



UNIVERSIDAD NACIONAL AVENIDA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

# LA PLANIFICACION PUBLICA EN AMERICA LATINA: UN ENFOQUE METODOLOGICO

JOSE DE LA LUZ CORRAL CORRAL

TESIS  
PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA

MEXICO, D.F.  
SEPTIEMBRE, 1987



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Índice

	<u>página</u>
Introducción	i
 <u>Primera parte</u>  	
<b>ANÁLISIS DE LA PLANIFICACION EN EL SECTOR PÚBLICO</b>	<b><u>11</u></b>
A. la formulación de las decisiones estratégicas.	12
1. El marco filosófico.	12
2. La formulación de los objetivos.	16
3. La elección de la estrategia.	26
B. La estructura organizacional.	29
1. La centralización de la estructura de autoridad.	30
2. Complejidad.	32
3. Formalización.	33
C. El proceso de planificación.	34
1. Características de las etapas de la planificación.	34
2. Incompatibilidad del sector privado y el sector público.	39
 <u>Segunda parte</u>  	
<b>CONCEPTOS, TÉCNICAS Y PRINCIPIOS PARA UN MEJOR FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION</b>	<b><u>43</u></b>
 <b>I. LA FORMULACION DE LAS DECISIONES ESTRATEGICAS</b>	 <b><u>45</u></b>
A. La elaboración de un marco filosófico.	45
B. La formulación de objetivos.	48
1. El marco teórico.	49
2. El diagnóstico político.	51
3. Desglose de los objetivos políticos.	56
4. Objetivos globales y estrategia.	57
C. La selección de la estrategia.	58
1. El diagnóstico estratégico.	59
2. La maniobrabilidad.	61
- Los modos de estrategia.	62
- Los tipos de acción.	64

3. La variabilidad.	66
4. Los medios de la estrategia.	66
5. Subdivisión de la estrategia.	67
6. Estrategia y táctica.	67
II. LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION	<u>69</u>
A. La formalización.	71
B. La complejidad.	75
C. La estructura de poder.	77
D. Las comunicaciones.	83
III. EL PROCESO DE LA PLANIFICACION	<u>85</u>
A. Participación de los directores de línea.	86
B. La guía operacional.	87
C. Delimitación del papel del planificador.	89
D. Interacción de los niveles organizacionales.	90
E. Vinculación entre las etapas de la planificación.	92
Conclusiones.	<u>101</u>
Bibliografía	<u>107</u>

## INTRODUCCION

A partir de la Segunda Guerra Mundial se pensó en la planificación pública como un instrumento que permitiría hacer más racionales los procesos de toma de decisiones, de modo que se redujera el costo social del desarrollo. Desde un principio, debido a la rápida difusión y aplicación de esta técnica en la administración pública, llegó a sostenerse que la planificación, basada en técnicas econométricas, era un instrumento superior que debía ser utilizado en todos los países occidentales, tanto los industrializados como aquellos en desarrollo.

El concepto y la práctica de la planificación aun se mantiene en la mayoría de los países. Todos ellos, aun aquellos que se han proclamado fervientes partidarios del mercado y de la reducción del tamaño del Estado en la economía, no han abolido sus dos principales expresiones visibles: las oficinas de planificación y los planes o documentos. A la fecha la planificación pública sobrevive y todavía cuenta con "sacerdotes" que defienden los mismos esquemas tradicionales de hace varias décadas. Dichos planificadores argumentan que los defectos o deficiencias en sus sistemas se encuentran en la práctica y no en la teoría. Además sostienen que los continuos fracasos demuestran la necesidad de aplicar la planificación a una mayor escala.

No obstante, en múltiples estudios y análisis de la planificación pública, principalmente de los países en vías de desarrollo, se muestra que los resultados han sido inferiores de lo que sería razonable esperar. Las experiencias en los países de América Latina han mostrado evidencias de que la planificación se encuentra en crisis. Los resultados alcanzados han sido tan pobres que han generado un difundido sentido de frustración y escepticismo respecto al papel que puede jugar la planificación para ayudar a estos países a resolver sus problemas del subdesarrollo. Han sido pocos los países donde se han logrado alcanzar siquiera modestos objetivos de un

plan. Los planes globales del sector público no tienen la capacidad para racionalizar la acción del Estado y para inducir o dar coherencia al comportamiento del sector privado.

Ante este contexto, aunado al interés personal de plasmar las experiencias de trabajo en dependencias oficiales, se consideró conveniente elaborar un análisis de las características y limitaciones de las técnicas de planificación aplicadas actualmente en el sector público, principalmente en México y, en menor medida, en América Latina. Asimismo, con base en ese análisis, se trató de esbozar algunas de las alternativas u opciones para mejorar la eficiencia y los resultados de la planificación pública aplicada en nuestros países.

Al principio de esta investigación se partió de la hipótesis de que las principales deficiencias o fracasos de esta técnica eran atribuibles a un proceso de planificación deficiente, es decir, que las diferentes etapas y actividades de la planificación - principalmente la etapa de la formulación de las estrategias - no se realizaban de acuerdo con los planteamientos teóricos. Posteriormente, al ir avanzando en la elaboración del estudio se replanteó la hipótesis, pues se detectaron múltiples evidencias de que la razón primordial por la cual la mayoría de los planes oficiales no se llevan a cabo es debido a las contradicciones y características del mismo Estado.

El problema de la planificación pública es tan complejo que se consideró necesario enfocarlo desde una perspectiva más amplia. Con este propósito se establecieron dos supuestos teóricos, mismos que sirvieron de base para orientar los planteamientos contenidos en el documento. El primero, establece que el tipo de planificación utilizado en los países latinoamericanos, hasta la fecha, no ha ayudado a resolver los problemas estructurales de su economía, ni han sido realmente un punto de partida para coordinar los esfuerzos, racionalizar objetivos y maximizar los resultados. La estructura económica de estos países continua siendo una estructura económica capitalista (basada en la propiedad privada de los medios de producción), subdesarrollada (con insuficiente desarrollo de sus fuerzas productivas), desequilibrada (por la existencia de polos sociales y

geográficos) y dependiente (sujeta a la economía metropolitana). 1/

Desde la década de los años setentas la planificación indicativa, concebida ésta como la combinación del interés público y privado a través del establecimiento de objetivos indicativos, ayudas e incentivos, se ha manifestado incapaz para superar la crisis por la que atraviesan aún los países desarrollados. Este tipo de planificación, aplicado en mayor o menor medida en casi todos los países capitalistas, surge como una consecuencia de la incapacidad del mercado libre para lograr tasas de crecimiento aceptables. Como la planificación indicativa no sustituye al mercado como asignador de recursos, sólo desempeña un papel complementario, el de orientador. Es una técnica que únicamente tiene carácter obligatorio para la organizaciones del Estado, ya que para el sector privado es más bien indicativa. Al no cuestionar las funciones del Estado, las decisiones económicas y políticas fundamentales continúan siendo tomadas por y a favor del sector privado.

A pesar de que los países en desarrollo han requerido de cambios en su estructura económica, la planificación se ha utilizado como un sustituto de las reformas y sólo ha estado enfocada a alcanzar objetivos parciales y abstractos como el crecer, controlar la inflación o incrementar la productividad. Ha sido un instrumento que ha ayudado a imprimir una cierta dirección a la economía, en lugar de constituirse en un eje articulador de discusiones y acciones entre los principales grupos o fuerzas sociales de una sociedad.

Para los países latinoamericanos y, en general para todos los países en vías de desarrollo, la planificación sólo tendrá verdadera importancia cuando se utilice como un instrumento para eliminar los obstáculos que impiden que su desarrollo sea más armónico, menos dependiente y gradualmente más nacional. Se requiere de la búsqueda de nuevas formas de planificación que promuevan el cambio y no estén enfocadas a mantener el status quo.

---

1/ Arturo Guillén Romo, Planificación económica a la mexicana, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1971.

El segundo supuesto teórico, se basa en que en las actuales condiciones económicas, políticas y sociales de los países latinoamericanos, el Estado no puede limitar su acción a la actividades o campos tradicionales, puesto que para sentar las bases de un desarrollo autosostenido, menos desequilibrado y más independiente del exterior, es necesario que el Estado se convierta en impulsor y centro de acción de las actividades fundamentales que son indispensables para llevar a cabo los cambios que estos países requieren.

En los últimos años, debido a la fuerte crisis económica de los países capitalistas y al resurgimiento del liberalismo, se ha pretendido imponer la propuesta de reducir la participación del Estado en la economía. Sin embargo la intervención del Estado, lejos de reducirse, continúa expandiéndose. El problema es que dicha expansión no puede continuar asociada a una mayor autarquía, a una falta de principios filosóficos y a la carencia de programas políticos consecuentes. Por ello, se demanda que la orientación y los esfuerzos por alcanzar un desarrollo más acorde con las necesidades e intereses de nuestros países, no resulten de una proyección política de unos cuantos funcionarios privilegiados, sino que estas decisiones y acciones tienen que ser resultado de la participación de los principales grupos y fuerzas sociales.

De acuerdo con los supuestos planteados, la planificación debe ser una actividad enfocada a promover el desarrollo integral de los países en vías de desarrollo, de ahí que se le pueda denominar, planificación para el desarrollo. Esta se puede definir como un técnica que va a ayudar para que el Estado y los diversos grupos dinámicos de un país puedan tomar las decisiones fundamentales de una manera más consciente y sobre la base de un conocimiento más objetivo de la situación. A su vez, esta técnica debe buscar que las organizaciones que integran una sociedad, entre ellas el Estado, operen de una manera más eficiente y coordinada.

Debido a que la planificación para el desarrollo no es considerada como un fin sino como un medio adecuado para satisfacer las necesidades de una

sociedad, su finalidad no es la elaboración de planes complejos, sino ayudar para que se puedan definir en forma sistematizada las decisiones y las acciones que permitan avanzar en la solución de los problemas y necesidades del país. Es por ello, que la planificación es considerada como un proceso o sistema global que abarca desde la toma de decisiones hasta la evaluación de las actividades realizadas.

Con el propósito de disponer de una base para estructurar el análisis de la planificación pública, se elaboró un esquema metodológico a partir de estudios recientes y de experiencias favorables sobre planificación obtenidas en diferentes tipos de organizaciones. En los nuevos planteamientos o propuestas se especifican varios principios generales, los cuales son considerados como factores necesarios, no así suficientes, para el éxito de un sistema de planificación. Estos principios propuestos es posible integrarlos en tres reglas básicas:

a) Para que una organización pueda formular mejores decisiones que estén de acuerdo con las finalidades de la organización, se requiere:

- Que la organización tenga una mayor vinculación con el medio.
- Dar un mayor énfasis a la participación de las partes en la toma de decisiones, es decir, que exista un mayor consenso en la organización .

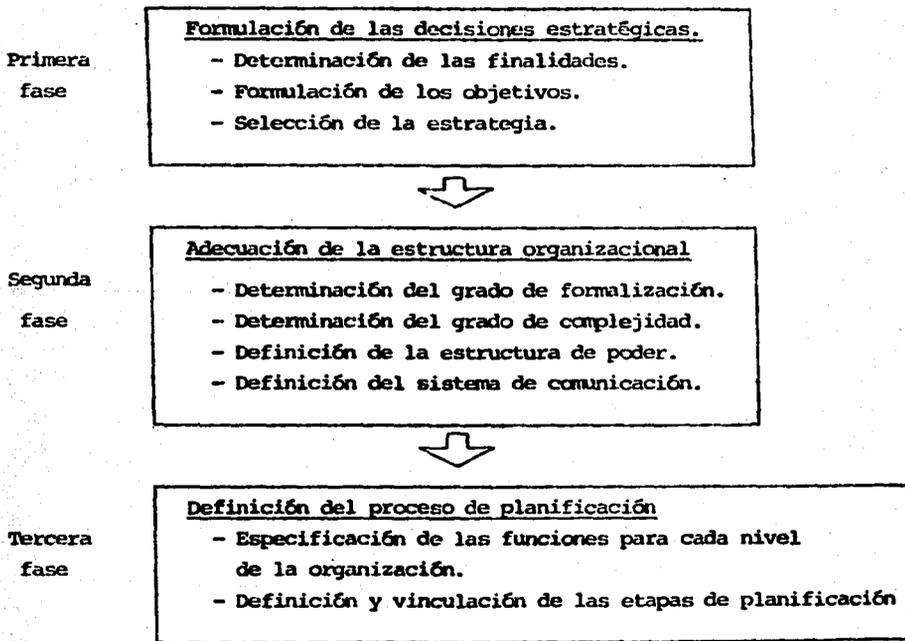
b) La organización debe tener una estructura organizacional más flexible, menos formalizada y una estructura de poder descentralizada.

c) La planificación no es una actividad rígida y única, sino que es un procedimiento flexible que incluye, en forma coordinada, un conjunto de actividades que van a facilitar y a ayudar para que los reponsables de cada nivel en una organización puedan tomar las decisiones más adecuadas.

Para la elaboración de un esquema metodológico que sirviera de base para realizar tanto el diagnóstico de la planificación pública como para integrar una serie de técnicas y principios que mejoren los sistemas de

planificación en diversas organizaciones, se retomaron y ampliaron cada una de las reglas básicas mencionadas, de tal forma que el esquema metodológico propuesto quedó integrado por tres fases: a) la formulación de las decisiones estratégicas; b) la adecuación de la estructura organizacional; y, c) la definición del proceso de planificación.

Esbozo del esquema metodológico de análisis



En la primera parte de esta tesis, con base en el esquema metodológico, se presenta un análisis de las principales características y limitaciones de la planificación pública, en el cual se da un mayor énfasis al papel y los resultados alcanzados en los países en vías de desarrollo.

En la segunda parte del documento, también con base en el esquema metodológico propuesto, se proporciona un conjunto estructurado de conceptos, técnicas y principios que pueden mejorar el funcionamiento de los sistemas de planificación en diversas organizaciones. Por medio de este conjunto estructurado de elementos se pretende no sólo mostrar cuáles han sido los avances o las tendencias de los sistemas de planificación recientes, sino también disponer de un marco de referencia para analizar comparativamente los sistemas tradicionales de planificación pública.

Al final del documento, en las conclusiones se esbozan algunas alternativas o perspectivas consideradas como fundamentales para poder mejorar la eficiencia de los sistemas de planificación pública.

Por último, quisiera mencionar que el esfuerzo por abordar desde una perspectiva más integral la planificación pública, es una ardua tarea que implica retomar las teorías y propuestas de numerosos autores, a muchos de los cuales no se les da crédito por ello. Baste con recordar que son de ellos las mejores ideas aquí recogidas.

PRIMERA PARTE

ANALISIS DE LA PLANIFICACION

EN EL SECTOR PUBLICO

Una de las novedades del siglo XX es la planificación pública, como una técnica general aplicada por los gobiernos. La planificación pública es considerada como una técnica superior y como un medio único para formular y llevar a cabo los objetivos políticos del Estado. Por supuesto que la elaboración de planes siempre ha tenido lugar dentro del campo de acción del sector público, por ejemplo: en la construcción y en la guerra. De una actividad originalmente restringida, gradualmente se ha ido generalizando su aplicación y se ha ido considerando como un método superior. Después de la Segunda Guerra mundial varios factores influyeron para su rápida expansión en los países de América Latina, algunos de ellos fueron: a) el crecimiento de los gobiernos requería de una mayor coordinación de sus acciones, principalmente en periodos de crisis; b) la presión o las recomendaciones de algunos gobiernos o agencias internacionales que ofrecen asistencia técnica (como la CEPAL, ILPES, etc.) 1/ ; c) para los países en desarrollo la posesión de un sistema de planificación pública a menudo expedita la obtención de concesiones y préstamos foráneos 2/ ; d) los avances espectaculares en los países socialistas; e) los intentos de planificación indicativa en los países europeos, principalmente Francia.

La planificación pública ha hecho mucho para ayudar a promover el crecimiento de los países, pero se han tenido más fracasos que éxitos en la ejecución de los planes de desarrollo. Esto se ha originado debido fundamentalmente a que los sistemas de planificación públicos, mismos a los que se hará referencia como sistemas de planificación tradicional, están

---

1/ Desde 1952, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha publicado trabajos y ha proporcionado asistencia técnica a los gobiernos de América Latina con el propósito de orientar los esfuerzos de planificación pública en dichos países. En 1962, al crearse el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), se extendieron los esfuerzos realizados por la CEPAL.

2/ En 1961, en la reunión de Punta del Este, a través del programa Alianza para el Progreso, se reformularon y se fortalecieron los esfuerzos de planificación. El deseo de obtener préstamos externos para fortalecer la democracia y la libre empresa llevó a varios gobiernos a establecer oficinas de planificación y a publicar planes de desarrollo.

fundamentados en una racionalidad científica, están subordinados al aparato político, se encuentran desligados de su contexto externo, carecen de una estrategia específica para alcanzar sus objetivos y están caracterizados por una estructura de poder centralizada.

El objetivo de esta primera parte del documento es realizar un análisis de la planificación en el sector público, de acuerdo con el esquema metodológico mencionado. En el primer subcapítulo, cuyo contenido corresponde a la primera fase del esquema, se analiza el proceso de formulación de las decisiones estratégicas 3/, es decir, el proceso para la elaboración o selección de las finalidades, los objetivos y la estrategia. En el segundo subcapítulo se cuestiona las ventajas o condicionantes que representa para un sistema de planificación el estar basado sobre una determinada estructura organizacional. Por último, en el tercer subcapítulo se analiza el proceso global de funcionamiento de la planificación, en otras palabras, las características de las diferentes etapas de un sistema de planificación.

#### A. LA FORMULACION DE DECISIONES ESTRATEGICAS.

Para el análisis del proceso de formulación de las decisiones estratégicas en el sector público es muy importante partir de una revisión o estudio de los principios filosóficos o finalidades en que están basadas las actividades de planificación.

##### 1. El marco filosófico.

Los países de occidente han probado reiteradamente ser incapaces de formular una filosofía lo suficientemente dinámica para poder renovar o rejuvenecer el humanismo y los conceptos democráticos. Desafortunadamente, tanto política como estratégicamente, estos países han caído en hábitos de

---

3/ Por decisiones estratégicas se entiende aquellas elecciones que gobiernan las orientaciones más importantes de una organización.

pensar ajustados fundamentalmente a procedimientos materialistas y tecnológicos. Estamos más acostumbrados a pensar en tasas de crecimiento y en dólares, que en las ideas. Las acciones son el factor dominante. Las ideas que pudieran guiar o replantear el proceso de desarrollo de esos países, es decir la filosofía, no son un factor de importancia. Por esta razón, es claro que las acciones más fáciles de llevar a cabo y en una forma más efectiva, son aquellas que explotan mejor la ideología en curso. 4/

Los países en vías de desarrollo al no considerar la filosofía se enfrentan a continuos fracasos, pues al carecer de una forma de vida, de una filosofía propia, tienen que ir corriendo detrás de los vientos del cambio y cediendo ante filosofías más dinámicas que no son convenientes ni aplicables a su propio país. El campo filosófico es el único probable para poder contrarrestar efectivamente una corriente progresiva de ideas impuestas por otra corriente de ideas de dinamismo comparable.

Día a día se alcanzan resultados increíbles en la ciencia y en la industria, sin embargo, estos avances sólo han dado lugar a una mayor concentración del poder económico, a crecientes diferencias en el desarrollo de los países y a situaciones ecológicas que amenazan con generar un cataclismo en nuestro planeta. Por lo general, los países que luchan por alcanzar un desarrollo futuro han sido indiferentes a las consecuencias de sus propias acciones. 5/

La misma evolución del sistema capitalista mundial genera a la vez el desarrollo de unos (grupos, clases, regímenes y naciones) y el subdesarrollo de otros. Es por esta razón que los avances tecnológicos, con los consiguientes incrementos de productividad y de producción, se concentran en unas pocas zonas del mundo, mismas que se han convertido

---

4/ André Beaufre, Strategy of action, Frederick A. Praeger Publishers, New York, 1967.

5/ József Bognár, Planificación y desarrollo en los países del tercer mundo, Editorial Planeta, Barcelona: España, 1974.

en los centros de decisión de la economía capitalista. Los países en vías de desarrollo se encuentran así, sometidos a una serie de presiones internas y externas que les impiden eliminar su situación de marginados.

La planificación pública ensayada en los países de la región, tanto por su concepción como por sus métodos y técnicas, ha respondido a ciertas líneas de interpretación del desarrollo económico y a las alternativas de solución que adquieren vigencia después de la Segunda Guerra Mundial. Por ello, es necesario que se analice hasta que punto la planificación pública, como un conjunto de técnicas sin un cuestionamiento ideológico y político, ha estado enfocada a mantener y reforzar un modelo centralizado y dependiente, que de ninguna manera es conveniente para los países en desarrollo. Es por ello que ahora ya no sólo hay que cuestionar las técnicas o los modelos de planificación, sino también los principios ideológicos en que está fundamentado el modelo de desarrollo.

