

Curso “Elaboración de Proyectos”

< Módulo 1: La planificación estratégica >

INDICE:

Introducción

1.1. La planificación estratégica

1.2. Niveles de concreción del proceso planificador

1.2.1.- Criterio de amplitud y globalidad: planificación global y planificación sectorial

1.2.2.- Criterio temporal: largo, medio y corto plazo

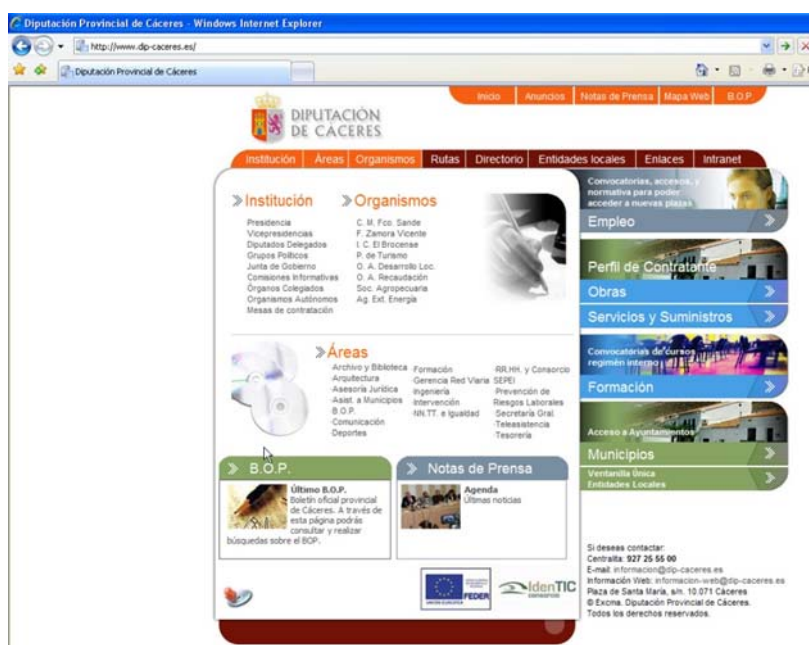
1.2.3.- Criterio espacial o ámbito geográfico: internacionales, nacionales, regionales, provinciales, locales

1.2.4.- Criterio Operacional: estratégica, táctica, operativa

1.3. Planes, programas y proyectos

Introducción

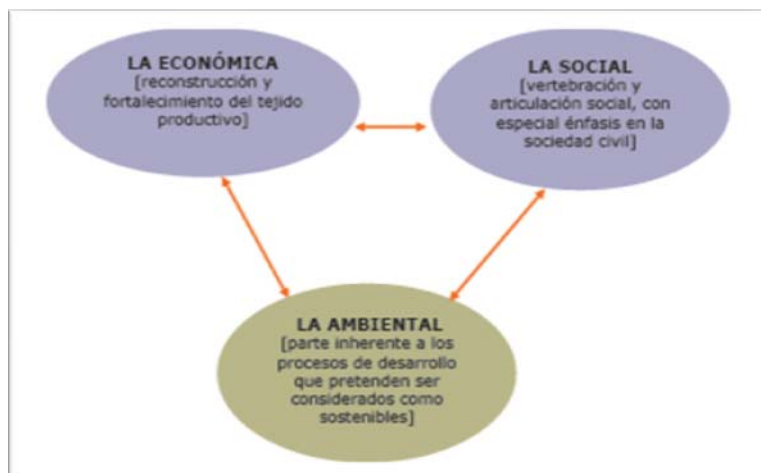
Cuando los/las técnicos/as del desarrollo empezamos a trabajar, echamos de menos algunas competencias relacionadas con las herramientas para la planificación y la programación, que nos ayuden a **conocer y analizar nuestro territorio**, para poder programar acciones que nos lleven a conseguir objetivos para el desarrollo. Muchas veces nos ponemos a programar actividades porque nos hablan o encontramos una oportunidad (generalmente en forma de convocatoria), que no sabemos si le viene bien a nuestro municipio, mancomunidad o provincia.



