

Capítulo 3

EL CICLO DE LA PLANIFICACION: ¿CÓMO SE LLEVA ACABO LA MISP?

3.1 MISP y la Planificación Convencional

El MISP consta de las mismas fases generales de la planificación convencional para el desarrollo, pero el MISP difiere en esencia principalmente debido a que su ejecución es integradora y participativa. Sus elementos particulares son también similares en naturaleza, pero sus procesos y procedimientos difieren, ya que el MISP maximiza las actividades que garantizan la elaboración de un plan holístico y sostenible (por ejemplo consultas, procesos reiterativos y controles de consistencia).

El MISP posee dos niveles de actividades: La substancia y los mecanismos. Las actividades substantivas implican el desarrollo del contenido del Plan e incluyen lo siguiente:

- Formulación de la Visión y la Misión
- Análisis de la Situación
- Determinación de Objetivos Generales, Objetivos Específicos y Metas
- Formulación de una Estrategia de Desarrollo Sostenible
- Programación de Inversión Sostenible

Por su parte, los mecanismos de planificación se refieren a los aspectos de apoyo y operativos necesarios para la formulación y la puesta en práctica efectiva del MISP. Estos consisten en:

- Conformación del Equipo de Planificación
- Estructuración del Programa de Trabajo para el Ejercicio de la Planificación
- Justificación, Aprobación y Adopción del Plan
- Formulación de un mecanismo para la puesta en práctica del Plan
- Evaluación y Supervisión del Plan
- Revisión y Actualización del Plan
- Mecanismos de Apoyo

En este capítulo se discuten las actividades esenciales iniciales del ciclo de planificación, hasta la formulación de los objetivos, propósitos y metas. La parte principal del ejercicio de planificación, la formulación de la estrategia de desarrollo es abordada separadamente en el capítulo 4. En el capítulo 5 se discute la programación de inversión sostenible, mientras que en el capítulo 6 se habla de los mecanismos de apoyo para el ejercicio de planificación.

3.2 Formulación de la Visión y la Misión: ¿Que deseamos ser?

La Planificación comienza con un "sueño" audaz.

La **Visión** es un elemento crucial en el MISP, ya que todas las otras partes del Plan proceden de ésta. La formulación de la Visión implica la definición y articulación de las ambiciones e incluso sueños que tienen los diferentes grupos interesados para la zona de planificación (comunidad, localidad o país). Esta responde la pregunta: *"¿Qué deseamos llegar a ser?"*. Al ser una expresión de nuestras ambiciones, no debe cohibirse ante la presencia de restricciones o desventajas de la zona o los sistemas de planificación. Puede sonar ambicioso, pero una visión debería ser conceptualmente alcanzable dado un conjunto determinado de condiciones o el medio apropiado. Por ejemplo, una zona de terrenos áridos puede aspirar a ser exportadora de productos agrícolas o marinos. Esto puede lograrse aunque, en principio, parezca imposible, tal como ha sido demostrado por ciertos países del Medio Oriente.

La Visión debe entonces expresar claramente lo que se espera conseguir para la zona al finalizar el período de ejecución del Plan y aún después de este. Normalmente, la visión llega a convertirse en la consigna de lucha y sirve como punto de partida para la gente de la zona a la cuál está dirigida la planificación. El enunciado de la visión debe ser amplio y conciso a la vez. Ayudaría mucho si este enunciado es fácil de entender y de recordar.

La Visión puede incluir descripciones específicas de lo que se espera conseguir para la zona de la planificación y/o proporcionar detalles de la forma como dichas cosas podrían conseguirse. También podría enunciar los principios y retos del desarrollo así como el papel de los diferentes grupos interesados. La elaboración de la Visión podría etiquetarse como **Misión** o como parte de la Visión, dependiendo del estilo o metodología elegida para el diseño del Plan; en este caso, no haría falta una sección separada sobre la Misión.

