



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA
LICENCIATURA EN ECONOMÍA

UNIDAD DE APRENDIZAJE: PLANEACION REGIONAL
Unidad de Competencia: La Planeación Sistémica

Dra. Alma Rosa Muñoz Jumilla
Octubre del 2015

GUIÓN EXPLICATIVO



Este material ha sido elaborado en presentación Power Point, no obstante para los fines requeridos se ha convertido a PDF; sin embargo, esto no representa obstáculo alguno para su manejo, ya que ambos programas resultan de gran facilidad para su ejecución.

Se presenta la Unidad de Competencia I, con el subtema “La Planeación Sistémica”, la cual es parte del programa de la Unidad de Aprendizaje Planeación denominada Planeación Regional, que se encuentra en la currícula del plan de estudios en el núcleo de formación integral en el área de acentuación de la licenciatura en Economía y se imparte en el noveno semestre de la Facultad de Economía.

GUIÓN EXPLICATIVO



Con respecto al contenido temático: tenemos en primer lugar la parte conceptual, en esta se trata de definir tanto a las políticas públicas a través de las cuales se lleva a cabo la ejecución del Plan, así como su enfoque sistemático y sus interrelaciones.

Así mismo se describen las características de las políticas públicas y los tipos de éstas, las parten de la acción gubernamental.

Al ser la planeación sistémica se apoya en las políticas para llevar a cabo programas y acciones que involucran una serie de factores que se entrelazan entre sí a través de un sistema de redes, lo que les da un carácter multifuncional.

En la última parte se les concibe epistemológicamente y se les delimita espacial y temporalmente, en donde la identidad de las políticas está en función de su identidad, metas y objetivos propuestos.

Políticas Públicas y su Enfoque Sistémico

Concepción del Sistema de Políticas Públicas



Las Políticas Públicas son “las sucesivas respuestas del Estado (del “régimen político” o del “gobierno de turno”) frente a situaciones socialmente problemáticas (Salazar, 1994)

Las Políticas Públicas son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública, con fines de satisfacer las necesidades de una sociedad (Graglia, 2012)

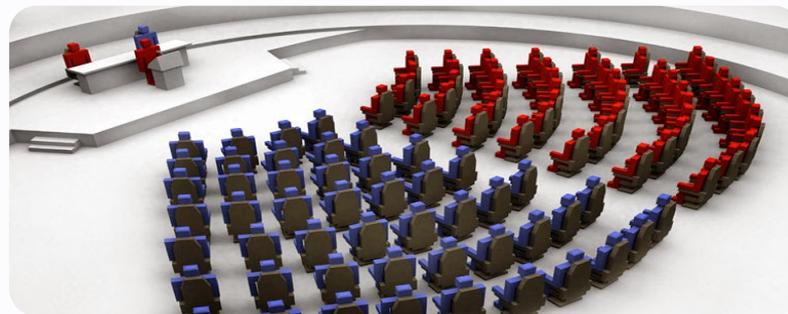


El concepto se puede entender como lo siguiente de acuerdo a diversos académicos :

- La Política Pública «es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer» Dye (2008) .

Aguilar Villanueva (1996) en tanto, señala que una Política Pública es «en suma:

- a) el diseño de una acción colectiva intencional,
- b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia,
- c) los hechos reales que la acción colectiva produce». (Villanueva,1996).



Oszlak y O'Donnell (1981) entienden que "...las políticas estatales (o públicas) se conciben como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil"



Características de las políticas públicas

Las políticas de las entidades públicas a tenor de su carácter, pueden ser:



Generales

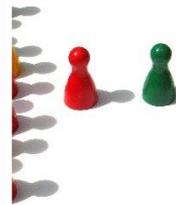


Sectoriales

En tanto que por su contenido pueden ser:



Regulativas



Distributivas



Redistributivas



Institucionales

Por lo general casi todas las políticas públicas hacen uso de estas medidas.

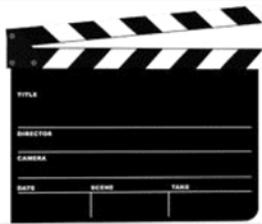
Cada política pública constituye una entidad que se caracteriza por :



El objetivo u objetivos asociados a ella.



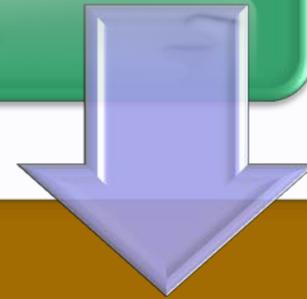
Los recursos o medios financieros, humanos, físicos (materiales o energéticos), informativos y organizativos que le fueron asignados.



Las acciones que su ejecución impone.

El sistema de políticas públicas

Las políticas que en un momento determinado están vigentes en una entidad pública cualquiera, están relacionadas entre sí.



Estas relaciones, pueden tener un mayor o menor grado de intensidad, justifican que tales políticas no se contemplen como un conjunto, sino como un “Sistema de Políticas Públicas” (SPP).



