

Capítulo 6

EJECUCION DEL PLAN

En este capítulo discutiremos los mecanismos de apoyo para el ejercicio de planificación, los cuales garantizan el carácter eficiente, efectivo y participativo de la formulación y la ejecución de dicho ejercicio. Estas actividades deben tratarse con la misma atención y cuidado que las actividades de la planificación en sí, para lograr que el Plan resultante goce de un apoyo amplio y por ende, de mayores probabilidades de una exitosa implementación.

6.1 ¿Quién debe formular el Plan?

El equipo de planificación debe ser representativo.

Idealmente, el equipo de planificación debe estar conformado por representantes de la sociedad y del gobierno de todos los niveles vertical y horizontalmente. La idea es garantizar que se planteen y tomen en cuenta las necesidades y asuntos de interés de todos. Sin embargo, esto sería muy difícil de manejar y además poco productivo. En la práctica, sería conveniente llevar a cabo una selección de los sectores a ser representados, con base en el tamaño del electorado y la importancia relativa del sector para el tema de la planificación. Mientras que esta aproximación es la más práctica y eficiente, casi siempre se vuelve problemática pues va acompañada de reclamos o quejas por parte de aquellos que se sienten excluidos del proceso de planificación.

En concordancia con lo sugerido por el MISP, la selección de los miembros del equipo podría hacerse mediante la combinación de una selección externa (la descrita arriba) y de auto - selección. Esta última involucra a los diferentes grupos interesados, permitiéndoles escoger sus propios representantes con la utilización de criterios y mecanismos definidos por ellos mismos. Por ejemplo, la formulación de un plan nacional en un país pequeño pondría en un mismo grupo a los diferentes niveles del gobierno (municipal, provincial, regional) para que ellos eligieran su(s) representante(s).

Los diferentes grupos interesados también pueden agruparse por disciplina (por ejemplo social, económica etc.), por sector (laboral, empresarial) o por otras formas de agrupación pertinentes (por ejemplo madres, niños). La selección externa tendría que realizarse cuando la auto selección deje vacíos o no incluya determinados grupos o sectores de relevancia para el área de planificación. El MISP también garantiza la representación equitativa tanto del gobierno como de la sociedad civil.

Aún teniendo un equipo de planificación representativo, es necesario durante la formulación del plan, realizar consultas amplias con todos los grupos interesados relevantes para garantizar que ningún asunto importante sea ignorado.

Los planificadores deben ser jugadores de un equipo comprometidos, responsables y con mentes amplias.

La calidad del plan será tan buena como la calidad de los planificadores que lo moldean. De este modo, la selección de las personas que compondrán directamente el equipo de planificación es de crucial importancia. Los miembros del equipo deben, como mínimo, apreciar, comprender y estar fuertemente comprometidos con la iniciativa de desarrollo sostenible. Deben estar abiertos a nuevas ideas y a la participación de los diferentes grupos interesados, deben tener la habilidad de dar prioridad y acomodar, de forma justa, las necesidades y asuntos de interés y, deben ser buenos trabajadores en equipo. Los miembros deben ser representantes responsables y sensibles de los diferentes grupos interesados del desarrollo sostenible.

El líder del equipo de planificación es crucial.

La influencia del líder del equipo es fundamental para la eficiencia de la planificación y la efectividad del plan resultante. Por lo tanto, el líder debe poseer los mismos atributos que se espera tengan los miembros y muchos más. El o ella deben estar en capacidad de aprovechar los potenciales y lograr la cooperación de los miembros del equipo y de los grupos interesados participantes. El o ella deben tener la habilidad para mantener un equilibrio entre los asuntos de interés de los diferentes sectores y ofrecer soluciones “éxito-éxito” para todos los interesados. Debe tener un buen sentido de lo que se busca y de las prioridades y urgencias además debe ser lo suficientemente flexible como para cambiar de rumbo cuando las circunstancias lo requieran.

Una buena secretaría es esencial.

