

CAPITULO I: FUNDAMENTOS TEORICOS.	11
Diseño Organizacional: Aspectos genéricos.	17
Variable que lo define	22
Planeación.	23
El marco teórico y los aspectos conceptuales	23
<i>A) El concepto moderno de Planeación.</i>	<i>24</i>
<i>B) Los niveles conceptuales de planeación en el nivel de empresas .</i>	<i>29</i>
<i>C) El ciclo de la estrategia maestra</i>	<i>34</i>
<i>La planeación en el sector público y en la empresa paraestatal</i>	36
<i>a) La planeación a nivel sectorial.</i>	<i>39</i>
<i>b) La planeación a nivel de la empresa paraestatal.</i>	<i>43</i>
La planeación a nivel de la empresa pública.	47
<i>a) La planeación base de una buena gestión empresarial</i>	<i>47</i>
<i>b) La planeación y el proceso de toma de decisiones.</i>	<i>49</i>

Capítulo I

Fundamentos teóricos

Capítulo I

Fundamentos teóricos

Históricamente, la gestión de las empresas públicas ha sido enfocada de diversas maneras. Ciertos autores conciben su rasgo esencial en la total diferencia de su actuación a la de las empresas privadas; otros, además de la diferente actuación, consideran que las distingue su carácter específico en cuanto a la función social que desempeñan. Puntos de vista más recientes descubren similitudes, en la organización y la administración en las empresas de ambos sectores (público y privado), cuando se busca su eficiencia.

Paul H. Appleby señaló desde 1945, algunas diferencias entre las empresas del sector público y las de la iniciativa privada: en términos amplios, la función y la actitud gubernamental tiene, al menos, tres aspectos complementarios que diferencian al gobierno de todas las demás instituciones y actividades: amplitud de alcance; impacto y consideración; contabilidad pública; carácter público. Ninguna institución no gubernamental tiene la amplitud del gobierno. Las otras empresas pueden hacer caso omiso de factores relacionados remotamente con sus objetivos centrales, pero no el gobierno. Este es apoyado, tolerado o repudiado con base en un equilibrio que comprende la suma total de todo lo existente en la nación. Ninguna otra institución es tan públicamente responsable. Ningún acto realizado o proyectado por el gobierno en una democracia es inmune al debate, examen o investigación por parte del pueblo. Ninguna otra empresa tiene tal interés para todos, ni se ocupa en forma tan viva de aquellos elementos psicológicos e intangibles que reflejan las necesidades económicas y las aspiraciones sociales del pueblo. Cierto es que las demás instituciones no son ajenas a la política; pero el gobierno es política.

La administración del gobierno difiere de toda otra labor administrativa en un grado difícilmente apreciable desde fuera, por virtud de su índole pública, la manera como está sujeta al análisis público y al clamor popular. Existe un interés relevante hasta en detalles de la actuación administrativa que en la empresa privada no habrían llamado la atención a nadie que no perteneciera a la organización. Los problemas o fracasos, más que los éxitos, son siempre acogidos por los medios masivos de difusión, generando un enjuiciamiento de los principales directivos por la opinión pública. La normatividad oficial y legal confieren una mayor rigidez al sector público, hay una menor autonomía para tomar decisiones y una mayor influencia externa. En muchos sectores de actividades se tiene el carácter de monopolio, lo que da una tónica de inercia de la empresa pública a los cambios en el mercado, reacciona exageradamente lenta ante dichos cambios. En nuestro país además, existe una gran diferencia entre administración pública y privada: la falta de continuidad en las acciones por una alta rotación sexenal de funcionarios y el cambio en las políticas generales. En este aspecto, la iniciativa privada ha sido hasta ahora más consistente. Es evidente que los objetivos y estrategias son diferentes entre empresas de ambos sectores, así como el concepto de rentabilidad. Sin embargo como veremos más adelante, comparten múltiples procedimientos para el logro de productividad y eficiencia, aplican principios semejantes.

En sentido estricto, el gobierno tiene tendencia por tanto a ser menos eficaz debido a su índole pública. Pero toda vez que el gobierno, debido a tal atención y examen, actúa más en interés del público, el efecto total es que ello lo hace más eficaz en cuanto a la consecución de su objetivo central.

J. Galván E. ha definido adecuadamente la diferencia legal entre la administración pública y la privada: "Las leyes le sirven al administrador público para saber lo que debe hacer y al privado para saber lo que no debe hacer".

Otros investigadores, como Matthias Sachse, con el que coinciden los autores, hacen converger los enfoques de las empresas públicas con los de la iniciativa privada, sustentándolo en un proceso evolutivo, describiendo que:

Las empresas públicas de principios de siglo, ocupan una posición inferior en la vida económica. Los gobiernos se limitan todavía a la supervisión de lineamientos generales. El gobierno más complejo de aquella época —Prusia— logra administrarse con escasamente 8,000 personas sin tomar en consideración los sectores de la educación y el sector militar.

Entre las dos guerras mundiales y sobre todo después de la segunda, se presenta un cambio fundamental en cuanto a las tareas que se esperan de un gobierno. Por un lado, el sector público empieza a crecer fuertemente en sus áreas tradicionales. Por el otro absorbe continuamente, aquellas actividades que se habían percibido poco antes como área exclusiva de los inversionistas privados. Concluye este desarrollo con el fenómeno que llamamos *economía mixta*. Dicha noción tiene validez hoy en día hasta en países con estructuras marcadamente capitalistas.

Se podría suponer que la creciente importancia del sector público hubiese atraído desde su inicio el interés de la administración de empresas. Pero los teóricos dejaron esta área al margen. Cuando una empresa privada se convirtió en pública, perdiendo a su vez el fin de lucro, se perdió el interés de la administración de empresas tradicionales.

Fue hasta los años sesenta cuando se observa un cambio tímido al principio, pero luego venemente. Las empresas públicas descubren los beneficios de las teorías básicas de la administración de empresas. Como inesperadamente se presentaron restricciones presupuestales y las empresas públicas empezaron a crecer en forma explosiva, los integrantes de éstas se convencieron en muy poco tiempo de la necesidad de basar su gestión en un fundamento teórico, sólido y profesional.

Al mismo tiempo, los teóricos tradicionales notan similitudes algo inesperadas respecto a la problemática entre empresas públicas y privadas. Uno de los resultados más visibles es probablemente la creación de la administración pública como carrera universitaria.

Se empieza a entender que las diferencias entre ambas áreas es mucho menos grande de lo que se había pensado antes. Por un lado, se pone en evidencia que tanto las empresas públicas como las privadas tratan en su operación diaria problemas de abastecimiento, transformación y distribu-

ción. Por otro lado la noción utilidad proveniente del sector privado muestra un ángulo nuevo. Hay consenso respecto a que las empresas públicas también persiguen objetivos de utilidad aunque sea solamente para cubrir costos o para minimizar las pérdidas. Dicho en otras palabras, las empresas públicas se tienen que concentrar en cuestiones de eficiencia como tradicionalmente lo hicieron las privadas.

No habiendo en nuestro país consenso sobre la definición de *empresa pública* entre los autores, dada la diversidad de enfoques: legalista (Ruíz Massieu), económico (Brewer Carías), jurídico (M. Díaz), administrativo (Valdez R.), etc., menos aún lo hay sobre la *corporación pública*, sin embargo, existen ciertos elementos que forzosamente deben incluirse en su concepto; tales como:

- conjunto de empresas asociadas de carácter público
- bases de creación establecidas mediante un instrumento jurídico
- funciones dentro de un marco legal
- objetivos afines: políticos, económicos, de producción, sociales y administrativos
- desempeño de acciones sinérgicas y potencializadas entre las empresas integrantes

De facto, la sectorización y subsectorización que recientemente ha hecho el Gobierno Federal, pretende la integración de empresas afines, con el fin de mejorar sus resultados, individuales, conformando así verdaderas corporaciones, que deben lograr sus objetivos con eficacia y eficiencia.