Las categorías filosófica (*finalidades*) y política (*finés*) que subyacen en cualquier "Situación Deseada", también son, en mayor o menor grado, un conjunto de elementos relacionados, es decir, un sistema (von Bertalanffy, 1968).

Por *Finalidades* entendemos las manifestaciones de unos deseos dotados de un cierto contenido atemporal y filosófico.

Los *Fines*, tienen un significado eminentemente político, de elección, traducen cualitativamente las finalidades para un horizonte preciso de tiempo.

Las Metas representan, en cierto grado, la concreción de los fines en su horizonte de tiempo.





Dentro del Sistema de Políticas Públicas (SPP) cada política concreta constituye un “subsistema” formado, a su vez, por elementos que se relacionan.

Cada uno de estos elementos se caracteriza por el consumo de recursos y/o tiempo para ser ejecutado.



Los elementos no son otra cosa que las Acciones que habrán de llevarse a cabo para conseguir que la política culmine su objetivo.

Estos subsistemas pueden configurarse, preferentemente, como sistemas multifuncionales de modificación física, de acción, de observación y de proceso de información.





Ello se debe a que existen realizaciones y servicios cuya incidencia, favorable (eventos festivos, sucesos deportivos, etc.) o desfavorable (instalación de basureros de residuos tóxicos), alcanza, a veces, a poblaciones no residentes en el espacio territorial propio de la entidad titular de dichas actuaciones.





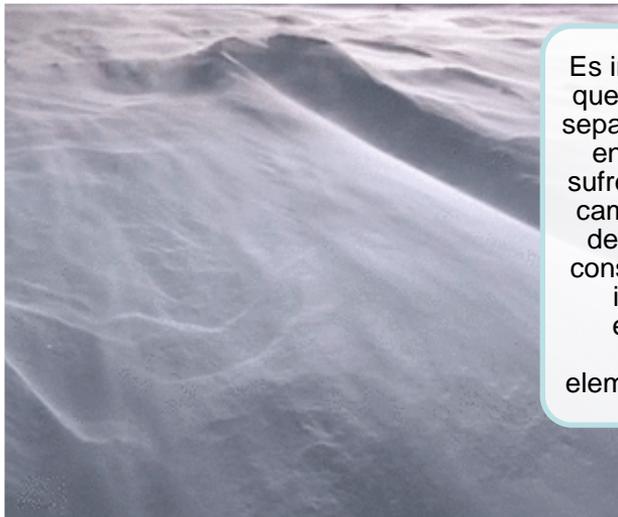
Ciertas políticas pueden beneficiar o perjudicar a las generaciones futuras



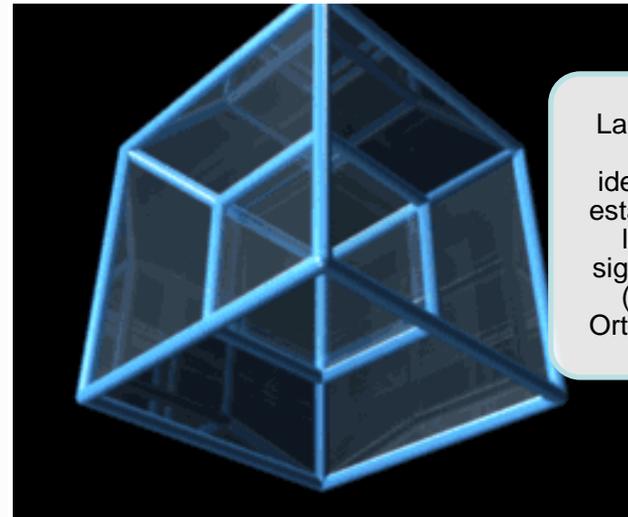
Se han dado infinidad de casos en los que una generación de ciudadanos financió a crédito políticas de “abundancia”, y posteriormente otras generaciones tuvieron que pasar penurias para poder amortizar las deudas del pasado, a veces muy lejano.



Han habido generaciones que se sacrificaron más allá de lo imaginable acometiendo políticas inversoras cuyos frutos fueron a parar a las generaciones siguientes.



Es importante decir que la frontera que separa el SPP de su entorno externo sufre alteraciones o cambios a lo largo del tiempo como consecuencia de la inclusión y/o exclusión de personas o elementos diversos.



La dificultad que entraña la identificación de esta frontera está latente en el siguiente modelo (Ortigueira y Ortigueira, 2001):



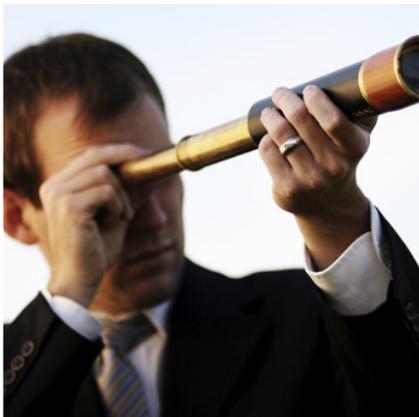
“Los manantiales originan los regatos y estos los torrentes; los torrentes originan los ríos y estos desembocan en el mar ¿Puede alguien decir dónde está el punto exacto que separa el manantial del regato, el regato del torrente, etc.?”



En el campo de las políticas públicas (SPP), como se da la delimitación de la frontera física, poblacional, organizativa, financiera, política, y muy particularmente legal?

Surgen dos problemas epistemológicos de primer orden.

El primero, se centra en la posibilidad de separar el **SPP** de su entorno, y que podría ser abordado desde dos aproximaciones complementarias:



Una, el enfoque “substancialista” (el SPP es individualizable y separable de su entorno); otra, el enfoque extansialista (sólo existen entidades convencionales – SPP --, con fronteras borrosas, identificables por su comportamiento difuso en un entorno dado).



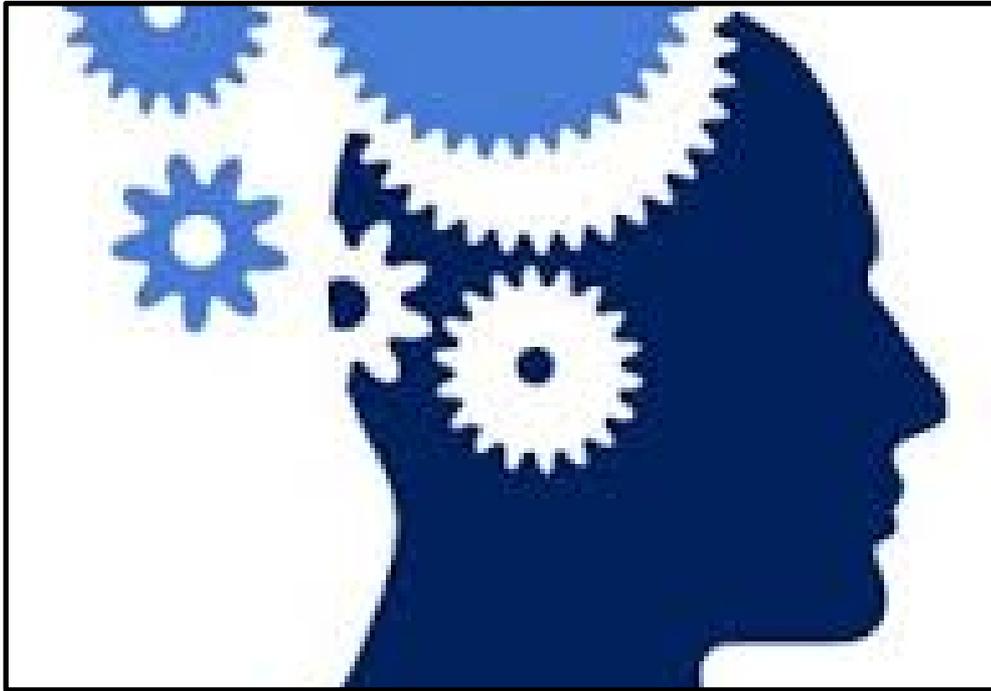
El segundo problema, formulado bajo la hipótesis de separación entre el SPP y su entorno, se centra en el sentido de la relación entre el sistema y su entorno.



Se pueden adoptar, dos aproximaciones: una, el enfoque “externalista” (el entorno externo determina el comportamiento del SPP); otra, el enfoque “internalista” (el comportamiento del SPP está determinado por resortes internos).



las políticas se apoyan unas sobre otras para ser ejecutadas y, en mayor o menor medida, se trasvasan recursos entre sí, a tenor de las circunstancias y acontecimientos en que se desenvuelven. Uno de los factores que las distingue o identifica es el predominio que en materia del volumen de recursos utilizados tienen unas con respecto a las otras.



Bowen y Heath (2005) establecieron que “la teoría de sistemas apoya el argumento de que una organización debe ser buena internamente y tomar decisiones desde una perspectiva de afuera hacia adentro”.

Daneke (2005) consideró que “la teoría o pensamiento sistémico es esencialmente una alternativa de orientación epistémica” y que “la seria construcción de teoría requiere una renovación de elementos a partir de las teorías de sistemas.”

Nuevo Modelo de Acción Académica.

