

# Planificación Normativa y el Enfoque Estratégico

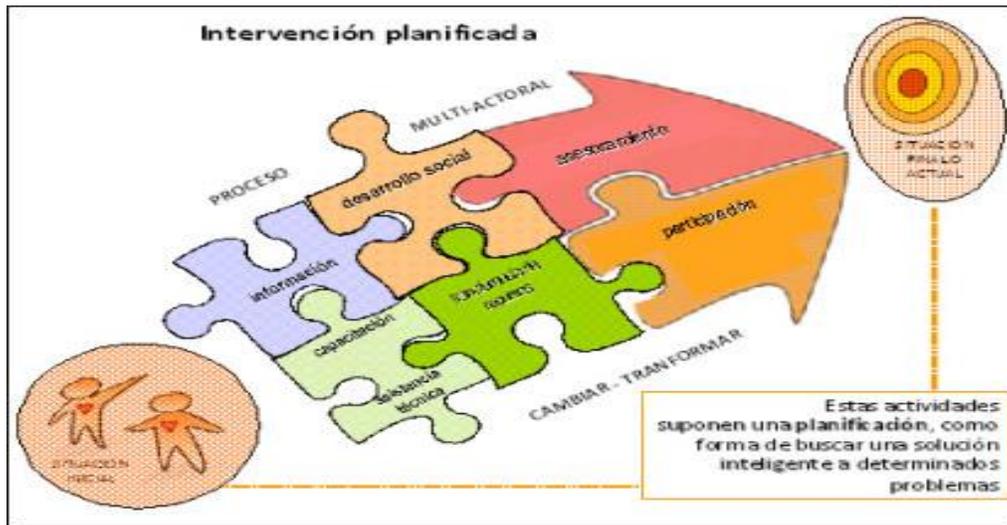
En esta oportunidad compartimos la síntesis sobre los enfoques de planificación más mencionados en el campo del desarrollo social: el enfoque de planificación normativa (tradicional) y el enfoque de planificación estratégica.

Con este tema, nos proponemos descubrir y comprender las fortalezas y debilidades de los modelos y formas de planificar presentes en diferentes niveles de formulación y ejecución de políticas sociales y de los gestores y operadores de programas destinados a la situación de pobreza. En principio se intenta descubrir, caracterizar, los elementos centrales de una intervención planificada, para luego rescatar elementos valiosos de un enfoque estratégico de planificación, entendiendo que este enfoque permite acortar la distancia que media entre la reflexión y la acción, entre la investigación y la práctica. Estas dos clases han profundizado sobre uno de los temas centrales de la unidad I del programa de estudio, el de la Planificación Estratégica. Este enfoque se lo compara con la Planificación Normativa o *'tradicional'*, la cual generalmente demarca un límite artificial entre lo técnico y lo político, genera pasividad y bajo compromiso, entre otras desventajas. Se presenta al pensamiento estratégico y su estilo de planificación, como un proceso que se construye colectivamente, orientado a mejorar la cantidad, calidad y cobertura de servicios y bienes para revertir o compensar las carencias estructurales y funcionales de la población y, que en última instancia, apunten a remover las causas que las originan.