La secretaría es un apoyo vital para el equipo de planificación. Debe estar conformada por personas competentes y responsables capaces de manejar adecuadamente, en forma efectiva y puntual, los aspectos técnicos y administrativos del equipo. La secretaría debe ser pro activa y debe anticiparse para atender las necesidades del equipo aún antes de que sean requeridas. Por ejemplo, debe estar en capacidad de generar datos y estadísticas relevantes, así como identificar y conducir los estudios de investigación que se consideren necesarios para la planificación. La secretaría debe tener la capacidad para captar de forma efectiva, el sentido de las discusiones y las decisiones finales de las reuniones del equipo y de las consultas hechas a los diferentes grupos interesados, y debe además plasmarlos en textos comprensibles para futura referencia. Debe tener una fuerte destreza de coordinación y organización.

El tamaño, estructura y composición del equipo y de la secretaría podrá variar dependiendo de las necesidades del proceso de planificación y de la disponibilidad de recursos humanos y financieros. En todo caso, la selección de los miembros y de los líderes debe hacerse de forma muy cuidadosa.

Las estructuras de planificación podrán variar para adaptarse a las circunstancias.

El equipo de planificación también podrá tener diferentes niveles, dependiendo de la necesidad y disponibilidad de los recursos humanos y financieros. Puede contar con un Comité Directivo, una Comisión Asesora, un Comité de Coordinación, un Comité Regional (específico para el área), sub comités y grupos de trabajo. Siempre es más conveniente tener una organización reducida, pero la necesidad de maximizar la participación de los grupos interesados algunas veces hace necesario disponer de más niveles para facilitar el manejo.

El CNDS, donde exista, es el más indicado para llevar a cabo el MISP.

El Consejo Nacional para el desarrollo Sostenible u otra estructura equivalente, es el más indicado para ser la punta de lanza del proceso de planificación. En caso de que no exista ninguno de estos mecanismos podría crearse una entidad similar; dicha entidad debe continuar funcionando aún

después de finalizado el plan, para ejercer la coordinación y supervisar su puesta en práctica y analizar sus resultados.

El CNDS es también el órgano más indicado para dirigir el proceso, ya que este mecanismo ha sido creado por mandato presidencial o por resolución legislativa. El director del CNDS y los de los comités deben ser elegidos entre los miembros, con base a un conjunto de criterios definidos y aceptados por todos los miembros. En situaciones determinadas (por ejemplo en países que poseen oficinas de planificación) la opción lógica y correcta sería que el director general sea el presidente del CNDS, quien es designado por la más alta autoridad del país. En tales casos, los ministerios/agencias de planificación o las secretarías del CNDS podrían servir de secretaría de planificación.

6.2 Planificando para el Plan: Estableciendo y poniendo en práctica el programa de trabajo

La Planificación debe ser bien planeada.

Para una adecuada organización, la primera tarea es diseñar el programa de trabajo y el programa de financiamiento para todo el ejercicio de la planificación. El programa debe detallar las actividades, cuándo deben efectuarse y por cuánto tiempo, quién las llevará a cabo y cuánto costará efectuarlas. Este programa debe discutirse y aprobarse por las partes involucradas con el fin de garantizar que el mismo sea acogido por todos como la guía.

Las entidades de planificación (por ejemplo, comités y secretarías) deben preparar sus respectivos programas de trabajo y de financiación especificando las actividades y los costos de las mismas, y ubicándolas dentro del programa total, para someterlos a aprobación. Por ejemplo, la secretaría debe proporcionar detalles acerca de las tareas y costos de investigación y de la realización de reuniones de consulta.

Con el fin de lograr eficiencia y agilidad en el caso de que fuera necesario realizar ajustes a mitad de camino, todos los involucrados deben tener una idea clara de las actividades críticas que podrían dificultar la puesta en práctica de otras actividades. El ejercicio de formulación del plan es en sí mismo un proyecto principal que se beneficiará de la aplicación de la planificación de proyectos y de herramientas de análisis tales como los análisis PERT-CPM.

El avance del trabajo planificado debe estar bien supervisado.

