y aceptada como tal por las partes contendientes que son afectadas por el problema o que tienen opinión sobre él. La gente tiene valores tan diferentes y parten de tan diferentes ideas sobre la sociedad deseada que lo que es un problema y una buena solución para una persona resulta a menudo irrelevante y aún perverso para otra.

---

<sup>24</sup> Conocido es el siguiente ejemplo citado por Matus: hay un niño con una bengala en el planeta A, un segundo niño con otra bengala en el Planeta B a corta distancia y un tercer niño en el planeta C, equidistante de A y B. Si se le pide a los niños de los planetas A y B disparar la bengala al mismo tiempo y luego se les pregunta sobre quien disparó primero, ambos dirán que ellos mismos. En tanto si se le pregunta al niño del planeta C dirá que los niños localizados en A y B ambos dispararon al unísono. Tres explicaciones distintas para una misma situación las que son posibles por la distinta visualización que ellos realizan de la luz de la bengala., derivada de la velocidad de ésta.

Cuadro 4

**DIFERENCIAS DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURADOS Y CUASI-ESTRUCTURADOS**

<b>PROBLEMAS ESTRUCTURADOS</b>	<b>PROBLEMAS CUASI-ESTRUCTURADOS</b>
Las reglas que conforman el sistema que produce el problema y las relaciones del planificador con él son precisas, claras, invariables y determinadas. Las reglas existen antes de la solución del problema y permanecen iguales después de su solución. El planificador está fuera del problema y se relaciona con él para resolverlo dentro de reglas predeterminadas	El mayor problema relacionado con los problemas cuasi-estructurados consiste en definir la naturaleza del problema. Tienen una cualidad elusiva que parece desafiar los métodos precisos para su formulación. El problema principal, es por lo tanto, identificar el problema

**Fuente:** elaborado por el autor sobre la base de Matus, Carlos. Política y Plan Ob. cit.

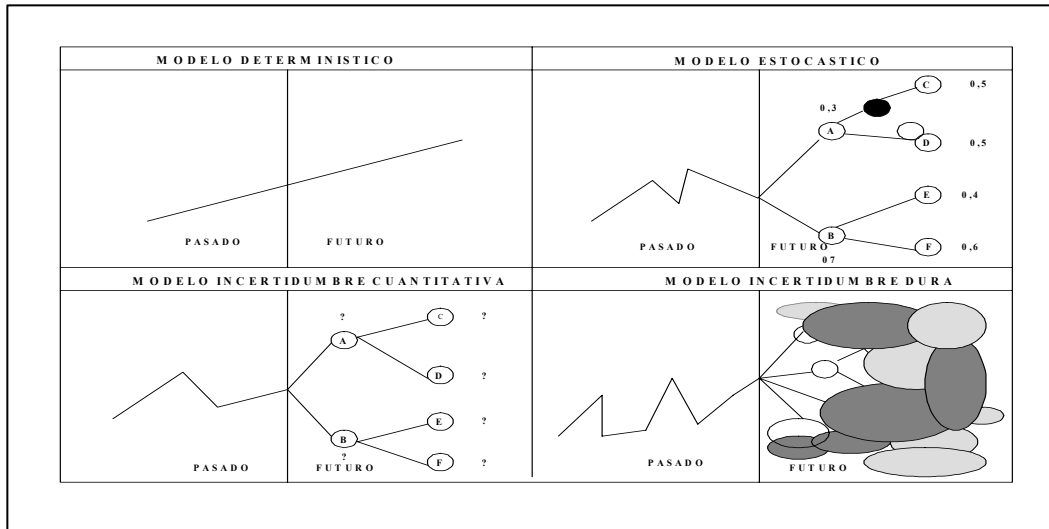
Los problemas mal estructurados se caracterizan según este autor, por lo siguiente:

- 1) Están en un entorno dinámico; tienen alto grado de incertidumbre y demandan actuación urgente.
- 2) No pueden aislarse del entorno para proceder a su análisis. Es necesario, por lo tanto, determinar los factores del entorno.
- 3) Sus variables (tanto endógenas como exógenas), no sólo son difíciles de determinar, sino que además son difusas y susceptibles de cambios y transformaciones.
- 4) No constituyen un simple problema, sino que son un conjunto de ellos en interacción continua. La solución independiente de cada uno de ellos no implica solución definitiva.
- 5) Tienen perspectivas diversas, según el individuo que los analiza. Las características psicológicas del individuo juegan un papel importante en la identificación del problema.
- 6) Se esgrimen argumentos en su defensa, basados en presupuestos de los sujetos que las defienden.
- 7) Su propia naturaleza da lugar a que se produzcan definiciones múltiples, con frecuencia contradictorias, que impide que se llegue a solución definitiva.
- 8) Se carece de reglas, métodos o procedimientos adecuados para proceder a su tratamiento. Los datos e informaciones que se obtienen sobre ellos están generalmente, sujetos a interpretaciones diversas; son imprecisos, incompletos, inconsistentes, insuficientes y –en la mayoría de las ocasiones– contradictorios, lo que provoca reformulaciones continuas, dado que las conclusiones que se obtienen de ellas están sujetas fácilmente a controversia e impugnación.
- 9) Como consecuencia de esta imprecisión, las definiciones que se establecen suelen estar basadas en la descripción de unos síntomas y no de sus características.
- 10) Inciden, o son influidos, por diversos individuos, grupos o instituciones, en muchos casos difíciles de determinar.
- 11) En bastantes ocasiones, los objetivos que se persiguen con su solución no están definidos con claridad o son difíciles de definir.

En los problemas bien estructurados se puede utilizar modelos determinísticos, en los cuales se puede predecir con exactitud. En los problemas cuasi-estructurados se pueden utilizar modelos estocásticos o modelos de incertidumbre cualitativa: en el primer caso se puede predecir con probabilidades en tanto que en los segundos se pueden prever posibilidades cualitativas. Por último, en los problemas mal estructurados no se puede conocer el futuro, pero si en ellos se puede y se debe planificar.

Gráfico 3

**MODELOS DETERMINÍSTICOS, ESTOCÁSTICOS, DE INCERTIDUMBRE CUANTITATIVA Y DE INCERTIDUMBRE DURA**

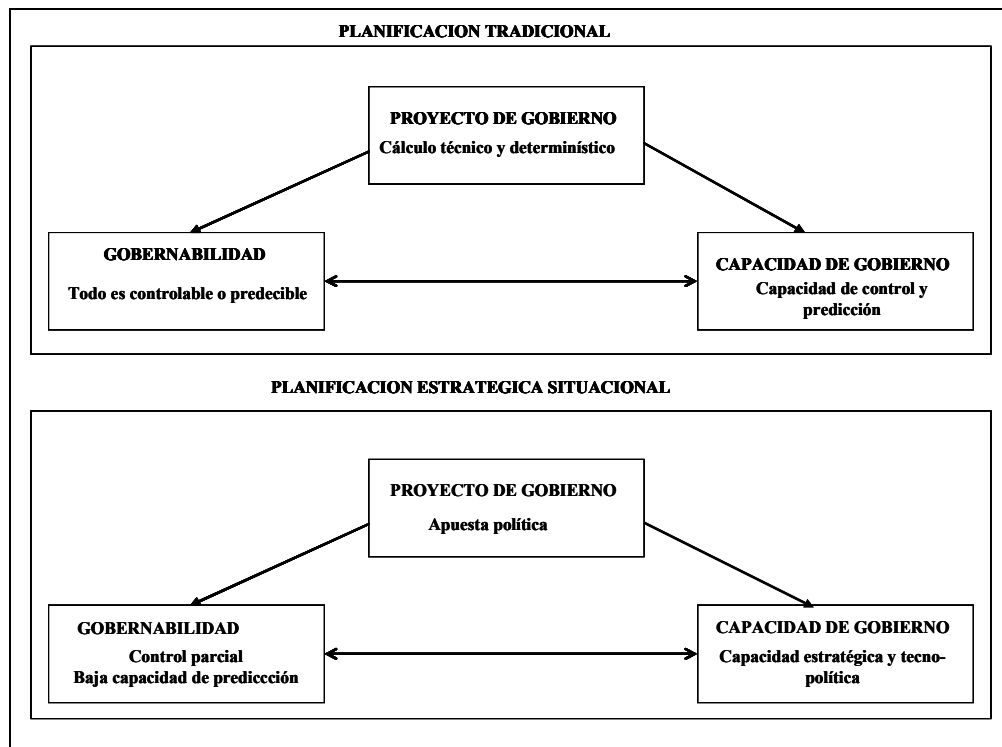


**Fuente:** Matus, Carlos. Seminario de gobierno y planificación. Método PES (Planificación Estratégica Situacional. Guía de análisis teórico. Fundación Altadir, Caracas, Venezuela junio de 1993.

Los problemas mal estructurados conllevan, en palabras del autor, incertidumbre dura y por ello la gobernabilidad, a diferencia de la planificación normativa, es mas bien una apuesta política de futuro, como se presenta en el Cuadro 5.

Cuadro 5

**EL TRIÁNGULO DE GOBIERNO EN LA PLANIFICACIÓN TRADICIONAL Y EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL**



**Fuente:** Matus, Carlos. Seminario de Gobierno y Planificación. Ob. Cit.



Con estas y otras consideraciones conceptuales como marco de su análisis, Matus plantea “Quien realmente planifica es quien tiene la capacidad de tomar decisiones y por eso es que la planificación situacional pone en énfasis en el momento de la acción y usa la exploración del futuro como un recurso para darle racionalidad a la acción, pero no se queda en la mera exploración del futuro ni separa tajantemente la planificación de la gerencia en la acción”.<sup>25</sup>

En su fundamentación se pregunta, entre otras, si “¿Estamos caminando hacia donde queremos? ¿Sabemos lo que queremos? ¿Hacemos lo suficiente para alcanzarlo?. El problema reside en si somos arrastrado por la fuerza de la corriente del río de los acontecimientos hacia un terminal desconocido o sabemos donde llegar y estamos conduciendo o contribuyendo a conducir en esa dirección. ¿Nos arrastran o conducimos? Porque hoy vivimos lo que antes fue futuro y todos los problemas que están ahora ante nuestra vista pudieron ser evitados o resueltos”.<sup>26</sup>

Matus continua su argumentación, mencionando que “los hombres no improvisan: hacen generalmente un cálculo que precede y que preside la acción, comentando que si planificar consiste en reflexionar antes de hacer se debe responder a las siguientes preguntas:

- ¿Por qué el político valora tan poco la planificación?;
- ¿Es necesaria la planificación?;
- ¿La planificación es una herramienta eficaz de gobierno?;
- ¿Qué peso tiene la planificación en el desempeño del gobierno?;
- ¿Los gobernantes dedican muchas horas a reflexionar antes de tomar decisiones?;
- ¿En qué se diferencia esta reflexión de la planificación formal?;
- ¿En que consiste la formalidad de la planificación? y
- ¿Qué tipo de reflexión no es planificación?

Se deriva de lo anterior, que un primer requisito de la planificación situacional es que debe ser el cálculo que preceda a la acción y que también la presida. Debe, por lo tanto, relacionarse con la acción. Con relación a este último aspecto, el autor plantea que no todo tipo de reflexión es igualmente valiosa ya que, por ejemplo, el político es inmediatista y que muchas veces el hombre de acción es más intuitivo que reflexivo.





Un resumen de tipos de reflexión se presenta en el cuadro siguiente:

---

<sup>25</sup> Matus Carlos. Planificación, libertad y conflicto Documento TP-58 ILPES Programa de Capacitación.

<sup>26</sup> Matus Carlos. Política, planificación y gobierno Fundación ALTADIR Caracas, Venezuela ISBN 9080-300316-X Edición realizada gracias al patrocinio de ILPES.

**EL CÁLCULO QUE PRECEDE Y QUE PRESIDE LA ACCIÓN**

	A	B	C	D	E
Cálculo/ Tiempo	Cálculo intuitivo y asistemático	Cálculo técnico asistemático	Cálculo técnico-político asistemático	Cálculo técnico sistemático	Cálculo técnico-político sistemático
To. Hoy	ATo		INMEDIATISMO		ETo
Tm. Mañana					ETM
.....	INTUICIÓN		Político Común		PLANIFICACIÓN
T1 1 año				DT1	ET1
T5 5 años					ET5
T15 15 años	 AT15			 DT15	 ET15
	<b>Estadista intuitivo</b>		<b>Planificador tecnócrata</b>		<b>Conductor estratega</b>

Fuente: Matus, Carlos. Política, planificación y gobierno Ob. cit.

Las exigencias básicas de la planificación situacional son las siguientes:

- 1) Se necesita una mediación entre el futuro y el presente: destacándose la necesidad de prever las posibilidades del mañana para diseñar con anticipación lo que se debe hacer hoy. La dificultad de tratar con el futuro según Matus no es un problema menor ya que los individuos aplican una tasa psicológica de descuento a su percepción de los problemas y oportunidades futuras, la cual es totalmente distinta de la tasa de descuento sobre el dólar que hace el economista basado en el costo del capital. La tasa psicológica de descuento significa que el individuo mira el futuro como si lo hiciera del lado equivocado de un telescopio. Los objetos distantes aparecen más pequeños de lo que realmente son: los problemas del futuro lejano nos preocupan menos que los problemas igualmente serios en el corto plazo.
- 2) Se necesita prever cuando la predicción es imposible: lo que ocurrirá mañana, generalmente, no es predecible porque el futuro no sólo depende de muchas variables cambiantes pero conocidas, sino de los hombres que crean esas variables que sobrepasan su propia imaginación e intenciones.
- 3) Reacción veloz y planificada ante las sorpresas: lo que ocurrirá mañana puede estar fuera del espacio de posibilidades que hoy puedo imaginar o considerar sensatamente que comprende lo que puede ocurrir. Así el mañana puede sorprenderme sin planes. En este caso se trata de prever como actuar mañana inmediatamente después de ser sorprendido ya que no puedo evitar las sorpresas completamente con mi cálculo predictivo y previsivo de hoy.
- 4) Se necesita una mediación del pasado con el futuro: si se falla en enfrentar las sorpresas con velocidad y eficacia, se debe ser capaz de aprender de los errores y pagar sólo el costo necesario de ellos. En consecuencia, debo prever la forma de aprender oportunamente del

pasado, apuntando a la necesidad de aprendizaje de la práctica como mediación entre el pasado y el futuro.

- 5) Se necesita una mediación entre el conocimiento y la acción: el plan debe, en este contexto, ser el cálculo que precede y que preside la acción. Este cálculo no es obvio como instancia de conocimiento de la realidad y de diseño de la acción destinada a cambiarla. No sólo existen alternativas técnicas y alternativas económicas que deben ser exploradas en su eficacia, no solo tales eficacias son debatibles según el juicio de los expertos, sino que además existen distintas visiones o puntos de vista de los diversos actores sociales que coexisten en la situación y tienen ingerencia en un problema determinado. Por último, el tiempo del diseño no es el mismo tiempo que la acción y hay que realizar esta mediación entre el conocimiento y la acción.
- 6) Se necesita coherencia global ante las acciones parciales de los actores sociales: cada actor del proceso produce hechos políticos, económicos etc. y nada garantiza la coherencia del resultado global. La coherencia de la acción global no se alcanza espontáneamente, se requiere una racionalidad central que persiga la coherencia global frente a las acciones parciales de los actores sociales si es que se requiere conducir el sistema social hacia objetivos decididos democráticamente.

En esta escuela de planificación, metodológicamente se identifican cuatro etapas que son:

- a) El momento explicativo: La explicación situacional y sus problemas relevantes; la matriz actores-problemas; el archivo de problemas del Plan;
- b) El momento normativo: Programa de base; programa direccional; matriz problemas-operaciones; módulos operaciones-problemas; acciones y sub-acciones;
- c) El momento estratégico: Viabilidad política; viabilidad económica; viabilidad institucional-organizativa; viabilidad de síntesis y,
- d) El momento táctico-operacional: Momento central entre el conocimiento y la acción.

La preocupación de Matus por el proceso decisorio en el ámbito del sector público está desarrollada en su artículo “El Líder sin Estado Mayor” en el cual plantea que la capacidad de gobierno es un tipo especial de capital intelectual que no guarda relación con el nivel cultural de un país ni con la calidad sus universidades y que dado a que el liderazgo es transitorio, una cuestión mal entendida por los tecnócratas de aparato de la administración pública.<sup>27</sup>

En esta escuela, a cada etapa del proceso de planificación situacional corresponde un dispositivo y una función de planificación, las que se presentan en el cuadro siguiente:

---

<sup>27</sup> Matus, Carlos. El Líder sin Estado Mayor. Dirección de Políticas y Proyectos Sociales ILPES, noviembre de 1994. Santiago de Chile.

**DISPOSITIVOS Y FUNCIONES DE LA PLANIFICACIÓN SITUACIONAL**

Dispositivo	Función de la planificación situacional
Apoyo proceso decisorio	
Agenda	Asignación del tiempo del Presidente
Asesoría tecnopolítica	Cálculo situacional del momento para tomar decisiones. Mediación con Planificación. Propuestas para el período
Manejo de crisis	Manejo de crisis con planes de contingencia. Técnicas manejo de crisis. Sala de Situaciones
Planificación y presupuesto	
Planificación estratégica	Pensar el período de gobierno y abastecer de propuestas para la toma de decisiones
<i>Think Tanks</i>	Pensar gran estrategia y abastecer de líneas estratégicas a oficinas de planificación
Presupuesto por programas	Asignación de recursos de acuerdo con el plan
Seguimiento y monitoreo	Pedir y presentar cuentas por productos y resultados, Coordinar unidades descentralizadas
	Acompañar selectivamente el cambio situacional y retroalimentar planes
Gestión descentralizada	Establecer una gestión por productos y resultados: planificación operacional
Escuela de gobierno	Formar profesionales en la tecnopolítica

Fuente: Matus, Carlos. El Líder sin Estado Mayor. Ob. cit.

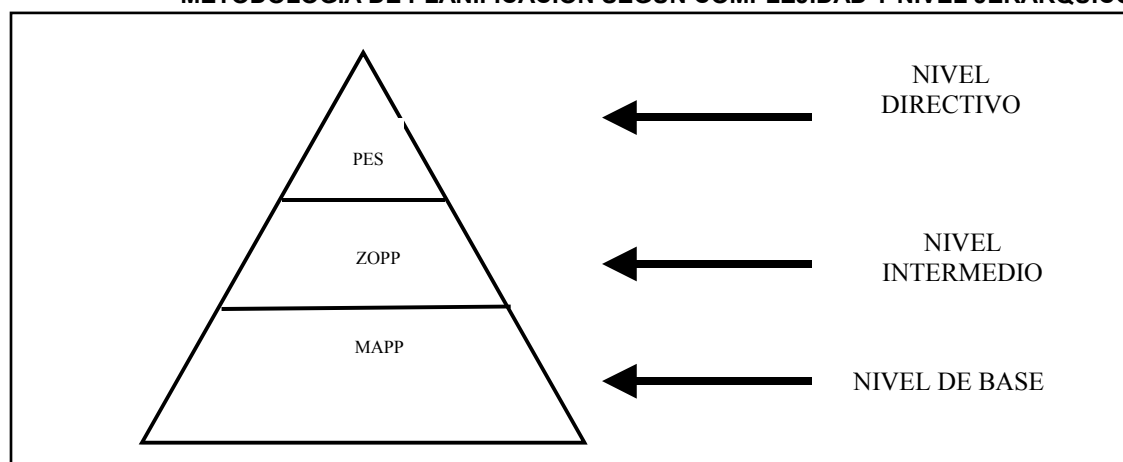
Cabe hacer notar que Matus desarrolló, primero en ILPES y posteriormente su propuesta de planificación situacional en el Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN) y posteriormente en la Fundación ALTADIR en Caracas, Venezuela. Entre los rasgos sobresalientes de su propuesta se encuentran el método PES (Planificación Estratégica situacional) el Método ALTADIR de Planificación Popular (MAPP), el tiempo como el recurso más escaso de un líder, su conceptualización de los problemas sociales y desafíos del desarrollo como problemas cuasi-estructurados o mal estructurados y la necesidad de contar con asesoría tecno-política para mediar el conocimiento con la acción.

No obstante la potencia de muchos de sus conceptos y elaboración intelectual, esta escuela encuentra serias dificultades en su aplicación práctica a pesar de los esfuerzos de capacitación realizados por Matus y sus seguidores. Por ello, en los seminarios de gobierno y planificación por el Metodo PES, Matus<sup>28</sup> advierte sobre la necesidad de trabajar con un sistema de planificación pública que combine varios métodos según sea la jerarquía y la complejidad de los problemas a abordar, señalando “Desde este punto de vista, el sistema PES propone integrar los métodos PES (Planificación Estratégica Situacional), especialmente diseñado para servir como herramienta de planeamiento estratégico público en niveles de alta complejidad, ZOPP (Zielorientierte Projektplanung o Planificación orientada hacia proyectos y MAPP (Método Altadir de Planificación Popular) en un cuerpo práctico y coherente de trabajo planificado en los distintos niveles organizativos. No es adecuado ni práctico que todo el sistema organizativo trabaje con un mismo método de planificación, cualquiera que éste sea. Por el contrario, es necesario adoptar diversos métodos de acuerdo con: a) el nivel jerárquico que practica la planificación, b) la naturaleza del trabajo que se realiza, c) la complejidad particular de los problemas abordados, d) la trama de relaciones de la gestión, y e) la capacidad de gobierno”.