En la planificación convencional, el Análisis de la Situación normalmente antecede a la formulación de la Visión, ya que es conveniente tener una buena idea de las condiciones generales de la zona de planificación como punto de partida para la elaboración de la Visión. El orden no es fundamental en el MISP ya que las personas involucradas en la formulación de la Visión, es decir los diferentes grupos genuinamente interesados tienen profundo conocimiento de la situación general de la misma y sin lugar a dudas tendrán aspiraciones claras para sus zonas y representaciones sectoriales.

El borrador de la Carta de La Tierra ofrece un buen punto de partida para el proceso de formulación de la Visión.

En la elaboración de la Visión y de la Misión (al igual que la de otras secciones del Plan), el borrador de trabajo de la Carta de La Tierra (ver Anexo 3) proporciona una base muy útil. La Carta de La Tierra aspira a servir como un código universal para guiar a los pueblos y las naciones hacia el desarrollo sostenible. Se torna en un punto de partida apropiado para el ejercicio de elaboración de la visión ya que su contenido ha sido extraído de acuerdos internacionales y de trabajos de diferentes grupos; el borrador en sí, ha sido discutido y analizado en extensas consultas alrededor del mundo.

**RECUADRO 3-1
EJEMPLO DE UNA VISION DE DESARROLLO**

“Nuestra visión de desarrollo para el siglo XXI es crear una sociedad moderna y humana, incrementar la calidad de vida de los Filipinos - niños, jóvenes, mujeres y hombres – y legar esta sociedad a las generaciones futuras en un estado ecológicamente sano.”

***Plan Nacional de desarrollo Filipino
Directrices para el Siglo XXI***

3.3 Análisis de la Situación: ¿Dónde nos encontramos ahora?

Un buen plan comienza con la comprensión a fondo de la situación actual.

Aunque se espera que los diferentes grupos interesados que participan en el ejercicio de la planificación tengan un buen conocimiento de la situación general existente, debe realizarse un análisis profundo sobre la situación actual de la zona, incluyendo los factores que determinaron dicha situación. Debe hacerse la pregunta ¿Dónde nos encontramos ahora? Y responderse correctamente. Es imprescindible realizar un análisis extenso y profundo tanto de la situación interna como del ambiente externo, ya que éste proporcionará las bases para las pautas de desarrollo y para la configuración de las siguientes etapas de planificación. Este paso requiere específicamente un análisis profundo y exhaustivo de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (FODA) de todos los aspectos del desarrollo.

El éxito de este ejercicio dependerá del análisis de las tendencias y situaciones históricas, la ejecución de estudios empíricos, consultas detalladas y discusiones abiertas con los diferentes grupos interesados. Sería de gran utilidad solicitar datos o aportes a investigadores y personas mayores. Es importante que la información provenga de estas fuentes, ya que éstas podrían complementarse mutuamente. El análisis de datos históricos proporciona una buena base para la proyección del futuro. Este análisis podría luego convalidarse por medio de estudios empíricos y reforzarse con las opiniones y sentimientos de los diferentes grupos interesados.

Las condiciones actuales deben analizarse a través de muchos ojos.

Siguiendo la línea de los principios del MISP, es importante que todos los grupos interesados participen en la etapa de planificación ya que ellos (el gobierno, el sector empresarial y la sociedad civil) seguramente tienen perspectivas y opiniones diferentes (algunas veces en conflicto) sobre las condiciones existentes. Por ejemplo, la devaluación de la moneda de una nación podría tener la acogida de los exportadores, pero podría convertirse en un problema para los importadores y los consumidores quienes son los que deben hacerle frente a la elevación de los precios de artículos importados o dependientes de la importación. Por tanto, el análisis del estado actual de las cosas debe combinar y conciliar las perspectivas de los diferentes grupos interesados de la sociedad y permitir que en el análisis de la situación no predomine la perspectiva de un grupo particular. Si esto sucediera probablemente influiría el plan final a tal grado, que las necesidades e intereses de los demás grupos no podrían abordarse adecuadamente.