Estructura de Programas

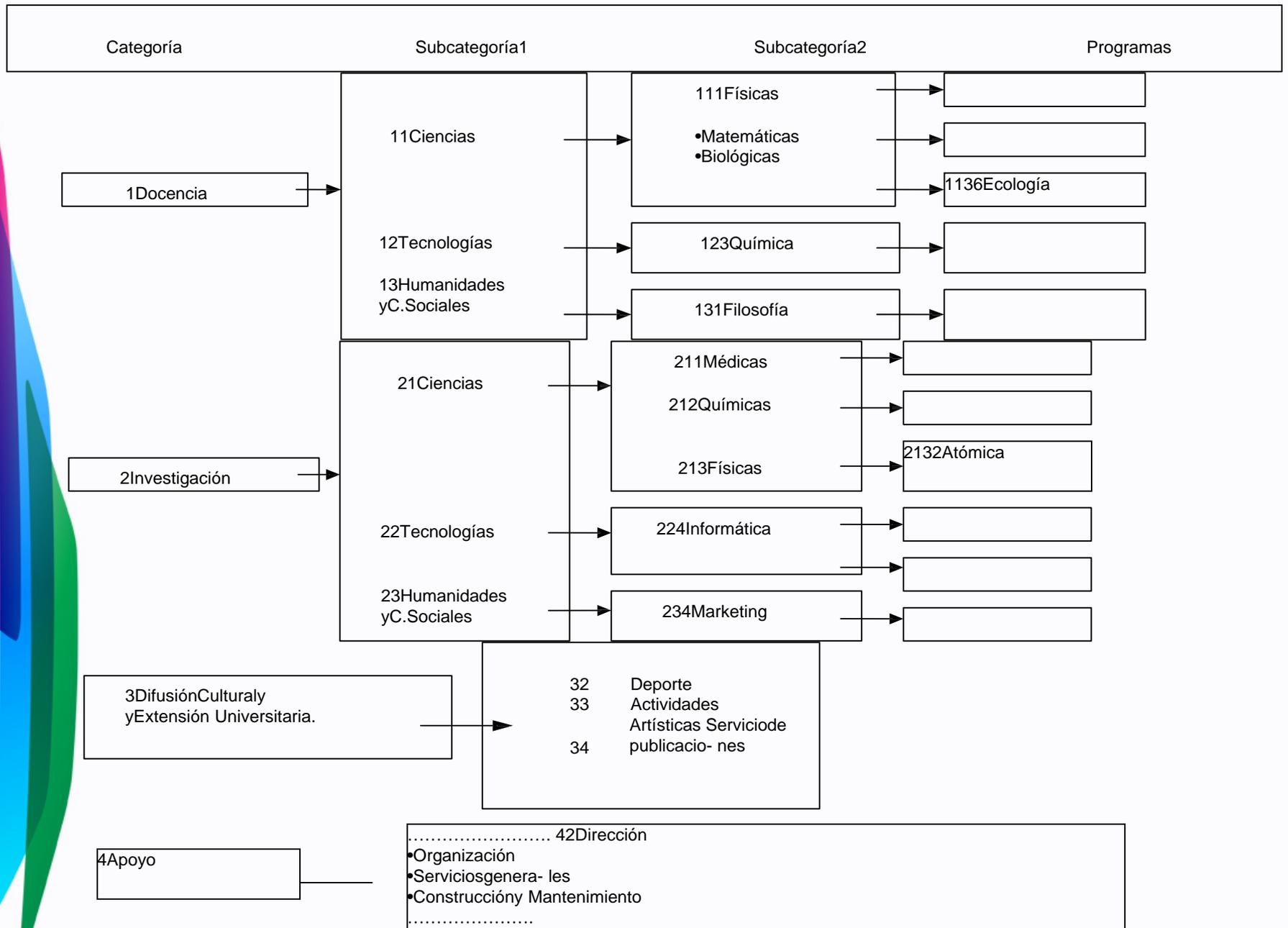
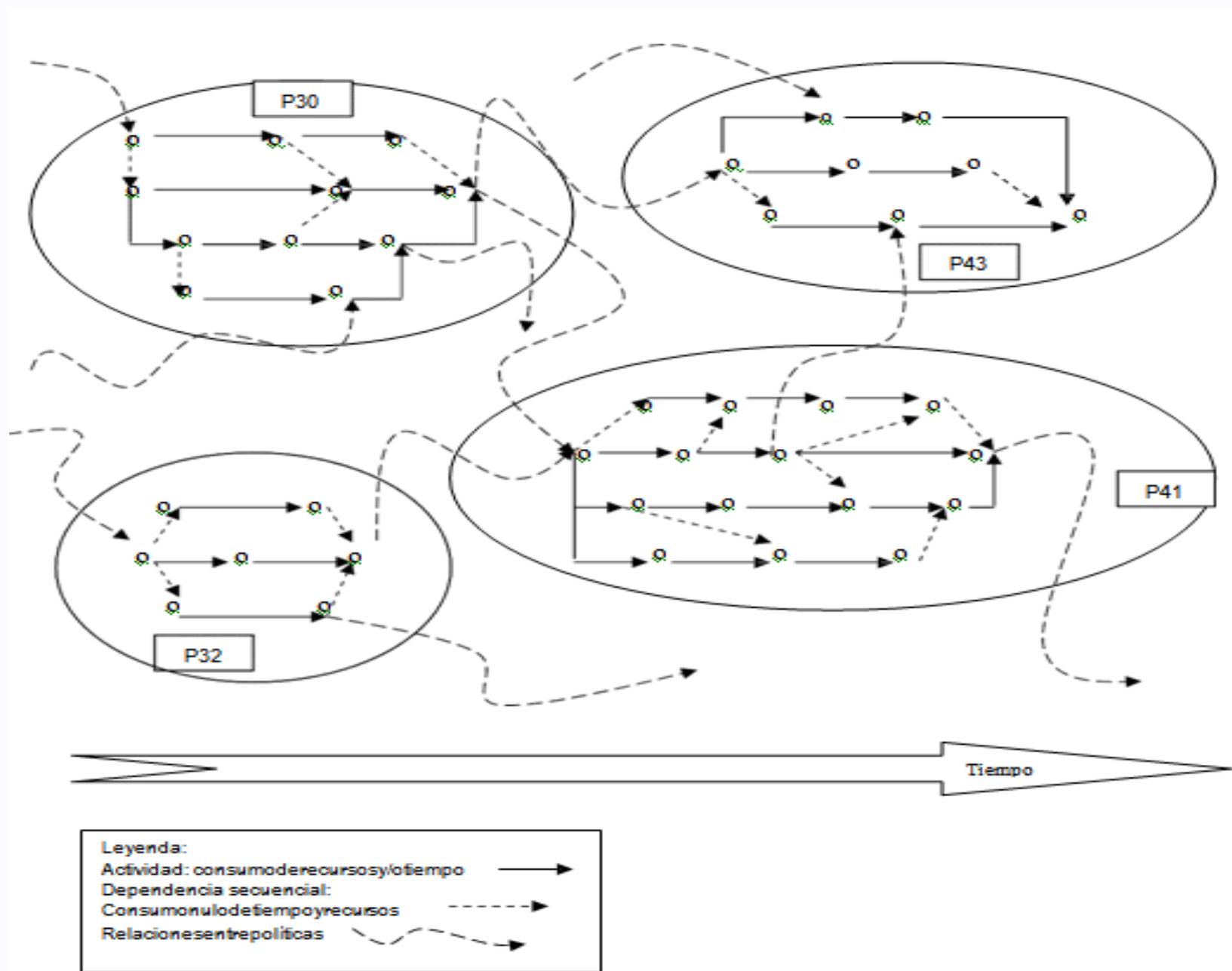