En resumen, el sector público ha determinado la necesidad de un cambio en la gestión que se fundamenta en la creciente escasez de recursos, en la búsqueda de mecanismos para elevar la productividad y en hacer competitivas nuestras exportaciones no petroleras, en calidad y precio, para incrementar el ingreso de divisas que fortalecen nuestra economía.

Diseño Organizacional

Aspectos genéricos

Desde Max Weber se ha señalado que la formación de tipos ideales abstractos no debe ser una meta sino un medio para facilitar su comprensión; un diseño organizacional deberá significar una herramienta de análisis y comprensión de los fenómenos que ocurren en la administración de un organismo público o privado.

Un diseño organizacional integra un conjunto de reglas y normas interconectadas, que tienen un fin definido: optimizar la operación para conseguir eficacia y eficiencia.

Hemos encontrado similitud entre los tipos ideales de Weber y el diseño organizacional en el sentido que ambos hacen posible explicar fenómenos sociales concretos. Considerando a las empresas como organizaciones sociales, el diseño organizacional sería una forma individual de explicar el comportamiento y resultados de una empresa y/o grupo de empresas. Se pretende que estableciendo los principios de estructura y funcionamiento organizacional, los directivos de empresas públicas puedan establecer el grado de afinidad o lejanía con el diseño ideal y de esta forma establecer un programa de acciones que le permitan obtener mejores resultados.

El diseño organizacional a semejanza de los modelos administrativos se desarrolla a partir de una versión simplificada de un problema y se va enriqueciendo progresivamente hasta lograr ser funcional. No tiene una estructura ni forma específica y rígida, sino una gran adaptabilidad. Por su capacidad predictiva, se encontraría con una fuerte tendencia hacia lo abstracto entre los Juegos Administrativos y los Modelos de Decisiones por Computadora.

Características:

Simplicidad
Realismo
Flexibilidad y adaptabilidad
Capacidad
Facilidad de uso y de control
Bajo costo
Variables manipulables
Permite simular situaciones futuras o posibles

Restricciones. El diseño organizacional tiene las restricciones analizadas y clasificadas por Tannenbaun, como son: las de autoridad (resultados de políticas o directrices dentro de las empresas o del exterior gubernamental). Biológicas (surgen de las limitaciones de los individuos que toman las decisiones, influidas por la rotación de directivos que sufre el sector público). Físicas (considerando factores como la ubicación geográfica de las empresas, clima, recursos físicos, etc.). Tecnológicas (relacionado con los avances en la técnica nacionales o extranjeros) y por último la más común de todas: Económicas (especialmente importante en nuestros días y en nuestro país).

El diseño organizacional contempla y enfatiza la importancia del estilo de dirección del mexicano y del servidor público, ya que aún teniendo un guión de estructura y organización, muchos de los resultados estarán considerados por el estilo con que dirigen las empresas los funcionarios.

Se ha discutido si el diseño de una organización debe ser el que esté de moda o el que mejor se adapte a los requerimientos. H. Mintzberg estableció la hipótesis de que dado que las organizaciones son estructuras naturales, la armonía entre las partes puede ser la clave del éxito organizacional. Al preguntarse: por qué tantas empresas públicas se marchitan bajo los controles gubernamentales, encuentra que hay una razón común a todas ellas: cierto elemento en el diseño de la organización está mal adaptado a la tarea.

Los aparatos burocráticos grandes son vitales para la producción en masa, pero no para adaptarse rápidamente a situaciones nuevas. Algunas

instituciones requieren estructuras flexibles para poder innovar, otras, una forma de control profesional incompatible con los estándares técnicos que los gobiernos tienden a imponer.

Es por esto, que el diseño organizacional debe ser un “traje a la medida” de la empresa o de la corporación, que satisfaga sus necesidades.

Las organizaciones similares pueden tener diseños “tipo”, así por ejemplo, las dependencias públicas simples, pequeñas y/o jóvenes se caracterizan más por lo que les falta: una pequeña parte de su comportamiento está estandarizado o formalizado, y se tiene un uso mínimo de planeación, capacitación o los dispositivos de unión. La ausencia de estandarización significa que la organización tiene muy poca necesidad de analistas staff. Se contratan unos cuantos gerentes de línea media porque gran parte de la coordinación se logra en el punto estratégico cúspide por medio de la supervisión directa. Allí es donde se sustenta el poder real en esta configuración. Incluso el staff de apoyo se minimiza para mantener la estructura delgada, y flexible —las estructuras simples prefieren comprar que hacer—.

Habitualmente el sistema de producción, ya sea de bienes o servicios, es simple también, por lo que el directivo puede mantener un control altamente centralizado, ésto a su vez hace que la innovación pueda ser rápida y flexible. Este tipo de organizaciones también puede ser la etapa inicial de la vida institucional de grandes dependencias. Ejemplos en nuestro país son las pequeñas paraestatales y los fideicomisos públicos.

Otro diseño podría identificarse en las dependencias públicas *profesionales*, tales como las de la Seguridad Social y Educación que se sustentan en la estandarización de habilidades más que en procesos de trabajo.

Dado que basa sus tareas operativas en profesionales capacitados —personas capacitadas a las cuales se les debe dar un control considerable sobre su propio trabajo— la organización cede gran parte de su poder no sólo a los propios profesionales sino también a las asociaciones e instituciones que los seleccionan y capacitan en primer lugar. Como resulta-

do, la estructura surge como una entidad muy centralizada, el poder sobre muchas decisiones, tanto operativo como estratégico, fluye hacia abajo de la jerarquía, hacia los profesionales del núcleo operativo. Para ellos, esta es la estructura más democrática de todas.

Dado que los procedimientos operativos, aunque complejos, están estandarizados —operar apéndices en un hospital—, cada profesional puede trabajar independientemente de sus colegas, con la seguridad de que gran parte de la coordinación necesaria será realizada automáticamente mediante la estandarización de habilidades.

La estandarización es la enorme fuerza así como la gran debilidad de estas organizaciones “profesionales”. Eso es lo que permite a los profesionales perfeccionar sus habilidades y por lo tanto lograr una gran eficiencia y efectividad. Pero esa misma estandarización hace surgir problemas de adaptabilidad. Esta no es una estructura para innovar sino para perfeccionar lo que ya se conoce. Por tanto, mientras que el ambiente se encuentre estable, se hace bien el trabajo. Identifica las necesidades de sus clientes y ofrece una serie de programas estandarizados para su beneficio. En otras palabras, en la creación de casilleros está su fuerza, el cambio provoca una revoltura en los casilleros. Surgen nuevas necesidades que están entre o a través de los orificios, y los programas estándar ya no aplican. Se requiere de otra configuración.

Otro tipo de diseño correspondería a aquellas dependencias con divisiones múltiples como las de Agricultura y Recursos Hidráulicos o como en la Conasupo, en las que no es tanto una organización integrada sino una serie de entidades bastante independientes unidas por una cubierta administrativa suelta. Pero, mientras que las entidades profesionales son individuos —profesionales en el núcleo operativo—, en la forma divisionalizada son unidades en la línea media, llamada divisiones.

Una organización se divide por una razón sobre todo: porque sus líneas de producto están diversificadas (y esto tiende a suceder más comúnmente en las organizaciones más grandes y maduras, aquellas que se han quedado sin oportunidades o se estancan en sus mercados tradicionales). Tal diversificación alienta a la organización a crear una unidad en base a mercado, o división, para cada línea de producto distinto y para

otorgar una autonomía considerable para que cada división maneje su propio negocio.