Deben llevarse a cabo estudios empíricos cuando la información concreta y fidedigna se torne crucial en la determinación de las condiciones actuales, en la

formulación de directrices y en la conciliación de distintos puntos de vista acerca de políticas y situaciones específicas. Sin embargo, estos estudios ocasionalmente podrían ser costosos en términos de tiempo y recursos. Cuando este sea el caso, las otras fuentes de información serán aún más cruciales.

3.3.1 **Una Herramienta para el Análisis Integrado de la situación: El Cuadro de impacto de la Acción del MISP**

La total comprensión y conocimiento de las relaciones existentes entre las seis dimensiones del desarrollo sostenible y las políticas, medidas y acciones tomadas para abordar dichas interrelaciones es crucial para lograr un plan verdaderamente integrado de desarrollo sostenible. En otras palabras, el análisis de la situación debe hacerse bajo una perspectiva integrada, en la cual se comprendan y tengan en cuenta las interrelaciones y los impactos interdimensionales que ejercen los diferentes elementos en la situación actual.

Nosotros proponemos un enfoque analítico, que incluya la formulación de un cuadro, al que nos referimos como "Cuadro de Impacto de la Acción del MISP o MISP-AIM, como aproximación sistemática para llevar a cabo el análisis de la situación integralmente. Dicho cuadro debe formularse en dos etapas. El MISP-AIM traza los impactos específicos, cuantificados en la medida de lo posible, de diferentes acciones y políticas abordando cada una de las dimensiones del desarrollo tomando en cuenta los aspectos que comprenden las otras cinco dimensiones del desarrollo. En consecuencia, es el proceso de definición de lo que sucede en cada una de las flechas de la Figura 1-1. El Recuadro 3-3 describe a grandes rasgos los pasos a seguir para la construcción del MISP-AIM, mientras que en el Anexo 2 se presenta un ejemplo ilustrativo.

RECUADRO 3-3 CONSTRUCCION DEL CUADRO DE IMPACTO DE LA ACCION DEL MISP

La construcción de un MISP-AIM incluye dos pasos cuidadosos a seguir:

- A. Basándose en el análisis FODA, elaborar una tabla (la "Tabla de Temas, Intereses y políticas o Tabla ICP") de los temas del desarrollo y/o preocupaciones (primera columna), es decir, temas/intereses de tipo social, económico, ambiental, político, cultural y espiritual.
 - En la segunda columna, describir los indicadores sectoriales correspondientes a los temas/intereses identificados, proporcionando indicadores cuantificables siempre que sea posible.

- En la tercera columna, identificar las políticas fundamentales sobre los temas/preocupaciones identificadas.
 - En la cuarta columna, describir las reformas, propuestas o que se están llevando a cabo, para abordar los temas de la segunda columna.
 - De la quinta a la décima columna, describir las implicaciones sociales, económicas, ambientales, políticas, culturales y espirituales de las reformas a las políticas descritas en la tercera columna.
- A. De la información incluida en la Tabla ICP derivar la Matriz de impacto de la Acción MISP-MIA como se indica abajo.
- Los encabezados de las columnas son los diferentes temas o preocupaciones correspondientes a las seis dimensiones del desarrollo. Esto corresponde a la primera columna de la Tabla ICP.
 - Los encabezados de las filas corresponden a las políticas y reformas identificadas en la tercera y cuarta columna de la Tabla.
 - Cada celda en la matriz identifica la conexión entre la variable horizontal y la variable vertical (es decir entre los encabezados de las filas y los de las columnas), y los impactos direccionales.

Es extremadamente importante que el MISP-MIA sea completado mediante un proceso reiterativo y que involucre los mecanismos de amplia participación de los diferentes grupos interesados. Experiencias anteriores, con el enfoque ambiental MIA del Banco Mundial, mostraron las perspectivas y prejuicios de que una sola persona, el analista, elabore la matriz pues una sola persona condiciona fuertemente la información de cada celda de la matriz. Por ejemplo, si lo hace solo, un economista completaría los espacios de forma muy diferente a la de un representante del sector empresarial o de la sociedad civil. Un analista del gobierno podría pasar por alto determinados impactos adversos de las políticas económicas, mientras que éstos serían bien claros para un observador de la sociedad civil que trabaja en la base.

