

INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES

LÍNEA BASE DE LA PLANEACION EN EL IDEAM

BOGOTÁ D.C., 2016

ACLARACIÓN: *Es necesario aclarar en esta parte, que el estudio que se adelanta, no termina en cada hito, el modelo planteado es totalmente sistémico, lo cual indica que no culmina en el tiempo con la entrega de cada uno, solo al final se tendrá una visión completa del trabajo; por lo tanto, los documentos serán una breve aproximación a los resultados finales y podrán retroalimentarse en cualquier momento.*

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	3
1.1. EL PROCESO DIAGNOSTICO	4
2. LA EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN.....	6
2.1. RESEÑA DE ALGUNOS ENFOQUES	6
3. HACIA UN CONCEPTO DE PLANEACION	22
3.1. CONCEPTOS	24
3.2. ¿PARA QUE PLANIFICAMOS?.....	30
3.3. PRINCIPALES COMPONENTES DE LA PLANEACIÓN	32
3.4. TIPOS DE PLANEACION	34
3.5. MÉTODOS PARA LA PLANEACIÓN	37
3.6. PLANES PRÁCTICOS	39
4. ANÁLISIS.....	41

1. INTRODUCCIÓN

*Lo que está quieto es fácil de retener.
Lo que aún no se manifiesta es fácil de controlar.
Lo que todavía es débil es fácil de romper.
Lo que todavía es pequeño es fácil de dispersar.
Hay que influir en lo que aún no existe.
Hay que ordenar lo que aún no está desordenado.*
Tao Te Ching LXIV. Lao Tse. Siglo VI a.c.

此言乃老子《道德經》中「道常無為而自化，天地不自成而自化，聖人不處而自化，天下莫不自化。」之註釋。老子之言，乃指事物之發展，皆有其自然之規律，不以人為之。故欲知其理，必先觀其化。此言亦指人與自然之關係，人應順其自然，不可強為。此言亦指人與社會之關係，人應順其自然，不可強為。此言亦指人與自己之關係，人應順其自然，不可強為。

Este documento tiene como objeto presentar los resultados correspondientes a la línea base, de tipo organizacional.

Debemos entonces aclarar un concepto clave que es el de la **línea base**, la cual podemos definir como: *el estado en que se encuentran los factores, las características, las estimaciones clave, los procesos y procedimientos; en un momento dado (especificado), que sirven de punto referencia permanente, para comparar la información actualizada de un proceso de implementación a medida que éste progresa; Es un punto de partida comparativo, apoyado en un marco teórico.*

Por lo cual las acciones de planeación adquieren mayor trascendencia, a nivel interno como externo, y requieren de un replanteamiento, liderado por su Director, con énfasis en una planeación más de carácter estratégico y proactivo, que reactiva. Por ello este primer documento tratará de identificar algunas bases para ello.

En desarrollo de este proceso, es necesaria la conceptualización de la planeación, desde sus inicios, lo que a su vez nos permita orientar insumos para el desarrollo de un modelo adecuado a los nuevos retos. Igualmente, la caracterización de algunos métodos que nos serán útiles en las fases siguientes. Posterior a la conceptualización se entra a identificar un modelo basado en teoría de la Planeación, el cual servirá como reflejo en la línea base.

A continuación, en el documento, seguirá con el análisis del proceso actual de planeación, el cual está relacionado con la forma reconocida como planeación para el IDEAM, para el cual se analizó información secundaria de este proceso, tomada de un trabajo de procesos que se adelantó en el año 2014, y que, desde agosto de 2015, viene actualizándose y ajustando, en el Sistema de Gestión Integrado.

Posteriormente se hará un análisis de la línea base y las capacidades de la organización para el montaje de un modelo de planeación adecuado, en comparación con el marco teórico.

1.1. EL PROCESO DIAGNOSTICO

Para lograr el propósito de este trabajo, se requiere necesariamente de un marco general de referencia, que permita identificar claramente los factores bajo estudio y analizar en forma ordenada y sistémica sus componentes del modo más racional posible utilizando las técnicas más adecuadas.

La metodología aquí propuesta se desagrega por etapas, las cuales se agrupan en tres grandes momentos (hitos) así:

- o Diagnostico (Visión del estudio y Recopilación de datos)
- o Formulación (Análisis de datos y Formulación de recomendaciones)
- o Implantación

Para el **primer hito de Diagnostico**, contempla la aproximación a conceptos (**visión del estudio**), para lo cual se parte de una extensa aclaración del término planear o planeación, con sus respectivos componentes, posteriormente pasamos a la evolución de la idea la cual nos da un desarrollo conceptual de los que se desea hacer y por ende es necesario tener en cuenta un concepto clave que es el de la **línea base**. Teniendo en cuenta el corto tiempo para el desarrollo del proceso solo se toma información de fuentes secundarias. En este primer hito se determinan las fuentes de estudio, las cuales son:

Fuentes Internas:

- o Órganos de gobierno
- o Nivel directivo y medio
- o Área afectada Oficina Asesora de Planeación
- o Otras unidades administrativas
- o Recursos de información (se usan los medios tecnológicos disponibles, la consulta de documentos existentes y la recopilación de datos de fuentes secundarias)

Fuentes Externas:

- o Normativas
- o Organizaciones análogas
- o Organizaciones líderes en el campo de trabajo
- o Usuarios

La **fase de recopilación de datos** debe dirigirse a aquellos hechos que permitan conocer y analizar lo que realmente sucede en la organización.

Estos datos deben reunir unos requisitos básicos que deben ser:

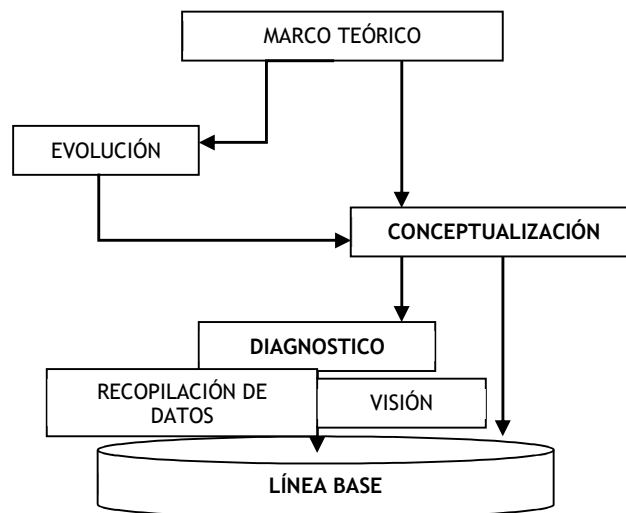
- o Específicos
- o Completos
- o Documentados
- o Correctos
- o Congruentes
- o Susceptibles de validarse

Los datos que se logren obtener y no cumplan con los criterios anteriormente nombrados no serán tenidos en cuenta para el estudio.

Para la recopilación de datos se establecen las siguientes técnicas:

- o Investigación documental, la cual está orientada a la revisión de los documentos presentes en la Oficina.
- o Consulta de sistemas de información, haciendo referencia a los sistemas existentes en el IDEAM y la información de Internet.
- o Observación directa, que será el método más redundante en el presente estudio, con la asistencia a reuniones y participación en diversas actividades.

El proceso se puede graficar de la siguiente forma:



2. LA EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN

2.1. RESEÑA DE ALGUNOS ENFOQUES

Tradicionalmente, se hace una taxonomía de la planeación en función de su desarrollo en el medio industrial, se ubica como punto de partida la Revolución Industrial, en donde se aplica una planeación a corto plazo, posteriormente, y a causa de los nuevos problemas de la industrialización, aparecen enfoques de planeación a mediano y largo plazo.

Recientemente, según esta taxonomía, se desarrolla la Planeación Estratégica, que considera como parte vital al entorno o medio ambiente. Por último, en el mundo corporativo, se tiene como eslabón final en la evolución de la planeación, a la Administración Estratégica.

En esta línea base, se opta por una posición académica para realizar una somera revisión sobre las principales corrientes de planeación desarrolladas a través del corto periodo de tiempo que esta actividad ha sido considerada como objeto de estudio por sí misma.

2.1.1. EL INCIPIENTE USO DEL CONCEPTO “PLANEACIÓN”

La planeación es la actividad humana que utiliza el pensamiento como precursor de la acción dirigida hacia la obtención de metas. Nació junto con la humanidad misma, ha sido un factor inseparable en las acciones que el hombre, tanto como individuo como en sociedad ha emprendido. Estuvo ya presente en las faenas de cacería cuya intencionalidad era la adquisición de alimentos, ha sido herramienta indispensable en la lucha entre grupos sociales por la conquista de bienes y de territorio.

Sin embargo, la reflexión que el hombre hace respecto a esa capacidad que lo distingue del resto de las especies, es relativamente nueva. El razonamiento humano había abarcado ya la mayoría de los campos del conocimiento, cuando enfocó su atención a esa actividad intelectual que antecede a la acción. Más reciente aún, es el tratamiento conceptual que se le ha dado a tal actividad. El término y concepto de ‘planeación’ quizá empezaron a ser aplicados y documentados, según Pierre Massé¹ cuando el Cardenal de Richelieu (1585-1642) afirmaba que “los estadistas deberían anticipar lo que podría suceder, y elaborar planes para integrar armónicamente el presente y el futuro”.

En los últimos cuatro siglos, han sido los estadistas quienes han hecho un uso explícito de la planeación y han sido sus principales usuarios y promotores. Ya en el presente

¹ Masé, P. 1965, *Le Plan ou l’anti-hazard*, en Sachs, W. Diseño de un Futuro para el Futuro, Fundación Javier Barros Sierra, México, 1980.

siglo, la planeación empezó a tener un uso intensivo en los gobiernos de algunas naciones, de hecho, los países del extinto bloque socialista la adoptaron como su forma básica de administración. La ex-Unión Soviética, principal representante de ese bloque, elaboró en 1920 su 'Plan Estatal Único' e implantó en el periodo 1928 - 1932 el primero de sus 'planes quinquenales'. Para su diseño y operación se creó una comisión estatal de planificación, que además se encargaría de analizar los programas de cada departamento, región y república para integrarlos a los planes globales.

Las características más significativas del estilo de planeación centralizada que conformó la forma de gobierno de los países socialistas, se pueden sintetizar en los siguientes puntos²:

- o La generación de un dispositivo que permita al Estado ser el único rector de la economía nacional, dejando inoperante al mecanismo de libre mercado y con ello, el favorecimiento del capital.
- o El derecho exclusivo del gobierno para controlar la totalidad de la producción, tanto de bienes como de servicios, con la finalidad de evitar concentraciones de riqueza.
- o El establecimiento de una central para la toma de decisiones sociales y políticas, así como de la fijación de metas globales y particulares de toda organización productiva.

Durante esos años, los países capitalistas, cuya economía se basa en el libre mercado, tuvieron de la planeación un concepto equivocado, dado que se le relacionaba con el socialismo, régimen contrario al que éstos ejercen³. La escuela capitalista clásica afirma que el mecanismo de mercado, operando como regulador del curso de los eventos político-económicos, asegura un estado de armonía o de "equilibrio estable".

Consecuentemente, la planeación era considerada como la antítesis de la democracia, del pluralismo y la libertad. Su imagen era la de un instrumento que podía bloquear la mecánica de *laissez-faire* ("dejad que los eventos sigan su curso natural"). En una administración capitalista, el Estado sólo debe vigilar que no haya interferencia con el "curso natural de los eventos", es decir, procurar que el libre mercado sea eso, precisamente⁴.

Todavía en los años 30, mientras la planeación era rechazada por las naciones del bloque capitalista, los Estados Unidos, principal defensor de esa ideología, y con una de las economías más poderosas del mundo, sufría la más aguda crisis económica de su

² Fuentes, A. El problema General de la Planeación. Pautas para un Enfoque Contingente. Cuadernos de Planeación y Sistemas (6), DEPEFI, UNAM, México. 1990.

³ Ackoff, R. Redesigning the Future, Willey, New York. 1974.

⁴ Sachs, W. Diseño de un Futuro para el Futuro, Fundación Javier Barros Sierra, México. 1980.

historia, cayendo en una profunda recesión que afectó de igual manera a muchos países capitalistas que tenían relaciones comerciales con ellos.

A causa de la famosa "gran recesión", se empezó a considerar a la planeación no como un instrumento de dominio, sino como un mecanismo efectivo de control racional sobre los procesos económicos y sociales. Esta nueva posición se fortaleció cuando Francia, de régimen capitalista, logró exitosamente su recuperación de la Segunda Guerra Mundial, mediante una planeación que no necesitó de una oficina central que concentrara el poder de decisión y control en la cima, como sucedía en la ex-Unión Soviética⁵ (Ackoff).

Se transformaba así la visión que se tenía de la planeación, se empezó a comprender que ésta puede ser útil en cualquier régimen económico y que no es propiedad de ninguna ideología política. Se entendió que lo mismo puede incrementar la efectividad de una democracia descentralizada que una autocracia centralizada.

El creciente interés que despierta la planeación, manifestado por la favorable opinión que de ésta empezaron a tener personalidades de todos los ámbitos, incluyendo congresistas de los Estados Unidos, atrajo a las grandes corporaciones norteamericanas, que a principios de los 60 comenzaron a implantarla como rectora de sus actividades. Gracias a los resultados que ha logrado desde entonces, su aplicación ha ido en aumento al grado de ser considerada actualmente como una actividad imprescindible para toda organización, cualquiera que sea su naturaleza y su ubicación geográfica.

La universalidad que la planeación ha alcanzado recientemente, aunada a su naturaleza interdisciplinaria, hacen de ella una actividad compleja, que no puede ser realizada como un trabajo mecánico, apoyándose en algún formulario de procedimientos⁶ (Fuentes). Las experiencias e investigaciones de quienes se han dedicado a esta disciplina, han generado diversas concepciones o enfoques, los cuales, a diferencia de lo sucedido a las teorías de las ciencias exactas, no pierden vigencia con el surgimiento de nuevos conocimientos. Los enfoques de planeación surgen con la intención de darles aplicabilidad, y no tanto para obsolecer a los anteriores. Así, en la actualidad se encuentran vigentes diversos enfoques o maneras de realizar planeación.

Ello presenta la apariencia de una crisis en la planeación, pero dado que ésta es una disciplina de reciente aparición, (hace sólo tres décadas ha sido considerada como tal), se encuentra en un estado de incipiente evolución. Enseguida se hace una breve descripción de los enfoques que, por su fundamento teórico, han alcanzado un lugar en la historia de esta actividad intelectual.

⁵ Op.cit.

⁶ Op.cit.

2.1.2. PLANEACIÓN RACIONAL

Luego que se liberó a la planeación de la connotación ideológica con que había sido identificada, surge una corriente que intenta implantar en ésta el racionalismo cartesiano del método científico, que se encontraba en auge en las ciencias de la economía, sobre todo en lo referente a la toma de decisiones respecto a los procesos productivos y análisis de inversión.

La planeación basada en el racionalismo se caracteriza por la aplicación de modelos matemáticos para resolver problemas de elección de alternativas. Aquí, al igual que en las ciencias exactas, los modelos matemáticos intentan ser un instrumento de manipulación de la realidad y una vía para conocer las consecuencias futuras de las acciones emprendidas. Estos modelos, son capaces de procesar sólo las variables cuantificables de las situaciones bajo estudio; para ser utilizados se deben "medir" estados de ignorancia y conocimiento para producir el valor óptimo de una función 'objetivo'. El resultado de la manipulación matemática es una referencia para la toma de decisiones.