Figura 3: El desarrollo de las Políticas y sus Interacciones.



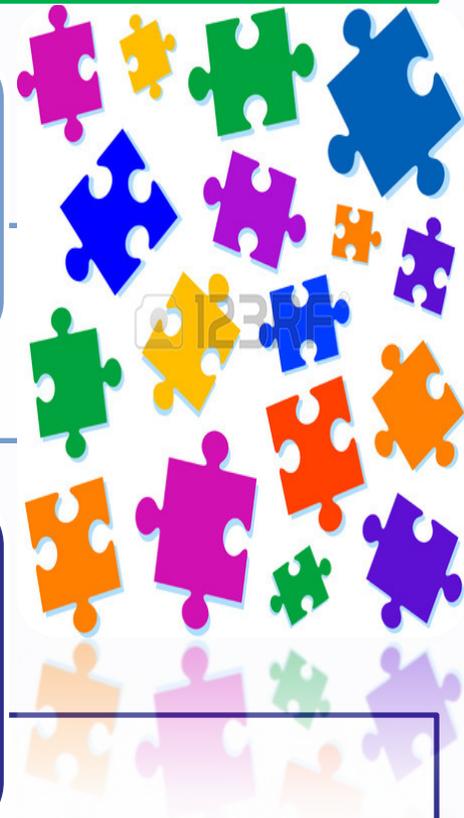
El “Sistema de Políticas Públicas” y sus componentes o subsistemas,, es decir, las políticas públicas concretas, cuyas relaciones crean, dicha entidad (SPP).

En este ámbito interno del SPP se suscitan dos problemas epistemológicos de interés:

El primero se concreta en la posibilidad de descomponer el SPP en políticas públicas concretas, privilegiando los elementos y las relaciones internas del SPP.

Partiendo de la hipótesis de descomposición del SPP en estrategias o políticas concretas:

El segundo problema epistemológico se ocupa del sentido de la relación entre el SPP y sus estrategias o políticas.



Y, sobre este particular, dos aproximaciones complementarias son viables:

- El enfoque “corpuscular” (existen políticas concretas relativamente individualizables cuyas propiedades permiten, teniendo en cuenta las interacciones entre las políticas, dar cuenta de las propiedades del SPP)

1

2

- El enfoque “interaccionista” (en el seno del SPP existen redes de interacción múltiple que lo estructuran y hacen parecer unos nudos densos asimilables a subsistemas).



El segundo problema epistemológico se ocupa del sentido de la relación entre el SPP y sus estrategias o políticas, surgen aquí dos nuevos enfoques:



El “reduccionista” (el SPP es la expresión sintética de un conjunto de estrategias o políticas que interactúan entre sí de diferentes maneras; el SPP puede explicarse a través de las propiedades de sus políticas concretas);



El “integrista” (el SPP es un todo indisociable que impone ciertas limitaciones a las políticas concretas; sus propiedades globales no son reducibles ni a las políticas ni a sus redes de relación o interacción).

Estados

- Tanto el **SPP** como sus estrategias o políticas constitutivas son “sistemas con estados”.

- El estado de una política en un determinado momento del tiempo “t”, no es más que la expresión cualitativa de sus atributos asociados a sus correspondientes valores cuánticos.