Puede hablarse -con ciertas reservas- de la neutralidad de las técnicas de planificación, pero los planes gubernamentales concretos que se elaboren con su auxilio no podrán ser ni ideológica y ni políticamente neutrales, ya que conllevan, reproducen y están condicionadas por una serie de valores, es decir, por un conjunto de principios filosóficos. En un país los valores u objetivos políticos, aparezcan explícitos o implícitos en un plan, se materializan por medio del aparato político que los promueve e impone. Las élites dominantes manipulan alternativas conservadoras o reformistas que ocultan un interés por conservar el poder político y económico. 6/

---

6/ El liberalismo es una escuela del pensamiento económico en la cual el mercado se coloca como determinante sobre el hombre. Debido a que es una teoría que sólo procura la concentración del poder para el beneficio de una minoría, carece de un rigor científico y posee una perspectiva estrecha que le impide intuir lo que está más allá de la simplicidad de sus proposiciones. Además de carecer de una visión dinámica e histórica de los procesos sociales, deforma los valores humanos pues los subordina a los fines económicos-utilitarios.

El fracaso de los sistemas de planificación del Estado, principalmente en los países en vías de desarrollo, está relacionado directamente con la crisis de los modelos de desarrollo. 7/ La calidad de un plan depende directamente de la política económica en que está sustentado. Hoy el saldo económico, político y social muestra que se avanza sin un destino claro y consistente, por lo que resulta inviable proseguir el rumbo actual del desencanto y del fracaso que ofrecen las alternativas convencionales. Los actuales modelos de desarrollo resultan insuficientes para satisfacer los anhelos que los motivaron originalmente. Nadie negará que los signos dominantes de nuestros países son la desigualdad, la opresión y la pobreza para las mayorías.

En América Latina, la acción de los gobiernos por sí misma no corrige los defectos de los modelos de desarrollo. Por el contrario, participa de los mismos y los acentúa. Actualmente la crisis de los modelos se manifiesta en inflación, desempleo, estancamiento económico, deudas externas e internas descomunales y, en el estrechamiento de las perspectivas del bienestar al que todos aspiran. Es una crisis que abarca a toda la economía mundial. 8/

El carácter del modelo "mixto" de las economías latinoamericanas presupone que la intervención del estado no llega a eliminar la función orientadora ejercida por el mercado como ocurre con los sistemas de dirección central. Debido a los severos problemas, limitaciones y contradicciones del desarrollo de estos países, el Estado ha llegado a tener un mayor grado de intervención económica que el habitualmente admitido por la teoría liberal. Sin embargo, como estas formas de presencia estatal desvirtúan la esencia misma del sistema capitalista, se exige a los gobiernos que limiten su intervención en la prestación de servicios públicos esenciales.

---

7/ Los modelos de desarrollo son formulaciones políticas que se elaboran para proponer grandes objetivos a la sociedad. Se trata de proyectos ideales hacia los que tiende o se considera que deben tender los países.

8/ Armando Labra, modelos de desarrollo, fascículos de la colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, UNAM, México, 1985.

El término economía mixta no significa realmente otro modelo, pues en todos los casos predominan las características de las organizaciones capitalistas. En estos países, los elementos vitales en que está sustentado su desarrollo son la empresa privada y el interés individual. No se introducen modificaciones de fondo que propicien cambios estructurales en la economía, que generen un cambio en la relación sector privado-Estado y, que transformen el papel del mercado como factor determinante de las decisiones y asignación de recursos. En estas condiciones, la intervención estatal viene a ser una garantía para la expansión y el florecimiento del capital, lo cual normalmente se logra merced al control económico y político de los trabajadores y a una aguda concentración del ingreso y de la riqueza.

## 2. La formulación de objetivos.

Los gobiernos se enfrentan continuamente con problemas. Estos, no alcanzan aquello que desean llevar a cabo. Dados sus vastos recursos de poder y de sus sofisticados medios de comunicación y control, su fracaso es asombroso. Una de las causas de la ruptura entre las intenciones y los resultados, es el modo como el gobierno busca establecer los objetivos políticos y la forma como trata de alcanzarlos. 9/

Los gobiernos occidentales han funcionado hasta el presente, gracias a un mecanismo de cambios por crisis. Han sido incapaces de corregirse en función de sus errores, pues están obligados a que se acumulen sus problemas hasta el momento donde una transformación podría permitirles resolver algunas de las dificultades sin poner en peligro los equilibrios fundamentales entre los grupos que les interesa mantener. Tal mecanismo tiende a hacer del político un personaje autoritario que actúa por intuición, más que por razón. Es, además, poco eficaz, pues al no escuchar otras opiniones y al rechazar cualquier crítica, opera generalmente de manera ciega.

---

9/ Michel Massanet, La nouvelle gestion publique: pour un etat sans  
burocratie, Editions Hommes et Techniques, France, 1975.

En los países latinoamericanos, los esfuerzos de planificación que realizan los gobiernos de acuerdo con los métodos tradicionales, son nulificados por una serie de factores que condicionan y restringen el establecimiento y la realización de objetivos políticos viables y consistentes, entre los que destacan:

a) La planificación carece de un compromiso con el proceso político.

Como a la planificación pública tradicional se le considera una herramienta neutral, ésta se encuentra netamente separada de la política, a pesar de que la experiencia ha mostrado que sí se quiere que los planes no sean algo más que un ejercicio sobre papel, se debe actuar políticamente, es decir, debe responder a los intereses y necesidades de los grupos o fuerzas más dinámicas de la sociedad. El planificador, dentro de su aparente imparcialidad, desde el momento en que reformula y prioriza los objetivos que le son dados - los cuales son generalmente múltiples, contradictorios y vagos -, a fin de transformar éstos en planes factibles, está involucrado en una actitud política que perturba la lógica y la neutralidad del proceso de planificación.

A su vez, la planificación pública tradicional se ve aislada del proceso político debido, por un lado, a las tensiones y temores que genera entre los grupos con intereses creados, los cuales ven amenazada su influencia y aumentar su incertidumbre por las nuevas formas para tomar decisiones. Por otro lado, la planificación desilusiona a las personas más comprometidas con la reforma social, pues la planificación no puede tocar los aspectos de poder y de distribución de la riqueza, sino que refuerza los supuestos del sistema social. La planificación pública no puede traer consigo cambios de poder, pues su racionalidad no puede remplazar a la racionalidad política. La planificación y la política son incompatibles, pero si la planificación se desprende de la racionalidad política corta sus fundamentos en sus propias bases. La planificación debe ser una actividad política. 10/

características de la planificación pública tradicional	características de la política
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uniformidad.</li> <li>- La búsqueda de la mejor solución.</li> <li>- Racionalidad científica.</li> <li>- Objetivos constantes.</li> <li>- Compromisos a largo plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pluralidad.</li> <li>- Soluciones prácticas.</li> <li>- Valores y perspectivas.</li> <li>- Objetivos en conflicto.</li> <li>- Compromisos corto plazo.</li> </ul>

B) La planificación pública tradicional es una actividad subordinada al sistema político. En la mayoría de los países, debido a los intereses personales de los políticos, comúnmente se compromete la integridad de la planificación gubernamental. Por lo general los gobiernos no pueden definir claramente los objetivos políticos. Uno de los rasgos del medio político latinoamericano es su inestabilidad política, la cual lleva a los gobiernos a tener que utilizar gran parte de su capacidad de acción para lograr el apoyo de los principales grupos de presión. Esta situación de debilidad hace que, frecuentemente, sea necesario utilizar los instrumentos de la política económica como soportes para lograr el respaldo político que les permita una estabilidad mínima.

Es por ello que, en vez de afrontar las decisiones difíciles, las autoridades políticas prefieren enlistar objetivos, que aun cuando sean inconsistentes y contradictorios entre si, puedan aparecer como una relación de propósitos en la cual se ha omitido dar un orden de prioridades. Es común encontrar una mezcla incongruente de objetivos primarios y secundarios, a corto y a largo plazo, cuantitativos y cualitativos. En estas condiciones se genera una gran incertidumbre, tanto entre los planificadores públicos como entre los responsables de cada uno de los niveles de la organización, que reduce considerablemente la vitalidad y la confiabilidad en el plan, induciendo a que las actividades de planificación resulten un esfuerzo

inútil, pues cada director de división o director operacional va a decidir por sí mismo, a su discreción y en muchas ocasiones en su beneficio. Para un político es más importante encontrar remedios rápidos para poder conjeturar las situaciones críticas.

La evidencia disponible muestra que en los países donde se elaboran planes oficiales de desarrollo, la razón primordial por la cual la mayoría de estos planes nunca llegan a realizarse es por la carencia de un adecuado apoyo gubernamental. 11/

c) Las oficinas de planificación están desvinculadas de su medio externo. Un organismo se regenera en la medida en que establece un contacto dinámico con la realidad que le rodea. La administración pública no aparece ante la sociedad como un cuerpo viviente, que sea moldeable en función de sus aspiraciones y que sea capaz de ajustarse a sus exigencias. El Estado es una organización que se supone está enfocada al interés público, pero que no puede hacerle frente porque no es directamente responsable de él. Las organizaciones públicas, además de que forman un cuerpo separado de la realidad, por razón de la obligación de ejercer un cierto número de prerrogativas confiadas al Estado, corren el riesgo de situarse en una posición de superioridad respecto a la sociedad. 12/

Una de las deficiencias más importantes de la planificación pública tradicional es el desajuste de su contexto y su falta de capacidad para adaptarse a lo imprevisto. En la sociedad contemporánea, los cambios no sólo son rápidos sino múltiples, pues se desarrollan en diferentes niveles y en numerosas direcciones. La velocidad y la multiplicidad del cambio hacen que la planificación pública sea una actividad

---

11/ Albert Waterston, Planificación del desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1965. p.349.

12/ Michel Massanet, obra citada, p. 112.

virtualmente imposible, ya que plantea numerosos problemas. La planificación que ignora el contexto real, que no está entrelazada con él, es demasiado rígida y, por tanto, arriesgada. Es por ello que, resulta comprensible el porqué los planificadores públicos continuamente aparecen tratando de resolver los problemas de ayer.

Los planificadores tradicionales razonan con base en sus predicciones, lo cual significa que dejan fuera lo imprevisto, el evento de cambio mismo, ya que éste tiene más que una infinita improbabilidad. Esto se debe, en parte, a que los grupos responsables de la planificación no pueden controlar ni eliminar todos los aspectos perturbadores de un mundo de cambios rápidos y múltiples. El planificador se enfrenta al problema de dónde marcar los límites del sistema de planificación, qué incluir y qué dejar fuera. Si mantiene el sistema reducido, que es lo común, éste permanecerá manejable y le permitirá predecir. Si hace el sistema muy amplio, no podrá manipular todas las variables y resultará difícil comprenderlo.

Las proyecciones en los planes pueden ser preparadas con el ánimo de convencer a otros de las conveniencias de planificar o para guiar el proceso que permita establecer los objetivos políticos, lo cual no implica que existan intenciones para alcanzarlos. Proyectar y publicar una lista de objetivos y metas no es planificar; la planificación real se realiza al determinar y al llevar a cabo las estrategias, los programas y proyectos. Una meta no es una declaración de lo que desearíamos ver logrado. 13/

d) La planificación pública está condicionada por las políticas de los gobiernos y de las empresas extranjeras. Los objetivos políticos de los países en vías de desarrollo están limitados por las condiciones generales que el funcionamiento del capitalismo les impone, pues estos países son la parte más débil de la estructura económica del mundo

---

13/ Gonzalo Martner, Planificación y presupuesto por programas, Siglo

capitalista. Los países latinoamericanos, al tener una economía subdesarrollada y en exceso dependiente, están sujetos a fuerzas, obstáculos y contradicciones en su política económica, lo cual limita mucho sus posibilidades de acción.

En las últimas décadas a los países de Latinoamérica se les ha obligado a adoptar políticas de ajuste y de estabilización, como consecuencia de las condiciones impuestas al renegociar su deuda externa con los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Con ello, se ha reducido considerablemente el margen de libertad para las acciones relativamente autónomas y se restringe la posibilidad de un desenvolvimiento planificado del Estado y de la propia economía.

Por lo general, los planificadores del sector público no hacen explícitos los supuestos o previsiones sobre las tendencias del contexto externo del país, ni los intereses y políticas de los países industrializados y de las empresas transnacionales. Estas deficiencias hacen que las decisiones políticas y económicas se tomen tardíamente, evitando que se introduzcan oportunamente los ajustes compensatorios. Las alteraciones en la relación de los precios de intercambio, las oscilaciones del volumen de las exportaciones, los cambios en la liquidez internacional y en las tasas de interés, así como la acción de las empresas transnacionales, son factores decisivos que obstaculizan los esfuerzos de planificación. 14/

En los últimos decenios la participación de las empresas transnacionales se ha incrementado substancialmente, con lo cual se ha modificado la estructura industrial y comercial de los países en vías de desarrollo y se ha promovido la expansión del capital multinacional. Estas empresas, mismas que planifican sus actividades a nivel de sus matrices, disponen de poderes que no están sujetos al control de los

---

14/ Eduardo García D'Acuña, Pasado y futuro de la planificación en América Latina, en la revista Pensamiento Latinoamericano No. 2, julio-diciembre de 1982, España.

Estados. Esto da lugar a que existan evidentes repercusiones que no son contempladas en los esquemas teóricos tradicionales. Su conducta genera grandes cambios en la economía, ya que influyen para que: se transforme la estructura industrial al acentuar la monopolización; en el mercado la soberanía del consumidor sea remplazada por la del productor; se promueva la inflación, pues los precios de los bienes y servicios de estas empresas no se fijan de acuerdo con los costos; se frene el proceso de modernización del equipo y la tecnología; se desaliente el empleo; y, se promueva un crecimiento industrial desigual tanto sectorial como regionalmente. 15/

e) La planificación establece alternativas únicas, rígidas y parciales. En la administración pública la actitud de los planificadores está sustentada en una racionalidad científica, la cual les impide relacionarse de manera más racional con su realidad y responder a ella. Es a partir de esta racionalidad, basaba en modelos científicos y en tecnologías modernas, que se establecen las decisiones que regirán el desarrollo de un país. Además, los planificadores públicos consideran que para que un plan sea eficiente se deben deshacer de todas las opciones, excepto la alternativa propuesta por ellos. Es sobre esta única elección sobre la cual se establece una jerarquía cerrada de objetivos, los cuales muchas veces son incompatibles y conllevan conflictos entre si. Los planes oficiales no contemplan un elemento que debería ser su eje central: las necesidades sociales y productivas del país.

Es una práctica común que, en un mundo donde cada día es mayor la interdependencia, el planificador tradicional trate de enfrentar los problemas públicos a través de soluciones generales y racionales basadas sobre una sola ciencia (frecuentemente la economía), la cual es considerada como absoluta. Además, las actividades de planificación

---

15/ Stuart Holland, La superación de la planificación capitalista,  
Oikos-Tau ediciones, Barcelona: España, 1982.

hacen referencia a un mundo hipotético y construido en laboratorio o detrás de un escritorio, no a las interacciones y problemas del mundo actual. Para resolver sus problemas económicos realizan esfuerzos para elaborar y para aplicar técnicas complejas que están basadas en un comportamiento a corto plazo de unas cuantas variables. Se trabaja con argumentos y modelos "ceteris paribus" y se neutraliza la influencia de factores reales que puedan distorsionar la racionalidad de sus postulados. Es por ello que, los problemas de los planificadores ya no son los problemas de la vida diaria, sino los problemas insolubles dentro del paradigma imperante en sus ciencias particulares. 16/

Asimismo, los planes tienden a ser poco realistas pues los objetivos y metas que se proponen en ellos son a menudo inaccesibles. Estos propósitos son establecidos sobre la base de lo que es conveniente o sobre las potencialidades económicas, en vez de lo que es probable o factible. En muchas experiencias realizadas en América Latina se observa que las actividades de planificación estuvieron básicamente enfocadas a la formulación de planes a mediano plazo, sin hacer explícitos los planteamientos a largo plazo y sin considerar suficientemente la importancia de los problemas inmediatos.

f) La planificación aparece como una actividad compleja, especializada y secreta. Con frecuencia se pretende hacer creer que la planificación requiere de información y de procedimientos complejos, muy especializados y de insuperable dificultad, y que sólo los expertos son capaces de comprender plenamente el trabajo de sus colegas.

En el sector público, las oficinas de planificación utilizan métodos, técnicas y convencionalismos que están poco difundidos y que no coinciden con las actividades rutinarias normales del personal de las diversas organizaciones que integran la administración pública, lo

cual crea cierta resistencia o indiferencia que entorpece la elaboración de los planes. Frente a esta actitud los planificadores públicos adoptan una posición de suficiencia basada en una supuesta superioridad que les es dada por el manejo de ciertas técnicas e instrumentos. 17/

La planificación pública entre menos se apoye en un análisis crítico y profundo de la realidad, tanto más busca manejar información y tomar decisiones en forma secreta, lo cual muchas veces es un pobre sustituto del análisis. Ante todo, la necesidad del secreto corresponde a los deseos de mantener una estructura burocratizada, ya que esto refuerza una estructura jerárquica de varios niveles, donde los niveles superiores obtienen más poder conforme tienen acceso a la información confidencial. La posesión de los secretos hace que sus dueños aparezcan dotados de una "magia" especial y que, por lo tanto, se les considere superiores al hombre promedio. Al no permitir la participación de otras personas con puntos de vista diferentes se descarta cualquier cuestionamiento u oposición a su autoridad omnipotente.

Las cosas se mantienen en secreto no ya para preservar la seguridad nacional sino para que nadie se encuentre en aprietos, ya sea porque los métodos o las conclusiones de los estudios sean polémicas o simplemente porque la impostura se haría obvia para todo el que trate de darse cuenta. Todos estos aspectos del secreto se nutren unos de otros y en muchos casos impiden que se incremente la calidad de los trabajos. Sin embargo, no es únicamente la calidad de la ciencia la que se ve afectada, pues mucho más es el hecho de que casi inevitablemente aparecen políticas erróneas y efectos sociales que minan la confianza del ciudadano. 18/

---

17/ Ricardo Cibbotti y Oscar Bardeci, Un enfoque crítico de la planificación en América Latina, documento del IV Curso de Planificación Regional del Desarrollo, Buenos Aires, 1975.

18/ Peter Watson, Guerra, persona y destrucción, Editorial Nueva Imágen, México, 1982.

g) La planificación esta enfocada a la elaboracion de documentos. Los planificadores públicos tradicionales se comportan como si la formulación de los planes fuese el propósito que persiguieran y no el principio de un proceso de planificación. Puede acontecer entonces que el plan mismo sea olvidado después de su terminación y sólo quede como un mero documento con buenos propósitos, en tanto que las direcciones y unidades operacionales continuarán operando del mismo como antes lo hacían. La planificación tradicional ha tendido a ser más un ejercicio intelectual que un proyecto específico que pueda ser ejecutado.

Dentro del proceso tradicional de la planificación, la etapa de la toma de decisiones está basada en algunos supuestos como: ninguna nueva decisión puede ser tomada sino hasta que haya un plan o un programa; que los planes lo van a arreglar todo por el solo hecho de que las decisiones aparezcan plasmadas en el documento; y, que ninguna decisión importante puede ser tomada sin ellos.

Muchos gobiernos consideran que los planes pueden ser utilizados como un escaparate. Es por ello que, algunos planes son formulados a escala grandiosa, pero que guardan poca relación con la realidad de un país. Con frecuencia el gobierno omite incluir en el plan los proyectos o las ideas que se propone hacer y pone dentro del plan otras que podrían impresionar a muchos de sus lectores, pero que no tiene la menor intención de realizar. 19/

### 3. La elección de la estrategia.

Los países en vías de desarrollo al carecer de una estrategia adecuada a sus condiciones e intereses, dirigen continuamente sus esfuerzos hacia callejones cada vez más estrechos, pues son incapaces de comprender las manidas de los países más fuertes. Sin duda alguna, muchas de las iniciativas que son enteramente válidas para los Estados Unidos, no están en armonía suficiente con las necesidades y esperanzas de los países subdesarrollados, ni quizá con las perspectivas de los demás países industrializados. 20/

Los planificadores públicos son cautivos de su propia racionalidad científica, la cual condiciona o es determinante no sólo en la formulación de los objetivos políticos sino también en la elección de las estrategias, muchas de las cuales ya están dadas de antemano. Es por esta razón que no se le ha dado la suficiente importancia a los análisis o diagnósticos estratégicos que permitan seleccionar la estrategia más adecuada para un contexto y situación dada.

Una de las deficiencias más serias de la planificación tradicional es creer que las actividades de planificación terminan una vez que ha sido elaborado el plan. Quizá esto se deba a la poca atención que se presta para que los objetivos sean traducidos en acciones. En las oficinas de planificación aun cuando se han mejorado las metodologías para la formulación de los planes y para la definición de los objetivos, se ha descuidado la etapa para seleccionar las estrategias que correspondan a los objetivos planteados y a las situaciones específicas. Esta falta de definición y de concreción de las estrategias da lugar a que en los planes aparezcan líneas de orientación de las acciones muy tenues y que no se analicen adecuadamente los instrumentos y medios disponibles.

---

20/ André Beaufre, *Strategy of action*, Frederick A. Praeger Publishers, New York, 1967.