En la formulación del plan, la secretaría debe supervisar el progreso del trabajo y presentar informes con regularidad a la organización que planificó (por ejemplo, el CNDS o el comité directivo). Tales informes deben concentrarse en áreas problemáticas y en puntos decisivos. El objetivo de estos informes sería identificar asuntos o temas esenciales y problemas de operación, en la medida en que vayan surgiendo, y evitar que estos se conviertan en obstáculos mayores para el proceso de planificación.

6.3 Justificación, Aprobación y Adopción del Plan

Una vez se haya completado el borrador del plan, es imprescindible que este sea examinado por el público en general a través de consultas amplias (por ejemplo audiencias públicas) con el fin de lograr que el mismo esté completo, sea equilibrado, coherente, consistente y aplicable. Las consultas también servirán para re direccionar las metas y objetivos con relación a las capacidades (por ejemplo conocimiento técnico y de dirección y gerencia) y a las restricciones (por ejemplo, recursos financieros limitados). Es también la oportunidad para contar con el apoyo colectivo al Plan con el fin de facilitar supuesta en práctica.

Los aportes obtenidos de las consultas serán sintetizados y servirán de base para la revisión y finalización del Plan. El Plan final deberá entonces, ser aprobado oficialmente y adoptado por la autoridad más alta del área de la planificación (es decir comunidad, localidad o país). Lo anterior y los documentos legales pertinentes son importantes para garantizar la implementación del Plan y generar recursos para su puesta en práctica.

6.4 Mecanismo para la puesta en práctica del Plan

Muchos planes buenos han fracasado en el pasado debido a que no pudieron (1) proporcionar un mecanismo que garantice la traducción del plan en presupuestos para los diferentes niveles, agencias de gobierno interesadas, y de otros sectores que desempeñaban un papel en la puesta en práctica del mismo, (2) identificar las acciones concretas que son requisito para implementar el plan, (3) indicar quien es responsable de las acciones particulares necesarias para poner en práctica el plan, (4) especificar el calendario de actividades para la puesta en práctica y (5) contar con sistemas contables en caso de errores en la puesta en práctica.

De este modo, es crucial que un plan de sostenibilidad integrada también tome en cuenta el establecimiento y operación de un mecanismo de participación amplia de los grupos interesados para supuesta en práctica. El mecanismo debe

expresar de forma clara: en quien recaen las responsabilidades sobre la formulación e implementación de políticas, programas y proyectos; quienes son los responsables de acciones específicas y cronogramas realistas para cada una de tales acciones.

6.5 Supervisión y Evaluación del Plan

Es igualmente necesario establecer un mecanismo de evaluación y supervisión para asegurarse que la puesta en práctica se lleve a cabo evitando al máximo los posibles obstáculos y resolviendo los problemas sobre la marcha. La puesta en práctica del plan es en sí un proceso de aprendizaje donde las lecciones aprendidas sirven de guía para mejorar el plan sobre la marcha (esto es hacer ajustes al plan a mitad de camino, siempre que sea necesario) y para la formulación de planes futuros. Como tal, la supervisión no debe limitarse a dar seguimiento a la puesta en práctica, si no que también debe calcular y analizar los impactos de las políticas, programas y proyectos. También debe hacer una valoración sobre el desempeño de los diferentes grupos interesados en el proceso de la puesta en práctica. Las lecciones que se aprendan en estos ejercicios se introducirán en el siguiente ejercicio de planificación.

6.6 Revisión y Actualización del Plan

Actualizar el plan a mitad de camino se hace necesario cuando se presenta alguna de las siguientes circunstancias:

- Un evento imprevisto que interrumpe o afecta determinados aspectos del plan (por ejemplo, un desastre natural que destruya la infraestructura y la agricultura; circunstancias externas tales como la crisis financiera del Asia);
- La puesta en práctica del plan va más lenta de lo previsto;
- Las proyecciones y las metas resultan incompletas en primer lugar.