- A título de ejemplo en la tabla 1 ofrecemos el estado de la “Política de Infraestructuras 1998-2005” (PI98/05) de la entidad H en el momento $t = 1/1/2004$.

ATRIBUTOS	Km.construidos en fecha 1/1/2004
Autopistas	180
Autovías	210
Vías férreas	128



Tabla 1: Vector de Estado de PI98/05

Tanto el SPP como cualquiera de sus políticas (subsistema) se suelen representar en términos de “Sistema Finalista”, toda vez que están asociadas a finalidades, fines u objetivos.

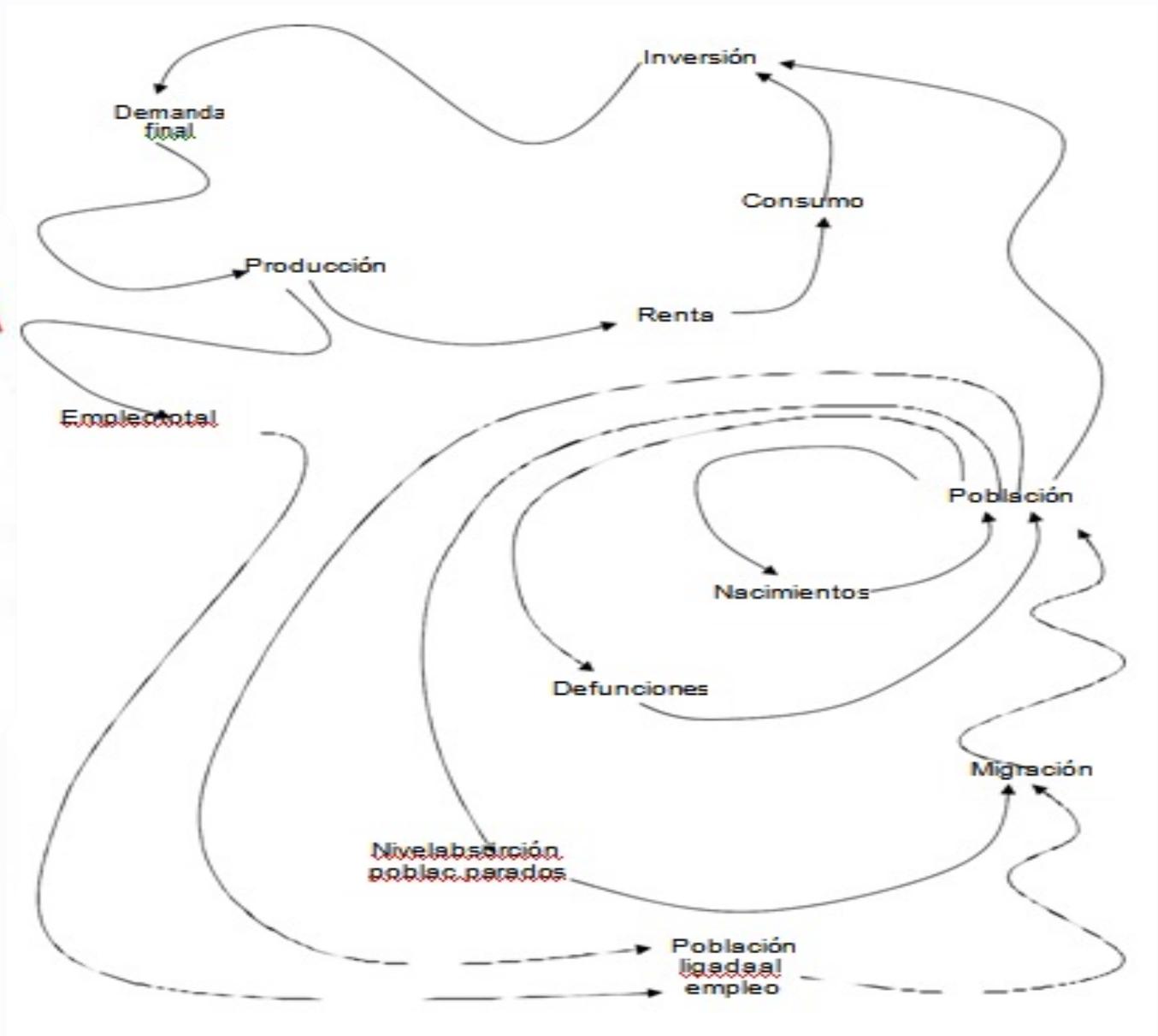
En ocasiones es posible una modelación en términos de “Sistema Causal”, lo cual puede permitir la experimentación sobre modelo, es decir, la simulación: efectos que determinan dos cambios realizados sobre ciertas variables, producen en el comportamiento de otras variables.



Ejemplo reducido de sistema causal vinculado, a diversas políticas urbanísticas que pueden activarse mediante la recalificación de terrenos municipales de distinta ubicación y extensión (zona norte del municipio X, 210 Has., zona oeste 130 Has, etc.).



Sistema Causal Asociado a una Política Pública.



Propiedades



El análisis valorativo del Sistema de Políticas Públicas se fortalece cuando se aborda el estudio o la indagación de sus propiedades externas, es decir, aquellas que tienen en cuenta el entorno externo del SPP.



