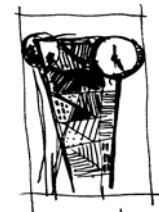




**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN  
ESCUELA DE EDUCACIÓN  
DEPARTAMENTO DE PENSAMIENTO SOCIAL Y PROYECTOS EDUCATIVOS  
Estudios Universitarios Supervisados – Núcleo Puerto Ayacucho**



## **LA PLANIFICACIÓN, MODALIDADES Y EL USO DE MODELOS**

**Profesor Gilberto José Graffe**

**Caracas, Marzo 2006**

## LA PLANIFICACIÓN, MODALIDADES Y EL USO DE MODELOS

Gilberto José Graffe

### CONCEPTOS Y ENFOQUES DE PLANIFICACIÓN

La Real Academia define a la planificación como la “acción o efecto de planificar” o “plan general, científicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, En inglés el término “plan” establece que es “cualquier esquema detallado, programa o método establecido previamente para lograr un objetivo” o una propuesta tentativa de proyecto o meta (Americam Heritage Dictionary).

De la revisión realizada a diferentes autores como Ahumada (s.f), Matner (1978, p. 45), Costanti (s.f., 15), Ander-Egg (1978; 1993), Corredor (1983, p.15, Castells ( 1974), citado por Molins, 1998, p. 20), Collerette Delisle (1988, p. 49), entre otros, se puede observar que aunque no existe una única definición y muchos de ellos apuntan a diferentes elementos, ellas no son contradictorias sino más bien complementarias.

Es significativo el análisis que realiza Molins (1998, p.p. 22-23 ), de la definición de planificación como proceso, trabajo a realizar y el resultado que la misma produce.

Como proceso la planificación es la actividad humana de carácter racional que tiende a la definición de una conducta a seguir con el objeto de lograr la transformación de la realidad, para lo cual se definen y coordinan objetivos a lograr, sobre la base del análisis previo de los hechos observados en la realidad presente y sus condicionamientos históricos y de la proyección de su tendencia que observa el sistema a planificar.

Para la realización de esta tarea se prevé la aplicación de un conjunto de instrumentos y recursos. Desde la perspectiva del trabajo a realizar la planificación es el ordenamiento racional de los recursos a aplicar para lograr los objetivos previstos que implican la transformación de la realidad que presenta el sistema a planificar, identificada a través de un diagnóstico de su comportamiento y la relación con su contexto desde una perspectiva diacrónica y sincrónica y el pronóstico de su futuro con anticipación de los niveles de incertidumbre predecibles. Al considerar el resultado que la planificación debe producir, se concibe como la actividad de formulación de planes acción para la transformación del futuro desarrollo del sistema objeto del proceso de planificación, lo cual lleva implícito la fijación de objetivos y metas concretas al comportamiento del sistema a planificar en un plazo determinado y la correspondiente asignación precisa de medios que aseguren el logro de dichos objetivos.

Otro elemento de discusión es sí la planificación incluye además de l plan como tal, la ejecución y la evaluación de los resultado. Al respecto, suscribimos la posición de autores que las consideran parte del proceso (Ander-Egg, Ahumada, Martner, Corredor, Collerette y Delisie), ya el propósito final no es contar con un documento plan, es lograr actuar sobre la realidad para ser transformada; y por ello el esfuerzo de formulación se orienta a la adopción de decisiones para lograr dichos cambio en el sistema bajo planificación; y lógicamente además controlar la ejecución de los medios e instrumentos previstos para lograr los objetivos planteados, es vital

poder obtener una realimentación sobre su consecución y la adecuación de la aplicación de los recursos previstos en la programación.

De esta manera podríamos definir a la planificación como una disciplina científica multidisciplinaria, cuyo objeto es facilitar la dirección del funcionamiento y desarrollo de los sistemas sociales, sean estos macroestructurales (nación, región, sector) o microestructurales (institución), con el propósito de transformar la realidad social, que ha sido diagnosticada a partir de su comportamiento en el presente, con la consiguiente influencia de su devenir histórico y la tendencia que se proyecta que tendrá en lo futuro de acuerdo a los escenarios predecibles, en la búsqueda de lograr el cambio previstos como imagen – objeto, a partir de la aplicación de los medios y acciones establecidos en los programas y proyectos diseñados para lograr dicho proceso de transformación. En definitiva, es el proceso de toma de decisiones de alta racionalidad con miras al establecimiento y ejecución de un curso de acción para lograr la transformación del sistema objeto, una vez evaluada su viabilidad de acuerdo al grado de gobernabilidad que posea el sujeto planificador, en función del grado de incertidumbre que presente dicho sistema y la confluencia de los intereses de otros actores vinculados al comportamiento de dicho sistema.