Debido a la estructura jerárquica y centralizada de las organizaciones públicas, la elección de las estrategias es realizada por uno o por pocos centros de la toma de decisiones. En dichas unidades de planificación se tiene el supuesto de que una vez que se han determinado los objetivos políticos, la aplicación de los mismos debe ser neutral, apolítica y obediente. Debe ser un proceso semejante a una máquina, en la cual los actores humanos funcionen como unidades en operación. Es por esta razón que no se presta atención para que los departamentos o unidades operacionales o funcionales conozcan los objetivos generales, el sistema de planificación aplicado y no se les proporcione una guía operacional que oriente sus actividades. El gobierno confía en regulaciones, en organizaciones y gente obediente y, si es necesario usa la fuerza o aísla del sistema a quien se opone o trata de cuestionarlo. Este enfoque trae consigo: un rechazo a la participación por parte de los miembros; una estructura excesivamente centralizada; desconfianza sobre los controles impuestos; mata la variedad y la veracidad; y, acentúa la rigidez.

Para los planificadores públicos tradicionales es muy difícil dar mayor atención o dedicar más esfuerzos para realizar la elección y la ejecución de las estrategias, pues esta etapa se caracteriza por:

a) Los objetivos políticos y las estrategias deben permanecer estables y fijas durante la ejecución de los planes. Si surgen eventos imprevistos, sólo el centro puede realizar los ajustes. Cuando las unidades organizacionales realicen sus propias adaptaciones a los planes, el centro podrá considerar esta actitud como un fracaso del control central o como una reacción de rebeldía. La respuesta del centro probablemente será la aplicación de más controles.

b) Generalmente, se establece una sola estrategia, misma que se impone de una manera uniforme para todas las organizaciones y regiones, sin importar si es o no adecuada para cada una de ellas.

c) La mayor parte de los planificadores públicos no indican la forma concreta de lo que debe hacerse para realizar los planes, con lo que se intensifica la creencia de que los problemas en la formulación de un plan son separables de los problemas para su ejecución. El vínculo entre los objetivos de un plan y las estrategias es un concepto que muchos planificadores encuentran difícil de entender. Para muchos de ellos, la tarea termina al preparar el plan y consideran que corresponde a otros el llevar a cabo las acciones o medidas necesarias para ejecutarlo. 21/

d) En la ejecución de los planes están involucrados grupos o unidades organizacionales, los cuales no son instrumentos obedientes a la disposición de los que toman las decisiones, a causa de que los individuos protegen sus intereses y que las organizaciones públicas están caracterizadas por un "conservadurismo dinámico", es decir, luchan por mantener lo mismo y hacer las mismas cosas de la misma manera. 22/

Es por ello, que ahora podemos entender el porqué los planes públicos tradicionales continuamente requieren de nuevas organizaciones para poder ejecutar los programas y proyectos, lo cual es costoso y genera más problemas entre las organizaciones existentes.

---

21/ Albert Waterston, obra citada, p. 320.

22/ Erich Fromm, La revolución de la esperanza, Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

Todos estos factores contribuyen a que en el sector público las estrategias propuestas tengan muy pocas posibilidades de llevarse a cabo de acuerdo a lo esperado. Además, es conveniente tener en cuenta que la tendencia a separar la formulación del plan de su realización se ha ido exacerbando por la preocupación de los planificadores públicos respecto a los factores económicos, con exclusión de los factores organizacionales, administrativos y políticos. En los países en vías de desarrollo esto ha originado serios problemas, pues los máximos obstáculos para la aplicación de las estrategias son administrativos y, especialmente políticos, más que económicos. 23/

#### B. LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.

En el sector público, los sistemas de planificación tradicional no contemplan o plantean modificaciones para establecer la estructura organizacional que pueda ser la más adecuada, pues lo normal es que las actividades de planificación se ajusten a la estructura existente. Los mecanismos de planificación sólo se sobreponen a la estructura de la administración pública. Dichas estructuras administrativas de los Estados, por lo general, han sido establecidas para satisfacer condiciones que han cambiado considerablemente. 24/

Aún cuando las dificultades para mejorar o adecuar la estructura organizacional del sector público son evidentes, los planificadores públicos

---

23/ Albert Waterston, obra citada, p. 278.

24/ En algunos países las reformas administrativas han consistido en ajustes fáciles y de corto plazo de los cuadros de la organización pública, a través de los cuales de replantean las líneas de mando y se redistribuye al personal. Es conveniente tener en cuenta que para poder introducir mejoras en la eficiencia organizacional del sector público se requiere de tiempo para realizarlas, ya que deben ser resultado de un proceso continuo de readaptación de los métodos y los valores en que se fundamentará la estructura organizacional.

tienden a ignorarlas al preparar los planes. Se carece de evaluaciones de la capacidad de funcionamiento y respuesta del aparato administrativo respecto a las responsabilidades que se le puedan asignar al estar inmerso en un proceso global de planificación. La estructura organizacional puede entorpecer la eficiencia de las actividades de planificación al condicionar los alcances y los resultados de los planes. Es por ello, que las formas complejas de planificación deben ser evitadas cuando la calidad y las características de la organización impiden apoyar tales decisiones. Ninguna organización debe ser recargada con tareas más numerosas o más delicadas de las que puede ser capaz de realizar; la cantidad y las formas de planificación deben estar estrictamente limitadas a su capacidad. 25/

La experiencia a mostrado que las deficiencias o las limitaciones organizacionales son una de las causas más importantes y persistentes por las cuales los costos se incrementan y se generan demoras en la ejecución de los planes y programas de desarrollo. En los países en desarrollo es común encontrar que los mayores obstáculos para la ejecución de un plan no provienen de los recursos financieros, sino de la capacidad organizacional de la administración pública.

Es por ello, que uno de los elementos fundamentales que han impedido el avance y la eficiencia de la planificación pública, es el hecho de que no se han alterado o adecuado los principales mecanismos de la toma de decisiones y las características organizacionales del aparato estatal. Esta situación da lugar a que el Estado continúe manteniendo una estructura organizacional centralizada, altamente formalizada y compleja.

#### 1. Centralización de la estructura de autoridad.

El sector público, considerado como una organización, se caracteriza por tener una estructura de autoridad fuertemente centralizada y autoritaria, que origina que las decisiones, órdenes y sugerencias emanen desde arriba y estén dirigidas hacia la base de la pirámide. Los mismos planes públicos o planes de desarrollo a menudo son formulados por unos cuantos funcionarios

o técnicos, sin recurrir a la maquinaria administrativa gubernamental. La planificación no es sino un ejercicio de gabinete sin incidencia real sobre el propio sector público y alejado de los principales centros de decisión. Los procedimientos fijados legalmente para la participación social se reducen a mecanismos limitados para vertir opiniones.

La supercentralización del poder ejercido por un gobierno federal, con sede en una ciudad, conduce a una gravosa y rígida burocracia, así como a una menor eficiencia administrativa. Al concentrarse las decisiones en manos de unos cuantos funcionarios de la parte más alta de la estructura jerárquica, se induce frecuentemente a demoras dispendiosas en las actividades que se realizan en los niveles medios y en la base de la administración pública, ya que dichos funcionarios están tan sobrecargados de asuntos diversos que carecen de tiempo para atender sus compromisos.

Protegidos por una estructura centralizada los gobernantes recurren al aislamiento y a un control minucioso a fin de tratar de hacer aparecer sus fantasías como verdaderas. El contacto con la realidad es limitado. En estas condiciones el sector público, como una organización, es poco eficiente para aportar respuestas acertadas y depende de la habilidad de la cúspide del poder central del Estado. Además, la concentración del poder sin control alguno que lo enjuicie, termina por dar lugar al abuso mismo del poder y con él a la corrupción.

Los funcionarios de las oficinas centrales argumentan que es necesario monopolizar la toma de decisiones y el control de los gastos con el propósito de poder coordinar las actividades. Sin embargo, los hechos revelan que la coordinación del aparato gubernamental presenta muchas limitaciones y deficiencias, debido a que el desperdicio, la duplicación y las disputas institucionales acentúan la dispersión de funciones y la diseminación de las responsabilidades en la ejecución de los programas y proyectos.

La centralización completa de las operaciones administrativas impide coordinar las actividades tanto entre e intra las secretarías o ministerios del Estado, como entre el gobierno central y los gobiernos estatales o

locales. La imposibilidad de coordinar las distintas organizaciones públicas da lugar a que cada secretaría o entidad gubernamental cuente con su propio programa de actividades y que se generen distintas concepciones y estrategias sobre el rumbo del país. Excepcionalmente las autoridades regionales disponen de autoridad suficiente para tomar algo más que las decisiones menos importantes en materia de desarrollo sin que tengan que remitirse al gobierno central.

Algunas de las razones por las cuales las oficinas centrales carecen de información de confianza acerca de las necesidades y de los avances de los proyectos que se realizan fuera de la capital o de los grandes centros de población son: a) los servidores públicos generalmente prefieren vivir y trabajar en las condiciones relativamente más atractivas de la capital, ya que pocos viajan lejos de casa o con la frecuencia suficiente para llegar a familiarizarse con los problemas; y, b) la comunicación deficiente entre las autoridades centrales y las de provincia reduce la corriente continua y confiable de información.

## 2. Complejidad.

Asimismo, para poder realizar las actividades que requiere un proceso global de planificación no se dispone de una estructura organizacional confiable debido a los problemas que resultan de su complejidad, entendida ésta tanto por el grado de preparación y especialización de los miembros como por su distribución en la organización. La planificación pública tiene que operar en un medio que se modifica permanentemente por la intrusión legítima de personas no previstas y sin capacitación para el puesto asignado. En muchas organizaciones públicas los funcionarios son cambiados tan frecuentemente que no tienen la oportunidad de familiarizarse con sus empleos antes de ser transferidos. En otros casos, los funcionarios pueden ser transferidos a puestos donde no tiene la oportunidad de utilizar sus conocimientos adquiridos en puestos previos. 26/

En el sector público difícilmente se puede disponer de personal motivado y creativo para participar o realizar las tareas de planificación, pues por

lo general pierden en poco tiempo el interés por obtener una formación permanente que les permita estar actualizados y ser más competitivos. Después de unos años sólo tratan de irse adaptando a los cambios en la organización, lo cual les permitirá asegurar un mínimo de carrera y la tranquilidad en su trabajo.

### 3. Formalización.

En las organizaciones del sector público es difícil estimular un cambio de mentalidad en los individuos desde el momento en que las rigideces estatutarias imponen las tareas a realizar, así como por la reducción del margen de acción que pueden disponer los miembros debido a la gran cantidad de normas de comportamiento implícitas. Las características de la burocracia facilitan que las organizaciones sean altamente formalizadas, es decir, que estén reguladas por reglas o normas firmemente establecidas.

La influencia política en el enrolamiento y en las promociones, la mala utilización del personal capacitado, los bajos sueldos de los niveles inferiores y la nula participación en la toma de decisiones, son factores que influyen para mantener baja la moral del personal y para promover la incompetencia, la pereza y el desperdicio. Además, dada la reticencia general para asumir responsabilidades, se favorecen los procedimientos administrativos que las dispersan. Los responsabilidades de grupo a menudo son sustitutos de las responsabilidades individuales.

Como parte de la formalización de la estructura organizacional, en la administración pública se genera un papeleo excesivo. Ningún asunto, por trivial que sea, puede ser considerado hasta que esté puesto por escrito. Esta obsesión de poner todas las cosas por escrito, sin embargo no siempre conduce a una acción apropiada ni a producir una compilación de registros dignos de confianza. Las demoras resultantes son algunas veces increíblemente prolongadas.

### C. EL PROCESO DE PLANIFICACION.

En este subcapítulo se analizan dos elementos que están relacionados o que tienen incidencia sobre el proceso global de la planificación en el sector público, a saber: a) las principales características de las etapas que integran el proceso de planificación; y, b) la incompatibilidad de los métodos y técnicas de planificación del sector privado con los de la administración pública.

#### 1. Características de las etapas del proceso de planificación.

De acuerdo con las definiciones que aparecen en la introducción, el proceso global de la planificación está integrado por cinco etapas: la formulación de decisiones estratégicas, la programación, la presupuestación, el control y la evaluación.

a) Formulación de las decisiones estratégicas. En la administración pública, la etapa de formulación de las principales decisiones que orientarán todas sus actividades es realizada por una unidad de planificación a nivel central, la cual en forma independiente de todos los niveles de la organización, establece objetivos políticos únicos, permanentes y de aplicación general. Con frecuencia, debido a que los objetivos políticos ya están dados de antemano, la elaboración de los diagnósticos resulta ser más bien una actividad que va a formalizar el proceso y a justificar dichas decisiones. Al no realizarse los análisis conducentes para determinar la factibilidad de los planes, se da al planificador un margen de aparente libertad para plantear objetivos ambiciosos, olvidando la posible acción de los grupos sociales y de los centros de interés que serán afectados por dichos objetivos y medidas que aparezcan en los planes.

Asimismo, cuando se establecen las estrategias que corresponden a dichos objetivos, éstas son imprecisas, rígidas e impuestas. En esta etapa, a los niveles medios y operacionales sólo les corresponde ajustarse a los planteamientos formulados por las unidades centrales, como si estos fueran partes obedientes.

En las organizaciones públicas es muy frecuente la falta de coordinación entre los miembros de los diferentes niveles y entre las unidades de un

mismo nivel, debido a la dispersión de las funciones y a la diseminación de las responsabilidades en la ejecución de los programas y proyectos. Esta falta de coordinación es aún más difícil de alcanzarse entre el gobierno central y los gobiernos regionales. Recientemente, estas deficiencias en la coordinación entre los ministerios o las secretarías de Estado, así como al interior de las mismas, se ha tratado de superar mediante la creación de nuevas organizaciones, las cuales muy probablemente crearán más problemas que los que resuelvan. 27/

En el proceso de la planificación pública tradicional es importante hacer notar que un rasgo común de la burocracia es que sus miembros, al considerarse como parte del aparato político, no desean tener responsabilidades, es decir, se eximen de tomar aquellas decisiones por las que puedan ser criticados. Tratan por todos los medios de evitar entrometerse en asuntos que no correspondan a sus funciones específicas y, si tienen dudas, las remiten a su jefe inmediato, que a su vez hará lo mismo. Esta forma de actuar da lugar a que los individuos no puedan iniciar u organizar nada sin la ayuda de la máquina burocrática. Estas condiciones paralizan su iniciativa y les crean un sentido profundo de impotencia, además de que ocasionan un serio retraso al desarrollo de nuestros países.

b) Programación. Debido a que en los sistemas de planificación de la administración pública no existe una estrecha vinculación entre la etapa para tomar las decisiones generales que orientarán todo su proceso de planificación y la etapa de programación, la determinación de los programas y proyectos con frecuencia se realizan no de acuerdo con objetivos políticos y la estrategia global dada, sino ante las presiones políticas o con el fin de favorecer a un grupo de poder. Esta falta de retroalimentación y de integración de las actividades y de las decisiones es una de las razones por las cuales los planes oficiales de desarrollo quedan como un conjunto de buenas intenciones.

---

27/ Ibid, p. 261

Por lo general, la estructura de los programas es realizada por una unidad específica, que forma parte del mismo medio político. A esta unidad le corresponde el problema de categorizar los programas con base en los objetivos del gobierno, mismos que muchas veces no le son proporcionados o se le presentan de una manera vaga o conflictiva. Con frecuencia las secretarías o ministerios del Estado disponen de un manual de programación y de operación, donde se especifican los objetivos políticos del sector correspondiente y se señalan las pautas para desglosar los programas. Sin embargo, en éstos manuales los objetivos y pautas para la programación aparecen en forma muy general, dando lugar a que cada dirección o departamento establezca sus propios criterios, basados sobre el principio de buscar satisfacer las necesidades básicas.

Además, las secretarías o ministerios comúnmente establecen e imponen estrategias o líneas de acción muy generales, únicas y que se aplicarán por igual para todas regiones y las organizaciones subordinadas a ellas. Lo cual impide, que al definir los programas o proyectos, se formulen alternativas para un mejor aprovechamiento de los recursos materiales, financieros y humanos. Estas características del proceso de planificación pública tradicional hacen innecesario separar la etapa de programación y la etapa de presupuestación, pues ambas aparecen como una sola actividad.

Todas estas deficiencias, aunadas al hecho de que las grandes organizaciones públicas llegan a convertirse en feudos con capacidad de bloquear cualquier decisión que afecte sus intereses, impiden que los problemas, entre ellos los regionales, sean abordados en forma integral, coordinada, con optimización de recursos y con un mayor impacto social positivo.

c) Presupuestación. La incompatibilidad de la planificación pública tradicional y su adaptación a situaciones realistas, es ilustrada por las dificultades que los planificadores públicos encuentran al integrar las decisiones de largo plazo con los programas, proyectos y actividades a corto plazo. Esto es especialmente obvio en las fricciones entre el plan y el

presupuesto, y peor aún, en los casos en que el presupuesto ignora completamente el plan y la estructura programática existente. En muchas ocasiones, la conducta de las personas responsables de formular el presupuesto no está dirigida a rechazar los planteamientos del plan, sino por el contrario, al mostrar interés por considerar seriamente las perspectivas del plan, es frecuente que se tengan que realizar actividades que no cuadren con el plan mismo. En estos casos los planes fracasan en forma anticipada, pues las mismas unidades operacionales destruyen su propia estructura. Los planes no pueden crear por decreto las condiciones de su propia efectividad. 28/

En las organizaciones públicas, las personas o unidades responsables de elaborar el presupuesto no reciben los criterios o guías, por parte de la unidad central, para poder jerarquizar y uniformizar sus decisiones. Los actores en la etapa presupuestal pueden tener diferentes orientaciones. Las propuestas presupuestales que se envían a los departamentos o unidades operacionales están parcialmente determinadas por las expectativas o estimaciones de lo que piensan hacer las personas responsables del presupuesto. Estos intereses personales por lo general no sólo no coinciden con el plan y la estructura programática sino que incluso se contraponen.

La presupuestación en las organizaciones públicas es una actividad relativamente autónoma. Durante esta etapa los únicos vínculos con el medio externo son las restricciones de ingresos, catástrofes o presiones políticas. Los responsables del presupuesto enfocan su atención principalmente sobre cuestiones que parecen tener respuesta; no se enfrentan a solucionar la complejidad de la realidad, pues ellos limitan su atención a lo concreto y a lo inmediato; y, razonan en términos de dinero y no en el universo de cosas que genera su adecuada o inadecuada aplicación.

---

28/ Herman R. Van Gunsteren, The quest for control; a critique of the national - central - rule approach in public affairs, John Wiley and Sons, Ltd., Great Britain, 1976.

Debido a que las principales decisiones de los planes se toman a nivel central, a que no se dispone de prioridades entre los múltiples programas y a que no se establecen alternativas de gasto para cada programa, los debates y decisiones presupuestales están basados en el método de incrementos lineales de las partidas. Para su aplicación, se toma como base el nivel de gasto del año vigente para cada partida o programa y, sobre éste nivel, se establece un incremento porcentual para el próximo año. Este método de incrementos no cuestiona las condiciones o supuestos de los programas existentes, pues sólo procura mantener en forma aproximada la misma estructura de programas. Este método tiene la gran inconveniencia de no motivar la búsqueda de otras alternativas de gasto o de ideas nuevas, de no dar énfasis a los programas o decisiones prioritarias de los planes y de no buscar la eficiencia en la aplicación del gasto público, sobre todo en el rubro de las inversiones.

d) El sistema de control. Un sistema de control formal está enfocado a la elaboración de reportes o informes, los cuales tienen el propósito de ayudar a captar y resolver las desviaciones entre lo programado y lo ejecutado. Con frecuencia los reportes o informes que les corresponde enviar a las organizaciones que integran el sector público, son inadecuados (ya sea porque se exagera, omite o distorsiona la información), a menudo se retrasan y por lo general son demasiado vagos o esquemáticos para poder determinar los avances o impactos de los proyectos. Estas deficiencias en los reportes pueden deberse a la incertidumbre o a la apatía de los miembros de las organizaciones públicas. En algunos casos esta falta de entusiasmo para informar sobre los avances, es una reacción en contra de lo complicado de los formatos utilizados y de la infinidad de informes que deben rendir a las diversas oficinas de gobierno.