Se podrían destacar la apertura, el equilibrio, la estabilidad de ese equilibrio y, sobre todo, la adaptación entendida como capacidad del SPP para conseguir alcanzar sus objetivos a pesar de las condiciones desfavorables del entorno externo.



El abordaje global del “Sistema de Políticas Públicas” se fortalece cuando se complementa con un conocimiento extraído de su realidad interna.

La descomposición del SPP en “políticas parciales” (subsistemas), es posible cuando dicho SPP es cuasi-divisible, es decir, cuando se puede descomponer en dos o más políticas que reciban entradas, realicen transformaciones internas y generen salidas (realizaciones, servicios, etc.).

Las políticas pueden ser de muy diversos tipos, tales como directas, indirectas, complejas, estáticas, estacionarias, temporales, físico-materiales, físico-energéticas, informativas, etc.

Las redes relacionan a las políticas entre sí, y también con el entorno externo del sistema global (SPP).

Estas interacciones pueden tener un carácter multi-relacional (diversos tipos de relaciones) o un irrelacional (un único tipo de flujo).



La Disciplina de las Políticas a una Actuación Coordinada está en función de dos factores principales:



La forma en que están organizadas tales políticas, es decir, su grado de centralización (existencia de políticas dominantes) o descentralización (políticas con poderes equivalentes)



El grado de homogeneidad relativa de las mismas.

Dinámica



La identidad del SPP, como de cuales quiera de sus políticas constitutivas, viene dada por una cierta permanencia de sus características, es decir, aquellas que se muestran invariantes en el tiempo.



La “invariante” se trata de una “propiedad” del sistema de políticas públicas de una entidad X, o de cualquiera de sus políticas, que se mantiene inalterable en el tiempo a pesar de los cambios otras formaciones



Entre estas invariantes se pueden citar las periodicidades, las reversibilidades, los cambios de estado, etc.

En relación con determinada función de tipo social, cultural, recreativa, etc., dos políticas públicas podrían calificarse de varias maneras:

1) sustituibles, cuando cumplen de igual forma dicha función;

2) complementarias cuando cooperan al cumplimiento de la función;

3) antagonistas (MeekyNewell 2005) cuando una favorece la función y otra la perjudica;

4) independientes, cuando no inciden de manera simultánea sobre la función considerada.





Como primer paso hablaremos de la reversibilidad e irreversibilidad de las políticas.



Naturalmente, existen casos en los que la política podría ser irreversible.

La ejecución de una política privatizadora no se trata de algo irreversible, por cuanto cabe la posibilidad de volver a adquirir lo que en su día se vendió, contratar el capital humano que se despidió, etc.

Como segundo paso hablaremos de **Convergencia** y de **Divergencia**, asociadas a la evolución de una política pública.

A partir de la creación de cualquier política, el número de ciudadanos que se vinculan a ellas en una línea ascendente durante un cierto tiempo, más o menos largo puede aumentar.

Este proceso caracterizado por el aumento de elementos y relaciones asociados a la políticas se califica de convergente.

Tal acontece, por ejemplo, cuando se inicia, por parte de un determinado gobierno, una política de lucha contra el analfabetismo.





Inicialmente, y durante cierto tiempo, puede que siga un proceso de evolución convergente, que luego se transforma en divergente a medida que se va alfabetizando la población considerada.

El auto-aprendizaje, es la capacidad que tiene una política pública o un SPP cuando es capaz de adaptarse a su entorno actual considerando las experiencias del pasado.

La auto-organización cuando la política o el SPP es capaz de evolucionar en orden a mejorar el logro de sus finalidades frente a sus entornos interno y externo.

La auto-organización se puede traducir en dos tipos de modificaciones estructurales fundamentales: una se refiere al modo de organización de las políticas, en el sentido de una simplificación o de una complicación; otra, se concentra en los tipos de comportamiento de las políticas en el sentido de una homogeneización o de una diferenciación.

Punto final



La **identidad** de una política pública está en función de la estructura o sistema planteado a la hora de expresarla “Situación Futura Deseada” para la Entidad X, particularmente al nivel de las metas.