A continuación describiremos brevemente las principales modalidades de planificación:

### **PLANIFICACIÓN NORMATIVA**

Este tipo de planificación, líneas muy generales, se concibe como “ un proceso metódico para la toma de decisiones, que permiten establecer objetivos y la forma de alcanzarlos, distribuyendo recursos escasos de todo tipo entre fines múltiples, minimizando costos y maximizando beneficios” (Castellano, 1995, p. 70).

Como proceso, las etapas constitutivas del proceso de planificación son (Molins, 1998):

1. **Elaboración del plan**, que involucra el estudio de la situación o objeto a planificar (Diagnóstico–Modelo Analítico), el diseño de la imagen del futuro a construir (modelo normativo, expresado en el conjunto de objetivos a lograr, las estrategias y medios a aplicar; y el modelo operativo contentivo del conjunto de programas y proyectos a lograr los objetivos previamente establecidos.
2. **Instrumentación o implementación** (Modelo de Implementación), etapa en la cual se preparan las condiciones para la ejecución del plan, que involucra la toma de medidas que garanticen la ejecución exitosa del plan, generalmente del ámbito político, sociales, legales, organizativas, financieras y de recursos a emplear, etc.
3. **Ejecución del plan**, de acuerdo a los elementos establecidos en el modelo operativo y, en particular, en los programas y proyectos, controlando paralelamente dicha ejecución y los resultados parciales de su desarrollo con miras a aplicar los correctivos necesarios.
4. **Evaluación de los resultados (Modelo de Evaluación)**. Es la etapa final de un ciclo que es reiterativo, ya que evalúan los resultados obtenidos, se establece la necesidad de corrección

de la estrategia y la pertinencia de los medios aplicar. Con estos resultados se reinicia el proceso general para un nuevo período de tiempo.

## **PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA – SITUACIONAL**

Hacia finales de la década del 60, en el marco del ILPES, se comenzaron a realizar una serie de análisis sobre la experiencia latinoamericana de planificación, a partir de la cual Carlos Matus comienza la formulación de esta modalidad de planificación. Ella es concebida como un “proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una dirección que guíe el cambio de situacional y producir acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes (Matus, 1982). Como lo señala Castellano (1992, p. 72) y se observa en esta definición, su categoría central es la situación, vista como la interpretación que cada actor social, en particular, realiza en torno a una realidad específica para un momento dado.

Por ello, la planificación es el proceso de determinación, a través de aproximaciones cíclicas, de las acciones viables a emprender por un actor social, para llevar la situación inicial a otras, hasta llegar a la situación deseada (imagen – objeto). Para ello, se tiende a la previa comprensión de las realciones causa-efecto que observan los problemas de la situación, con miras a identificar los nudos críticos donde se aplicarán las operaciones que faciliten el cambio de la situación inicial hacia la situación deseada, definiendo la trayectoria de las estrategias a seguir, previo análisis del nivel de gobernabilidad que se tiene y de las posibles acciones a emprender por los demás actores sociales de poder e interés en el sistema a planificar. Metodológicamente el proceso contempla los siguiente momentos:

1. **Momento Explicativo**, en el cual el actor establece de manera continua indaga sobre las oportunidades y problemas que enfrenta e intenta explicarse las causas que generan la situación (Matus, 1985 p.9), generalmente utilizando flujogramas causa-efecto (árbol del problema) en el cual las manifestaciones se diagraman como la fenoproducción, las causas mas inmediatas como fenoestructura y las causas raíces como genoestructura (Castellano, 1995, p. 72).
2. **Momento Normativo**, en el cual el actor que planifica diseña el “deber ser” de la realidad o situación (Matus, 185, p. 9).
3. **Momento Estratégico**, en el cual el actor que planifica se cuestiona sobre como construirle la viabilidad al diseño normativo, al examinar los obstáculos de diversa índole y cómo debe hacerse para que el deber ser se vaya produciendo en la realidad, de manera tal que se vaya construyendo progresivamente situación objetivo, en el marco de una situación en la cual pueden influir otros actores cuyos intereses no son necesariamente coincidentes con los suyos y por ello ejercen su acción en base a lo que consideran como adecuado al desarrollo del objeto a planificar.
4. **Momento Táctico-Operacional**. Se concibe como el momento decisivo del proceso de planificación, ya que los análisis y definiciones realizados en los tres anteriores cobran sentido al ser un cálculo para la acción (Matus, 1985, p. 10). En este momento deben producirse los hechos y operaciones que van logrando la transformación de la situación