## **¿Qué es planificar y cuáles son los elementos principales de una planificación?**

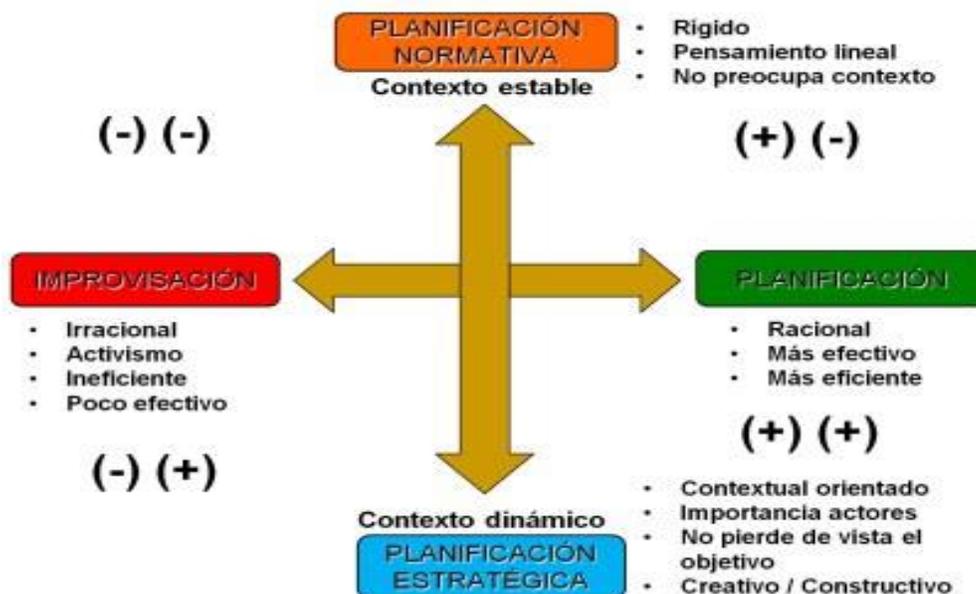
Retomemos primero algunos conceptos generales sobre planificación ya desarrollados en clases anteriores. Se puede decir que la planificación es el procedimiento mediante el cual se seleccionan, ordenan y diseñan las acciones que deben realizarse para el logro de determinados propósitos, procurando una utilización racional de los recursos disponibles para contribuir al desarrollo económico, social y cultural de un país; enmarcado ésto en diversas estrategias impulsadas por cada Estado en lo que se conoce como políticas públicas y sociales.

Así, la planificación sería un elemento más específico, constitutivo de las políticas públicas. La planificación se constituye como una herramienta de trabajo orientada a anticiparse a los acontecimientos económicos, culturales, sociales, educacionales y de salud que afectan a la población, pero con una relativa ventaja de encauzarlos en una determinada dirección. En relación a este último punto se debe considerar la activa participación de diversos profesionales con conocimientos técnicos y por sobretodo capacitados para visualizar, criticar y encontrar soluciones factibles a los problemas sociales de contingencia que afectan a la sociedad. Planificar es un proceso que introduce previsión y racionalidad a un curso de acción futuro, por lo tanto, es fundamental para el desarrollo de las funciones del Trabajador Social a niveles macro y micro al interior de una organización.



Procurando simplificar el proceso de planificación, podemos decir que una intervención planificada supone: (a) una clara noción y conocimiento de la situación que se quiere cambiar (diagnóstico social, análisis situacional, etc.); (b) claridad consensuada sobre el propósito, cambios o situación deseada a la que se quiere alcanzar con la intervención; (c) una estrategia o modo de intervención que explique cómo se va a transitar desde la situación inicial a la deseada; y (d) un período de tiempo en el que transcurrirá el proceso, con claridad en cuanto a recursos necesarios, actores intervinientes, supuestos de acción, etc.

La gráfica ilustra este conjunto de elementos necesarios en una intervención planificada. Frente a ella, nos preguntamos ¿cómo encajan estos elementos en diferentes enfoques planificación? Para responder la pregunta, nos imaginamos un cuadrante que postula y combina extremos posibles entre la situación de contexto donde nos toca intervenir (contexto totalmente estable versus contexto totalmente inestable) y los diferentes grados de planificación y, por contra, improvisación. En este esquema, intentamos a priori identificar cómo y con qué características se podrían ubicar los dos grandes enfoques de planificación que analizamos en la clase.



Mientras la planificación normativa, como veremos más adelante, es muy útil para contextos estables, en tanto es rígida, supone un pensamiento lineal, causa-efecto y asume que todos los elementos serán posibles de desarrollarse como se han pensado inicialmente; la planificación estratégica, como también veremos más adelante, es más apropiada a contextos dinámicos, fluctuantes, donde la acción de diferentes actores puede modificar no sólo la intervención sino los

supuestos y propósitos de la misma, lo cual supone acciones creativas, constructivas y de búsqueda constante para lograr los propósitos iniciales.

Sobre estos aspectos y elementos de la planificación trata toda este capítulo. Pero vamos por parte. Comencemos a ver algunos conceptos y características de estos enfoques.