Por lo tanto, es necesario que los grupos interesados más relevantes revisen el cuadro para asegurar que esos prejuicios y perspectivas estrechas no limiten la utilidad de éste en la formulación y análisis de políticas integradoras. El MISP-MIA podrá usarse de manera confiable en la formulación de políticas que realmente comprendan una estrategia de desarrollo holístico. Solamente después de realizar las consultas con los diferentes grupos interesados, se podrá utilizar el MISP-MIA, con toda confianza y se puede utilizar para la formulación de políticas que realmente integren una estrategia de desarrollo Holística.

La unidad en la planificación, según la construye el MISP-MIA proporciona una visión completa de las relaciones clave entre los asuntos sociales, políticos, económicos, ecológicos, culturales y espirituales. Al entender más claramente las políticas y los nexos entre ellas a través del MISP-MIA, es más fácil encontrar políticas “éxito-éxito” para atender temas específicos del desarrollo. De esta

manera se puede lograr un marco de planificación política integrada de manera holística.

El ejercicio lógicamente lleva a la formulación de un conjunto de políticas revisadas o nuevas y políticas que unidas forman una estrategia integrada y holística para el desarrollo sostenible, esto es, una estrategia que responde a todas las dimensiones del desarrollo. Una vez terminado, el MISP-MIA, se convierte en una herramienta invaluable para los organismos que hacen planificación estratégica multisectorial, esto les ayuda a llevar a cabo su trabajo bajo la planificación sostenible integrada. De este modo, tanto la construcción del cuadro como la planificación holística que dicho ejercicio hace posible, se convierten en instrumentos efectivos para la construcción del consenso a medida que el MISP toma forma.

3.4 De la Visión a los Objetivos y Metas: ¿Adónde queremos llegar?

Una vez que se alcance una buena comprensión de la situación actual, la siguiente pregunta que debe hacerse es: "*¿Adónde queremos llegar?*" (Esto es, al finalizar el período del Plan). La respuesta a esta pregunta implica la definición de la Misión, Objetivos y Metas. Esta definición debe hacerse de manera holística, esto es, tomando en consideración, de forma total y equilibrada, todas las dimensiones del desarrollo: económica, política, social, ecológica, cultural y espiritual). También es crucial definir el calendario de actividades del Plan, durante el cual se espera alcanzar las metas y objetivos definidos, para que sirva de guía a los planificadores.

3.4.1 Misión

La Misión pone en práctica la Visión y la acerca a la realidad. El enunciado de la misión proporciona detalles acerca de la Visión y de las formas de alcanzarla. Como se expresó anteriormente, es opcional hacer referencia específica a este elemento dentro del documento del plan, ya que sus detalles podrían incluirse en la sección sobre la Visión.

3.4.2 Objetivos Generales y Objetivos Específicos

Los Objetivos Generales presentan los propósitos generales del Plan en un lapso de tiempo determinado. Deben surgir a partir de, o apoyar la Visión y la Misión. Aunque expresado en términos mas generales (por ejemplo " reducir las diferencias de ingresos entre las zonas rurales y las urbanas"), especifican

aspectos de la Visión que podrían lograrse dentro del período determinado del Plan. Los Objetivos Específicos proporcionan detalles y plasman las diferentes partes de las Metas (por ejemplo, "aumentar las opciones de empleo en las zonas rurales"; "detener la ola migratoria del campo a la ciudad"). Definen el "qué", el "dónde" y el "cuándo", que conforman el objetivo general. Para una mejor definición deben indicarse los objetivos generales y los objetivos específicos para cada una de los componentes que conforman el Plan (por ejemplo, infraestructura, desarrollo humano, etc.). La Visión de cada componente puede expresarse o reiterarse (sí ya ha sido incluida en la sección sobre la Visión) en la sección del elemento en cuestión.

3.4.3 Metas

Es necesario convertir o traducir los objetivos generales y los objetivos específicos en estimados o proyecciones cuantificables de los resultados obtenidos al final del período del Plan. Estos usualmente toman la forma de indicadores estadísticos y factibles de ser medidos, que servirán de base para evaluar el grado de implementación del Plan dentro del calendario de actividades, y para afinarlo o re dirigirlo si así lo amerita. El establecimiento de las metas debe estar guiado por los resultados del análisis de la situación, del marco temporal, y de la proyección de los recursos disponibles. La naturaleza holística e integrada del plan también debe estar reflejada en las metas.

Efectivamente, aquí se encuentra una definición importante que separa el MISP de la planificación convencional, en la cual la dimensión económica dominaba comúnmente la esencia del plan de desarrollo. De este modo, los criterios para el éxito, tendían en el pasado, a concentrarse en medidas de rendimiento y de ingresos, es decir crecimiento del producto interno bruto (PIB) y del producto nacional bruto (PNB). Junto a estos se encontraban los indicadores macroeconómicos corrientes, tales como la tasa de inflación, tasas de empleo/desempleo, la balanza de pagos y sus componentes (balance comercial, balance de cuenta corriente y de cuenta de capital), el balance fiscal (superávit/déficit del gobierno), las tasas de interés, etc.

Claramente, ninguno de estos indicadores son fines en sí mismos; ellos reflejan simplemente el estado de los **medios** para alcanzar la meta final del desarrollo, cual es el mejoramiento equitativo y sostenible de las vidas humanas. De este modo, está claro que es necesario incluir otras medidas para proporcionar una caracterización holística y completa del estado de desarrollo, bien sea en el nivel global, regional, nacional o local.

El índice de desarrollo humano (IDH), empleado y reportado por las Naciones Unidas desde 1990, representa un mejoramiento en las medidas estándar de PIB/PNB, al combinar indicadores de salud y educación con el indicador de ingresos. Sin embargo, la medida aún deja mucho que desear ya que, simplemente combina la tasa de alfabetización y la de expectativa de vida con el PIB per cápita en la derivación del índice.

El sistema de indicadores de las Necesidades Básicas Mínimas (NBM) actualmente utilizado por el gobierno de Filipinas, o el de Necesidades Mínimas Básicas (NMB) utilizado en Tailandia, proporcionan una base más completa para medir el grado de bienestar humano del país, y por tanto, el estado de desarrollo. El sistema filipino MBN mantiene un registro de 33 indicadores que pueden agruparse en necesidades de subsistencia, necesidades de seguridad y necesidades de preparación. El sistema Tailandés cubre 18 indicadores específicos (ver tabla 3-1).

Entre tanto, diferentes instituciones han trabajado mucho para desarrollar Indicadores de Desarrollo Sostenible que puedan, entre otras cosas, facilitar la formulación de metas concretas para el desarrollo sostenible. La diversidad de las circunstancias entre los países hace muy difícil lograr encontrar un conjunto de indicadores estándar, que sean internacionalmente aceptados. Al final, cada país, y aun cada localidad dentro de un país, deberá inventar su propio grupo de indicadores de DS para abordar de forma mas detallada sus propios retos de DS. Lo importante es que estos indicadores vayan mucho más allá de los límites estrechos de las dimensiones específicas del desarrollo, particularmente la dimensión económica, pero que también tengan en cuenta las dimensiones social, ecológica, política, cultural y espiritual. Esta propuesta integral debe condicionar la naturaleza de las metas a establecerse bajo el MISP.

El establecimiento de metas generalmente se apoya en el uso de herramientas de proyección, tales como modelos estadísticos o econométricos. Sin embargo, dichas herramientas dependen fuertemente de la exactitud y precisión de los datos. En muchos casos, los insumos y los resultados de estas herramientas deben ser moderados o refinados mediante insumos cualitativos (incluso la intuición). En estos casos, los aportes de los diferentes grupos interesados adquieren mayor importancia.

Tabla 3-1, insertar pág. 1 aquí (page 16)

Tabla 3-1, insertar pág. 2 aquí (page 17)