La tendencia hacia el desarrollo de medios de racionalización y coordinación formal, convierte al planeador en un científico aplicado, cuya labor consiste en realizar una exhaustiva colección y análisis de datos que servirán para alimentar los modelos, de cuya solución numérica o analítica, se obtiene un conocimiento sobre los costos y beneficios de las soluciones factibles, para determinar cuál de éstas se deberá elegir⁷ (Fuentes).

Este enfoque está fuertemente relacionado con el pensamiento mecanicista, arraigado en las ciencias físicas, y cuya intención es comprobar hipótesis mediante el análisis de objetos investigables. Así, la planeación se reduce a identificar leyes generales con las cuales se puedan hacer predicciones y prescribir soluciones basadas en "conocimiento".

El éxito de la planeación racional depende de introducir en los modelos todos los aspectos relevantes, lo cual es prácticamente imposible dada la existencia de situaciones no cuantificables como las de tipo afectivo, ético, psicológico, político, y cultural, que constituyen una parte importante de las situaciones problemáticas. Más todavía, los objetivos perseguidos pueden no ser expresables en cifras numéricas, lo que impide la posibilidad de ponderar y menos aún comparar entre alternativas.

En conclusión, el esquema racional de planeación exige recursos y conocimientos que ningún decisor podrá tener. Esto provoca la evasión de muchas dificultades localizadas en la realidad, bajo el argumento de que no pueden ser cuantificadas, aunque éstas sean de igual o mayor importancia que las que sí pueden ser modeladas matemáticamente. Sin embargo, se reconoce la utilidad de algunos modelos generados por los seguidores de esta corriente, para la solución de problemas específicos. Como

⁷ Op.cit.

ejemplos de ellos se tienen: los modelos de simulación, el análisis de riesgo, el control de inventarios, la asignación de recursos y la evaluación de proyectos.

2.1.3. PLANEACIÓN COMPRENSIVA

La planeación comprensiva puede considerarse como una modalidad de la planeación racional, en la que sigue vigente la tendencia a acumular información exhaustiva como insumo para el trabajo del planeador. Se caracteriza principalmente por su pretensión de abarcar o considerar todo el conocimiento necesario sobre una situación problemática, considerar todas las metas organizacionales, plantear todas las alternativas posibles y predecir todas las consecuencias de cada alternativa, de ahí su nombre⁸.

A pesar de sus pretensiones, claramente inalcanzables, el enfoque comprensivo transforma la imagen de la planeación acercándola al concepto que de ella se tiene en la actualidad. Esto es así, dado que el producto del trabajo de un planeador que labora bajo este esquema, es algo más que sólo lineamientos matemáticos para la toma de decisiones. Surgen de esta forma los llamados planes maestros, cuyas premisas, van más allá de lo exclusivamente técnico⁹:

- o Deben ser comprensivos, concernientes a la interacción de los elementos impulsores del desarrollo.
- o Deben ser políticos, comprometidos con las metas del bien público.
- o Deben servir para regular las acciones tanto del gobierno, como de los ciudadanos.
- o Deben incorporar los deseos de la comunidad, definiendo programas que conduzcan al incremento de su bienestar, teniendo como criterio la armonía y equilibrio de ésta.

La planeación comprensiva cuenta ya con un procedimiento formal que puede ser aplicado en cualquier tipo de organización que encare un proceso de cambio. Se pueden sintetizar las etapas en las que tal procedimiento se estructura, de la siguiente forma¹⁰:

- o Análisis de la situación: La primera etapa se realiza una vez que se ha localizado en la situación actual, alguna insatisfacción, y se han generado algunas ideas vagas sobre lo que sería el bienestar, del que se está careciendo. Se intenta entonces acumular un conocimiento de la situación, con el cual se puedan

⁸ Elizondo, J. *Algunos Enfoques de Planeación*, Tesis de Maestría, DEPI, UNAM, México. 1982.

⁹ Haar, Ch.. *The Master Plan: An Implement Constitution. Law and Contemporary Problems*, 20. 1955

¹⁰ Banfield, E. *Ends and Means in Planning. International Social Sciences Journal*, 13 (3). 1961

reconocer las discrepancias entre lo real y lo deseado, así como los recursos disponibles para diseñar una solución.

- o Elaboración de fines concretos: Los deseos expresados en forma imprecisa, son "aterizados" en metas operacionalmente realizables. Se establece una jerarquía de éstas conforme al valor relativo que tengan entre sí, para con ello otorgar prioridades de ejecución.
- o Diseño de acciones alternativas: Ésta es una etapa que absorbe gran cantidad de tiempo y recursos ya que en ella se deberán diseñar el mayor número posible de alternativas de acción, procurando que contengan un nivel de generalidad apropiado. Ello significa que debe haber congruencia en las decisiones que habrán de tomarse en los siguientes niveles de la organización.
- o Predicción de las consecuencias de cada acción: Se puede ver a ésta como un mecanismo de solución de ambigüedades en el que habrá que considerar todas las consecuencias, positivas y negativas de cada alternativa diseñada. El éxito de esta etapa, y en general de todo el plan, depende de la capacidad del planeador para adelantarse a los efectos de las acciones, una vez que se hayan emprendido.

Como se dijo, la planeación comprensiva tiene la intención de abarcar coordinadamente todos los aspectos de la situación en estudio. Obliga a los planeadores a analizar todos los problemas, todas sus posibles causas y también a diseñar todas las posibles acciones correctivas, así como prever sus consecuencias. Es precisamente esta exigencia la que la coloca en desventaja, ya que, aun contando con los recursos y tiempo necesarios, los planeadores sólo pueden conseguir un conocimiento parcial de la realidad, cosa que los obliga a complementar la información exigida con intuiciones creadas por ellos mismos, contradiciendo así la naturaleza racional que da origen a este enfoque.

2.1.4. PLANEACIÓN INCREMENTAL

Existen numerosas dificultades que hacen prácticamente inadaptables a las situaciones problemáticas reales a los enfoques racional y comprensivo de planeación. Los más visibles de estos obstáculos son¹¹:

- o La limitada capacidad humana para plantear y resolver problemas. Los enfoques racionales insisten en análisis exhaustivos que sobrepasan las posibilidades humanas.
- o Lo inadecuado de la información existente, así como el elevado costo de la obtención y análisis de la que se puede adquirir. No es posible juntar toda la información necesaria, tampoco es posible utilizar toda la que se tiene.

¹¹ Braybrooke, D., y Lindbloom, Ch. *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, Free Press, New York. 1963

- o La dificultad de construir parámetros de bienestar que sean utilizados como instrumentos de evaluación. Más aún, se requieren tales parámetros para que puedan funcionar los enfoques de planeación basados en la racionalidad, si no se cuenta con ellos, no se pueden atender los problemas.
- o El hecho de que los fines y los medios se influyen mutuamente. En la práctica se observa que los últimos pueden hacer que se modifiquen los primeros.
- o La naturaleza de las organizaciones, cuya apertura conlleva una influencia inevitable del entorno en el que están inmersas. Las variables contenidas en el entorno no se conocen suficientemente y son, además, no controlables.
- o La planeación racional y la comprensiva sólo dan descripciones al planeador, no así prescripciones, que son también necesarias para orientar su actividad.
- o La interrelación de los problemas en las situaciones reales, en las que puede haber criterios en conflicto, cosa no considerada por enfoques reduccionistas.

Para superar estas dificultades y alcanzar mayor efectividad en la actividad de planeación, Braybrooke y Lindbloom desarrollaron la propuesta del *incrementalismo disjunto*, cuyo fundamento consiste en desterrar la pretensión de solucionar completamente un problema en una sola oportunidad, para en vez de ello, concentrarse en cambios pequeños y sucesivos que de forma “incremental” puedan acercarse a metas mayores. Las características más sobresalientes de este enfoque de planeación, que la acercan más a la naturaleza humana del proceso de toma de decisiones, se listan enseguida:

- o Se hace énfasis en los incrementos hacia las metas estipuladas que las alternativas ofrecen en una situación dada. Con ello, la evaluación de tales alternativas implica sólo la comparación de lo que se obtendría de aplicar una u otra.
- o La reducción de las alternativas a analizar. Lo que significa que se revisa sólo un pequeño conjunto de acciones en función del incremento que puedan proporcionar a la situación actual. Se eliminan aquéllas de las cuales no se posee una adecuada información, reduciéndose así el número de consecuencias por analizar.
- o El ajuste de los fines a los medios. Lo que aparenta ser contradictorio al proceso tradicionalmente aceptado para la solución de problemas. En la realidad, se suelen modificar los fines en función de los medios, sobre todo cuando los últimos son inexistentes o inadecuados para alcanzar a los primeros.
- o El análisis y evaluación en serie de las acciones. Cosa que constituye la esencia del pensamiento incrementalista, el cual considera a las decisiones como elementos de un proceso compuesto por una cadena de pequeños cambios. En

este proceso, la planeación se convierte en una labor permanente que se retroalimenta de los efectos de las acciones incrementales.

El incrementalismo disjunto, siendo menos riguroso que los enfoques racional y comprensivo, da mayor simplicidad a la planeación, la hace más acorde a las posibilidades humanas para su realización. El carácter incremental, permite a este enfoque superar los obstáculos y deficiencias del modelo racional, y produce un cambio en la concepción de la planeación, haciéndola ver como un *proceso continuo* y no como una actividad que se realiza en forma completa en una sola oportunidad. El calificativo de disjunto se le da debido a que se considera como un esquema para la toma de decisiones en organizaciones sociales, donde existen grupos de poder con metas contradictorias entre sí, y para las cuales una visión analítica, fragmentaria, es necesaria para atender las necesidades¹² (Elizondo).

2.1.5. PLANEACIÓN ADAPTATIVA

Russell Ackoff¹³ realiza una síntesis de las filosofías que fundamentan el trabajo de los planeadores, tanto teóricos como prácticos. Encuentra que ellos se mueven en cualquiera de tres marcos dominantes, que presenta en su forma "pura", aunque advierte que comúnmente se adoptan mezclas de ellos:

- o Planeación satisfaciente. Es aquélla en la que no se buscan soluciones óptimas sino únicamente cierto nivel de satisfacción. Satisfacer es hacer algo lo suficientemente bien, pero no necesariamente tan bien como sea posible¹⁴. En la planeación satisfaciente se identifican aquellos objetivos que son a la vez, *factibles* y *deseables*, a través de un consenso entre planeadores.
- o Planeación optimizante. Es la contraparte de la anterior, en ésta se busca una solución tan buena como sea posible, y no aquéllas que sólo demuestren ser "lo suficientemente buenas". La planeación optimizante se apoya en modelos matemáticos de los sistemas para los que se planea. La constituyen realmente los enfoques descritos antes como planeación racional y planeación comprensiva.
- o Planeación adaptativa. Que también se identifica como *planeación innovativa*, según Ackoff, es más una aspiración que una realización, aunque afirma que la adaptación puede llevarse a cabo en una organización de una forma más completa que la que pudiera imaginarse.

La planeación adaptativa se fundamenta en tres principios (Ackoff¹⁵):

¹² Op.cit.

¹³ Ackoff, R. *A Concept of Corporate Planning*, Willey, New York. 1970

¹⁴ Simon, H. (1956). *Rational Choice and the Structure of the Environment*, en Emery, F. (ed.). *Systems Thinking*, Penguin, Harmondsworth, 1969.

¹⁵ Op.cit

Calle 25D No. 96B – 70 Bogotá D.C. PBX (571) 3527160

Fax Server: 3075621 - 3527160 Opc.2

Línea Nacional 018000110012 - Pronóstico y Alertas (571) 3527180

Sede Puente Aranda: Calle 12 No 42B – 44 Bogotá D.C. PBX: 2681070

www.ideam.gov.co

Está basada en la creencia de que el principal valor de la planeación no es el plan que ésta produce, sino el **proceso** mismo en el que dicho plan se produce. Los practicantes de la planeación adaptativa afirman que "el proceso es nuestro más importante que el producto". El valor de la planeación descansa principalmente en la *participación* durante el proceso, y no en la consumación del producto.

El objetivo primordial de la planeación debe ser el diseño de un **sistema** que elimine la necesidad de aplicar constantemente recursos para reparar los errores producidos anteriormente, lo que da un matiz retrospectivo a la planeación. La planeación debe ser más **prospectiva** (dirigida hacia el diseño de futuros ideales) que *retrospectiva* (dirigida a remover deficiencias de pasadas decisiones).

El conocimiento del futuro se puede clasificar en tres tipos, cada uno de los cuales, requiere una modalidad de planeación:

- o **Certeza:** Es la que se tiene ante sucesos futuros que son virtualmente inevitables, para ello lo único necesario es descubrir tales aspectos y acordar la manera de enfrentarlos. Esto se consigue mediante una *planeación por compromiso*.
- o **Incertidumbre:** Se presenta ante aspectos del futuro acerca de los cuales no se tiene certeza de su desenvolvimiento, pero se puede razonablemente identificar las posibilidades de ocurrencia. En tales casos una *planeación contingente* es lo más adecuado, ya que, con ésta, se diseñan planes para cada una de las posibles ocurrencias. El enfoque contingente ha tenido gran arraigo en el ámbito militar.
- o **Ignorancia:** Se tiene ante aspectos del futuro que no se pueden anticipar o preveer, tal es el caso de las catástrofes naturales. Aunque no se puede estar preparado de forma directa a ellas, sí se puede estarlo de forma indirecta, a través de la *planeación sensible*, que se enfoca en el diseño de sistemas capaces de detectar desviaciones tan pronto como sea posible y responder a ellas de forma efectiva.

Ackoff, quien es uno de los primeros investigadores que se apoyan en el pensamiento de sistemas para el estudio de las organizaciones, propone un cambio en la visión mecanicista que de ellas se tenía, y sugiere que éstas pueden ser consideradas como sistemas, contenedores de subsistemas y diferenciados de sus entornos por medio de sus fronteras.

La *adaptación*, que es la respuesta de los sistemas a los estímulos de sus entornos, se presenta en dos matices en las organizaciones: es *pasiva* cuando el sistema transforma su comportamiento para mejorar su eficiencia ante un entorno cambiante; y *activa* cuando el sistema interviene en su entorno para mejorar sus condiciones presentes y futuras.

La *adaptación activa* constituye la esencia de este enfoque de planeación, al cual se le puede considerar como un enfoque estratégico mejorado, el mismo autor lo expone en

"Un concepto de Planeación Corporativa" (Ackoff, 1970). Representa una guía en la teoría de la planeación, de tal forma que ha sido utilizado como un punto de referencia para los actuales desarrollos.

Tal aseveración se respalda no sólo en el hecho de que, con éste, se coloca al hombre en una posición más dinámica con respecto a su entorno presente y futuro, sino que, además, surge con dicho enfoque lo que ha llegado a ser una de las premisas fundamentales en planeación: el producto de la actividad planeadora no es el plan resultante, sino el aprendizaje que se obtiene de la participación en el proceso de producirlo. La planeación no debe hacerse *para* el sistema planeado, sino *por* el sistema planeado.