## ¿De dónde viene esto de la planificación estratégica?

En la clase se contextualizó el origen de cada uno de los enfoques. Las primeras experiencias de planificación normativa en América Latina surgieron desde la [CEPAL](#) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe -1948, Chile-), que desde sus inicios pretendía coordinar las acciones para promocionar el desarrollo económico de los países latinoamericanos y reforzar las relaciones con las demás naciones del mundo, incorporando posteriormente el objetivo de promover el desarrollo social. En la década del 60 surge el ILPES (Instituto latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social), dependiente de la CEPAL, con el fin de apoyar a los Gobiernos de la región en el campo de la planificación y gestión pública, mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación.

Las características del contexto latinoamericano hicieron que los esfuerzos realizados por parte de las políticas públicas, de las gestiones y la planificación de la época, fueran insuficientes para responder a las necesidades de la población, que crecían y se diversificaban cada vez más. Entre estas dificultades mencionamos los siguientes:

- El tratamiento convencional sobre la incertidumbre genera una planificación desarticulada con la realidad cuando el curso de los acontecimientos no responde a lo que se había predicho.
- Una restricción de los objetivos que persigue la planificación al progreso económico, con escasa proyección hacia el crecimiento social.
- La planificación se reduce a planes profundos que se apoyan en el discurso, con escasa aplicabilidad real.
- Uso de herramientas obsoletas para enfrentar las complejidades del sistema social.
- La incapacidad intelectual y técnica para identificar y definir los problemas que originan los conflictos.

Es a partir de la crisis de planificación manifestada, que a fines de los años 70 se comienza a proponer un proceso de 'desestructuración' de supuestos y conceptos que venían sostenido el enfoque teórico-metodológico de la planificación tradicional, para comenzar a incluir el enfoque estratégico en las propuestas de planificación y gestión de los programas públicos.

## Comparando enfoques: planificación normativa y el enfoque estratégico

Las características mencionadas con anterioridad, y otras que encontrarán en la bibliografía recomendada, dejaron entrever que la Planificación Normativa, desde su encuadre teórico-práctico, no logró desarrollos relevantes; muy por el contrario, los problemas se agudizaban cada vez más y las políticas que se diseñaban carecían de la capacidad suficiente para dirigir procesos de cambios estructurales en las sociedades desfavorecidas. Es sobre esta realidad que se gesta la Planificación Estratégica, desde las críticas que alza sobre los supuestos de la Planificación Normativa que no podía dar respuestas concretas a los problemas reales que experimentaba la sociedad producto de las transformaciones aceleradas de la época. En el próximo apartado resumimos estas diferencias.

Con la intención de diferenciar los enfoques de Planificación Tradicional o Normativa, respecto del Enfoque Estratégico, se utilizó el análisis de "rupturas" y "rearticulaciones" presentado originalmente por Carlos Matus y luego por Mario Robere (ver bibliografía específica en la [biblioteca virtual de Planificación Social](#)). Para entender el enfoque estratégico, es importante comprender el pensamiento de su autor, Carlos Matus. Por ello, compartimos acá una introducción a su [mirada sobre la cuestión política y social del contexto chileno](#), en el cual surge. Bien vale esta entrevista realizada a Matus poco antes de su muerte, organizada en tres videos cortos!

Rupturas ↓	Planificación Tradicional Modelo: "ingeniería Social" Visión Formal: PIRAMIDE	Planificación estratégica Enfoque: estratégico Visión: CAMPO DE FUERZAS
<b>SUJETO</b>	Yo y el Sistema (centralización) "Profesionalización de la planificación"	•Nosotros y los otros. (Relación entre los sujetos que planifican) •Centrado en decisores de diferentes ámbitos (Municipios, ONGs, Gobierno beneficiario). Negociación
<b>RELACIÓN SABER Y PODER</b>	•Supuestos autoritarios. •Lo técnico como lo racional lo político como lo irracional. •Separación de espacios técnicos, administrativos, operativos y políticos. • Saber como espacio ajeno a lo político.	•Mejores condiciones para lo democrático y participativo. •"Politizar lo técnico y tecnificar lo político" •Reconocimiento de la "politicidad" de todos los planos y espacios •Reconocimiento del refuerzo entre saber y poder.
<b>ESPACIO</b>	•Definido por categorías aparentemente neutrales. •Espacio como contexto pensado de adentro hacia afuera.	•Definido por auto referencia o la referencia de otros que intervienen. •Espacio como parte de lo que se disputa pensado de afuera hacia adentro.
<b>TIEMPO</b>	•Discontinuo •Planificación como futurología (predicción) •Énfasis en Planes – Libros.	•Articulación Historia – Plan. •Planificación como construcción del futuro desde el presente (previsión). •Énfasis en sistemas de planificación.