Una de las características de los sistemas de control en el sector público, es que los planificadores públicos consideran que las personas que integran las direcciones a nivel de división y a nivel operacional, deben de ser controladas desde arriba. Cuando estas unidades organizacionales no se adecúan al plan o a las normas preestablecidas, se requiere de más disciplina y de más control. En el plan no puede haber nada mal. Para los

planificadores tradicionales los planes nunca pueden ser inapropiados. 29/

**e) El sistema de evaluación.** La planificación requiere de una evaluación periódica de los planes. No obstante, las evaluaciones preparadas por la mayor parte de las oficinas centrales de planificación no son del todo frecuentes y oportunas. Tanto en estas unidades como en la mayoría de las organizaciones públicas lo que generalmente se hace es emitir un informe de mediano plazo o una revisión de las realizaciones al final de los periodos de un plan, ya que muy difícilmente se elaboran evaluaciones. Donde se llegan a realizar, a menudo son emitidas mucho tiempo después de finalizar el periodo a que se refieren. Esto se puede explicar por "la ausencia de un medio concurrencial en un universo impregnado de verbalismo y de falta de unidades para medir el éxito que sean unánimemente reconocidas. La gestión pública evoluciona en un contexto mágico donde la complejidad de los canales de decisión diluye la noción de responsabilidad. Los políticos frecuentemente se desligan de los errores que han cometido". 30/

## 2. Incompatibilidad del sector privado y el sector público.

A fin de superar las limitaciones de la planificación pública, con frecuencia se busca transferir los modelos y las técnicas de planificación del sector privado. La transposición de los métodos y técnicas de planificación y de dirección del sector privado a la administración pública no es un procedimiento correcto, pues existen diferencias esenciales entre la empresa privada, orientada a la maximización del beneficio, y la administración pública, que se consagra fundamentalmente al interés general. De acuerdo con la naturaleza de estas organizaciones se pueden observar importantes diferencias entre ambas, algunas de ellas son: 31/

**a) Las organizaciones públicas nacen de la voluntad política, la cual puede igualmente poner fin a su existencia. En este sentido su nacimiento y su supervivencia no dependen de ellas, sino de un poder extrínseco.**

---

29/ Herman r. Van Gunsteren, obra citada, p. 25.

30/ Michel Massanet, obra citada, p. 49-51.

31/ Ibid, p.61.

b) Las organizaciones públicas están sujetas a un poder político parcialmente exterior, que influye para que la definición de sus actividades esté ligada a juicios de valor y no a criterios de dirección o gestión. Aún cuando estas organizaciones están comprometidas en una lógica de efectividad, sus estructuras no se han ajustado a las normas de eficiencia.

c) Otra diferencia importante es la forma de regulación de la organización pública. Esta regulación no puede ser obtenida únicamente de la rentabilidad. Ciertamente, se pueden analizar sus operaciones en términos de rentabilidad, definiendo sus costos y evaluando los servicios que presta, pero existen otros aspectos que también son determinantes, como: las exigencias de la opinión pública, las ventajas políticas y la voluntad de servir de la organización. En comparación con los criterios con los que funciona un hospital privado, el hospital público está abierto sin condiciones a las urgencias, hospeda al indigente y participa en misiones de investigación y enseñanza. Las empresas privadas, por su parte, pueden llegar a actuar en contra de los mismos intereses de la sociedad en la cual están inmersas.

d) La empresa privada para establecer y realizar sus estrategias dispone de una mayor libertad de maniobra o de acción con respecto a las organizaciones públicas. Las empresas pueden hacer investigaciones de mercado; pueden contratar y despedir personal; pueden abandonar algunas actividades e iniciar otras; se pueden mover hacia diferentes medios; pueden disponer de alternativas y de innovaciones tecnológicas; y, tienen una mayor opción de éxito.

Pero no por ello la empresa privada debe aparecer como perfecta y la organización pública como imperfecta. La empresa posee un universo más simple, mientras las organizaciones públicas tienen la carga de hacer compatibles objetivos muy diferentes y cambiantes. La empresa privada está enfocada favorablemente al perfeccionamiento incesante de sus procesos y posee los medios para medir su progreso. La organización pública está expuesta al riesgo de traducir su funcionamiento en rutina y autoritarismo.

SEGUNDA PARTE

CONCEPTOS, TECNICAS Y PRINCIPIOS PARA  
UN MEJOR FUNCIONAMIENTO DE LOS  
SISTEMAS DE PLANIFICACION

Debido a que no es posible proponer un modelo de planificación que sea aplicable a diferentes organizaciones, ya que cada organización difiere por sus fines, objetivos, tamaño, estilo de dirección, etc., en esta parte del documento se ha procurado proporcionar, con base en el esquema metodológico presentado en la introducción, un conjunto estructurado de conceptos, técnicas y principios que pueden resultar de importancia para mejorar la efectividad de los sistemas de planificación en organizaciones complejas, tanto públicas como privadas. Estos elementos propuestos son una síntesis de los resultados obtenidos por investigadores universitarios y por consultores externos, así como por las experiencias mismas de diversas organizaciones.

Esta segunda parte está compuesta por tres capítulos. El primer capítulo hace referencia a la etapa de la planificación enfocada a la toma de las decisiones estratégicas. Como punto de partida se considera fundamental que los planificadores y los directores de cualquier organización, principalmente las públicas, replanteen o delimiten el marco filosófico que va a orientar o a fundamentar sus decisiones. Posteriormente, para determinar la viabilidad o el impacto de los objetivos políticos se recomienda el establecimiento de un marco teórico y la elaboración de un diagnóstico político. Una vez que se dispone de las finalidades y de los objetivos para una organización, se procede a seleccionar la estrategia.

En el segundo capítulo se aportan algunos criterios y elementos para determinar o ajustar la estructura organizacional a un sistema de planificación propuesto, así como para analizar la estructura existente en una organización. Con el propósito de aportar elementos que ayuden a realizar esta adecuación, se describen los factores que integran una estructura organizacional -formalización, complejidad, estructura de poder y la estructura de comunicaciones- y se establecen algunos criterios para determinar su grado de influencia en la organización.

En el capítulo tres, se proporcionan algunos principios para ayudar a especificar las características operacionales o la forma como funcionará una organización en su conjunto. Estos principios son considerados fundamentales para la formulación de un sistema de planificación.

## I. LA FORMULACION DE LAS DECISIONES ESTRATEGICAS

El desarrollo de este capítulo se centra en que la planificación debe ser un intento organizado, consciente y continuo, basado sobre ciertos principios filosóficos, para formular objetivos y seleccionar las alternativas más adecuadas para alcanzarlos. Es por ello, que se proponen algunas técnicas y conceptos que pueden ayudar para que en una organización se: a) determinen las finalidades o principios filosóficos; b) formulen los objetivos; y, c) seleccione la estrategia.

### A. LA ELABORACION DEL MARCO FILOSOFICO.

La planificación en sí misma es uno de los pasos más progresistas que haya realizado la raza humana, pues le permite estar consciente del proceso de desarrollo. Sin embargo, la planificación se ha convertido en una actividad nefasta, pues ha contribuido a que el hombre pierda el valor para pensar por sí mismo y tomar decisiones de su pleno compromiso intelectual y emocional con la vida. 1/

La rápida evolución de las ciencias en los últimos decenios, incluyendo a las ciencias sociales, ha estado enfocada a tratar de encontrar un fondo de conocimientos que sea la base para el progreso. Sin embargo, en ésta evolución de las ciencias se ha puesto poca atención en dos campos de la actividad intelectual: la filosofía y la estrategia. 2/

Las estructuras de la nueva sociedad se han sustentado sobre los criterios de la ciencia y de la tecnología moderna. El cientifismo ha originado que el hombre se abstraiga de los problemas humanos y atienda

---

1/ Erich Fromm, La revolución de la esperanza, Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

2/ André Beaufre, Introduction to strategy, Froderich A. Praeger, Inc., New York, 1965.

predominantemente a las cuestiones que sólo interesan al desarrollo de teorías abstractas y generales. La ciencia moderna no está referida a un mundo sustentado en una realidad constatable y observable, sino a uno hipotético y construible. Se supone que la ciencia tiene conexiones internas con el mundo dado y, es por ello, que basamos nuestras acciones en las conclusiones de los modelos científicos. Debido a ésto, actualmente contamos con una imaginación e iniciativa ilimitadas para resolver los problemas técnicos, pero una imaginación de lo más restringida cuando se trata de problemas humanos. 3/

Para resolver los importantes problemas técnicos y de organización, a través de la cibernética y de la automatización, se han construido máquinas que funcionan mucho más rápido y con mayor precisión que el cerebro humano. Estas condiciones han originado el supuesto de que el hombre esta eximido de dudar y que los juicios y emociones humanas no deben inferir en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, las implicaciones sobre el hombre se descartan, dado que la mayoría de los planificadores manejan el factor humano con la seguridad de que puede adaptarse a cualquier condición sin causar ningún trastorno.

En una sociedad capitalista, en la cual es determinante el criterio económico, al hombre se le concibe no como un fin, sino como un medio. No interesa que el hombre se desarrolle de una manera omnilateral, sino unilateral. No importan todas las potencialidades del hombre, sino sólo aquellas que sirven a los intereses de los grupos dominantes. Para ello, se crea un aparato político, científico y religioso, que permita la supervivencia del sistema. 4/

---

3/ Michel Massanet, La nouvelle gestion publique, Editions Hennes et Techniques, France, 1975.

4/ André Beaufre, obra citada.

Existe un principio básico que guía los esfuerzos y los pensamientos de las personas que laboran en las organizaciones occidentales, es el aumento de la eficiencia y el logro del máximo crecimiento. Para incrementar la eficiencia, las organizaciones se enfocan a fijar actitudes "adecuadas" en los miembros, a standarizar el servicio, a suprimir los elementos de creatividad y a fraccionar las tareas hasta el punto donde no se requiera ningún contacto interpersonal. El éxito de una organización o de la economía de un país se mide por sus incrementos en la producción total o en sus ingresos anuales. Existen muchísimos ejemplos de que el constante aumento en la cantidad constituye un objetivo para los planificadores y para miembros de las organizaciones contemporáneas. Con mucha frecuencia a esto se refiere el concepto "progreso". Si todos los esfuerzos están encaminados a hacer más, la cualidad de vivir pierde importancia y las actividades que una vez fueron medios se convierten en fines. 5/

Cualquiera que sea la filosofía, una acción no puede ser tomada teniendo solamente a la vista el progreso. La palabra progreso no significa nada, a menos que se refiera a una filosofía claramente definida. Progreso significa cambio, pero no todo cambio es progreso, ni el progreso se alcanzará siempre sólo en la explotación del cambio. 6/

La planificación no es una actividad neutral, sino que conlleva en forma implícita y está condicionada por una serie de valores y normas, es decir, por un conjunto de principios filosóficos. La planificación en los países occidentales, se percatan o no los planificadores, reproduce y amplía la estructura y valores del sistema capitalista, debido fundamentalmente a que sus pensamientos y decisiones están basados en una cosmovisión materialista-científica.

---

5/ Erich Fromm, obra citada.

6/ André Beaufre, Strategy of action, Frederick A. Praeger, Inc., New York, 1967. p. 52 - 53.

## B. FORMULACION DE LOS OBJETIVOS POLITICOS.

Una vez que se ha establecido en forma explícita o han sido reconocidos los principios filosóficos o los fines que orientarán las decisiones políticas en una organización, la definición clara de los objetivos políticos será un componente determinante en el proceso de planificación. Aún cuando la finalidad y los objetivos políticos son propósitos a alcanzar, existen diferencias considerables entre ambos. Los fines son propósitos que implican valores, los cuales representan los fines últimos de las aspiraciones humanas. A su vez, los objetivos son propósitos que pueden ser alcanzados y son perfectibles. 7/

Los objetivos globales o políticos de una organización son los determinantes del carácter y del sentido del esfuerzo planificador. En una organización, el objetivo orienta el acontecer, las actividades y los

---

7/ Para distinguir más claramente el significado de finalidad y de objetivo es conveniente ubicar estos dos conceptos en cuatro dimensiones:

- Temporalidad. Una finalidad no tiene tiempo o duración. Un objetivo es temporal, forma parte de una fase y es remplazado por otros objetivos.
- Especificidad. La finalidad es planteada en términos generales, amplios y enfocada a imágenes, estilos y autopercepciones. Los objetivos son mucho más específicos. Es por ello, que la finalidad nunca puede ser alcanzada, mientras los objetivos sí.
- Enfoque. La finalidad es usualmente establecida en términos del medio externo a la organización. Los objetivos están enfocados más hacia el interior y traen consigo importantes implicaciones sobre la forma como los recursos de la organización van a ser utilizados.
- Medición. La cuantificación de finalidades es en términos relativos. Los objetivos son expresados en términos absolutos.

procesos hacia una finalidad específica. Los objetivos se derivan de los deseos de los miembros, de las condiciones internas y de las presiones provenientes del medio externo. 8/

Sin una definición de los objetivos que precise el acento relativo que deba ponerse en cada uno de ellos, es probable que las estrategias, los programas y las asignaciones presupuestales sean elegidas arbitrariamente y que resulten contradictorias. No es asunto de los planificadores el determinar los objetivos del plan. Esta, es responsabilidad de las autoridades de cada nivel, debido a que los objetivos determinan la escala del esfuerzo que una organización pueda emprender. Si los planificadores realizan ésta función, no se puede esperar mucho de lo que resulte del plan. 9/

El objeto de una decisión política es que ésta ejerza una influencia psicológica decisiva sobre el nivel de decisiones de los grupos opuestos o en competencia. Para ello, es necesario establecer algunos criterios generales que orienten el proceso de toma de las decisiones políticas, los cuales podrán ser considerados como el marco teórico.

### 1. Marco teórico

El disponer de un marco teórico es esencial, ya que éste integra un conjunto de principios que facilitarán la reorientación y sistematización de los acontecimientos considerados de interés para una organización. Por ello, se ha considerado conveniente retomar la propuesta del General

---

8/ La palabra "política" utilizada en el documento, se está considerando como el arte de gobernar o la manera de dirigir los asuntos de una organización. Es por ello, que al hacer referencia a los objetivos que orientan a toda una organización, se usa indistintamente el término objetivos políticos y objetivos globales.

9/ Albert Waterston, Planificación del desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

André Beaufre, de aplicar como marco teórico para la toma de decisiones y la formulación de las estrategias, los planteamientos estratégicos de la Escuela Francesa, representada por el Mariscal Foch.<sup>10/</sup> Dicho pensamiento o postulados estratégicos se resumen en dos reglas muy abstractas: la libertad de acción y la economía de fuerzas. Estas reglas son tan abstractas que pueden ser aplicadas a todos los modelos. Son tan generales a primera vista que es difícil establecer conclusiones concretas sobre ellas. No obstante, constituyen un buen marco para el análisis de las circunstancias que inciden sobre la organización.

Estas reglas emanan de la interacción de dos voluntades (organizaciones) que se esfuerzan por alcanzar un objetivo político en una situación de conflicto, en la cual cada parte trata de imponer su decisión. La victoria la obtendrá el lado que tenga éxito en bloquear las acciones del adversario y alcance su objetivo. Esto se logra a través de la "preservación de la libertad de acción". El conflicto de voluntades se representa entonces como una lucha por la libertad de acción, en la cual cada parte trata de preservar la libertad de acción para sí y negarla al adversario.

Si disponemos de más recursos (económicos, materiales, técnicos, etc.), es decir, si somos más fuertes, la preservación de la libertad de acción será fácil, lo cual sólo ocurrirá en casos extremos y en raras ocasiones. Como regla, es necesario distribuir nuestros recursos de una manera inteligente para poder realizar nuestras acciones y contrarrestar las acciones que lleve a cabo el adversario u opositores. Esta óptima distribución de recursos es conocida como "economía de fuerzas". Estas dos reglas pueden resumirse en la siguiente fórmula: alcanzar un objetivo decisivo gracias a la libertad de acción ganada por una sólida economía de fuerzas.

Si en el proceso para definir los objetivos globales se aplican éstas dos reglas básicas, las organizaciones podrán disponer de decisiones

---

<sup>10/</sup> André Beaufre, 1965, obra citada. p. 34 - 35.

alternativas, que ante cualquier situación adversa prevista, les permitirán que no se reduzca su libertad de acción y no tengan un gran desgaste de sus recursos.

Con el fin de que en una organización los objetivos globales dispongan de una mayor libertad de acción y no estén circunscritos a los condicionantes estructurales, es necesario estudiar el contexto y las circunstancias en las cuales está inmersa nuestra organización, así como analizar los momentos en los cuales pueden cambiar los cursos de los eventos, ya que para poder modificar un proceso se requiere invariablemente de una intervención temprana. De ahí la necesidad de mirar hacia adelante, en lugar de la tradicional y errónea actitud de "esperar y ver". 11/

## 2. Diagnóstico político

La elaboración de un diagnóstico político consiste, en esencia, en dar una explicación de la evolución y de las características de los acontecimientos que tienen incidencia en la organización. Esta explicación será la base para formular los objetivos políticos, sobre los cuales se elegirán las estrategias de acción. Un diagnóstico será una base para poder determinar si las soluciones planteadas, para hacer frente a los problemas considerados, podrán ser alcanzadas o facilitadas por los propios objetivos políticos.

En la elaboración de un diagnóstico político, a los actores sobre el escenario político no se les puede permitir basar sus decisiones sobre intuiciones vagas o instintivas, pues a ellos les corresponde fundamentar sus acciones en conceptos claramente formulados o percibidos. El poder disponer de una perspectiva precisa de la situación puede ayudar a estimar las ventajas, inconveniencias y los posibles riesgos de proseguir con determinados objetivos políticos. Nada es peor que saltar en la obscuridad. Esto puede ser resultado de una acción que está divorciada de su contexto político y emprendida con la esperanza "aventurista" de que algún milagro imprevisto aparecerá.

---

11/ André Beaufre, 1967, obra citada. p. 47 -48.

Existen dos técnicas, propuestas por el General Beaufre, que se considera pueden ser aplicadas en un diagnóstico político y servirán de apoyo para el proceso de toma de decisiones políticas de cualquier organización compleja. Estas técnicas son: el estudio de las organizaciones involucradas a la nuestra y el estudio de los objetivos globales de esas organizaciones. 12/

a) Estudio de las organizaciones involucradas.

La sociedad actual se caracteriza por una multiplicidad de relaciones entre organizaciones, mismas que pueden ejercer una influencia directa o indirecta. En ésta situación, de interacciones multilaterales, es posible diferenciar cuatro grupos de organizaciones:

- El primero, es nuestra propia organización, a la cual llamaremos A.
- El segundo, lo integran aquellas organizaciones que intervienen en una situación considerada y cuyo interés coincide con A. A éstas les llamaremos  $B_1, B_2, B_3, B_4$ , etc.
- El tercer grupo está integrado por aquellas organizaciones que constituyen un obstáculo para que la organización A alcance su objetivo político. Las llamaremos  $C_1, C_2, C_3, C_4$ , etc.
- Finalmente, el grupo formado por el resto de las organizaciones, las cuales no son afectadas directamente por una decisión o acción considerada, pero que en un momento dado pueden tener una influencia favorable o desfavorable sobre la organización A. A éstas les llamaremos  $E_1, E_2, E_3, E_4$ , etc.

El esquema general de acción para aplicar ésta técnica consiste en que: para que A alcance sus objetivos políticos debe, con el apoyo de B, convencer al grupo C. Mientras que, al mismo tiempo, hace esfuerzos para asegurar que el grupo E la apoye o no intervenga a favor del grupo C.

## b) Análisis de los objetivos.

La finalidad y los objetivos globales de una organización son el mejor punto de partida para el análisis de la misma. Debido a que muy pocas organizaciones persiguen un solo objetivo, surge el problema de objetivos múltiples y conflictivos. El objetivo de una organización no tiene necesariamente que ser idéntico al que se define como tal en los estatutos o reglamentos. El análisis de los objetivos de nuestra organización, como de aquellas que tienen una incidencia directa o indirecta, se plantea en tres etapas:

1) Se hace una relación y una comparación de las finalidades y de los objetivos de las diversas organizaciones que intervienen en una determinada situación. Además, se da un orden de prioridad a los objetivos políticos de cada organización involucrada.

Para simplificar, vamos a suponer que existen dos países, A y B, que tienen únicamente tres objetivos políticos: salvaguardar su independencia (x), asegurar su prosperidad material (y), e incrementar su influencia sobre un tercer país (z). A cada uno de estos objetivos le asignamos un valor numérico de acuerdo a su importancia, con lo cual podremos representarlos gráficamente de la siguiente manera:

$$\begin{array}{l} \text{A} \quad x = 10 \\ \quad \quad y = 8 \\ \quad \quad z = 4 \end{array}$$

$$\begin{array}{l} \text{B} \quad y = 10 \\ \quad \quad x = 5 \\ \quad \quad z = 2 \end{array}$$

Esta técnica proporciona algunos elementos para un análisis objetivo. Por ejemplo, en este caso se muestra que B no sacrificará su prosperidad (y) para afocarse sobre un conflicto, mientras A tiene una mayor oportunidad de hacerlo.

Una objeción obvia es que la asignación de los coeficientes de valor es siempre muy problemática. Sin embargo, no se debe abandonar este método de análisis sólo por ésta razón, debido a que nos permite clarificar la forma de las relaciones entre las organizaciones.

ii) Un análisis de las contradicciones internas y externas de las finalidades y objetivos de las organizaciones. Las contradicciones internas en la política de una organización juegan un papel importante, pues tienden a inhibir las decisiones. Ante ésta situación, se tienen tres alternativas para eliminar las contradicciones internas :

- Ceder a uno de los objetivos contradictorios con todos los sacrificios que ésto implica.
- Encontrar una solución que elimine la contradicción, lo cual será poco frecuente.
- No tomar decisión al respecto.

Estas contradicciones internas deben ser consideradas como puntos vulnerables. Son una palanca de acción que podemos utilizar. A su vez, podemos esperar que nuestros oponentes harán uso de nuestras contradicciones, pues es un método poderoso para inducir parálisis o disminuir la libertad de acción.

iii) Se elabora un esquema de maniobra para explotar mejor las similitudes y contradicciones existentes entre los móviles políticos de las diferentes organizaciones involucradas. El principio base de esta maniobra es; el mejor nivel de decisión política es aquel que maximiza la propia libertad de decisión política y minimiza la del oponente. Teóricamente, el problema consiste en eliminar nuestras propias contradicciones o al menos evitar que se expandan, mientras que, al mismo tiempo se busca incrementar las contradicciones del oponente.

Para ilustrar estos planteamientos, en el primer libro del General Beaufre aparece un ejemplo de la historia, el cual tiene la ventaja de ser comparativamente simple y que sólo involucró un número pequeño de países.

Este ejemplo muestra claramente como se modifican las alianzas y se llega a nuevos acuerdos. Nos remontamos a 1939, año en que cinco países estaban involucrados en un posible conflicto bélico. Los principales objetivos políticos de esos países eran, en orden de prioridad, los siguientes:

Alemania	Polonia	Francia/G.Bretaña	URSS
$X_1$ -Destruir Polonia	$Y_1$ - Defenderse de Alemania	$Z_1$ - Defender Polonia	$T_1$ - Evitar involucrarse
$X_2$ - Neutralidad Franco-Británica	$Y_2$ - Miedo a la URSS	$Z_2$ - Apoyar a la URSS	$T_2$ - Recobrar fronteras
$X_3$ - Anticomunismo	$Y_3$ - Alianza Franco-Británica	$Z_3$ - Evitar la guerra	$T_3$ - Antinazismo
	$Y_4$ - No compromiso		

#### contradicciones internas

- $X_1$ y $X_2$ son contradictorios	- $Y_4$ es contradictorio a $Y_1$ y $Y_2$	- $Z_3$ es contradictorio a $Z_1$ y $Z_2$ - $Z_1$ y $Z_2$ son contradictorios	- $T_1$ y $T_3$ son contradictorios - $T_1$ y $T_2$ pueden contradecirse
-------------------------------------	---	--	---

#### contradicciones externas

$X_1$  es contradictorio a  $Y_1$  y  $Z_1$   
 $X_3$  es contradictorio a  $T_3$  y  $Z_2$   
 $Y_2$  es contradictorio a  $Z_2$   
 $Z_2$  es contradictorio a  $T_1$

• • • •  
 • • • •

En ésta situación, Alemania mantuvo la iniciativa y tomó una decisión,  $X_4$ , llegar a un acuerdo con la URSS, olvidando su objetivo  $X_3$  (anticomunismo) y  $X_2$  (neutralidad franco-británica). Por su parte, Stalin abandonó su motivo  $T_3$  (antinazismo). Con ello, los objetivos políticos de ambos países fueron:

<u>Alemania</u>	<u>URSS</u>
$X_1$ - Destruir Polonia	$T_1$ - Evitar involucrarse en la guerra
$X_2$ - Acuerdo con la URSS	$T_2$ - Recobrar fronteras

La URSS y Alemania formaron una alianza, el Acuerdo Stalin-Ribbentrop, de 1939, con el cual eliminaban sus contradicciones internas y externas. Por otro lado, los polacos eran ahora prisioneros de su propia contradicción básica. Los Franco-Británicos fueron paralizados por la contradicción entre sus objetivos  $Z_1$  y  $Z_2$ . La guerra fue formalmente declarada y no se proporcionó asistencia militar a Polonia.

Esta ilustración, aún cuando es muy generalizada, muestra el valor de un análisis muy cuidadoso de los objetivos políticos. El estudio a lo largo de esta línea de razonamiento puede ser un considerable apoyo para un análisis más claro de la situaciones socio-políticas nacionales e internacionales.

### 3. Desglose de los objetivos globales.

Como parte del proceso de planificación, una vez que se han establecido los objetivos globales de la organización, se requiere que éstos se desglosen en una serie de objetivos más específicos y consistentes. Existen diversos niveles de desagregación de los objetivos, de acuerdo con los niveles de la estructura jerárquica de la organización. Mientras el personal de los niveles superiores es responsable de que se establezcan los objetivos globales con la colaboración de los diferentes niveles, a los miembros de

los departamentos o unidades funcionales les corresponde formular los objetivos operacionales o metas. 13/

Los objetivos operacionales o metas son la representación de lo que se desea alcanzar como resultado de las acciones que se espera realizar. Si éstos objetivos no están vinculados a una estrategia, se transformarán, en el mejor de los casos, es una predicción o una proyección y, en el peor de los casos, en el producto de un ritual matemático de nula importancia práctica. 14/

#### 4. Objetivos globales y la estrategia.

Los objetivos globales y la estrategia son dos campos distintos sobre un mismo marco filosófico, en el cual ambos tienen una interacción continua. Los objetivos políticos proporcionan un esquema o estructura dentro de la cual la estrategia tendrá lugar; la estrategia ayuda a la preparación del diagnóstico político al proporcionar meticulosos métodos y por su conocimiento de las factibilidades estratégicas.

Debido a que la estrategia persigue un propósito, cuyo objeto es llevar a cabo un objetivo político, ésta debe ser tanto concebida como conducida en una estrecha coordinación y subordinación a lo que llamamos el "nivel de decisión política". Las estrategias no pueden ser progresistas ni conservadoras, pues sólo buscan establecer, en forma objetiva, las líneas de acción que nos permitan alcanzar los objetivos. Son los objetivos políticos los que pueden ser progresistas o conservadores, lo cual depende de las ideas que se encuentren detrás de ellos. 15/

---

13/ Es conveniente remarcar que las metas no deben ser resultado de un pronóstico, es decir, de una extrapolación del desarrollo esperado de las actividades por realizarse en el futuro. Las metas u objetivos operacionales se determinan cuando en los departamentos o unidades funcionales se toman las decisiones que les corresponden. Las decisiones a este nivel incluyen tanto la formulación de sus objetivos como la especificación de los programas y proyectos.

14/ Albert Waterston, obra citada.

15/ André Beaufre, 1965, Obra citada.

**C. LA ELECCION DE LA ESTRATEGIA. 16/**

El siglo XX ha sido un periodo de grandes cambios, en el cual se ha dado muy poca importancia al estudio de la estrategia. A la estrategia se le ha considerado como una ciencia anticuada, como un proceso del pensamiento relacionado con la guerra y no con el desarrollo de un país o de una organización. Al parecer, esto se debe a que durante estas décadas se dio una mayor prioridad a lo material sobre las ideas, a la adquisición de equipo tecnológico sobre las maniobras operacionales y a la industria sobre la filosofía. Recientemente, debido a la complejidad y a la rapidez de cambio de los eventos, se ha tratado de desenterrar y retomar este sistema de análisis.

La estrategia no puede ser considerada como una doctrina definida, sino que es un método del pensamiento, cuyo objeto es codificar eventos, determinarles un orden de prioridad y seleccionar el curso de acción más efectivo. El pensamiento estratégico se desarrolla a partir de la interacción de dos voluntades opuestas que buscan alcanzar un objetivo, a través del uso, con un máximo de eficiencia, de las técnicas y de los medios disponibles. La estrategia es un proceso del pensamiento que requiere de un fondo de conocimientos que continuamente se vayan incrementando de una generación a otra. No es un proceso fortuito que se deba replantear a los eventos del momento. El pensamiento estratégico es permanente, abarca tanto los periodos normales como los excepcionales, pues es el único medio que nos permite prever los riesgos y evitarlos.

La estrategia es un arte y no una ciencia, pues el estratega debe seleccionar y basar sus razonamientos en un proceso de análisis y evaluación de los factores determinantes. La estrategia no es como el ajedrez, pues sus piezas no tienen un valor permanente. Es un proceso de pensamiento original

---

**16/** Este subcapítulo se elaboró resumiendo los planteamientos sobre estrategias que aparecen en los tres libros del General André Beaufre: "Introduction to Strategy", "Strategy of Action" y "Strategy and Deterrence".

que debe seleccionar entre un gran número de variante y cursos conjeturales de acción. Debe haber una estrategia específica para cada curso de acción. Cualquier estrategia dada puede ser la mejor posible en ciertas situaciones y la peor concebible en otras. Este es un principio básico.

De acuerdo con el marco teórico formulado, el principio esencial de la estrategia es la libertad de acción. La base del proceso estratégico es, por lo tanto, la preservación de la propia libertad de acción y la habilidad para privar al oponente de su libertad de acción.

El proceso de pensamiento estratégico, no obstante lo complejo que pueda ser, deberá ser capaz de establecer un método que en la práctica nos permita alcanzar los fines y los objetivos políticos. Un requerimiento fundamental del método estratégico es la elaboración de un análisis de los objetivos políticos y de las implicaciones que éstos traen consigo para el nivel estratégico. Esto servirá como punto de partida para proceder metodológicamente a formular un diagnóstico estratégico, para deducir las maniobras estratégicas y para establecer un plan de acción.

### 1. Diagnóstico estratégico.

Un diagnóstico estratégico se elabora con el objeto de ayudar a determinar las potencialidades inherentes a las diversas líneas de acción que permitan alcanzar los objetivos políticos, para estimar la eficiencia de cada una de las formas de acción consideradas y para seleccionar la estrategia más adecuada. En el diagnóstico estratégico deben ser analizados cuatro factores: tiempo, espacio, fuerza material y fuerza moral.

a) Tiempo. El análisis de los objetivos políticos desde una perspectiva del tiempo es un factor importante para la selección de la estrategia. Además, es necesario considerar la secuencia y los requerimientos de tiempo de las alternativas de acción en las diferentes zonas. Una regla de oro es arreglar la secuencia de éstas alternativas de tal forma que su efecto pueda converger en tiempo y en espacio.

b) Espacio. Los objetivos políticos también deben ser analizados desde una dimensión espacial, en la cual se consideren las áreas donde las acciones deben tomar lugar, la naturaleza de las actividades, su intensidad y el orden en el cual las diversas iniciativas pueden ser tomadas. La clasificación de las zonas dependerá de los objetivos a alcanzar y de las características del conflicto. El estudio de cada una de las zonas de interés puede apoyarse en la geografía física, económica y demográfica.

c) Fuerza material. El primer paso para analizar este factor es el precisar los puntos vulnerables, los aspectos fuertes o potenciales y las acciones probables de la organización oponente, así como estimar los medios que se necesitarían para contrarrestar esas acciones. 17/ Un segundo paso consiste en elaborar un análisis similar de los puntos vulnerables y de los recursos que dispone nuestra organización. El tercer paso estaría enfocado a reconsiderar los objetivos políticos y los recursos materiales de terceras organizaciones con el propósito de que intervengan abierta o encubiertamente en el conflicto.

d) Fuerza moral. Uno de los aspectos más importantes para la estrategia es el estudio del elemento psicológico. Es aquí donde entran en juego las causas principales de las reacciones humanas. Con el desarrollo actual de los medios de información, la psicología ha llegado a ser un campo de acción básico y decisivo. Los recursos materiales son siempre finitos y frecuentemente reducidos. A su vez, el campo psicológico es una reserva inagotable de fuerza. Teóricamente, cualquier inferioridad, por más grande

---

17/ Se consideran como puntos vulnerables de una organización aquellos elementos de debilidad que pueden ser resultado de: insuficientes recursos financieros, áreas geográficas difíciles de atender, deficiencias administrativas, ausencia de voluntad política o limitaciones técnicas.

que ésta sea, puede ser compensada por este método. En una situación de conflicto, el objeto de una acción psicológica es aumentar la voluntad de poder y el índice de resistencia de nuestro lado y disminuirla al oponente. Con ello, se incrementará nuestra libertad de acción y se reducirá la del adversario.

Las mayores fuerzas psicológicas que la estrategia puede explotar son: el nacionalismo, el cual, indudablemente es la fuerza más importante; y, la la búsqueda del bienestar material. Debido a los adelantos económicos recientes, se ha incrementado la confianza en el desarrollo de la producción. El productivismo ha llegado a ser un ideal moderno, una tesis que supone incrementos sin límites en el standard de vida de la población. En el mundo actual encontramos que la propagación del nacionalismo y la búsqueda del bienestar social, algunas veces actúan en forma coordinada y en múltiples ocasiones se oponen una a la otra. Ellas son antagónicas cuando la prosperidad parece requerir de una reducción de la independencia nacional en favor de la aceptación del ingreso de países supranacionales.

## 2. Maniobrabilidad.

Cuando nos enfrentamos al problema de elegir la forma como vamos a actuar para alcanzar un objetivo político, es posible que afrontemos una multitud de doctrinas contrapuestas. Es por medio del estudio de las maniobras que podemos determinar la forma de cómo seleccionar los cursos de acción o estrategias más adecuados para determinadas situaciones. La selección de una estrategia dependerá del tipo de la maniobra que se haya considerado así como del resultado del análisis de los cuatro factores o componentes del diagnóstico estratégico. La estrategia es una maniobra general que comprende tanto acciones para contrarrestar o debilitar las decisiones y actividades de la organización oponente, como las acciones enfocadas a alcanzar los objetivos políticos de nuestra organización.

Al seleccionar un curso de acción, se busca preservar la libertad de acción, pues el objeto de la acción es ganarla, recuperarla o privar al adversario de ella. A su vez, para poder asegurar la libertad de acción es esencial mantener la iniciativa, la cual es un factor fundamental en la maniobra.

A continuación se describen tres ejemplos de modelos de maniobras, con el propósito de mostrar la variedad de posibles cursos de acción o estrategias que se pueden establecer. Estos ejemplos pueden ayudar a comprender mejor la naturaleza y originalidad del proceso estratégico:

- Si el objetivo es importante, los recursos disponibles abundantes y se tiene una libertad de acción amplia, una decisión puede plantearse por un modo de acción directo, a través de una acción ofensiva, rápida y breve.
- Si el objetivo no es importante, los recursos disponibles insuficientes para alcanzar el objetivo y la libertad de acción es limitada, la elección de un curso de acción se hará por un modo de acción indirecto.
- Si el objetivo es importante, los recursos disponibles muy limitados y la libertad de acción es restringida, se debe recurrir a un modo de acción indirecto que prolonge el conflicto y lo mantenga a un nivel de intensidad bajo, con el fin de debilitar la moral y agotar los recursos del adversario.

Estos ejemplos sirven para mostrar que un estrategia no se debe respaldar en una sola forma de estrategia. Cada estrategia puede ser la mejor solución, pero sólo en ciertas circunstancias definidas. Sin un adecuado análisis de los factores que determinen la estrategia, la selección de un curso de acción se hará por costumbre o siguiendo la moda del momento.

a) Modos de estrategia. La estrategia directa y la estrategia indirecta son dos modos de definir un curso de acción para alcanzar una decisión política. Estas dos formas de acción son diferentes soluciones, que difieren en el procedimiento como se va a llevar la acción, pero que tienen el mismo objeto.

1) Modo directo. La estrategia en el modo directo es un intento por alcanzar una decisión por medio de un curso de acción ofensivo directo. El modo directo requiere que la organización determine una serie completa de acciones para alcanzar un objetivo político.

Este tipo de estrategia dependerá en gran medida de los objetivos políticos, ya que presupone la existencia de abundantes recursos y una amplia libertad de acción. Los objetivos políticos determinarán si la acción será ofensiva o defensiva ( amenazas ), si los resultados esperados serán a gran o pequeña escala y si la extensión de la acción será absoluta o relativa.

ii) Modo indirecto. Es la estrategia que se aplica cuando se busca alcanzar una decisión, no por medio de un confrontamiento directo con otra organización más fuerte, sino por métodos menos directos. El término estrategia indirecta puede aparecer ambiguo y confuso, debido a que su naturaleza indirecta no es frecuentemente comprendida. Sin embargo, actualmente es la forma de estrategia a la cual se presta mayor atención y que se aplica con mayor frecuencia.

La aplicación de la estrategia en el modo indirecto presupone que hay varias limitaciones que impiden el uso del modo directo, limitaciones tales como la libertad de acción, de recursos disponibles, etc.. En una organización con recursos limitados, cualquier inferioridad de recursos es compensada por una acción psicológica. La probabilidad de éxito de una operación dependerá de la habilidad de llevar a cabo las acciones a un plano exterior más amplio. La libertad de acción disponible depende muy poco de las operaciones que pueden realizarse en una zona geográfica en cuestión. La libertad estará determinada por factores fuera de la zona.

La característica central de la maniobra externa es asegurar la máxima libertad de acción, mientras al mismo tiempo, se paraliza al adversario por varios impedimentos de disuasión. Como en todas las operaciones diseñadas para disuadir, la acción será principalmente psicológica. Una vez que se ha logrado ampliar la libertad de acción, el siguiente paso es determinar la maniobra a ser empleada en la zona geográfica donde se desean obtener ciertos resultados. A ésta maniobra se le denomina la maniobra interior.

## TIPOS DE ACCION

## Acciones Ofensivas

Tipo de acciones	Definición	Condiciones y Comentarios	Posibles Resultados
ATACAR	-Intentar alcanzar un punto vulnerable del adversario.	-El punto vulnerable debe de ser importante. -Se debe disponer de recursos adecuados.	-Captura de la iniciativa.
SORPRENDER	-Atacar un punto vulnerable desprotegido.	-El punto vulnerable debe ser sensible.	-Desorganizar las disposiciones del adversario. -Capturar la iniciativa.
FINTAR	-Amenazar un punto vulnerable con el propósito de que la defensa del adversario descubra el verdadero objeto de ataque.	-El punto vulnerable amenazado debe estar desprotegido y ser de gran importancia para el adversario.	-Capturar la iniciativa.
ENGAÑAR	-Aparentar amenazar un punto vulnerable y atacar otro.	-El objeto de la amenaza no es provocar una defensa, sino proporcionar una atmósfera de incertidumbre.	-Capturar iniciativa.
ACOMETER	-Alcanzar un punto vulnerable a pesar del adversario.	-Los recursos disponibles deben ser adecuados. -Un método para explotar la iniciativa una vez ganada.	-Privar al adversario de su libertad de acción o desgastarlo.
DESGASTAR	-Forzar al adversario a gastar su energía y recursos al defender puntos vulnerables.	-El desgaste es recíproco, sólo aplicar en casos donde el adversario puede tener un mayor desgaste.	-Privar al adversario de su libertad de acción o desgastarlo.
ACOSAR	-Volver a una posición para atacar los puntos vulnerables del adversario.	-Se realiza si el adversario se empeña en alcanzar la libertad de acción que ha perdido.	-Retener la iniciativa.
AMENAZAR	-Tomar una disposición que permita intimidar al adversario, para llegar a un arreglo.	-Se debe disponer de suficientes recursos. Se tienen las disposiciones para actuar si es necesario.	-Reducir la libertad de acción del adversario.

## Acciones Defensivas

CUIDARSE	-Estar en una posición que permita defender oportunamente los puntos vulnerables.	-Depende de las fuerzas disponibles y del tiempo.	-Asegurarse contra la toma de iniciativa del adversario.
DESTRABARSE	-Cambiar disposiciones para obligar al adversario que ataca a defender puntos vulnerables.	-Disponer de suficientes recursos. -Este proceso cambia la dirección del conflicto.	-Restablecer la seguridad.
DEFENDERSE	-Proteger un punto vulnerable que es atacado.	-No debe ocasionar que se desprotejan otros puntos vulnerables.	-Restablecer la seguridad.
RESPUESTA RAPIDA	-Golpear un punto vulnerable del adversario para forzarlo a suspender su ataque.	-El punto vulnerable debe ser muy importante.	-Retener la iniciativa.
RETIRARSE	-Mover el punto vulnerable que es atacado fuera del alcance del adversario.	-No debe descubrir otros puntos vulnerables.	-Restablecer seguridad.
SUSPENDER	-La retirada general implica el abandono de algunos objetivos limitados.	-El objetivo abandonado no deberá ser vital.	-Restablecer seguridad

Cuando la estrategia indirecta muestra ser incapaz de producir un resultado aún modesto, la solución debe buscarse en un conflicto prolongado, enfocado a debilitar la determinación del oponente y presionarlo a que acepte una concesión substancial. Se requiere paciencia y tenacidad. El éxito depende primeramente de las posibilidades de ejercer presión. La resistencia puede apoyarse en los puntos vulnerables, las contradicciones de las decisiones políticas y las limitaciones del adversario.

En el modo indirecto la ofensiva consiste en asumir la iniciativa con el propósito de alcanzar un cierto resultado político. La defensiva es aceptar la iniciativa del adversario y rechazar los acuerdos políticos propuestos. Una actitud defensiva no puede conducir a ninguna solución política.

b) Tipos de acción. A partir del marco teórico formulado se pueden obtener diez y nueve formas de acción y reacción, mismas que son análogas a las posturas de la esgrima. Ofensivamente hay ocho posturas, defensivamente hay seis, así como cinco tipos de decisiones que van a depender de la situación dada. Estos diez y nueve componentes constituyen el teclado sobre el cual se van a desarrollar las estrategias. Este teclado de acción puede aplicarse a diferentes organizaciones.