<sup>28</sup> Matus Carlos. Seminario de Gobierno y Planificación. Método PES. Guía de Análisis Teórico Ob. cit.

Y más adelante agrega “el Método PES es particularmente potente para el nivel central directivo, donde se enfrentan problemas de alta complejidad que debe tener un procesamiento tecnopolítico de alta calidad..En el otro extremo, el método MAPP combina simplicidad y potencia, pero para enfrentar problemas de baja interrelación y de baja complejidad... y... En los niveles intermedios, el método ZOPP, mucho más simple que el PES y mas complejo que el MAPP parece indicado para cumplir allí con las funciones de sistematizar la planificación con algunas adaptaciones y agregados en lo que se refiere al procesamiento tecnopolítico”

Gráfico 4

**METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN SEGÚN COMPLEJIDAD Y NIVEL JERÁRQUICO**

Fuente: Matus, Carlos. Seminario de Gobierno y Planificación. Ob. cit.

En los años previos a su muerte, Matus centra su atención en la modernización de la gestión pública, publicando su último libro “Los cuatro cinturones de Gobierno” en el que desarrolla la idea de que –luego de los intentos de los 60’s y 70’s en que los gobiernos de América Latina y El Caribe intentaron contar con un estado productor y del viraje de los 80’s hacia el estado mínimo de los regímenes neo-liberales– se requiere un estado coordinador cuyas características fundamentales serían las siguientes:<sup>29</sup>

- Es el Estado vigilante por delegación de los ciudadanos en democracia.
- Asume la ideología y el proyecto que la democracia le asigna en un período determinado.
- Está sometido a probar la eficacia de sus resultados y a la representatividad de sus decisiones.
- Tiene la capacidad de perfeccionamiento que la democracia le permite.
- No tiene posiciones rígidas y su preocupación constante es el equilibrio social por abolición de los extremos.
- Es una combinación de brújula y regulador homeostático.
- Conduce el cambio social hacia el norte que el colectivo social le impone.
- Impide las tensiones y los conflictos que superen el límite de la convivencia social.
- Orienta, evita los excesos y no produce excesos.

<sup>29</sup> Matus, Carlos. Los tres cinturones del gobierno. Fondo Editorial ALTADIR Caracas Venezuela 1997. Primera Edición en español 1999.

## 2.4. La planificación estratégica

### 2.4.1 Antecedentes

La planificación estratégica tiene su origen tanto en la administración del desarrollo como en las escuelas de negocios.

En relación con la administración, debe recordarse que las funciones administrativas según Henry Farol son planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar, razón por la que desde muy temprano la planificación del desarrollo se vinculó estrechamente con la administración del desarrollo. El autor más conocido, a este respecto, en América Latina es Wilburg Jiménez Castro, para quien la administración del desarrollo es el proceso que se sigue para que una organización realice la planificación estratégica y después actúe de acuerdo con dichos planes en una lógica estrictamente jerárquica al interior de las organizaciones. Así, según sus seguidores “Los administradores de nivel superior generalmente invierten más tiempo en la planificación que los administradores de nivel bajo. Los administradores de nivel inferior se encuentran altamente implicados en las operaciones diarias de la organización y, por lo tanto, tienen menos tiempo para contribuir a la planificación que la alta dirección. Los administradores de nivel medio usualmente invierten más tiempo en la planeación que los administradores de nivel inferior, pero menos que los administradores de nivel superior. El tipo de planificación realizada por los administradores también cambia a medida que éstos ascienden en la organización. Típicamente, los administradores de nivel inferior planean a corto plazo; los administradores de nivel medio planean a un plazo un tanto más prolongado; y los administradores de nivel superior planean a un plazo más prolongado...”<sup>30</sup> Si bien, el CLAD se crea en 1972 como antes se mencionara con el objeto de modernizar las administraciones públicas, el análisis de su actuación escapa a estas notas.<sup>31</sup>

En relación con las escuelas de negocios, la planificación estratégica o management estratégico – como antes se mencionara- es una escuela que proviene principalmente del mundo privado. En estas escuelas, se sostiene que el entorno constituye a la organización y a su vez la organización genera entorno. Postula que ninguna organización tiene objeto sino tiene una misión orientada hacia el entorno. De hecho, en el momento en que una organización deja de satisfacer necesidades del entorno empieza a desaparecer del ambiente competitivo.

Su fundamentación conceptual es compleja y proviene de diversos campos de los negocios y de los conocimientos asociados. Es así como Mintzberg, Ahlstrand y Lampel<sup>32</sup> identifican diez escuelas que la conforman:

- 1) Escuela de diseño o la estrategia como un proceso de concepción,
- 2) Escuela de planificación o la estrategia como un proceso formal,
- 3) Escuela de posicionamiento o la estrategia como un proceso analítico,
- 4) Escuela empresarial o la estrategia como un proceso visionario,
- 5) Escuela cognoscitiva o la estrategia como un proceso mental,
- 6) Escuela de aprendizaje o la estrategia como un proceso emergente,
- 7) Escuela de poder o la estrategia como un proceso de negociación,
- 8) Escuela cultural o la estrategia como un proceso colectivo,

---

<sup>30</sup> Luis Barriga. La Planificación. Breve Introducción EN: <http://www.geocities.com/WallStreet/District/7921/Planification.html>

<sup>31</sup> Para contextualizar el enfoque de la modernización de la administración pública, véase Cleary Eda. El eterno dilema del control de la gestión pública en América Latina y El Caribe: Desconfianza, control y castigo versus Confianza, verificación y estímulo. Una contribución hacia la contextualización del tema. Documento no publicado, elaborado en el marco de las actividades del Sistema Regional sobre Información de Buenas Prácticas en América Latina SIPAL, patrocinado por el BID/FLACO/CLAD/PRYME. Santiago de Chile s/f.

- 9) Escuela ambiental o la estrategia como un proceso reactivo y
- 10) Escuela de configuración o la estrategia como un proceso de transformación”.<sup>33</sup>

### 2.4.2 El marco conceptual y metodológico

Las dos escuelas de planificación estratégica, a las que se debe la mayor formación de recursos humanos y que registran la mayor cantidad de producción bibliográfica, son la escuela de diseño y la escuela de planificación.

La escuela de diseño es la creadora de la idea de “Virtudes y Flaquezas” de la organización a la luz de las Oportunidades y Amenazas en su entorno (VFOA), comúnmente conocido en América Latina como FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas).

La escuela de diseño, como dicen Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, “... propone un modelo de creación de la estrategia que procura lograr una concordancia entre las capacidades internas y las posibilidades externas... Sus premisas – entre otras – son:

- a) La formación de la estrategia debiera ser un proceso deliberado de pensamiento consciente, en el sentido de que la acción debe fluir de la razón,
- b) La responsabilidad por el control y el conocimiento debe descansar en el directivo de máxima jerarquía, el CEO (Chief Executive Officer),...y
- c) Sólo después que estas estrategias únicas, maduras, explícitas y simples han sido completamente formuladas, puede procederse a su aplicación.

En este mismo sentido, la escuela de planificación coetánea con la escuela de diseño postulaba, según estos mismos autores, que “la estrategia debía ser guiada por un cuadro de planificadores altamente instruidos, parte de un departamento especializado en planificación estratégica con acceso al directivo principal. Existen cientos de modelos de este tipo. Pero la mayoría de ellos se reducen a las mismas ideas básicas: tomar el modelo VFOA, dividirlo en etapas bien delineadas, articular cada una de éstas con muchos listados y técnicas y brindar especial atención a la fijación de objetivos primero y a la elaboración de presupuestos y planes operativos al final.

En este contexto, los teóricos de la escuela de planificación del management estratégico postulan que hay que preguntarse si ¿la compañía se está moviendo en la dirección correcta? y ¿cual es esta dirección correcta para la compañía, en este mundo moderno tan competitivo?. Como ellos señalan cada empresa tiene, por supuesto, una dirección, tal como un velero en el océano. Al dejar el velero sin dirección, éste sigue la dirección del viento. Pero si el capitán, sus oficiales y tripulación tienen un destino en mente y toman control del velero, éste se convierte en el vehículo para alcanzar el futuro y en un vehículo para realizar los sueños.<sup>34</sup>

Bradford y Duncan plantean que los principios guías de la escuela de la planificación estratégica son:

- El pasado ya ocurrió y en esta época de cambios crecientes hay que preocuparse del futuro.
- Hoy es y será el pasado del futuro.

Hay que planificar porque quien no enfrenta el futuro planificadamente será víctima de la competencia Darwiniana del mundo de los negocios. Otros planificarán por él.

<sup>33</sup> Mintzberg Henry, Bruce Ahlstrand y Joseph Lampel. Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del *management* estratégico. Grania ISBN 950-641-291-X Impreso en Argentina.

<sup>34</sup> Bradford Robert and Peter Duncan with Brian Tracy. *Simplified Strategic Planning. A no-nonsense guide for busy people who want results fase.* Chandler House Press; Worcester, Massachusetts 2000.

El mundo moderno es complejo y no puede resolver un problema con un enfoque unidimensional aunque este revestido de nombres de marca: calidad total, *management*, reingeniería, cambio de liderazgo u otros.

Debe hacerse sentir que toda la tripulación está en el velero ya que la visión emergerá del trabajo colectivo. La planificación estratégica no es sólo la elaboración de un plan. Es una herramienta de gestión cotidiana con una visión de futuro. La planificación estratégica debe alentar la decisión de decidir.

La planificación estratégica comienza dando respuesta a estas tres preguntas:

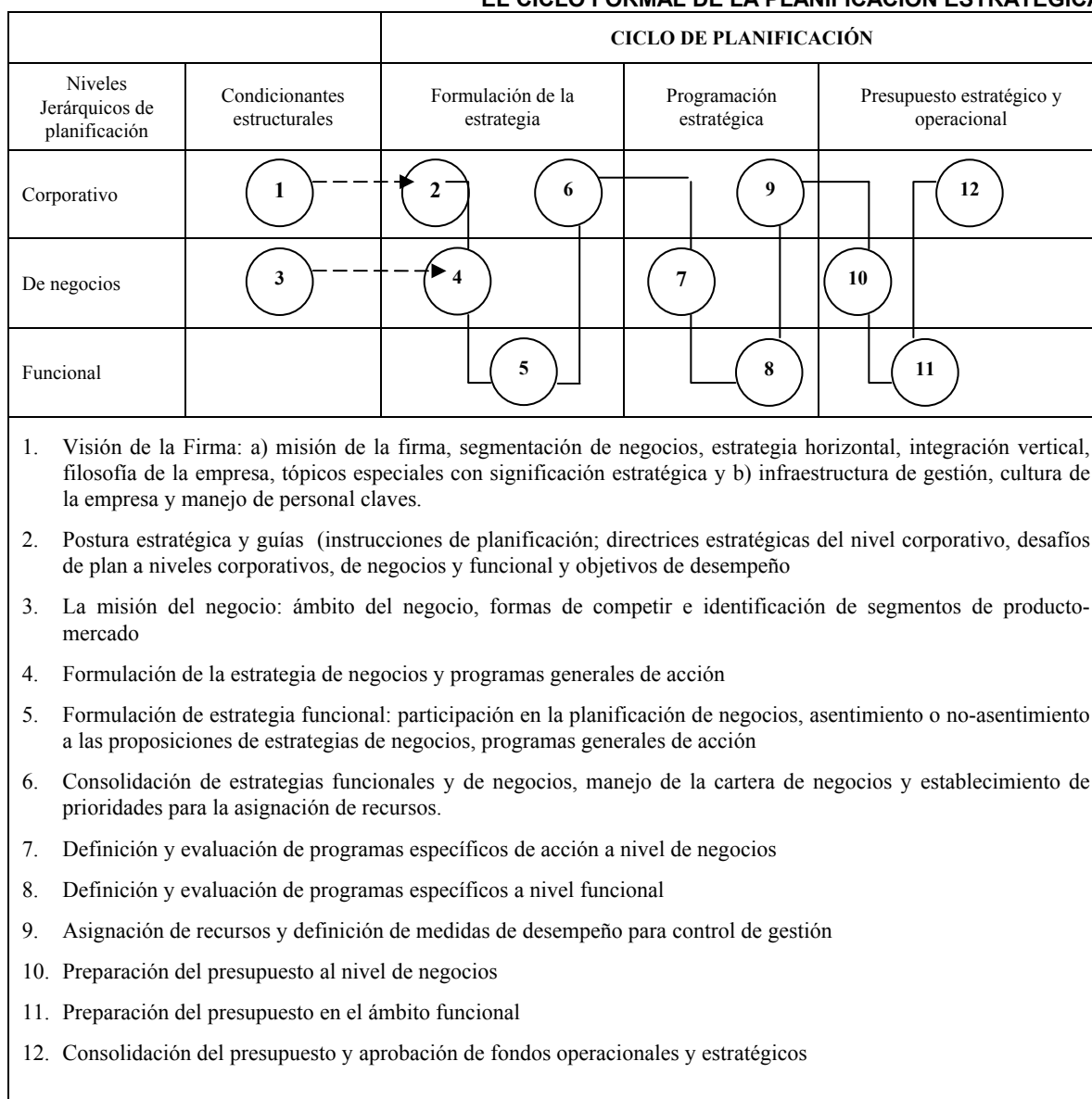
- i) ¿Dónde estamos hoy?
  - Análisis de la situación.
  - Análisis del entorno.
  - Análisis interno.
  - Análisis de la competencia.
- ii) ¿Dónde queremos ir?
  - Objetivos y metas a largo plazo.
- iii) ¿Cómo podemos llegar a donde queremos ir?
  - Comprender el mercado.
  - Comprender la competencia del negocio.
  - Diseñar las estrategias apropiadas.

El ciclo formal de la planificación estratégica es bastante complejo y en cada una de sus 11 etapas no participan los mismos niveles jerárquicos. En el nivel corporativo (responsabilidad del CEO) se define la misión de la empresa en función de la visión adoptada, se diseñan las instrucciones de planificación para cada uno de los niveles jerárquicos, se maneja la cartera de negocios, se establecen prioridades para la asignación de recursos, se asignan los recursos y se realiza la consolidación del presupuesto y la aprobación de fondos operacionales. En el nivel de las gerencias de negocios se identifican las formas de competir, se formula la estrategia de negocios con sus programas específicos y se prepara el presupuesto para cada uno de ellos. En el nivel de las gerencias operacionales funcionales se realizan las actividades mas operativas, según se observa en el gráfico siguiente:



Gráfico 5

**EL CICLO FORMAL DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA**



**Fuente:** Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, (MIDEPLAN) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Ob. cit.

No obstante, la clara delimitación jerárquica de las etapas del proceso de planificación estratégica, Hax y Majluf, citados por MIDEPLAN,<sup>35</sup> la consideran como una actividad cuya secuencia no corresponde a un proceso de arriba-abajo, ni de abajo hacia arriba, sino que se requiere de la activa participación de todos los actores involucrados. Según estos autores, en el proceso se proponen los objetivos desde arriba y se sugieren alternativas programáticas desde los distintos niveles involucrados: si bien éste es dirigido, se originan un gran número de compromisos institucionales e individuales y una activa participación personal de todos aquellos que tengan algo que aportar al proceso de perfilar la dirección que debería asumir el desarrollo de un proceso complejo (el desarrollo de una empresa u otro). También consideran que la ejecución de las tareas de planificación

<sup>35</sup> Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, MIDEPLAN y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Métodos y Técnicas de Planificación Regional. Santiago de Chile 1994 (elaborado por el consultor Luis Riffo Olivares).

constituye un poderoso recurso de comprensión de los temas sobre los cuales hay que tomar decisiones, y de comunicación por medio del cual a los participantes del proceso se les presenta la oportunidad de expresar sus propias opiniones en cuanto a la conducción del mismo y de compartir una importante experiencia de capacitación y de trabajo en equipo. Así, la planificación estratégica es un proceso de evaluación sistemática de la naturaleza de un negocio, definiendo los objetivos a largo plazo, identificando metas y objetivos cuantitativos, desarrollando estrategias para alcanzar dichos objetivos y localizando recursos para llevar a cabo dichas estrategias.

La etapa crucial de la planificación estratégica es, como su nombre lo indica, definición de la estrategia. Para esta escuela, la estrategia es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización, y, a la vez establece la secuencia coherente de las acciones a realizar. Una estrategia adecuadamente formulada ayuda, en este contexto, a poner en orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos de una organización, con el fin de lograr una situación viable y original así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones previstas de los oponentes inteligentes. En general, estas estrategias pueden ser formales o formuladas previamente a las acciones (deliberadas) o pueden desarrollarse en una organización sin que alguien se lo proponga es decir, sin que sean formuladas sino que resultan del trabajo desarrollado (emergentes). Tanto las estrategia formales como las implícitas pueden ser generales o específicas y asumir una connotación diferente. Minzberg<sup>36</sup> analiza este importante concepto señalando que las estrategias empresariales pueden ser clasificadas como las cinco Ps.

- La estrategia como plan: la estrategia es un plan, una especie de curso de acción conscientemente determinado, una guía (o una serie de guías) para abordar una situación específica. Tiene dos características específicas: se elaboran antes de las acciones que se aplicarán y se desarrollan de manera consciente y con un propósito determinado. Pueden ser generales o específicas.
- La estrategia como pauta de acción: desde el punto de vista de un plan específico, existe una acepción del término que como plan, la estrategia también puede ser una pauta de acción, una maniobra para ganar la partida al contrincante o competidor. Por ejemplo, Porter en su libro *Competitive Strategy* dedica un capítulo a los movimientos publicitarios, el uso de la marca y otros.
- La estrategia como patrón: es también un modelo, específicamente, un patrón en un flujo de acciones. De acuerdo a esta definición, la estrategia es consistencia en el comportamiento, tanto si es intencional como si no lo es. El ejemplo clásico, es al respecto, el comportamiento de la Ford Motor Company, cuando Henry Ford ofreció su modelo T sólo en color negro. Nótese que las definiciones de estrategia como plan o como patrón pueden ser independientes las unas de las otra. Los planes pueden pasar desapercibidos mientras que los patrones pueden surgir sin advertirlo. Como antes se indicara, a las primera se las denomina estrategias deliberadas y a las segundas estrategias emergentes o inconscientes.
- La estrategia como posición: Ésta definición establece que la estrategia es una posición, en particular un medio para ubicar una organización en lo que los teóricos de la organización suelen llamar un “medio ambiente”. De acuerdo a esta definición, la estrategia puede ser la fuerza mediadora o acoplamiento entre organización y medio ambiente, o sea entre el contexto interno y el externo. Esta definición es compatible con cualquier da las anteriores; se puede aspirar, incluso, a una posición mediante un plan o una pauta de acción, como también puede ser preseleccionada y lograda o ambas, o talvez descubierta a través de un patrón de comportamiento y

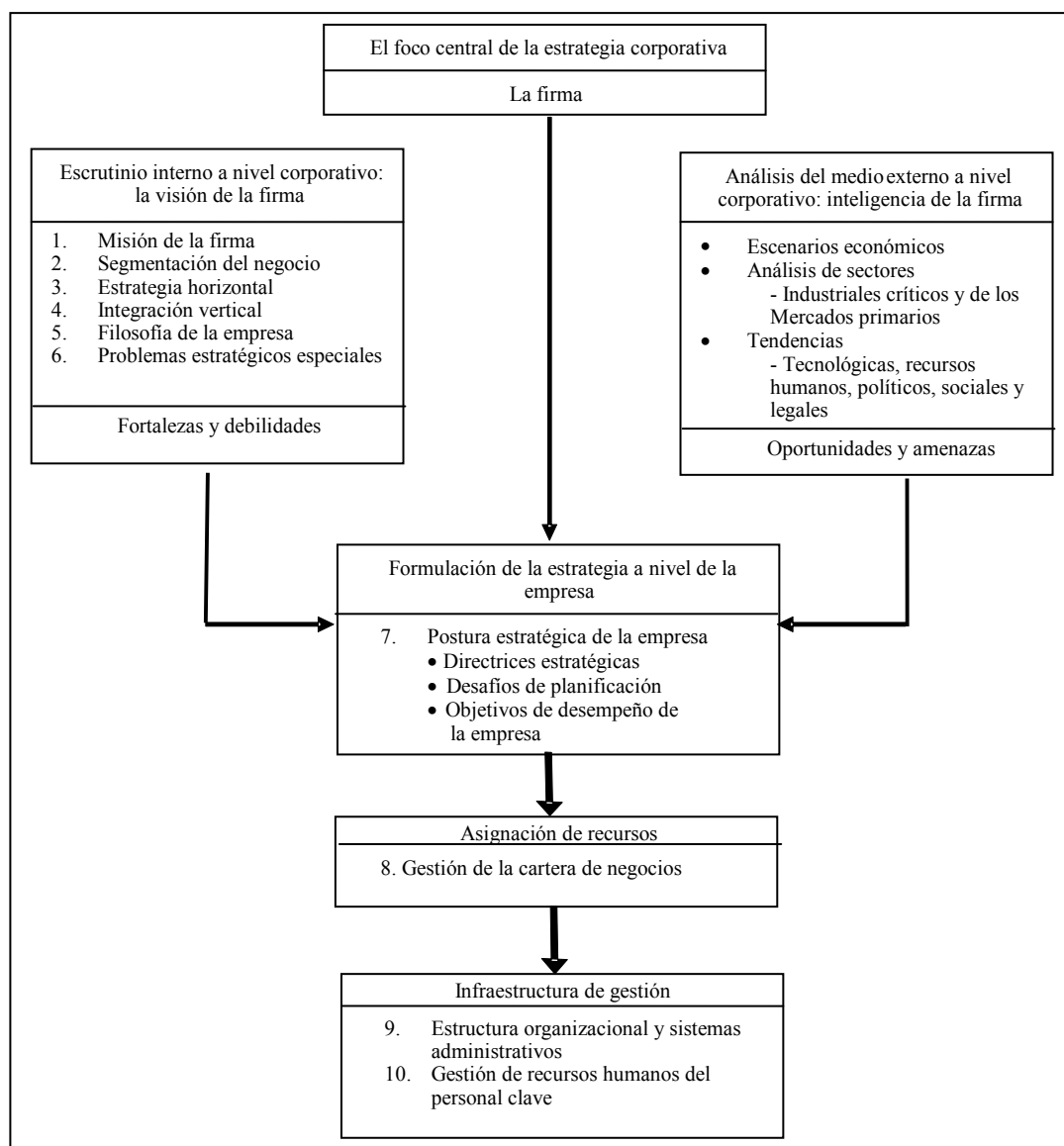
---

<sup>36</sup> Minzberg, Henry. Las cinco Ps de la Estrategia en: Minzberg, Henry y James, Brian. El proceso estratégico, conceptos, contextos y casos. Prentice may, segunda edición 1993.