En cuanto a las rupturas entre los enfoques de planificación, se priorizan las diferencias en cuanto a su visión de: sujeto; relación entre poder y saber; noción de espacio y tiempo, tal como se visualiza en el siguiente esquema:

Las "rupturas" analizadas, no se presentaron en sentido absoluto y acabado, siempre pueden surgir excepciones según el contexto donde se presenten. Asimismo, si bien acá se presentan las rupturas como actuales, su desarrollo se corresponde con el momento histórico en que surge cada uno de los enfoques.

Teniendo en cuenta lo explicitado en la síntesis del cuadro anterior, se analizó la importancia de poder re-articular lo que la estructura teórico-metodológica del enfoque normativo ha mantenido por separado.

Para ello, se presentó la propuesta de Mario Robere, inspirado en Carlos Matus, respecto a las re-articulaciones entre la Planificación Normativa y la Planificación Estratégica.

Estas re-articulaciones se expresan en tres "pilares", como menciona Robere, que contribuyen a "refundar" la planificación. como podemos observar en el cuadro comparativo a continuación:

Re - Articulaciones	Planificación Tradicional	Planificación Estratégica
1- <b>Planificación como cálculo que precede y preside la acción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensar ahora para actuar después.</li> <li>• Separación entre quien piensa y quien actúa.</li> <li>• No hay articulación entre planificación y gestión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Énfasis en la articulación presente – futuro.</li> <li>• Planificación, gestión y evaluación como procesos simultáneos. No como etapas o secuencias.</li> </ul>
2- <b>Planificación como articulación entre conocimiento y acción.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acercamiento deductivo a la realidad, de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acercamiento transductivo: Inductivo y deductivo a la vez.</li> <li>• Relación de doble vía, entre teoría y práctica.</li> </ul>
3- <b>Planifica quien gobierna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planifican especialistas en unidades separadas (debajo) de la decisión política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planifica quien decide.</li> <li>• Decisiones promovidas por la planificación.</li> </ul>

Finalmente, también con la intención de sintetizar las grandes diferencias entre estos dos enfoques, imaginamos dos trayectorias posibles de una misma intervención. Una planteada desde el imaginario de una planificación normativa o tradicional y otra imaginada desde un enfoque estratégico. A cada tipo de intervención la caracterizamos, intentando con ello destacar las diferencias sustanciales en ambos enfoques. La imágenes debajo, sintetizan estos diferentes enfoques.





## ¿Qué es entonces la Planificación Estratégica?

La planificación estratégica, como herramienta para el Trabajo Social, puede definirse como un proceso colectivo orientado a la construcción de una imagen de futuro capaz de comprometer a la acción que le permita proveerle de viabilidad, manteniendo un continuo proceso de aprendizaje. A continuación se presentaron conceptos de lo que significa Planificación Estratégica, según distintos autores:

*“proceso de construcción colectiva que, con una perspectiva de actores sociales, busca reducir la distancia entre la reflexión y la acción, entre la investigación-el conocimiento y la práctica; y comprender mejor los procesos de cambio que se hacen sustentables”.*

**Mario Robere**

*“el planeamiento estratégico consiste en determinar la dirección que debe tener una organización para conseguir sus objetivos de mediano y largo plazo”*

**Daniela Medianero**

*“es un modo de orientar las acciones de una organización, que tiene en cuenta el modelo político vigente y el comportamiento de los diferentes actores sociales que intervienen en él.*

**Elena Camisaza, y otros.**

Estas definiciones permiten consignar algunas estimaciones a tener en cuenta cuando se decide planificar desde este enfoque:

- Puede existir más de una explicación verdadera respecto a la situación sobre la que se planifica, teniendo en cuenta que todos los actores involucrados pueden participar en la construcción del espacio, y lo hacen desde el lugar que ocupan en el mismo.
- Está claro que el ‘Saber’ y el ‘Hacer’ tienen autonomía relativa y se entran estrechamente al momento de construir sobre esa realidad que se planifica.