2.1.6. PLANEACIÓN NORMATIVA

El pensamiento de sistemas llevado al ámbito social, crea una serie de conceptos y da un nuevo significado a otros (adaptación, acción, aprendizaje, y participación), construyendo así la base conceptual que actualmente sustenta a la teoría de la planeación. Las recientes investigaciones se fundamentan en ese marco conceptual, mediante el que se puede obtener un conocimiento más completo sobre el comportamiento real de los sistemas sociales u organizaciones. De esta forma, surgen:

- o Los Sistemas de Inquirir¹⁶.
- o La Planeación Transactiva¹⁷
- o La Planeación por Ideales¹⁸
- o La Planeación Ecológica¹⁹
- o La Planeación Interactiva²⁰

Los esquemas de planeación generados por estos autores, aunque difieren en aspectos operativos y evidentemente en la etiqueta que les dan cada uno de ellos, comparten principios generales, de tal manera que es posible identificarlos bajo un calificativo común. Algunos autores utilizan para ello el título de *Planeación Prospectiva* (Sachs²¹). Investigadores que han realizado estudios para identificar isomorfismos entre tales

¹⁶ Churchman, C. W. *The Design of Inquiring Systems*. Basic Books, Inc., Publishers, New York. 1971

¹⁷ Friedman, J. *Retracking America. A Theory of Transactive Planning*, Anchor Press, New York. 1973

¹⁸ Ozbekhan, H. *The Emerging Methodology of Planning. Fields Within Fields*, (10). 1973

¹⁹ Emery, F., y Trist, E. *Towards a Social Ecology*, Plenum Press, London. 1973

²⁰ Ackoff. R. *Creating the Corporate Future*, Willey, New York. 1981

²¹ Op.cit.

esquemas, han dado a éstos la etiqueta general de *Planeación Normativa*^{22/23}. Es común identificar a la planeación prospectiva o normativa, también bajo la denominación de *Planeación Estratégica Participativa*.

Si bien el pensamiento activo - adaptativo descubre en las organizaciones la capacidad para establecer una relación bidireccional con sus entornos, la planeación normativa sostiene que el ser humano, elemento principal de las organizaciones, es capaz de diseñar un futuro para sí mismo, y no sólo se adapta a su medio ambiente. Esta actitud hacia el futuro, es lo que da importancia y actualidad a la planeación normativa, cuyas características principales se listan enseguida²⁴ (Delgado y Serna):

En la planeación normativa se reconoce que los problemas que enfrenta una organización o sistema no se presentan aisladamente, sino que se interrelacionan con otros, que por lo regular no son percibidos fácilmente, pero que son tanto o más importantes que aquéllos que son visibles. Se enfrenta entonces a situaciones problemáticas, o bien, a sistemas de problemas, cuya complejidad hace necesario adoptar una visión sistémica para su atención.

Esto significa que la planeación normativa debe ser *integral*, es decir, que ha de considerar todos los componentes de la organización planeada, así como sus interrelaciones.

En este proceso de planeación, toman parte sistemas de participantes y no participantes aislados e independientes. Ello significa que se deben tomar en cuenta las opiniones y valores de todos los involucrados o "*stakeholders*"²⁵, que son aquéllos que resultan afectados por las acciones que se derivan de la planeación.

Por lo tanto, la planeación normativa es también *participativa*, lo que implica que la toma de decisiones, y en general todo el proceso de planeación, sea realizado *por* la organización y *no para* ella.

La participación, extendida a todos los ámbitos de la estructura organizacional de un sistema que se planea a sí mismo, produce resultados como:

- o Facilidad para la implantación de las decisiones, debido a que quienes deben ejecutarlas, son también quienes participan en su diseño.

²² Delgado, R., y Serna, N. Procedimientos de Planeación Normativa. *Cuadernos Prospectivos (11-A)*, Fundación Javier Barros Sierra, México. 1977

²³ Fuentes, A., y Sánchez, G. Metodología de la Planeación Normativa. *Cuadernos de Planeación y Sistemas (1)*, DEPI, UNAM, México. 1988

²⁴ Op.cit.

²⁵ Los involucrados en alguna situación, ya sean quienes toman acción directa o quienes resultan beneficiados o afectados por dicha acción.

- o Se fomenta la creatividad de los miembros del sistema, lo que genera tal información, que resulta enriquecida la visión global de la situación bajo estudio.
- o Facilita el aprendizaje y el desarrollo de los participantes, lo que los hace más aptos como individuos y como grupo, para adaptarse activamente a su medio ambiente.

En la planeación normativa se reconoce la naturaleza dinámica del entorno organizacional, y el nivel de incertidumbre de su comportamiento. El objetivo debe ser convivir con el entorno de manera aceptablemente armónica, consolidando no sólo oportunidades de supervivencia sino también de desarrollo. Por ello, la actividad planeadora tendrá que ser *continua*. Es decir, debe considerar la permanente modificación de los planes para adecuarlos a la problemática del entorno, que está en constante transformación. En la planeación normativa se da más importancia al proceso de planeación y menos a su "producto", los planes, que requieren una continua revisión.

Este enfoque de planeación abre la posibilidad para diseñar futuros diferentes, y no sólo prepararse para aquél al que las tendencias apuntan. Así, los involucrados en el proceso de planeación tienen la oportunidad de desarrollar su creatividad, para que, mediante la participación, cooperen en la generación de una imagen compartida de su futuro deseado. A la imagen de este futuro se le denomina futuro ideal, que en esencia es inalcanzable, pero asintóticamente aproximable.

El futuro ideal es un reflejo de los valores de los individuos como miembros del sistema, la integración de éstos, conforma el conjunto de valores que posee el sistema. Es precisamente la inclusión de dichos valores, lo que hace que esta forma de planeación sea *normativa*.

Los valores compartidos, contenidos en el futuro ideal, constituyen una plataforma para afrontar la complejidad y dinamismo de los entornos organizacionales, ya que son preceptos que conducen a la institucionalización de la organización, por la cual, los miembros se identifican con ella y unen esfuerzos para concretar su desarrollo.

La continuidad en el proceso de planeación, exigida por la naturaleza cambiante de los entornos, entraña en sí misma la habilidad del sistema para detectar inadecuaciones derivadas de las decisiones ya acordadas. Esta habilidad depende de la capacidad de aprendizaje y adaptación de dicho sistema. Ello conduce al hecho de que los planeadores han de "aprender a aprender", a través del continuo rediseño de decisiones y planes, llevado a cabo de forma activa y con el objetivo de concretar nuevas oportunidades. Por ello, la planeación normativa también es *adaptativa y de aprendizaje*.

La planeación estratégica participativa, es una propuesta innovadora que ha probado ser efectiva. Su éxito depende de su correcta implantación, lo que exige disponer de instrumentos de apoyo, en particular aquéllos que hacen operacional la participación. Es aquí donde se hace presente la necesidad de métodos para el trabajo en conjunto

que garanticen la voluntad de colaboración, y que soporten formas más cercanas a la naturaleza humana respecto a la actividad de planeación.

Los métodos matemáticos con los que la Investigación de Operaciones ha contribuido a la planeación, son aplicados a situaciones específicas bien estructuradas, se realizan comúnmente de forma individual, y pueden ser reducidos a algoritmos que pueden ser traducidos a programas de cómputo. Por otro lado, en situaciones problemáticas complejas, con alto nivel de incertidumbre, se efectúa la toma de decisiones con base en la intuición y los juicios de valor. A los métodos desarrollados para sustentar la actividad intelectual conducente a la emisión de juicios basados en información compleja y poco estructurada, se les conoce como métodos para el pensamiento heurístico o simplemente métodos heurísticos, ya que en ellos no es posible la formulación de algoritmos matemáticos de solución²⁶.

Es en los métodos heurísticos donde tiene mayor cabida la participación, de hecho, prácticamente todos los métodos grupales son de naturaleza heurística, aunque algunos incluyen en su estructura elementos cuantitativos.

Un método efectivo para la planeación normativa debe ser estructurado de forma que promueva todas las características de ésta, y que maneje las dificultades que en la instrumentación de las mismas se puedan presentar. Sobre todo, debe considerar que la exigencia de participación frente a frente de los involucrados en una situación problemática, conlleva el riesgo de conflictos propios de la interacción entre individuos, como el sostenimiento y defensa de ideas y valores opuestos.

2.1.7. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Una vez que la planeación se adoptó en las grandes corporaciones de los Estados Unidos, se empezaron a aplicar regularmente los modelos matemáticos que los científicos de la planeación habían desarrollado. Se encontró una gran diversidad de aplicaciones para éstos en prácticamente todas las actividades productivas dentro de organizaciones de distintos giros. Sobre todo, se aplicaron en aspectos operativos como el control de inventarios, la optimización de recursos materiales, la programación de actividades secuenciales para las líneas de producción, y la administración de proyectos.

Aunque los enfoques racional y comprensivo de la planeación eran criticados y rechazados en el sector público, estos modelos encontraron cabida en el ambiente empresarial, el cual, sin embargo, acusaba una falta de metodologías más formales de planeación. Esta carencia, que evidentemente no podía satisfacerse de forma plena con enfoques rígidos como el de la planeación comprensiva, tampoco podía ser cubierta con la planeación incremental, ya que ésta fue concebida con una orientación hacia los problemas afrontados por organismos gubernamentales.

²⁶ Simon, H., y Newell, A. Heuristic Problem Solving: The Next Advance in Operations Research. *Operations Research Journal*. 6 (1). 1958

Como respuesta a ello, surge uno de los clásicos documentos que tratan sobre planeación en el ámbito corporativo, el cual, por cierto, no contiene el término 'planeación' en su título, ello quizá debido a la reticencia que todavía provocaba el uso del término en un sector muy representativo del capitalismo. Igor Ansoff prefirió llamar a su obra "La estrategia de la empresa"²⁷. En ésta se propone la metodología característica del llamado, a partir de entonces, enfoque de planeación estratégica.

Uno de los avances más importantes de la planeación estratégica, reside en la importancia que le otorga al medio ambiente o entorno organizacional, que anteriormente apenas si había sido considerado. La práctica de la planeación estratégica inicia sometiendo al entorno a un metódico estudio, con el fin de localizar en él aspectos positivos, dignos de capitalizarse, a los que se llama 'oportunidades', así como aspectos negativos que será preciso superar o evitar, a los que se conoce como 'amenazas'.

Habiendo analizado el entorno, se canaliza la atención hacia el interior de la organización misma. Se practica un análisis por medio del cual, se buscan algunas cualidades contenidas en ella, mismas que puedan explotarse para el aprovechamiento de las oportunidades y el combate a las amenazas. A tales cualidades se les etiqueta como 'fortalezas'. El análisis trata también de localizar características negativas que puedan constituirse en un lastre para el enfrentamiento con el medio ambiente, y que por ello será preciso erradicar. Dichas características son calificadas como 'debilidades'.

Obtenidos estos cuatro elementos, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (presentes en el análisis mediante el mnemónico FODA), se hace una relación entre ellos en una especie de entrecruzamiento, por medio del cual se pueden generar estrategias maestras cuyo motor lo constituye un propósito carente de especificidad, al cual se puede aproximar, pero no concretar y que se conoce como 'misión'. De la estrategia maestra se derivan programas y proyectos con fines alcanzables y mensurables, que forman una cadena de acciones dirigidas a la aproximación de la misión.

Además de la importancia que da al entorno, Ansoff, siguiendo las ideas de Abrams²⁸, se pronuncia por una nueva imagen de las empresas, imprimiendo en ellas un sentido de responsabilidad social hacia la comunidad en general y respecto a sus participantes en particular (Ansoff). Al tocar la teoría de los "objetivos de los involucrados", que sostiene que los objetivos de una organización se deben deducir de los objetivos particulares de sus miembros, Ansoff es uno de los primeros estudiosos en llevar al

²⁷ Ansoff, I. *Corporate Strategy*, McGraw Hill, New York. 1965

²⁸ Abrams, F. *Management Responsibilities in a Complex World*. University of North Carolina Press, Chapel Hill, N.C. 1954

ámbito empresarial el concepto de "stakeholders", que significa aquéllos que tienen algún interés y que se ven afectados por las acciones de la empresa.

La planeación estratégica, por sus características, constituye una herramienta muy útil para el análisis global de una organización productiva, aunque poco aporta para el tratamiento de detalles y problemas específicos. Ello es motivo de la creación de recientes adecuaciones de parte de los numerosos especialistas que siguen este enfoque. Al superar sus carencias, la planeación estratégica logra su permanencia como herramienta para la actividad planeadora en el ámbito empresarial.

2.1.8. PLANEACION PROSPECTIVA

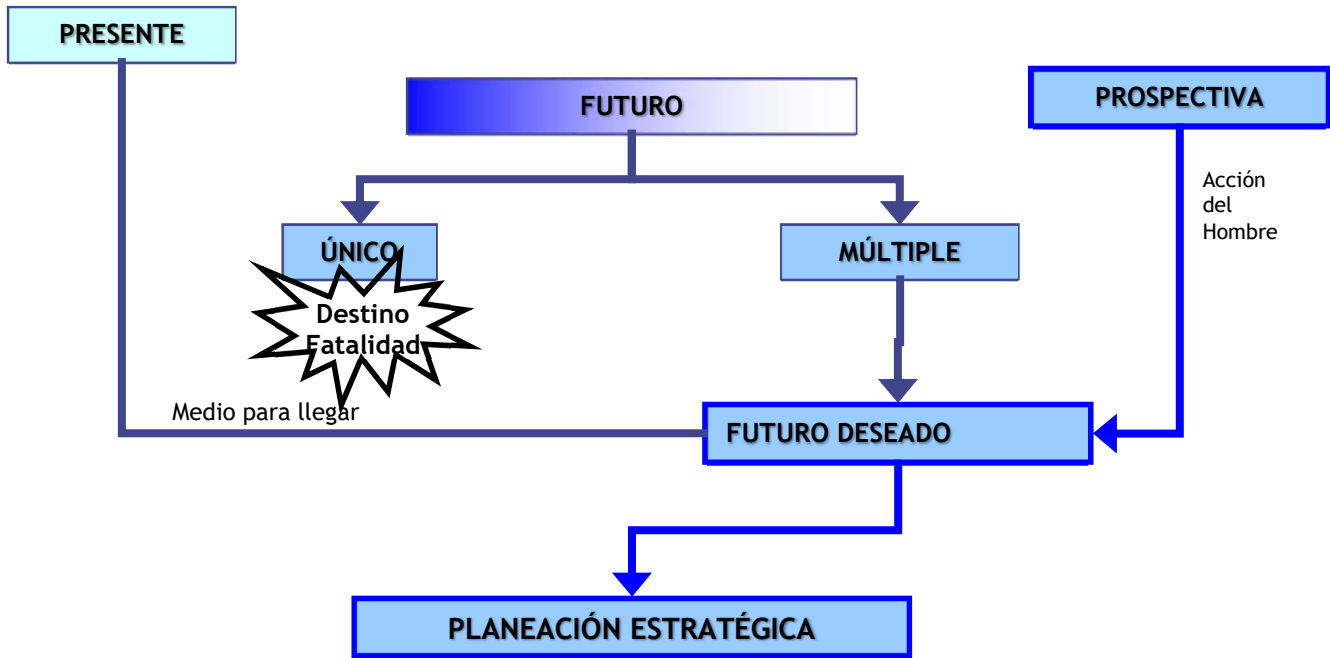
Un telescopio para ver el desarrollo del futuro

A finales de la década del 50 -después de la segunda guerra mundial, se desarrolla la prospectiva, como un método de planeación militar; basada en el principio de que el futuro no sucede ciegamente, sino que depende solamente de la acción del hombre.

Es la identificación de un futuro probable y de un futuro deseable, diferente de la fatalidad y que depende únicamente del conocimiento que tenemos sobre las acciones que el hombre quiera emprender²⁹. Si el escenario probable corresponde a lo que pasará en el futuro, conociendo la actividad de los actores, el escenario deseable indica el horizonte a donde debemos encaminar todos nuestros pasos, si queremos que las cosas cambien significativamente o si pretendemos superar los pronósticos del escenario probable. El escenario probable corresponde al ser y el deseable al debe ser. Las técnicas prospectivas son: la tempestad de ideas, el análisis estructural, el juego de actores, las matrices de impacto cruzado y los escenarios.