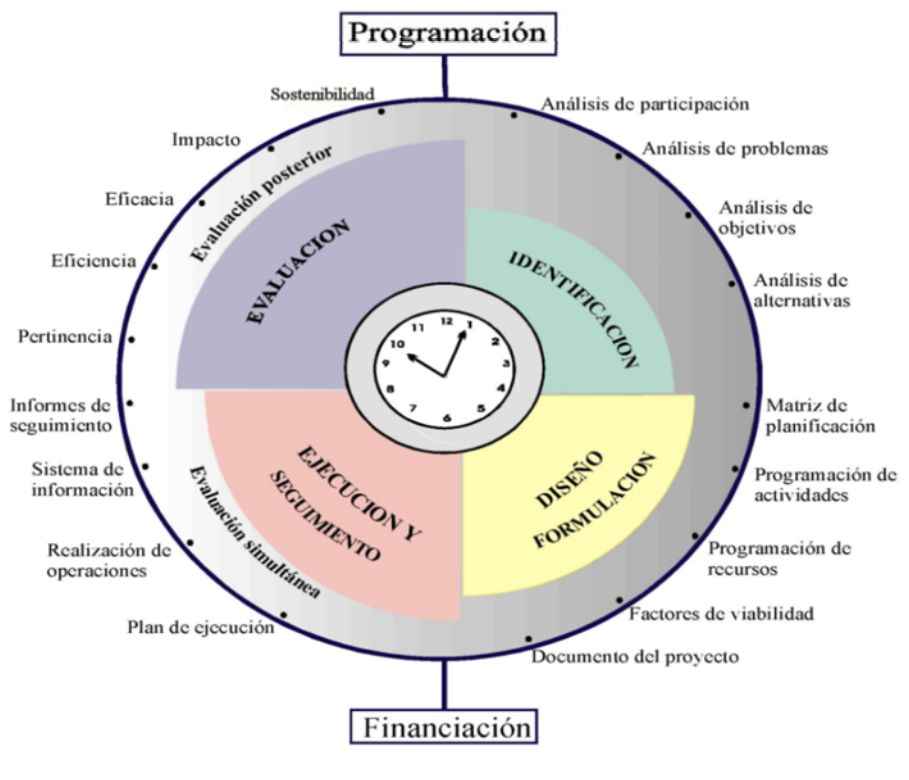
Página web de la Diputación de Cáceres

Así lo único que hacemos es convertirnos en una oficina de proyectos, que sólo se va a evaluar por la cantidad de dinero que vamos a obtener, en vez de evaluarnos por conseguir objetivos de desarrollo en su triple dimensión:

La programación ha de seguir una serie de fases para que nuestro trabajo pueda ser eficaz y eficiente. Hemos de



aprovechar los recursos con que contamos (o podemos obtener) para conseguir el mayor número de objetivos. Estas fases las podemos ordenar ayudados por el método del **Enfoque de Marco Lógico** (EML), que veremos en el segundo módulo de este curso:



A lo largo de los siguientes módulos intentaremos resolver cada una de estas cuatro fases con las herramientas adecuadas:

- **Identificación:** EML
- **Diseño/Formulación:** Matriz de Marco Lógico.
- **Ejecución y seguimiento:** Diagramas Gantt y Pert.
- **Evaluación:** Modelo holístico.

1.1. La planificación estratégica

Es necesario que tengamos algunas nociones claras sobre la planificación estratégica. Comenzaremos explicando que es un concepto que surgió no hace mucho, de manos de las empresas. La estrategia es algo que asociamos al entorno militar y así es: es un método para ganar las guerras. Hay un enemigo (en nuestro territorio es la falta de desarrollo, en las empresas es la competencia) al que queremos ganar, para eso tenemos que conocerle bien a él y conocer bien nuestras posibilidades y las del entorno de la batalla (esto lo conseguimos con la matriz DAFO –vista anteriormente- y el EML). Con toda esta información elaboraremos unas estrategias (plan estratégico) para conseguir nuestro objetivo final: **GANAR AL ENEMIGO**.



El **concepto de planificación estratégica** ha ido evolucionando y adaptándose a las diferentes situaciones y circunstancias. La planificación estratégica tiene su génesis entre las dos guerras mundiales, en el que algunas grandes empresas comenzaron a disociar entre las responsabilidades **estratégicas (fijación de objetivos) y tácticas (formas y medios para alcanzarlos)**.