- La estrategia como perspectiva: mira hacia el interior de la organización y su contenido implica no sólo la selección de una posición, sino una manera particular de percibir el mundo. Existen organizaciones que favorecen la mercadotecnia y construyen toda una ideología alrededor de ella. Así, por ejemplo, Mc Donald se ha hecho famosa con base en su énfasis en la calidad, el servicio y la limpieza.

En el plano más operativo, los elementos fundamentales en la formulación de la estrategia corporativa se resumen según MIDEPLAN en el modelo siguiente:

**Cuadro 8**  
**LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES EN LA DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA CORPORATIVA: LAS 10 TAREAS**



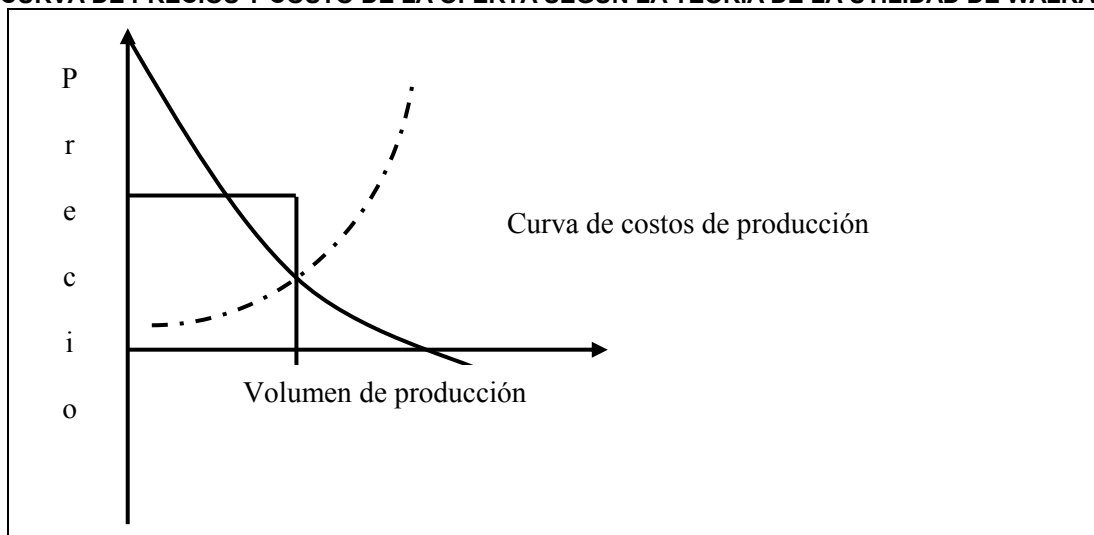
**Fuente:** Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, MIDEPLAN y Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo Ob. cit.

Las escuelas más recientes del management, critican fuertemente a la planificación estratégica y a su antecesora, la escuela de diseño, porque enfatizan en demasía la formación de la estrategia como un proceso deliberado de pensamiento consciente en el sentido de que la acción debe fluir de la razón y que éstas sólo pueden implementarse cuando están completamente formuladas. Además se critican: a) su excesiva formalidad, b) la separación tajante en etapas, c) el

aislamiento del CEO del proceso decisorio, d) la planificación como responsabilidad principal de los planificadores y el no involucramiento en el diseño de los responsables de la ejecución.

De acuerdo a esta última crítica, la empresa u organización efectiva del futuro se basa en la idea de que casi todo su valor, independientemente de su tamaño o industria, será generado por la energía intelectual y la imaginación ya que en el futuro el costo de los materiales será mínimo en comparación con lo intangible. Por ello, al poner el énfasis en las decisiones y en la ejecución, se logra la competitividad en esta época en función de tres habilidades distintivas: a) la completa satisfacción del cliente, b) la innovación continua que surge no del plan sino de la “de la persona equivocada, en la industria equivocada, en la división equivocada, de la compañía equivocada... etc.” y c) el esfuerzo conjunto o en el trabajo en equipo.<sup>37</sup> La innovación continua se la asemeja a la búsqueda de creatividad como condición inescapable de la competitividad en el mundo de las empresas, lo que requiere como la única forma de diferenciar sus bienes y servicios en el mercado actual, el hacer trascendentes los productos que ofrecen, es decir, físicamente bellos y emocionalmente atractivos. Por tal razón, las grandes empresas innovadoras ya no están contratando como en el pasado a egresados de los MBA de las escuelas de negocios sino que cada vez más se recurre a egresados de los Master of Fine Arts<sup>38</sup> ya el negocio es crear en la mente del usuario la mayor diferencia entre la curva de utilidad y el costo de producción.

Gráfico 6

**CURVA DE PRECIOS Y COSTO DE LA OFERTA SEGÚN LA TEORÍA DE LA UTILIDAD DE WALRAS**

**Fuente:** Taichi, Sakaiya. Historia del Futuro. La sociedad del conocimiento. Editorial Andrés Bello. 1994.

Algunos autores que trabajan en modernización y reforma del Estado han hecho suyas algunas de estas ideas, especialmente las que se refieren a la inoperancia del dualismo reflexión-acción y al gestor como un ser reflexivo y sistemático. Así Vignolo comenta que “luego de un período inicial de relativo desprecio del fenómeno (la incapacidad de las empresas occidentales, particularmente en Estados Unidos, para reaccionar adecuadamente a la emergencia virulenta en la escena económica mundial de las empresas japonesas, primero, y de otros países orientales, después)... los pensadores del management occidental han iniciado una seria revisión de las bases conceptuales del modelo racionalista...la matriz racionalista cartesiana... ya que el imperio y la omnipresencia del dualismo reflexión acción es a la vez el gran enemigo de la acción adecuada y a tiempo... por ser incapaz de lidiar con la complejidad creciente del factor humano dentro de las

<sup>37</sup> Una excelente argumentación en este sentido se encuentra en: Peters, Thomas. La estrategia sigue a la estructura: el desarrollo de capacidades distintivas en: Mintzberg, Henry y James, Brian, El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos, segunda edición. Prentice Hall Hispanoamericana S.A. 1993.

<sup>38</sup> Pink, Daniel *Free Agent Nation* Warner Books 2001 en: Harvard Business Review América Latina. La Lista HBR Ideas Innovadoras para 2004 pp: 10-11.

organizaciones. Agrega, citando a Minzberg, que existe un mito en el mundo de los gestores, cual es que el gestor es un planificador reflexivo y sistemático”.<sup>39</sup> En este mismo sentido, Flores, Spinoza y Dreyfus analizan las formas de hacer historia en los tiempos actuales, señalando que se denomina hacer historia al conjunto de destrezas especiales que están en el fondo de la acción emprendedora, de la acción ciudadana y del cultivo de la solidaridad. Agregan que sólo cuando cambia el modo en que nos entendemos a nosotros mismos y nuestro vínculo con las cosas, surge lo que denominamos hacer historia... que consiste en un cambio cultural, pues modifica nuestras emociones fundamentales no reflexivas. Citan al respecto, el ejemplo de John F. Kennedy cuando articuló un nuevo sentido histórico para los norteamericanos al lanzar la carrera espacial con la Unión Soviética – cuyo objetivo era enviar un hombre a la luna, trayéndolo de regreso sano y salvo antes del fin de la década. Al hacer esto, el presidente Kennedy cambió el sentido de identidad de su pueblo, la forma en que los estadounidenses se veían a sí mismos y su estado de ánimo. Del mismo modo, aunque de una forma distinta – por apropiación cruzada – el movimiento feminista también logró crear una emoción no reflexiva a apropiarse de prácticas hacia contextos donde no era probable que se generasen tales como los contratos, ascensos e indemnizaciones propias de los hombres. De esta forma en la introducción de su libro advierten que buscan desarrollar sensibilidades y no-conocimiento”.<sup>40</sup> Concluye esta variante de la planificación estratégica pública mencionado que la reforma del estado que se requiere no es “la reforma del estado” sino una modernización que garantice la innovación institucional permanente, en la cual la comunicación, el trabajo en equipo y el liderazgo son claves en la competitividad institucional

De una manera creciente, los conceptos y categorías de la escuela de planificación estratégica se tratan de asimilar y aplicar a problemas de la actividad pública en general, tal como lo demuestran los trabajos de planificación estratégica de MIDEPLAN de Chile. No obstante, su metodología es complicada y las simplificaciones que se realizan no siempre dan cuenta de su base conceptual. Un problema no menor para el sector público es la coordinación de equipos ya que las normativas que rigen al funcionariado en muchos casos la impiden.

La utilización de la planificación estratégica crecientemente se aplica también –con simplificaciones y modificaciones– al ámbito de la Organizaciones no Gubernamentales (NGO), Organizaciones No lucrativas (ONL’s) u organizaciones del Tercer Sector.

Tal como lo documenta Cámara “Lo cierto es que las ONG han ido transitando en los últimos años desde un modelo originalmente basado en valores como la voluntariedad, la justicia, la solidaridad, centrado en una función esencialmente reivindicativa y en el que sus actuaciones están muy marcadas por los aspectos ideológicos, a otro modelo de acción más planificada y orientada hacia la prestación de servicios. En este último enfoque, a medida que deben hacer frente a problemas de creciente complejidad, va otorgándose mayor importancia a los aspectos de gestión y captación de fondos y, en ocasiones, difuminándose en cierta medida los rasgos identitarios. Por otro lado, conforme han ido ganando peso económico y mayores cotas de influencia política, estas organizaciones han asumido e internalizado progresivamente el lenguaje, las prácticas de gestión e incluso en cierta medida, la cultura del mundo empresarial, que propicia la adopción de prácticas y formas organizativas más flexibles, menos jerárquicas y capaces de adaptarse y responder con rapidez a los cambios del entorno.” Y más adelante agrega que “ En los últimos años se aprecia la influencia de dos claras tendencias o “discursos” en la aplicación de esquemas de gestión empresarial a las ONL: a) La introducción de la planificación estratégica, mediante la cual la organización, partiendo del marco general de actuación que proporcionan su misión y valores, analiza el entorno dinámico en el que interviene y las características y expectativas de los principales grupos de interés, para definir su posicionamiento, fijar sus objetivos y seleccionar las estrategias adecuadas para alcanzarlos en un determinado plazo de tiempo. ... y b) La adopción de

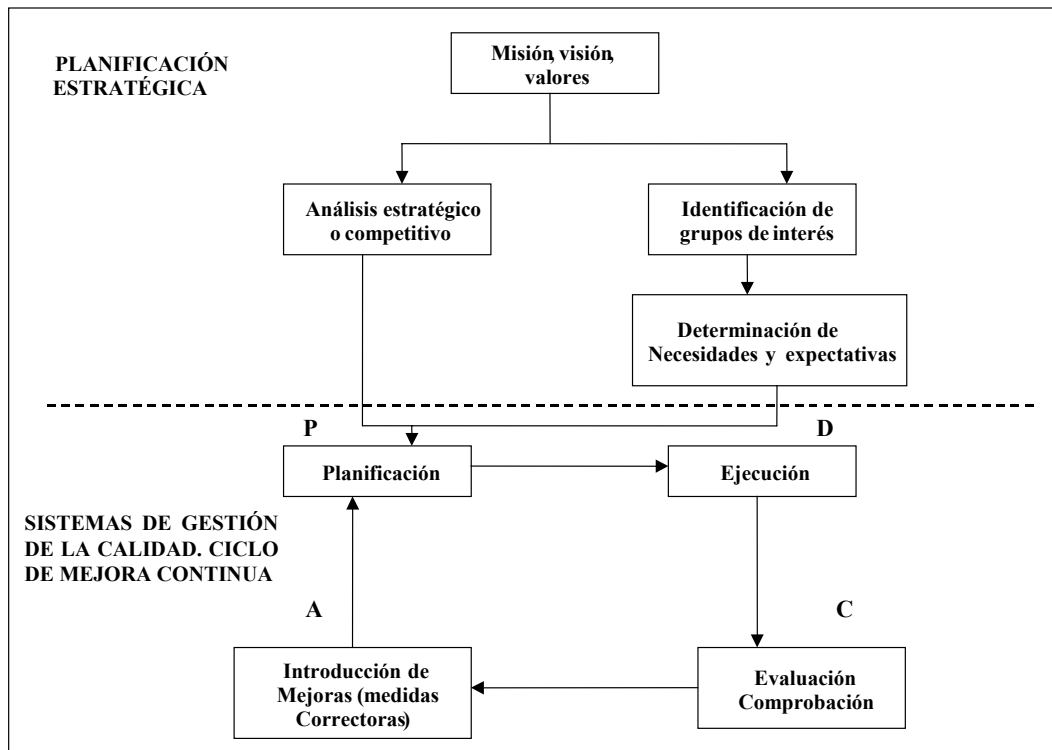
<sup>39</sup> Vignolo, Carlos. Gestión pública en la era de la gestión: modernización para la post-modernidad pp; 99-134 en: Asociación Multidisciplinaria para el Desarrollo. Seminario Modernización del Estado. Un desafío pendiente. Santiago de Chile 1993.

<sup>40</sup> Flores, Fernando, Spinoza, Charles y Dreyfus, Hubert. Abrir nuevos mundos: Iniciativa empresarial, acción democrática y solidaridad. TAURUS Pensamiento ISBN 956-239-111-6, Impreso en Chile marzo de 2000.

modelos de gestión de la calidad, que permitan a la organización como un todo (en un esfuerzo conjunto de todas las áreas y personas que la integran) orientar su gestión hacia la satisfacción del cliente, mediante un proceso de mejora continua.. Ambas prácticas están íntimamente relacionadas y entrelazadas, en el sentido de que la implantación de sistemas de gestión de la calidad y la mejora continua requieren de la utilización previa de herramientas de planificación”.<sup>41</sup>

Gráfico 7

**PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y CONTROL DE CALIDAD**



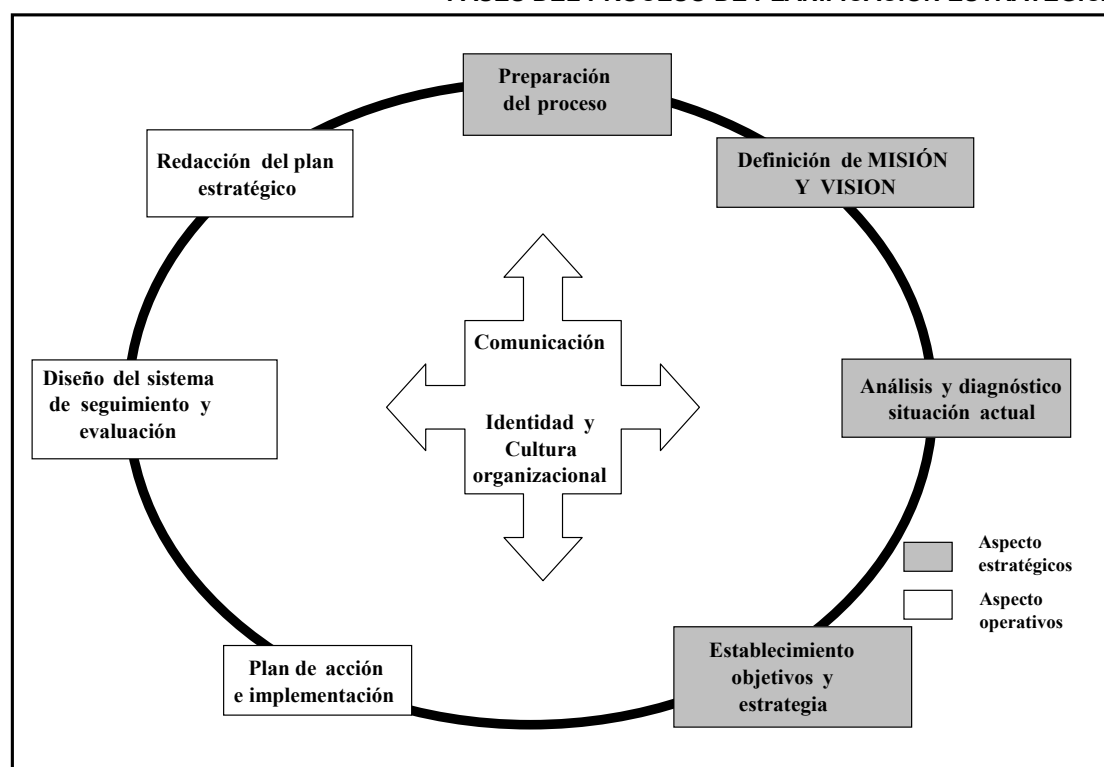
Fuente: Cámara, Luis. Planificación estratégica. Ob. cit.

Metodológicamente, “el siguiente esquema muestra el itinerario de un proceso de planificación estratégica por fases, si bien, como se ha indicado, cualquier recorrido de esta naturaleza debe concebirse como algo dinámico, de forma que sea siempre posible en cada etapa, revisar lo efectuado hasta el momento y volver atrás para replantearlo, si se considera necesario. El esquema propuesto aborda los principales aspectos estratégicos, así como algunas cuestiones de carácter más operativo que permiten aterrizar los planteamientos más generales y que hemos querido incluir para ofrecer un panorama más completo del ejercicio de planificación. En el centro del gráfico se sitúan los aspectos relacionados con la comunicación y con la cultura e ideología de la organización, que pueden actuar como elementos facilitadores o frenos a lo largo del proceso (todos los cambios y su razón de ser necesitan ser comunicados y filtrados para garantizar su consistencia con la cultura de la organización).

<sup>41</sup> Cámara, Luis. Planificación estratégica. Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral. En: <http://www.cideal.org/fse/manuales.htm>

Gráfico 8

## FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA



Fuente: Cámara, Luis. Planificación estratégica. Ob. cit.

## 2.5 La planificación prospectiva

Por último, en esta breve revisión, la planificación prospectiva postula que el único espacio sobre el cual los seres humanos pueden tener impacto es el futuro. Ello porque, según sus seguidores, el pasado pertenece a la memoria, el presente a la acción y el futuro a la voluntad y a la imaginación.

### 2.5.1 Antecedentes

No hay un solo futuro, sino varios. Quizás ésta sea la afirmación fundamental de la planificación prospectiva o simplemente prospectiva. Esta afirmación tiene una fundamentación conceptual que la separa tajantemente del positivismo, rector de la tradicional planificación del desarrollo y de la planificación basada sólo en métodos probabilísticos, cuestión que clarifica Martínez de la siguiente forma: “Detrás de la aceptación de una multiplicidad de futuros existe una evolución teórica y metodológica importante dentro de este campo. Hasta la década de los sesenta y aun en los setenta, en los estudios sobre el futuro todavía se advertía cierta esperanza científicista de poder elaborar una narrativa única sobre el porvenir que predijera el curso necesario que tomarían los sucesos venideros. Eran investigaciones cuyo bagaje intelectual y técnico se enmarcaba en una lógica de predicción, similar a la naturaleza del saber científico regido por leyes... Hacia la década de los sesenta, estos supuestos comenzaron a ser cuestionados. La "rebelión" se inició en dos frentes geográficos distintos, al parecer sin conexión inicial entre ellos, pero que lograron una convergencia de perspectivas a finales de los setenta y en la década posterior. Uno de estos frentes se ubicó en Francia, con el empuje inicial de Gastón Berger, Bertrand de Jouvenel y Pierre Massé... El otro frente de combate al estilo determinista de hacer estudios de futuro, defensor de una versión objetivista y unidimensional del futuro, fue creado por Herman Kahn y colaboradores en Estados

Unidos, al amparo de un think tank que, entre otras actividades, brindaba insumos intelectuales al departamento de defensa de ese país, el Instituto Hudson. Antes de su labor como fundador y líder de ese organismo, Herman Kahn se había forjado una amplia experiencia en el campo de la estrategia militar y la investigación de futuros dentro de la Rand Corporation, centro de pensamiento similar al que fundaría él después y que se destacaba por sus investigaciones en asuntos bélicos... A Kahn no le interesaba definir si una guerra de este tipo sucedería o no, y cuándo, sino qué pasaría si ocurriera... Pensaba que la "mejor manera de prevenir una guerra nuclear era pensar seriamente y a detalle sobre lo que sucedería si esa guerra tenía lugar. A cada una de esas posibilidades de ocurrencia, a esas situaciones diferenciadas que podrían surgir una vez desatado el ataque, le llamó "escenario".<sup>42</sup>

Así, la prospectiva se relaciona directamente con una forma de pensamiento, el pensamiento estratégico que es "un pensamiento que supera al pensamiento científico, no excluyéndolo, sino integrándolo. El pensamiento estratégico tiene como objetivo buscar la capacidad de anticipación de los acontecimientos, visualizar un destino y construirlo, y alcanzar el futuro que se considera más conveniente para una persona, sociedad, empresa o Nación.... Es por ello que es intuitivo y está muy ligado al arte".<sup>43</sup>

Construir un futuro y no sólo anticiparlo, define la esencia de la prospectiva desde sus orígenes. Es así como Pierre Massé,<sup>44</sup> uno de los creadores de la disciplina en Francia, quien en 1962 siendo Comisario del Plan, creó un grupo de prospectiva cuyo objetivo era estudiar "bajo el prisma de los hechos portadores de futuro, lo que será útil conocer desde ahora de la Francia de 1985". En el prefacio de este trabajo, Massé define el enfoque prospectivo adoptado: "se trata de extraer del ámbito de lo posible algunas figuras del futuro: que sean simultáneamente inteligibles para el espíritu y útiles para la acción. Estas figuras son una mezcla de lo probable y lo deseable. Se trata no tanto de adivinar aventureramente lo primero sino más bien de preparar eficazmente lo segundo."<sup>45</sup> Por ello, tal como lo reafirma Michel Godet, uno de los exponentes franceses más conocidos en la actualidad, la buena previsión no es la que se realiza, sino la que conduce a la acción.