El pensamiento prospectivo es un modelo aplicado en Sudáfrica, y con un comienzo incipiente en Colombia en 1998, bajo el modelo de los escenarios -son una herramienta valiosa para articular diferentes caminos que pueden existir en el mañana en los que se tienen que tomar decisiones; no son predicciones del futuro, son más bien percepciones del futuro en el presente. Los planes que se hacen a nivel de gobierno, se limitan a un periodo corto de tiempo, menospreciando el futuro.

²⁹ Mójica Francisco S. La prospectiva. 1991. Ed. Legis
Calle 25D No. 96B – 70 Bogotá D.C. PBX (571) 3527160
Fax Server: 3075621 - 3527160 Opc.2
Línea Nacional 018000110012 - Pronóstico y Alertas (571) 3527180
Sede Puente Aranda: Calle 12 No 42B – 44 Bogotá D.C. PBX: 2681070
www.ideam.gov.co



3. HACIA UN CONCEPTO DE PLANEACION

Alicia: ¿querrás decirme qué camino debo seguir?

- Esto depende del rumbo que desees tomar. Contesto el gato.

No tengo rumbo.

- Entonces cualquier camino es bueno.

“Lewis Carroll” - Charles Lutwidge D.

Alicia en el país de las maravillas.

El proceso de planear, es la base fundamental sobre la cual las organizaciones toman decisiones, sin esta etapa procedimental, es innecesario solicitar resultados efectivos; durante este proceso se logran determinar las necesidades y posibilidades de llevar a cabo una tarea determinada, en el logro de la misión establecida.

La planeación implica que los administradores piensen, a través de sus objetivos y acciones, y con anticipación, que sus acciones se basan en algún método, plan o lógica, más que en una mera suposición. Los planes dan a la organización sus objetivos y fijan el mejor procedimiento para obtenerlos.

El primer paso en la planeación es la selección de las estrategias y metas, después se fijan los objetivos, los programas (proyectos) y por último las tareas (acciones); todo esto encadenado estructura la forma de planear.

Sin un plan no se puede saber cómo organizar a las personas y los recursos, no hay una idea clara de lo que se necesita, y hay muy pocas posibilidades de lograr las metas. Que a su vez impide medir el avance o los resultados que se establecieron como supuestos reales en una línea base.

“No se puede controlar lo que no se mide y, por ende, no se puede gerenciar lo que no se controla³⁰”

Drucker³¹ propone que el desempeño de los gerentes (nivel ejecutivo) sea juzgado de acuerdo al doble criterio de la eficacia -la habilidad para hacer las cosas “correctas”- y la eficiencia -la habilidad para hacerlas “correctamente”. Estos dos criterios tienen un paralelo con los dos aspectos de la planeación: establecer las metas y después elegir los medios para alcanzar dichas metas.

El proceso de planeación del estado, es aún más amplio que el de una empresa, pues debe involucrar las necesidades de la comunidad, que espera que se satisfagan sus necesidades, con los recursos estatales; igualmente se debe mostrar gran contundencia en el accionar del estado ya que es la forma como la ciudadanía evaluará la gestión.

³⁰ Serna Humberto. Índices de Gestión. 3R Editores. 2001

³¹ Stoner J. Administración. Ed. PHH. 1994

Calle 25D No. 96B – 70 Bogotá D.C. PBX (571) 3527160

Fax Server: 3075621 - 3527160 Opc.2

Línea Nacional 018000110012 - Pronóstico y Alertas (571) 3527180

Sede Puente Aranda: Calle 12 No 42B – 44 Bogotá D.C. PBX: 2681070

www.ideam.gov.co

La especificidad de la administración pública queda establecida, pero no en la situación privilegiada que se reclama -como una diferenciación entre lo privado y lo público³², basado en sus intereses- sino en igualdad de condiciones con otras especificidades como pueden ser otras organizaciones como las empresas de servicios³³.

La administración pública ha tomado una orientación jurídica con su carácter normativo, ha terminado por condenarla a ser un apéndice de las ciencias jurídicas y suplantada por el derecho administrativo; de esta forma la administración se limita a la interpretación y acatamiento de las normas, alejándola de la eficacia de la acción que debe ser su razón de ser.

Vale la pena aquí hacerse estas preguntas³⁴:

¿Puesto que la responsabilidad esta diluida en el sector público, el gerente público no puede actuar en forma planificada ni puede cumplir objetivos?. ¿Lo urgente es lo importante para el gerente público? ¿La acción de gobernar es más reactiva y remedial que proyectiva? ¿El tiempo es un factor adverso en el desempeño del gerente público porque tiene la agenda llena de presiones de carácter inmedatista?

Entonces si nos remitimos a las preguntas básicas para la planeación, podemos contestarlas en su totalidad:

- o ¿Por qué debe hacerse?
- o ¿Qué acción es necesaria?
- o ¿Dónde se hará?
- o ¿Cuándo se hará?
- o ¿Quién la hará?
- o ¿Cómo se hará?

Un efectivo modelo de planeación, será aquel que involucre a los actores directos, que los recursos asignados sean los óptimos, que brinde la información justo a tiempo y que permita medir su desempeño y tomar las decisiones adecuadas.

La planeación pública debe más que nada estar orientada a un fin, muy claro en las diversas instancias, y éste debe ser lo más proactivo posible, por ello debemos entrar a clarificar algunos términos que nos sirvan de base para el análisis.

³² Esta determinado más por los factores políticos que por la misma naturaleza de la gestión.

³³ García M. Ricardo. Administración pública y teoría general de la organización, en La Gerencia Pública. Ed. TM. 1995.

³⁴ Murillo Gabriel y Ruiz Germán. El entorno político de la gerencia pública, en La Gerencia Pública. Ed. TM. 1995.

3.1. CONCEPTOS

Se debe ver el diagrama de la relación de términos utilizados en planeación, con el objeto de clarificar mejor la ubicación de las siguientes definiciones.

ADMINISTRACIÓN

Es el proceso de planear, organizar, liderar y controlar los esfuerzos de los miembros de la organización, y el empleo de todos los demás recursos organizacionales para lograr objetivos organizacionales establecidos³⁵. Del latín ad (dirección para, tendencia para) y minister (subordinación u obediencia), y significa aquél que realiza una función bajo el mando de otro³⁶.

PROCESO DE PLANIFICACIÓN

Es el que establezca un ambiente propicio para la gestión informada e innovadora, dentro de un espacio delimitado por las características institucionales y la dinámica del entorno. Adelantando la planeación estratégica institucional, buscando la eficiencia y la eficacia de cada una de las áreas de la Institución, así como la planeación aplicada a la Región, promoviendo el desarrollo sostenible. diseñando e implementando los sistemas de información necesarios, garantizando información confiable y oportuna para la toma de decisiones y el diseño de planes de acción. Adelantando estudios prospectivos, de gestión, de información y de acción como soporte para orientar las acciones del IDEAM, así mismo debe, diseñar y compilar la información estadística de todo el quehacer de la entidad.

GERENCIA ESTRATÉGICA³⁷

Es la formulación, ejecución y evaluación de acciones que permitirán que una organización logre sus objetivos. Es un enfoque objetivo y sistemático para la toma de decisiones en una organización.

ARQUITECTURA ESTRATÉGICA³⁸

Es la unión entre el presente y el futuro, nos indica que debemos hacer en el presente, que aptitudes debemos construir, que situaciones debemos atender, que debemos explorar para crear una posición de ventaja competitiva para la entidad en una nueva liza de oportunidades. No es un plan detallado es un cuadro general (no se trabaja por áreas organizacionales sino por áreas de desempeño - áreas estratégicas), es la amplia

³⁵ Stoner James. Administración. Ed. PHH. 1994.

³⁶ Chiavenato Adalberto. Administración. Ed. McGrawHill. 1981

³⁷ David Fred. La gerencia estratégica. Ed. Legis. 1992.

³⁸CK Prahalad. Estrategias para el crecimiento. Mimeo.

Calle 25D No. 96B – 70 Bogotá D.C. PBX (571) 3527160

Fax Server: 3075621 - 3527160 Opc.2

Línea Nacional 018000110012 - Pronóstico y Alertas (571) 3527180

Sede Puente Aranda: Calle 12 No 42B – 44 Bogotá D.C. PBX: 2681070

www.ideam.gov.co

agenda que permite el despliegue de nuevas funcionalidades y la adquisición de nuevas aptitudes, nivelando las que ya existen y reconfigurando la interface de acción.

FORTALEZAS INTERNAS³⁹

Se refiere a actividades internas de una organización que se llevan a cabo especialmente bien

DEBILIDADES INTERNAS⁴⁰

Son las actividades que limitan o inhiben el éxito general de una organización.

OPORTUNIDADES EXTERNAS⁴¹

Son las tendencias económicas, políticas, tecnológicas y competitivas, así como a hechos que podrían de forma significativa beneficiar a una organización.

AMENAZAS EXTERNAS⁴²

Son las tendencias económicas, políticas, tecnológicas y competitivas, así como a hechos que son potencialmente dañinos a una organización.

MAPA ESTRATÉGICO⁴³

El mapa estratégico es un marco de referencia general, que ilustra de manera gráfica hacia donde apunta la organización y cuál es la ruta a seguir en el desarrollo estratégico, es una arquitectura genérica; de otra parte, proporcionan la base para que el sistema de gestión pueda aplicar la acción de forma rápida y eficaz.

BALANCED SCORECARD (CUADRO DE MANDO INTEGRAL)

Es una estructura creada para integrar indicadores derivados de la estrategia⁴⁴.

ADMINISTRACIÓN POR POLÍTICAS (HOSHIN-KANRI)

Se trata de una filosofía gerencial que busca, mediante un proceso participativo, establecer, desplegar y posteriormente autocontrolar las metas fundamentales de la organización y de su alta gerencia, al igual que garantizar los medios correspondientes

³⁹ David Fred. La gerencia estratégica. Ed. Legis. 1992.

⁴⁰ David Fred. La gerencia estratégica. Ed. Legis. 1992.

⁴¹ David Fred. La gerencia estratégica. Ed. Legis. 1992.

⁴² David Fred. La gerencia estratégica. Ed. Legis. 1992.

⁴³ Kaplan Robert, Norton David. The Balanced Scorecard. 2000. Ed. Gestión 2000

⁴⁴ Kaplan Robert, Norton David. The Balanced Scorecard. 2000. Ed. Gestión 2000

y los recursos necesarios para asegurar que dichas metas se logren en todos los niveles de la organización⁴⁵.

BENCHMARKING

Un proceso sistemático y continuo para evaluar los productos, servicios y procesos de trabajo de las organizaciones que son reconocidas como representantes de las mejores prácticas, con el propósito de realizar mejoras organizacionales⁴⁶.

INDICADORES DE GESTIÓN

Un indicador es una relación entre dos o más datos significativos, que tienen un nexo lógico entre ellos, y que proporcionan información sobre aspectos críticos o de importancia vital para la conducción de la empresa⁴⁷.

CULTURA CORPORATIVA

La cultura organizacional es una herramienta que permite la interacción de las personas para tomar decisiones, establecer acuerdos y modificar estructuras de trabajo⁴⁸.

DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN

Su trabajo consiste en que otros efectúen la planeación dentro de la entidad. Se logra este propósito sugiriendo lo que debe ser planeado, proporcionando información, demostrando cómo debe elaborarse la planeación específica y diciendo a otros lo que desea de ellos el principal directivo (Director General), estando la dirección lista a ofrecer su ayuda y orientación, las personas que trabajan en esta área deben ser considerados como personas de ideas.

- o **Oficina Asesora de Planeación:** El principal reto es garantizar el proceso de planificación del IDEAM en términos de políticas, prioridades y gestión. Así como armonizar las temáticas en la entidad.

PLANEACIÓN

- o Es la selección y relación de hechos, así como la formulación y uso de suposiciones respecto al futuro en la visualización y formulación de las actividades propuestas que se cree sean necesarias para alcanzar los resultados deseados⁴⁹

⁴⁵ Matamala Ricardo, Muñoz Jesús. Administración por políticas. 1994. Ed. McGrawHill

⁴⁶ Spendolini Michael. Benchmarking. 1994. Ed. Norma.

⁴⁷ Pacheco Juan C., otros. Indicadores Integrales de Gestión. 2002. Ed. McGrawHill

⁴⁸ Lobo Juan. Cultura Corporativa. 1996.

⁴⁹ Ferry George. Principios de Administración. Ed. CECOSA. 1971.

Calle 25D No. 96B – 70 Bogotá D.C. PBX (571) 3527160

Fax Server: 3075621 - 3527160 Opc.2

Línea Nacional 018000110012 - Pronóstico y Alertas (571) 3527180

Sede Puente Aranda: Calle 12 No 42B – 44 Bogotá D.C. PBX: 2681070

www.ideam.gov.co

- o Involucra la evaluación del futuro y el aprovisionamiento en función de él. unidad, continuidad, flexibilidad y precisión son los aspectos principales de un buen plan de acción⁵⁰.
- o Implica que los administradores (genéricamente) piensen, a través de sus objetivos y acciones, y con anticipación, que sus acciones se basan en algún método, plan o lógica⁵¹.

VISIÓN⁵²

Cuadros o imágenes que simbolizan los valores fundamentales para nosotros, la organización y la sociedad.

MISIÓN⁵³

Es una declaración duradera de objetivos que distinguen a una organización de otras similares

POLÍTICAS

Son reglas o guías que expresan los límites dentro de los que debe ocurrir la acción, poseen diferentes jerarquías⁵⁴. Es la forma por medio de la cual las metas fijadas van a lograrse⁵⁵.

ESTRATEGIA

Es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar⁵⁶. Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a poner orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos de una organización, con el fin de lograr una situación viable y original, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas de los oponentes inteligentes⁵⁷. Son los medios por los cuales se lograrán los objetivos⁵⁸.

⁵⁰ Chiavenato Idalberto. Administración. Ed. McGrawHill. 1981

⁵¹ Stoner James. Administration. Ed. PHH. 1994.

⁵² Chiavenato Idalberto. Administración. Ed. McGrawHill. 1981

⁵³ Chiavenato Idalberto. Administración. Ed. McGrawHill. 1981

⁵⁴ Ferry George. Principios de Administración. Ed. CECSA. 1971

⁵⁵ Chiavenato Idalberto. Administración. Ed. McGrawHill. 1981

⁵⁶ Mintzberg Henry. El proceso estratégico. Ed. PHH. 1997.

⁵⁷ Mintzberg Henry. El proceso estratégico. Ed. PHH. 1997.

⁵⁸ Chiavenato Idalberto. Administración. Ed. McGrawHill. 1981

Calle 25D No. 96B – 70 Bogotá D.C. PBX (571) 3527160

Fax Server: 3075621 - 3527160 Opc.2

Línea Nacional 018000110012 - Pronóstico y Alertas (571) 3527180

Sede Puente Aranda: Calle 12 No 42B – 44 Bogotá D.C. PBX: 2681070

www.ideam.gov.co

ESTRATEGAS⁵⁹

Son individuos responsables del éxito o fracaso de una empresa.

PLAN

Es el marco de referencia que se basa en los objetivos, e incluye a los programas y proyectos que harán posible la consecución de los fines fijados.

OBJETIVOS⁶⁰

Son los resultados a largo plazo que una organización aspira a lograr a través de su misión básica.