A pesar de esa autonomía, la divisionalización no implica la descentralización, a pesar de que los términos a veces se igualan unos con otros. La descentralización es una expresión de la dispersión de poder de toma de decisiones en una organización. La divisionalización se refiere a una estructura de unidades en base al mercado, semiautónomas. Una estructura divisionalizada es la que los directivos en la cabeza de esas unidades mantienen el mayor poder; es mucho más centralizada que muchas estructuras funcionales donde se involucra a un gran número de especialistas en la toma de decisiones importantes.

Para el relativo control de las divisiones los directivos utilizan cierta supervisión directa, visitan las divisiones periódicamente y autorizan algunas de las decisiones más importantes. Pero mucho de ello interfiere con la autonomía necesaria de las divisiones. Por lo que las personas de la sede se sustentan en sistemas de control de desempeño o, en otras palabras, en la estandarización de salidas. Deja los detalles operativos a las divisiones y ejerce el control midiendo periódicamente su desempeño. Y para diseñar estos sistemas de control, las personas de la sede crean una pequeña tecnoestructura. También se establece un staff de apoyo central pequeño para proporcionar ciertos servicios comunes a las divisiones (como asesoría legal y relaciones externas).

En nuestro contexto, en las dependencias públicas existen algunas áreas que podríamos calificar de “*concentración tecnológica*”, aquellos espacios que en razón de su esencia necesitan ante todo innovarse constantemente y estar a la vanguardia de la tecnología. Ejemplos de esto, serían las áreas de telecomunicaciones de la SCT y/o la división petroquímica de Pemex.

Estas industrias requieren “*estructuras de proyecto*” que funden a los expertos de diferentes especialidades en equipos creativos que funcionen bien. Este tipo de diseño organizacional, es un tanto contradictorio a lo que habitualmente se acepta para las organizaciones —consistencia en la producción, control de los administradores, unidad de comando y estrategia que emane desde arriba. Es una estructura tremendamente fluida,

en la que el poder cambia constantemente y en la que el control se realiza por ajuste mutuo por medio de la comunicación informal y la interacción de expertos competentes.

Se sustenta en expertos capacitados y especializados para hacer la mayoría del trabajo. Pero en ese caso, los expertos deben trabajar juntos para crear nuevas cosas en lugar de trabajar por separado para perfeccionar las habilidades establecidas. Sin embargo, en las áreas de la coordinación se debe sustentar extensamente el ajuste mutuo, que alienta por el uso de los dispositivos de unión, directivos de integración; fuerza de trabajo, y estructura de matriz.

Los directivos de proyecto o de integración, abundan. Esto da como resultado "tramos de control" más estrechos, por medio de medidas convencionales. Esto no es un reflejo de control sino de lo pequeño de los equipos de proyecto. Los directivos no controlan en el sentido convencional de supervisión directa; típicamente, son expertos también que toman su lugar junto a otros en equipos, preocupados especialmente de unir a los diferentes equipos.

Variables que lo definen

Utilizando al diseño organizacional como un medio para analizar y sintetizar un sistema complejo como son las empresas, es indispensable la existencia de las variables cuantificables, que a diferencia del papel en la construcción de un modelo matemático en que es lo fundamental, las variables en el diseño organizacional (que implica la solución de problemas bajo suposiciones de un sistema cerrado), no son más que una parte de un esfuerzo global. Entre mayor sea la información que se agregue al diseño, es mayor la dificultad para su conceptualización, de igual forma, entre mayor sea el número de variables que se agreguen, más realista resultará el panorama. Es por esto, que en los diseños hay que ir enriqueciendo las variables por aproximaciones sucesivas para intentar acercarse a la realidad organizacional.

Las variables que se han seleccionado para definir este diseño han sido: planeación, descentralización, organización, coordinación, regulación, integración y control de gestión.

Planeación

Este es uno de los elementos básicos para poder lograr un cambio en las empresas del sector público de nuestro país. En este capítulo se analizarán los conceptos modernos existentes en la literatura mundial, posteriormente se describe el *modus operandi* de la planeación en las empresas públicas, tanto en México como en otros países, en los que su sistema de gobierno enfatiza los procedimientos y sistemas de planeación, haciendo un breve análisis de varios tipos de relaciones contractuales con el Estado.

La planeación como elemento básico para la conducción del cambio de la empresa pública mexicana

El marco teórico y los aspectos conceptuales

La idea de la planeación de las organizaciones y empresas, tiene connotaciones ideológicas y políticas dado que aún pesa la relación de la planeación con el socialismo y los países que la practican en forma centralizada del bloque socialista, o descentralizada con un régimen de partido único como en el caso de Yugoslavia.

Por ésto, debemos reconocer que hay enfoques teóricos diferenciados entre gerentes y administradores con respecto a la planeación, y hay un consenso con respecto a la necesidad de utilizarla frente a la incertidumbre y el riesgo, la idea es poder controlar el futuro, tanto en sus efectos sobre la organización o empresa como sobre nosotros mismos. De lo que se trata no es sólo de explotar las oportunidades sino de afrontar las amenazas, “de prevenir y crear” condiciones para avanzar incluso cuando existe incertidumbre, sin “vacíos ni utopías, sino con paso firme para establecer directrices a largo plazo para un desarrollo continuo”.¹

Por otra parte hay autores, que definen a la planeación desde el punto de vista de la administración, dado que ésta es una función de la misma y sostienen que “...consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones, a corto, mediano y largo plazo; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos; ordenados de

¹ Russel L. Ackoff, *Rediseñando el Futuro*. Editorial Limusa, México 1984. Págs. 27-33.

acuerdo a las prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados".²

En la actualidad, hay absoluto reconocimiento a que la actividad de Estado y de sus empresas públicas requieren de una planeación de su desarrollo, tanto para optimizar sus actividades en sus regiones y sectores de la economía, donde están localizadas, como para minimizar el desperdicio de recursos en la asignación de los mismos; de lo que se trata es de racionalizar el proceso de toma de decisiones y de delegar responsabilidades y funciones, en aquellos niveles que puedan garantizar un mejor manejo de sus recursos, como es el caso de regiones, estados y municipios. Esto en la idea que la planeación necesariamente debe de tener un grado efectivo de descentralización.

Hemos agrupado los aspectos conceptuales del marco teórico en tres rubros: concepto moderno de planeación, modelos a nivel de empresas y el ciclo de la estrategia maestra.

A. El concepto moderno de planeación

La planeación es una actividad importante en el mundo moderno, implica un comportamiento político e ideológico para analizar la perspectiva y las tendencias predominantes, que permiten "proyectar un futuro deseado y los medios efectivos para lograrlo".³ Planificar resulta así, "como prometer, garantizar y prever una actividad convencional por la que creamos orden y certidumbre. Mediante convenciones, procuramos convertir el futuro en un campo de acción calculado y controlado".⁴

² Ignacio Pichardo Pagaza. *Introducción a la Administración Pública de México*. Ediciones INAP. Tomo II. México 1984. Pág. 16.

³ Russel L. Ackoff. *Un concepto de Planeación de Empresas*. Editorial Limusa. México 1972. Págs. 13-14.