En el cuadro 1, se especifica cada uno de estos tipos de acción, se indican las situaciones en las cuales son aplicables y se señalan los resultados esperados. Todas estas formas de acción están enfocadas a la libertad de acción: ya sea ganarla, reobtenerla o privar al adversario de ella.

### 3. Variabilidad.

Existe un factor adicional de gran importancia en nuestra concepción estratégica: la variabilidad. En la actualidad es posible observar que: el mundo esta sujeto a un proceso continuo de transformación; las decisiones políticas no son estables, pues surgen vicisitudes en los cursos de acción en la situación interna y externa de los países; y, la opinión mundial no está inspirada por las mismas creencias y no reacciona de la misma manera.

Es por ello, que el pensamiento estratégico debe considerar constantemente los factores de cambio y las acciones probables para el futuro. No basta con tomar en cuenta sólo un curso favorable de los eventos, pues hay que preveer las reacciones adversas y aún plantear la posibilidad de una recaída. Para cada caso se debe disponer de una hipótesis o alternativa de acción. El estratega, para poder tomar las decisiones necesarias, se debe basar sobre una amplia gama de posibilidades y/o previsiones oportunas. Estas posibilidades o previsiones deben estar sometidas al análisis y observación constante, con el propósito de ir separando a tiempo aquellas que se estan desarrollando o convirtiendo en realidad y aquellas que están desapareciendo. Ante esta situación, el estratega se encuentra obligado a desechar las hipótesis rígidas y parciales de algunas teorías recientes, las cuales se basan en una evaluación matemática de las probabilidades.

Se requiere una actitud completamente nueva de pensar. Estamos obligados a vivir en el futuro sino deseamos que el futuro sea construido al azar. La preparación es ahora de mayores consecuencias que la ejecución. Esta es la forma que nos permitirá protegernos contra las sorpresas y mantenernos al parejo con la evolución de la sociedad.

### 4. Medios disponibles para la estrategia.

Para alcanzar la decisión requerida, la estrategia dispone de una amplia gama de medios, tanto materiales como morales. Para poder determinar los medios que tenemos capacidad de usar y que al mismo tiempo son adecuados para producir una decisión requerida, necesitamos analizar lo que se pretende alcanzar y los factores que integran el diagnóstico estratégico.

### 5. Subdivisión de la estrategia.

La estrategia debe ser una entidad en cuanto que está relacionada con un método, pero cuando se va aplicar debe necesariamente ser subdividida en categorías especializadas, cada una de las cuales será solo aplicable a un cierto campo del conflicto. Debajo del nivel de los objetivos políticos, por supuesto hay una completa pirámide de diferentes niveles de estrategia; en la parte superior de la pirámide esta la estrategia total, cuyo propósito es establecer las líneas de acción globales y coordinar las diversas estrategias generales de cada dirección o división; a las estrategias generales les corresponde asignar las actividades dentro de la dirección o unidad considerada y coordinar las estrategias operacionales. Debajo de éstas últimas y como base de la pirámide de estrategias están las tácticas y las técnicas.

### 6. Estrategia y táctica.

En la relación entre la estrategia y la táctica, ésta última debe de estar subordinada a la estrategia, pues su objetivo es el empleo racional, en un conflicto específico, de los recursos materiales disponibles a fin de producir el resultado deseado. La táctica y la logística, que es la ciencia del abastecimiento y del movimiento, estan más relacionadas con la interacción de los factores y aspectos materiales, como por ejemplo: La ingeniería.

Es verdad que la superioridad técnica es ahora un factor fundamental en el balance de poder. Esto en cierta forma refuerza la posición de la táctica. Sin embargo, la superioridad técnica y táctica puede volverse ineficaz si ésta es usada para favorecer una estrategia errónea. Este debe ser otro principio básico que debemos tener en mente. Es la estrategia la que determina cómo se va resolver un conflicto; si se hará uso de los recursos materiales y humanos en forma directa o indirecta; si el método de acción será político o económico; si las acciones serán ofensivas o defensivas, etc.

A la estrategia le corresponde seleccionar las tácticas y dirigir su evolución hacia la dirección deseada. Es por ello, que la estrategia debe fijar hacia donde van las innovaciones de los técnicos y las investigaciones de los tácticos.

## II. LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL.

En la sociedad actual, en la cual existe un número elevado de formaciones sociales complejas y multifacéticas, las organizaciones son un medio de ordenación necesario y un elemento importante de la dinámica social. Las organizaciones son tan solo una parte de todas aquellas formas de ordenación social que se incluyen dentro de la organización social de una sociedad. La delimitación entre las organizaciones y las demás formas sociales es cuestión de grado, pues los criterios que las definen (tamaño, articulación, normas, etc.), se cubren en mayor o menor medida.

La organización, conceptualmente, sólo puede ser definida en términos mínimos debido a que abarca muchos aspectos heterogéneos. Los rasgos comunes de todas las organizaciones son: a) se trata de formaciones sociales, de totalidades articuladas, con un círculo precisable de miembros y una diferenciación interna de funciones; b) están orientadas de una manera consciente hacia fines y objetivos específicos; y, c) se encuentran configuradas racionalmente con vistas al cumplimiento de estos fines y objetivos. 1/

En una sociedad con una amplia variedad de organizaciones y formas organizacionales, el cambio es una condición constante. Las organizaciones deben concebirse como un sistema que debe adaptarse continuamente a las nuevas circunstancias. Sin embargo, es conveniente tomar en cuenta que así como las organizaciones pueden ser agentes de cambio, serán también fuentes importantes de estabilidad. Las organizaciones son conservadoras por naturaleza, resistiéndose a los cambios y a la introducción de nuevos patrones. Las organizaciones no tienden a cambiar a menos que exista una fuerte presión externa, tal como: los cambios tecnológicos, la situación económica, nuevas disposiciones del Estado, las condiciones ecológicas, etc.

Una vez que se dispone de los objetivos políticos y de la estrategia global de una organización, como un requerimiento del sistema de planificación,

---

1/ Renate Mzyntz, Sociología de la organización, Alianza Editorial:  
cuarta edición, Madrid, 1982.

las actividades se deben enfocar a determinar o ajustar la estructura de la organización. Por estructura organizacional se entiende, en general, una ordenación relativamente duradera de las partes de un todo. La estructura de las organizaciones es, por lo tanto, un modelo relativamente estable de la organización. Existen algunos factores fundamentales para determinar la estructura que debe adoptar cada organización, algunos de ellos son: las condiciones del medio externo, los objetivos políticos y la estrategia global de la organización. Con frecuencia un cambio de objetivos o de estrategia trae como consecuencia cambios en la estructura organizacional. Sin embargo, en estos cambios no existe una relación simple y que haya sido formulada de una vez para siempre. Por lo general, el cambio de un objetivo da lugar a un ajuste en la estructura de la organización cuando el nuevo objetivo exige de los miembros una nueva actitud y cuando no puede ser cumplido con los mismos medios. Por lo tanto, lo más probable es que los cambios limitados de objetivos sólo den lugar a cambios estructurales mínimos.

Al determinar la estructura de una organización, es conveniente tener en cuenta que a través de ésta se afecta el comportamiento de los individuos, pues por un lado, permite a los miembros de la organización alcanzar objetivos personales importantes y, por otro, normar e influir sutilmente su comportamiento, al promover ciertas conductas mientras se desalienta otras, al ejercer presión para que los individuos actúen conforme a las normas establecidas.

Algunos aspectos de la estructura organizacional pueden afectar ciertos factores de la efectividad de la organización. Los empleados tienden a estar más comprometidos y tanto más satisfechos cuando tienen una oportunidad para aceptar más responsabilidad (estructura de poder descentralizada), cuando sus tareas son variadas y participan activamente (bajo nivel de complejidad), cuando las reglas y regulaciones se han establecido al mínimo (reducida formalización) y cuando la organización y los grupos de trabajo tiene un tamaño modesto.

## **A. FORMALIZACIÓN.**

La palabra "formalización" se emplea para expresar en qué medida las actividades y relaciones de una organización están especificadas o reguladas por reglas firmemente establecidas. Una organización estará tanto más formalizada cuanto más se hayan definidas las actividades enfocadas a un fin y menor sea el margen de variación permitido. 2/

Forman parte de la formalización, las normas y los procedimientos diseñados para manejar las contingencias afrontadas por la organización. Las normas pueden variar desde altamente exigentes hasta extremadamente laxas. En el extremo de las normas laxas estarían los casos en los cuales sólo se ha establecido un mínimo de ordenamiento. En tales casos los miembros deben utilizar su criterio para decidir que hacer.

Las reglas que describen las acciones que deberán ser tomadas por los miembros de una organización son conocidas como normas. Estas sirven como criterios standard por medio de los cuales los miembros regulan sus propias conductas. Las normas no sólo describen las conductas que deben tomarse o las conductas que deben ser evitadas, sino que también contienen un componente evaluativo, pues éstas sugieren que ciertas conductas son mejores que otras. Aún cuando las normas de una organización pueden establecerse por escrito, es frecuente que éstas sean adoptadas implícitamente. No obstante que en la mayoría de las organizaciones se tolera cierto grado de flexibilidad, se generan desviaciones en las normas como resultado de la forma como se aplican, de su importancia y del grado en que los miembros creen en ellas. 3/

---

2/ Richard H. Hall, Organización, estructura y proceso, Editorial Prentice - Hall International, Madrid, 1982.

3/ Raymond Miles, organizational strategy, Structure and Process, Mc Graw - Hill Book Company, 1978.

La formalización no es, desde luego, lo mismo que burocratización, sino que se refiere tan solo a una parte de las características que Max Weber ha señalado para la burocracia moderna. 4/ Más aun, las características de la burocracia no constituyen una parte fundamental de lo que aquí se llama formalización y no son tampoco válidas para todas las organizaciones. Sin embargo, estas características son condiciones que facilitan una formalización. Las organizaciones burocráticas están formalizadas fuertemente porque en ellas se cumplen condiciones previas importantes para una formalización. 5/

---

4/ El concepto de burocracia esta ligado estrechamente a la obra de Max Weber, "The Theory of Social and Economic Organization", en la cual expone el grupo de características que deben estar presentes en un tipo ideal de organización burocratizada:

- a) Centralización de autoridad en niveles más altos de la jerarquía.
- b) División del trabajo.
- c) Especialización de funciones.
- d) Formalización de procedimientos.
- e) Establecimiento de normas de comportamiento.
- f) Autoridad limitada de cargos.
- g) Recompensas fijas y diferenciales de acuerdo a los cargos.
- h) Impersonalidad en el trato entre las personas.
- i) Énfasis en la comunicación escrita.
- j) Disciplina racional.
- k) Selección por la capacidad profesional.
- l) Provisión de cargos mediante contrato.
- m) Posibilidad de ascenso por rendimiento o por tiempo de servicio.
- n) Los puestos no son propiedad personal ni hereditarios.

5/ Las ventajas técnicas de una organización burocratizada son su precisión, su continuidad y su uniformidad, lo que le permite ahorrar costos, disminuir las fricciones y el gasto de energía. Sin embargo, éstas ventajas sólo pueden alcanzarse cuando lo que importa es conseguir una combinación de actividades especializadas con vistas a un fin previsible e inevitable. Lo cual no es valido para la mayoría de la organizaciones.

Para poder determinar, para cada organización, el nivel óptimo de formalización es conveniente considerar los siguientes aspectos:

### 1. El objetivo de la organización.

Cuando el objetivo de una organización exige el desarrollo de actividades repetitivas o rutinarias, se requiere de un mayor grado de formalización. Por el contrario, si el objetivo de una organización exige que las actividades se adapten a situaciones cambiantes, de manera que hay que buscar e improvisar nuevas alternativas, ideas o procedimientos, entonces una regulación excesiva y duradera sólo puede producir un efecto inhibitorio y restringir la capacidad de adaptación y el éxito de la organización. 6/

### 2. Estructura de autoridad.

Las organizaciones centralizadas generalmente se apoyan en una estructura de autoridad altamente centralizada. Cuando en la organización las decisiones son tomadas por pocas personas en la cima, estas decisiones deben apoyarse en normas y en una supervisión estricta para poder asegurar un desempeño consistente por parte de los miembros. Por lo común, el grado de formalización tiende a disminuir a medida en que se asciende en la jerarquía de la organización.

Las organizaciones voluntarias, debido a que disponen de una estructura democrática y un vínculo relativamente débil entre los miembros, tienen una formalización laxa. En dichas organizaciones, la dirección sólo tiene un poder de disposición muy limitado sobre sus miembros. Como no puede predecir cuántos miembros, cuánto tiempo y con cuánta diligencia van a cooperar, mal puede reglamentarse quién va a hacerlo, qué va a hacerse y cuándo debe hacerse.

### 3. Naturaleza de los miembros.

La presencia de profesionales en una organización da lugar a una necesidad menor de procedimientos y normas, puesto que los profesionales por medio de su formación han interiorizado normas y principios. A medida que aumenta

---

6/ Richard H. Hall, obra citada. p. 162.

el nivel de profesionalismo de los miembros, disminuye el nivel de formalización. En las organizaciones de profesionales la imposición excesiva de normas no sólo resulta innecesaria sino que es probable que propicie la generación de conflictos.

En las organizaciones formalizadas se reduce la iniciativa individual. Al aumentar el número de normas el personal dispone cada vez de menos libertad para actuar con base en su propia iniciativa. Ello da lugar a que las organizaciones pueden ser menos adaptables a los cambios de cualquier especie. Debido a la dificultad para diseñar una fórmula para poder combinar el grado de formalización y las características de los miembros, es necesario que la organización tenga suficiente flexibilidad para adaptarse a la naturaleza y el desarrollo de su personal. Frecuentemente, las organizaciones ante el problema de poder determinar el tipo de normas que cada persona trae consigo, se ven obligadas a desarrollar su propio sistema de normas y procedimientos para lograr lo que persiguen.

#### 4. Medio externo.

Debido a que el medio en que se encuentran las organizaciones ha llegado a ser mucho más complejo, esto demanda una mayor flexibilidad y adaptabilidad por parte de los directores y miembros de una organización. Cuando un medio es relativamente constante, entonces la formalización puede estar probablemente asociada con un incremento de efectividad.

#### 5. Tamaño de la organización.

Asimismo, el establecimiento de un ordenamiento y, por lo tanto, de reglas impersonales, será necesario cuando el número de personas con participación activa haya pasado de cierta magnitud, de manera que ya no bastan las instrucciones dadas personalmente y con la supervisión directa. El tamaño no es un factor primordial para poder deducir el grado de formalización de una estructura organizacional. Existe cierta tendencia a que las organizaciones más grandes sean más formalizadas. Una organización conforme aumenta de tamaño, por un lado genera mayores dificultades de coordinación y

de control, pero por otro puede utilizar sus recursos con una mayor racionalidad. Otro de los efectos de las organizaciones grandes son sus impactos sobre sus miembros, ya que conducen a una mayor tensión y a una baja en la moral de los miembros.

## **B. COMPLEJIDAD.**

La complejidad de una organización puede definirse como el nivel de conocimientos requerido para producir los resultados que se esperan alcanzar. La complejidad puede medirse por el grado de preparación de los miembros, por su especialización y distribución en la organización.

La complejidad puede establecerse a partir de una diferenciación horizontal de las tareas o funciones (la subdivisión por divisiones), una diferenciación vertical o jerárquica y una distribución espacial. Las diferentes partes de una organización pueden tener diversos grados de complejidad.

Para establecer la diferenciación de tareas o funciones es necesario definir los papeles que correspondan a cada uno de los miembros. Por papel se entiende un conjunto de expectativas o normas sociales que están referidas al titular de un puesto determinado en la organización. Para la descripción de un papel es necesario tener en cuenta:

- Si se va a formular en forma positiva o negativa.
- Si son expectativas de tener, deber o poder hacer.
- Si se esbozan en términos generales o específicos.
- Quién formulará y transmitirá las expectativas.
- Quién vigilará y regulará las expectativas.

La hipótesis general es que una mayor especialización puede incrementar la efectividad en una organización, debido a que permite que cada empleado adquiera experiencia en una área particular de tal forma que pueda maximizar su contribución. Aún cuando la especialización generalmente

resulta benéfica en términos de funcionamiento de los empleados, puede resultar, simultáneamente, ser perjudicial para los empleados en términos de sus actividades de trabajo, salud mental y a su propensión a permanecer en la organización. Es por ello, que los beneficios derivados de la especialización pueden ser mermados por consecuencias negativas como huelgas, sabotaje, abstencionismo, etc. 7/

El grado de complejidad de una organización puede estar condicionado por:

### 1. Características del objetivo.

La diferenciación de las funciones nace por el fraccionamiento de los cometidos relacionados directamente con el objetivo. Junto a esta diferenciación funcional puede incrementarse también la diferenciación vertical al aumentar el número de rangos en la escala de la jerarquía.

### 2. Tamaño de la organización.

Existe cierta tendencia a considerar que las organizaciones más grandes son más complejas. Esto puede deberse a que tienen mas programas conjuntos, requieren de una mayor nivel de profesionalización y de un mayor índice de actividades ocupacionales. Sin embargo, no es posible afirmar que las organizaciones grandes son más complejas que las medianas o pequeñas.

### 3. Tipo de organización.

En las organizaciones estructuradas burocráticamente las expectativas son formuladas con mayor precisión y con un caracter más coactivo principalmente en los niveles inferiores. Asimismo, se requiere de una mayor diferenciación vertical o jerárquica y del establecimiento detallado de las funciones.

En las organizaciones complejas los principales conflictos que se pueden generar son: a) cuanto mayor es la complejidad de una organización, más serios son los problemas de coordinación y de control de las numerosas partes; b) se originan situaciones donde se debe obedecer a varios jefes y se tienen sobrecargas de actividades; c) puede presentarse la ambigüedad de funciones, dando lugar a que las personas no conozcan lo que les corresponde hacer y padescan tensión a causa de esta incertidumbre. Dichas situaciones disminuyen la satisfacción de las personas por la propia actividad y perjudica sus relaciones con los demás miembros de la organización. Estos conflictos pueden conducir a una pérdida de energía en la organización y menoscabar su funcionamiento y su rendimiento.

### C. ESTRUCTURA DE AUTORIDAD.

La misma naturaleza de las organizaciones exige la interdependencia del personal y de las unidades. Una persona o grupo no tienen poder aisladamente. El poder tiene que ver con la relación entre dos o más actuantes y que el comportamiento del uno sea afectado por el otro. En una organización, la coordinación de actividades exige que algunos manden y otros obedezcan. 8/

El comportamiento y la interacción de los miembros de una organización crea un modelo estable de estructuras de autoridad. Por estructura de autoridad se entiende la distribución del poder de mando entre los diversos puestos de una organización. Las relaciones de poder mas frecuentes son aquellas que se encuentran en las organizaciones estructuradas jerárquicamente, con canales de mando que van de arriba a abajo. Los prototipos son la empresa, el departamento administrativo y el ejército. Un segundo modelo, opuesto al primero, se encuentra en las organizaciones estructuradas según principios democráticos, en las cuales los miembros

---

8/ Renate Mayntz, obra citada, p. 125.

deciden en común sobre los objetivos y actividades a realizar y, donde la autoridad se delega de abajo hacia arriba. Las organizaciones denominadas democráticas como los partidos, sindicatos y asociaciones, a menudo sólo responden en cierta medida a estas características. Un tercer modelo de estructura de autoridad se encuentra en aquellas organizaciones donde un grupo superior de miembros, que generalmente actúa profesionalmente, ejerce influencia sobre otro inferior. Los miembros inferiores son el objeto de esas actividades, a cuya ejecución cooperan de una manera más o menos voluntaria. Las decisiones sobre las actividades y su ejecución queda en manos del grupo superior. El tipo de esas organizaciones son: las iglesias, los hospitales, las universidades y la prisión.

Una descentralización creciente en las organizaciones, frecuentemente contribuye a mejorar algunos aspectos de la efectividad. En particular, se ha encontrado que la descentralización está relacionada con incrementos en la eficiencia de la dirección, que estimula una comunicación más abierta y una mayor cooperación entre los miembros y, propicia una mayor satisfacción del trabajo y la permanencia en el empleo. Mas aún, la descentralización ha conducido en algunos casos a mejorar el funcionamiento, la innovación y la creatividad en las organizaciones. El término descentralización, se refiere al grado en que varios tipos de poder y de autoridad son prolongados hacia abajo a través de la estructura organizacional. La noción de descentralización está fuertemente vinculada al concepto de la participación en la toma de decisiones. Entre más descentralizada sea una organización, más grande serán los grupos de empleados que puedan participar en decisiones involucradas con sus trabajos y con las actividades futuras de la organización. 9/ Las organizaciones descentralizadas permiten una mayor autonomía y responsabilidad entre los empleados de los niveles inferiores. Esta explicación es consistente con los resultados recientes que indican que una creciente autonomía y responsabilidad de los miembros frecuentemente conduce a un mejor desenvolvimiento, satisfacción, superación en el trabajo y autocontrol. Sin embargo, debe señalarse que esta estrecha relación entre descentralización y mejoramiento de efectividad no siempre se encuentra en

---

9/ Richard Steers, obra citada.

las organizaciones. Tales deficiencias pueden ser atribuidas a factores individuales o situacionales. A nivel de los miembros, ante una medida de esta naturaleza, algunos tratarán de evitar que se les añada responsabilidades, mientras otros lo considerarán conveniente.