Pero es a partir de los **años sesenta** cuando se comienza a utilizar el término planificación estratégica en el **ámbito empresarial**. No obstante, aún hoy en día, después de todo este tiempo, y con la proliferación en el uso de la planificación estratégica, este concepto está sometido a

diferentes controversias, englobando metodologías y realidades no siempre coincidentes entre sí, aunque autodenominándose todas como planificación estratégica.

Entre la mayoría de autores, en torno a la planificación, existen **características** más o menos comunes:

- La planificación es una **metodología para la toma de decisiones**.
- La planificación intenta **optimizar el logro de los objetivos**.
- La planificación trata de hacer coherente los objetivos con la disponibilidad de **recursos y necesidades**.
- La planificación es **reflexión del presente para convertirla en reflexión sobre el futuro**.
- La planificación es un **proceso social**.
- La planificación es un proceso deliberado de **cambiar una situación que resulta**

insatisfactoria.

A pesar de estas discrepancias, diferencias y desacuerdos, existen algunos...

... elementos que delimitan la planificación estratégica:

- La planificación diferencia entre **estrategia y táctica**.
- La planificación del crecimiento **es a largo plazo**, sin dar pie a la improvisación.
- Se trata de pasar «de hacer las cosas correctamente a **hacer las cosas correctas**».
- La planificación a través de la **sistematización y organización del crecimiento**.
- La planificación con una **diversificación** entendida como un conjunto.
- La planificación tiene en cuenta el continuo proceso de **cambio en el entorno**, teniendo en cuenta dicho entorno y lo analiza continuamente.
- La planificación lleva a cabo **acciones prospectivas**.
- La planificación tiene capacidad de adopción de las **estrategias** e incorporar un alto nivel de flexibilidad de estas.
- La planificación ha de ser un instrumento que nos permita reaccionar y **adaptarnos con eficiencia a los cambios del entorno**.

El proceso de planificación

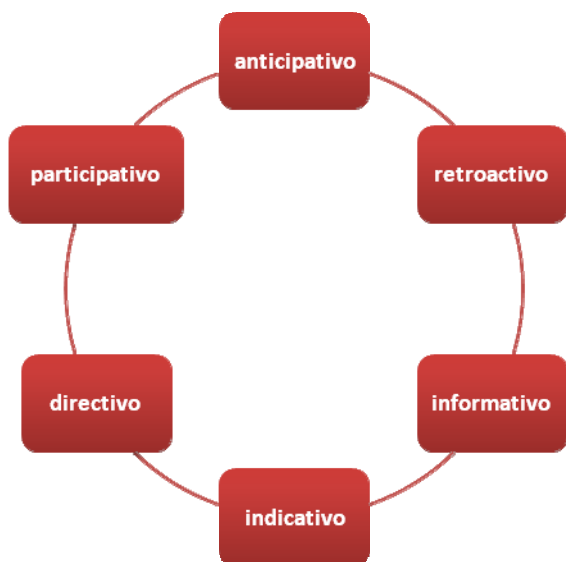
Vamos a comentar tres ideas básicas sobre el proceso de planificación:

La planificación es el proceso mediante el cual **se decide hacia dónde han de dirigirse las organizaciones**, en nuestro caso nuestro territorio. Es donde se fijan objetivos futuros y se trazan las trayectorias para la consecución de dichos objetivos.

La planificación debe permitir el **equilibrio adaptativo del territorio (nuestra comarca y/o municipio) a su entorno**, procurando responder eficientemente a las demandas ambientales a partir de la obtención constante de información. El territorio no puede limitarse a ser un actor del entorno, que simplemente desarrolla el papel de adaptarse al guión que le tiene deparado el entorno. El territorio debe convertirse en autor del papel que le toca jugar, a través de acciones planificadas que intenten generar cambios en el entorno a fin de que se modifiquen las situaciones de partida.

La planificación, bajo el enfoque estratégico, es concebida como un proceso mediante el cual los **decisores del desarrollo del territorio, analizan y procesan información de su entorno**, evaluando las diferentes situaciones vinculadas a la ejecutoria territorial **para prever y decidir la direccionalidad futura**.