Para entender cabalmente el sentido de la prospectiva, es necesario según Medina, uno de los autores latinoamericanos más conocidos en la actualidad, "reconocer la enorme variedad del campo de los futuros. No existe un solo enfoque o método estándar. Los estudios del futuro son una familia de enfoques... Las diferencias más importantes entre los enfoques involucran tres grandes dimensiones: el contexto político-institucional en el cual se inscribe el proceso o ejercicio a realizar, los temas o contenidos a tratar, y la secuencia de métodos y herramientas a utilizar. Cuando se diseña una intervención o estudio de largo plazo no se cuenta con una receta predeterminada válida para todos los contextos históricos y culturales. Se afrontan una serie de elementos pragmáticos, semánticos y sintácticos que se combinan en circunstancias únicas, conforme a las exigencias particulares de cada contexto.... no es ésta una disciplina monolítica que aborda aspectos específicos de la realidad sino una multi-disciplina que estudia, compara y relaciona diferentes campos del conocimiento, del mismo modo que lo hacen los estudios del medio ambiente, los estudios de género o las ciencias de la administración".<sup>46</sup>

La justificación de la aparición y de su uso en el ámbito público latinoamericano es planteada por el mismo Medina en los siguientes términos "Interrogarse sobre el largo plazo es una de las

<sup>42</sup> Ramírez Jorge. Futuros diversos: corazón de la prospectiva. Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo. Universidad de Guadalajara en: <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug26/art1dossier26.html>.

<sup>43</sup> Molinari Carlos. Historia y Pensamiento Estratégico Facultad de Ciencias Empresariales. Universidad Abierta Interamericana en: <http://www.vaneduc.edu.ar/uai/comuni/conexion/conexion-6/pensamiento-estrategico.htm>.

<sup>44</sup> Pierre Massé es muy conocido por su libro el Plan o el Anti-Azar, en el que postula que el plan es sólo un reductor de incertidumbre pero nada más. <http://www.cnam.fr/lipsor/recherche/laboratoire/data/planantihazard.pdf>.

<sup>45</sup> Véase una revisión de este ejercicio de prospectiva en Las Notas del ALEPH. Número 7. 26 de noviembre de 203 en: <http://www.plan.gouv.fr/intranet/upload/actualite/NoteALEPH7espagnol.pdf>.

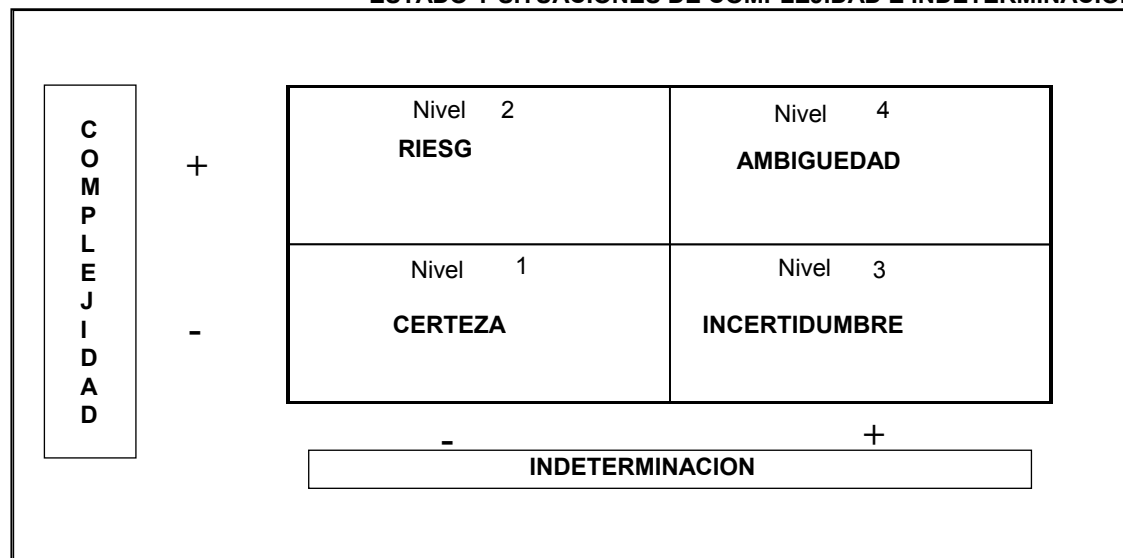
<sup>46</sup> Javier Medina Vásquez Sesión XV: Experiencias significativas en pensamiento a largo plazo. CEPAL-SERIE Seminarios y Conferencias No 8. en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/lp/4/LC11544P/SesionXV.pdf>.



reflexiones más importantes y pertinentes que pueda realizar la región. Más aún en un momento histórico tan significativo como es el comienzo de un nuevo milenio, en el cual se abren posibilidades, se mira hacia atrás para evaluar lo hecho y también hacia adelante para delinear algunos ejes estructurantes del próximo siglo. Preguntarse por el largo plazo es importante, porque este es un continente que se ha caracterizado por su mirada cortoplacista (más bien microplacista), la escasa existencia de oficinas de planificación de largo plazo en los ministerios afines, una bajísima pertenencia a las organizaciones internacionales de futuristas, y la pérdida progresiva de su libertad y capacidad de maniobra para construir su propio futuro deseado. Por otra parte, es una reflexión pertinente porque el período 1980-2010 seguramente pasará a la historia como aquel en el cual se levantaron los cimientos de la estructura productiva internacional contemporánea, y se efectuó el reacomodamiento del orden mundial a nivel geopolítico y geocultural. Vale decir, vivimos un momento en el cual se están configurando las principales transformaciones históricas que marcarán los futuros posibles de nuestras sociedades, a un ritmo por lo menos cuatro veces mayor que el que caracterizó a la revolución industrial, con sus consiguientes dificultades de percepción y de acción coherente y consecuente, y sus crecientes costos de oportunidad...<sup>47</sup>

Según este mismo autor, en esta época de cambios tan acelerados, que más bien es un cambio de época, aumenta la complejidad y la indeterminación produciéndose no sólo un aumento de la incertidumbre sino que se entra de lleno en el plano de la ambigüedad, tipificada por incertidumbre no estructurada, eventos indeterminados y con situaciones futuras marcadas por acciones y reacciones caracterizadas por la creatividad, la innovación y la sorpresa –abriéndose nuevos espacios de trabajo para la intervención socio-gubernamental si es que– en consonancia con esto último, se desarrollan nuevas capacidades, se producen cambios mentales y si se adopta un nuevo estilo decisorio,<sup>48</sup> (Gráficos 9 y 10).

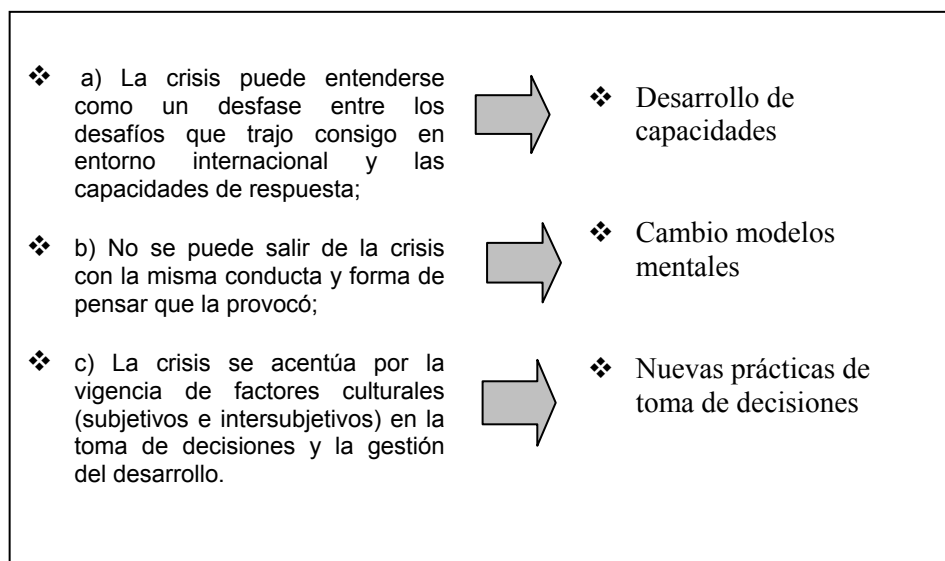
**Gráfico 9**  
**ESTADO Y SITUACIONES DE COMPLEJIDAD E INDETERMINACIÓN**



**Fuente:** Medina, Javier. Estudios de futuro. Estrategias para la planificación prospectiva tecnológica y territorial

<sup>47</sup> Medina, Javier. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional ILPES. Serie Gestión pública N° 5 junio de 2000, en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/4927/P4927.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xslt>.

<sup>48</sup> Los cuadros 16 y 17 se reproducen de Medina Javier. Estudios de futuro. Estrategias para la planificación prospectiva tecnológica y territorial. Tercer Encuentro Nacional de Estudios Regionales. SINERGIA, Talca 13 octubre de 2005.

**MAYOR ESPACIO PARA LA INTERECCION SOCIO-GUBERNAMENTAL**

Fuente: Medina, Javier. Estudios de futuro. Ob.cit.

## 2.5.2 Aspectos conceptuales y metodológicos

La prospectiva se la define como un conjunto de conceptos, teorías, metodologías y técnicas para analizar, prever, explicar y, especialmente, construir anticipadamente futuros posibles y deseables de la acción humana.

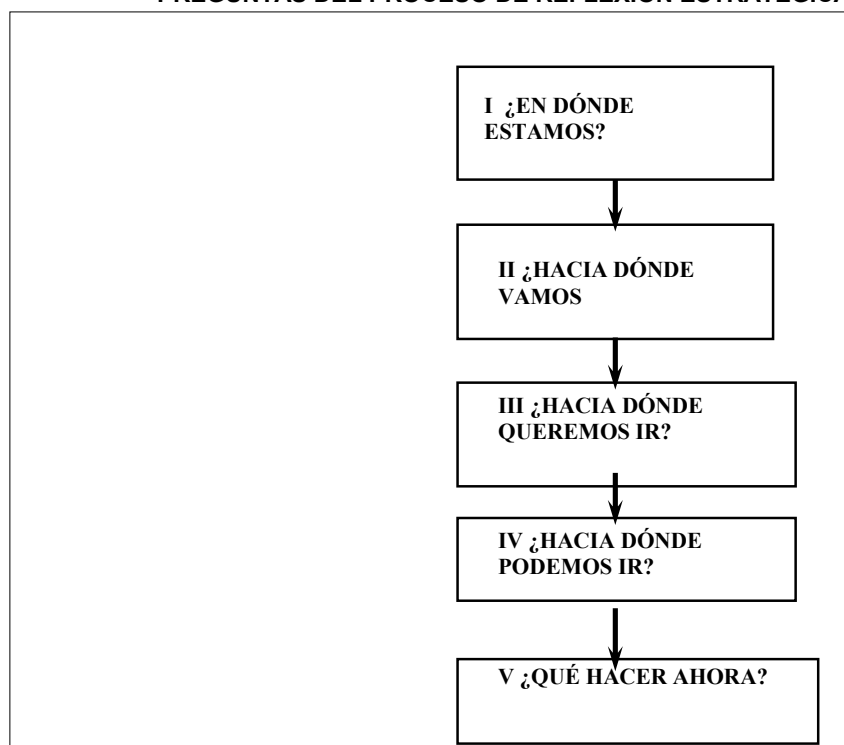
En sus aspectos conceptuales y operacionales está estrechamente vinculada a la planificación y a la estrategia, ya que como dice Godet “Los conceptos de prospectiva, estrategia, planificación están en la práctica íntimamente ligados, cada uno de ellos conlleva el otro y se entremezcla: de hecho hablamos de planificación estratégica, de gestión y de prospectiva estratégica.”..., agregando que la diferencia con la planificación estratégica esta en la revalorización del largo plazo de la prospectiva puesto que “...el análisis clásico en términos de amenazas y oportunidades provenientes del entorno general, nos muestra que no se puede limitar, en nombre del beneficio a corto plazo, sólo al análisis del entorno competitivo como podríamos deducir de la lectura de las primeras obras de Michael Porter. Las múltiples incertidumbres, que sobre todo pesan a largo plazo en el contexto general, nos muestran el interés de la construcción de escenarios globales para esclarecer la elección de las opciones estratégicas y asegurar la perennidad del desarrollo”.<sup>49</sup>

Tal como se planteara anteriormente, la buena prospectiva no es la que se realiza, sino la que conduce a la acción, en situaciones de alta indeterminación y complejidad en las que se abre un espacio de trabajo mayor para la intervención socio-gubernamental. Es en definitiva pensamiento estratégico y voluntad de cambio. En este sentido, postula Godet que “sería juicioso distinguir entre una fase exploratoria que persiga la identificación de los retos de futuro y una fase normativa que busque la definición de las opciones estratégicas posibles y deseables para que la empresa, frente a estas apuestas, pueda mantener bien el rumbo de su nave. La distinción entre estas dos fases está más que justificada si entendemos que la elección de las estrategias está condicionada por la incertidumbre, más o menos grande, que pesa sobre los escenarios y por la naturaleza, más o menos contrastada, de los que, entre dichos escenarios, son los más probables....La fase de anticipación a las mutaciones debe ser colectiva y debería englobar al mayor número de personas. Las

<sup>49</sup> Godet, Michel y Juanjo, Gabiña. La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Cuadernos publicados en colaboración de Electricité de France; Mission Prospective . Librairie des Arts et Metiers, 33 Rue Reamur 75003 París, Francia, noviembre de 1996, también en: <http://www.cnam.fr/lipsor/lips/conferences/data/bo-lips-esp.pdf>.

herramientas que se utilizan en la prospectiva permiten organizar y estructurar de manera transparente y eficaz la reflexión colectiva sobre las apuestas y retos de futuro y, llegado el caso, también la evaluación de las opciones estratégicas. Por el contrario, debido a razones de estricta confidencialidad y de responsabilidad, la fase consistente en la elección de las opciones estratégicas reconocemos que es propia de la incumbencia de un número limitado de personas; en general, de los miembros del Comité de Dirección de la empresa. Señalaremos que esta última fase no tiene necesidad de un método específico. Las decisiones tienen que ser tomadas después de la concertación y el consenso que se logre entre los dirigentes, teniendo en cuenta los modos de regulación propias a la cultura de cada empresa y el temperamento y la personalidad de sus dirigentes....<sup>50</sup> Las preguntas fundamentales de la prospectiva sea que esta se la aplica a una empresa, una región, localidad o país son las siguientes:

Gráfico 11

**PREGUNTAS DEL PROCESO DE REFLEXIÓN ESTRATÉGICA**

Fuente: elaborado por el autor.

El bagaje conceptual, metodológico y técnico de la prospectiva es muy extenso y proviene de sus múltiples escuelas, una cuestión que ha sido analizada por Medina quien, en un libro que lleva por título el sugerente nombre de *Visión Compartida de Futuro*, señala que “Existen en la actualidad diversas escuelas contemporáneas del pensamiento del futuro, siendo las más importantes la previsión tecnológica, la prospectiva propiamente tal (a la Godet) y la planificación por escenarios, a la cual debe agregarse la reciente escuela de la previsión humana y social.”<sup>51</sup> La metodología integrada propuesta por Godet<sup>52</sup> permite separar, con fines pedagógicos, métodos prospectivos de técnicas prospectivas, entendiéndose que “el método es el procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla en tanto que la técnica es el conjunto de

<sup>50</sup> Godet, Michel y Juanjo, Gabiña. La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Ob cit.

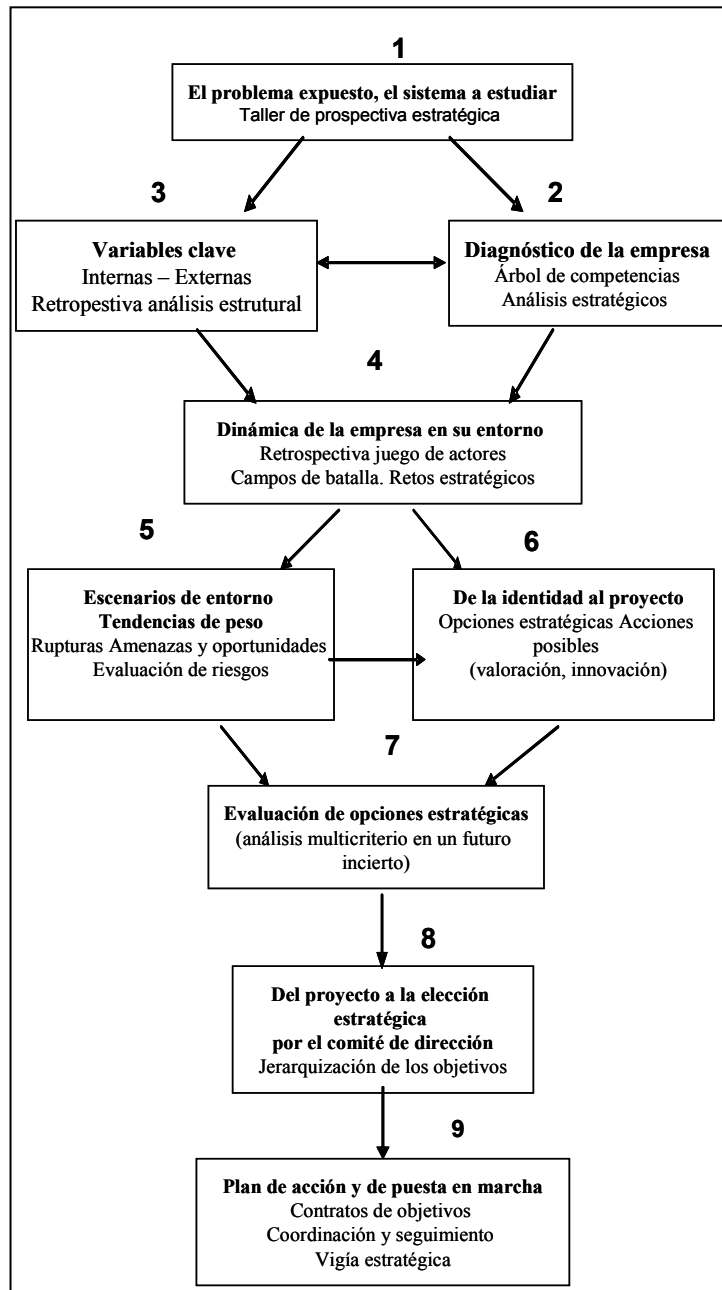
<sup>51</sup> Una completa revisión de estas escuelas se encuentra en Medina Javier. *Visión Compartida de Futuro*. Colección de Ciencias Sociales, Programa Editorial Universidad del Valle ISBN 958-670-244-8 Cali, Colombia. Abril de 2003.