META

Establece qué es lo que se va a lograr y cuándo serán alcanzados los resultados, pero no establecen cómo serán logrados, poseen diferentes jerarquías⁶¹.

Son puntos de referencia o aspiraciones que las organizaciones deben lograr, con el objeto de alcanzar en el futuro objetivos a un plazo más largo⁶².

LOGROS

Establece el avance para llegar a la meta, es el blanco a donde apunta la entidad en un periodo de tiempo.

PROGRAMAS

Especifican la secuencia de las acciones necesarias para alcanzar los principales objetivos. Ilustran cómo, dentro de los límites establecidos por las políticas, serán logrados los objetivos. Aseguran que se asignen los recursos necesarios para el logro de los objetivos y proporcionan una base dinámica que permitirá medir el progreso de tales logros⁶³.

PROYECTO

Es el conjunto de actividades concatenadas y organizadas con base en la consecución de un objetivo específico, que forma parte de un programa.

⁵⁹ David Fred. La gerencia estratégica. Ed. Legis. 1992.

⁶⁰ Chiavenato Idalberto. Administración. Ed. McGrawHill. 1981

⁶¹ Mintzberg Henry. El proceso estratégico. Ed. PHH. 1997.

⁶² Chiavenato Idalberto. Administración. Ed. McGrawHill. 1981

⁶³ Ferry George. Principios de Administración. Ed. CECOSA. 1971.

Calle 25D No. 96B – 70 Bogotá D.C. PBX (571) 3527160

Fax Server: 3075621 - 3527160 Opc.2

Línea Nacional 018000110012 - Pronóstico y Alertas (571) 3527180

Sede Puente Aranda: Calle 12 No 42B – 44 Bogotá D.C. PBX: 2681070

www.ideam.gov.co

ACTIVIDAD

Es la unidad de planificación mínima, con el máximo grado de concreción y especificidad, teniendo como referencia el proyecto.

TAREA

Unidad detallada operativa, de las acciones necesarias para completar una actividad.

PROCESOS (DEFINICIÓN DE NTC-ISO 9000-2015)

Conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y crea un producto de valor agregado

PROCESO⁶⁴

Éstos se definen como una serie de fases o etapas secuenciales e interdependientes, orientadas a la consecución de un resultado, en el que se agrega valor a un insumo y se contribuye a la satisfacción de una necesidad. En las entidades, las dependencias tienen nombres muy definidos pero los procesos no. Es así como los procesos aparecen fragmentados, muchas veces invisibles por la estructura organizacional; se les asignan responsabilidades a directivos y se rinden cuentas de un área o dependencia en particular, pero no se asigna la responsabilidad por el trabajo completo, esto es, por el proceso.

CREENCIA⁶⁵

Una afirmación acerca de lo que consideramos verdadero sobre algo o alguien, en la que se tiene confianza y se fía.

FILOSOFÍA⁶⁶

Las razones o el razonamiento, así como la intuición subyacente o en apoyo de las creencias.

PRINCIPIO⁶⁷

Un supuesto o doctrina global y fundamental que fluye de las creencias, en conformidad con los que se vive y actúa.

⁶⁴ DAFP, Guía para la racionalización de tramites, procesos y procedimientos. 2002

⁶⁵ Chiavenato Idalberto. Administración. Ed. McGrawHill. 1981

⁶⁶ Chiavenato Idalberto. Administración. Ed. McGrawHill. 1981

⁶⁷ Chiavenato Idalberto. Administración. Ed. McGrawHill. 1981

Calle 25D No. 96B – 70 Bogotá D.C. PBX (571) 3527160

Fax Server: 3075621 - 3527160 Opc.2

Línea Nacional 018000110012 - Pronóstico y Alertas (571) 3527180

Sede Puente Aranda: Calle 12 No 42B – 44 Bogotá D.C. PBX: 2681070

www.ideam.gov.co

3.2. ¿PARA QUE PLANIFICAMOS?

Existe una polémica en torno a las teorías clásicas de planificación, se empezó por demostrar la inoperancia de los departamentos de planeación, en los cuales expertos en técnicas de modelaje matemático se planteaban planes de desarrollo, analizaban las consecuencias cuantificables y llamaban la atención sobre algunas situaciones que escapaban a su capacidad analítica.

De otra parte, los planes que recibían respaldo de la alta dirección se encontraron deficiencias relacionadas con:

- o Beneficios claramente inferiores a los altos costos de tiempo y recursos organizacionales para su elaboración.
- o Falta de atención a la evolución del entorno o a la reacción de las fuerzas externas.
- o Ausencia de mecanismos de control para detectar situaciones imprevistas y de las opciones y variantes apropiadas para esas contingencias.
- o Desactualización demasiado rápida y dificultad para introducirles modificaciones parciales.
- o Mínima contribución al entendimiento de la organización y de sus relaciones con el entorno.
- o Desarticulación entre el plan y la presupuestación anual.
- o Sustitución de la verdadera finalidad - proporcionar criterios y orientación para la gestión - por la de lograr un producto acabado: el plan - libro.

Para subsanar estas limitaciones de la planeación normativa, surgió la planeación estratégica; sin embargo, se evidenció que las decisiones gerenciales que verdaderamente cambian el rumbo de una organización no son el resultado directo de procesos formales de planificación estrechamente atados al establecimiento de objetivos.

A su vez Sallenave⁶⁸ concluye que es necesario reconocer la ambigüedad de los objetivos que subtienden las decisiones estratégicas de las empresas.

3.2.1. PROPÓSITOS CENTRALES DE UN PROCESO PLANIFICADOR

A partir de estos nuevos puntos de vista, la respuesta a la pregunta de **¿para qué planificamos?** Consiste en establecer que los propósitos centrales de un buen proceso planificador son:

⁶⁸ Sallenave Jean Paul. La Gerencia Integral. Ed Norma. 1985

- o Identificar un espacio para la acción del IDEAM y facilitar a su nivel directivo la determinación de la dirección del esfuerzo dentro de ese espacio.
- o Capacitar a los niveles directivos del IDEAM para comprender mejor los factores que determinan su funcionamiento como entidad y sus relaciones con el entorno.
- o Establecer mecanismos de comunicación que faciliten la obtención de información vital para la toma de decisiones críticas.
- o Mantener una unidad de propósito institucional -así éste sea amplio y borrosamente definido- y aglutinar rápidamente la voluntad y la capacidad de los miembros de la entidad alrededor de ciertos proyectos institucionales.
- o Preparar a todos los niveles organizacionales para anticipar el cambio y aprovechar constructivamente las experiencias vividas y las nuevas oportunidades.

Por consiguiente, el **proceso de planificación** no es solo la identificación de unos objetivos precisos y la forma de lograrlos, sino más bien:

Que establezca un ambiente propicio para la gestión informada e innovadora, dentro de un espacio delimitado por las características institucionales y la dinámica del entorno. Adelantando la planeación estratégica institucional, buscando la eficiencia y la eficacia de cada una de las áreas del IDEAM, así como la planeación aplicada, promoviendo el desarrollo sostenible. diseñando e implementando los sistemas de información necesarios, garantizando información confiable y oportuna para la toma de decisiones y el diseño de planes de acción. Adelantando estudios prospectivos, de gestión, de información y de acción como soporte para orientar las acciones del IDEAM, así mismo debe, diseñar y compilar la información estadística de todo el quehacer de la entidad.

Otras actividades de Planeación:

La Planeación para la administración de la configuración y el control de calidad. La administración de la configuración se refiere al control de cambios en los productos finales (servicios), registro y control de su situación, y mantenimiento de la biblioteca, que es el depósito central de la información. El control de calidad desarrolla los estándares del proyecto y supervisa que se respeten, lleva a cabo auditorías de los procesos y servicios, y realiza las pruebas de aceptación, a veces con participación del usuario.

Durante la fase de planeación, se especifican los procedimientos de administración de la configuración y de control de calidad que se emplearán, y se identifican y adquieren, en su caso, las herramientas necesarias para efectuarlos. Durante la fase de diseño, estos procedimientos se emplean para controlar y supervisar los requisitos y las especificaciones de diseño, así como para verificar el cumplimiento de estándares.

Durante la fase de instrumentación y pruebas se supervisan los requisitos, las especificaciones de diseño, y en la fase de pruebas, se realizan las pruebas de aceptación. Mientras sucede la fase de planeación, estas actividades se deben considerar y asignarles los recursos necesarios para que se realicen con éxito.

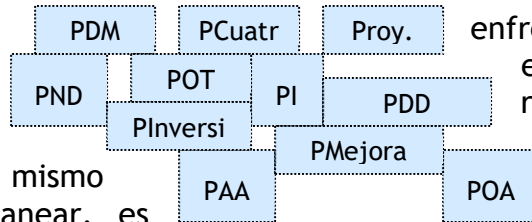
La planeación para verificación y validación externa. La verificación asegura que los servicios estén completos y sean consistentes con otros y con las necesidades del usuario.

Otras actividades de planeación son la preparación de estimados preliminares de costos para el desarrollo del plan, el establecimiento de una programación del proyecto, del personal necesario para operar y mantener el sistema.

Tenemos un nudo gordiano en el proceso de planeación, debemos saber para qué planificamos.

En la mitología griega, complicado nudo atado por Gordias, rey de Frigia y padre de Minos. Gordias era un campesino frigio que se convirtió en rey porque entró él primero en un pueblo y cumplía con las condiciones del oráculo, según el cual los habitantes debían elegir como gobernante a la primera persona que entrara en la plaza pública en un carro. En agradecimiento, Gordias dedicó su carro al dios Zeus y lo colocó en el bosquecillo del templo, atando la lanza del carro al yugo con una cuerda. El nudo era tan complicado que nadie podía desatarlo. Se decía que quien fuera capaz de desatar el difícil nudo se convertiría en el gobernador de Asia. Muchos lo intentaron, pero en vano. Según la leyenda, el mismo Alejandro Magno fue incapaz de desatar el nudo gordiano, así que sacó su espada y lo cortó de un tajo. La expresión nudo gordiano se usa para referirse a una situación complicada, sólo resoluble mediante una acción rápida y decisiva.

El nudo gordiano al que nos enfrentamos es la gran variedad de planes exigidos, en periodos de tiempo diferentes, con responsables y temáticas diferenciados, y en donde de alguna forma buscan llegar a un mismo fin. Esto definitivamente no es planear, es escribir el plan - libro.



3.3. PRINCIPALES COMPONENTES DE LA PLANEACIÓN

Nada que valga la pena puede lograrse sin decisión. Las buenas ideas no se adoptan automáticamente. Deben ser llevadas a la práctica con valerosa paciencia. Almirante Hyman Rickover

- 1. Aclaración del problema (delimitación):** obténgase una apreciación clara del problema. Defínase concisamente; precisar bien un problema es recorrer la mitad del camino. Adquiera una visión de las condiciones actuales que requieran

- mejoría y por las cuales se lleva a cabo la planeación. No se intente continuar la planeación hasta que no se haya completado este primer paso. Establezca relaciones de causa - efecto, análisis de necesidades, identificación de vulnerabilidades. En este componente es necesario la identificación de actores, que incluya sus expectativas y los compromisos con los recursos.
- 2. Obténgase información completa sobre actividades involucradas:** es esencial conocer todas las actividades que van a ser planeadas y su efecto sobre otras actividades, internas y externas, de la entidad. Para que una acción sea eficaz debe estar basada en el conocimiento. Son fuentes de información útil, la experiencia, las resoluciones dadas anteriormente a los problemas, la práctica en otras entidades, la observación, la consulta de archivos y los datos obtenidos de investigación y experimentación.
 - 3. Analícense y clasifíquense los datos:** cada elemento informativo se examina por separado y también en relación al conjunto. Se ponen de manifiesto las relaciones causales y se describen y ponderan todos los datos disponibles pertinentes a la planeación. Se clasifican los datos de manera que queden juntos los que corresponden a asuntos similares.
 - 4. Formúlense las premisas de planeación:** con los datos que se tengan concernientes al problema, se formularán algunas presunciones sobre las cuales se basará el plan. Estas premisas señalarán las circunstancias que se presupone existan o que se presenten y en la cuales se basa y justifica el plan. Las premisas son como un telón de fondo en el escenario de la planeación y deben ser cuidadosamente advertidas para que se comprenda integralmente el plan.
 - 5. Formúlense planes alternativos:** generalmente hay varios planes para ejecutar un mismo trabajo y es en este paso en el que surgen los diversos planes posibles cuya formulación requiere con frecuencia ingenio creador.
 - 6. Elijase el plan:** se llega al punto de decidir el plan a adoptar. Es necesario tener en cuenta lo referente a costos, adaptabilidad y prontitud. La decisión puede ser tomada por una sola persona o por un grupo. En este paso, la elección incluye la decisión de no hacer nada.
 - 7. Dispóngase detalladamente la sucesión y dirección de las operaciones:** corresponde ahora la aplicación del plan y sus relaciones a todas las actividades afectadas por él. deben formularse los detalles diciendo dónde, por conducto de quién y cuándo, debe ejecutarse cada fase del plan para lograr el fin que se pretende. El enfoque que debe seguirse, lo mismo que el tiempo de la aplicación del plan propuesto es vital y deberá incluirse como parte del mismo plan. A esto se denomina estrategia de la planeación.

8. **Vigílese cómo progresa el plan propuesto:** el éxito del plan será medido por los resultados que de él se obtengan. Por lo tanto, es necesario disponer lo necesario para seguir su desarrollo y resultados, como parte del trabajo de planeación.

3.4. TIPOS DE PLANEACION

En el cuadro siguiente⁶⁹, se esquematizan los tipos de planeación:

ALCANCE	NIVELES	TIPO DE PLANEACION	OBJETO
Largo plazo	Institucional	Estratégica	Elaboración del mapa ambiental para evaluación. Debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas. Incertidumbre.
Mediano plazo	Intermedio	Táctica	Conversión e interpretación de estrategias en planes concretos en el nivel de dirección.
Corto plazo	Operacional	Operacional	Subdivisión de planes tácticos de cada dirección en planes operacionales para cada tarea.

Nivel institucional

En este nivel se realiza la llamada Planeación Estratégica, porque los lineamientos son diseñados y asumidos por los dirigentes o altos mandos de la organización, para toda la organización. Por ello, cumplen con la tarea de enfrentar la incertidumbre que se genera en el ambiente, determinando las amenazas y oportunidades y diseñando estrategias para enfrentar estos dos anteriores.

La proyección se debe realizar a largo plazo, y se debe tomar a toda la empresa, diseñando una Misión (Actual), Visión (futuro) y Metas (Proyecciones). Básicamente no solo se preocupa por anticiparse al futuro, sino por visualizar implicaciones futuras en decisiones actuales. Está proyectada al logro de los objetivos institucionales de la empresa, y tiene como finalidad básica el establecimiento de guías generales de acción de la misma.

Es verdaderamente difícil distinguir entre el plan estratégico de la organización y las estrategias para realizar éste, lo cual sucede porque ambos están referidos al "plan general", enfocados para realizar los objetivos.

El propósito de la planeación estratégica es entonces determinar la forma de crecimiento de las organizaciones, señalando los servicios a desarrollar para el logro de sus objetivos.