- Quien planifica estratégicamente, ante la posibilidad de lograr objetivos inmediatos buenos, prioriza el alcance de objetivos mediatos más importantes y significativos para el logro de los objetivos planteados.
- Se toma conciencia que las acciones que se desarrollan llevan implícita la relación de los diferentes actores que intervienen (Gobierno, ONGs, Unión Vecinal, otros programas, etc.). Se construye un ‘mapa’ de actores involucrados en situaciones que pueden ser de confrontación, cooperación, negociación, etc.
- Se entiende que lo ‘estratégico’ del enfoque es generar movilizaciones que pongan el objetivo planeado al alcance.

Hay dos términos en este enfoque que son centrales: nos referimos a ‘estrategia’ y ‘táctica’, los que suelen confundirse y utilizarse como sinónimos. La **estrategia** es concebida, según M. Robere, como “un conjunto de decisiones fijadas en un determinado contexto o plano que proceden del proceso organizacional”. Ese curso de acción que se elige parte de la premisa de que es posible lograr una posición futura diferente, que brinde beneficios y ventajas respecto a la situación actual. La **táctica**, en cambio, es entendida “...como el método para ejecutar o conseguir algo, un algo que tienda a poner los objetivos al alcance”. La táctica pierde sentido si no está inserta en una estructura determinada.

### Más allá de la planificación, importa el ‘cómo se piensa en este enfoque’.

Para comprender la diferencia central entre ambos enfoques, y la especificidad de la planificación estratégica, es necesario destacar que más allá del método utilizado, lo que importa es pensar estratégicamente. *¿Qué significa pensar estratégicamente?*

Analizamos diversos ejemplos de la vida real, que nos permiten comprender la idea que subyace al pensamiento estratégico. Utilizamos el siguiente esquema para ilustrar la idea que subyace en el pensamiento estratégico. Esto es, la búsqueda de un fin (utopía concreta) identificando diferentes caminos posibles, en el corto, mediano y largo plazo, ya sea que se enfrente un escenario optimista, probable o pesimista. En el fondo, **el pensamiento estratégico supone diferentes caminos y no simplemente la trayectoria ideal para poner el objetivo al alcance.**



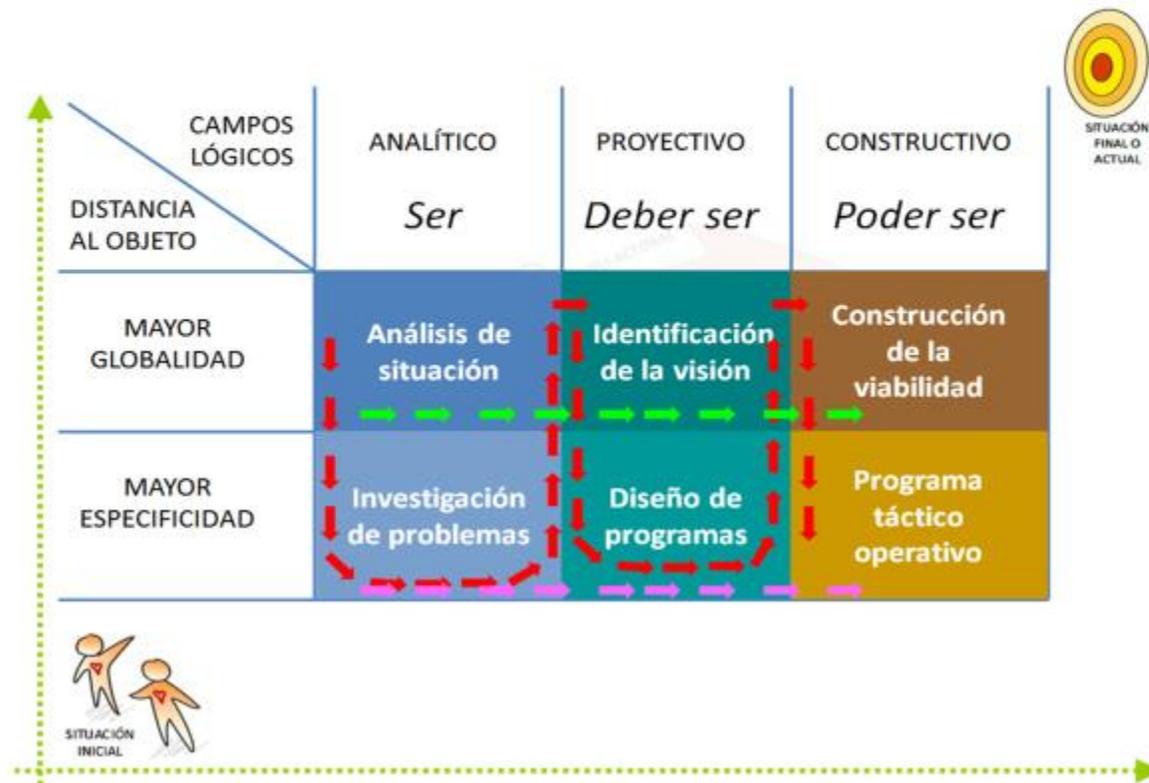
Para comprender mejor esto del pensamiento estratégico, que en definitiva le da sentido al enfoque, sugerimos leer la [Parte 1 del libro de Carlos Matus, denominada Teoría Social y Teoría de la Planificación](#). Para acceder a una lectura de fondo, sobre las tesis que dan sustento al enfoque, recomendamos leer el [trabajo de Carlos Matus denominado Planificación y Gobierno, del libro ‘Adiós Señor Presidente’](#), escrito por el autor luego de renunciar al máximo cargo de planificación del Gobierno de Chile.

Finalmente, les compartimos tres videos con una de las últimas entrevistas brindadas por el Dr. Carlos Matus, el autor del libro "Política, Planificación y Gobierno" que ya hemos citado. Este autor, como hemos mencionado en clase, es el ideólogo de la teórica y metodológica de la Planificación Estratégica Situacional, enfoque que fue popularizado en nuestro país por Mario Rovere bajo el nombre de Planificación Estratégica. En esta entrevista el autor toma puntos centrales para entender el enfoque estratégico y situacional. En primer término, Matus reflexiona críticamente sobre su participación en el gobierno de Salvador Allende en Chile y luego se concentra sobre 5 causas del descrédito de la política, por su incapacidad para asociarla capacidad técnica a la hora de resolver los problemas de la gente mediante intervenciones planificadas desde la política. En segunda instancia, el autor señala cómo la falta de sistemas y técnicos capaces contribuyen e incentivan a la corrupción y la mediocridad de los sistemas planificados. En tercer lugar, destaca la necesidad de acción e involucramiento de la gente en el gobierno y los sistemas de control y seguimiento. También resalta la diferencia entre los sistemas tradicionales de planificación y la planificación estratégica para la acción, así como la idea de planificar desde el enfoque de los escenarios y la construcción de la viabilidad. Una entrevista interesante para repensar la planificación desde el rol del trabajo social y la política. Una entrevista que invita a discutir con este profesor tan crítico como controvertido.

### Momentos de la planificación estratégica

Por último, presentamos a modo general los momentos de la planificación estratégica, relacionándolo con el esquema inicial de una intervención planificada.

## El proceso de planificación estratégica. La metodología



Como se ve en la ilustración, el enfoque ofrece la posibilidad de planificar en función de dos distancias al objeto de intervención, una de mayor globalidad el cual permite obtener una visión más panorámica de la realidad y otra de mayor especificidad lo que otorga una visión más específica de la misma. Al mismo tiempo, la secuencia básica de planificación (no necesariamente rígida ni lineal) supone comenzar con un campo lógico analítico (del ver y el ser), luego llegar a un campo proyectivo (del deber ser) y finalmente, un campo constructivo (del poder ser).

El proceso de planificación que propone Mario Rovere, quien toma los aportes de Carlos Matus, se organiza en seis momentos articulados e interdependientes, los cuales se presentan en una matriz que explicita dos ejes de análisis respecto al proceso de planificación construido; la distancia hacia al objeto de intervención y los campos lógicos que orientan el desarrollo de dicho proceso.

Estos momentos serán detallados en un documentos posterior. Para profundizar sobre el tema recuerden acudir a la bibliografía específica contenida en la [Biblioteca Digital del Blog](#) ya que lo plasmado aquí constituye una síntesis del mismo. Así mismo, recuerden que esta página ofrece un espacio para plantear [Preguntas Frecuentes](#) que surjan a medida que van profundizando en la lectura.