que permiten ir construyendo la imagen objetivo. En definitiva es la ejecución de la trayectoria definida para su logro, pero requiere de una continua evaluación ya que en paralelo los otros actores pueden estar ejecutando su propio plan, y en consecuencia se puede estar produciendo una conformación de una situación en desarrollo de distinta conformación a la definida por el acto. Esto requiere de un ajuste sustancial en la estrategia a seguir para enrumbar el camino a la construcción de la situación objeto. Por ello es un proceso iterativo.

## **PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CORPORATIVA**

Esta modalidad de planificación de gran utilidad para organizaciones que le toca actuar en ambientes de alta incertidumbre como es el caso de la competencia empresarial (Molins, 1998, p. 88), se sistematizó en los años 50 y fue utilizada por firmas poderosas tales como General Electric, IBM, etc.

Su desarrollo se basa en el hecho que la firma pretende anticipar, más que reaccionar ante futuras amenazas, así como aprovechar el conjunto de oportunidades que surjan del medio de negocio en el cual le toca actuar (Ansoff, s.f.), coherente a lo cual define las estrategias que pretende desplegar para el desarrollo de su negocio, aprovechando sus fortalezas y definiendo líneas de acción que le permitan contrarrestar sus debilidades.

Generalmente se concibe como un proceso de planificación de fases iterativas con un horizonte de 4 o 5 años, con un ciclo de planificación de revisión anual. El esquema metodológico general que se sigue para su desarrollo, puede resumirse en:

1. Análisis de la filosofía de negocio de la empresa la cual contempla la definición, evaluación y/o actualización de elementos tales como: Nicho de mercado, visión, misión, valores y estrategias. A esta etapa G. Morrisey la denomina pensamiento estratégico (1996).
2. Análisis del ambiente externo es decir las influencias que tienen otros sistemas o regulaciones fuera del marco de la empresa, con el fin de identificar las oportunidades y amenazas que tiene para el desarrollo de su negocio.
3. Análisis del ambiente interno, considerando los procesos y resultados que viene generando la gestión que esta bajo su propio control, a fin de identificar las fortalezas y debilidades para poder cumplir su misión y alcanzar los objetivos.
4. Establecer los lineamientos de acción (objetivos, estrategias y políticas) definidos a partir de las áreas estratégicas de atención con base al diagnóstico previo.
5. Fijar las metas y asignación de medios para lograr los objetivos propuestos a partir del establecimiento de los programas y proyectos por cada área estratégica de atención, que servirán de base a la formulación de los planes operativos anuales, los cuales constituyen la planificación táctica de la organización.
6. Ejecución de la estrategia a partir de los programas y proyectos establecidos.

## LOS MODELOS EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

Un modelo según Molins (1998, p. 118) es un constructo o artefacto utilizado por el investigador o planificador para representar de manera esquemática o simplificada los elementos esenciales de un ente u objeto real o ideal, el cual tiene entre sus propósitos en la planificación: a) posibilitar la descripción del sistema a planificar o la definición del problema a resolver (Lee, 1974, p.24), b) poder realizar predicciones de su comportamiento futuro (Molins, 1998, p. 119) con el objeto de poder anticipar o influir en el curso de su desarrollo a través del desarrollo de alternativas de acción, y c) a partir de su diseño permite identificar deficiencia de información y completar la misma (Idem).

Existe diversas clasificaciones de modelo, pero a nuestro juicio, al referirnos al proceso de planificación los modelo analizados por Molins (1998) son gran utilidad ya que los mismos sintetizan de manera esquemática los elementos constitutivos y relaciones esenciales que se presentan en cada una de las fases del proceso de planificación.

### Modelo Analítico.

Según Molins (1998) es la representación esquemática del objeto o sistema a planificar con el propósito de explicar su estructura, comportamiento, funciones y devenir del mismo, desde una perspectiva sicrónico-diacrónica, que es aprendida con el auxilio de la teoría del conocimiento, la lógica y la metodología de investigación adecuada a la naturaleza del objeto bajo estudio. El análisis se debe establecer las relaciones entre los elementos del sistema y con el ambiente externo, sean estas, armónicas o contradictorias (antagónicas o no). Los elementos constitutivos del modelo analítico: diagnóstico, prognosis y formulación o enunciación de la problemática a resolver.

### Modelo Normativo.

Consiste en la definición del futuro del objeto o sistema a planificar, apoyado en la situación delimitada en el modelo analítico, estableciendo los objetivos a lograr, las estrategias a aplicar, los medios requeridos y la delimitación de espacio y tiempo de la consecución de dicho futuro predecible (Molins, 1998). Para Molins en líneas generales este modelo se construye estableciendo los elementos siguientes:

1. **La Fundamentación**, la cual constituye las bases de sustentación del modelo normativo diseñado para lo cual lo usual es considerar aspectos tales como: las conclusiones del modelo analítico; el modo de desarrollo nacional o regional, según sea el caso; el proyecto político, política o plan de desarrollo; el ordenamiento jurídico vigente aplicable; el legado histórico-cultural; las recomendaciones, experiencias y tendencias nacionales e internacionales en la materia; y la actualidad filosófica, científica y técnica relacionada con el campo.
2. El núcleo del modelo normativo el cual está constituido por el **futuro propuesto**, concebido como una exposición sintética y precisa del cual se derivan los objetivos a ser planteados, y los **objetivos** a lograrse en el objeto en un período de tiempo determinado con anterioridad.

3. Seguidamente se establecen las **estrategias** o líneas de acción generales para lograr los objetivos previamente fijados se determinan los **medios** pertinentes y suficientes para llevar a cabo las primeras.
4. Finalmente se realiza la **demostración** para analizar cómo la aplicación de las estrategias y el uso de los medios posibilitarán el alcance de los objetivos en el lapso previsto (Molins, 1998, p. 132). Además, debe validarse la factibilidad del modelo normativo (posibilidad real de lograr el futuro propuesto a partir de los objetivos, estrategia y medios previstos). Ella contempla la factibilidad estructural o política, es decir si es viable que la estructura del objeto a planificar y/o su entorno permitan la aplicación de los cambios propuestos, las líneas de acción a ejecutar y los medios a utilizar. Además debe considerarse la factibilidad instrumental referida a la disponibilidad en calidad, magnitud y en el tiempo requerido de los medios necesarios para llevar a cabo las estrategias.

### **Modelo Operativo.**

Este se deriva directamente y consiste en la definición detallada de las líneas de acción a ejecutar, los medios requeridos y los agentes ejecutores para lograr el futuro propuesto para el objeto o sistema a planificar (Molins, 1998, p. 135) . En definitiva este modelo es el desarrollo, según Ander-Egg (1978, p. 81), de la programación propiamente tal, entendida como “el instrumento operativo que ordena y vincula cronológica, espacial y técnicamente, las actividades y recursos necesarios para alcanzar, en un tiempo dado, determinadas metas y objetivos (Ander-Egg, 1993, p. 36). En este modelo se pretende dar respuesta:

1. Al cómo y la secuencia para lograr los objetivos, cómo se aplicarán las estrategias y cuándo se ejecutan las acciones a través del establecimiento de las metas, programas, proyectos y actividades, y la distribución espacial de los mismos.
2. A quienes serán los órganos y agentes ejecutores, y quienes y cómo ejercerán el control, mediante el establecimiento de las respectivas responsabilidades, programas y distribución de trabajo.
3. A cuáles, cuales y donde se requerirán los medios previstos para ejecutar las estrategias, a través de la definición de la asignación, en términos espaciales y en el tiempo, de los diferentes recursos requeridos para la ejecución.

### **Modelo Instrumentación o de Implementación.**

Debe incluir las condiciones favorables y medios necesarios que aseguren que pueda iniciarse la ejecución del plan (Constanti, p. 50), así como el modelo de previsión, contenido del conjunto de consecuencias no deseables que pueden derivarse de la ejecución del modelo operativo diseñado y el grupo de medidas para contrarrestarlas y así asegurar que el plan pueda ejecutarse con eficacia (Molins, 1998, p.p. 137-138).

### **Modelo de Evaluación.**

En él se diseñan, de acuerdo al objeto y proceso planificación en particular que se trate, los procedimientos y los estándares con validez de contenido, que permitan valorar el grado de la eficacia de la ejecución del plan, al comparar grado de objetivos alcanzados versus la magnitud de los objetivos propuestos; y el nivel de eficiencia de la realización a partir del análisis de los costos totales y unitarios de los recursos empleados en el proceso. Además, es relevante evaluar los efectos indirectos o impactos derivados de la ejecución, que pueden modificar el objeto y su entorno (Molins, 1998, p. 139).

### **Modelo de Solución.**

Es una síntesis de los modelos analítico, normativo, operativo y de instrumentación, de gran aplicabilidad en la planificación institucional y en la solución de situaciones conflictivas de organizaciones medianas y pequeñas. El contempla los elementos siguientes (Molins, 1998, p. 141):

1. **Explicación de la situación o modelo analítico simple.** Implica el conjunto de elementos y relaciones que permiten conocer la situación y obtener una visión completa de le problema a resolver, y el pronóstico del futuro del objeto de mantenerse las condiciones originales de la situación.
2. **Formulación del problema y la solución correspondiente.** Es una síntesis de la explicación de la situación problemática y las líneas generales de acción para la solución de la misma.
3. **Explicación de la solución,** en la cual se fijan de objetivos y metas, las estrategias y actividades a desarrollar con la correspondiente determinación de medios y tiempo previsto para la solución de la situación problemática.
4. **Demostración** en la cual se expone, como la ejecución de las líneas de acción y la aplicación de los medios previstos posibilitarán la solución de la situación problemática en el lapso establecido.
5. **Instrumentación,** al fijarse el conjunto de medios y medias necesarias que aseguren la ejecución y poder contrarrestar las consecuencias no deseadas.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Ansoff, H. Igor (s.f.). **El paradigma emergente del comportamiento estratégico.** Revista Investigación y Gerencia Vol. V – N° 2. Caracas – Venezuela.

Ahumada, Jorge (s.f.). **Notas para una teoría general de la planificación.** Mimeo. Programa FUNDACOMÚN – PIAPUR, s.l.

Ander-Egg, Ezequiel (1978). **Introducción a la planificación..** El Cid Editor. Caracas - Venezuela.

Ander-Egg, Ezequiel (1993). **La Planificación Educativa. Conceptos, métodos, estrategias y Técnicas para Educadores.** Editorial Magisterio del Río de la Plata. Buenos Aires – Argentina.

Castellano Bohórquez, Hercilio (1995). **La Planificación en la encrucijada.** Cuadernos del CENDES. Año 12 N° 29-30. 2° Época Mayo –Diciembre 1995. Caracas – Venezuela.

Collerette, Pierre y Gilles Deslisle (1988). **La planificación del cambio. Estrategias de adaptación para las organizaciones.** Editorial Trillas. México.

Corredor, Julio (1983). **La planificación. Enfoques y proposiciones para su aplicación.** Vadell Hermanos Editores. Valencia –Venezuela.

Lee, Colin (1973). **Modelos de planificación.** Ediciones Pirámide, S.A. Madrid – España.

Martner, Gonzalo (1978). **Planificación y presupuesto por programa.** Siglo XXI Editores S.A. 10ª Ed. México.1967.

Matus, Carlos (1993). **Estrategia y plan.** Siglo XXI Editores. México.

Matus, Carlos (1992). **Política, planificación y gobierno.** Caracas. Fundación Altadip. Caracas – Venezuela.

Matus, Carlos (1985). **Planificación, libertad y conflicto. Fundamentos de la reforma del sistema de planificación en Venezuela.** Cuaderno N° 1-Enero 1985. IVEPLAN. Caracas – Venezuela.

Molins Pera, Mario (1998). **Teoría de la planificación.** Editorial CEP - FHE -UCV. Caracas – Venezuela.

Morrisey, George L. (1996). **Pensamiento Estratégico. Construya los cimientos de su planeación.** Prerice.Hall Hispanoamericana, S.A. México.