<sup>52</sup> Godet, Michel. *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*. AlfaOmega Marcombo, Barcelona, España 1993 ISBN 970-15-0028-8 Impreso en Colombia.

procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte... o la pericia o habilidad para usar de esos procedimientos”.<sup>53</sup>

Cuadro 9

**METODOLOGÍA INTEGRADA POR ESCENARIOS SEGÚN PROPUESTA DE GODET**



**Fuente:** Godet, Michel. De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia.

De partida como dice Gode, no hay que confundir escenario con prospectiva. Un escenario no es un fin en si mismo, sino algo que no tiene sentido mas que a través de los resultados y de las consecuencias que tiene para la acción. Corresponde, esta decisión, por lo tanto a un número limitado de decisores. Específicamente, este autor plantea que las etapas 1 a las etapas 5 y 6

<sup>53</sup> Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española.

constituyen un proceso de reflexión colectiva. Las etapas 7 y 8 son el momento de la decisión (comité limitado) y la etapa 9 es la etapa de la acción.<sup>54</sup> En sus palabras “La primera etapa tiene por objetivo analizar el problema expuesto y delimitar el sistema a estudiar. Se trata, en este momento, de situar el método prospectivo en su contexto socio-organizacional, a fin de iniciar y de simular el conjunto del proceso con la ayuda de los talleres de prospectiva. La segunda etapa se basa en elaborar una radiografía completa de la empresa desde el *Know-How* hasta las líneas de producto, materializado en el árbol de competencias. La tercera etapa identifica las variables-clave de la empresa y de su entorno con la ayuda del análisis estructural. La cuarta etapa intenta comprender la dinámica de la retrospectiva de la empresa, de su entorno, de su evolución, de sus fuerzas y debilidades en relación a los principales actores de su entorno estratégico. La quinta etapa busca reducir la incertidumbre que pesa sobre las cuestiones clave de futuro. Se utilizan eventualmente los métodos de encuesta a expertos, para poner en evidencia las tendencias de peso, los riesgos de ruptura y finalmente descubrir los escenarios de entorno más probables. La sexta etapa pone en evidencia los proyectos coherentes, es decir, las opciones estratégicas compatibles a la vez con la identidad de la empresa y con los escenarios más probables de su entorno. La séptima etapa se consagra a la evaluación de las opciones estratégicas... La octava etapa del proyecto, es la elección de la estrategia, es la etapa crucial porque se trata de pasar de la reflexión a la decisión. Las apuestas estratégicas y la jerarquización de objetivos son resultado de la decisión de un comité de dirección o de su equivalente. La novena etapa se dedica enteramente a la puesta en marcha del plan de acción. Implica los contratos de objetivos (negociados o suscitados), la puesta en marcha de un sistema de coordinación y de seguimiento y también del desarrollo de una vigía estratégica (externa). Debemos señalar que el desarrollo de esta metodología integrada, no tiene porque ser totalmente lineal. Comprende varios bucles de retroalimentación posibles, especialmente de la etapa 9 a la 4. La puesta en marcha de un plan de acción y los resultados de la vigía estratégica pueden conducir, en ciertos casos, a reconsiderar la dinámica de la empresa en su entorno”.<sup>55</sup>

Las técnicas asociadas a las escuelas de prospectiva son variadas y provienen de diferentes campos del conocimiento. Se pueden clasificar como técnicas de trabajo colaborativos aptas para el trabajo grupal y técnicas estadísticas para procesar información cualitativa. Las más conocidas son la técnica Delphi, el ábaco de Regnier, el análisis estructural, el análisis de los juegos de los actores, el método de los escenarios y otros.

La técnica Delphi es indirecta y tiene por objeto conocer, estructurar y sintetizar la opinión de un grupo de personas expertas o especialmente interesadas sobre el diagnóstico, la evaluación o la planificación de una situación o tema concreto. Sirve para realizar pronósticos, evaluar características de sistemas, identificar y resolver problemas, establecer metas y prioridades, resolver problemas, y aclarar posiciones y diferencias entre distintos grupos de personas. Estas personas han de ser motivadas, puesto que la duración de la técnica puede oscilar entre los 45 y 70 días. Su desarrollo consiste en hacer llegar a los expertos una serie de cuestionarios. De este modo se puede llegar a un consenso sin necesidad de abrir un proceso de discusión y debate, puesto que las personas consultadas no tienen un contacto directo entre ellas. El procedimiento a seguir consiste en enviar un primer cuestionario y tras recoger y analizar las respuestas, hacer llegar las conclusiones acompañadas de un segundo cuestionario para matizar o priorizar dichas respuestas. Tras analizar la información de este segundo cuestionario se ha de enviar un tercero donde aparezcan las conclusiones generales y la posibilidad de que se puedan hacer valoraciones sobre las conclusiones.

<sup>54</sup> Véase por Michel, Godet en colaboración con Régine Monti, Francis Meunier, Fabrice Roubelat y la participación de Prospektiker. La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. *Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique* CNAM - 2 rue Conté - 75003 Paris. Prospektiker —Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia—D. Leandro, 3 - 20800 Zarautz (Gipuzkoa) – España, en: <http://www.cnam.fr/lipsor/lips/conferences/data/bo-lips-esp.pdf>, página 26.

<sup>55</sup> <http://www.cnam.fr/lipsor/lips/conferences/data/bo-lips-esp.pdf> ob cit, páginas 17 y 18.

Finalmente se elaborará un informe donde se resuma el objeto de estudio, los pasos seguidos durante el proceso y los resultados obtenidos.<sup>56</sup>

A su vez, el *Ábaco de Regnier*,<sup>57</sup> “... concebido por el Doctor François Régnier, con el fin de interrogar a los expertos y tratar sus respuestas en tiempo real o por vía postal a partir de una escala de colores. Como todos los métodos de expertos, está destinado a reducir la incertidumbre, confrontar el punto de vista de un grupo con el de otros grupos y a la vez, tomar conciencia de la mayor o menor variedad de opiniones... La lógica utilizada por el ábaco es de los tres colores del semáforo (verde, naranja y rojo) completados con el verde claro, el rojo claro (permitiendo de este modo suavizar las opiniones). El blanco permite el voto en blanco y el negro la abstención. Se trata, por tanto, de una escala de decisión coloreada. El método es eficaz, simple y rápido. Permite a los que divergen expresarse (y valorar sus opiniones). Se trata de un excelente útil de comunicación: no es el consenso lo que se busca, sino mas bien el intercambio y el debate entre los individuos. Consiste en tratar las respuestas coloreadas en forma de matriz, donde se representa: en filas los ítems que definen el problema y en columnas los expertos que participan en el estudio... Es sobre la base de la imagen coloreada donde comienza el debate y/o la explicación del voto: el procedimiento es abierto y cada uno puede, en todo momento, cambiar el color y justificar su cambio de opinión”.

Con los resultados de la técnica Delphi, del *Ábaco de Regnier* o – si ello no es posible – en un taller de expertos se identifican directamente las variables estratégicas y se procede luego al análisis de las causalidades entre ellas. En esta etapa, la función de los expertos consiste en verificar si un factor está afectando a los otros. Por ejemplo, si el factor “deterioro ambiental” está influyendo sobre el fenómeno “recurso hídrico”: la tarea de los expertos será constatar si está ocurriendo una severa depredación de las cuencas hidrográficas, lo cual trae como consecuencia la mengua de los recursos de agua. Por último, se deben identificar las variables claves por vía de una clasificación directa o indirecta.<sup>58</sup>

La identificación de las variables claves se realiza con el análisis estructural. El análisis estructural maneja dos conceptos: motricidad y dependencia. La motricidad es la influencia que una variable ejerce sobre las demás la cual se registra en las filas de un cuadro de doble entrada. A su vez, la dependencia es la incidencia de los diferentes fenómenos sobre uno en particular, cuestión que se lee en las columnas<sup>59</sup>. Si las relaciones se identifican como influencia fuerte (F), influencia moderada (M), influencia débil (D), influencia nula (N) o influencia potencial (P) si y a estas letras se asocian valores tales  $F = 5$  ;  $M = 3$  ;  $D = 1$  ;  $N = 0$  y  $P =$  es posible calcular la sumatoria, sacar los promedios de filas y columnas y ubicarlos en cuatro cuadrantes, tal como en el ejemplo siguiente

---

<sup>56</sup> <http://www.cimas.eurosur.org/global/fichas/ficha.php?entidad=Herramientas&id=12>. Una presentación en Powerpoint de esta técnica a través de Internet *On-line* se encuentra en <http://www.ucm.es/info/Psyap/taller/didina2/sld001.htm>.

<sup>57</sup> Véase <http://www.cnam.fr/lipsor/lipsor/conferences/data/bo-lips-esp.pdf>.

<sup>58</sup> Esta sección y los cuadros se han extraído de Mujica, José Francisco La construcción del futuro. Concepto y modelo de prospectiva estratégica, territorial y tecnológica. Secretaría Técnica CABIONCYT Convenio Andrés Bello Universidad Externado de Colombia ISBN 958-616-929-4 Bogotá, Colombia 2005.

Cuadro 10

## MATRIZ DE RELACIONES DEL ANÁLISIS ESTRUCTURAL

M O T R I C I D A D	(+) Promedio	Zona de Poder (variables de entrada)	Zona de conflicto (variables de enlace)
	(-)	Zona de Variables autónomas	Zona de Salida (variables de salida)
Promedio (-) DEPENDENCIA (+)			

**Fuente:** Mujica, José Francisco. La construcción del futuro. Concepto y modelo de prospectiva estratégica, territorial y tecnológica. Ob.cit.

En la Zona de Poder aparecen variables de alta motricidad y baja dependencia. Son factores que influyen mucho sobre los demás y a su vez son poco afectados por ellos. Son variables muy importantes. En la Zona de Conflicto se ubican variables muy motrices y al mismo tiempo muy dependientes. Son los factores se caracterizan porque siendo muy influyentes son, al mismo tiempo, muy influidos. Son muy significativos, pero están subordinados a los demás. En la Zona de Salida están situados los factores más dependientes que influyentes. Allí se disponen fenómenos que por su razón de alta dependencia son resultados o efectos de los movimientos que se dan en las zonas anteriores. La Zona de Variables Autónomas enmarca fenómenos de muy débil motricidad y muy poca dependencia. Son variables que no hacen parte del sistema conformado por las tres zonas anteriores. Esta es la clasificación directa y simple de las variables.

La clasificación indirecta llamada MICMAC (*Matrice d'Impacts Croisés Multiplication Appliqués a un Classement*). El método MICMAC es un programa de multiplicación matricial aplicado a la matriz estructural que permite estudiar la difusión de los impactos entre variables, a través de la elevación de la matriz a una potencia.<sup>60</sup> El software MICMAC con sus correspondientes manuales se pueden bajar gratuitamente, también, desde la web.<sup>61</sup>

A continuación, corresponde analizar el juego de los actores, ya que las variables estratégicas del estudio prospectivo no son neutras sino que tras ellas ocurre un entreverado juego de interés de los actores sociales, una cuestión tempranamente analizada por Calcagno, Saínz y de Barbieri.<sup>62</sup>

El método de análisis del juego de los actores MACTOR busca estimar los pesos o fuerzas de los actores y estudiar sus convergencias y divergencias vis a vis un cierto número de enjeux y de objetivos asociados. Comprende siete fases: 1) construir el cuadro “estrategias de los actores”, 2) identificar los intereses específicos y los objetivos asociados, 3) jerarquizar para cada actor sus objetivos prioritarios, 4) evaluar la situación de fuerza de los actores, 6) integrar las situaciones de fuerza en un análisis de convergencia-divergencia entre actores y 7) formular las recomendaciones estratégicas y las cuestiones claves del futuro.<sup>63</sup> Su utilización requiere un tiempo entre 2 a cinco meses.

Finalmente, corresponde el análisis del futuro a través de la construcción de escenarios. Para Godet “Un escenario es un conjunto formado por la descripción de una situación futura y un camino

<sup>60</sup> Véase al respecto Godet, Michel. De la anticipación a la acción. Manual de Prospectiva y Estrategia ob cit.

<sup>61</sup> El software MICMAC con su correspondientes manuales se encuentra en: <http://www.3ie.org/lipsor/micmac.htm>

<sup>62</sup> Véase al respecto, Calcagno, Alfredo Eric; Saínz, Pedro; De Barbieri, Juan El diagnóstico político en la planificación. El Trimestre Económico, vol. 35(3), n. 139, julio-septiembre 1968, p. 389-422.

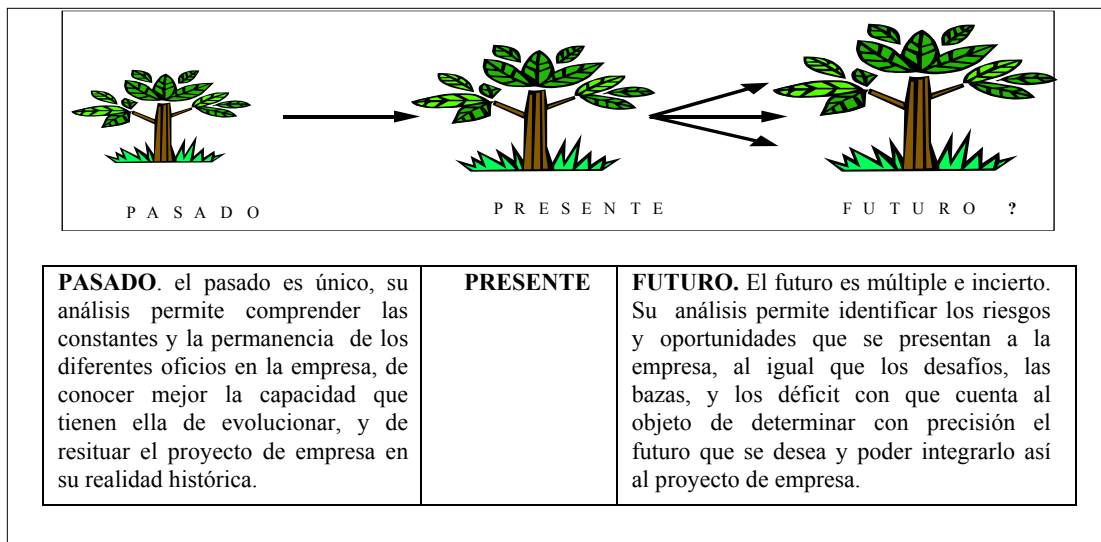
<sup>63</sup> La descripción del método, el software y sus correspondientes manuales se encuentran en: <http://www.3ie.org/lipsor/mactor.htm>.

de acontecimientos que permiten pasar de una situación original a otra futura... Se distinguen de hecho dos grandes tipos de escenarios: a) exploratorios: partiendo de las tendencias pasadas y presentes, conducen a futuros verosímiles y b) anticipación o normativos: contruidos a partir de imágenes alternativas del futuro, podrán ser deseables o por el contrario rechazables”.

Una técnica, recurrentemente mencionada para unir los escenarios con la acción es el árbol de competencias. Según Marc Giget, “una empresa debe verse como un árbol de competencias y no puede reducirse a sus productos y mercados... La imagen del árbol tiene sus virtudes. En primer lugar, se observa, empleando la fórmula de Marc Giget, que “la empresa no debe morir con su producto: no porque una rama este enferma hay que talar el tronco. En este caso, lo que conviene es mas bien hacer una reinyección de la savia de las competencias hacia nuevas ramas de actividades, que corresponden a su código genético... La imagen del árbol también tiene sus límites. La dinámica del árbol no es unívoca de las raíces a las ramas, sino que funciona en ambos sentidos: Las ramas nutren, a su vez, las raíces mediante la fotosíntesis y el humus de las hojas caídas” ... De una manera natural, el proceso estratégico definido a partir de los árboles de competencias, acusaba la necesidad de una prospectiva del entorno competitivo. Se comprende pues que el matrimonio entre la prospectiva y la estrategia pasaba por un acercamiento del método de los escenarios y de los árboles de competencias. El matrimonio será tanto mas fecundo cuanto mas completa sea la compatibilidad sanguínea entre estos dos enfoques, que implican herramientas simples y apropiables por parte de aquellos que los deben usar, tanto por sí mismos como para sí mismos dentro de las empresas”.<sup>64</sup>

Gráfico 12

**EL ÁRBOL DE COMPETENCIAS Y SU DINÁMICA**



**Fuente:** Godet, Michel y Juanjo Gabiña. La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Ob cit.

Para que los estudios prospectivos sean válidos, en opinión de Mujica, se debe: 1) involucrar al futuro como causa final del presente. Es decir, debe facilitar la construcción el futuro a través del presente y 2) facilitar esta tarea a quienes ejercen la causalidad eficiente del futuro que son los actores sociales y en quienes reposa, por lo tanto, la responsabilidad de colocar ladrillos y el cemento de la edificación. La primera condición se cumple con el diseño de escenarios. La segunda se cumple con la Teoría del Triángulo Griego de Michel Godet que indica que para anticiparse (reflexión prospectiva) y de allí pasar a la acción (voluntad estratégica) se requiere la apropiación a través de la motivación y movilización colectiva.<sup>65</sup>

Gráfico 13

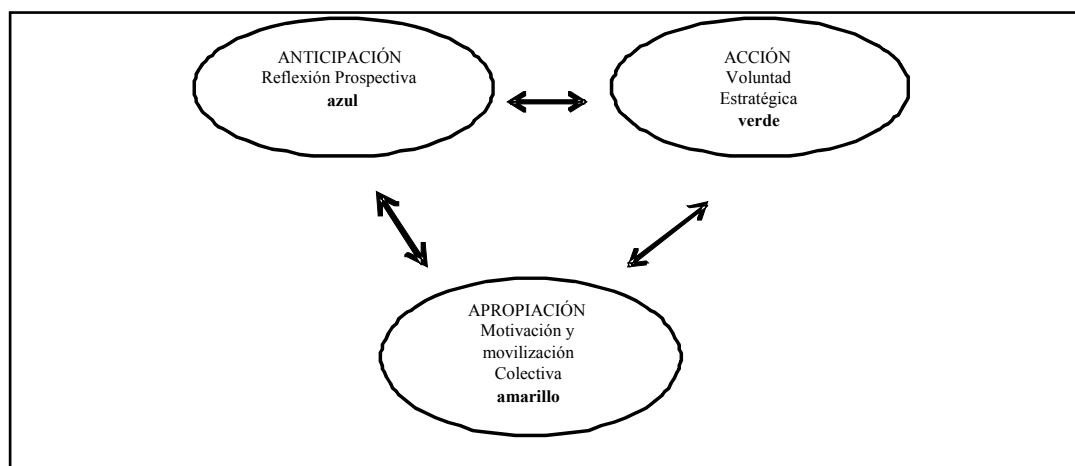
<sup>64</sup> Esta es la caracterización que se presenta en Godet, Michel. De la anticipación a la acción ob cit.

<sup>65</sup> Los colores indican que para pasar a la Acción (color verde) se requiere mezclar la Anticipación (color azul) con la Apropiación (color amarillo).



## EL TRIÁNGULO GRIEGO

**Fuente:** Mújica, José Francisco La construcción del futuro. Concepto y modelo de prospectiva estratégica, territorial y tecnológica. Ob. cit.



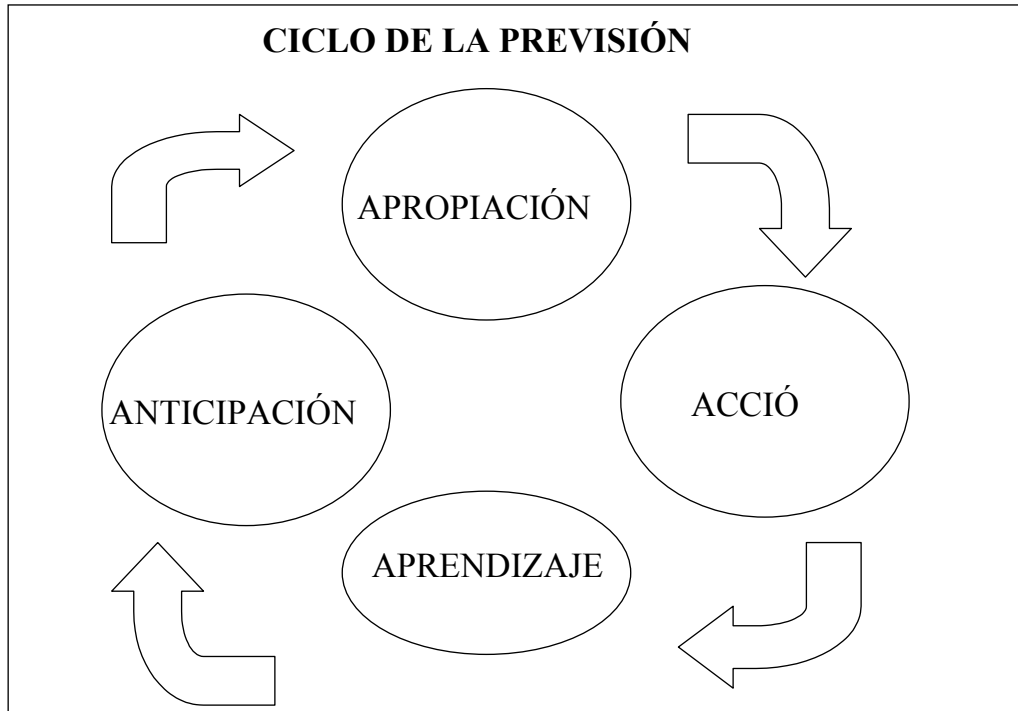
No obstante, ello no basta., ya que en la prospectiva hay que lograr un proceso de aprendizaje colectivo. Es así como Medina en una reflexión sobre el Programa ciudadano “Cali que Queremos” de Colombia señala que “Para el análisis se empleará el esquema de anticipación-apropiación-acción propuesto por Godet. Pero según nuestro criterio, se le agregará una fase de aprendizaje, a fin de significar que en lo posible un proceso prospectivo debe tener una retroalimentación constante que enriquezca la anticipación”.<sup>66</sup>

Esta misma idea, la refuerza el mismo autor e otro documento comentado que “Este proceso de anticipación-apropiación-acción-aprendizaje representa un manejo de gran complejidad, pero encierra también una gran riqueza, porque implica velar por procesos de animación social y de reflexión permanente”.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Medina, Vásquez Javier. El programa ciudadano “Cali que Queremos” o el difícil arte de hacer prospectiva en: Mujica, Francisco y Edgar Ortégón. Prospectiva y Estrategia (Compendio de trabajos presentados en el Primer Encuentro de Estudios Prospectivos) ILPES-Universidad de La Sabana-Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia-Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior-Asociación Colombiana de Universidades Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones ILPES LC/IP/L.134 3 junio 1997.

<sup>67</sup> Medina Javier. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional ob cit.

Gráfico 14  
CICLO DE LA PREVISIÓN



**Fuente:** Medina Vásquez, Javier. El programa ciudadano "Cali que Queremos" o el difícil arte de hacer prospectiva.

### **III Algunos de los planteamientos de ILPES sobre planificación y proceso decisorio**

---

ILPES tiene tradición y numerosas publicaciones en planificación sustantiva (*subject-matter*) en temas tales como desarrollo industrial, desarrollo agropecuario y, principalmente, desarrollo regional. En los últimos años esta orientado a la gestión pública y a la gestión del desarrollo local y regional. Su análisis escapa a estas notas que se concentran en la planificación procedimental (*process-oriented matter*) tal como se planteara en el capítulo II.

En el contexto anterior, la planificación, postulaba ILPES en 1965, se presenta a la vez como un esfuerzo de maximización de la racionalidad formal y como un intento de aumentar la racionalidad material o sustantiva. En su aspecto de factor de racionalización formal, la planificación significa básicamente la optimización de las relaciones entre medios y fines dados. La cuantificación y el rigor de las técnicas instrumentales utilizadas para sugerir formas alternativas de lograr más rápidamente y con menor costo los fines perseguidos constituyen las características principales del razonamiento planificador en lo formal. Por otro lado, en su aspecto de racionalidad sustantiva, la planificación apunta directamente hacia cuestiones de fondo.

Se enfoca a la problemática del conjunto de la sociedad y constituye un medio para la determinación de los objetivos últimos de la misma y de los cambios requeridos para asegurar su cumplimiento.<sup>68</sup>

No obstante el influjo de los mecanismos de la Alianza para el Progreso y las recomendaciones de la Carta de Punta del Este que derivaron, como antes se mencionara, en un proceso de planificación marcadamente formalista, siendo su producto principal el plan de desarrollo, existían en los países reflexiones más comprensivas acerca del proceso decisorio en ese período. Es así como ya en 1972, el ILPES postula que la estrategia constituye una proposición para actuar según el conocimiento del momento y que la ampliación y la revisión constante de este conocimiento conllevan una revisión permanente de la estrategia. En su conocido libro *Estrategia y Plan* “criticaba el modelo de planificación normativo como contrapuesto al modelo estratégico más acorde con la realidad, puesto que el primero define un curso del proceso de desarrollo en el que las acciones propuestas no surgen de las funciones reales de comportamiento y en el cual el modelo no surge dialécticamente de la realidad, sino que se deduce de la norma objetiva, en tanto que el procedimiento estratégico, en cambio, supone una respuesta del sistema ante alteraciones deliberadas y lejos de superponerse a la realidad, emerge de ella”.<sup>69</sup> A partir de este trabajo Matus, ex funcionario de ILPES, plantea su propuesta de planificación situacional tal como antes se la reseñara.

La década de los setenta y buena parte de la siguiente, presencié el advenimiento de un modelo neoliberal que postulaba a ultranza que el mejor asignador de recursos era el mercado, lo que en conjunción con lo antes planteado desdibujó el proceso de planificación en su versión formalista.

En ese período, ILPES postula que la planificación es una actividad técnico política cuyo propósito es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio social para acelerarlo, controlarlo y orientarlo en función de una imagen futura de la sociedad, de su estructura y funcionamiento. En esta actividad técnico política participan diversos actores con distintas racionalidades y por lo tanto una de sus funciones principales debe ser la búsqueda de mecanismos de concertación de intereses contrapuestos. De esta manera, “planificar” no es solo un problema técnico, tampoco una mera tarea del Estado, sino más bien una actividad continua de respaldo a un arduo y lento proceso de diálogo y entendimiento social. En este sentido, “La planificación no es un mero instrumento de imposición de una racionalidad global a la economía nacional en términos de los intereses conjuntos de los grupos, ni una acción desinteresada definida a partir de consideraciones de interés general o bien común. Se trata de una actividad que resulta esencialmente del juego recíproco de estrategias de mantención y conquista del poder, definidas por los grupos sociales tanto dominantes como dominados”.<sup>70</sup>

El simplismo dominante en los ochenta respecto de la distinción tajante entre economías planificadas y economías de mercado, determina que el ILPES presente a la consideración de los ministros y jefes de planificación el documento “El Estado Actual de la Planificación en América Latina y El Caribe”<sup>71</sup> en el que postula que toda interacción social es planificada. En este documento se plantea que “para evaluar el estado de la planificación en la región, no basta el análisis de los planes y de los sistemas institucionales y administrativos. A ello, debe agregarse la

---

<sup>68</sup> ILPES. *Discusiones sobre Planificación*. Siglo XXI Editores. Informe del Seminario sobre Organización y Administración del Planeamiento 6-14 julio de 1965.

<sup>69</sup> Matus, Carlos. *Estrategia y Plan*. Textos del ILPES Editorial Universitaria Siglo XXI Editores Santiago de Chile 1972.

<sup>70</sup> Flisfisch, Angel, Rolando Franco y Eduardo Palma. *Dimensiones de una planificación participativa*. CEPAL Restringida CEPAL/ILPES/R.18, 6 de noviembre de 1980.

<sup>71</sup> Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). “El Estado Actual de la Planificación en América Latina y El Caribe” Cuadernos del ILPES 28, Santiago de Chile 1982.

revisión de los instrumentos utilizados y de los resultados logrados mostrando, en cada caso, la variedad de situaciones que existen en este ámbito en América Latina y El Caribe”.<sup>72</sup>

En ese análisis se parte de la premisa de que en toda sociedad y en cada etapa de su historia existe un proyecto político explícito o implícito, de objetivos múltiples o parciales, de naturaleza transformadora, conservadora o de compromiso y que se refiere a la distribución mas o menos coactiva del poder y de los recursos. En este contexto se concibe a la planificación como la instrumentación técnica efectiva de ese proyecto político. El proyecto político se basa en un conjunto de valores y creencias respecto de la estructura y funcionamiento de la sociedad de la cual deriva una visión de tipo de sociedad futura deseada y del proceso de cambio social tendiente a alcanzarla. El proyecto político tiene una ideología dominante, que influye tanto en la identificación de los objetivos como en la calificación de legitimación de los medios que han de utilizarse para alcanzarlos. El Plan o la Estrategia solo puede concebirse, entonces, en el marco que le fije el proyecto político.

El documento aludido menciona que “La planificación, ..surge y se acepta como un proceso mediante el cual puede racionalizarse la ejecución de un proyecto nacional de desarrollo a partir del cual se identifica una imagen objetivo y se elige racionalmente el itinerario para su consecución... lo que implica aceptar o perseguir un determinado estilo de desarrollo que, por lo tanto, define la forma, alcance y objetivos del proceso mismo de planificación. Así planteado el problema, el estilo de planificación se configura en respuesta a las siguientes tres preguntas: 1) ¿Para que se planifica?, 2) ¿Quién Planifica? y 3) ¿Cómo se planifica?

El documento postula que se planifica para instrumentar técnicamente un proyecto político nacional que lo llevan a cabo los agentes que tienen mayor peso relativo en el proceso decisorio. El proyecto nacional de desarrollo se relaciona - en el marco conceptual adoptado por ILPES - con el mecanismo principal de asignación de recursos, los mecanismos utilizados para el logro de objetivos sociales, la distribución del ingreso y el bienestar y el grado de apertura de la economía nacional al exterior.

La respuesta a quien planifica, a su vez, reconoce que – a pesar de que el Estado es la única institución de la sociedad que tiene poder coercitivo legítimo, lo que significa que solamente él puede imponer normas jurídicas o instrumentales,.. la planificación “no puede ser planteada tomando a la sociedad como mera receptora de decisiones superiores sino aceptando que los diversos grupos sociales – y particularmente aquellos que se pretende beneficiar con el desarrollo– son a la vez sujeto y objeto del proceso” En definitiva el planteamiento reconoce que todo actor (nacional o internacional) de la compleja mallas de poder de cada sociedad es un agente que debe ser tomado en cuenta pues se verá afectado por el proyecto nacional de desarrollo.

Por último, la respuesta a cómo se planifica reconoce que el proyecto nacional puede ser implementado a través de diversas modalidades de planificación, que son la mezcla de alternativas de tres pares dicotómicos que en definitiva se tratan como un continuo: 1) planificación reguladora versus planificación subsidiaria 2) planificación a base programas y proyectos versus planificación comprehensiva y 3) planificación normativa versus planificación adaptativa.<sup>73</sup> La planificación subsidiaria tiene como objetivo central apoyar y racionalizar el proceso de decisiones de los agentes económicos privados para que éstos, mediante su acción logren, lo mas efectivamente posible los objetivos establecidos en la estrategia de desarrollo. La planificación reguladora, por el contrario, busca el logro de estos objetivos, fundamentalmente, a través de una acción directa o indirecta del Estado en la economía. La planificación a base de programas y proyectos se caracteriza por

<sup>72</sup> Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES/CEPAL) El Estado actual de la Planificación en América Latina y El Caribe. Cuadernos del ILPES N °28, Santiago de Chile 1982.

<sup>73</sup> Debe mencionarse a este respecto que esta tipología es una adaptación de la presentada por Faludi; 1) Planes versus Procesos 2) Planificación Global versus Planificación Incremental y 3) Planificación Funcional versus Planificación Normativa . Véase Faludi, Andreas. *Planning Theory*. Pergamon Press 1973.

seleccionar, evaluar, realizar y coordinar acciones sectoriales individualizadas, fundamentalmente a través de instituciones públicas. La planificación comprehensiva, en cambio, tiende a cubrir el conjunto del espacio económico y social, analizando la totalidad de sus variables globales y sus interrelaciones, para afectarlas en forma conjunta. Por último, la planificación normativa se fija ciertos fines objetivos de carácter general y estable y adapta sus medios a la consecución de sus fines. La planificación adaptativa, en cambio, no sólo adecua los mecanismos de ejecución sino que también acepta corregir los objetivos del plan durante la realización de éste, como resultado de las cambiantes restricciones económicas, sociales y medioambientales.

En síntesis, en armonía con el difundido concepto de estilo de desarrollo de la época, el ILPES postula que todo proceso de intervención social es planificado variando la modalidad de planificación.

En 1986, ILPES organiza el Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado que marca un punto de inflexión sobre la conceptualización de la planificación. Es así como el director de la época planteaba en la inauguración del Coloquio lo siguiente: “Considerando que la planificación será muy necesaria en el futuro próximo –en nuestras economías de mercado– el Instituto sostiene la tesis de que entonces es necesario reformularla en lo teórico, en lo metodológico y en su praxis. Esta tesis tiene dos lecturas: una, de que la planificación o se reformula o muere; dos, mas radical, de que la planificación o se reformula o no resucitará”, agregando que “Desde luego, los hombros del planificador están lejos de ser el respaldo único (ni necesariamente el respaldo principal) para que nuestros gobiernos se muevan hacia niveles superiores de excelencia. En particular, una reformulación paralela de la administración pública sería altamente necesaria... De todos modos, el planificador y el administrador tendrán una tarea común si se pretende eliminar de la práctica gubernamental muchas de sus imperfecciones; el tratar problemas aisladamente y así agravarlos y el buscar soluciones de corto plazo y dificultar aun más el futuro; basar sus acciones en visiones estáticas de los problemas. Por lo que hace a la planificación, si se pretende que colabore para elevar el nivel de desempeño de los gobiernos, ella deberá articularse con el proceso real de desarrollo económico, social y político; sus métodos deberán incorporar las nuevas percepciones científicas respecto a dicho proceso; su práctica deberá ser permeable a la interacción de los diferentes agentes sociales y, también deberá involucrarse en las decisiones principales de la política coyuntural, facilitándola y dándole coherencia y continuidad.”<sup>74</sup>

En este coloquio, además, el ILPES comienza a incorporar a su quehacer la preocupación por los estudios sobre el futuro y la complejidad, en el contexto más estructural de los procesos decisivos públicos. Es así como de Mattos analiza las condiciones para el éxito de un proceso de planificación mencionado las siguientes condiciones: “...para que un proceso planificado pueda tener perspectivas de éxito, es necesario –en primer lugar– que el proyecto político que constituye su base de sustentación, esté concebido dentro de los límites de lo posible vigente para el sistema respectivo... en segundo lugar, que los grupos sociales en el poder sean realmente hegemónicos y tengan la capacidad de gobernar, en tercer lugar que exista un adecuado nivel de compenetración y aceptación de los lineamientos básicos del proyecto político que se desea impulsar por parte de la burocracia estatal y que las conexiones causales adoptadas como fundamento para identificar y recomendar determinadas acciones, sean compatibles con las leyes de cambio de la realidad, proponiendo adoptar el concepto de racionalidad acotada (*bounded rationality*) que no busca soluciones óptimas sino simplemente soluciones subóptimas o satisfactorias.”<sup>75</sup> En este mismo contexto, Boisier argumenta que la salida a la crisis internacional y nacional que afecta a los países

<sup>74</sup> Costa-Filho Alfredo. Exposición Inaugural en Coloquio Internacional sobre nuevas orientaciones para la planificación en economías de mercado. 25 al 27 de agosto de 1986 en: Revista de la CEPAL. Número 31 LC/G 1452 abril de 1987 pp: 12-18

<sup>75</sup> De Mattos, Carlos. Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina Coloquio Internacional sobre nuevas orientaciones para la planificación en economías de mercado. 25 al 27 de agosto de 1986, en: Revista de la CEPAL. Número 31 LC/G 1452 abril de 1987 pp:119-13.

de América Latina y del Caribe será a través de la descentralización administrativa y política. En sus palabras: “la crisis internacional tendrá, por supuesto, múltiples consecuencias, pero si hubiese que señalar una consecuencia relativamente totalizante, sería necesario apuntar a una nueva modalidad de inserción de los países latinoamericanos en el contexto internacional. Tal nueva forma de inserción tendrá necesariamente que buscarse y ejecutarse bajo el comando del Estado, el que deberá concentrar parte de sus mejores recursos técnicos y humanos en asuntos tales como modalidades de negociación, manejo de la deuda, fomento de exportaciones, financiamiento, y el aprovechamiento en cada momento, en la coyuntura internacional”... y agrega “La crisis nacional que afecta a muchos países latinoamericanos, es por su lado, una crisis esencialmente política que en parte se expresa en la generalizada demanda de un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil... Hay en principio, una contradicción evidente en relación al propio Estado en cuanto a su papel en la salida de la crisis internacional y de la crisis nacional. En el primer caso se le piden nuevas e importantes funciones y en el segundo se le pide abdicar de funciones tradicionalmente ejercidas. Una forma de resolver esta contradicción es por la vía de la descentralización administrativa y política, lo que puede contribuir entonces a crear un “clima” más adecuado a los esfuerzos descentralizadores.” En su argumentación subraya la necesidad de intersectar la descentralización con el desarrollo regional y la planificación concertada de forma tal de conformar un proyecto político descentralizador.<sup>76</sup>

En este coloquio – a juzgar por los trabajos presentados y por los debates suscitados – se dio una división entre los planificadores más preocupados por las bases conceptuales y metodológicas de la intervención (process oriented planning) y otro grupo más preocupado por la política económica (subject matter planning) en la tradicional distinción de Faludi.

En 1992 el ILPES presenta a la reunión de la XV Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación los principios que debería respetar una intervención estatal para alcanzar legitimidad en el contexto de una mayor complementariedad entre el Estado y el mercado advirtiendo, que esta debe ser transparente, eficiente, de costo y tiempo conocidos, consensuada, periódicamente evaluada y públicamente informada.<sup>77</sup>

A finales de 1992 Martín Hopenhayn analiza la crisis de los paradigmas de los científicos sociales latinoamericanos tanto en lo referente a su capacidad para captar la complejidad creciente de la realidad como en cuanto a la ruptura entre el vínculo entre la producción de conocimientos y el cambio social en un artículo del sugerente título “Pensar lo social sin planificación ni revolución”.<sup>78</sup> Como lo plantea Hopenhayn “La planificación llegó a considerarse el instrumento privilegiado del gran actor propulsor del cambio que era el Estado planificador. Para este actor la planificación llegó a constituir un eslabón idealizado que, en principio permitiría articular la razón técnica con la razón política, para entroncar las ciencias sociales con la intervención técnica desde el poder... “ y más adelante agrega “En la práctica de la planificación normativa lo que ha predominado es lo exhaustivo del manejo instrumental del desarrollo: lo deseable es la plena correspondencia entre el plan –sus objetivos, sus plazos– y su cristalización efectiva. La utopía de la planificación es la posibilidad misma de llegar a planificar una utopía, sobre todo como pretensión de adecuar absolutamente la realidad al plan, o de universalizar la razón instrumental a lo ancho del tejido social. La realidad regulada de manera exhaustiva por el dictamen de la razón productiva, la agenda de la modernización económica, el control de los equilibrios intersectoriales y el mejoramiento reflejado en los indicadores económicos agregados”. Analizando las razones de esta crisis y buscando nuevas áreas de acción postula la revalorización de la democracia como un orden

<sup>76</sup> Boisier Sergio. Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina, en: Revista de la CEPAL. Número 31 LC/G 1452 abril de 1987 pp: 139-160.

<sup>77</sup> ILPES. Gestión estratégica, planificación y presupuesto LC/IP/R.122 Presentado a la Reunión de la XV Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación. Buenos Aires, 25 y 26 de noviembre de 1992.

<sup>78</sup> Hopenhayn Martín. ¿Pensar lo social sin planificación ni revolución?, en: Revista de la CEPAL N° 48 Santiago de Chile, diciembre de 1992 pp: 137-148.

en el cual los conflictos se resuelven por medio del diálogo, los actores sociales por sobre la acción homogenizante del Estado, los nuevos movimientos sociales “contracorriente”, el desplazamiento desde el Estado a la sociedad civil del desarrollo alternativo y las lógicas contrahegemónicas en la cual plantea que: “el paso del conocimiento social a las propuestas para transformar la realidad social no cristaliza en la programación de una utopía general para el mañana, sino en el rescate de “zonas” o intersticios de la realidad actual en que pueden potenciarse diversos procesos de democratización de las realidades sociales: desde las ollas comunes y los talleres productivos autogestionados, hasta formas menos jerárquicas de organización en las empresas modernas, pasando por propuestas educativas, de comunicación de masas, ecológicas, de reformas constitucionales, de gestión municipal y tantas otras”.