Una estructura de autoridad más participativa puede ser un instrumento útil para facilitar alcanzar los objetivos. No obstante su aplicación debe presuponer un cuidadoso análisis de la situación particular de la organización y de las otras alternativas que pueden presentarse. 10/ Las formas de organización descentralizada sacrifican algo de las economías de escala para ganar beneficios derivados de mejorar la motivación y la coordinación. En una organización centralizada el director general es el único responsable de la función de integración y coordinación. Cuando los mercados o productos se modifican constantemente, una dirección centralizada tiene una pérdida de efectividad. 11/

Para analizar una relación de autoridad es conveniente considerar los motivos que justifican a las personas que ejercen el poder de mando y las razones por las cuales el personal subordinado acata las ordenes. Respecto a los motivos para ejercer el poder, Max Weber estableció tres formas de dominación con las cuales se pretende dar legitimidad al poder. 12/ La primera, es la dominación legal, la cual se justifica por su referencia a la legalidad de un orden establecido, en virtud del cual los titulares tienen un poder de mando. La segunda, es la dominación tradicional, que se apoya en las tradiciones vigentes. Finalmente, la dominación carismática, basada en la pretensión de que hay que prestar obediencia a determinadas personas por razón de sus cualidades extraordinarias. De acuerdo con esta clasificación, las organizaciones parecen pertenecer al tipo de dominación legal, ya que poseen un mínimo de reglas, de derechos y de obligaciones. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que una estructura de poder puede derivarse y apoyarse en la voluntad expresada democráticamente; puede ser

---

10/ Ibid.

11/ Joseph A. Maciariello, Program - management control systems, John Wiley and Sons, New York, 1977.

12/ Renate Mayntz, obra citada.

determinada y garantizada por el Estado (escuela, administración); puede haber sido creada por un particular dentro del marco del ordenamiento jurídico vigente; puede haber sido transmitida desde tiempo atrás; finalmente, puede haber sido establecida por una personalidad carismática.

En las organizaciones donde el portador del poder es carismático, éste se convierte en un líder y los subordinados se identifican y tratan de actuar con él. El líder es el individuo que hace más allá de las exigencias básicas de su posición y que ejerce una influencia sobre la acción y el pensamiento de los miembros. Se han establecido dos estilos de liderazgo, ambos contrastantes entre sí: a) el líder autoritario, que trata de mover los grupos hacia sus objetivos y tiene necesidad de dar órdenes a algunos e incitar a otros a la acción; b) el líder emocional, busca fundamentalmente mantener la paz y la armonía en la organización, tiene un comportamiento democrático en la toma de decisiones y considera las necesidades y preferencias de los subordinados. Muchos de los líderes autoritarios, aún cuando demuestran tener un conocimiento más amplio y ser más eficientes en términos de alcanzar muchas de las tareas necesarias, no pueden satisfacer las necesidades emocionales del grupo. Además, su desenvolvimiento puede dar lugar a que una parte de los miembros reaccione negativamente y se incremente la tensión. Por su parte, el líder socioemocional puede generar más solidaridad, liberar tensión y alcanzar un mayor acuerdo entre los miembros de la organización.

Respecto a los motivos por los cuales obedecen los miembros subordinados, se encuentra el que una persona que integra una organización pueda cumplir las ordenes de otro miembro porque aquel posee a sus ojos autoridad legal, es decir, porque actúa dentro del marco del ordenamiento jurídico que el miembro aceptó al ingresar en la organización. A su vez, es posible que cumpla las ordenes porque vienen de alguien que tiene autoridad carismática o tradicional. Asimismo, el que manda puede no poseer autoridad a los ojos de las personas que les corresponde obedecer. Estas, quizá obedezcan únicamente porque esperan recibir una remuneración material o una no material (prestigio, ascenso, distinción, etc.).

Debido a la gran variedad de organizaciones, a sus características y contextos cambiantes, no es posible establecer criterios sobre el estilo de dirección que es mejor para cada situación. Lo que se recomienda es analizar una serie de factores que pueden influir en la determinación de una estructura de autoridad, siendo los más importantes:

### 1. El tipo de organización.

Cuando se trata de organizaciones flexibles, independientes, vinculadas al medio externo e incluso creativas, una estructura de poder centralizada puede resultar perjudicial. En las organizaciones donde las decisiones son rutinarias y la información standarizada, la estructura de poder se inclina hacia una forma autocrática, ya que los aportes individuales no son tan importantes.

### 2. El objetivo de la organización.

La forma de autoridad de una organización lleva también marcado el sello de ciertas exigencias de su objetivo. El objetivo delimita y orienta el tipo de actividades y las prioridades que se asignan a éstas dentro de una organización. Esto contribuye a determinar la forma como se distribuye el poder, pues a medida que una función sea mas importante, mayor será el poder que tenga una persona o unidad. Además, muchas de las actividades, por su caracter rutinario, requieren de un alto grado de formalización y centralización, dejando de lado la iniciativa individual.

### 3. Naturaleza del personal.

El tipo de miembros, su capacidad, su independencia, su actitud respecto al objetivo de la organización y los móviles de su colaboración, imprimen una presión especial hacia una determinada estructura de autoridad. En general, puede decirse que cuanto más capaces son y mejor dispuestos están los miembros para desempeñar los papeles que les corresponden, tanto menos necesario son un poder de mando estrictamente jerárquico y una vigilancia estricta de las actividades. 13/ La experiencia en diversas organizaciones parece demostrar que la presión, la amenaza del castigo y la vigilancia

---

13/ Ibid, p. 128.

estricta sobre los miembros sólo puede aplicarse cuando algo necesario no pudiera conseguirse voluntariamente, a través del convencimiento y la persuasión. No obstante, es conveniente considerar que esta decisión constituye una decisión valorativa, pues esta sujeta a los convencionalismos y valores sociales vigentes. Para los valores democrático-liberales de las sociedades occidentales modernas resulta preferible un medio con carácter normativo.

#### 4. Tamaño de la organización.

Historicamente, un incremento del tamaño de la organización trae consigo un aumento en la centralización de autoridad y poder en los niveles superiores. Conforme las organizaciones crecen y se expanden, se hace mas grande la disparidad entre las fuentes de información para la toma de decisiones y las personas responsables de tomar las decisiones, lo que frecuentemente da lugar a comunicaciones pobres, decisiones menos óptimas y a una reducida efectividad operativa. 14/

A pesar de cierta coincidencia en los resultados de algunas investigaciones, no es posible prescribir una regla de aplicación general sobre el estilo de dirección más favorable. En ocasiones, un determinado estilo de dirección puede tener repercusiones diferentes, incluso opuestas, en la actitud y rendimiento de los miembros. Una estructura de autoridad democrática, como estilo ideal, no siempre repercute de una manera completamente positiva. La satisfacción no esta en relación directa con el rendimiento. Además, las organizaciones estructuradas democráticamente aún cuando favorecen la iniciativa y la participación voluntaria, pueden aumentar los conflictos internos, pues los miembros al tener un mayor interés por la organización, discuten y critican las otras opiniones.

En las organizaciones democráticas y voluntarias donde existe una brecha entre los miembros y los líderes, se observa frecuentemente una tendencia a que el grupo en el poder trate de monopolizarlo y de conservarlo permanentemente. Al examinar la estructura de poder en los sindicatos se

---

14/ Richard Steers, obra citada.

ha comprobado que el deseo personal de estar en la posición de liderazgo se ve reforzado por otros factores. Los líderes cuentan con poder político y económico, con capacidad verbal y con técnicas persuasivas. El regreso a su papel de trabajador representaría una pérdida para la mayoría de ellos.

#### D. COMUNICACIONES.

Al establecerse una estructura organizacional se esboza indirectamente el camino posible que seguirán las comunicaciones. Sin embargo, no siempre las comunicaciones siguen las pautas de una estructura oficialmente diseñada. La importancia de la comunicación depende del tipo de organización y de los objetivos de la misma. La comunicación será más importante para las organizaciones complejas, con una estructura y requerimientos tecnológicos que deben renovarse permanentemente, así como para aquellas que tienen una mayor incertidumbre. El sistema de comunicación estará determinado por las características internas y externas a la organización.

Un sistema de comunicación puede ser representado gráficamente, por medio de organigramas. Por lo general, éstos suelen ser insuficientes ya que sólo bosquejan el esquema planeado y no la red de comunicaciones que tienen lugar de hecho. Como regla fundamental para la construcción de un sistema de comunicación, cada miembro tiene que recibir ininterrumpidamente y en el momento preciso, toda la información que necesita para actuar con arreglo a un fin. Como los miembros desempeñan papeles distintos, no todos requieren la misma información, es decir, las comunicaciones tienen que estar ordenadas selectivamente. Asimismo, esto supone que el sistema de comunicación no debe generar ni poca ni demasiada información.

Para construir un sistema adecuado de comunicación, las organizaciones tienen que buscar un compromiso entre dos exigencias opuestas: el menor número posible de líneas y las distancias más cortas posibles. Se recomienda un número mínimo de líneas, ya que el incremento en el tamaño trae consigo mayores costos y duración. Un modelo en cadena o el modelo

en forma de árbol cumplen esta condición, pero tienen dos inconvenientes: a) las unidades que son punto de enlace pueden crear retrasos y ser cuellos de botella, debido a que la información se sobrecarga sobre algunos individuos o unidades organizacionales; y, b) los enlaces indirectos predominan en estos modelos. Siempre que una organización establece comunicaciones a través de una distancia considerable, surge el problema no sólo del retraso, sino también el de la desfiguración.

### III - PROCESO.

Para que el funcionamiento de una organización sea efectivo, además de establecer los objetivos, determinar las estrategias y adecuar la estructura organizacional, es necesario que se especifiquen las características operacionales o la forma como funcionará la organización en su conjunto, a fin de proporcionar un marco para las decisiones y las acciones, que servirá de apoyo a los responsables de cada nivel para decidir como proceder para alcanzar los diferentes objetivos. Esto ayudará a unir a todos los miembros y a desarrollar entre ellos una creencia compartida en la conveniencia de programas de acción mayores y de un compromiso común para ejecutar esos programas en forma exitosa. 1/

Un sistema de planeación es un proceso estructurado, que opera continuamente dentro de una estructura determinada, con el propósito de guiar y motivar una conducta congruente entre los miembros a fin de alcanzar los objetivos. Para formular el proceso de un sistema de planeación no es posible dar un método o postulados rígidos y detallados, pues las características del proceso dependen de la situación y de la estructura de cada organización, así como de los intereses que se persigan. El propósito de este capítulo es exponer cinco factores o principios que son considerados fundamentales para la formulación de un sistema de planificación en organizaciones complejas, al grado que la planificación tendrá pocas oportunidades de tener éxito si estos principios no son considerados. Estos factores son:

- a) Los directores de línea deben estar centralmente involucrados en el proceso de planificación.
- b) Se debe disponer de una guía operativa para establecer los requerimientos del sistema de planificación, como son los contenidos, formatos, plazos, métodos, definiciones, etc.

---

1/ Joseph A. Maciariello, Program - management control systems, John Wiley and Sons, New York, 1977.

- c) Es conveniente definir o delimitar el papel del planificador o unidad de planificación.
- d) La planificación es un proceso que debe ser emprendido por los miembros de todos los niveles de la organización, lo cual origina que el proceso presente características e interrelaciones específicas.
- e) Se deben establecer procedimientos para interrelacionar las diferentes fases del sistema de planificación (la definición de los objetivos, la elección de la estrategia, la programación, la presupuestación, el control y la evaluación).

#### A. PARTICIPACION DE LOS DIRECTORES DE LINEA EN LA PLANIFICACION.

Recientemente, en muchas organizaciones complejas se puede observar que los esfuerzos de planificación más fuertes se han estado realizando a nivel de división y a nivel operacional. Debido a la incapacidad de las cabezas de una organización de darse cuenta de todas las oportunidades que existen y de coordinar la enorme y compleja red de actividades, así como con el propósito de incrementar la vitalidad y la creatividad en la organización, se ha motivado a los directores de división y los directores operacionales a ayudar tanto a definir los objetivos políticos y la estrategia global como a formular los objetivos y estrategias del nivel que son responsables. 2/

Si los directores de división y los directores operacionales no sienten el sistema de planificación como suyo, como su propio sistema, no le dedicarán tiempo, ni interés o probablemente evitarán involucrarse. Cuando participan y son responsables de la elaboración de los planes desde un principio, se sienten más comprometidos, se obtienen planes más realistas y se genera

---

2/ Peter Lorange and Richard Vancil,  
Hall, Inc., New Jersey, 1977.

una mayor cooperación entre ellos. A pesar de estas ventajas, existen varios factores que tienden a desligar a los directores de línea de las tareas de planificación: a) con el fin de incrementar la efectividad de la planificación, los planificadores a nivel staff pueden involucrarse y tratar de hacer los planes en lugar de los directores de línea, con el propósito de liberarlos de una carga y asegurar que todo se concluya en las fechas pre-establecidas; y, b) la planificación puede ser considerada como un instrumento para obtener poder dentro de una organización, lo cual puede dar lugar a que la planificación sea cultivada y "protegida" por un pequeño grupo de ejecutivos, los cuales pueden creer que los resultados o consecuencias del proceso de planificación son cruciales. En ambos casos se genera un daño inminente en los directores de línea, pues la planificación será considerada como una carga adicional (de información, de tiempo, etc.), de la cual tratarán de desligarse. A su vez, los planificadores o ejecutivos a nivel staff se verán frustrados por la lentitud con la que se desenvolverá el proceso de planificación y todo el intento quedará como un fracaso.

No obstante los progresos alcanzados en estos aspectos, se han encontrado algunas limitaciones en la planificación a nivel de división y operacional, mismas que es necesario tener en cuenta: a) con frecuencia a nivel de división se toman decisiones de manera más conservadora en contraste con la perspectiva de la organización global; y, b) Las divisiones pueden tener dificultades para establecer las prioridades y los proyectos estratégicos.

De cualquier manera, un mensaje claro para el éxito de un proceso de planeación es que, los planes deben ser útiles y tener sentido para los directores de línea, no para los miembros del departamento de planificación.

## **B. LA GUIA OPERACIONAL.**

La guía operacional es un instrumento que pueden utilizar los directivos de una organización para ayudar a que los esfuerzos de planificación sean más eficientes. A los miembros de las divisiones o de las unidades funcionales

involucrados en el proceso de planificación, se les debe proporcionar un conjunto general de pautas con las cuales orienten sus decisiones y actividades. De otra manera surgirán dificultades para coordinar, comparar y discutir los planes. Algunas de las ventajas de la guía operacional son: a) se incrementa la precisión de los planes al reducirse la discrepancia de las ideas; b) los planes pueden elaborarse dentro de las fechas pre-establecidas, pues al programar el tiempo que requieren las actividades se reducen las demoras; c) se reducen conflictos ante las inconsistencias de los planes, lo cual permite que no se merme la energía, la atención y la credibilidad en el proceso; y, d) que el sistema de planificación sea consistente en formatos, métodos y calendarios. 3/

Las características y el contenido de la guía operacional dependerá de lo que se pretenda alcanzar y de la situación de la organización. Por lo general incluye:

- Un conjunto de normas y criterios sobre las decisiones y acciones que son más adecuadas a la organización. Estas servirán de base para que las unidades o individuos procedan a realizar su tarea en forma consistente con los objetivos de la organización.
- Principios éticos que muestren los valores personales que deben compartir los individuos en la organización.
- Los requerimientos de información que los directores de línea necesitan para realizar sus actividades en forma consistente. Estos requerimientos de información pueden ser: datos sobre la evolución de la economía (tasa de inflación, costos de la mano de obra, crecimiento de la economía, etc.), informes sobre las restricciones y elecciones más convenientes para la organización (costos del capital, tasa de interés, etc.), entre otros.
- El proceso de planificación requiere de la formulación y la homogeneización de calendarios, contenidos y formatos.
- Asimismo, se puede dar una estimación tentativa de la distribución de los recursos.

No obstante las ventajas de la guía operacional, es conveniente considerar que ésta también puede tener una influencia negativa en el comportamiento de los miembros, debido a que puede obstaculizar los esfuerzos de innovación y de adaptación al medio externo y puede propiciar conductas no adecuadas a los intereses de la organización. 4/

### C. DELIMITACION DEL PAPEL DEL PLANIFICADOR O DEPARTAMENTO DE PLANIFICACION.

Un sistema de planificación es un proceso interactivo donde el planificador es sólo uno de los actores involucrados. Para que su participación en organizaciones complejas sea más eficiente es necesario tener una comprensión clara de cual es su papel. Con frecuencia se le considera como un catalizador de los esfuerzos entre los directores ejecutivos, de división y los operacionales. El planificador puede tener la función de diseñar el sistema de planificación que servirá de base para que los directores de línea definan el sistema a seguir en la organización. Asimismo, le corresponde dar a conocer y promover la aplicación de las técnicas de planificación.

En las organizaciones complejas es importante que la unidad de planificación pueda guiar las actividades futuras de la organización y que influya en el proceso para que se tomen las decisiones estratégicas. Desafortunadamente no dispone de una fuerte posición de poder y su carpeta generalmente es reducida. Además, sus relaciones dentro de la organización pueden resultar difíciles y conflictivas, pues por un lado debe convencer a los directores ejecutivos de que sus propuestas son útiles y, por otro, debe motivar la participación de los directores de línea. No obstante, el planificador a pesar de sus restricciones y de sus dificultades, tiene un margen de libertad en el papel que le corresponde realizar dentro de la organización.

---

4/ Richard Steers, Organizational effectiveness: a behavioral view,  
Goodyear Company Inc., Santa Monica, California, 1977.

Aquí, se vuelve a recordar que una forma segura para que fracasen los esfuerzos de planificación, es que los planes sean producidos a nivel staff y luego sean impuestos a los directores de línea. El planificador debe tratar de mantener una posición neutral o de tener una actitud imparcial, con el propósito de asegurar que no interferirá en las relaciones entre los directores ejecutivos y los directores de línea. 5/

#### D. INTERACCION ENTRE LOS NIVELES ORGANIZACIONALES.

Debido a que el funcionamiento de las organizaciones complejas es resultado de una intrincada red de relaciones personales, es necesario que, como parte del proceso de planificación, se defina la forma como van a organizarse los esfuerzos y la participación de los diferentes niveles de una organización. Para ello, hemos partido del supuesto de que las organizaciones sólo tienen tres niveles, a los cuales denominamos: el nivel ejecutivo, el nivel de división o dirección y el nivel funcional u operacional. En la realidad las organizaciones complejas pueden tener un número mayor de niveles o pueden clasificar estos niveles de otra manera.

Al inicio del proceso de un sistema de planificación sólo están involucrados un pequeño grupo de ejecutivos. La serie de acuerdos a éste nivel estarán enfocados principalmente a esbozar los objetivos políticos y la estrategia global, de una manera muy general. Posteriormente, al descender en el proceso, éstas decisiones se irán haciendo más detalladas y concretas, conforme se vayan involucrando más miembros de los otros niveles, hasta llegar un momento donde todos colaboren y participen en la realización de las actividades que requiere la organización.

---

5/ Peter Lorange and Richard Vancil, obra citada, p. 43.

De manera general, en una organización compleja los esfuerzos y la participación de los responsables de los tres niveles se enfoca a: 6/

a) Nivel ejecutivo. A los directores ejecutivos les corresponde:

- Diseñar los requerimientos formales del sistema de planificación, para poder orientar las actividades de los directores de división y los directores funcionales.
- Al principio del proceso de planificación, deben proporcionar, de acuerdo con las condiciones y oportunidades del medio externo, un esquema tentativo de los objetivos políticos y de la estrategia global de la organización y, posteriormente, integrar los objetivos y estrategias específicas de cada nivel.
- Les corresponde proponer escenarios estratégicos y evaluar los objetivos, estrategias y cambios propuestos por las divisiones.
- Son responsables de tomar las decisiones que tienen incidencia sobre toda la organización y de asignar prioridades a los programas y actividades de las divisiones.
- Asimismo, deben asegurar que cada una de las divisiones o unidades operacionales alcance los objetivos que se ha propuesto.

b) Nivel de división o de dirección. Debido a la limitada capacidad de los directores ejecutivos, la mayor parte de las iniciativas para establecer los objetivos de la organización deben provenir de las divisiones, pues a este nivel se tiene un conocimiento más amplio de las condiciones específicas que inciden sobre la organización.

La participación de los directores de división en el proceso de planificación los conduce, primeramente, a colaborar con los directores ejecutivos en la selección de los objetivos políticos y de la estrategia global. Posteriormente, tomando éstas decisiones como base, les corresponde formular los objetivos, seleccionar la estrategia y establecer la estructura

organizacional para la división que les corresponda. Igualmente, deben apoyar a los directores operacionales a tomar sus decisiones. Cada director de división debe asegurarse que los objetivos van a ser atendidos en los presupuestos, calendarios y especificaciones de funcionamiento.

c) Nivel funcional u operacional. A los responsables del nivel operacional les corresponde aportar elementos para formular los objetivos y determinar la estrategia de la división en la cual forman parte, así como establecer los objetivos operacionales para su unidad organizacional y desarrollar un conjunto de programas de acción con los cuales se espera alcanzar los objetivos de la división. Los programas de acción que serán ejecutados por cada una de las unidades o departamentos operacionales se seleccionan en coordinación con los responsables a nivel de división.