⁴ Herman R. Van Gunsteren: "La Planeación como Teoría Política". *Primer Seminario de Planificación y Desarrollo Municipal*, N.U. Secretariado Técnico de la Presidencia y Liga Municipal Dominicana, Santo Domingo, noviembre de 1985

En la actualidad, cuando el cambio es más rápido y la crisis agobia a los países: sus instituciones, empresas y personas; la planeación surge como una actividad orientadora que permite superar situaciones conflictivas, reactivar los sectores productivos y las actividades mismas de las empresas. Es aquí, donde encontramos una unidad entre el empleo de las técnicas y procedimientos de la planeación con el pensamiento planificado, esto es, "...cuando el hombre y la sociedad pasan de la invención deliberada de objetos o instituciones únicas a la regulación deliberada y el dominio inteligente de las relaciones entre esos objetos".⁵

El concepto moderno de planeación implica reconocer, que existe una planeación tradicional u ortodoxa y la nueva, que es la planeación sistemática, dispone de un instrumental y los procedimientos para realizar los objetivos y metas esenciales del plan. Puede definirse aquella como el control de redes complejas de interdependencias sobre la base del conocimiento científico mediante grandes organizaciones formales. En cambio la nueva planeación utiliza la teoría de sistemas y se apoya en la cibernética, desarrolla técnicas y procedimientos para que la comunicación política sea más relevante y racional.⁶

Para apreciar las características y las diferencias entre la planeación ortodoxa y la nueva se presenta en el Cuadro 1.

El cuadro nos muestra principalmente un cambio en la óptica y en las estrategias al realizar la planeación ortodoxa con respecto a la nueva, esta última tiene connotaciones interesantes desde el punto de vista conceptual, dado que la planeación moderna podemos dividirla en tres tipos muy bien definidos, que son:⁷

- I. La planeación racional de sistemas; ésta sustituye el pensamiento lineal causal, por el pensamiento sistémico y apoya el desarrollo de técnicas y procedimientos en la idea de racionalidad y el control central;
- II. La planeación biocibernética se apoya en el lenguaje de la teoría de los sistemas, se formula un modelo estructural de la situación que se

⁵ Mannheim. 1966. Pág. 152, citado por Herman R. Van Gunsteren, *op. cit.*, p. 1.

⁶ *Ibid*, pág. 6.

⁷ *Ibid*, págs. 7-18.

Cuadro 1
Comparaciones entre la planeación ortodoxa y la nueva

<i>Concepto</i>	<i>Planeación</i>	
	<i>Ortodoxa</i>	<i>Nueva</i>
1. Estilo de Pensamiento	Mecanicista	Cibernético: red de información tejida apretadamente al estilo sistemático.
	Causalidad: lineal y analítica	Dinámica de sistemas; los procesos micro-causales (físicos, socio-sicológicos) son subordinados y suelen desconocerse (y no necesitan conocerse)
	Sistema de medios-fines Metas compatibles	Funciones de (sub) sistemas Metas contrapuestas sobre la base de análisis de congruencia
2. Visión de sistemas sociales que son el objeto y el contexto de la planeación	Modelos sencillos de sistemas sociales (modelos mecanicistas u homeostáticos)	Sistemas sociales muy complejos, probabilísticos, autoregulables y autorganizables
	El sistema de planificación es de posición externa y está separado del sistema social que es el objeto de la planificación	El proceso de toma de decisiones es el subsistema abierto del sistema social dentro del que funciona la planificación y sobre el cual actúa; esto genera la interacción y comunicación constante entre el sistema de planificación y el sistema social.
	Se piensa en función de sistemas cerrados	Se piensa en función de sistemas abiertos.
3. Visión del proceso de planeación	Programación lineal	Ajustada a la dinámica de sistemas complejos.
	La planificación provoca cambios dentro de la estructura de sistemas dados	La planificación tiende también, y en especial, al cambio estructural del sistema sociopolítico (diseño de estructuras de un nuevo sistema).

Cuadro 1 (continuación)
Comparaciones entre la planeación ortodoxa y la nueva

<i>Concepto</i>	<i>Planeación</i>	
	<i>Ortodoxa</i>	<i>Nueva</i>
	<p>La planificación tiende a modificar el medio ambiente</p> <p>La planificación se ocupa de los recursos y el comportamiento</p>	<p>La planificación tiende también, y en especial, a modificar valores e instituciones.</p> <p>La planificación se ocupa en primer lugar de las estructuras de información y comunicación, y sólo más tarde se ocupa en forma especial y en niveles subordinados de los recursos y el comportamiento.</p>
4. Estrategias	<p>Control Directo</p> <p>Control impuesto</p> <p>Curso fijo y recto hacia fines determinados</p> <p>Eliminar la incertidumbre (enemigo)</p> <p>Disminuir y eliminar la variedad</p> <p>La planificación es programar el futuro en función de variables cuantificables</p>	<p>Combinar el control directo con el control indirecto de la empresa dado que el control indirecto de sistemas complejos por sí solo es desastroso, pues destruye las capacidades de adaptación y disminuye con ello las posibilidades de supervivencia del sistema.</p> <p>El control es la estructura del Sistema; control mediante movimientos entrópicos; subsistemas: utilización de procesos mecánicos y homeostáticos en marcha.</p> <p>Flexibilidad, aprendizaje, cursos zigzagantes.</p> <p>Reconocer la incertidumbre y servirse de ella (amiga o compañera inevitable)</p> <p>Disenñar sistemas en los que pueden generarse la variedad necesaria en su oportunidad.</p> <p>La planificación ofrece una matriz en la que, según las circunstancias, se pueden generar y ejecutar programas diferentes.</p>

Cuadro 1 (continuación)
Comparaciones entre la planeación ortodoxa y la nueva

<i>Concepto</i>	<i>Planeación Ortodoxa</i>	<i>Nueva</i>
	Organizaciones y personas como unidades de operación	Organizaciones y personas como subsistemas semiautónomos.
	La planificación crea el orden y el sistema	El orden ya existe. Sistemas de auto-organización. El control jerárquico debe ajustarse a dicho orden y no, como Dios, tratar de crear el orden de la nada.
	Coordinación jerárquica	La coordinación tipo mercado es fundamental. La coordinación formal y jerárquica es la punta del iceberg (pero no por ello trivial).
	Eliminar la ineficiencia, evitar la duplicación, la imbricación y la redundancia; largas cadenas de medios-fines	La redundancia y las cadenas de dependencia cortas hacen confiable y flexible al sistema; se necesitan subsistemas semi-autónomos y funcionalmente imbricados.
5. Relaciones entre la planeación y la política	Los fines están "dados"	La determinación de metas y normas es parte del proceso de planificación.
	Planificación neutral con respecto a la política	La planificación es política; planificación normativa.
	El planificador predice, el político elige	Planificar es determinar el futuro sobre bases de racionalidad política.
	La planificación se efectúa dentro de los límites establecidos por la opción política y la Constitución.	La planificación entraña opción política y diseño constitucional así como intenta alternativas hacia una sociedad igualitaria.
	Criterio de éxito: realización de metas	Criterio de éxito: supervivencia del sistema, equilibrio ecológico y estabilidad social.

FUENTE: Elaboración en base a ideas de Herman R. Van Gunsteren, *La planificación como teoría política*, op. cit. Págs. 3-5.

desea controlar, puede tratarse de una empresa; el paso siguiente es formular los parámetros, para luego hacer funcionar el modelo (con los parámetros), y hacerlo interactuar mediante una caja negra (computador) con una muestra de la situación que se va a controlar, y

- III. La planeación comunicativa, se apoya en el pensamiento sistémico y el plan que abre un espacio para el debate político sobre la base de un proceso de toma de decisiones racional y participativo. Asimismo, permite crear condiciones para elevar la conciencia social, hacer más activa la voluntad política y promover un fuerte deseo de liberación en la base social para hacer funcionar un gobierno con apoyo popular.