Y todo **proceso de planificación** ha de tener en cuenta las siguientes **características**:



- **Anticipativo:** Debe permitir identificar y, en su caso evaluar, las oportunidades y amenazas que presenta el futuro.
- **Retroactivo:** Las decisiones y objetivos fijados anteriormente se contrastan permanentemente con la evolución real y, en consecuencia, pueden mortificarse.
- **Informativo:** El diagnóstico estratégico se entiende como un inventario, tan completo como sea posible, de las amenazas y oportunidades externas, y de las fortalezas y debilidades internas.
- **Indicativo:** Se proponen vías de actuación posibles para conseguir los objetivos fijados mediante la corrección de las debilidades, el mantenimiento de las fortalezas, enfrentándose a las amenazas y aprovechando las oportunidades.
- **Directivo:** El plan refleja la acción colectiva y, sobre todo, la de la dirección política y técnica. Toda la sociedad local debe moverse en torno al plan aprobado.
- **Participativo:** En principio, el plan estratégico debe entenderse como un proceso participativo, de consenso y en aras a la cooperación.

1.2. Niveles de concreción del proceso planificador

Los distintos estadios, criterios o ubicaciones en los que se concreta el proceso de descender del modelo de acción a la práctica concreta, ha llevado a los autores a considerar diferentes tipos de planificación. Los más significativos son:

1.2.1.- Criterio de amplitud y globalidad: planificación global y planificación sectorial

La **planificación global** abarca a toda la planificación. Es más el marco que incluye tanto los ámbitos de la misma, como los aspectos y los procedimientos, que una situación de obligada dependencia temporal y lógica. Es difícil encontrar en la práctica una planificación global que no esté incluida en otra mayor. En este sentido se compara u opone a **sectorial**.

Quando se intenta delimitar operativamente se suele identificar con el *conjunto de actividades productivas de un país interrelacionadas entre sí, como todo que concierne a los aspectos sociales y espaciales* (Ander-Egg, 1993)



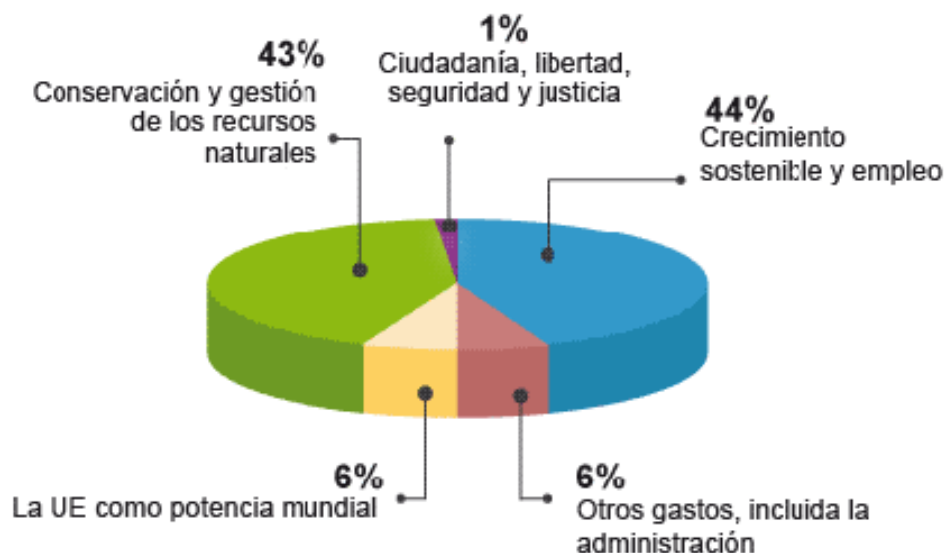
La **planificación sectorial** se circunscribe a determinados sectores de un país o de una empresa. Por ejemplo, economía, educación, cultura, vivienda, industria, agricultura, deporte, etc.

La planificación y los planes sectoriales deben estar vinculados y coordinados en un plan sectorial más amplio o si se prefiere en la planificación global o general.