En 1995 el ILPES plantea que la modernización y reforma del del Estado es crucial en regímenes democráticos argumentando que sus funciones básicas son, en primer lugar, la provisión clásica de bienes públicos puros (justicia, seguridad ciudadana y relaciones externas), la administración de los grandes desequilibrios (macroeconómicos, sociales y ambientales) y la acumulación de capital social, físico y humano; en segundo lugar, la armonización, mediante la regulación gubernamental, de diferentes intereses particulares frente a los de la comunidad y, en tercer lugar, la gestión estratégica es decir “el papel anticipador, de diseño y catalizador del Estado para orientar dinamizar el desarrollo nacional... Ello forma parte de la evolución que se está operando en la concepción de la planificación renovada, con una mayor presencia en la adopción de decisiones. La gestión estratégica tiene como primer componente la gestión y por ello privilegia la acción, coordina adecuadamente el funcionamiento de las partes dentro del conjunto y evalúa anticipadamente las actitudes de los diferentes agentes económicos, sociales y políticos frente a las decisiones del gobierno. Además, es estratégica, es decir se propone el logro de objetivos que sean coherentes en el largo, mediano y cortos plazos, y trata de cumplirlos con los menores costos posibles... De acuerdo con estas pautas, debería llevarse adelante un proyecto nacional, sobre la base de un consenso mayoritario, que adopte un marco orientador de largo plazo, que sea flexible, adaptable e indicativo y en cuya elaboración participen múltiples actores...”<sup>79</sup>

En 1997 el ILPES reitera estos planteamientos de la siguiente forma: “El concepto de gestión implica la idea de administrar y hacer funcionar coordinadamente los principales componentes de un todo. Surge como reacción frente a las concepciones tradicionales de la planificación en las que las intenciones eran dominantes y distantes de las decisiones que en la práctica se adoptaban. Se ha entendido más bien que ese divorcio era inconducente y hoy se privilegia y atiende más a la decisión, a la acción, al funcionamiento y a la evaluación de resultados que a las trayectorias voluntaristas de variables macroeconómicas que caracterizaban a la planificación del pasado”.<sup>80</sup> En el contexto de una mayor complementariedad entre el Estado y el mercado e insistiendo en su diagnóstico del aumento de la heterogeneidad estructural entre países y al interior de los países el ILPES, en este mismo trabajo, argumenta que el desarrollo territorial y la descentralización son componentes ineludibles en la nueva concepción de la gestión estratégica del Estado. En sus palabras: “Allí donde el mercado no tenga posibilidades de incorporar recursos naturales y humanos a los procesos productivos, será legítima la acción del Estado para remover, si es del caso, los escollos de base profunda que excluyen territorios, sectores o actividad. De ese modo se precautelará que la acción del Estado no sofoque ni perturbe las dinámicas y potencialidades que despliega la iniciativa privada y por el contrario ensanche los espacios para encadenamientos sistémicos” El ajuste a la modalidad de desarrollo vigente, con el fin de consolidar la democracia y progresivos logros en materia de equidad advierte ILPES, puede implicar alteraciones trascendentes que en el caso del territorio requieren un nuevo accionar del Estado vía la descentralización

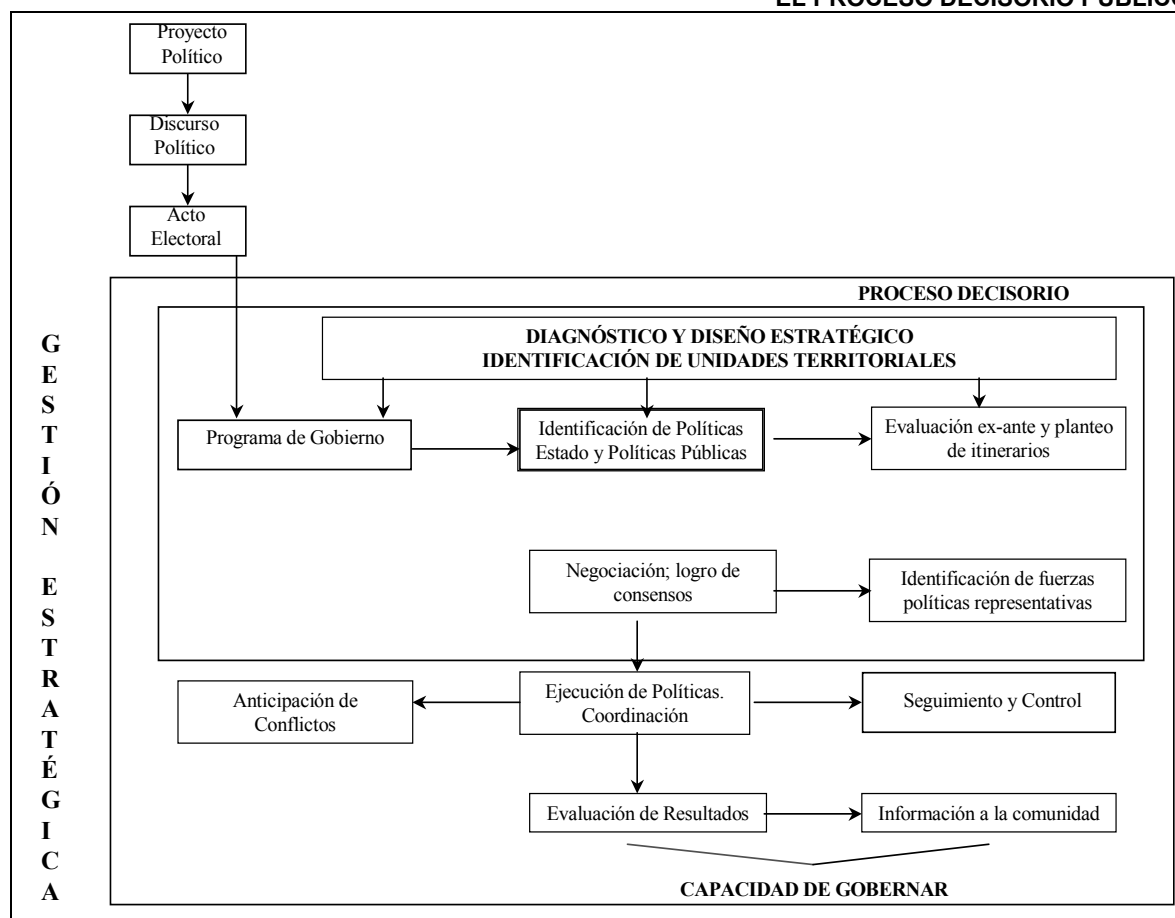
<sup>79</sup> ILPES Reforma y modernización del Estado, en: ILPES Reforma y modernización del Estado LC/IP/L.107 Santiago de Chile pp: 17-36.

<sup>80</sup> ILPES 1997. Gestión estratégica, regulación y mercado, en: ILPES Partidos políticos y gestión estratégica LC/IP/L35, Impreso por Dolmen Ediciones, Santiago de Chile pp: 347-395.



cuestión que tendrá que someterse al veredicto de la votación ciudadana. Metodológicamente el esquema propuesto plantea que un determinado proyecto político se transforma en un discurso político que es sometido a votación popular dando origen a una modalidad de gestión democrática.

Gráfico 15  
EL PROCESO DECISORIO PÚBLICO



Fuente: ILPES 1997. Gestión estratégica, regulación y mercado Ob. Cid.

A partir de 1999, la preocupación por la planificación del desarrollo está comandada por lo que se denominan funciones básicas de la planificación, un concepto acuñado por el entonces Secretario Ejecutivo de CEPAL y Director de ILPES José Antonio Ocampo. Este enfoque busca evitar el concentrarse únicamente en los marcos legales e institucionales de los aparatos nacionales de planificación, dada la diversidad de modelos existentes en América Latina y dado el hecho de que la planificación en cuanto conocimiento que precede y que preside las acciones esta distribuido en el nivel nacional, sectorial y regional y local.

Las funciones fundamentales en el proceso decisorio público son : 1) la anticipación o la prospectiva, la coordinación de políticas y de gestión y 3) la evaluación de los de planes, programas estrategias y proyectos resultantes de la intervención pública.<sup>81</sup>

<sup>81</sup> Al respecto véanse entre otros "Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas ILPES LC/IP/L.186/E, noviembre de 2000, Serie Seminarios y Conferencias N° 6 y también "Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de las experiencias exitosas" ILPES LC/L.1544-P/E Mayo de 2001 Serie Seminarios y Conferencias N° 8, 500 pp.

Es así, como un reciente documento sobre este tema afirma lo siguiente “El ILPES inició en 1999 un trabajo sobre este tema que involucró distintas instancias de discusión. Entre ellas, una de las más destacadas fue la reunión celebrada en La Habana en 2000 (ILPES, 2000; Ocampo, 2000). En este esfuerzo de reflexión se individualizaron tres funciones básicas de la planificación que, con algunos ajustes y mayor elaboración, se retoman en esta ocasión. La primera, prospectiva, busca ilustrar las perspectivas a mediano y largo plazos para el conjunto de los ciudadanos, clarificar las alternativas de decisión de las autoridades públicas y explorar nuevas estrategias económicas y sociales. La segunda apunta a mejorar la coordinación de las políticas públicas y admite dos dimensiones principales: una, la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita concertar sobre distintos temas y, otra, la coordinación que debe realizarse al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados. Ambas, la concertación y la coordinación, son imprescindibles para orientar con dirección estratégica el desarrollo económico y social y, al mismo tiempo, para velar por una asignación eficiente y equitativa de los recursos públicos. La tercera función, evaluación, constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública que se ha ido imponiendo tanto en el mundo desarrollado como, más recientemente y con mayores dificultades, en el mundo en desarrollo. Este modelo que se orienta a los resultados de la gestión también involucra distintas dimensiones de la evaluación: dentro del propio aparato gubernamental, en su relación con el parlamento y, de manera más general, con la ciudadanía. Aunque la instrumentación plena de este enfoque requiere un conjunto equilibrado de instrumentos, los diversos mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones públicas constituyen el eje de esta función”.<sup>82</sup>

Después de presentar algunas reflexiones sobre estas funciones básicas, el documento señala que en lo que concierne a prospectiva lo siguiente: “En 2005, el ILPES conjuntamente con el Banco Mundial y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés) organizaron en la sede de la CEPAL un foro de discusión de alcance mundial sobre Visión de País y Estrategia de Desarrollo para conocer y debatir varias de estas experiencias (Banco Mundial/ILPES/IDEA, 2005). El elemento más destacado de estos esfuerzos, y que es común a todos ellos, es el de compartir visiones, concertar acuerdos y coordinar las acciones a desarrollar en diversos planos”.

Dado que la conformación de visiones de país, conlleva un importante esfuerzo de coordinación el documento seguidamente analiza la función de concertación y coordinación entre lo público y lo privado comentado que “Con demasiada frecuencia, el debate acerca del papel del Estado, ya sea en relación con el sector empresarial privado o con las organizaciones de la sociedad civil, se ha esterilizado como consecuencia de una discusión abstracta y, por lo tanto, inconducente. La razón es simple, pero poderosa. No existe posibilidad alguna de delimitar las esferas de actuación de una manera general, sin referencias precisas a tiempo y lugar y, sobre todo, sin considerar la historia y el desenvolvimiento de cada una de esas instituciones. Además, este debate se ha planteado a veces en términos de posiciones polares y excluyentes y, peor aún, contrastando las ventajas de uno con las deficiencias del otro. En uno de los polos de la discusión estado-mercado, se tiende a destacar las ventajas de los agentes privados (capacidad de adaptación a las cambiantes condiciones de los mercados y facilidad para aprovechar las innovaciones), así como la asignación más eficiente de los recursos que generaría un sistema de mercado basado en la empresa privada. Al mismo tiempo, se enfatizan ciertas deficiencias de los agentes públicos tales como la lentitud de la burocracia, el clientelismo, la ineficiencia y el empleo improductivo de los recursos. En el otro polo, se subrayan algunas virtudes de los agentes públicos como son la anteposición del

<sup>82</sup> Las siguientes páginas se reproducen de Martín, Juan. Funciones básicas de la planificación económica y social ILPES Serie Gestión Pública 51. Santiago de Chile, agosto del 2005 en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/22754/P22754.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xslt>

beneficio social al privado, la visión de conjunto y la mayor sensibilidad a los temas del largo plazo. Simultáneamente, se insiste en las limitaciones de los agentes privados, esto es su escasa competitividad y su tendencia a privilegiar la captación de rentas. Este contrapunto de agentes y organizaciones se utiliza también para contrastar las bondades de la representación política con las limitaciones de algunas formas de participación directa de la ciudadanía o viceversa. Si bien estas visiones apuntan a algunas de las virtudes y deficiencias reales de los diferentes tipos de agentes y organizaciones, también conducen a propuestas sin contenido sustantivo alguno como, por ejemplo, “más mercado” o “mayor participación social”. El documento destaca que esta articulación pública-privada requiere un importante esfuerzo de integración entre el estado y la sociedad civil, con miras a la igualdad de oportunidades y la cohesión social, una cuestión que hoy es una preocupación en Europa y en América Latina.

El documento resalta el hecho de que “Cuando se habla de coordinación, por lo general se hace referencia a una adecuada ejecución de las políticas públicas. Pero la coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. Se trata de coordinar con un sentido estratégico, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto. La definición de una estrategia significa, en buena medida, establecer las prioridades del desarrollo nacional y de los diversos programas de la acción gubernamental. De tal manera, el plan de gobierno debe servir de hilo conductor, de principio ordenador de las políticas públicas. El proceso de construcción de estas prioridades estratégicas constituye el reto fundamental de un gobierno moderno. Con tal propósito, se requiere construir un espacio institucional capaz de conjugar el sentido estratégico con el principio de realidad, lo cual obliga a establecer la precedencia jerárquica y temporal de las distintas metas. Así, la instancia de coordinación, preferiblemente concebida como un espacio intermedio separado de la operación de los programas específicos, debe definir y negociar las políticas sectoriales, formular las grandes directrices, supervisar y evaluar resultados. En ausencia de un sentido de las prioridades, se hace imposible cualquier tipo de planificación estratégica, lo que a su vez conduce a una asignación de recursos que se reproduce en función de las inercias y rutinas existentes. El espacio institucional de la programación presupuestaria es el lugar de privilegio de la coordinación intersectorial. En muchos países, con la celebración de convenios de desempeño, se han profundizado los esfuerzos para reemplazar las negociaciones bilaterales entre un ministro y el jefe de gobierno por negociaciones multilaterales en que participan las agencias y cuerpos del Estado, con competencia colectiva y con límites globales de gasto. Así, la asignación presupuestaria responde efectivamente a un proceso técnico de programación y a un proceso político de coordinación que debería concentrarse en acuerdos de coordinación” en lo social, el desarrollo productivo y entre las distintas jurisdicciones territoriales de gobierno.

Por último, sobre la función de evaluación, el documento reconoce que “Uno de los logros importantes de las reformas de los años noventa ha sido el abatimiento de la inflación y el mayor control de los desequilibrios fiscales, dos males endémicos en nuestra región. Esto ha redundado, en la mayoría de los países, en indudables progresos hacia una mejor gestión de las finanzas públicas. Pero quedan temas pendientes, especialmente en relación con el tratamiento del ciclo macroeconómico en la programación presupuestaria y el papel estabilizador de la política fiscal, aspectos que son fundamentales para lograr un ambiente apropiado para la inversión. Por otra parte, si se busca mejorar la calidad de la gestión pública, no es posible supeditar el gasto a un manejo entregado a los vaivenes coyunturales, es decir, no se puede pensar en impactos significativos de las políticas públicas con problemas frecuentes de pare y siga en los programas gubernamentales. El ciclo presupuestario anual es una camisa de fuerza demasiado estrecha para una gestión efectiva. Por ello, es necesario evolucionar hacia esquemas presupuestarios plurianuales que brinden mayores horizontes y holguras al manejo del gasto público.”... Por otra parte, y como ya se mencionó, las tendencias actuales apuntan a una gestión pública por resultados y, en tal movimiento, se establece una diferencia entre los organismos ejecutores y aquellos que tienen la función de velar porque los diferentes programas de gasto reflejen las prioridades sustantivas del

gobierno y, además, su agregado sea consistente con la disponibilidad global de recursos. Estas dos funciones están normalmente insertas en el núcleo central del aparato gubernamental. Es evidente que ambas funciones deben estar integradas precisamente para que la evaluación tenga incidencia sobre la asignación de recursos entre sectores y en su interior y se dé inicio a un círculo virtuoso. No obstante, la práctica gubernamental ha tendido a separar la responsabilidad para el ejercicio de una y otra función, por buenas razones. La función del cierre financiero de los presupuestos habitualmente recae en los organismos de hacienda o finanzas, la función de evaluación sustantiva suele asignarse, cuando se cumple, a distintos organismos del núcleo central (ministerios o departamentos de planificación, ministerios de la presidencia u otros). Independientemente del arreglo institucional elegido, esta función es clave y debe ser reforzada. Entre otras tareas, el organismo responsable debería proponer la estructura metodológica general de la programación por resultados, velar por su instrumentación en los distintos organismos y, sobre todo, diseñar y llevar a la práctica las diferentes instancias de evaluación. Estas deberían abarcar, como mínimo, al parlamento en el momento de la discusión presupuestaria, a las propias entidades ejecutoras con participación de evaluadores externos, además de los ejercicios de auto-evaluación. Por último, y de manera creciente, a la ciudadanía mediante diversos instrumentos (cartas al ciudadano, libros blancos y otras modalidades). Para posibilitar lo anterior es necesario ordenar la programación que realiza cada organismo ejecutor sobre bases metodológicas comunes. En principio, los criterios orientadores son simples, pero están plagados de dificultades en la práctica. Un primer paso es la formulación de un plan estratégico para cada organismo ejecutor que identifique con claridad su misión, sus objetivos y metas como base para identificar y jerarquizar procesos, productos y resultados en la provisión de bienes y servicios. El segundo paso, es establecer un conjunto de indicadores de seguimiento que permita evaluar el grado de cumplimiento de cada una de esas metas. El tercer paso, es la negociación de un convenio de desempeño con el núcleo central del gobierno, mediante el cual se establezcan consensos acerca de los compromisos que resultan de los pasos anteriores y de los recursos requeridos y se acuerden las modalidades para enfrentar contingencias y resolver disputas. La idea básica es brindar mayor libertad de acción a los gestores públicos para cumplir con su misión, a cambio de una mayor rendición de cuentas por el lado de los resultados y el uso de los recursos.

## IV. Política y políticas públicas

---

Cualquiera sea la escuela de planificación utilizada e independientemente de la metodología empleada todo proceso planificado se concreta hoy en las políticas públicas las que tienen una estrecha relación con el sistema político y la política en general.

A este último respecto, se plantea que las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.<sup>83</sup>

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político. Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.

El idioma inglés, como afirma Lahera, recoge con claridad esta distinción entre *politics* y *policies*.

La política en su sentido más amplio tiende a conformar, tanto las propuestas de políticas públicas, como aquellas que se concretan.

---

<sup>83</sup> Esta sección recoge algunas de las ideas planteadas por Lahera, Eugenio. Política y Políticas Públicas, serie Políticas Sociales LC/L.2176-P/E, agosto de 2004, serie Políticas Sociales N° 95 División Social CEPAL en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/19485/P19485.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt>.

Quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas. Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura. De esta manera, el ejercicio del gobierno puede ser entendido como una fase del proceso más amplio de gestión política que incluye las pugnas por la hegemonía y el ejercicio del poder libradas en los diversos escenarios de la lucha política que incluyen las organizaciones del Estado, las corporaciones públicas y el heterogéneo mundo de la llamada sociedad civil.

Lahera sostiene que puede haber política sin propuestas de políticas públicas y entonces se tiene un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. La política sin políticas públicas es más demagógica, menos moderna. Y, por la otra, puede haber políticas públicas que desconsidere la política, lo que debilita la gobernabilidad social. Las políticas públicas sin política tienen un problema de diseño. Dicho de otro modo, dentro del gobierno no se puede olvidar la política y fuera del gobierno no se pueden olvidar las políticas públicas.

Según este último autor, las políticas públicas son cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. Se diferencia de las políticas de desarrollo porque éstas atribúan un rol demasiado protagónico al Estado.

Las políticas públicas, en este contexto, son un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública. Una política pública de excelencia es la que, a partir de valores, plantea objetivos políticos claros y logra definir del mejor modo temas técnicos. Estos últimos no pueden reemplazar la política, pero sí la complementan para darle forma.

La relación entre política y políticas públicas es también analizada por Medellín<sup>84</sup> quien señala que abordar la política de las políticas públicas significa aproximarse a los principios y a la dinámica que rigen la relación entre la esfera política y la acción pública, preguntándose si ¿los regímenes políticos determinan las políticas públicas? y ¿si los distintos tipos de régimen político implican una especificidad de los procesos de estructuración de las políticas públicas?. A este respecto, Medellín menciona que “Una observación desprevenida de las especificidades en la estructuración de las políticas en países como Bolivia, Colombia, Venezuela o Perú, revela como rasgos característicos la resistencia institucional a la planeación y la evaluación de políticas públicas; la desconexión entre los procesos de planeación y los de presupuestación; la existencia de rígidos sistemas de control que obstaculizan la acción del aparato gubernamental; la excesiva concentración del poder y la usurpación de funciones en unas determinadas entidades y organismos públicos; la inestabilidad en los altos cargos ministeriales, que se expresa en una inestabilidad de las políticas públicas (cada vez que cambia un ministro, cambian las políticas); y finalmente, la tendencia a elaborar las agendas públicas en función de los deseos de quien gobierna. Todo en el contexto de una precariedad política evidente y una informalidad institucional generalizada.... La evidencia plantea un desafío mayor. ¿Cómo abordar la relación entre un régimen político cuyas dinámicas están definidas por la precariedad política y una acción pública que está presidida por la informalidad de las instituciones?. El asunto adquiere mayor trascendencia cuando se plantea si, en

---

<sup>84</sup> Medellín, Pedro. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. LC/L.2170-P/E, julio de 2004, serie Políticas Sociales N° 93 División Social CEPAL en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/15555/P15555.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt>.

condiciones de precariedad política e informalidad institucional ¿las políticas públicas pueden cambiar la vida política? El hecho es incontestable: Existe una marcada diferencia en los procesos de estructuración de las políticas públicas entre los países con sólidas estructuras políticas y e instituciones regidas por la formalidad y los países con estructuras frágiles e instituciones arbitradas por la informalidad”.

Así, las políticas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen. No son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran. Las políticas públicas hay que examinarlas desde el régimen político y el gobierno.

En opinión de Medellín la Territorialidad e institucionalización del orden se constituyen en los ejes claves de relación orgánica entre el Estado y el régimen político. La territorialidad define el campo relacional a través del cual el individuo se convierte en ciudadano y el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que articula y regula a la sociedad en una unidad geográfica bien determinada. Por su parte, la institucionalización del orden define la producción y reproducción de los mecanismos e instrumentos a través de los cuales el ejercicio del poder político se extiende y profundiza en una sociedad, diferenciando sus formas de control e internalizando una identidad colectiva.

La territorialidad no sólo da cuenta de los dispositivos a través de los cuales el Estado cubre a la nación y ésta cubre a todo el territorio. También establece los principios de cohesión interna que rigen al Estado en su relación con la sociedad y los mercados. Más que revelar desajustes en el sistema político, los problemas de territorialidad, como problemas de cohesión interna, ponen en evidencia la existencia de una lucha abierta por el fundamento principal del Estado: el control territorial como referente real del poder político.

La institucionalización del orden puede ser entendida como un proceso de dos dimensiones. Por una parte, como el proceso mediante el cual los principios y valores que dan fundamento a las instituciones son conocidos, aceptados y practicados regularmente, al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como participantes o no del proceso.

Así, si se considera la situación en un cuadrante, se tiene que en el margen superior izquierdo (territorialidad completa [TC] e institucionalidad plena [IP]) se ubican aquellos países caracterizados por estabilidad estatal y estabilidad gubernativa; en el margen superior derecho (territorialidad completa e institucionalidad fragmentada [IF]) se ubican los países con estabilidad estatal e inestabilidad gubernativa; en el margen inferior izquierdo la condición no se cumple. No puede haber un caso de territorialidad incompleta con institucionalización plena; y en el margen inferior derecho (territorialidad incompleta [TI] e institucionalización fragmentada [IF]) se ubican los países que tienen en la inestabilidad estatal y la inestabilidad gubernativa a su principal característica.