⁶⁹ Chiavenato Adalberto. Administración "Procesos Administrativos" -. 1998

Este tipo de planeación se concibe como el proceso que consiste en decidir sobre los objetivos de una organización, sobre los recursos que serán utilizados y las políticas generales que orientarán la adquisición y la administración de tales recursos, considerando a la empresa como una entidad total. Las características de esta planeación son, entre otras, las siguientes:

- o Es original, en el sentido que constituye la fuente u origen para los planes específicos subsecuentes.
- o Es conducida o ejecutada por los más altos niveles jerárquicos de dirección.
- o Establece un marco de referencia general para toda organización. Se maneja información fundamentalmente externa.
- o Afronta mayores niveles de incertidumbre en relación con los otros tipos de planeación.
- o Normalmente cubre amplios periodos.
- o No define lineamientos detallados.
- o Su parámetro principal es la eficiencia.

La planeación del crecimiento de la entidad puede considerarse como representativa de la planeación a largo plazo.

Los planes estratégicos del nivel superior de la entidad determinan factores como velocidad, cantidad y cualidad de los resultados obtenidos con planes específicos de operación. La incapacidad o falta de deseo de la dirección superior para decidir problemas de planes estratégicos conduce inevitablemente a indecisión e irresolución en el cumplimiento de los planes formulados.

Nivel intermedio

Este nivel asimila las presiones e influencias ambientales generadas por la incertidumbre en el nivel institucional. Es una relación entre tareas por hacer y el tiempo disponible para hacerlas. El propósito de las decisiones en este nivel, debe ser limitado, con plazos más cortos, áreas menos amplias. Las decisiones implicadas abarcan partes de la entidad: su amplitud es departamental. Se orienta hacia resultados satisfactorios.

En este nivel, la Planeación Táctica toma un concepto de toma deliberada y sistemática de decisiones que incluyen propósitos más limitados, plazos más cortos, áreas menos amplias y niveles medios en la jerarquía.

La empresa representa un intento por integrar el proceso decisorio y alinearlos a la estrategia diseñada para orientar el nivel operacional en sus tareas y actividades con el fin de alcanzar los objetivos empresariales propuestos.

Estos planes, por lo general, fluyen naturalmente desde los objetivos, políticas y estrategias establecidas en el plan estratégico.

En la realidad los planes a plazo medio pueden tener subjetivos, subpolíticas y subestratégicas propias, y éstas son probablemente más detalladas que en el plan estratégico o plan a largo plazo. Es frecuente detallar planes en áreas funcionales.

La ejecución de la planeación implica el empleo de la planeación estratégica o de la planeación táctica. En cualquier empresa la estrategia se emplea en el manejo de los desarrollos internos de la entidad y con las fuerzas externas que aceptan el cumplimiento exitoso de objetivos estipulados. En contraste, la planeación táctica se refiere al empleo más efectivo de los recursos que se han aplicado para el logro de objetivos dados y específicos. La diferencia entre ambas consiste en el elemento tiempo implicado en los diversos procesos; mientras más largo es el elemento tiempo, más estratégica es la planeación.

Por tanto, una planeación será estratégica si se refiere a toda la empresa; será táctica, si se refiere a gran parte de la planeación de un servicio. En conclusión, la “planeación táctica” es el proceso mediante el cual los planes en detalle son llevados a cabo, tomando en cuenta el desarrollo de los recursos para realizar la planeación estratégica.

En este sentido, la planeación táctica parte de los lineamientos sugeridos por la planeación estratégica y se refiere a las cuestiones concernientes a cada una de las principales áreas de actividad de la entidad.

Algunas de las características principales de la planeación táctica son:

- o Se da dentro de las orientaciones producidas por la planeación estratégica.
- o Es conducida o ejecutada por los ejecutivos de nivel medio (Directores).
- o Se refiere a un área específica de actividad de las que consta la entidad.
- o Se maneja información externa e interna.
- o Está orientada hacia la coordinación de recursos.
- o Sus parámetros principales son efectividad y eficiencia.

Frecuentemente se hace la distinción entre la planeación táctica y la estratégica, pero rara vez se aclara. Las decisiones que para una persona pueden ser estratégicas, para otra quizá sean tácticas. Esto sugiere que la distinción es más relativa que absoluta. Efectivamente, gran parte de la confusión y aparente ambigüedad obedece al hecho de que la diferencia entre la planeación táctica y la estratégica es tridimensional.

Cuanto más largo e irreversible sea el efecto de un plan, más estratégico será. Por ende, la planeación estratégica trata sobre las decisiones de efectos duraderos y difícilmente reversibles. Planeación estratégica es una planeación a largo plazo. La planeación táctica abarca períodos más breves. Pero “largo” y “breve” son términos relativos y, por ende, también los son “estratégico” y “táctico”. En general, la planeación estratégica se interesa sobre el período más largo que merezca considerarse; la planeación táctica, sobre el período más breve. Se necesitan ambos tipos de planeación, pues se

complementan. Son como las dos caras de una moneda; se puede verlas separadamente, inclusive discutir las aparte, pero no se les puede separar en la realidad.

Igualmente, cuantas más funciones de las actividades de una organización sean afectadas por un plan, más estratégico será. O sea, la planeación estratégica tiene una perspectiva amplia. La de la planeación táctica es más estrecha. "Amplia" y "estrecha" son también conceptos relativos que así aumentan la relatividad de los "estratégico" y lo "táctico". Un plan estratégico para un departamento puede ser táctico desde el punto de vista divisional. Si las demás circunstancias permanecen inalterables, la planeación al nivel de la organización es generalmente más estratégica que la planeación a cualquier otro nivel organizativo inferior.

Una planeación táctica trata de la selección de los medios por los cuales han de perseguirse objetivos específicos. Estos objetivos, en general, los fija normalmente un nivel directivo en la entidad. La planeación estratégica se refiere tanto a la formulación de los objetivos como a la selección de los medios para alcanzarlos. Así pues, la planeación estratégica se orienta tanto a los fines como a los medios. Sin embargo, "medios" y "fines" son también conceptos relativos. Debería ser obvio que se necesitan tanto la planeación estratégica como la táctica para obtener el máximo beneficio.

Nivel operativo

Los detalles del plan a plazo medio no son suficientes para lograr las operaciones corrientes inmediatas, es necesario detallar aún más este plan; esto es posible a través de los planes a corto plazo.

Los planes a corto plazo son usualmente planes a desarrollarse en un año o menos y contienen detalles y calendarios del tipo de presupuesto o plan de financiamiento para su realización.

Se basa en la lógica del sistema cerrado, por la Planeación se orienta hacia la optimización y maximización de los resultados. El grado de libertad es mínimo por que se deben obtener resultados, es por ello que la administración debe tomar decisiones a corto plazo. Su amplitud es sólo hacia una tarea u operación. Por esta última razón el nivel operacional se orienta hacia la eficiencia. La Planeación operacional, está constituida por numerosos planes operacionales que proliferan en las diversas áreas y funciones de la empresa.

3.5. MÉTODOS PARA LA PLANEACIÓN

La diversidad de métodos desarrollados como sustento para la planeación hace necesaria su clasificación. En seguida se presenta un intento de taxonomía respecto a algunos de los métodos más utilizados, basándose en su naturaleza que es, por un lado, algorítmica o cuantitativa y por otro, heurística. Con esta clasificación se pretende proporcionar un acercamiento al inventario tecnológico de la planeación.

MÉTODOS CUANTITATIVOS	MÉTODOS HEURÍSTICOS
<p><i>Análisis de Impactos Cruzados</i></p> <p>Desarrollado por Gordon y Helmer de RAND Corp. Es un avanzado instrumento de pronóstico que utiliza una matriz de eventos relacionados cuyos datos se obtienen con técnicas grupales como Delphi. Se aplica para analizar el grado en que un evento influye sobre otro.</p>	<p><i>Método Delphi</i></p> <p>Desarrollado por Helmer y Dalkey de RAND Corp. para la USAF. Se efectúa mediante la aplicación iterativa de cuestionarios para obtener el más confiable consenso de opinión de un grupo de expertos en una situación problemática específica.</p>
<p><i>Proceso de Jerarquización Analítica</i></p> <p>Desarrollado por Thomas Saaty. Es un algoritmo basado en el vector de una matriz cuyas variables son metas obtenidas mediante un proceso grupal. Genera una escala de valores, tanto para alternativas como para objetivos, de acuerdo a la importancia para el decisor.</p>	<p><i>Técnica de Grupo Nominal</i></p> <p>Creada por Delbeq y Van de Ven a partir de numerosos estudios sociopsicológicos de conferencias de decisión. Se desarrolla como una reunión estructurada de grupo con el fin de juntar juicios individuales de valor obtenidos nominalmente (de forma no verbal),</p>
<p><i>Pronóstico Tecnológico</i></p> <p>Inicialmente <i>Pronóstico de Largo Plazo</i>. Utiliza el Método Delphi para estimar la dirección de las tendencias en ciencia y tecnología y sus probables efectos en la sociedad y en el mundo. Sus autores son Gordon y Helmer de RAND Corp.</p>	<p><i>Lluvia de Ideas</i></p> <p>Desarrollada por A. Osborn para crear una atmósfera libre de inhibiciones donde se incrementa la creatividad de los miembros del grupo. La cantidad de ideas se prefiere a la calidad. No está permitido el juicio a las ideas vertidas.</p>
<p><i>Estadística Bayesiana</i></p> <p>Teoría desarrollada por el Reverendo T. Bayes en 1763. Evalúa la probabilidad de un evento basándose en una nueva información, esto es, un evento que ya ocurrió. Se utiliza en procesos estocásticos finitos (Árbol Estocástico).</p>	<p><i>SAST</i></p> <p>(Strategic Assumption Surfacing and Testing)</p> <p>Formulado por Mitroff y Mason para atender conjuntos de problemas altamente interdependientes donde la estructuración de la situación es más importante que la solución.</p>
<p><i>ELECTRE</i></p> <p>(ÉLimination Et Choix Traduisant la Réalité). Método desarrollado por B. Roy. Utiliza relaciones binarias para evaluación multicriterio basado en concordancias (ventajas relativas) y discordancias (máxima desventaja aceptada).</p>	<p><i>Construcción de escenarios</i></p> <p>Su formalidad como técnica de planeación se gestó también en RAND Corp. Su objetivo es juntar visiones cualitativas individuales sobre el futuro, en una o varias imágenes de futuros probables, de acuerdo a las tendencias.</p>
<p><i>Dinámica de Sistemas</i></p> <p>Concepto desarrollado por J. Forrester en el MIT. Utiliza la simulación (Dynamo) con sistemas de ecuaciones diferenciales parciales</p>	<p><i>TKJ</i></p> <p>Creación de Shumpei Kobayashi de Sony Corp. Mediante un proceso dialéctico, permite identificar mejor las situaciones,</p>

MÉTODOS CUANTITATIVOS	MÉTODOS HEURÍSTICOS
simultáneas para generar pronósticos sobre sistemas globales.	estructurando sistemas de problemas interrelacionados, claros y específicos.
<p><i>Análisis de Sistemas</i></p> <p>Creado por R. McNamara de RAND Corp. Dado un estado inicial y un objetivo, busca la mejor alternativa mediante una valoración de los costos y consecuencias, considerando la complejidad de los sistemas. De éste se derivan la Evaluación de Proyectos y el Presupuesto por Programas.</p>	<p><i>Metaplan</i></p> <p>Diseñado por Helga Cloyd en Alemania. Guarda gran similitud con la CB y la RRD. Su enfoque principal es el diseño de un futuro deseado, su estructura es casi igual a la de la RRD, la diferencia consiste en que utiliza gran cantidad de material gráfico como sustituto de la participación verbal.</p>
<p><i>Econometría</i></p> <p>El objeto básico de la econometría consiste en especificar y estimar un modelo de relación entre las variables económicas relativas a una determinada cuestión conceptual como la expansión monetaria o el consumo interno.</p>	<p><i>Conferencia de Búsqueda (CB)</i></p> <p>Desarrollada por Fred Emery y Eric Trist en el Instituto Tavistok. Es un evento eminentemente democrático en el que la igualdad en status y participación crea un clima de confianza para el diseño conjunto de futuros ideales y de acciones comprometidas en su consecución.</p>
<p><i>Modelos de simulación</i></p> <p>En general, existen varios enfoques de simulación como el de Monte Carlo, con los que se pueden hacer estimaciones basadas en probabilidad sobre el comportamiento de un sistema.</p>	<p><i>Reunión de Reflexión y Diseño (RRD)</i></p> <p>Adaptación de la CB al contexto organizacional mexicano realizada en el IIMAS, UNAM por el grupo de investigación en planeación dirigido por el Dr. Jaime Jiménez, ha evolucionado a través de 13 años de constante análisis.</p>

3.6. PLANES PRÁCTICOS

Los planes que proporcionen mayor contribución a la administración, deben tener ciertas características que son:

- o El plan debe ser sencillo y fácil de comprender: use palabras comunes, ilústrese profusamente, contéstese las preguntas en forma directa e inmediata.
- o Engrane el plan a las necesidades de quienes lo pondrán en práctica: debe señalar la forma de alcanzar un objetivo conocido, los cursos de acción deben estar bien indicados y en secuencia adecuada.
- o Subraye la selectividad del plan: deberán definirse claramente las relaciones entre quienes participan en el plan.
- o Ponga meticulosidad: esto significa que el plan debe estar caracterizado por una total cobertura de todas las actividades necesarias requeridas para el logro del objetivo.

- o Proporcione una ventaja visible a cada uno de los que participen en el plan: la idea es que el éxito del plan le dará satisfacción y ganancia visible a quien lo ejecuta.
- o Mantenga el plan flexible: debe tener en cuenta cambios dentro de los límites razonables para cubrir las situaciones a medida que se presenten.

4. ANÁLISIS

PRINCIPIOS DEL PROCESO

Como la mejor respuesta a los retos planteados se plantea como fundamento específicamente:

Especialización del IDEAM:

- o Hacer lo que le corresponde (regulación y política)
- o Dejar de hacer lo que no le corresponde (ejecución)
- o Gestión transparente (información y seguimiento)
- o Calidad basada en la medición.

Contractualización por resultados:

- o Imputabilidad de la responsabilidad.
- o Sistema de evaluación de gestión y resultados

ESTRUCTURA

La Oficina Asesora de Planeación depende de manera directa del Despacho del Director General, debido a que su accionar es transversal a todo el IDEAM.

ASPECTO LEGAL

DECRETO NÚMERO 291 DE 2004

Este decreto da el marco jurídico al IDEAM.

ARTICULO 17. Del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM.

Créase el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM- el cual se organizará como un establecimiento público de carácter nacional adscrito al MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, encargado del levantamiento y manejo de la información científica y técnica sobre los ecosistemas que forman parte del patrimonio ambiental del país, así como de establecer las bases técnicas para clasificar y zonificar el uso del territorio nacional para los fines de la planificación y el ordenamiento del territorio.

El IDEAM deberá obtener, analizar, estudiar, procesar y divulgar la información básica sobre hidrología, hidrogeología, meteorología, geografía básica sobre aspectos biofísicos, geomorfología, suelos y cobertura vegetal para el manejo y aprovechamiento de los recursos biofísicos de la Nación y tendrá a su cargo el establecimiento y

funcionamiento de infraestructuras meteorológicas e hidrológicas nacionales para proveer informaciones, predicciones, avisos y servicios de asesoramiento a la comunidad.

Corresponde a este instituto efectuar el seguimiento de los recursos biofísicos de la Nación especialmente en lo referente a su contaminación y degradación necesarios para la toma de decisiones de las autoridades ambientales.

Artículo 6°. Oficina Asesora de Planeación. Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación, las siguientes.