Debido a que el medio externo cambia constantemente los directores de división y los directores operacionales deben desprenderse un poco de las actividades rutinarias para poder enfocar mas su atención sobre las actividades que deben realizar, buscar nuevas perspectivas y no concretarse a reproducir las actividades del año pasado.

En las organizaciones complejas los objetivos y estrategias forman un sistema de decisiones, pues éstos deben estar desglosados para cada uno de niveles. Cada uno de los responsables de un nivel debe disponer de objetivos específicos y la estrategia más adecuada para alcanzarlos. Estos objetivos y estrategias deben ser compatibles con los objetivos y las estrategias de los niveles superiores y, en su caso, con los niveles inferiores.

#### E. VINCULACION ENTRE LAS FASES DEL SISTEMA DE PLANIFICACION.

Una de las actividades básicas para la definición del proceso de un sistema de planificación, es la determinación de las características y de la forma como se llevará a cabo cada una de las fases de un sistema de planificación: formulación de los objetivos, selección de la estrategia, programación, presupuestación, control y evaluación.

Para analizar la vinculación de las fases que determinan el proceso de un sistema de planificación, de manera convencional se han planteado cinco fases, cada una de las cuales presenta las siguientes características:

1. La toma de decisiones estratégicas.

En la primera fase de un proceso de planificación, primeramente se establece un conjunto tentativo de acuerdos acerca de los objetivos políticos y la estrategia global de la organización. Estas decisiones preliminares las realizan los directores ejecutivos con la colaboración de los directores de división. Dichas decisiones globales preliminares servirán para que los directores de división, a solicitud de los directores ejecutivos, formulen las decisiones para su nivel. Una vez que los directores de división han presentado sus objetivos, estrategia y estructura organizacional y, que éstas son aprobadas, se reajustan los objetivos políticos y la estrategia global.

De hecho, los objetivos políticos y la estrategia global de una organización normalmente son, mas o menos, la suma de los objetivos y de la estrategias de las divisiones, con algunos ajustes pequeños por parte del grupo ejecutivo. Además, comunmente sirven de base para la segunda fase de un sistema de planificación: la programación.

2. Programación.

El propósito de la programación es trasladar los objetivos y estrategias de la organización, en un conjunto coordinado de programas y acciones. A esta fase se le denomina "programación", debido a que el proceso está enfocado a la formulación de programas de acción específicos.

Las actividades en esta fase del proceso estan centradas principalmente en las unidades funcionales u operacionales, a cuyos miembros les corresponde instrumentar las formas más efectivas para combinar los recursos disponibles con el propósito de alcanzar los objetivos. A los directores de división les corresponde alcanzar un acuerdo tentativo con los directores funcionales sobre los programas de acción que van a ser

realizados en el próximo año o años. Los objetivos operacionales de cada división sólo podrán considerarse como finales cuando los directores ejecutivos hayan aprobado los programas de las unidades o departamentos operacionales.

La fase de programación requiere de un desglose detallado de los programas que integran los planes, es decir, que se establezcan las partidas de cada programa. Una vez que se tiene una estructura programática donde se desglosen las actividades que integran cada programa, es posible determinar con detalle el conjunto de actividades que corresponden a cada una de las unidades operacionales, así como derivar las características de cada una de esas actividades. Además, a través de esta estructura programática pueden identificarse las actividades relativamente comunes y se puede establecer la complementación y la interacción de las tareas requeridas.

Una vez que se tiene la estructura programática podemos realizar los análisis de redes. Una red es un modelo, en forma de diagrama, del procedimiento como las actividades detalladas de un proyecto o programa se van a realizar. Las redes son un instrumento que nos permite establecer un plan de tiempo para el programa y son un punto de partida para estimar los gastos, primero a nivel de cada partida y, posteriormente, a nivel de todo el programa. Estos planes de redes son construidos bajo supuestos óptimos relacionados tanto con el tiempo de ejecución de las actividades como con la disponibilidad de los recursos.

### 3. Presupuestación.

Las actividades de presupuestación están estrechamente vinculadas a la fase de programación, pues existe una relación directa entre la estructura programática, las redes y los planes de gasto para cada programa. El presupuesto es una técnica por medio de la cual no solo se determina la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos y para establecer las fuentes de donde se obtendrán dichos recursos, sino también es una técnica que ayuda a establecer los criterios para su asignación. Aun cuando los planes financieros pueden ser derivados de las estimaciones de

gasto para las actividades que integran las redes, el plan financiero de un programa sólo pueden convertirse en presupuesto hasta que las actividades han sido calendarizadas, se conoce quién las realizará y qué recursos van a utilizarse (véase cuadro 2). 7/

En esta fase del proceso de planificación los directores de división y los directores operacionales, con base en las pautas que proporcionan los directores ejecutivos sobre la distribución de los recursos, formulan sus propuestas presupuestales, mismas que serán aprobadas por sus superiores. Los presupuestos a nivel operacional ordinariamente son preparados por programa y por departamento sobre una base anual. En muchas ocasiones la distribución de los recursos es informal, principalmente cuando el proceso depende en gran medida del peso político o de la habilidad de la negociación de los directores involucrados.

#### 4. El sistema de control.

El sistema de control forma parte del proceso global del funcionamiento de una organización. Como éste sistema está estrechamente vinculado con el sistema de planificación, ambos sistemas deben ser diseñados de tal forma que sean consistentes entre sí y que funcionen de manera integrada.

Para alcanzar los objetivos de los programas no sólo requerimos de un sistema de control formal, sino también es necesario que el comportamiento de los miembros sea congruente con los objetivos. Conforme es mayor la frecuencia de los eventos no anticipados en un programa complejo, más grande debe ser la confianza de la coordinación por medio de la comunicación en una organización, y menor debe ser la confianza sobre las redes como el instrumento básico de la planeación. Las funciones de planificación y control deben basarse significativamente sobre canales de comunicación informales entre el personal de los distintos niveles. 8/

---

7/ Joseph A. Maciariello, obra citada, p. 133.

8/ Ibid, p. 160-162.

Cuadro 2

Ejemplo de interrelación de algunas actividades que forman parte de las etapas de un proceso de planificación en una corporación hipotética, en la cual el año fiscal corresponde con el año del calendario. Estas actividades están enfocadas a formular el plan que se aplicará el próximo año. 9/

FECHA	ACTIVIDAD
<u>Primera etapa:</u>	
En febrero	- Se establecen los objetivos políticos y la estrategia global entre los directores ejecutivos y los directores de división.
A mitad de marzo	- Se proporciona una guía operacional a los directores de división para que propongan sus objetivos, estrategias y la estructura organizacional de su división.
A mitad de mayo	- Se presentan los objetivos, estrategias y diagramas por división. Se proponen algunos programas y una estimación burda de los recursos requeridos.
A fines de mayo	- Se aprueban los objetivos, estrategia y estructura por división.
A mitad de junio	- Se reajustan los objetivos, la estrategia global y se toman decisiones sobre la distribución de los recursos entre las divisiones.
<u>Segunda etapa:</u>	
A fines de junio	- Los directores de división alcanzan un acuerdo tentativo con los directores funcionales sobre los programas a realizarse.
A fines de agosto	- Se llega a un acuerdo sobre el conjunto de programas que se presentará a los directores ejecutivos.
<u>Tercera etapa:</u>	
A mitad de septiembre	- Se decide sobre la distribución de los recursos.
A fines de noviembre	- Se presentan a aprobación final los presupuestos.

El proceso de control formal esta enfocado fundamentalmente a elaborar reportes, a través de los cuales se informa del comportamiento de las variables: costo, tiempo y calidad, para cada uno de los programas. Los reportes son un esfuerzo a fin de resolver las desviaciones que ocurren entre lo programado y lo realizado. Los reportes pueden tomar muchas formas, incluyendo la financiera, la física y la humana. Un control financiero puede ser el estado de pérdidas y ganancias y el estado de recuperación de inversiones. Como ejemplo de un control físico son el control de inventarios y la inspección de equipo. Las formas mas frecuentes para el control de los recursos humanos son la evaluación del desempeño y las comprobaciones personales.

No obstante que los reportes son necesarios, no son un instrumento suficiente para realizar el control en una organización. Quienes ejercen el control sobre los programas son las personas y no los reportes. El sistema de control comprende mucho mas que la provisión de reportes sobre el avance de los programas o actividades. Además, los reportes sólo proporcionan las variaciones sobre el funcionamiento standard, ajustar esas variaciones corresponde a las personas.

Los reportes para un programa sólo deben enfocarse sobre las variables que tienen un valor crucial para alcanzar los objetivos del programa y que pueden tomar un cause desfavorable. No es posible monitorear todos los aspectos del funcionamiento de cada programa. Cuando una variación es reportada, se deben considerar alternativas de solución que puedan resolver el problema. Si la solución a los problemas requiere de un incremento en los gastos, los cuales puedan exceder los aumentos en los beneficios del programa, el programa debe ser cancelado o redefinido. Prácticamente, las modificaciones siempre tienen implicaciones en el costo y en la calendarización de los programas. 10/

Existen algunos sistemas de reporte para los programas, los cuales son mecánicos y están basados en el análisis de redes. Estos sistemas son llamados PERT / COST, y es por medio de los cuales que se intenta combinar los reportes de tiempo con las variables de costo. La falta de operatividad del PERT / COST se debe principalmente a que no es lo bastante flexible para ajustarse a los esfuerzos de replanificación que requieren frecuentemente los proyectos de una organización compleja. Los cambios importantes en un proyecto traen consigo modificaciones en los gastos y en las redes de cada programa. Actualmente han evolucionado los sistemas de control de programas y son mucho mas flexibles. Sin embargo, aún conservan elementos comunes del PERT / COST.

##### 5. La evaluación.

La evaluación comprende un conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativamente y cualitativamente los resultados de los planes y programas. Las actividades fundamentales de la evaluación son: a) cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del periodo correspondiente; b) verificar el cumplimiento de los objetivos de planes y programas y medir sus efectos o impactos; y, c) retroalimentar el siguiente ciclo de planificación.

Fundamentalmente, la evaluación es un juicio crítico sobre los resultados del plan y de los factores que impiden que se cumplan los propósitos, de acuerdo con las condiciones previstas. Es a partir de éste análisis crítico que es posible formular las recomendaciones para la adopción de medidas correctas y retroalimentar la planificación.

---

CONCLUSIONES

En las actuales condiciones ideológicas, políticas, económicas y administrativas de los gobiernos latinoamericanos, los intentos de planificación pública tradicional no sólo han fracasado en términos de sus propias intenciones, sino que el papel mismo que han desempeñado en el desarrollo de estos países es muy cuestionable, pues no es casualidad que en sus economías se haya acentuado la dependencia y el endeudamiento.

La planificación pública tradicional, como uno de los métodos de que puede disponer un gobierno para hacer política y aplicarla, aún se continua considerando como el método dominante y el más evidentemente correcto. Sin embargo, no ha funcionado y ha traído consecuencias adversas, ya que es un método que sólo puede operar en circunstancias favorables muy especiales, entre ellas: que las finalidades y los objetivos sean claros y consistentes; que exista una base confiable de información; que las organizaciones públicas y privadas sirvan como instrumentos obedientes; que su campo de aplicación sea relativamente estable; y, que el departamento central de planificación disponga de un poder considerable. En nuestros países estas condiciones difícilmente pueden ser encontradas.

Es importante que en los países de la región se realicen cambios más radicales y profundos, a fin de evitar que la planificación pública tenga cada vez menos sentido. No se trata de buscar y aplicar nuevas técnicas, muchas de ellas plagiadas de las organizaciones privadas, sino de basar las transformaciones que requiere la planificación sobre un contexto o perspectiva más integral y compleja, ya que su funcionamiento y sus resultados están determinados y regulados por las condiciones filosóficas, políticas y económicas de esos países.

Existen razones considerables -una mayor intervención del Estado, aumento de las presiones del exterior, creciente empobrecimiento de la sociedad, mal aprovechamiento de los recursos, etc. - para pensar que la planificación pública continuará promoviendo en nuestros países. Sin embargo, para poder

mejorar la eficiencia y la viabilidad de los sistemas de planificación en el sector público esencialmente se debe demandar una nueva actitud por parte del Estado, la cual debe estar basada en una transformación ideológica, un mayor compromiso político y la adecuación de su estructura organizacional.

Debido a que estas tres opciones transformadoras tienden a debilitar el papel del Estado como portador del monopolio del poder y como sujeto decisivo en el proceso de planificación y del desarrollo, en nuestros países dichas tareas difícilmente podran llevarse a cabo como iniciativas conscientes y premeditadas, ya que enfrentarían fuertes obstáculos a causa de la tenaz oposición y resistencia que puedan presentar tanto los grupos burocráticos conservadores y arraigados a sus privilegios y posiciones, como por el sector privado, el cual vería afectados sus intereses. No obstante, la crisis ayudará a avanzar y a tender hacia valores mas consistentes.

#### 1. Replanteamiento del modelo de desarrollo.

La planificación pública no debe ser considerada únicamente como una respuesta que corrija o sustituya lo que las fuerzas del mercado no pueden proporcionar por si mismas, sino que debe ser también un instrumento que ayude tanto a cuestionar el modelo de desarrollo vigente en nuestros países como a facilitar la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo que sean mas acordes con las necesidades e intereses de nuestra sociedad. Ahora es el momento de buscar nuevas alternativas de desarrollo que sean más justas socialmente y menos anárquicas, especialmente dado el hecho de que los remedios tradicionales se han mostrado incapaces para contrarrestar la concentración de la actividad económica y de la riqueza, así como para aprovechar los recursos humanos y materiales. En las condiciones actuales planificar significa planear la forma de cómo se va a resolver los grandes retos que nos presenta el futuro. Para ello, se requiere administrar cuidadosamente los medios, dosificar los esfuerzos y repartir los sacrificios. Tenemos que calcular los pasos que se darán. Hacerlos es ni más ni menos que planificar

El fracaso de la planificación pública tradicional se empieza a generar desde la etapa inicial de la formulación de los planes, debido fundamentalmente a las contradicciones existentes entre los principios ideológicos que norman el desarrollo de nuestros países y los objetivos políticos que el Estado pretende alcanzar. Estas contradicciones nulifican o merman el alcance y los efectos de los propósitos o intenciones que aparecen en los planes, ya que se convierten en puntos vulnerables infranqueables.

Se requiere la búsqueda y aplicación de nuevos modelos de desarrollo, a fin de eliminar dichas contradicciones filosófico-políticas y para poder realizar los cambios económicos, sociales, políticos y culturales que demandan los países latinoamericanos. Ya no podemos mantenernos como espectadores pasivos y sufrientes del sistema económico mundial. Es imposible tratar de seguir el mismo modelo de aquellos que ya lograron estadios avanzados de desarrollo. Resulta imprescindible crear nuevos caminos. Por sí mismos no surgirán.

## 2.- Mayor compromiso del gobierno con su pueblo.

La planificación pública debe ser expresión de la armonización de los intereses de los grupos o fuerzas de una sociedad. 1/ Ello es indispensable o es un condicionante para que la planificación pública se convierta en un instrumento de trabajo enfocado a la realización de sus fines y sus necesidades.

El establecimiento de relaciones de cooperación y de responsabilidades mutuas entre esos grupos o fuerzas, posibilita que la planificación exprese sus intereses e iniciativas y que, al mismo tiempo los motive a aceptar determinadas obligaciones en la realización de la actividades aceptadas en

---

1/ Una misma realidad constituye diferentes situaciones o perspectivas para los diversos actores o grupos de una sociedad, pues cada uno de ellos valora los hechos y la estructura económico-política de acuerdo con sus propósitos. Algunos de esos grupos o fuerzas sociales son: sindicatos, partidos, gremios empresariales, grupos religiosos, etc.

común. Por este motivo los planes públicos no deben ser una acta que defina exclusivamente la política de desarrollo, sino que deben constituirse en un convenio específico o en un acuerdo social. El compromiso de la planificación pública no puede venir sólo del gobierno, ya que el alcance y aplicabilidad de la planificación depende de las formas particulares de organización y cooperación social.

El mejoramiento de los métodos y procedimientos de la planificación pública sólo podrá surgir de una presión exterior o de la irrupción dentro de la administración pública de una voluntad política nueva. Esta nueva voluntad surgirá del contacto entre el gobierno y su pueblo. Se demanda a los funcionarios que ya no se consideren como situados en un mundo aparte, que estén constituidos en un poder exterior, viviendo en una jerarquía congelada, disponiendo de un lenguaje propio y reusando la comunicación con el público.

### 3. Democratización del sistema político.

La parte esencial para un nuevo modelo de desarrollo, y una de las condiciones básicas para la eficiencia de los sistemas de planificación, es la descentralización de la sociedad, es decir, el asegurar la participación activa de las masas en la modernización económica, política y social de nuestros países.

El proceso de descentralización del sistema político plantea: a) relaciones permanentes y directas entre los diversos grupos y fuerzas políticas y sociales a diferentes niveles (territorial y sectorial): y, b) que en esta interacción dinámica cada una de las organizaciones tenga un alto grado de autonomía, de responsabilidad y de iniciativa. El gobierno debe propiciar una dirección más participativa enfocada, no tanto a distribuir las actividades o proyectos, sino a que las organizaciones puedan formular por sí mismas sus decisiones. Lo cual, en un sentido social más amplio significa el debilitamiento de los centros del sistema político y social respecto a las partes integrantes de la sociedad.

Debido a los cambios rápidos y múltiples a nivel nacional e internacional, en nuestros países se requiere dar énfasis para las organizaciones operen de una manera más autónoma y menos formalizada, es decir, que sus actividades y relaciones estén menos reguladas por reglas firmemente establecidas y que cuenten con un mayor margen de variación. Es necesario que las organizaciones cuenten con una mejor capacidad de adaptación y de creatividad para poder dar respuesta a las nuevas situaciones. La orientación del desarrollo y del proceso de planificación pública no puede ser dirigido efectivamente sólo por el centro. La intervención del gobierno central debe concretarse en actividades de coordinación y debe hacerse de una manera casi invisible.

BIBLIOGRAFIA

Esta lista incluye únicamente los libros citados al pie de las páginas precedentes.

Beaufre, André. Introduction to strategy. Frederick A. Praeger Publishers, New York, 1965.

Beaufre, André. Strategy of action. Frederick A. Praeger Publishers, New York, 1967.

Carrasco Licea, Rosalba. Planeación en México 1977-1984: límites y posibilidades. Tesis, Facultad de Economía, UNAM, 1985.

Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. El sector público en la planificación del desarrollo. Textos del Instituto Latinoamericano de planificación Económica y Social, Siglo XXI Editores; sexta edición, 1977, México.

Cibotti, Ricardo y Bardeci, Oscar Julian. Un enfoque crítico de la planificación en América Latina. Documento del IV Curso de Planificación Regional del Desarrollo, Buenos Aires, 1975.

Fromm, Erich. La revolución de la esperanza. Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

García D'Acuña, Eduardo. Pasado y futuro de la planificación en América Latina. Revista Pensamiento Latinoamericano No.2, julio-diciembre de 1982, España.

Hall, Richard. Organización, estructura y proceso. Editorial Prentice Hall International, Madrid, 1982.

Holland, Stuart. La superación de la planificación capitalista. Oikos-Tau Ediciones, Barcelona; España, 1982.

- Labra, Armando. Modelos de desarrollo. Fascículo de la colección Grandes Tendencias políticas Contemporáneas, UNAM, México, 1985.
- Lorange, Peter y Vancil, Richard. Strategic planning systems. Prentice Hall, Inc., New Jersey, 1977.
- Maciariello, Joseph. Program-management control systems. John Wiley and Sons, New York, 1977.
- Martner, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas. Siglo XXI Editores, México, 1967.
- Massanet, Michel. La nouvelle gestion publique: pour un etat sans burocratie. Editions Hommes et Techniques, France, 1975.
- Mayntz, Renate. Sociología de la organización. Alianza Editorial; cuarta edición, Madrid, 1982.
- Miles, Raymond. Organizational strategy, structure and process. Mc Graw Hill Book Company, 1978.
- Sierra, Enrique. Planificación, política y administración pública en economías mixtas. Revista Trimestre Económico No.175, México.
- Steers, Richard. Organizational effectiveness: a behavioral view. Goodyear Publishing Company, Santa Monica; California, 1977.
- Tello, Carlos. Pepaso de una experiencia: el caso de México. Revista Pensamiento Latinoamericano No. 2, jul.-dic. de 1982, España.
- Van Gunsteren, Herman. The quest for control: a critique of the rational-central-rule approach in public affairs. John Wiley and Sons, Ltd., Great Britain, 1976.
- Waterston, Albert. Planificación del desarrollo. Fondo de Cultura Económica, México, 1965.