1.2.2.- Criterio temporal: largo, medio y corto plazo

La **planificación a largo plazo** se refiere a grandes objetivos globales y generales y se concreta en un periodo de tiempo considerable. No hay acuerdo entre los autores al especificar dicho periodo de tiempo. El abanico se extiende entre 3 y 15 o 20 años. Lo más común es ubicarlo entre 5 y 10 años. Por ejemplo, la planificación que han realizado los distintos países de la UE en relación a los fondos estructurales, y que tiene un abanico temporal de 2007 a 2013, siete años.

Gastos de la UE 2007 - 2013



La **planificación a medio plazo** es más concreta y sectorial que la anterior y suele corresponder a periodos de tiempo comprendidos entre 1 y 5 años. Un ejemplo de medio plazo es el Plan de Energías Renovables 2005-2010, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio:



▣ Plan de Energías Renovables 2005-2010

La **planificación a corto plazo** suele comprender lapsos de tiempo menores de un año. El corto plazo comprende planes que suelen responder a problemas y situaciones concretas, coyunturales y generalmente puntuales. Un ejemplo es el Plan de Formación 2010 de la Diputación de Cáceres, en el que se encuadra esta acción formativa.

Es una gradación temporal que va de más a menos, a la que corresponde en sentido inverso una gradación en concreción. Cuanto mayor sea el periodo temporal, menor concreción se requiere y viceversa. Según Sindo Froufe (1991):

Tipos según su duración	Instrumento	Características

Contenidos: Curso “Elaboración de Proyectos”

A largo plazo	PLAN	Es de carácter global. Fija objetivos y metas generales. Identifica medios para obtener objetivos y metas.
A medio plazo	PROGRAMA	Es más específico. Fija objetivos y metas concretas. Identifica proyectos que lo componen.
A corto plazo	PROYECTO	Es la unidad más concreta. Fija objetivos específicos y metas a corto plazo. Detalla las acciones para obtener objetivos y metas.

1.2.3.- Criterio espacial o ámbito geográfico: internacionales, nacionales, regionales, provinciales, locales

La terminología de internacionales, nacionales, regionales, provinciales y locales puede variar de unos países a otros, o de unos sistemas a otros, pero la realidad es la misma. Son niveles geográfico-administrativos diferentes de concreción y de condicionamiento. Por ejemplo, en la Unión Europea, puede intercalarse entre internacionales y nacionales, la de comunitarios.

Es posible cuestionar que las distintas situaciones que van desde la planificación internacional hasta la local respondan a diferentes niveles de concreción. La pluralidad, autonomía y diversidad existentes en cada nivel da pie para ello y justifica dicho cuestionamiento. No obstante, en la sociedad actual existe generalmente una fuerte, progresiva y mutua dependencia que va desde el más amplio (internacional) hasta el más concreto (local). En este campo, constituye ya un tópico, pero no por ello menos real, la interdependencia en todos los sentidos de los diferentes grupos humanos y regiones.

1.2.4.- Criterio Operacional: estratégica, táctica, operativa

Como ya hemos dicho, la distinción de planificación a largo, medio y corto plazo, supone una gradación temporal que va de más a menos, y a la que corresponde en sentido inverso, una gradación en concreción. Cuanto menor sea el periodo temporal, mayor concreción se requiere y viceversa, cuanto mayor sea el tiempo de planificación, supondrá una mayor generalización.

Gloria Pérez Serrano (1994) distingue entre:



1. **Planificación general:** Engloba todo el conjunto de actividades que tendrán lugar en un proceso de desarrollo a lo largo de un período de tiempo determinado. En esta planificación general se hallan reflejados todos los objetivos, fines, metas, medios, instrumentos, recursos y evaluación para lograr que en una zona determinada tenga lugar un proceso de desarrollo que sea observable mediante un cambio operativo en dicha área. Esta planificación general puede ser realizada a corto, medio o largo plazo. En la planificación general se recoge el conjunto de programas y proyectos que deberán llevarse a cabo para alcanzar las metas fijadas. En toda planificación general, el nivel de concreción es bajo.
2. **Planificación específica:** Hace referencia concreta al conjunto de proyectos que están relacionados entre sí, encaminados a alcanzar el logro de una parte específica de los objetivos que se hallan enumerados en la planificación general. Aumenta el nivel de concreción con referencia a una planificación general.
3. **Planificación concreta:** Se refiere a las actividades concretas y específicas que son necesarias para llevar adelante un determinado proyecto. Esta planificación enumera el conjunto de actividades a realizar. Es el mayor nivel de concreción dentro de la planificación.