La discusión futura de la planeación moderna, necesariamente se va a dar en función de estos tres tipos de planeación y en la combinación de los mismos, ello va a depender de los criterios que tengan los políticos y planificadores que traten de aplicarlo en la realidad específica de un país o empresa.

B. Los niveles conceptuales de planeación en el nivel de empresas

Las empresas públicas en la actualidad, utilizan modelos conceptuales y operativos tanto tradicionales como modernos de planeación; estos últimos apoyados en la teoría de sistemas. La crisis ha obligado a estas empresas a enfrentar serios problemas financieros, administrativos, de producción y ventas; ésto ha llevado a las empresas a intensificar el uso de su capital y buscar elevar la productividad, así como su rentabilidad, mejorando sus técnicas de gestión a través de modelos modernos de planeación.

Esta situación de crisis ha motivado redimensionamientos en el sector público y dentro de las empresas estatales la eliminación de las ineficiencias. Además, dicho estado, ha impulsado a los empresarios públicos a una revisión de las técnicas de presupuestación, financieras y de control de largo plazo, debido a que éstas eran generalmente inadecuadas para tratar con las nuevas situaciones y problemas empresariales actuales.

Los ejecutivos de las empresas públicas han tratado de utilizar la tecnología de la planeación estratégica, aplicando el lenguaje de sistemas y el uso de la computación; con ésto podemos decir, que en años recientes la planeación en el ámbito de las empresas paraestatales ha tenido un im-

portante desarrollo. La mayoría de estas empresas hacen análisis de situaciones coyunturales, proyecciones de corto, mediano y largo plazo, e incluso analizan las tendencias de la economía como un todo para conocer mejor el entorno socioeconómico en el cual operan y poder prevenir situaciones críticas que puedan afectarlas.

El concepto de la planeación estratégica formal

La mayor parte de los modelos teóricos en operación, se apoyan en una visión de perspectiva y en consideraciones referidas al proceso y estructura organizacional; también, ello implica adoptar una posición filosófica y de valoración de la planeación estratégica, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Elementos para conceptualizar la planeación estratégica

<i>Elementos</i>	<i>La conceptualización de la planeación estratégica</i>
1. Las decisiones del presente y su validez en el futuro.	La planeación toma en consideración las decisiones adoptadas en el presente y trata de asegurar que ellas tengan validez en el futuro; ésto significa observar la cadena de consecuencias, de causas y efectos durante un tiempo, para apreciar la decisión adoptada por el director o máximo ejecutivo de la empresa. Si al ejecutivo no le agrada la visión de los escenarios futuros, la decisión puede cambiarse con análisis de congruencia y concertación de grupos internos. La planeación estratégica analiza el comportamiento de las posibles alternativas de los cursos de acción en el futuro, y al elegir alguna de ellas, éstas se convierten en la base para tomar decisiones presentes.
2. El proceso continuo.	La planeación exige a los ejecutivos o empresarios públicos un periodo de tiempo para formular los planes, ésta se considera un proceso continuo especialmente en lo que se refiere a la elaboración de estrategias, ya que los cambios en el ambiente financiero y económico de la empresa pública son continuos. De lo que se trata, es de concebir a la planeación como una actividad puramente de regulación, de fijación de prioridades y de realización de funciones de programación, presupuestación, financiamiento, producción,

Cuadro 2 (continuación)

Elementos para conceptualizar la planeación estratégica

<i>Elementos</i>	<i>La conceptualización de la planeación estratégica</i>
3. La filosofía de la empresa.	ventas, administración de personal, de control y evaluación. La empresa pública debe tener una filosofía apoyada en dos conceptos: productividad y rentabilidad; el primero señala la importancia de aumentar los niveles de producción en función de su capacidad instalada, y el segundo aceptado como una búsqueda de la ganancia, pero una ganancia planificada en función de una política económica, que determina un equilibrio entre subsidios, déficits y utilidades para beneficiar a las minorías nacionales o población marginada.
4. Estructuras Organizacionales.	Un sistema de planeación estratégica formal vincula a la planeación estratégica y táctica, que determina la visión de largo plazo, los programas de mediano plazo, los presupuestos y los planes operativos anuales (corto plazo). En una empresa industrial pública con divisiones descentralizadas tiene una determinada vinculación con cada plan de división, haciéndose un análisis de congruencia entre los planes estratégicos elaborados en las oficinas de la dirección general y los planes de las divisiones, esto tiene por finalidad dar mayor consistencia a las estrategias de la alta dirección y darle coherencia a las decisiones actuales.

Fuente: Elaboración con ideas tomadas de George A. Steiner, *Planeación Estratégica*. Editorial C.E.C.S.A., México 1984, págs. 20-22.

El cuadro nos da una idea de lo que significa la planeación estratégica formal a partir de cuatro elementos básicos, que son: las decisiones del presente y su validez en el futuro; el proceso continuo; la filosofía de la empresa, y las estructuras organizacionales.

Lo que nos señala el cuadro y que debe tenerse presente, es la idea que: "...la planeación estratégica no trata de tomar decisiones futuras, ya que éstas sólo pueden tomarse en el momento. La planeación del futuro exige que se haga la elección entre posibles sucesos futuros, pero las decisiones en sí, las cuales se toman con base en otros sucesos, sólo pueden hacerse

en el momento".⁸ Se entiende que una vez tomadas, éstas pueden tener consecuencias irreversibles que pueden en el largo plazo dañar a la empresa por ello se hace necesario ajustarlas en el presente a la trayectoria y alternativas elegidas.

Por ésto podemos decir concretamente, que la planeación estratégica no integra a un conjunto de planes funcionales o responde a una extrapolación de los presupuestos actuales; sino que responde a un enfoque de sistemas para dar dirección sobre bases de racionalidad y certidumbre a una empresa pública durante un periodo determinado, en el cual se toma en cuenta su entorno físico, económico, social y político que es cambiante.

Los modelos conceptuales viables y las responsabilidades de los empresarios públicos en el mundo actual

La forma de presentar un modelo conceptual, es de hacerlo de manera simple para dar la idea que constituye una red de información, o una imagen de un esquema formado mediante la generalización de particularidades. Los modelos conceptuales nos permiten elaborar los modelos operativos, éstos son los que utilizan realmente las empresas públicas; sin embargo, es necesario que los empresarios públicos tomen conciencia de la importancia que tienen los modelos conceptuales, como instrumentos para definir acciones sobre bases de racionalidad y como guías para la acción empresarial, así como para establecer el ritmo apropiado de funcionamiento de sus empresas, en el marco de los condicionamientos que les impone la práctica diaria y el medio ambiente cambiante en el cual realizan sus operaciones.

En general la planeación debe mostrar una visión de perspectiva de comportamiento y de desarrollo a alcanzar por la empresa; la profundización de la crisis en el mundo contemporáneo como consecuencia de la nueva división internacional del trabajo en la economía mundial, nos muestra una lucha de las grandes empresas transnacionales por los mercados. Esta situación debe ser apreciada muy de cerca por los empresarios

⁸ George A. Steiner. *Planeación estratégica: Lo que todo Director debe saber*. Editorial CECSA, México, 1984. Pág. 22.

públicos, dado que las gerencias de las empresas transnacionales —desde fines de la década de los años setenta y comienzos de los ochenta— han estado enfrentadas a dos problemas fundamentales: uno de que ya terminó la era de crecimiento rápido de la posguerra, y segundo, que ya se cerró la era de colaboración política y económica a nivel mundial, entre estas grandes empresas; en efecto, la lucha por los mercados y por el control de la tecnología de punta, está agudizando sus problemas y provocando una concentración mayor como resultado de las compras y fusiones entre ellas. Esto puede obligar a las transnacionales a la más radical y dolorosa revisión de sus planes y estrategias que se recuerde: “En muchas naciones las tensiones sociales resultantes de una etapa continuada de nulo crecimiento económico podrían resultar finalmente explosivas. Las fuertes desaveniencias dentro de cada país y entre las distintas naciones, a causa de la frustración de las esperanzas de las masas, podrían tener como consecuencia la revolución y la guerra”.⁹ El problema de la economía mundial es necesario conocerlo y analizar sus tendencias, dado que la evolución de la empresa pública está ligada a estos efectos, especialmente en el papel que debe jugar en la reconversión industrial o mejor dicho, en la industrialización de los países en desarrollo. En el caso de México, es importante reconocer la gran responsabilidad que tienen los empresarios públicos en las tareas de la reconversión en el sector industrial paraestatal, en la modernización técnico-productiva y en la búsqueda de cuotas en el mercado mundial, a través de una mayor competitividad de sus productos.

Estas responsabilidades de los empresarios públicos los compromete en acciones de dirección que exigen una visión de perspectivas, así como, de reconocer la influencia que tiene la situación internacional y su relación con las futuras inversiones que deberán proyectar para el sector industrial paraestatal, en condiciones difíciles por las restricciones que impone la deuda externa, así como la exigencia perentoria de hacer crecer la economía nacional.

⁹ Frobel, F. Heirichs J. y Kreye, O. *La Nueva División Internacional del Trabajo: Paro Estructural en los Países Industrializados e Industrialización de los Países en Desarrollo*. Editorial Siglo XXI. 1a. Edición en Alemán en 1979. México 1981. Pág. 5.

Esta situación expuesta, nos lleva a una exhaustiva revisión de planes y estrategias a nivel de sector público y de empresa, dado que el nuevo modelo de acumulación nos impone una reducción del poder adquisitivo de sueldos y salarios junto con un crecimiento muy limitado del nivel de vida. Por otra parte habrá que aceptar una tasa de desempleo superior a la de fines de la década de los años setenta. Entonces, esta responsabilidad mayor nos lleva a tener que utilizar en forma intensiva la teoría y los modelos conceptuales de planeación, como el que se presenta en el Cuadro 3.

C. El ciclo de la estrategia maestra

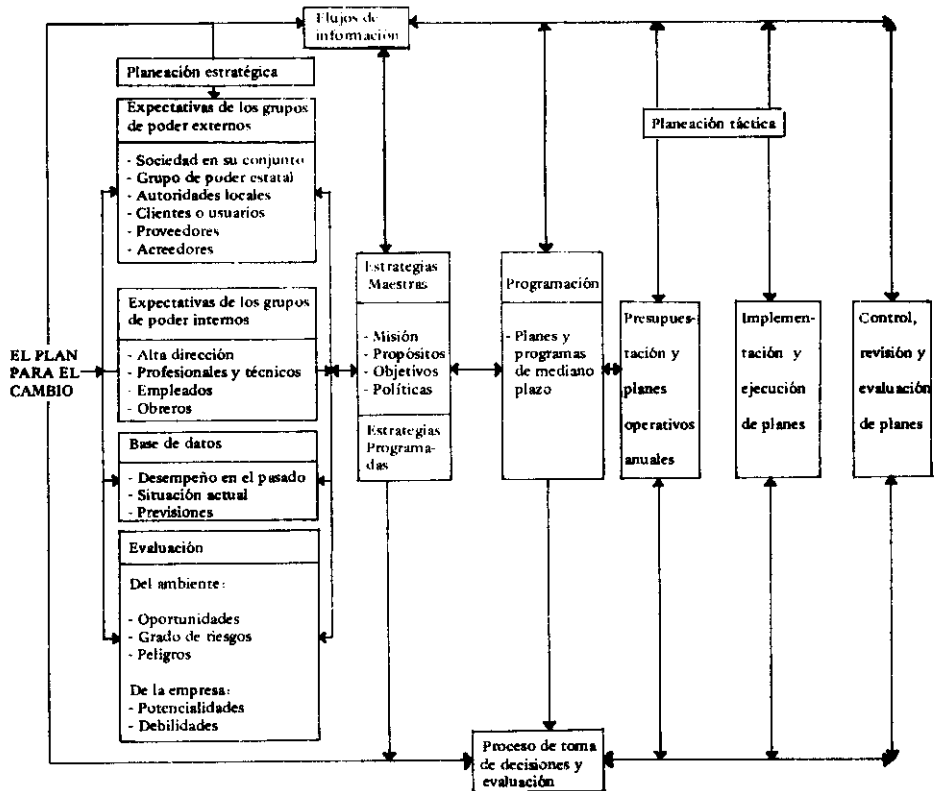
Para manejar el cambio dentro de la empresa pública, se hace necesario ampliar los conceptos tradicionales de planeación. Las nuevas ideas y planteamientos que se hagan deben apuntar a fortalecer una filosofía propia y dar concordancia a los cambios adoptados en el ambiente organizacional.

El diseño de la estrategia y la secuencia a seguir, debe definirse como un ciclo de la formulación de la estrategia maestra, además debe tomarse en cuenta la eficacia de la estrategia, que depende de:¹⁰ la forma en que se perciba la relación entre organización y ambiente; el grado en que pueden preverse las condiciones futuras; la calidad de las conclusiones obtenidas de los dos primeros planteamientos en términos de selección de objetivos estratégicos; la eficiencia de los objetivos estratégicos con respecto a las acciones que se toman, y la adaptación de la organización a la estrategia.

El éxito de una estrategia depende mucho de la racionalidad política y de la habilidad empresarial de los ejecutivos de las empresas públicas, ubicados en el plano de la acción estratégica, así como de los comportamientos de los funcionarios ubicados en las áreas funcionales, operacionales y de ejecución. Por lo tanto, la formulación y la puesta en marcha de la estrategia maestra debe considerarse para la empresa, como un proceso de aprendizaje organizacional. Los responsables y participantes de este proce-

¹⁰ Asplund Gisele y Asplund Goran. *Estrategias de Desarrollo Integrado: Modelo Económico*. Editorial Limusa, México 1984. Pág. 38.

Cuadro 3
Estructura y proceso de planeación en la empresa pública



FUENTE: Elaboración con modificaciones al cuadro de George A. Steiner, *op. cit.*, pág. 37.

so necesitan aprender, identificar, analizar, evaluar y actuar en grupo, dado que el trabajo colectivo facilita la conducción del cambio y la acción en función de los atributos actuales y futuros de las empresas públicas y de su entorno socioeconómico. Este complejo proceso puede definirse como el ciclo de la estrategia maestra, como se muestra en el Cuadro 4.

El cuadro muestra que el tiempo representa una dimensión y el nivel de abstracción otra, pero todo se inicia a un nivel elevado de abstracción con un análisis sobre las estructuras y del entorno físico socioeconómico de la empresa. El estudio y la valoración de la estructura con incertidumbre organizacional y ambiental, nos permite conocer potencialidades y diseñar nuevos estilos de gestión organizacionales.

Por otra parte, el cuadro señala en el nivel medio la toma de decisiones para implementar actividades en torno de la estrategia de los grupos de poder, aquí se hace necesario diferenciar aquellas decisiones que son independientes de los grupos del nivel alto del sector público y sector paraestatal, así como otras que deben concertarse y tomarse con los ejecutivos y funcionarios de la empresa en forma conjunta. Cuando el nivel bajo se sube al medio, es para analizar y evaluar el desempeño estratégico, y una vez que las acciones realizadas han permitido ganar una experiencia, se hace posible destacar la enseñanza y elaborar a un buen nivel las generalizaciones correspondientes.

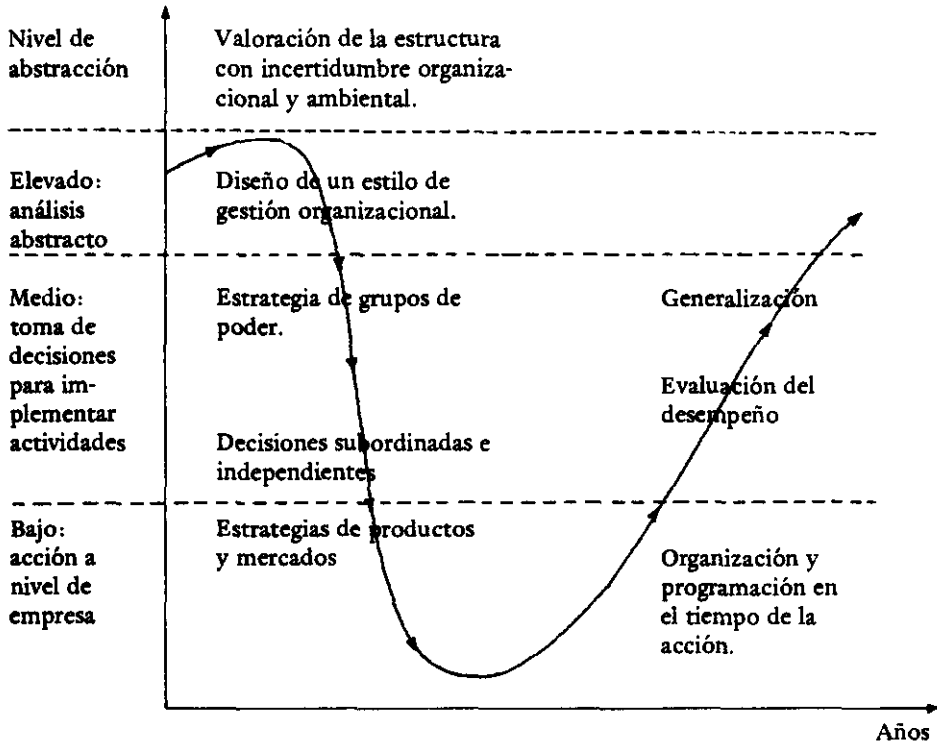
Por último, en el nivel de abstracción bajo tenemos que concentrar la atención en los análisis concretos, en el cual se decide sobre las estrategias de productos y mercados, en materia de organización y programación, definición de políticas financieras, planes y programas de acción y otros. Este es el nivel más concreto para el ciclo de la estrategia, puesto que se deciden lineamientos y acciones que tienen directa relación con el funcionamiento y comportamiento de la empresa pública.

La planeación en el sector público y en la empresa paraestatal

En las condiciones de un país donde la planeación es obligatoria para el sector público, el éxito de la misma va a depender mucho de los modelos

Cuadro 4

El ciclo de la estrategia maestra



FUENTE: Con ligeros cambios, tomados de Gisele Asplund y Goran Asplund, *op. cit.*, pág. 39.

de planeación apropiados, que se diseñen y se adopten por las empresas estatales, dado que ello determinara la efectividad y consistencia del medio de planeación del sector paraestatal.

Esta idea se plantea desde una posición teórica, en el sentido que se acepta que, el Plan Nacional de Desarrollo proporcione las orientaciones generales y defina los objetivos estratégicos así como las formas y diversas acciones de política para lograrlos; estableciendo así, las prioridades para los diferentes sectores y regiones, que son los elementos a considerar por la cabeza de sector o Secretarías y los gobiernos estatales y municipales para formular sus programas y planes.

La planeación del sector público tiene por finalidad ampliar la dotación de servicios básicos a la población y de mejorar su eficiencia en la promoción del desarrollo económico, ésto implica adoptar medidas para racionalizar sus actividades en materia de producción y acumulación, así como de modernización del funcionamiento de la administración pública y del sector paraestatal en particular.

Por otra parte, la participación del sector público en la formulación de los programas sectoriales y regionales, tiene una gran importancia para el desarrollo y funcionamiento del sistema nacional de planeación, estos programas son un fundamento o influencia obligada para la elaboración de los planes de las empresas paraestatales. Sin embargo, ésto no debe tomarse como un procedimiento que tiene un comportamiento ascendente-descendente, sino más bien ajustado al mecanismo de instrumentalización del plan con los programas, como son: la vertiente obligatoria, la de coordinación; la de inducción y la de concertación. El manejo de estas cuatro vertientes para instrumentar acciones que den consistencia al plan y programas, va a depender mucho de la calidad que tengan los planes formulados por las empresas públicas.

El sector público juega un papel importante en las actividades económicas relacionadas con la producción y distribución de bienes y servicios, influye en la regulación de mercados y en la producción del sector privado, al proporcionarles insumos básicos y un cierto proteccionismo. Las empresas públicas producen acero, carbón, electricidad, gas, minerales,

importación y exportación de productos específicos, transporte y otros servicios.

Esta producción del sector público, sus volúmenes físicos se determinan en función de la demanda de esos productos finales o intermedios, y por lo tanto las técnicas y procedimientos para la programación y presupuestación, se asemejan a las modalidades de la planeación de las empresas privadas. Sin embargo, es importante destacar que las empresas del sector paraestatal, "...no se rigen por los patrones de conducta de las empresas privadas, en especial a lo referente a la fijación de los márgenes de utilidad. A veces, por ejemplo, los precios se determinan sin considerar la amortización del capital y la necesidad de ampliaciones de la capacidad de producción; o las inversiones se programan y se realizan en función de la estrategia del desarrollo a largo plazo o según su incidencia en los problemas de coyuntura que enfrente el país".¹¹

a) La planeación a nivel sectorial

El sector paraestatal integra a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritarias y los fideicomisos públicos. Para efectos de realizar la planeación sectorial, el poder ejecutivo ha agrupado a las entidades paraestatales por sectores bien definidos, tomando en cuenta el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que se les atribuye a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.¹²

La planeación sectorial ha facilitado la relación Gobierno Federal con las entidades paraestatales, destacando que las orientaciones generales que da el sector y la exigencia que impone para que la empresa pública tome en consideración los objetivos y metas sectoriales, se hace dentro de un respeto a la autonomía relativa y personalidad jurídica distinta del Estado que tienen estas empresas. Reconociendo, que lo determinante para la

¹¹ Cibotti Ricardo y Sierra Enrique, *El sector público en la planificación del desarrollo. Textos del ILPES*. Editorial Siglo XXI, México, 1979. Págs. 58-59.

¹² Ver *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, México, 20 de mayo de 1986, artículos 45, 46, 47 y 48.

buena calidad de los planes del sector, lo dan los buenos planes individuales, de las empresas que integran el sector paraestatal.

Un elemento importante que es interesante destacar, corresponde a los recursos que utilizan estas empresas con fondos públicos, producto de las aportaciones o participaciones que de modo directo o indirecto han recibido vía presupuesto federal.

En este marco, la planeación sectorial como función administrativa, se propuso la tarea de dar congruencia y coordinar las actividades de las entidades paraestatales con los lineamientos de política gubernamental a través de las dependencias centralizadas que tienen atribuciones con respecto a la actividad productiva de una rama o sector de la producción.

La planeación sectorial y en particular del sector paraestatal, se ha sustentado en principios que tienen una validez general, tales principios se enumeran en el cuadro siguiente:

Cuadro 5

Principios básicos para la formulación del Plan Sectorial

<i>Principios básicos</i>	<i>Definición del concepto</i>
1. Racionalización	Consiste en la selección inteligente de alternativas de acción, mediante el conocimiento científico y el razonamiento sistemático, para procurar un máximo de beneficios a partir de la disponibilidad de recursos.
2. Previsión	Corresponde a la formulación anticipada de los cursos de acción futuros, con base al diagnóstico y proyecciones observadas.
3. Universalidad	Significa la incorporación de todas las fases del proceso socioeconómico y administrativo en la planeación, para prever las consecuencias de su aplicación.
4. Unidad	Este principio hace posible la integración de planes, programas y proyectos en un todo orgánico que puede ser coordinado.

Cuadro 5 (continuación)
Principios básicos para la formulación del Plan Sectorial

<i>Principios básicos</i>	<i>Definición del concepto</i>
5. Continuidad	Da a la planeación una cierta flexibilidad y dinamismo en los momentos en que sea necesaria la variación de sus objetivos, plazos, etc., dado que la planeación no tiene fin en el tiempo (siempre hay que hacer algo). Es decir, cumplido el plan, se formula el siguiente o se revisa y se agrega un año más, manteniendo la secuencia de la acción.
6. Inherencia	Significa que la planeación es necesaria en cualquier organización y actividad humana; es inherente a la administración, tanto del sector paraestatal y sus empresas como la empresa privada, deben planear la forma de alcanzar sus objetivos.

Elaboración del cuadro con ideas tomadas de Ignacio Pichardo Pagaza, *op. cit.*, pág. 18.

Estos principios que muestra el cuadro, han sido utilizados en la formulación de los planes sectoriales o subsectoriales, que cubren aspectos como desarrollo siderúrgico, textil, azúcar, agroindustria, energía y otros.

La planeación sectorial se somete a un proceso administrativo que constituye un conjunto ordenado de etapas dinámicas y progresivas, que son: la formulación, la implementación o puesta en marcha, y la ejecución y seguimiento, las cuales se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro 6
Etapas de la planeación sectorial

<i>Etapas</i>	<i>Elementos</i>	<i>Definiciones</i>
1. Formulación	— Diagnóstico	Implica conocer la realidad del sector y subsector, entrega información detallada de los aspectos más relevantes de los mismos.
	— Prognosis	Es la apreciación de lo que sucederá en materia de producción y desarrollo del sector y subsector, prevé las tendencias y crecimiento futuro.

Cuadro 6 (continuación) Etapas de la planeación sectorial

	— Fijación de objetivos y metas	Significa la selección de objetivos y metas con la idea de predecir el comportamiento futuro o del sector o subsector, es una forma de precisar una trayectoria.
	— Programación de Recursos Humanos	Consiste en analizar globalmente la disponibilidad de elementos calificados en diversas especialidades, para responder a los requerimientos del plan sectorial.
	— Programación Física	Consiste en determinar las magnitudes físicas de todos los requerimientos para hacer efectiva la producción del sector.
	— Programación Financiera	Consiste en determinar los requerimientos financieros, señalar las fuentes, realizar los análisis de fluctuaciones de precios de los insumos y los flujos de capitales, de acuerdo a los objetivos y metas del plan sectorial.
2. Implementación o puesta en marcha	— Discusión	Significa la discusión de contenidos del plan y la adopción de medidas para ir ajustándolo a la realidad del sector y subsectores.
	— Aprobación	Corresponde a la aprobación de programas y proyectos que se ajustan a la necesidad del sector y además son coherentes y consistentes con la política económica gubernamental.
3. Ejecución y Seguimiento	— Realización de acciones específicas	Implica la realización de acciones destinadas a dar cumplimiento a las prioridades, objetivos y metas del plan sectorial.
	— Control y Evaluación	Representa el seguimiento y la medición de resultados, es la valoración de las acciones emprendidas para ver el grado de cumplimiento entre lo hecho y lo programado y poder aplicar, en caso necesario las medidas correctivas pertinentes.

FUENTE: Elaboración del cuadro con ideas tomadas de Ignacio Pichardo Pagaza, *op. cit.*, págs. 19-20.

Estas etapas que señala el cuadro, corresponden a la forma que en la práctica funciona la planeación sectorial, y cómo en cada etapa, tenemos los elementos que llevan a la operación efectiva del plan sectorial dentro del sistema nacional de planeación.

b) La planeación a nivel de la empresa paraestatal

Dentro del sector público hubo siempre preocupación por la planeación de la empresa paraestatal, especialmente se deseaba que formularan planes para tener elementos para evaluar y medir resultados. La obligación de planificar, es de fecha reciente, —podríamos decir— de 1959, aunque de antes algunas empresas internamente impusieron esquemas de planeación de las actividades, para tener una visión de lo que ha sido la historia de la planeación de la empresa pública en México, se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 7

Evolución de la planeación de la empresa paraestatal

<i>Etapas</i>	<i>La planeación de las empresas públicas</i>
1. (1917-1924), la consolidación de las primeras empresas.	En los comienzos de la consolidación del nuevo estado mexicano, cuya característica la marca la intervención en la vida económica y social del país. Las empresas públicas debieron funcionar sin imposición de esquemas de planeación, únicamente debían responder a la orientación general de promoción del desarrollo nacional.
2. (1925-1946), de crecimiento coyuntural.	Las empresas tuvieron un crecimiento no planificado y respondieron la creación de ellas, a situaciones coyunturales que vivió el país como consecuencia de la crisis de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial.
3. (1947-1950), Establecimiento de mecanismos de control.	En este período, por el gran número de empresas paraestatales que habían, se establecieron mecanismos para el control administrativo y la supervisión financiera, en 1947 se expidió la primera ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Cuadro 7 (continuación)
Evolución de la planeación de la empresa paraestatal

- | | |
|---|---|
| 4. (1959-1976), planeación ligada a los ingresos en un modelo centralizado. | En esta etapa, el sector público para ejercer un control y dar coherencia y orientación general a las actividades de las empresas públicas, se impuso una forma de control centralizado, mediante la concepción de una planeación ligada a los ingresos, es aquí donde las entidades paraestatales debieron formular planes y dar cuenta de sus ingresos anuales. |
| 5. (1977-1987), planeación ligada a los objetivos de los programas de gobierno, en un modelo descentralizado o sectorial. | En esta etapa se impuso a las empresas públicas la obligación de formular planes con apego a la normatividad vigente y en cumplimiento a los lineamientos, prioridades, objetivos y metas de la política económica y social del Gobierno. Al sector público no sólo le ha interesado conocer el funcionamiento y desempeño de la entidad paraestatal, sino también orientar, dar recomendaciones y sugerencias con el objeto de mejorar la operación. |

FUENTE: Elaboración del cuadro con ideas tomadas de Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez. *Las Empresas Públicas en México*. Editorial Porrúa, México, 1983, págs. 26-84.

La planeación más concreta es la que se da en el nivel de las empresas públicas, éstas son la parte operativa que hace intervenir directamente al Estado en el proceso productivo y distributivo de la economía nacional, se dice que son: "...la parte eminentemente operativa de la administración pública federal y son la unidad o célula básica en el tercer nivel del sistema nacional de planeación. A cada entidad paraestatal en este campo le corresponde":¹³

- 1) Aplicar las normas y lineamientos del coordinador de sector respectivo y de las dependencias de orientación y apoyo global —secretarías de Programación y Presupuesto (SPP) y Hacienda y Crédito Público (SHCP)— en materia de planeación;
- 2) Concertar y consultar con el coordinador de sector los objetivos, metas, acciones y recursos para elaborar el proyecto de programa de trabajo institucional para el corto, mediano y largo plazos, observando las normas del propio coordinador de sector, de las dependencias de

¹³ Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez. *Las Empresas Públicas en México*. