

1

FUNDAMENTOS DE LA TEORÍA **DE PLANIFICACIÓN**

IPN-001-2003

ORIGEN Y NATURALEZA DE LA PLANEACIÓN

La planeación es una actividad natural y peculiar del hombre como ser racional, que considera necesario prever el futuro y organizar su acción de acuerdo con sus previsiones, por lo que la planeación es tan antigua como el hombre mismo.

Algunos, sin embargo, han llegado a pensar que la planeación constituye un patrimonio propio o exclusivo del hombre moderno, del hombre del siglo xx que está ya por terminar y que, por consiguiente, terminará con él. Se refieren seguramente a los planes quinquenales de los países socialistas, caracterizados por un estilo de planeación altamente centralizado y burocrático, pero, en realidad, de acuerdo con la experiencia histórica de la humanidad, la planeación ha sido tan necesaria en los sistemas socialistas como en los capitalistas, sólo que la participación de todos los sectores interesados o afectados por este proceso resulta una condición fundamental en ambos sistemas para que la formulación de planes, programas o proyectos, no quede únicamente en el discurso político o derive, más temprano que tarde, en un rotundo fracaso.

Esta creencia revela que la planeación es un patrimonio peculiar del hombre del siglo XX, muestra simplemente una falta de memoria histórica; porque, en realidad, los hombres desde sus orígenes han recurrido a la planeación.

La planeación en el horizonte primitivo y en la Edad Antigua

Durante el horizonte primitivo, tanto el hombre recolectar como el cazador, para resolver problemas vitales, tuvieron la necesidad de recurrir a la planeación y organización.. Encontrar su aprovechamiento, cazar a un mamut o a un animal salvaje para aprovechar su carne y su piel, no fueron empresas fáciles de lograr por simple ensayo y error,

sino problemas muy complejos cuya solución tuvo que ser desafiada por la capacidad de imaginación, de acción y de organización de los grupos humanos.

Quizá una de las diferencias más notables entre la planeación que hacía el hombre en el horizonte primitivo y la que ahora realiza el hombre moderno, consista en que el primero tenía que pagar un precio muy alto por sus errores de planeación, que a veces implicaba la vida misma, mientras que en el mundo moderno es posible observar que muchos funcionarios, ejecutivos y responsables del desarrollo de planes, programas y proyectos, fallan una y otra vez en el logro de sus objetivos y metas y, con frecuencia, ni su puesto pierden. Ellos no sufren, pero la sociedad, que es la que paga el precio, sí.

La planeación, se hizo mucho más necesaria cuando el hombre con la agricultura y el establecimiento de los primeros asentamientos humanos, se hizo sedentario, entonces se imponía la previsión del tiempo, definido mediante la observación detallada y precisa del movimiento de los astros. Fallar en estas previsiones significaba perder las cosechas, o por lo menos no lograr los resultados esperados y, consiguientemente, sufrir la escasez de alimento.

Por otra parte, las grandes obras de la antigüedad, como las pirámides de Egipto, las ciudades griegas, los grandes centros ceremoniales de Teotihuacan, Cholula, Tula, Xochicalco o Uxmal, la ciudad de Tenochtitlán, el Taj Mahal, las ciudades de Alejandría, Pompeya e Itálica, los puentes, acueductos, anfiteatros, vías y murallas de los romanos, fueron todas obra de la planificación, del diseño intencionado de la organización social.

Origen interdisciplinario de la planeación moderna

Por medio de la planeación el hombre moderno se propone resolver problemas complejos y orientar procesos de cambio, enfrentando múltiples y complejos desafíos, haciendo un amplio uso de los recursos que le proporcionan la ciencia, la técnica y la cultura, para buscarles solución.

La planeación moderna puede apoyarse en las aportaciones y en los grandes desarrollos de la ciencia y de la tecnología, pero nunca debe ignorarse la importancia fundamental de los valores de la cultura humana que, por principio, deben siempre tomarse en cuenta y que en algunas ocasiones constituyen un límite para la acción y la decisión, y en otras, contribuyen a darle orientación y estímulo.

En cualquier caso, no debe olvidarse que la planeación tiene siempre el carácter de un medio, aunque en muchas ocasiones necesario, y no constituye un fin en sí misma. Dicho de otra manera, la planeación no se legitima por sí misma, sino en función de los acuerdos

y consensos sobre los fines y objetivos que persigue. Aun logrando el consenso sobre esto, le resta todavía conseguir el acuerdo sobre los medios e instrumentos necesarios y sobre los criterios de éxito en la acción, para garantizar una evaluación adecuada de sus resultados.

La teoría de la planeación moderna se ha desarrollado a partir de múltiples fuentes disciplinarias. Entre otras pueden mencionarse las siguientes: las teorías administrativa, económica, de sistemas, de la información, la cibernética o del control, la antropología, la teoría política y la teoría del desarrollo. Por lo que en realidad constituye un campo interdisciplinario o, más precisamente, multidisciplinario.

Existen además otros campos de acción profesional afines o complementarios a la planeación, como son: la ingeniería de sistemas, la investigación de operaciones, las teorías de decisiones, la estadística, la matemática y la propia teoría de evaluación, que ofrecen instrumentos imprescindibles para el desarrollo de la planeación.

Como consecuencia del carácter multidisciplinario del proceso de planeación, no debe sorprender que el personal de las unidades de planeación se caracterice por su pluralidad de origen, en cuanto a su formación y especialización profesional. Así, en las unidades modernas de planeación social o educativa, no solamente se encuentran administradores, economistas, ingenieros, actuarios, programadores y especialistas en los diferentes campos o especialidades de la planeación, sino también psicólogos, sociólogos, antropólogos y especialistas en los diferentes campos de la educación.

Relaciones entre la planeación y su contexto

No siempre la planeación global o nacional del desarrollo precedió a la planeación sectorial (la economía, la industria, las comunicaciones, la educación, la agricultura, etcétera), sino que, de acuerdo con las circunstancias históricas y del contexto peculiar de cada país o de cada institución, surgieron uno u otro proceso, teniendo necesariamente que relacionarse entre sí al coincidir ambos procesos, puesto que tienden a condicionarse recíprocamente. Un buen plan de educación no puede formularse adecuadamente como simple deducción de un plan global o nacional de desarrollo, porque el sistema educativo tiene problemas, necesidades y ritmos propios, y es de naturaleza distinta a la del sector salud o del sector social, agrícola o industrial, para mencionar algunos casos. Pero, a la vez, si se formula un plan global, el plan sectorial tendrá siempre necesidad de tomarlo en cuenta, así como a algunos otros con los que comparte campos afines.

Cada sector de servicio público enfrenta problemas de naturaleza peculiar que no podrán resolverse mediante recetas o medidas estandarizadas y uniformes. De ahí que en planeación del desarrollo es un error técnico reducir los planes sectoriales a simples programas operativos del plan nacional, como sucedió en el caso de la Ley de Planeación de 1983 en México.

De hecho, en nuestro país se llegó primero a la formulación y desarrollo de 14 planes sectoriales antes de contar con el Primer Plan Global de Desarrollo 1980-1982, y cuando se formuló el primer Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), bajo la Ley de Planeación 1983 hubo que sólo se plantearon hasta el final del sexenio y sectores que no lograron formular sus programas.

Además, un análisis cuidadoso del contenido de los programas, sectoriales revela que, en realidad, se tratan de planes sectoriales que comprenden cada uno un conjunto peculiar de programas y proyectos.

De este modo, la planeación del desarrollo y la plantación educativa se condicionan recíprocamente dentro de un marco teórico de referencia que incluye: la definición de conceptos básicos sobre el de planeación y las formas adoptadas para su instrumentación, así, como las interrelaciones entre el sistema educativo y los demás macrosistemas sociales del contexto: los sistemas económico, político, social, cultural y el medio físico-geográfico (diagramas 1 y 2).

Para hacerse viable y lograr sus fines y objetivos, la planeación, tiene siempre necesidad de tomar en cuenta las condiciones y limitaciones del contexto político económico y socio-cultural en que opera.

Debe advertirse que, en la literatura especializada, los términos de planificación, planeación, planeamiento y programación, en su sentido más amplio, representan conceptos sinónimos, mientras no conste expresamente lo contrario. Esto significa que suelen utilizarse indistintamente de país o de un autor a otro, según el origen de su formación.

Algunos autores se refieren con menos frecuencia al mismo proceso de planeación o planificación, en los términos de gestión estratégica o de decisiones estratégicas.

CONCEPTOS BÁSICOS Y CORRIENTES TEÓRICAS EN PLANEACIÓN

Analizando la literatura relacionada con la teoría e historia de la planeación moderna, la primera impresión que el lector se lleva es la de que cada tiende a proponer su propia definición conceptual y, por consiguiente, a describir a su manera los elementos que integran el proceso general de planeación; sin embargo, un análisis más detenido permitirá observar que en realidad existen varias corrientes teóricas, con sus correspondientes descripciones del proceso así como ciertos elementos que son comunes a todas ellas, como el análisis de problemas y necesidades, la definición de prioridades, la formulación de objetivos y metas, la identificación de medios o acciones para lograrlos, la selección de estrategias y tácticas, las decisiones sobre asignación de recursos y alguna forma de evaluación y control.

En la historia de la Planeación moderna es posible identificar por lo menos cuatro corrientes teóricas Principales, en relación con la definición de conceptos básicos y la descripción del proceso general de planeación, que pueden denominarse como: corriente administrativa, corriente de sistemas, corriente del cambio o desarrollo y corriente prospectiva o de innovación (véase cuadro I).

CUADRO I
Principales corriente en la teoría de la planeación

Corriente administrativa	Corriente de sistemas	Corriente del cambio o del desarrollo	Corriente prospectiva o de innovación
FAYOL H. NEWMAN J.	BANGHART F. CHADWICK O. E. SCHIFFELBEIN	AHMADA J. FRIEDMAN J.	ACKOFF R. ZIEGLER W.
Conceptos básicos • Preparar provisiones para el futuro	Conceptos básicos • Previsión y acción	Conceptos básicos • Selección de alternativas y definición de prioridades • Forma de orientación del cambio	Conceptos básicos • Generación del futuro que se desea
• Definición de metas y selección de medios	• Solución de problemas complejos • Definición de metas, selección de medios y ejecución	• Definición de objetivos y metas	• Invención del futuro • Definición de objetivos y metas
Proceso	Proceso	Proceso	Proceso
I. Diagnóstico del problema. II. Definición de soluciones optativas III. Provisiones de resultados IV. Elección del cambio a seguir	I. Definición del problema. II. Análisis del problema. III. Conceptualización del problema y diseño de planes IV. Evaluación de planes V. Especificación del plan escogido VI. Implementación del plan VII. Reajustamiento	I. Diagnóstico II. Programación III. Discusión/decisión IV. Formulación de alternativas V. Ejecución VI. Evaluación	I. Imagen objetivo o futuro deseable II. Elementos de resistencia III. Elementos de apoyo IV. Cursos de acción a seguir y estrategias V. Decisiones sobre recursos VI. Anticipación de compromisos
Carácter general	Carácter general	Carácter general	Carácter general
• Separa la elaboración de planes de su ejecución. • Actividad interdisciplinaria • Responsabilidad del gerente o ejecutivo	• Integra la elaboración y ejecución de planes • Actividad interdisciplinaria • Responsabilidad de un equipo técnico	• Integra la elaboración y ejecución de planes • Actividad interdisciplinaria • Responsabilidad compartida (Método participativo)	• Integra la elaboración y ejecución de planes • Actividad interdisciplinaria • Responsabilidad compartida (Método participativo)

DIAGRAMA 1

El marco metodológico de la planeación educativa

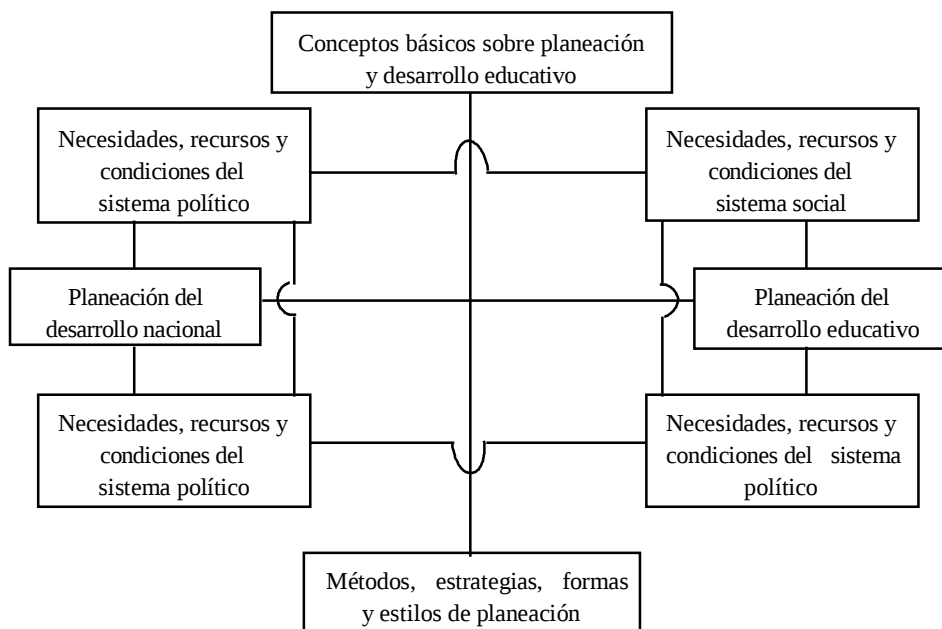
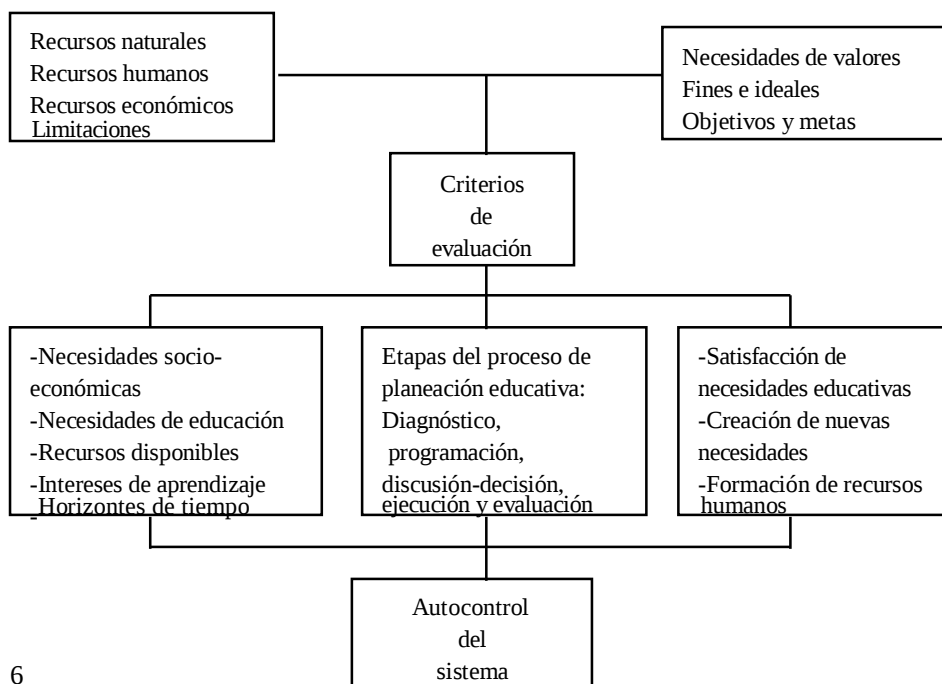


DIAGRAMA 2

Elementos de un sistema de planeación educativa



Esta clasificación tiene un carácter exploratorio más que teórico analítico; pero contribuye a comprender mejor los diferentes matices y las diferentes formas de describir el proceso de planeación.

Conceptos de planeación basados en la teoría clásica de la administración

Existe un conjunto de autores que consideran a la planeación como una etapa del proceso administrativo, tomando como base la teoría clásica sobre este proceso que estableciera Henry Fayol, quien definió a la planeación, como "el proceso de estimar el futuro y de Preparar provisiones para él"².

Un concepto similar proponen James H. Donnelly y colaboradores, cuando comentan que la planeación es "la actividad fundamental y primaria que incluye todas las áreas de la administración o gerencia y que se dirige hacia la definición de metas y la determinación de los medios necesarios para alcanzarlas"³.

Roger A. Kaufman, después de analizar los elementos que integran un Plan concluye: "Así pues, la planeación se ocupa solamente de determinar qué debe hacerse con el fin de que posteriormente puedan tomarse las decisiones prácticas para su implementación. La planificación es un proceso para determinar "a dónde ir" y establecer los requisitos para llegar a ese punto de la manera más eficiente y eficaz"⁴.

William H. Newman, por su parte, considera que los sectores más importantes de la tarea administrativa son: organización, relaciones humanas, planeación, dirección, evaluación y control. El propio autor define al proceso de planeación en los siguientes términos: "Entenderemos mejor el proceso de planeación si primeramente estudiamos las etapas básicas de una decisión específica que se tome. Estas etapas son el diagnóstico del problema, la determinación de soluciones optativas, el pronóstico de resultados en cada acción y, finalmente, la elección del camino a seguir"⁵.

Los criterios de racionalización y optimización se introducen con esta corriente, así como se acercan ala teoría de sistemas que se percibe en las formas más avanzadas de describir el proceso de planeación.

Como podrá notarse, las definiciones anteriores tienden a identificar a la planeación como una etapa del proceso administrativo, como una actividad unidisciplinaria y como una responsabilidad del gerente o ejecutivo, a quien corresponde establecer la vinculación entre el contenido de los planes, programas y proyectos y su instrumentación. Supone, de hecho, una separación entre la elaboración de planes y su realización.

Esta forma de entender la planeación suele ser muy frecuente en las empresas o corporaciones cuyos gerentes proceden de alguna carrera administrativa; aunque en sus expresiones más avanzadas sobre el proceso de planeación se aproximan bastante a la corriente orientada por la teoría de sistemas, como se comentó anteriormente.

Conceptos de planeación basados en la teoría de sistemas

A partir de los principios y conceptos propuestos por Ludwig von Bertalanfy (1951) y Kenneth Boulding (1956), sobre la teoría general de sistemas, como elemento integrador y unificador de la ciencia, así como de los planteamientos de John Dewey, sobre la estructura del cerebro humano y la descripción de cómo pensamos, y de Clay Thomas Whitehead, sobre los sistemas de plantación estratégica, surgió una forma peculiar de entender a la planeación como un proceso que nos permite plantear y resolver problemas complejos mediante la instrumentación de estrategias apropiadas. dentro del ámbito de un sistema y sus relaciones con su propio contexto⁶.

Dicho concepto incluye un importante mecanismo denominado retroalimentación, aportado por la cibernética, entendida ésta como la ciencia de la comunicación y relación mútua de un sistema con el medio en que actúa o como la ciencia de la comunicación y del control.⁷

George Chadwick definió a la planeación como: "Un proceso de previsión humana y de acción basada en esa previsión". En la descripción del proceso de planeación, estableció un paralelismo entre el método científico y el proceso de planeación, entendiéndolo como análisis y solución de problemas complejos⁸.

Gehard Colm sostiene que la planeación consiste en "un sistema para la toma de decisiones, más que la sola preparación de planes"; Y. Dror (1963) definió a la planeación como "el proceso de preparar un conjunto de decisiones para la acción futura, que se dirige hacia la consecución de metas optimizando el uso de los medios"⁹.

Ernesto Schiefelbein, por su parte, considera que "la planeación se ubica en el conjunto de procedimientos que van desde la definición de metas, pasando por la racionalización entre metas y medios, hasta la ejecución o realización". El mismo autor comenta que las denominadas etapas del proceso de planeación deben considerarse como momentos lógicos, más que cronológicos.¹⁰

Quizá una de las descripciones más claras y completas del proceso de planeación, de acuerdo con la corriente de sistemas, es la que propone Frank Banghart en su obra *Education Planning*, que incluye las siguientes fases: definición del problema, análisis del problema, conceptualización del problema y diseño de planes o alternativas,

evaluación de planes o de alternativas de solución, selección de planes o de alternativas, instrumentación del plan o de la alternativa y retroalimentación.¹¹

Las definiciones del proceso de planeación, basadas en la teoría de estrategia se caracterizan por integrar la elaboración o formulación de planes y por introducir la idea de la retroalimentación, tomada de la teoría de sistemas y de la cibernética.

En la corriente de sistemas, la planeación ya no se entiende como una actividad unidisciplinaria y como responsabilidad exclusiva del gerente o administrador, sino como responsabilidad compartida por un equipo técnico, de carácter interdisciplinario, en el que participan administradores, economistas, sociólogos, ingenieros, matemáticos, arquitectos, políticos: programadores, antropólogos, psicólogos, educadores y ciudadanos en general.

Íntimamente relacionado con la corriente de sistemas, ha surgido en el mundo empresarial el concepto de "planeación estratégica", aunque en la realidad la estrategia constituye uno de los elementos fundamentales y, sin lugar a dudas, el de mayor peso cualitativo en un proceso de planeación bien entendido.

Gerard Arguin, en su obra *La Planeación Estratégica en la Universidad*, (Quebec, Edition Presses de Université, 1988), define este tipo de planeación como "un proceso continuo y participativo, articulado más bien a la calidad de las intervenciones que a la calidad de los datos. La planeación estratégica podría definirse como un proceso de gestión que permite visualizar, de manera integrada, el futuro de las decisiones institucionales que se derivan de la filosofía de la institución, de su misión, orientaciones, metas, objetivos, programas, así como determinar estrategias a utilizar para asegurar su implantación. El propósito de la planeación estratégica es el de concebir a la institución, no como un ente cerrado, aislado, como sucedía anteriormente, sino en relación estrecha con su medio ambiente".¹²

Conceptos de planeación basados en la teoría del desarrollo o del cambio planificado

En esa tercera corriente teórica, los especialistas suelen orientar los procesos de planeación hacia la promoción del desarrollo en sus diferentes sectores, o bien considerar a la planeación como un

instrumento necesario para el desarrollo de un país, sector ó institución educativa.

George M. Raymond comenta: "Mientras el pueblo no decida que el desarrollo de acuerdo con ciertos planes debe preferirse al desarrollo controlado por las solas fuerzas del mercado, cualquier discusión sobre el proceso de planeación y sus detalles no pasará de ser un mero ejercicio académico".¹³

Las definiciones dentro de esta corriente constituyen un rango tan amplio que pueden relacionarse con las dos anteriores (administrativa o de sistemas), o bien, pueden llegar hasta regiones de frontera en esta disciplina, peculiares de la corriente innovadora y prospectiva.

Debe también advertirse que no hay un concepto unificado de desarrollo. En la literatura especializada sobre este tema aparecen por lo menos cinco conceptos o formas de entender el desarrollo de los pueblos o de los grupos humanos: crecimiento, autosuficiencia, interdependencia, autodeterminación y la denominada estrategia de transformación productiva con equidad y sustentable, que combina varias de las anteriores.

Conceptos alternativos sobre desarrollo

El desarrollo de los pueblos y de los grupos humanos o instituciones pueden entenderse de acuerdo con los siguientes conceptos:

Concepto de crecimiento. El desarrollo se entiende como el crecimiento equilibrado y sostenido de la producción de bienes y servicios que garantiza la distribución justa y equitativa de éstos, sin alterar el equilibrio ecológico. Constituye una definición ideal y utópica que, en la práctica no ha sido lograda por ningún país.

Concepto de autosuficiencia. El desarrollo se define como la capacidad de los grupos humanos para resolver sus problemas con sus propios recursos; sin embargo, históricamente, no hay pueblos ni grupos humanos que puedan considerarse como autosuficientes.

Concepto de interdependencia. Dado que no hay grupos autosuficientes, se plantea la necesidad de que los pueblos y los grupos humanos tienen que relacionarse con otros para lograr resolver sus problemas, sin derivar en fenómenos de explotación, dominación y colonialismo. Esto supone que los pueblos y los grupos humanos logran consolidar la confianza en sí mismos y tomar conciencia de que no son autosuficientes.

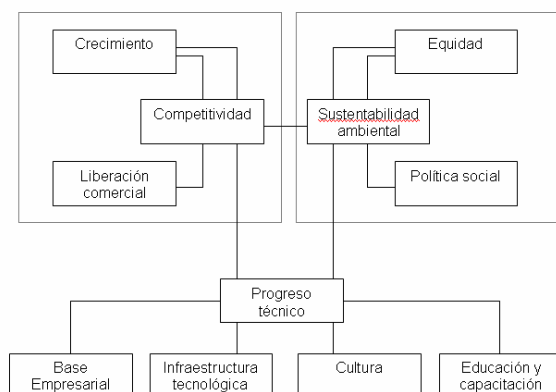
Este concepto resulta viable y útil, por lo que algunos países e instituciones han orientado su desarrollo en esta línea que, sin embargo, no garantiza que eliminará los nuevos fenómenos de dominación, colonialismo e injusticia social.

Concepto de autodeterminación. El desarrollo se entiende como la capacidad de los grupos humanos para tomar decisiones por sí mismos. Esto requiere un conjunto de condiciones sociales, económicas y políticas que muy pocos países logran alcanzar.

Estrategia de transformación productiva con equidad y sustentable. Este planteamiento está relacionado con los conceptos de crecimiento, interdependencia y autodeterminación. En él se consideran aspectos como la necesidad de preservar el equilibrio ecológico y del apoyo solidario de la sociedad.

DIAGRAMA 3

Elementos de estrategia para la transformación productiva con equidad y sustentable



INESCO-OREALC

Para que esta estrategia resulte viable, se requiere una estrecha vinculación y articulación entre las políticas económica, política educativa y social, dentro de un contexto participativo y democrático.

Jorge Ahumada, pionero de la teoría sobre planificación del desarrollo en América Latina y maestro de los primeros planificadores de esa región, en su obra *La Planificación del Desarrollo*, dice: "La planificación es una metodología para escoger alternativas, que se

caracteriza porque permite verificar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos y seleccionar los instrumentos más eficientes... La planificación no es el proceso de elaborar un documento que se denomina plan o programa, esto es sólo una parte del proceso".¹⁴

John Friedman define a la planeación como "el proceso por medio del cual el conocimiento científico y técnico se une a la acción organizada. La planeación constituye un subproceso crítico del proceso de orientación social. Deben distinguirse dos formas de planeación: la de asignación o racionalización y la de innovación."

La planeación de *racionalización* o de *asignación*, "se refiere a las acciones que determinan la distribución de recursos limitados entre usuarios que compiten entre sí por el uso de esos mismos recursos".

La planeación innovadora, en cambio, "se relaciona con aquellas acciones que producen cambios estructurales en la orientación de la sociedad. La planeación innovadora es esencial para el crecimiento estructural y sostenido del sistema social y, consiguientemente, para el desarrollo".¹⁵

Jorge Ahumada propuso una descripción del proceso de planeación que se ha hecho clásica en América Latina, el cual comprende las siguientes "etapas": diagnóstico, programación, discusión -decisión, selección de alternativas, ejecución y evaluación.

John Friedman, en cambio, plantea el proceso de planeación dentro de un modelo interactivo de transacciones e intercambio de criterios y puntos de vista entre el planificador profesional y el usuario o cliente, especificando los elementos que se mencionan a continuación:

Aportaciones del planificador

Conceptos
Teoría
Instrumentos de análisis
Procesamiento de información
Nuevas perspectivas
Método de investigación

Aportaciones del usuario

Conocimiento del contexto
Alternativas realistas
Normas y valores
Definición de prioridades
Juicios de factibilidad
Detalles operativos¹⁶

Como puede observarse, en la corriente del desarrollo o del cambio planificado se integra la elaboración de planes, programas y proyectos con su instrumentación. Además, la función de la planeación se entiende como una responsabilidad compartida entre un equipo técnico interdisciplinario y los sectores interesados o afectados por el proceso de planeación.

Conceptos de planeación prospectiva o de innovación

En esta cuarta corriente teórica, la planeación se utiliza como un estratégico para la construcción del futuro que se desea, para diseñar e inventar nuevos futuros.

Warren Ziegler considera que la planeación "busca la preparación para el futuro y puede también servir como instrumento para cambiar ese futuro".¹⁷

De acuerdo con esto, pueden observarse tres posiciones frente a la previsión del futuro: adaptativa, preventiva e inventiva que también puede llamarse creativa o prospectiva.

Posición adaptativa. En esta posición el futuro se considera como un dato, una consecuencia inevitable de las tendencias históricas, un campo del conocimiento predecible mediante métodos determinísticos o probabilísticos. Por este motivo, ante la previsión de un futuro inevitable, se toman medidas en el presente para adaptarse a él. Así, por ejemplo, ante la predicción de un eclipse total de sol, la sociedad adopta medidas para adaptarse a este fenómeno y para que, en todo caso, no resulte en detrimento de la salud de cuantos decidan observar el fenómeno por algún medio.

Posición preventiva. En esta posición el futuro se considera no solo campo del conocimiento, sino también como campo de la acción y decisión humanas. Si el futuro previsto se considera indeseable, se toman medidas en el presente para que el futuro previsto no suceda. Así, por ejemplo, el movimiento ecologista promueve la adopción de medidas para evitar que continúe deteriorándose la capa de ozono de la atmósfera que protege el ambiente.

Posición inventiva, creativa o prospectiva. Esta posición se caracteriza por considerar al futuro como campo de la acción y de la libertad, más que como un campo del conocimiento. Las cosas que ocurren no suceden necesariamente por que así venían sucediendo o porque tenían inevitablemente que suceder, sino porque grupos organizados, utilizando su poder, decidieron hacerlas suceder. Así, por ejemplo, la petrolización de la economía mexicana y el endeudamiento excesivo del país durante la crisis de los ochenta no sucedió porque así venía ocurriendo; sino que representó un viraje histórico decidido por los grupos que tenían el poder en el país.

Las tareas principales de la planeación prospectiva consisten en lograr acuerdos para plantear o diseñar un futuro deseable, y articular compromisos de acción y de instrumentación de estrategias apropiadas para construirlo.

Posiciones semejantes han adoptado Bertrand De Jouvenel, Russell Ackoff y Wladimir Sachs, en sus obras *El arte de la conjetura*, *Rediseñando el futuro*, y *Diseño de un futuro sobre el futuro*, respectivamente.¹⁸

Russell Ackoff comenta que la planeación “es una toma de decisión anticipada. Es un proceso de decidir lo que se va a hacer y como se va a realizar antes de que se necesite actuar.. La planeación es necesaria cuando el hecho futuro que deseamos implica un conjunto de decisiones interdependientes, esto es un sistema de decisiones... La planeación es un proceso que se dirige hacia la producción de uno o más estados futuros deseados y que no es probable que ocurran a menos que se haga algo al respecto”.¹⁹ Por su parte, Cembranos Y colaboradores, comentan que la planificación se entiende como “el sistema para hacer efectivas las decisiones tomadas, realizar el plan elegido y conseguir los objetivos formulados...” La planificación social, según el mismo autor, implica “una forma de graduar la utopía, a partir de una realidad analizada, acercar/determinar el futuro, diseñar un cambio que pueda ser recorrido, establecer pasos precisos para alcanzar los objetivos propuestos, aprovechar las oportunidades, prever las dificultades, tener una visión global del contexto, mantener el equilibrio propio del ámbito desde el que se planifica la existencia de un proceso colectivo de avance, establecer mecanismos de implicación de los destinatarios, romper la resistencia al cambio y comprometerse con la ejecución”.²⁰

Sindo Froufe Quintas se acerca a esta corriente cuando dice: “La planificación, como actividad humana racional, pretende prever un futuro deseable, dándonos los medios propicios y oportunos para conseguirlo ... Planificar es decidir por adelantado qué hacer, cómo y cuándo y quién ha de hacerlo... Es caminar hacia el futuro, partiendo de una realidad presente ... ”²¹ En este mismo sentido J. Grao considera que “el proceso planificador va desde donde estamos hasta donde queremos ir”.

Por lo que al mundo de la empresa se refiere, Elmer Burach advierte que “el objetivo de la planificación integrada y proactiva es asegurar que la organización esté creando continuamente su propio futuro, aquel en el que la organización utiliza de la mejor manera sus recursos, sus capacidades y sus oportunidades de mercado.”²²

La descripción del proceso de planeación, en la corriente prospectiva e innovadora, comprende los siguientes pasos:

1. Definición o diseño de un futuro deseable, preferentemente mediante el logro de consensos o acuerdos y el establecimiento de compromisos de acción para hacerlo realidad.

2. Análisis de elementos de apoyo y de resistencia frente al compromiso de lograr el futuro deseable.
3. Selección de cursos de acción y de estrategias eficaces para construir el futuro que se desea.
4. Asignación de recursos financieros, humanos y de infraestructura, y, en su caso, invención, de nuevos recursos y estrategias.
5. Instrumentación estratégica de programas y proyectos articulado a un proceso continuo de seguimiento y evaluación.
6. Retroalimentación y consolidación consolidación de alianzas y compromisos para la consecución oportuna del futuro deseable.

En el campo específico de la planeación educativa, se hace énfasis en la naturaleza prospectiva de la educación que, de algún modo, permite anticipar las condiciones de la futura sociedad.. Esta corriente no solamente supone la integración entre la formulación de planes, programas y proyectos y su instrumentación, sino que además requiere de la participación de todos los sectores interesados en el proceso de planeación, sea porque éste puede eventualmente perjudicarlos, o porque les resulte deseable y beneficioso.

De hecho en los procesos de planeación participativa y prospectiva, la definición del futuro deseable se realiza mediante el establecimiento de acuerdos y consensos de los sectores interesados y la identificación, selección y compromiso de instrumentación de estrategias apropiadas para lograrlo.

Integrando las corrientes anteriormente planteadas, el autor considera que la planeación es un proceso técnico-económico, socio-político y cultural que permite resolver problemas complejos y orientar procesos de cambio, mediante la instrumentación de estrategias apropiadas, dentro de un horizonte de tiempo dado y en un espacio físico-geográfico definido. El concepto anterior puede aplicarse tanto al desarrollo de planes y programas como al de desarrollo de proyectos, ya que en estos tres elementos cumple el concepto antes propuesto sobre planeación.

Conceptos de planeación educativa

Aunque de por sí no es necesario modificar el concepto de planificación para referirse a la planeación social y educativa, sí vale la pena considerar algunas definiciones que se han propuesto para este concepto.

Clarence E. Beeby, del Instituto Internacional de Planificación de la Educación, define a la planificación educativa como un ejercicio de previsión para determinar políticas, prioridades y costos del sistema educativo, tomando en cuenta las realidades políticas y económicas, las posibilidades de crecimiento del sistema, las necesidades del país y las de los alumnos a los que sirve" (Cf. *Planning and educational administration*, París, UNESCO/IIPE, 1962).

En la VII Comisión de Planeación del I Congreso Nacional de Investigación Educativa (México, 1979-1981), coordinada por el autor, un grupo interinstitucional definió a la planeación educativa como "El proceso que busca prever diversos futuros en relación con los procesos educativos; especifica fines, objetivos y metas, permite la definición de cursos de acción y, a partir de éstos, determina los recursos y estrategias más apropiados para lograr su realización. El proceso de planeación comprende el diagnóstico pronóstico, la programación, la toma de decisiones, hasta la implementación, control y evaluación del plan".

Volviendo a la definición de planeación, sustentada por el autor de esta obra de tipo educativo, puede advertirse como un proceso técnico económico, socio-político y cultural, que permite resolver problemas educativos complejos y orientar el desarrollo de la educación mediante la instrumentación de políticas y estrategias apropiadas, en un horizonte de tiempo dado y en un espacio físico-geográfico definido.

Planeación de racionalización y planeación innovadora

Analizando a fondo las corrientes teóricas sobre el proceso general de planeación, pueden llegarse a identificar dos grandes orientaciones o formas de pensar y realizar la planeación: de racionalización y la innovadora.

La planeación de racionalización se basa en la asignación de recursos limitados entre usuarios que compiten entre sí por los mismos recursos y va orientada hacia el logro de un futuro factible, que supone la conservación o mantenimiento del orden institucional establecido en el sistema.

La planeación de racionalización se basa en la asignación de recursos y va orientada hacia el logro de un futuro factible, que supone la conservación o mantenimiento del orden institucional establecido en el sistema.

E. Ander-Egg considera que la planificación es "la acción de utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en unas acciones y actividades previstas de antemano con las que se pretende alcanzar determinados objetivos, habida cuenta de la limitación de recursos"²³.

Un planteamiento similar hace M. Espinoza, quien entiende a la planificación como "la actividad racional que tiene por objeto decidir sobre la asignación de recursos escasos en el logro de objetivos múltiples, a través de los medios adecuados para su obtención".²⁴

La planeación innovadora, en cambio, se basa en la necesidad de introducir cambios estructurales y cualitativos en los sistemas e instituciones que se definen como futuro deseable, y sus desafíos consisten en identificar y seleccionar estrategias apropiadas para construirlo y en lograr articular los compromisos de acción necesarios para su instrumentación oportuna. Los recursos, en este caso, no constituyen una limitación absoluta de partida, dado que pueden inventarse nuevos recursos, no considerados en las formas convencionales de racionalización.

John Friedman, en su obra *Retracking América, a Theory of Transactive Planning* (1973) se refiere a estas dos formas de pensar y hacer la planeación en los siguientes términos:

Planeación racionalizadora

"Para muchos planificadores, la asignación racional de recursos constituye la principal tarea, si no la única, de la planeación central que se distingue por incluir las siguientes características:

- a) Ser comprensiva, para lograr cubrir todos los elementos del sistema;
- b) Incluir un sistema generalizado de equilibrio.
- c) Utilizar, en forma predominante el análisis cuantitativo y los modelos matemáticos, y
- d) Garantizar una racionalidad funcional en el proceso de toma de decisiones".

Resumiendo las experiencias históricas, Friedman comenta: "La planeación central de asignación (o racionalización) no ha cumplido sus promesas iniciales: el deseo de ser comprensiva ha producido la ilusión de una inteligencia omnipotente; el método de un sistema generalizado de equilibrio ha puesto énfasis en la estabilidad; los modelos cuantitativos han descuidado las condiciones reales que influyen en las decisiones de política y en la instrumentación de programas; y la racionalidad funcional, que se aduce, ha hecho a los planificadores insensibles a las implicaciones valorales de su trabajo..."²⁵

Planeación innovadora

El propio Friedman se refiere a la planeación innovadora y comenta que debe ser considerada como una aproximación al desarrollo

institucional que busca producir cambios limitados, pero relevantes, para modificar y reorientar en el mediano y largo plazo, al sistema de orientación social de una institución.

La planeación innovadora crea un conjunto completamente nuevo de categorías y actividades, con implicaciones de gran alcance, que no podrían realizarse únicamente con el mejoramiento incremental de las actividades actuales. Esta forma de planeación articula los esfuerzos de especialistas en múltiples disciplinas y de los propios sectores interesados para generar nuevas propuestas y respuestas organizadas a los problemas y necesidades que se perciben. Supone también la articulación estratégica de planes, programas y proyectos, dentro de una jerarquía de prioridades que se instrumentan mediante estrategias apropiadas.

Bertram Gross, refiriéndose a las primeras experiencias de planeación innovadora en México, comenta lo siguiente: "La promoción de nuevas instituciones tuvo precedencia sobre su coordinación. Esta forma de crear instituciones tiene su propio pulso. Entre mayor éxito hay para realizar cosas, mayores problemas crean las nuevas instituciones. Esto lleva a una presión creciente para articular mejor las cosas... Pero entonces, el esfuerzo por realizar obras importantes produce una nueva aceleración para la creación de nuevas instituciones descentralizadas".²⁶

John Friedman advierte que la planeación innovadora se distingue por tres características:

- a) la búsqueda del cambio institucional;
- b) la orientación a la acción, y
- c) la movilización de recursos para su realización.

Balance crítico de la planeación de racionalización y la planeación innovadora

La planeación ha llegado a confundirse tanto con los procesos de racionalización y asignación central de recursos que, para muchos, su sentido innovador pasa desapercibido; Friedman sin embargo, basándose en las experiencias históricas de la planeación, comenta que la forma más útil y efectiva para realizarla es la planeación innovadora.

Para este propósito, el autor citado comenta dos ejemplos: "Imaginemos un país donde nada cambia. Año con año los recursos públicos son asignados exactamente en las mismas proporciones entre los mismos usuarios. Quizá puedan realizarse pequeños ajustes, de tiempo en tiempo, para corregir errores aleatorios del sistema, pero estos ajustes no producirán cambios importantes en la economía del país. En un país como ese, la planeación es claramente superflua; sus planificadores, si los hay,

bastará que copien cada año el plan del año anterior. Evidentemente, se trata de un ejemplo extremo...

"Imaginemos ahora el extremo contrario, un país de tal modo presionado por el cambio que el sistema total se caracteriza por su desequilibrio generalizado. Claramente, argumentará alguno, es precisamente en circunstancias como éstas donde se necesita alguna forma de orientación central. En los hechos, sin embargo, es poco probable que pueda utilizarse la planeación de racionalización, puesto que el gobierno carecerá tanto de la información como del poder necesarios para hacer efectivas sus decisiones. La única posibilidad para salvar del caos al país mediante la planeación, será desarrollar en gran escala un plan o programa de innovación institucional."

"Resumiendo -concluye John Friedman- hemos llegado a la desencantadora conclusión de que donde la planeación racionalizadora es más factible resulta superflua; y donde ésta es más necesaria, no resulta factible. Por otra parte, la planeación innovadora es a la vez necesaria y factible en los dos casos antes mencionados.

"En el primero, para lograr que el país se mueva; y, en el segundo, para construir nuevas estructuras sin las cuales el país caerá en el caos. Como la mayoría de los países están situados entre ambos extremos, practican ambas formas de planeación, pero la planeación innovadora, orientada hacia el cambio, generalmente se impone.²⁷

De este modo, las relaciones entre la planeación racionalizadora o de asignación y la planeación innovadora se encuentran en un estado de tensión inevitable. Existe la necesidad de mantener el equilibrio del sistema, pero también el cambio en la dirección que se desea.

La planeación innovadora tendrá que enfrentar en su práctica la resistencia y oposición de no pocos planificadores y administradores centrales y de las unidades de programación presupuestaria, que se afanarán por incorporar el esfuerzo innovador dentro de los moldes burocráticos, alegarán frecuentemente la limitación de recursos del gobierno y urgirán los informes periódicos para los sistemas de información y control.

Por lo anterior, la planeación innovadora, se verá forzada a buscar, sin desalentarse, sus propios recursos para garantizar un espacio de acción y decisión propias; luchará también por incrementar, en forma estratégica y escalonada, su campo de influencia, además de establecer una base propia de sustentación y

de apoyo político.

A partir de estas dos formas fundamentales de entender y de hacer la planeación, puede generarse toda una tipología sobre formas o estilos de plantación, en las que se puede incluir prácticamente cualquier definición (cuadro 2).

DESCRIPCIÓN CLÁSICA DEL PROCESO GENERAL DE PLANEACIÓN

En América Latina se ha hecho clásica la descripción del proceso de planificación propuesta originalmente por Jorge Ahumada, maestro de las primeras generaciones de planificadores latinoamericanos, en su obra *La Planificación del Desarrollo* .

De acuerdo con este autor, el proceso general de planificación comprende las siguientes etapas: diagnóstico, programación, discusión - decisión, formulación y evaluación de alternativas, ejecución o instrumentación y evaluación", ²⁸ sin embargo, como muy bien lo ha advertido Ernesto Schiefelbein, más que de etapas, se trata de elementos o fases del proceso, que se refieren, de por sí, a momentos lógicos y no a un periodo cronológico, puesto que de hecho no representan una secuencia lineal, temporal, como Ahumada lo pensaba, dentro de su entusiasta acogida a los recursos y contribuciones de la programación lineal a la planificación.

Para una mejor comprensión del contenido de las fases del proceso de planeación, se resumen a continuación las descripciones que originalmente propuso Jorge Ahumada (véanse los diagramas 4, 7 y 8).

Fases del proceso general de planeación

Primera fase: el diagnóstico

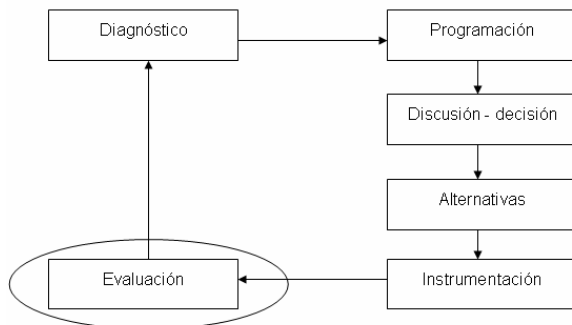
De acuerdo con Jorge Ahumada, el diagnóstico constituye un proceso de análisis, fundamental para el desarrollo del proceso general de planificación, que permite precisar la naturaleza y magnitud de los problemas que afectan a una actividad, institución o sistema, así como sus perspectivas a futuro, si no cambia nada.

CUADRO 2
Tipología sobre formas y estilos de planeación

Orientación			
Tipos	Racionalización	Innovación	Énfasis
1º	Administrativa	Innovadora	statatus quo vs. Cambio
2º	Sistemática	Dialéctica	Control del poder vs. lucha por el poder
3º	Proyectiva	Prospectiva	Pasado vs. Futuro
4º	Centralizada	Descentralizada	Burocracia vs. Democracia
5º	Tecnocracia	Participativa	Técnica vs. Valores
6º	Normativa	Situacional	Deber ser vs. viabilidad
7º	Compulsiva	Estratégica o deseable	Futuro factible vs. futuro
	Innovadora		

DIAGRAMA 4 Proceso de planeación

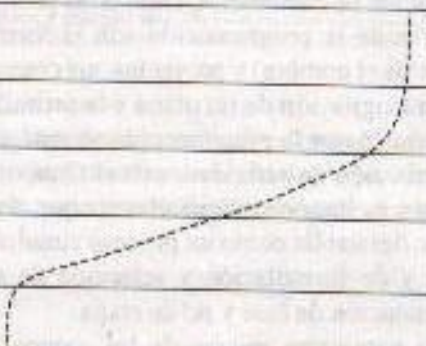
Diagrama 4
Proceso de Planeación



- 1.Describir el estado de la actividad, institución o sistema, en términos de:
 - a) Los resultados que está produciendo;
 - b) Los recursos e instrumentos que está utilizando; y
 - c) El medio o contexto en que está operando, tanto físico-geográfico como socio-cultural.
 - d)
2. Describir – en lo posible cuantitativamente- las relaciones entre los resultados, por un lado, y los recursos, instrumentos y medios, por el otro.
3. Proyectar y pronosticar el desenvolvimiento futuro de la actividad o institución durante el periodo de previsión, suponiendo que no cambia nada.
4. Evaluar la situación actual Y pronosticada de la actividad, mediante la comparación con un modelo normativo.
- 5.Explicar por qué la situación actual y la pronosticada difieren de la normativa, cuando así ocurra. Esto permitirá identificar las causas del estado de la actividad, tanto en el horizonte retrospectivo (histórico) como en el de previsión,

CUADRO 3

El proceso de planeación como responsabilidad compartida

Etapas del proceso	Niveles de participación	Áreas de corresponsabilidad
I. Diagnóstico		
II. Programación		
III. Discusión-decisión		
IV. Ejecución		
V. Evaluación		

Por consiguiente, el diagnóstico tiene un conjunto de antecedentes representados por el horizonte- retrospectivo o histórico; y sus consecuentes, representados por la proyección y pronóstico sobre el futuro estado de la actividad o sistema en el horizonte de previsión.

El análisis del diagnóstico enfrenta un conjunto de problemas, entre los que destacan:

- Identificación de las variables estratégicas del sistema, es decir, las que tienen una mayor influencia sobre su operación y los resultados que logra y, a la vez, son sensibles de modificar por las decisiones políticas.
- Identificación de los principales factores que afectan el comportamiento de esas variables y el modo en que las afectan.
- Identificación de variables exógenas y descripción de la forma como influyen en la determinación de la situación observada, para seleccionar criterios que permitan fundamentar las proyecciones y pronósticos.
- Determinación de logros factibles de alcanzar en un plazo dado, mediante la aplicación de determinados instrumentos y recursos.
- Búsqueda de elementos que permitan estructurar y fundamentar estrategias para enfrentar la solución de los problemas y necesidades detectados.

Para una mayor explicación de este proceso, se adjuntan un diagrama del diagnóstico y un ejemplo de diagnóstico, basado en el análisis de una variable: la eficiencia terminal de la educación primaria en México (diagrama 5 y gráfica I).

Segunda fase: la programación

Ahumada denomina a esta fase como la programación, porque también suele utilizar este término para referirse al proceso general de planificación. Está principalmente orientada hacia la realización de las siguientes actividades: formulación de objetivos, selección de prioridades, asignación de recursos e instrumentos, señalamiento de tiempos, definición de metas, elaboración de calendarios, entre otras pero, en realidad, las tareas más integradoras de la programación son la formulación de planes, programas (que le da el nombre) y proyectos, así como el establecimiento de políticas para la asignación de recursos y la formulación de programas presupuestales, por lo que la programación va más allá de la simple calendarización y distribución de actividades en el tiempo, como algunas veces se piensa. Además, se hace necesario advertir que, de muchas maneras, la programación se desarrolla como un proceso simultáneo a las fases de discusión-decisión y de formulación y selección de alternativas, lo que justifica su denominación de fase y no de etapa.

La naturaleza misma de los campos de acción de estas tres fases fundamenta la necesidad de realizarlas en procesos que no sean simplemente paralelos, sino que se articulen de manera convergente.

Tercera fase: discusión-decisión

Esta fase presupone la interacción y comunicación entre los grupos técnicos de planificación, de administración responsables de la operación de los servicios, los diferentes niveles de autoridad política y los representantes de los sectores que resultarán beneficiados o afectados con la instrumentación de planes, programas y proyectos.

Si los grupos técnicos de la planificación no se comunican con los de la administración, el éxito de los planes, programas y proyectos se verá afectado negativamente, desde el comienzo.

La historia de la planeación moderna ha recogido, como experiencia saludable, la necesidad de la participación y de entender al proceso de planeación como una responsabilidad que, por naturaleza peculiar, requiere ser ampliamente compartida. Muchos planes, programas y proyectos, elaborados por técnicos y expertos en sus laboratorios, no lograron instrumentarse y pasaron directamente a engrosar los archivos documentales de las instituciones, porque a los políticos finalmente no les interesaron, y los administradores no lograron entenderlos.

Otras veces lograron ser aceptados y se decidió instrumentarlos, pero carecieron de previsiones adecuadas de logística para llevarlos a cabo, por lo que, en algunos casos, los administradores no pudieron traducirlos en términos operativos, y en otros, no lograron conseguir los recursos necesarios para su realización.

Por su parte, el grupo de planificadores, se disculpó, alegando que sus planes, programas o proyectos eran buenos, pero que los administradores no estaban preparados para instrumentarlos.

Hoy en día, esta actitud de culpar a otros ya no se justifica porque, aunque no pueda definirse, *a priori*, una norma general, tiende a generalizarse la actitud de considerar a la planeación como una responsabilidad compartida entre todos los sectores interesados. (véase cuadro 3 para ejemplificar las relaciones entre el grupo de planificación y el grupo de administración, en las diferentes fases del proceso).

Debe advertirse, sin embargo, que el mejor recurso para el estudio del proceso de discusión-decisión está representado por la asimilación de la propia experiencia y el análisis de casos sobre experiencias de gestión.

Cuarta fase: formulación y selección de alternativas

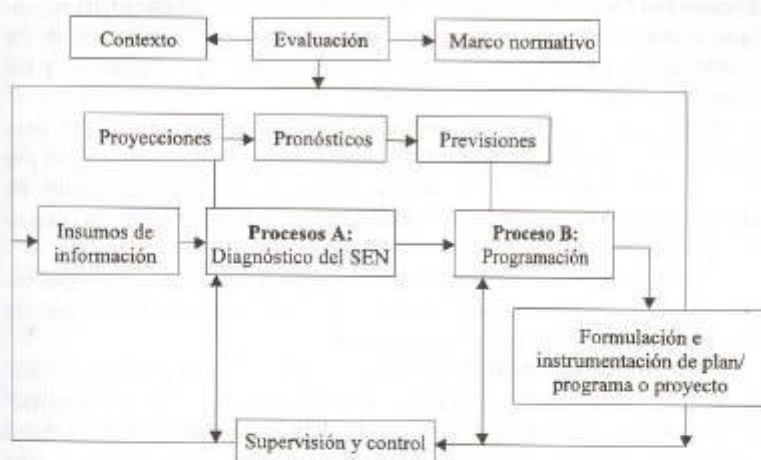
Los problemas no suelen tener sólo una solución, sino que tienen varias o múltiples soluciones alternativas, con ventajas y desventajas relativas, tanto respecto a su viabilidad como en cuanto a sus niveles de eficiencia y eficacia para resolver esos problemas. Lamentablemente, esta situación suele ser generalmente ignorada por la autoridad política, que tiende a preferir las soluciones simples, fáciles de manejar y de generalizar de manera controlada y centralizada.

Contar con un buen diagnóstico no basta para encontrar la solución a un problema social o educativo, se requiere además de la aplicación del ingenio y de la creatividad para inventar nuevas soluciones, para descubrir formas de articular los recursos disponibles, de modo que contribuyan de manera eficaz y eficiente a la consecución de los objetivos y metas de la planeación.

Las alternativas constituyen opciones de decisión sobre medios, cursos de acción y estrategias viables y oportunas que permiten lograr resultados equivalentes o de algún modo comparables, en la solución de problemas sociales o educativos relevantes.

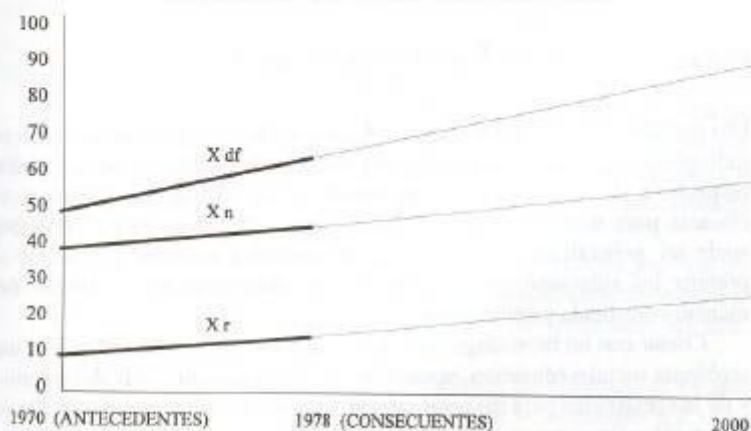
Con frecuencia las alternativas tienden a buscar nuevos caminos o estrategias diferentes a los tradicionalmente adoptados para la solución de los problemas y la satisfacción de necesidades de los grupos humanos o de las instituciones.

DIAGRAMA 5
 Modelo de diagnóstico



GRÁFICA 1

Ejemplo simplificado de diagnóstico con base en un indicador:
 eficiencia terminal; fundamentación del
 "Programa de primaria para todos los niños"



Base de información: comportamiento histórico tendencial de la eficiencia terminal de la educación primaria en México de acuerdo con tres aspectos: promedio nacional (X_n), promedio rural (X_r), promedio del D.F. (X_{df}). Norma de Referencia: Art. 3° de la Constitución: Educación primaria obligatoria; compromiso del Estado de ofrecerla gratuitamente a todos los mexicanos; compromiso de que será democrática.

Para la evaluación y selección de una alternativa, existe la necesidad de tomar en cuenta sus antecedentes, contenido, condiciones de operación y estrategia.

Los antecedentes de una alternativa están relacionados con la naturaleza peculiar del problema o la necesidad en cuestión, con los recursos disponibles, con las oportunidades de desarrollo y con el sistema de valores. Esto, a su vez, supone la interacción entre promotores y presuntos beneficiarios, lo que naturalmente reclama el recurso a métodos convencionales y no convencionales, como en el caso de los procesos de participación.

El contenido de una alternativa incluye un marco teórico y valorar de referencia, que le da orientación y sentido a las acciones, con el fin de que contribuyan de manera eficaz y oportuna al logro de sus objetivos de desarrollo, habida cuenta de las condiciones de operación (personal, recursos, infraestructura, etcétera).

La articulación del contenido con las condiciones de operación lo proporciona precisamente la estrategia, entendida como hilo conductor o vínculo -a veces invisible- que permite enlazar todos los medios y acciones dentro de determinadas condiciones de operación, para que contribuyan al logro eficaz y oportuno de los objetivos que se persiguen.

La estrategia, como anteriormente se ha comentado, constituye el factor cualitativo más importante de la planeación. Un grupo puede contar con recursos adecuados y tiempo suficiente para resolver un problema; pero, si no emplea una estrategia apropiada, se puede anticipar que el problema no será resuelto en forma adecuada.

Los criterios para la evaluación de una alternativa pueden ser: "ex-ante", antes de su instrumentación (relevancia, factibilidad, resultados esperados), o bien, "ex-post", después de su instrumentación (eficiencia, eficacia, resultados no esperados e impactos).

Para la formulación, evaluación y selección de alternativas existen métodos y modelos fundamentados en las teorías de decisiones a los que conviene recurrir para valorar mejor la importancia de las estrategias, que constituyen el elemento central de una alternativa (diagrama 6).²⁹

Quinta fase: ejecución o instrumentación

Para que los medios, cursos de acción y estrategias no queden sólo en propósitos o escritos en un papel, se necesita establecer todo un conjunto de previsiones de instrumentación y logística que implican, entre otros, los siguientes elementos:

a) Establecimiento de un flujo ágil de información y comunicación, con el fin de que cuantos participan en un plan, programa o proyecto se enteren oportunamente de la misión establecida y de los resultados u objetivos que se buscan, de los medios y estrategias para lograrlos y del tiempo en que espera alcanzarlos (metas).

b) Definición clara de funciones y distribución adecuada de responsabilidades, que fomente al máximo el trabajo en equipo, la participación, corresponsabilidad y solidaridad con la misión asumida pero que evite siempre duplicaciones innecesarias de esfuerzos y los antagonismos originados por discrepancias en gustos u opiniones.

e) Especificación y acopio de recursos suficientes y oportunos, así como de otros elementos de logística que permitan la instrumentación adecuada de los medios, acciones y estrategias.

d) Coordinación dinámica y eficaz que se centre en el logro de los objetivos y metas, garantice el seguimiento de las estrategias seleccionadas, fomente la colaboración y corresponsabilidad solidarias y evite cualquier tipo de burocratismo y autoritarismo, que generalmente redundan en detrimento de los niveles de eficacia y eficiencia en el trabajo.

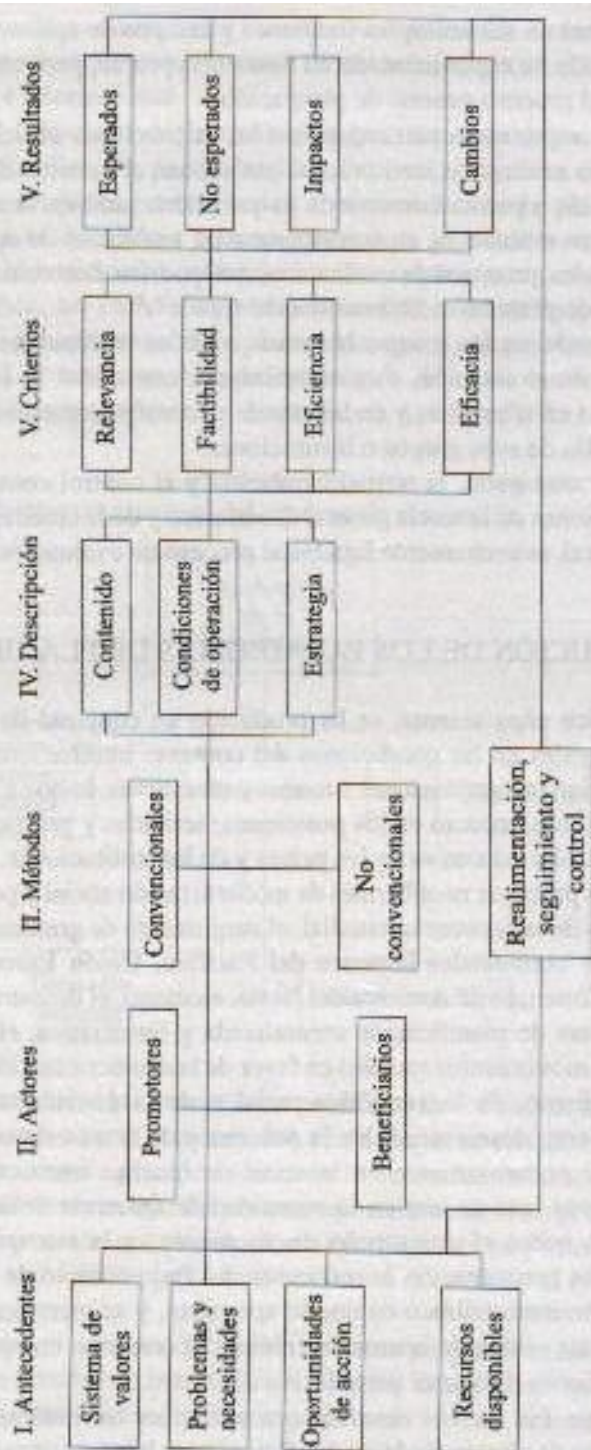
e) Establecimiento de procesos de seguimiento, supervisión y evaluación que retroalimenten la toma de decisiones y contribuyan a garantizar el logro de los objetivos y metas de los planes, programas y proyectos.

Sexta fase: evaluación, retroalimentación y control

En la evolución de los paradigmas de la planeación moderna, la evaluación, que tradicionalmente había sido considerada como la última etapa o fase del proceso, ha venido a convertirse en el corazón o en el cerebro del proceso general de planeación.³⁰ De hecho, la evaluación, de una manera u otra, se hace presente en todas las fases del proceso, aunque en algunas de ellas sea más visible que en otras, como en el diagnóstico, en la discusión-decisión y en la selección de alternativas.

La evaluación permite verificar el estado que guarda un proceso o una actividad y estimar el nivel de logro de los objetivos y metas, mediante la aplicación de criterios e indicadores comúnmente aceptados y preferentemente anticipados, o por lo menos, explícitos.

DIAGRAMA 6
 Proceso para la integración y evaluación de alternativas



Debido a sus múltiples funciones y campos de aplicación, la teoría de evaluación ha experimentado un desarrollo propio, pero comúnmente se le asocia al proceso general de planeación.

De importancia particular para las instituciones sociales y educativas resulta la evaluación institucional que supone el fomento de una cultura de planeación y particularmente de lo que podría también denominarse como cultura de evaluación, en contraparte a las tendencias de oposición o resistencia a los procesos de evaluación, que podrían denominarse como "sub-cultura de evasión" o "subcultura del fraude"³¹.

Cuando en los grupos humanos o en las instituciones se fomenta la cultura de evaluación, ésta contribuye a consolidar la confianza de las personas en sí mismas y en los demás y, consiguientemente, se impulsa el desarrollo de esos grupos o instituciones.

Por otra parte, la retroalimentación y el control constituyen valiosas aportaciones de la teoría general de sistemas y de la cibernética y están, por lo general, estrechamente ligados al proceso de evaluación.

EVOLUCIÓN DE LOS PARADIGMAS DE PLANIFICACIÓN

Desde los años sesenta, se ha producido un conjunto de modificaciones estructurales en las condiciones del contexto internacional y nacional en que actúan las instituciones sociales y educativas, lo que a su vez ha tenido un profundo impacto en las posiciones, actitudes y prácticas de la planeación social y educativa de los países y de las instituciones.

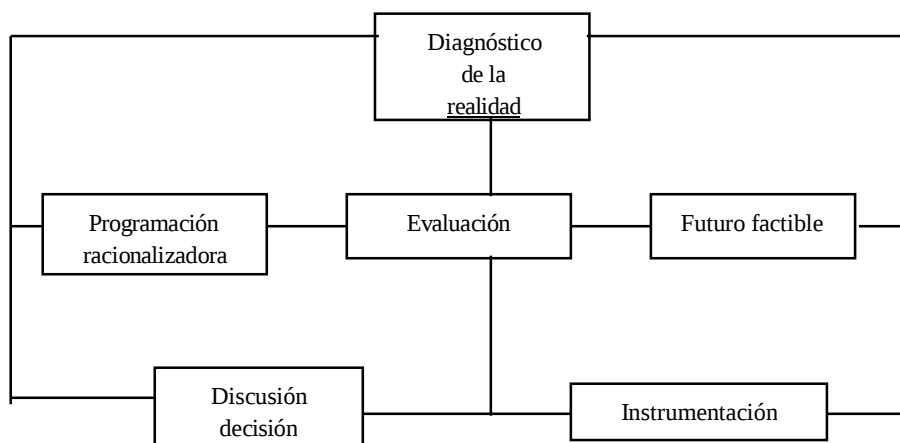
Los procesos neoliberales de modernización social y política, la globalización de la economía mundial, el surgimiento de grandes bloques económicos y comerciales (Cuenca del Pacífico, Unión Europea, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, etcétera), el desastre de los sistemas socialistas de planificación centralizada y burocrática, el surgimiento de nuevos movimientos sociales en favor de la democratización y en contra del colonialismo, de la xenofobia racial o de la discriminación, aunado al crecimiento desmesurado de la pobreza y de la miseria en el mundo, han influido poderosamente en la crisis de muchas instituciones sociales y educativas, que se ven en la necesidad de enfrentar críticas y cuestionamientos sobre el desempeño de su misión, a la vez que observan con profunda preocupación la reducción del flujo relativo de los recursos del financiamiento público en que se apoyaban, y se incrementan progresivamente sus costos de operación frente a la creciente competitividad de las instituciones del sector privado.

Entre los nuevos desafíos que enfrentan las instituciones, están los reclamos de altos estándares de eficiencia, calidad y competitividad, que no sólo implican cambios estructurales y cualitativos al interior de las instituciones sociales y educativas, sino también en sus relaciones con el contexto social, nacional e internacional.

Un análisis cuidadoso de la evolución que han experimentado los paradigmas de planificación puede detectar, entre otros, cambios como los siguientes: paso de paradigmas lineales a no lineales, de la planeación racionalizadora a la innovadora y prospectiva, de la planeación autoritaria y tecnocrática a la participativa y democrática, de la planeación convencional a la estratégica, así como una profunda modificación del papel de la evaluación en el proceso general de planeación, que ha pasado de ser una etapa o fase del proceso, en vínculo estratégico de todas las fases del proceso de planificación (véanse los diagramas 3, 4, 5, 7 y 8).³²

DIAGRAMA 7

Visión convencional del proceso de planeación



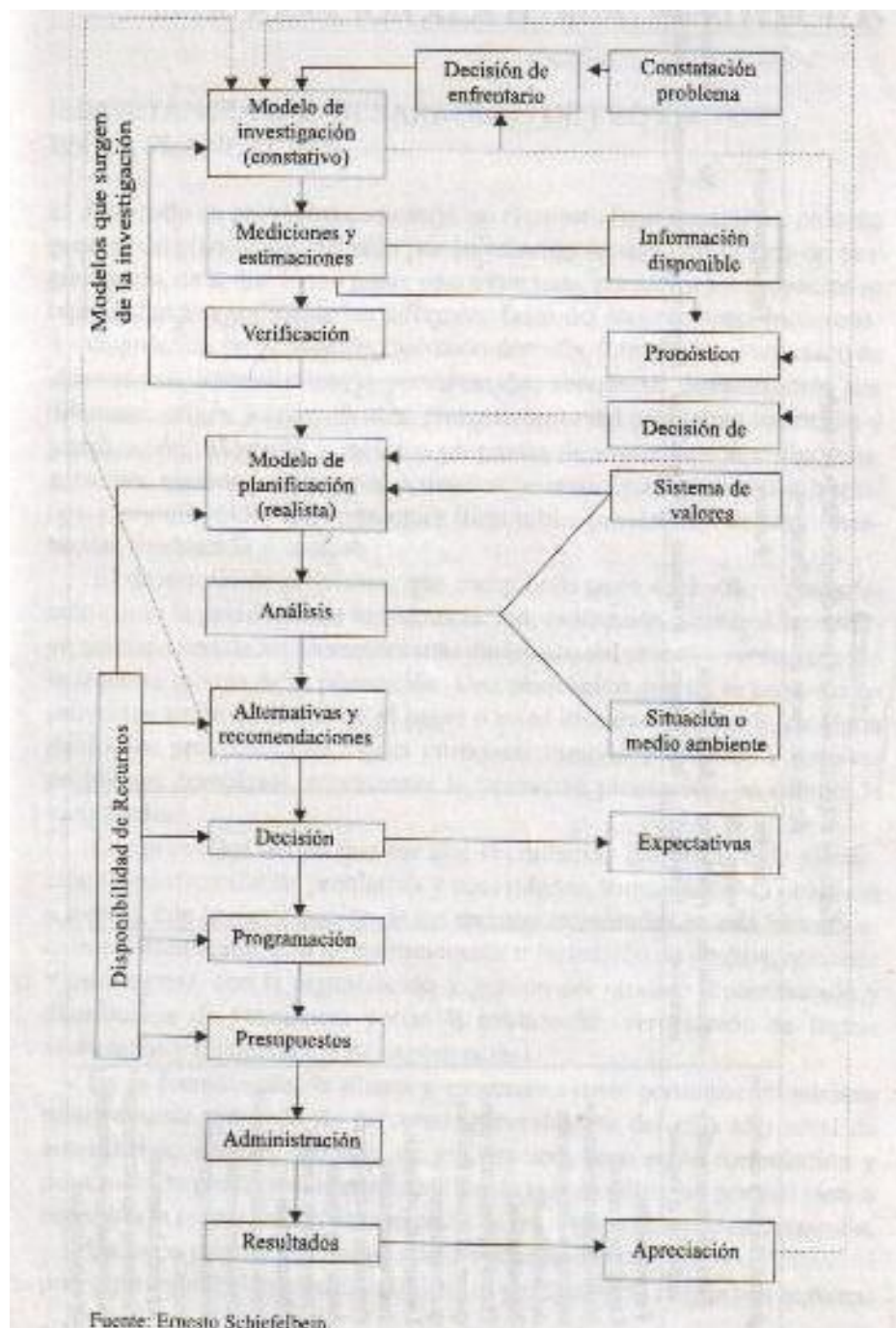
Por otra parte, dadas las condiciones peculiares de los países de América Latina respecto a otras regiones del mundo, que se consideran más avanzadas, el proceso de planificación tiene la necesidad de articularse a procesos "ad hoc" de investigación porque, en muchos casos, no se dispone de suficiente información que permita formular diagnósticos y alternativas apropiados para resolver los problemas sociales o educativos al momento de iniciarlo.

De este modo, el proceso de planificación en no pocas ocasiones se transforma en un proceso de investigación. Ernesto Schiefelbein que, en la trayectoria de su vida y acción profesional ha pasado de la economía a la planificación educativa, y de ahí a la investigación en educación, describe de manera elocuente los vínculos y relaciones que se dan entre el proceso de planificación y el de investigación (diagrama 9).



DIAGRAMA 9

Relaciones entre la investigación y la planeación



CUADRO 4
Matriz de especificaciones para diseños de evaluación
de un proyecto social o educativo

<i>Información para evaluación</i>	<i>Selección de variables</i>	<i>Criterios valores de referencia (normas)</i>	<i>Selección de indicadores</i>	<i>Fuentes</i> <i>Primarias Secundarias</i>	<i>Tipo de pregunta</i> <i>Estructurada No estructurada</i>	<i>Método de análisis</i>
Fases de desarrollo y aspectos a evaluar 1. Formulación Objetivos y metas Justificación Resultados esperados Presentación del documento 2. Negociación Planes y programas con que se relaciona Política que instrumenta Documento resumen 3. Instrumentación Previsión de logística Avances y ajustes Cronogramas y redes 4. Terminación Previsiones de evaluación Resultados previstos Resultados imprevistos Impacto 5. Aprovechamiento Elementos aprovechables Estrategias Recuperación de experiencias						