La actualización del Plan generalmente se lleva a cabo cuando la duración del Plan es larga (5 años o más). Las áreas que deben actualizarse son identificables a través de la supervisión de los resultados reales y del desempeño de quienes implementan el plan. Cualquier actualización de un plan debe pasar por el mismo proceso empleado en la formulación. Tal proceso debe incluir los mecanismos de amplia participación de los diferentes grupos interesados (multisectorial).

6.7 Mecanismos de Apoyo

6.7.1 Apoyo Institucional

El Plan de Sostenibilidad Integrada depende fuertemente del trabajo efectivo conjunto en equipo, de los diferentes grupos interesados. Estos grupos deben llegar a un acuerdo sobre un objetivo común para el cual van a trabajar, todos deben ir en la misma dirección y deben complementarse en lugar de competir entre ellos. Para estar seguro de que los requisitos necesarios para la formulación efectiva de un buen plan se han alcanzado, se debe organizar un equipo de planificación multisectorial que incluya los diferentes grupos interesados. Este equipo puede ser el CNDS, como el elemento central. Además, podrá complementarse con la participación de otros grupos interesados y expertos como sea posible, que funjan como miembros adicionales. El CNDS debe establecer las políticas y directrices de planificación y también dirigir el proceso de la sostenibilidad.

Se podrán organizar comités o grupos de trabajo para que desarrollen la formulación de las diferentes partes del plan. Sin embargo, los miembros podrán en los comités promover un proceso de planificación sin rupturas y asegurar una buena coordinación en la formulación de la estrategia. Por las mismas razones, también deben promoverse reuniones conjuntas o de coordinación entre los diferentes comités.

La presencia de una secretaría eficiente y técnicamente competente es crucial para lograr que los grupos de planificación operen de forma efectiva y sin roces. La secretaría debe estar en capacidad de manejar investigaciones, procesos de documentación, redacciones, la coordinación entre los comités y las personalidades y, los requisitos administrativos.

6.7.2 Apoyo Financiero

La planificación supone gastos. Por tanto, es importante que la actividad de planificación esté segura de contar con los fondos adecuados aún antes de su inicio. Ha sido costumbre que el gobierno asuma los gastos de planificación de un país o comunidad. Aunque así sea, la ayuda financiera por parte de otros grupos interesados debe promoverse, ya que la planificación es una inversión que beneficia a todos y no solamente al gobierno. De esta forma, los involucrados se convierten en verdaderos grupos interesados que participan activamente.

6.7.3 Comunicación y Cabildeo

Otras actividades claves que apoyan el proceso del MISP son la información, la educación y la comunicación (IEC). Estas penetran todas las actividades y por tanto deben manejarse adecuadamente. La documentación debe prepararse a lo largo de todo el proceso. Desde el principio, debe llevarse un registro exacto y eficiente de las actividades ya que la información fortalecerá y enriquecerá las nuevas actividades. Por ejemplo, los resultados del análisis de la situación se utilizarán para formular las estrategias. Los datos e información que se generen de las actividades de planificación deben ser procesados y sintetizados para hacer un uso más efectivo y eficiente de los mismos.

En este contexto, la educación toma la forma de la investigación, de los informes técnicos, del intercambio de información y consultas. Todo esto es necesario para nivelar tanto el conocimiento como las perspectivas de los planificadores individuales, para alcanzar una discusión efectiva de los temas y asuntos de interés.

Igualmente importante, es comunicar de forma efectiva los contenidos del Plan durante todo su desarrollo. Esto generará conocimiento, discusiones e ideas que podrían enriquecer el Plan, además de que ayudaría a incrementar el apoyo al plan.

6.7.4 Apoyo Político

El apoyo político es el elemento más importante y crítico de todos los mecanismos de apoyo. Sin éste, la planificación tal vez no podría siquiera comenzar o si lo hiciera, se lograría muy poco. El apoyo político proviene de dos niveles: el oficial y el del pueblo. La voluntad política y el apoyo de los líderes políticos podrían poner en marcha todos los sistemas y mecanismos. Por su parte, el apoyo popular garantizará la formulación e implementación de un Plan verdaderamente representativo, al igual que garantizará el carácter sostenible de las políticas y programas contenidos en dicho plan.