A estos tres niveles los denomina Ferrández (1997):

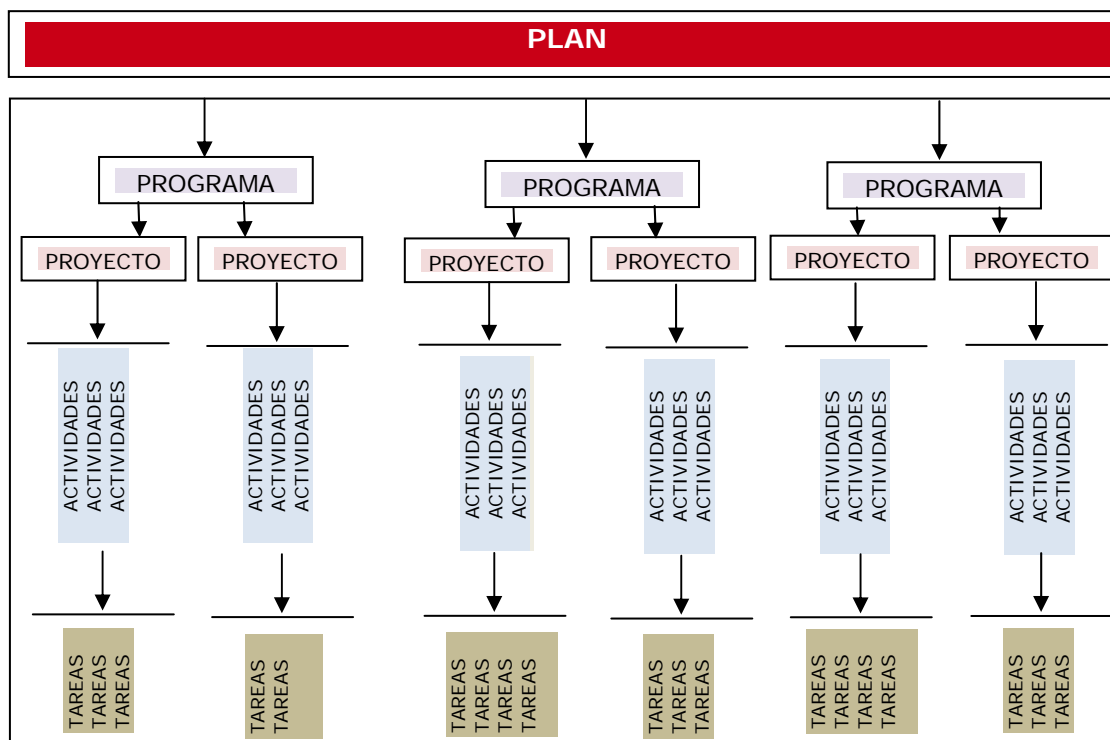
- **Planificación estratégica,** preocupada fundamentalmente de la concreción que se haga mediante objetivos de las políticas existentes.
- **Planificación táctica,** dirigida a adecuar las directrices estratégicas a un contexto determinado y centrada fundamentalmente en la ordenación de medios.
- **Planificación operativa,** aplicable a situaciones concretas y dirigidas a desarrollar actuaciones.

NIVELES DE PLANIFICACIÓN	PRODUCTO	TIPO DE OBJETIVOS
Estratégica Análisis de la realidad Establecimiento de las prioridades Formulación de metas Recomendaciones generales	Plan	Metas

<p>Táctica Análisis de la realidad Determinación de objetivos y criterios de evaluación. Establece resultados. Descripción de grandes fases Establecimiento del alcance temporal Descripción de los recursos necesarios Presupuesto estimado</p>	Programa	Objetivos generales
<p>Táctica/operativa Organización de la acción: Establece medidas Qué, Para qué, Para quién, Cómo, Con que, cuando y en qué orden, Dónde, Quién y cuánto Planificación de la evaluación</p>	Proyecto	Objetivos específicos
<p>Operativa</p>	Actividad	Objetivos operativos

1.3. Planes, programas y proyectos

Todo ello conlleva la necesidad de clarificar conceptualmente, términos como **plan, programa, proyecto, actividad y tarea**. Con bastante frecuencia se usan indiferenciadamente. El siguiente cuadro facilita una visión global de la ubicación de cada uno de los niveles de concreción en el proceso planificador:



Las **diferencias entre plan, programa, proyecto, actividad y tarea** adquieren a nivel operativo matices concretos más allá del simple hecho de ocupar un lugar diferente en el proceso planificador.