1. Asesorar a la Dirección General y a las demás dependencias, en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos para el cumplimiento de la misión institucional.
2. Realizar seguimiento y evaluación permanente a los planes, programas y proyectos de la entidad, evaluar su cumplimiento y proponer ajustes a los mismos.
3. Liderar, orientar, asesorar y concertar con las distintas dependencias, la formulación de los planes de mediano y largo plazo, y los planes anuales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y presentarlos a las instancias correspondientes.
4. Establecer y mantener actualizado el Banco de Proyectos de Inversión de la entidad.
5. Preparar, en coordinación con la Secretaría General, el anteproyecto de presupuesto de funcionamiento e inversión.
6. Participar en los procesos de concertación de acuerdos y compromisos inter e intrasectoriales, para la coordinación de acciones complementarias a los planes, programas y proyectos de la entidad.
7. Elaborar y presentar a la Dirección General, informes periódicos de gestión y responder por las estadísticas institucionales.
8. Identificar y gestionar fuentes alternas de financiamiento, así como formular y participar en la consecución de créditos y programas de cooperación técnica nacional e internacional, que la entidad requiera para el cumplimiento de su misión, en coordinación con las instancias pertinentes.
9. Participar en la definición de estrategias y procedimientos para fortalecer espacios y mecanismos de participación ciudadana, del sector público y privado, que posibiliten concretar acuerdos estratégicos.
10. Diseñar el sistema de Seguimiento y Evaluación de planes, programas y proyectos adelantados por el Instituto, en coordinación con las dependencias de la entidad.

11. Coordinar y participar en la realización de estudios organizacionales y planes de mejoramiento continuo y promover la simplificación y supresión de trámites.
12. Las demás funciones que le sean asignadas y que por su naturaleza le correspondan.

PLAN ESTRATÉGICO DEL IDEAM

VISIÓN

En el año 2026 el IDEAM será el Instituto modelo por excelencia, reconocido nacional e internacionalmente como la Entidad que genera y suministra información hidrológica, meteorológica y ambiental para la definición de políticas públicas y toma de decisiones relacionadas con el desarrollo sostenible y la prevención de los efectos de cambio climático.”

MISIÓN

El IDEAM es una institución pública de apoyo técnico y científico al Sistema Nacional Ambiental, que genera conocimiento, produce información confiable, consistente y oportuna, sobre el estado y las dinámicas de los recursos naturales y del medio ambiente, que facilite la definición y ajustes de las políticas ambientales y la toma de decisiones por parte de los sectores público, privado y la ciudadanía en general.”

OBJETIVOS

- o Generar Información y conocimiento sobre los Recursos Naturales Renovables- Indicadores ambientales.
- o Sistema de información ambiental.
- o Hacer monitoreo y seguimiento de los Recursos Naturales Renovables.
- o Servicios: Meteorología Aeronáutica, Redes hidrometeorológicas, Laboratorio físico químico ambiental, pronósticos y alertas.

Respecto a los aspectos estratégicos de formulación de un plan que oriente el norte de la entidad vale la pena chequear esta lista (indicando con un OK el estado de acuerdo a los planteamientos):

COMPONENTES DE UN PLAN ESTRATÉGICO		ESTADO ACTUAL
INTRODUCCIÓN		
PARTE A	ANÁLISIS DEL ENTORNO	

1. CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR	SITUACIÓN MUNDIAL	
	SITUACIÓN NACIONAL	
	DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA COLOMBIA	
2. ANTECEDENTES Y LOGROS	INFORMES	
	RESULTADOS	
3. DIAGNOSTICO ESTRATÉGICO	MATRIZ FODA	ok
	MATRICES DE EVALUACIÓN	
4. VENTAJAS COMPETITIVAS		
PARTE B	PLAN ESTRATÉGICO	
1. PROSPECTIVA	ESCENARIOS	
	FUTURO DESEABLE	
2. VISIÓN		ok
3. MISIÓN		ok
4. ÁREAS ESTRATÉGICAS		
5. OBJETIVOS		ok
6. POLÍTICAS		ok
7. ESTRATEGIAS		
8. METAS		
9. INTERACCIÓN CON OTROS PLANES		
PARTE C	PLAN OPERATIVO ESTRATÉGICO	
1. OBJETIVO GENERAL		
2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS		
3. LÍNEAS DE ACCIÓN	PROGRAMAS	ok
	PROYECTOS	ok
	RESPONSABILIDADES	ok
PARTE D	IMPLANTACIÓN	
1. MATRIZ INTERFUNCIONAL DE RESPONSABILIDADES		
2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL		ok
3. ESTRUCTURA DE COORDINACIÓN DEL PLAN		
4. RESPONSABLES		
5. ESTRUCTURAS DE APOYO		
6. ESTRATEGIA DE FINANCIACIÓN		ok

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	INDICADORES	
REFERENCIAS / BIBLIOGRAFÍA		

Podemos observar que para el desarrollo de un plan estratégico, faltan muchos aspectos relevantes, para llegar a considerarlo un Norte a seguir. Es fundamental el desarrollo de este modelo o uno similar con el objeto de fijar una directriz clara sobre la función del IDEAM.

El IDEAM cuenta con una serie de políticas, las cuales están formuladas, pero es necesario mejorar el seguimiento a las mismas y definir la forma de operacionalizarlas.

ELABORACIÓN, REGISTRO Y SEGUIMIENTO DE LOS PLANES

Para el proceso de planeación del Cuatrienio y del año 2015 se planteó un esquema de decisión de planes basado en las acciones del cuatrienio y en los históricos de las acciones.

Los objetivos planteados corresponden con productos y metas definidos en el plan cuatrienal y en los POA anuales formulados. Sin embargo, las características que deben tener estos objetivos, deberían:

- o **Ser consistentes:** apuntar claramente al cumplimiento de la misión de la entidad y de las prioridades fijadas en los objetivos sectoriales o de política.
- o **Ser estratégicos:** responder a aspectos vitales que tengan un peso significativo en la gestión de la entidad, corrigiendo la tendencia a utilizar recursos en aspectos triviales que poco aportan al cumplimiento del Plan.
- o **Expresarse en términos de lo que se busca lograr:** enfocados a los resultados que espera alcanzar la entidad, no a las actividades que realiza para lograrlos.
- o **Ser alcanzables:** que consulten la capacidad institucional de la entidad, bajo las condiciones externas e internas que lo afectan y con los recursos previstos.
- o **Ser medibles:** para cada objetivo debe poder establecerse uno o más indicadores que reflejen su cumplimiento y que sean monitoreables a lo largo del tiempo.

Bajo este parámetro (no está normado) se deben evaluar los objetivos incluidos en los Planes que se elaboran.

Antes de entrar a elaborar un plan debemos tener claras las políticas y las estrategias sobre las cuales debemos estructurar el plan, aunque en el IDEAM se desarrollan estos aspectos, no se usan más allá del registro en el plan, es necesario y fundamental la integración de estos conceptos el proceso de planeación, ejecución y evaluación del accionar, documentando por qué se llega a definir X estrategia y no otra, se debe estructurar un modelo integral que recoja todo el proceso de acción. Si revisamos más adelante el cuadro del proceso de planeación, caben algunas preguntas:

- o ¿tenemos la información requerida para hacer un proceso de planeación integral?
- o ¿las personas que trabajan en la definición de los planes “hablan el mismo idioma” de planeación?
- o ¿los supuestos para planear son los mismos?
- o ¿tenemos claros los sistemas de evaluación y seguimiento?
- o ¿qué sucede si el plan no se cumple, quien es el responsable?
- o ¿por la premura del tiempo, estamos dejando de lado algunos procesos claves para planear?
- o ¿tenemos estandarizado un método de planear?

Además, los planes planteados en las normas mantienen diferentes horizontes de tiempo, lo que de alguna manera los hace incompatibles entre sí, generando duplicidades y descoordinación en la actuación estatal.

Podemos decir que tenemos los siguientes planes en estos horizontes de tiempo:

Plan ⁷⁰	Tiempo en años									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Plan de Desarrollo Nacional	Green	Green	Green	Green	Blue	Blue	Blue	Blue		
Plan de Desarrollo Departamental			Green	Green	Green	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue
Plan de Desarrollo Municipal			Green	Green	Green	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue
Plan Estratégico Sectorial	Green	Green	Green	Green	Blue	Blue	Blue	Blue		
Plan de mediano plazo de inversiones	Cyan	Cyan	Cyan	Cyan	Cyan	Red	Red	Red	Red	Red
Plan de Acción Anual	Cyan	Red	Green							
Plan de Desarrollo Administrativo	Cyan	Red	Green							
Plan de Acción Cuatrienal institucional	Green	Green	Green	Green	Blue	Blue	Blue	Blue		
Plan Operativo Anual de Inversiones	Cyan	Red	Green							

Sin embargo en las fases de formulación, ejecución y evaluación de los mismos no coinciden los periodos de tiempo y no existe en algunos casos una jerarquía definida. O en su defecto la responsabilidad recae sobre una instancia externa al proceso del IDEAM, como es el tema presupuestal.

Existe un afán manifiesto de hacer planes, pero a pesar de ello, no hay una implicación directa en su ejecución, tal vez todo se convierte en un día a día, y al final para llegar a evaluar (actividad que se hace al final, en la mayoría de las veces) es imposible poder seguir las mismas premisas sobre las cuales se construyeron estos planes.

⁷⁰ No se descarta que puede haber otros más.
Calle 25D No. 96B – 70 Bogotá D.C. PBX (571) 3527160
Fax Server: 3075621 - 3527160 Opc.2
Línea Nacional 018000110012 - Pronóstico y Alertas (571) 3527180
Sede Puente Aranda: Calle 12 No 42B – 44 Bogotá D.C. PBX: 2681070
www.ideam.gov.co

Al parecer se planea para cumplir un requerimiento y no por hecho de realizar un proceso de planeación detallado y completo. Es un requisito más, la estructura actual de planeación no ofrece la capacidad de realizar un acompañamiento a todo el proceso.

INTERACCIÓN CON LOS PROCESOS DE APOYO

Esta parte se analizó partiendo del estudio de procesos y procedimientos realizado en el año 2014, para el cual se establecieron los siguientes procedimientos relacionados con la actividad:

- o Modificación del presupuesto (Ciclo Financiero)
- o Plan de Acción (Planeación)
- o Programación presupuestal (Planeación)
- o Registro proyecto BPIN (Planeación)
- o Registro en SisConpes (Planeación)
- o Registro SUIFP (Planeación)
- o Registro en SUIT (Planeación)
- o Registro en SINERGIA (Planeación)
- o Seguimiento a proyectos (Planeación)
- o Expedición Certificado de Disponibilidad Presupuestal (Ciclo Financiero)
- o Órdenes de Pago (Ciclo Financiero)
- o Registro presupuestal (Ciclo Financiero)
- o Registros contables (Ciclo Financiero)

Como se puede observar el modelo planteado presenta deficiencias conceptuales, ya que se elabora sobre el método de planear por área funcional, sin integrar la acción del IDEAM en un solo conjunto.

INFORMES

No existe un esquema definido para la elaboración de informes internos, externos y de control. Cada informe es elaborado con base en la solicitud de la información específica, debería ser planeación quien la canalice o suministre en su totalidad.

Debe existir una fuente única de información, de donde cada usuario, extrae lo que desee de acuerdo a sus necesidades, tener una información de línea base o brief⁷¹.

Adicional a esta información básica se deben identificar las fuentes oficiales de la información, generando unos canales claros de comunicación y de rutas de la información.

INSTRUMENTOS

Como instrumento metodológico, se puede considerar el modelo del BPIN, sin embargo, el registro de las acciones ejecutadas no está integrada en un proceso. Se deben plantear más herramientas e instrumentos para la labor de la acción y el seguimiento. Muchas veces no se sabe que está pasando, no hay un registro en tiempo real de la actuación del IDEAM.

Existe la metodología de BPIN, desarrollada y aplicada por varios años, la cual incluye los siguientes módulos:

- o Identificación del proyecto
- o Preparación y evaluación del proyecto
- o Financiación y sostenibilidad del proyecto

Esta metodología a pesar de ser conocida y manejada por los funcionarios de manera explícita, no se retoma para el proceso de seguimiento, ya que se considera un elemento a cumplir más dentro de un procedimiento de presupuestación, solo se digita la información al final de cada año para enviar al DNP como un requisito, en donde no hay una retroalimentación válida a esta labor.

Otro modelo es el de la Dirección basada en proyectos (GTC-ISO 21500:2013 - Directrices para la Dirección y Gestión de Proyectos), la cual estructura basada en proyectos, teniendo como base el concepto de Proyecto: Es un conjunto único de procesos conformado por actividades coordinadas y controladas, con fechas de inicio y fin, que se llevan a cabo para lograr los objetivos propuestos en el proyecto, basado en grupos de procesos y grupos de materias.

INFORMACIÓN - CONOCIMIENTO - INTELIGENCIA

La acción del IDEAM debe estar orientada hacia la generación de inteligencia y los planes que se planteen deben buscar llegar a ella, basados en el siguiente esquema:

⁷¹ Algunas entidades internacionales se basan en los modelos de la CIA para elaborar los brief's (informe corto escrito)

PROBLEMA	Datos	Información	Conocimiento	Inteligencia
ACCIÓN	Procesos Evaluativos	Procesos Decisionales	Procesos Organizacionales	Procesos de Análisis

En este esquema los DATOS conforman la información como "materia" es decir registros, simbólicos, que representan hechos, conocimientos e instituciones.

La **INFORMACIÓN** como "significado" se presenta como datos o materia informacional estructurada de manera actual o potencialmente significativa.

El **CONOCIMIENTO** se define como "Comprensión", es decir, constituye estructuras informacionales que al internalizarse se integran a sistemas de relacionamiento simbólico de alto nivel y permanencia.

La **INTELIGENCIA** se acepta como "oportunidad" y establece estructuras de conocimiento que, siendo contextualmente relevantes, permiten la intervención ventajosa sobre la realidad.

Es pertinente describir brevemente los tipos de información que puede ser requerida para la planificación.

- o **Información de Apoyo:** Es la que mantiene informados a los gestores o administradores en relación con situaciones actuales o niveles de logros.
- o **Información de Situación:** mantiene a los administradores al tanto de los problemas presentes y de las crisis, así como de los avances reportados con el fin de aprovechar las oportunidades que pudiesen perderse de no actuar con celeridad.
- o **Información de Advertencia:** Señala que está ocurriendo cambios, ya sea en la forma de oportunidades que se presentan, o bien sea problemas que de presentarse en el futuro afectarían el éxito de la organización. Estas son las llamadas alertas tempranas.
- o **Información de Planeación:** describe los principales programas o desarrollos que deben iniciarse en un futuro. Incluye las hipótesis en los cuales se basan los planes o desarrollos anticipados, esenciales para la realización de los planes establecidos.
- o **Información de Operaciones Internas:** Indicadores claves sobre el desempeño de las personas y de la organización.
- o **Información difundida en el exterior:** Información que los directores y ejecutivos desean transmitir a los socios, la población o los medios de comunicación.

Es ahora importante determinar los atributos de la información tomando en cuenta que constituye conocimientos relevantes que permiten reducir la incertidumbre y respaldar el proceso de toma de decisiones.

Estos atributos o características tienen significado en la medida en que corresponden a las necesidades y expectativas de los usuarios.