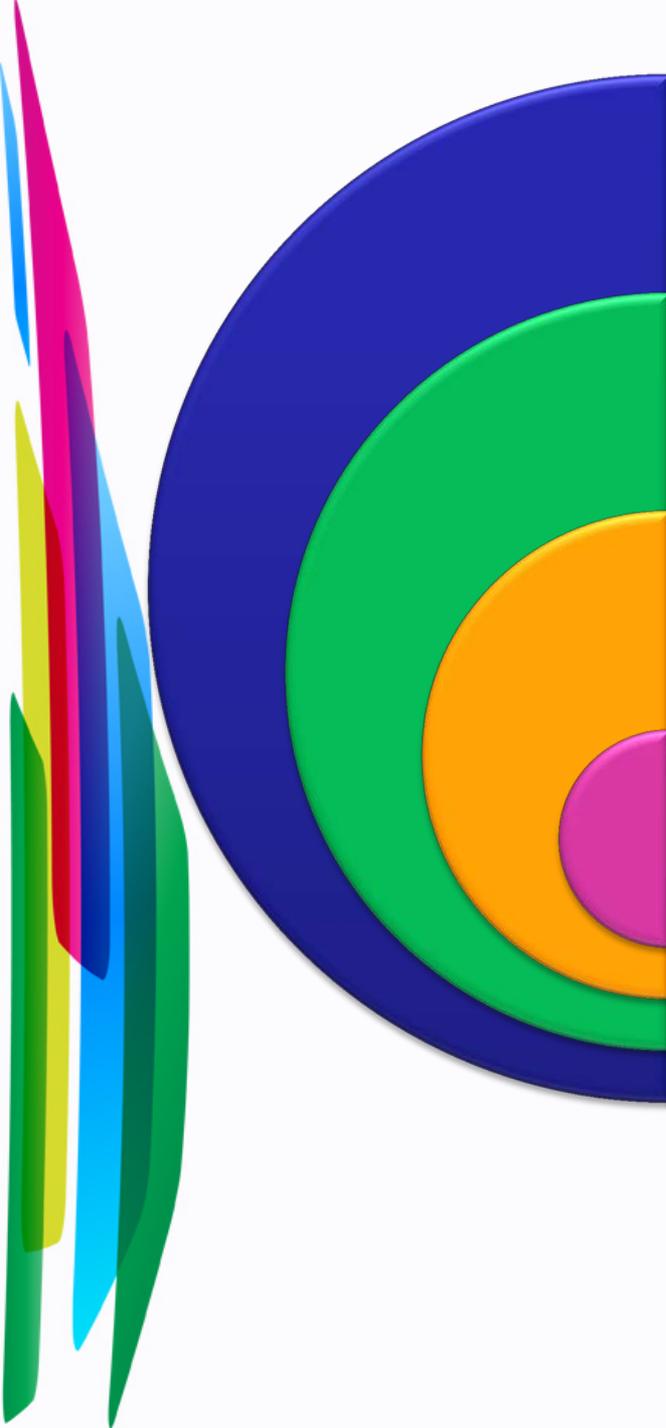


Son estas **metas** las que determinan la **nomenclatura de las políticas.**



En el caso de una administración municipal, por ejemplo, podríamos hablar de las políticas Cultural, Deportiva, Educativa, Urbanística, Medio ambiental, Hacendística, de Juventud, de la Mujer, de Seguridad, de Servicios Sociales, de Promoción Económica, de Salud, etc.





Ahora bien, conviene significar que, por lo regular, detrás de todo el proceso descrito se encuentra la especial configuración del organigrama (estructura) de la entidad.

Existe una “**Política Familiar**” porque hay una “cartera” con ese título a cargo de un político responsable nombrado al efecto.

Cabe la posibilidad, de **anular la identidad** de esa política, realizando la asignación de sus actuaciones a otra u otras identidades (carteras).

Las **políticas públicas** poseen en la mayor parte de los casos un carácter **multifuncional**.





Buena parte de las políticas de una Entidad pública “M” influyen y son influidas por su entorno externo, tanto temporal como espacial, considerando dentro de este entorno las políticas practicadas por otras entidades de semejanza o distinta naturaleza.



Cualquier política pública, posee un carácter relativo.



Esto nos conduce a la consideración de rangos de políticas públicas.





Todo está en función de la entidad que se toma como referencia, su situación actual y su situación futura deseada.

Cabe la posibilidad de hablar de macro políticas, de políticas y de sub políticas, del mismo modo que hablamos de macro sistemas (súper sistemas), sistemas y sub sistemas, etc.

Reflexiones Finales



- La planificación sistémica es un conjunto indivisible sostenida por dos elementos: el fondo y el primer plano. El fondo es la emoción y el primer plano son los resultados visibles: misión, imagen deseada, objetivos y programa de acción. Estos dos elementos deben avanzar en conjunto a través de borradores sucesivos del plan.
- El plan debe *mover a la acción* de las personas, como respuesta a la necesidad de una visión compartida que guíe el destino de la organización. Para lograr este objetivo, no basta con una redacción apresurada de principios por parte de los participantes y agentes institucionales, sino que es necesario apreciar el *proceso* de obtención de ese resultado-
- El plan es... como un cuadro muy especial, porque es dinámico, similar al paisaje que uno observa desde una ventana. Con un fondo que imperceptiblemente llena todos los espacios, a veces difuso, sobre el cual aparecen figuras muy nítidas en primer plano. La identidad del cuadro se obtiene de la unión total y armónica entre esos dos planos.

Referencias Bibliográficas

- **BRAVO, CARRASCO, JUAN.** Planificación Sistémica, Editorial Evolución S.A. www.evolucion.cl, info@evolucion.cl Santiago • Chile, <http://www.evolucion.cl/>
- **ORTIGUEIRA-SANCHEZ, LUIS C (2013).** Un Enfoque Sistémico de las Políticas Públicas, Lima, Perú. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2275461