El **plan** es la unidad de acción más general e incluye a los demás. El objetivo del plan es marcar las líneas generales de acción y el cauce estratégico por el que discurran los programas y proyectos. Pero el plan, no se limita a la suma de programas y proyectos, porque además formula propósitos, objetivos generales, líneas estratégicas, prescripciones normativas, etc.

El **programa** implica en el proceso planificador un nivel de concreción mayor que el plan. En el programa se precisa lo que se piensa hacer en alguna materia o situación. Se puede definir el programa dentro del proceso planificador como *el instrumento organizativo en el que se estructuran y articulan coherentemente recursos, procedimientos, plazos y actividades en orden a conseguir el logro de objetivos concretos dentro de unos plazos de tiempo determinados*. Ello requiere especificar los proyectos, contenidos, métodos, servicios, actividades y tareas en función de una realidad social concreta, tiempo determinado, disponibilidad de recursos, etc.

El **proyecto** constituye dentro del entramado general de la planificación la unidad de acción más concreta inmediatamente anterior a las actividades mismas. El concepto de *proyecto como la unidad de acción más concreta en el proceso planificador que trata de dar respuesta a las necesidades, problemas o alternativas más inmediatas y concretas*, es importado al ámbito del desarrollo, desde otros ámbitos del saber, como la arquitectura, el dibujo o la ingeniería, donde el término proyecto significa algo muy concreto, previamente diseñado, trazado o delineado, similar a un boceto, una maqueta, etc.

La **actividad** es la acción o conjunto de acciones que se ponen en movimiento para alcanzar o conseguir un objetivo determinado y muy concreto. Puede englobar varias tareas. Puede englobar varias tareas. Ejemplos de actividad son: *una excursión, una visita a un centro cultural, una fiesta, unas jornadas de debate, una reunión...*

La **tarea** es el quehacer o labor realizada como exigencia concreta para la eficiencia y eficacia de la actividad. Son acciones muy concretas, necesarias para realizar cualquier actividad. Ejemplos de tarea son: *escribir una carta, preparar las mesas para un debate, hacer un calendario de trabajo, fotocopiar el material,...*

Hagamos el proceso contrario que al inicio del tema para fijar mejor las diferencias entre tarea, actividad, proyecto, programa y plan.



Pongamos un ejemplo:

- El IV Plan Integral de la Juventud de Extremadura,

IV Plan de Juventud de Extremadura (2009 / 2012)



eje 1
**Emancipación y
autonomía**



eje 2
**Ciudadanía y
diálogo**



eje 3
**Responsabilidad
cívica**



eje 4
**Deporte, ocio y
creación**

- integra cuatro ejes (programas), entre los cuales podemos citar el de **Emancipación y Autonomía**.
- Este está compuesto a su vez por varias medidas (proyectos), como la de **Formación**,
- y éstos, a su vez, están constituidos por varias **Actividades**, por ejemplo, *FORMACIÓN PARA LOS/AS PARTICIPANTES DE LOS ESPACIOS DE CREACIÓN JOVEN*.
- Un ejemplo de **Tarea** es en este proceso de gradación: *curso de iluminación y sonido*.

A modo de resumen:

- La planificación estratégica surge en el mundo empresarial.
- Es un proceso que ayuda a tomar decisiones para conseguir objetivos de mejora para nuestro territorio.
- Supone obtener la mayor información del entorno para elaborar estrategias que permitan conseguir los objetivos.
- La planificación puede tener distintos niveles de concreción dependiendo del criterio que se utilice: amplitud y globalidad (global-sectorial), temporal (largo-medio-corto plazo), espacial (internacional-nacional-regional-provincial-local) y operacional (estratégica-táctica-operativa).
- Los distintos niveles de concreción se pueden simplificar en los siguientes conceptos: plan, programa, proyecto, actividad y tarea.