**ESTABILIDAD ESTATAL Y ESTABILIDAD GUBERNATIVA**

	IP	IF
TC	<b>TC-IP</b> Países que presentan estabilidad estatal con estabilidad gubernativa	<b>TC-IF</b> Países que presentan estabilidad estatal con inestabilidad gubernativa
TP	<b>TP-IP</b> No se cumple	<b>TP-IF</b> Países que presentan inestabilidad estatal con inestabilidad gubernativa

**Fuente:** Medellín, Pedro. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.

A partir de estos elementos, Medellín propone la siguiente tipología:

**Países de Régimen Político de Obediencias Sólidas:** se trata de países en donde el Estado cubre a toda la Nación y esta llega a todo el territorio y la institucionalidad es conocida, aceptada y practicada por toda la sociedad. Se trata de regímenes en que el Estado y el Gobierno tienen una elevada capacidad para mantener tanto la unidad del poder político institucionalizado como la unidad de acción de sus instituciones. Se representaría en los casos de Estados Unidos, Francia y España.

**Países de Régimen Político de Obediencias Porosas:** El Estado cubre toda la nación y esta llega a todo el territorio, pero la institucionalidad presenta fisuras tales que hacen que no todas las instituciones políticas sean conocidas, aceptadas y practicadas por la sociedad. El Estado tiene capacidad para mantener la unidad del poder político institucionalizado, pero el Gobierno no la tiene para mantener la unidad de acción de sus instituciones. Correspondería a los casos de Argentina, Chile e Italia.

**Países de Régimen Político de Obediencias Endebles:** Se trata de países donde el Estado no cubre toda la nación y ésta no llega a todo el territorio, y en donde la institucionalidad presenta fisuras que hacen que sólo unas pocas instituciones sean conocidas, aceptadas y practicadas por unos pocos miembros de la sociedad. El Estado ni el Gobierno son capaces de mantener la unidad del poder político institucionalizado, ni la unidad de acción de sus instituciones. Serían los casos de Colombia, México, Bolivia y Perú.

El esquema presentado permitiría, entender en muchos casos, la suerte que han tenido o pueden tener las políticas públicas en general en América Latina.<sup>85</sup> En efecto, algunas de las cuales tuvieron una expresión más o menos similar en todo el territorio, fueron internalizadas por la población, se articularon con otras políticas públicas y pudieron proyectarse durante un tiempo relativamente largo; otras, en el polo intermedio, han sido parcialmente exitosas en algunos espacios subnacionales y no en otros, afectando su coherencia nacional y continuidad en el tiempo; finalmente, algunas prácticamente no llegaron a implementarse, ni en su etapa de diseño ni ejecución práctica se coordinaron con otras iniciativas gubernamentales, fueron prácticamente desconocidas o ignoradas por la población y tuvieron una existencia efímera.

<sup>85</sup> Sin negar el aporte del enfoque, este podría ser discutible en la aplicación que hace el autor a algunos países. Este es el caso español, ya que es un país de países con grupos separatistas que tienen importante apoyo ciudadano.



## **V. Algunas conclusiones**

---

Desde sus orígenes, la planificación cuando se la aplica a la conducción de la sociedad está influida por las ideas que orientan tal sociedad. Es una actividad técnica influida y condicionada por el sistema político imperante. Por ello, en toda la literatura asociada a planificación y gestión los conceptos de gobernabilidad y gobernanza son recurrentes.

Toda intervención social es planificada aunque muchas veces se abomine del concepto tal como ocurrió con el modelo neo-liberal, cuestión que LPES clarificó conceptual y prácticamente en la década de los ochenta y que ha reforzado permanentemente en su argumentación sobre la gestión pública y la complementariedad entre el Estado y el mercado en regímenes democráticos.

La planificación que está en crisis es la planificación normativa o tradicional que tenía como actor principal al Estado y que era totalizante tanto desde el punto de vista del conocimiento que la sustentaba como el tipo de cambio social al cual se la aplicaba.

Sea cual sea la conceptualización de planificación que se utilice debe quedar claro que esta es una metodología que requiere conocimientos sustantivos del ámbito al cual se la aplica para ser eficaz: salud, educación, desarrollo sostenible, el sector agropecuario, la MIPYME, desarrollo local y regional u otro. Igualmente, para que ésta sea eficiente se requiere un conocimiento acabado de la teoría procedimental de la planificación en el sentido de escuelas, etapas, procesos e instrumentos a utilizar.

Si la planificación está fuera del proceso decisorio es un ejercicio técnico interesante pero irrelevante desde el punto de vista social.

La planificación constituye en la actualidad una combinación ecléctica de aportes de diversas escuelas sin que en muchas oportunidades, esté claro el origen de las ideas-fuerza o de los instrumentos utilizados. Desde este punto de vista resulta conveniente revisar con detenimiento los aportes conceptuales y metodológicos de cada una de las escuelas para su utilización en un caso particular.

En regímenes democráticos el proceso decisorio se inicia con un proyecto político que se somete a consideración de la ciudadanía. Las fuerzas políticas que impulsan el proyecto político favorecido en las urnas, deben luego conformar una agenda legislativa y operacional en función de los acuerdos con la oposición lo que torna poco pertinente el instrumento plan-libro en el ámbito nacional.

El proceso de aprendizaje de la intervención pública en los países ha generado mecanismos que apuntan más a los procesos decisorios y al involucramiento de los actores del proceso. Es en este contexto que debe entenderse en la práctica el reemplazo del vocablo planificación por gestión. En este mismo concepto debe entenderse el tránsito de las políticas de desarrollo a las políticas públicas y el interés por los indicadores de desempeño.

Las políticas públicas no son independientes del régimen político, contexto que muchas veces puede explicar el éxito o fracaso de ellas en cuanto a su implementación. Por ello, resulta adecuado la propuesta de ILPES de analizar las funciones de anticipación (idealmente de construcción) de futuro, coordinación de la acción pública y privada en la consecución de ese futuro y evaluación de resultados con vistas a una mayor cohesión social.

## Bibliografía

---

- Aguilera, Máximo (1990), La crisis de las economías centralmente planificadas. Contribuciones FLACSO-Programa Chile N° 68 Santiago.
- Barriga, Luis, La Planificación. Breve Introducción en:  
<http://www.geocities.com/WallStreet/District/7921/Planification.html>. Bishwapriya Sanya. Planning as anticipation of resistance en: <http://www.seweb.uci.edu/ppd/ufiles/Sanyal%20Resistance.pdf>.
- Boisier, Sergio (1987), Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. en: Revista de la CEPAL. N° 31 LC/G 1452
- Bradford, Robert and Peter Duncan with Brian Tracy (2000), *Simplified Strategic Planning. A no-nonsense guide for busy people who want results fast*. Chandler House Press; Worcester, Massachussets.
- Calcagno, Alfredo Eric; Sainz, Pedro; De Barbieri, Juan (1969), El diagnóstico político en: El trimestre económico Vol. XXXV(3) México.
- Cámara, Luis, Planificación estratégica. Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral. en: <http://www.cideal.org/fse/manuales.htm>.
- Cleary, Eda, El eterno dilema del control de la gestión pública en América Latina y El Caribe: Desconfianza, control y castigo versus Confianza, verificación y estímulo. Una contribución hacia la contextualización del tema. Documento no publicado, elaborado en el marco de las actividades del Sistema Regional sobre Información de Buenas Prácticas en América Latina SIPAL, patrocinado por el BID/FLACO/CLAD/PRYME. Santiago de Chile s/f .
- Costa-Filho, Alfredo (1987), Exposición Inaugural en Coloquio Internacional sobre nuevas orientaciones para la planificación en economías de mercado, agosto de 1986 en: Revista de la CEPAL. Número 31 LC/G 1452.

- De Mattos, Carlos (1987), Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina Coloquio Internacional sobre nuevas orientaciones para la planificación en economías de mercado, agosto de 1986, en: Revista de la CEPAL. N° 31 LC/G 1452.
- Faludi, Andreas (1973), Planning Theory. Urban and Regional Planning Series. Volume 7 Pergamon Press.
- Flisfisch, Angel, Rolando Franco y Eduardo Palma (1980), Dimensiones de una planificación participativa. CEPAL Restringida e/CEPAL/ILPES/R.18.
- Flores, Fernando, Charles Spinoza y Hubert Dreyfus (1982), Abrir nuevos mundos: Iniciativa empresarial, acción democrática y solidaridad. TAURUS Pensamiento ISBN 956-239-111-6 Impreso en Chile.
- García D'Acuña, Eduardo (1982), Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina En Pensamiento Iberoamericano N° 2.
- Godet, Michel y Juanjo Gabiña (1996), La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Cuadernos publicados en colaboración de *Electricité de France; Mission Prospective. Librairie des Arts et Metiers, 33 Rue Reamur 75003 París, Francia.* También en: <http://www.cnam.fr/lipsor/lips/conferences/data/bo-lips-esp.pdf>.
- (1993), De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia. AlfaOmega Marcombo, Barcelona, ISBN 970-15-0028-8 Impreso en Colombia, España, 1993 en: <http://www.cnam.fr/lipsor/lips/conferences/data/bo-lips-esp.pdf>.
- Hopenhayn, Martín (1992), ¿Pensar lo social sin planificación ni revolución?, en: Revista de la CEPAL N° 48 Santiago de Chile.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES (2000), Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas. LC/IP/L.186/E), Serie Seminarios y Conferencias N° 6 y también “Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de las experiencias exitosas” ILPES LC/L.1544-P/E, Serie Seminarios y Conferencias N° 8, Mayo de 2001.
- Gestión estratégica, regulación y mercado. EN: ILPES Partidos políticos y gestión estratégica LC/IP/L 35 Impreso por Dolmen Ediciones, Santiago de Chile, 1997.
- Reforma y modernización del Estado en: ILPES Reforma y modernización del Estado LC/IP/L.107 Santiago de Chile, CEPAL.
- (1965), Discusiones sobre Planificación. Siglo XXI Editores. Informe del Seminario sobre Organización Administración del Planeamiento.
- (1992), Gestión estratégica, planificación y presupuesto LC/IP/R.122 Presentado a la Reunión de la XV Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación. Buenos Aires.
- (1982), “El Estado Actual de la Planificación en América Latina y El Caribe” Cuadernos del ILPES 28, Santiago de Chile.
- Lahera, Eugenio (2004), Política y Políticas Públicas Serie Políticas Sociales LC/L.2176-P/E, Serie Políticas Sociales N° 95, División Social CEPAL.
- Lira, Luis (1990), La confección de estrategias de desarrollo regional, en: Manual de Desarrollo Regional Federico Arenas Editor. Instituto para el Nuevo Chile (INC)/Proyecto de Educación para la Democracia (PRED)/ Centro de Estudios Sociales y Territoriales (REGION) e Instituto de Estudios Urbanos (IEU) Pontificia Universidad Católica de Chile. IBSN 7.078-01-6 Impreso por Maturana y Cía. Santiago de Chile.
- The situation of regional planners in present-day Chile. Thesis Master of Development Studies Institute of Social Studies The Hague, Netherlands 1984.*
- Martín, Juan (2005), Funciones básicas de la planificación económica y social ILPES. Serie Gestión Pública 51. Santiago de Chile, en: <http://www.eclac.cl/cgi-in/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/22754/P22754.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xslt>.
- Massé, Pierre (2002), el Plan o el Anti-Azar en: <http://www.cnam.fr/lipsor/recherche/laboratoire/data/planantihazard.pdf>.
- Maturana, Humberto y Francisco Varela (2002), El árbol del conocimiento Editorial Universitaria. Colección Fuera de Serie ISBN 956-11-0610-7. Decimosexta Edición, Santiago, Chile.
- Matus, Carlos (1994), El Líder sin Estado Mayor. Dirección de Políticas y Proyectos Sociales ILPES, Santiago de Chile.
- (1972), Estrategia y Plan. Textos del ILPES Editorial Universitaria Siglo XXI Editores, Santiago de Chile.
- (1999), Los tres cinturones del gobierno. Fondo Editorial ALTADIR Caracas Venezuela, primera edición en español.
- Planificación, libertad y conflicto Documento TP-58. ILPES Programa de Capacitación.

- Política, planificación y gobierno Fundación ALTADIR Caracas, Venezuela ISBN 9080-300316-X Edición realizada gracias al patrocinio de ILPES.
- (1993), Seminario de Gobierno y Planificación. Método PES. Guía de Análisis Teórico.
- Medellín, Pedro (2004), La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. LC/L.2170-P/E Serie Políticas Sociales N° 93, División Social CEPAL, en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/15555/P15555.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xslt>.
- Medina, Javier (2005), Sesión XV: Experiencias significativas en pensamiento a largo plazo. CEPAL-SERIE Seminarios y Conferencias No 8 en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/4/LCI1544P/SesionXV.pdf>.
- Estudios de futuro. Estrategias para la planificación prospectiva tecnológica y territorial. Tercer Encuentro Nacional de Estudios Regionales. SINERGIA, Talca, Chile.
- Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional ILPES. Serie Gestión pública N° 5 junio de 2000, en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/4927/P4927.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xslt>.
- (2003), Visión Compartida de Futuro. Colección de Ciencias Sociales, Programa Editorial Universidad del Valle ISBN 958-670-244-8 Cali, Colombia.
- (1997), El programa ciudadano “Cali que Queremos” o el difícil arte de hacer prospectiva en: Mujica, Francisco y Edgar Ortigón. Prospectiva y Estrategia (Compendio de trabajos presentados en el Primer Encuentro de Estudios Prospectivos) ILPES-Universidad de La Sabana-Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia-Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior-Asociación Colombiana de Universidades Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones ILPES LC/IP/L.134.
- Metcalf, Gabriel (1994), *Democracy and Planning* en: [http://www.spur.org/documents/030701\\_article\\_01.shtml](http://www.spur.org/documents/030701_article_01.shtml), Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, MIDEPLAN y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Métodos y Técnicas de Planificación Regional. (elaborado por el consultor Luis Riffo Olivares), Santiago de Chile.
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand y Joseph Lampel, Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del *management* estratégico. Grania ISBN 950-641-291-X Impreso en Argentina.
- (1993), Las cinco Ps de la Estrategia en: Mintzberg Henry y James Brian. El proceso estratégico conceptos, contextos y casos. Prentice, segunda edición.
- Mujica, José Francisco (2005), La construcción del futuro. Concepto y modelo de prospectiva estratégica, territorial y tecnológica. Secretaría Técnica CABIONCYT Convenio Andrés Bello Universidad Externado de Colombia ISBN 958-616-929-4 Bogotá, Colombia.
- Molinari, Carlos. Historia y pensamiento estratégico. Facultad de Ciencias Empresariales. Universidad Abierta Interamericana en: <http://www.vaneduc.edu.ar/uai/comuni/conexion/conexion-6/pensamiento-estrategico.htm>
- Ramírez, Jorge. Futuros diversos: corazón de la prospectiva. Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo. Universidad de Guadalajara, en: <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug26/art1dossier26.html>
- Rufián, Dolores (1993), El régimen jurídico de la planificación en América Latina. Cuadernos del ILPES 37/LC/IP/G.64-P Santiago de Chile.
- Spencer, Lloyd. Mannheim, Kart (1893-1947), en: <http://www.tasc.ac.uk/depart/media/staff/ls/Modules/Theory/Mannheim.htm>.
- Theuret, Patrick Socialismo de mercado: Debate entre socialistas, en: correspondencias internacionales [http://www.ospaaal.org/corint/numero\\_4/esp\\_4/socmerca.htm](http://www.ospaaal.org/corint/numero_4/esp_4/socmerca.htm).
- Thomas, Peters (1993), La estrategia sigue a la estructura: el desarrollo de capacidades distintivas en: Mintzberg, Henry y James, Brian, El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos segunda edición. Prentice Hall Hispanoamericana S.A.
- Velásquez, José Ángel. Estado, industrialización y planificación en Latinoamérica. Estudios de Impactos Sociopolíticos y Teorías del Desarrollo UDO/Esc. de Ciencias Sociales/Dpto. de Sociología en: <http://www.monografias.com/trabajos/planificacion/planificacion.shtml>.
- Vignolo, Carlos (1993), Gestión pública en la era de la gestión: modernización para la post-modernidad, en: Asociación Multidisciplinaria para el Desarrollo. Seminario Modernización del Estado. Un desafío pendiente. Santiago de Chile.





Serie

CEPAL

Gestión pública

## Números publicados

1. Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
2. Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
3. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
4. Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
5. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
6. Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
7. La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000 [www](#)
8. Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$10.00), 2001 [www](#)
9. Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales Number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
10. Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales Number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
11. The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales Number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
12. Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$10.00), 2001 [www](#)
13. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
14. Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$10.00), 2001 [www](#)
15. Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
16. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
17. El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
18. Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
19. Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
20. La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
21. ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
22. El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
23. Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)

24. Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un cluster eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
25. Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
26. Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
27. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
28. Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
29. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P; LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
30. Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
31. La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L. 1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), No de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003 [www](#)
32. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003 [www](#)
33. Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US\$10.00), 2003 [www](#)
34. Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US\$10.00), 2003 [www](#)
35. Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, (LC/L.1900-P; LC/IP/L.227), N° de venta S.03.II.G.60 (US\$10.00), 2003 [www](#)
36. Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A., Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1934-P; LC/IP/L.228), N° de venta S.03.II.G.93 (US\$10.00), 2003 [www](#)
37. Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, Luis Mauricio Cuervo G., (LC/L. 1979-P; LC/IP/L.231), N° de venta S.03.II.G.138 (US\$10.00), 2003 [www](#)
38. Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, Iván Finot, (LC/L.1986-P; LC/IP/L.232), N° de venta S.03.II.G.147 (US\$10.00), 2003 [www](#)
39. La gestión pública en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: aproximación a través del caso ambiental, Rodrigo Núñez, LC/L.1987-P; LC/IP/L.233, N° de venta S.03.II.G.148 (US\$10.00), 2003 [www](#)
40. Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2008-P; LC/IP/L.236), N° de venta S.03.II.G.169 (US\$10.00), 2003 [www](#)
41. Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2018-P; LC/IP/L.238), N° de venta S.03.II.G.179 (US\$10.00), 2003 [www](#)
42. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Iván Silva Lira, (LC/L.2019-P; LC/IP/L.239), N° de venta S.03.II.G.181 (US\$10.00), 2003 [www](#)
43. Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.2020-P; LC/IP/L.240), N° de venta S.03.II.G.182 (US\$10.00), 2003 [www](#)
44. La cuestión regional y local en América Latina, Luis Lira Cossio, (LC/L.2023-P; LC/IP/L.241), N° de venta S.03.II.G.187 (US\$10.00), 2003 [www](#)
45. Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin American countries, Ricardo Martner and Varinia Tromben, (LC/L.2145-P; LC/IP/L.244), Sales Number S.04.II.G.73 (US\$10.00), 2004 [www](#)
46. La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el “pecado original”, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2150-P; LC/IP/L.246), N° de venta S.04.II.G.75 (US\$10.00), 2004 [www](#)
47. La relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes, Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez, (LC/L.2201-P; LC/IP/L.248), N° de venta S.04.II.G.126 (US\$10.00), 2004 [www](#)
48. Capital institucional y desarrollo productivo. Un enfoque de políticas públicas, Eugenio Lahera, (LC/L.2223-P; LC/IP/L.251), N° de venta S.04.II.G.141 (US\$10.00), 2004 [www](#)
49. Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena, Iván Silva y Carlos Sandoval, (LC/L.2279-P; LC/IP/L.252), N° de venta: S.05.II.G.60 (US\$10.00), 2005 [www](#)
50. Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2321-P; LC/IP/L.256), N° de venta S.05.II.G.64 (US\$10.00), 2005 [www](#)



51. Funciones básicas de la planificación económica y social, Juan Martin, (LC/L.2363-P; LC/IP/L.260), N° de venta S.05.II.G.102 (US\$10.00), 2005 [www](#)
52. El falso espejo de la ciudad latinoamericana, Luis Mauricio Cuervo, (LC/L.2417-8 LC/IP/L.264) N° de venta : S.05.II.G.164 (US\$10.00), 2005 [www](#)
53. Política fiscal y protección social, Ricardo Martner y Eduardo Aldunate, (LC/L.2485-P; LC/IP/L.267), N° de venta: S.06.II.G.17, 2006 [www](#)
54. Planificación y presupuestar en Uruguay los Avatares. Los avatares de un presupuesto quinquenal, Isaac Kumasky (LC/L.2486-P; LC/IP/L.258), : S.06.II.G.19, 2006 [www](#)
55. Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia, Sorely Martínez y Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2495-P; LC/IP/L.269), N° de venta: S.06.II.G.26 2006 [www](#)
56. Globalización y Territorio, Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2508-P; LC/IP/L.271), N° de venta: S.06.II.G.36, 2006 [www](#)
57. Gobernabilidad fiscal en Ecuador, María Dolores Almeida, Verónica Gallardo, Andrés Tomaselli (LC/L.2529-P, LC/IP/L.272) N° de venta: S.06.II.G.56 (US\$10.00), 2006 [www](#)
58. Presupuestar en Perú, Nelson Shack (LC/L.2557-P, LC/IP/L.273) N° de venta: S.06.II.G.85 (US\$10.00), 2006 [www](#)
59. Revalorización de la planificación del desarrollo, Luis Lira (LC/L.2568-P, LC/IP/L.274), N° de venta: S.06.II.G. 97 (US\$10.00), 2006 [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).



Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....  
 Actividad:.....  
 Dirección:.....  
 Código postal, ciudad, país:.....  
 Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....