Pueden señalarse los más importantes atributos o características de la información:

- o Exactitud. La información debe representar la situación o el estado de como realmente es.
- o Forma: Es la estructura real de la información, incluye dimensiones de cuantificación, nivel de agregación y medios de representación. Contiene información de carácter cuantitativo y cualitativo.
- o Frecuencia: Es la medida de cuán a menudo se la requiere, reúne o produce, su generación depende de las necesidades de los usuarios.
- o Extensión: Determinada por el uso y las necesidades, su campo de acción está definido por el alcance de la información y el interés específico.
- o Origen: Establece las fuentes de información más precisas.
- o Temporalidad: Se trata de la orientación en el tiempo, puede estarlo hacia el pasado, los sucesos actuales o hacia las actividades y sucesos futuros.
- o Relevancia: Es relevante en la medida en que se muestre necesaria para una situación particular.
- o Completitud: Este atributo establece que la información debe ser completa para proporcionar al usuario todo lo que necesita saber acerca de una situación particular.
- o Oportunidad: Se requiere su disponibilidad en el momento que se la necesita evitando su Desactualización a causa de retrasos.

o

HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS

Se encuentra en proceso de comisionamiento la implementación del SUIT VISION (desarrollado por la firma Pensemos), siendo el único aplicativo con que cuenta la OAP, fuera de las aplicaciones ofimáticas estándar, incluyendo una sola licencia de Project 2010.

RELACIONES EXTERNAS

La interacción de la OAP, está basada en los siguientes entes: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, DNP, DAFF, y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y RECURSO HUMANO

La Oficina Asesora de Planeación, no cuenta con una estructura definida, o grupos, posterior a la incorporación por concursos contara con la siguiente planta:

CARGO	CÓDIGO Y GRADO
JEFE OFICINA ASESORA	1045 10
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028 15
SECRETARIO EJECUTIVO	4210 20
ASESOR	1020 07

Siendo una estructura deficitaria para el desarrollo de las funciones asignadas. Que de manera resumida se ilustran en el siguiente cuadro:

FUNCIONES	TAREAS
Asesorar a la Dirección General y a las demás dependencias, en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos para el cumplimiento de la misión institucional.	Integrar políticas (Calidad-Ambiental-Sistema de seguridad en el trabajo)
	Gestionar la generación de nuevos proyectos de inversión
Realizar seguimiento y evaluación permanente a los planes, programas y proyectos de la entidad, evaluar su cumplimiento y proponer ajustes a los mismos.	POA, Consolidación Indicadores
	Software Suite Visión Empresarial
Liderar, orientar asesorar y concertar con las distintas dependencias, la formulación de los planes de mediano y largo plazo , y los cuales anuales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y presentarlos a las instancias correspondientes.	POA, Consolidación Indicadores
	Falta elaborar 5 contratos de consultoría que den cumplimiento al proyecto de inversión BPIN para la vigencia 2016
Establecer y mantener actualizado el Banco de Proyectos de Inversión de la entidad.	Informe Presupuestal
	SUIP- SGPI mes
	Establecer y mantener con informes presupuestales el Banco de Proyectos
	Actualizar los Indicadores, Informes presupuestales y de Gestión
Preparar en coordinación con la Secretaria General , el anteproyecto de presupuesto de funcionamiento e inversión	Preparar anteproyectos
	Preparar presupuesto de funcionamiento (Inversión) con Talento Humano
Participar en los procesos de concertación de acuerdos y compromisos inter e intersectoriales, para la coordinación de acciones complementaria s a los planes, programas y proyectos de la entidad.	Seguimiento mes a mes convenio ejecución recursos propios
	CONPES
	Participación en la concentración de convenios Interinstitucionales con el programa de trabajo
Elaborar y presentar a la Dirección General, informes periódicos de gestión y responder por las estadísticas institucionales	FURAG,CGR,OCI
	Informes mensuales a Dirección General y trimestrales a Min hacienda SINERGIA (PND)
	Informes, alertas y ejecución
	Plan Anticorrupción, Mapa de Riesgos SGI
	Información Presupuestal

	<p>Informes mensuales presupuestales inversión nación- recursos propios-revisión convenios-planes operativos</p> <p>Informe de gestión, rendición de cuentas, informe AC y T Ciencia y Tecnología Contraloría</p>
<p>Identificar y gestionar fuentes alternas de financiamiento, así como formular y participar en la consecución de créditos y programas de cooperación técnica nacional e internacional, que la entidad requiera para el cumplimiento de su misión, en coordinación con las instancias pertinentes.</p>	<p>Generar nuevas fuentes de financiación internacional OMM-NOAA organismos nacionales</p>
	<p>FINDETER</p>
	<p>Asesorar y verificar los planes operativos</p>
	<p>Relaciones Cooperación</p>
	<p>Revisión de convenios</p>
	<p>Recursos propios</p>
<p>Participar en la definición de estrategias y procedimientos para fortalecer espacios y mecanismos de participación ciudadana, del sector público y privado, que posibiliten concretar acuerdos estratégicos.</p>	<p>Flujos de información internos y externos</p>
	<p>Participación ciudadana- Plan AC</p>
<p>Diseñar el sistema de Seguimiento y Evaluación de planes, programas y proyectos adelantados por el Instituto, en coordinación con las dependencias de la entidad.</p>	<p>Modelo seguimiento y monitoreo</p>
	<p>Consolidación indicadores-POA</p>
	<p>Suit Visión (Implementar)</p>
<p>Coordinar y participar en la realización de estudios organizacionales y planes de mejoramiento continuo y promover la simplificación y supresión de trámites.</p>	<p>Software Suite Visión Empresarial</p>
	<p>Campaña socialización SGI</p>
	<p>Gestión de cambio SGI</p>
	<p>SGI- Actualizar documentos SUIT (trámites y servicios) - SIGA-Auditoría Interna-Calidad</p>
	<p>Actualizar proceso gestión de la planeación</p>
<p>Re-evolución- IDEAM</p>	
<p>Las demás funciones que le sean asignadas y que por su naturaleza le correspondan</p>	<p>Por extensión no se identifican en este espacio.</p>

RESULTADO DEL DIAGNÓSTICO

Hemos visto hasta aquí, las normas que fundamentan la planeación, las funciones descritas en estas normas, y la idea de un plan estratégico. Así como los procesos de elaboración de diferentes planes, las herramientas utilizadas, y los procesos de seguimiento.

Que es primero el presupuesto o la planeación, este es un criterio que se convierte en una restricción importante que muchas veces no es tenida en cuenta, no se manejan los límites presupuestales, que cuando se establecen los recortes no existen modelos de criticidad para aplicar los mismos.

Si recurrimos a lo expuesto en el capítulo de Hacia un concepto de planeación, estamos planeando desde el punto de vista de la gestión administrativa (ver marco teórico), tenemos los siguientes propósitos centrales de un buen proceso planificador son:

- o Identificar un espacio para la acción del IDEAM y facilitar a su nivel directivo la determinación de la dirección del esfuerzo dentro de ese espacio.
- o Capacitar a los niveles directivos del IDEAM para comprender mejor los factores que determinan su funcionamiento como entidad y sus relaciones con el entorno.
- o Establecer mecanismos de comunicación que faciliten la obtención de información vital para la toma de decisiones críticas.
- o Mantener una unidad de propósito institucional -así éste sea amplio y borrosamente definido- y aglutinar rápidamente la voluntad y la capacidad de los miembros de la entidad alrededor de ciertos proyectos institucionales.
- o Preparar a todos los niveles organizacionales para anticipar el cambio y aprovechar constructivamente las experiencias vividas y las nuevas oportunidades.
- o Permitir el proceso de toma de decisiones, de la manera más acertada posible, y cercana a la realidad.

Por consiguiente el **proceso de planificación** no es solo la identificación de unos objetivos precisos y la forma de lograrlos, sino más bien:

Que establezca un ambiente propicio para la gestión informada e innovadora, dentro de un espacio delimitado por las características institucionales y la dinámica del entorno. Adelantando la planeación estratégica institucional, buscando la eficiencia y la eficacia de cada una de las áreas de la Institución, así como la planeación aplicada, promoviendo el desarrollo sostenible. diseñando e implementando los sistemas de información necesarios, garantizando información confiable y oportuna para la toma de decisiones y el diseño de planes de acción. Adelantando estudios prospectivos, de gestión, de información y de acción como soporte para orientar las acciones del IDEAM, así mismo debe, diseñar y compilar la información estadística de todo el quehacer de la entidad.

Con el objeto pedagógico de verificar la situación inicial se elaboró el siguiente cuadro o lista de chequeo que de manera sencilla nos permite identificar la situación inicial respecto a los pasos que se siguen para el proceso de planeación:

COMPONENTES	CUMPLE
Aclaración del problema (delimitación)	
Obténgase información completa sobre actividades involucradas	
Analícese y clasifíquense los datos	

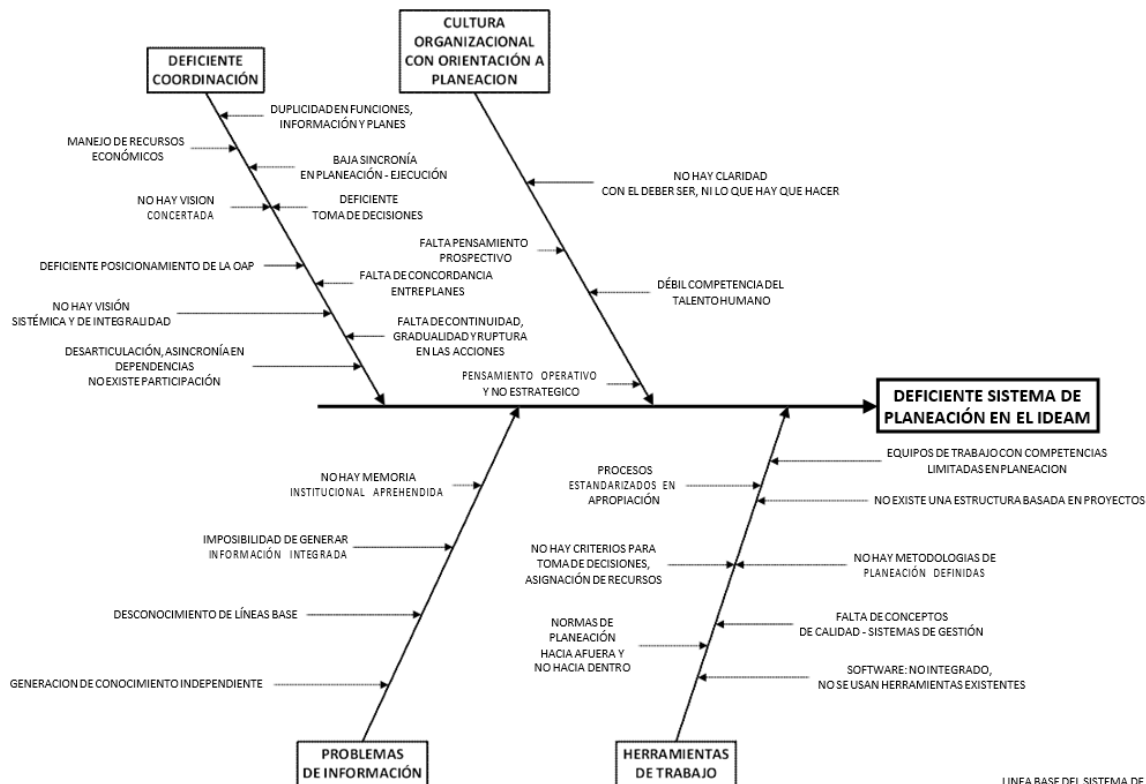
COMPONENTES	CUMPLE
Formúlense las premisas de planeación	
Formúlense planes alternativos	
Elíjase el plan	OK
Dispóngase detalladamente la sucesión y dirección de las operaciones	OK
Vigílese cómo progresa el plan propuesto	

Siendo el estado la fuente de desarrollo social del país, es válido decir que los planes deben estar orientados por un análisis de necesidades y un estudio de vulnerabilidades de la población, con el objeto de diseñar planes que suplan estas deficiencias estructurales de desarrollo.

Tomando como referencia los identificado, se indican algunos que son fundamentales para tomar decisiones al respecto:

- o Existe un alto grado diferencial de desarrollo informático y tecnológico: tanto en software y en hardware.
- o La gestión del sistema de gestión integrado es una responsabilidad de Planeación, no se tiene un responsable interno (se cuenta con un contratista), que coordine y promueva los sistemas de gestión de procesos amparados en normas de calidad.
- o Dificultades para la toma de decisiones acertadas, debido a información no sustentada por los procesos de planeación.
- o Sobre el seguimiento no hay una cultura sobre el mismo, lo que implica que cualquier esfuerzo que se plantee se mira más como una nueva carga de trabajo y no como una herramienta para mejorar la gestión.
- o No existe una cultura del cumplimiento, en donde si algo no se hace, no hay un responsable que indique el por qué, tan solo no se enuncia.
- o Canales de comunicación con las entidades: quien canaliza, quien pide, no existe un común canal de interacción.
- o En conclusión, tenemos dos tipos de problemas identificados unos de carácter metodológico, en el cual no se tienen las suficientes bases para aplicar un modelo de planeación y sus componentes. El otro es de carácter funcional, en donde la cultura corporativa.

Con el objeto de ver este asunto de manera gráfica se construyó una espina de pescado, la cual ilustra de manera sencilla el estado actual de la planeación del IDEAM y sus integrantes:



Este diagrama identifica y clasifica cuatro grandes frentes o causas principales que son:

- o **Deficiente coordinación:** es naturalmente visible este aspecto en todos los niveles de trabajo, tanto internos como externos, la planeación es un reflejo práctico de la estructura de poder del organigrama.
 - o **Causas principales:** Presupuesto vs. plan, baja sincronía en planeación - ejecución, deficiente toma de decisiones, no concordancia entre planes, falta de continuidad y gradualidad y ruptura en las acciones, deficiente posicionamiento, no hay visión sistémica, concertada y de integralidad (exceso de planes), duplicidad en acciones y desarticulación de las dependencias (lentitud en los tramites, tecnoburocracia), posicionamiento de la OAP débil.
- o **Problemas de Información:** se han hecho esfuerzos en recursos en este aspecto, pero no se ha saciado algo fundamental y es el de tener Información, para la toma de decisiones, no se ha partido de la demanda de información.

- **Causas principales:** debilidades de las herramientas integradoras de datos, diferentes plataformas tecnológicas, no hay línea base (deficiente monitoreo), memoria institucional no aprehendida, información producida no completamente integrada, conocimiento generado independiente (no es claro que este integrado)
- **Cultura Organizacional:** este es un factor que ahora es más predominante y es fundamental debido a los cambios que requiere el IDEAM para mejorar sus actuales capacidades.
 - **Causas principales:** no hay claridad con el deber ser, no lo que hay que hacer (falta de praxis - administración de primer piso, falta de continuidad, formación y cultura, pensamiento operativo y no estratégico, ni prospectivo, competencias limitadas del talento humano en la OAP.
- **Herramientas de Trabajo:** este es una causa fundamental, pues no existen las adecuadas para la gestión en la planeación.
 - **Causas principales:** no hay criterios para toma de decisiones y asignación de recursos, deficiente cultura de proyectos, no hay metodologías de planeación definidas (bajo uso de herramientas estadísticas, normas internas no claras), falta de conceptos de calidad, procesos en actualización, cultura de calidad incipiente (falta regionalización - áreas operativas) y software no integrado.

Estas causas llevan a que resumiendo el modelo de planeación aplicado en el IDEAM carece de ser un esquema adecuado, ya que no cumple con los requisitos para serlo. Es un:

DEFICIENTE SISTEMA DE PLANEACIÓN

De lo analizado en este diagnóstico (línea base) se identifica claramente la necesidad de diseñar un **SISTEMA INTEGRADO DE PLANEACIÓN**, rompiendo los paradigmas actuales.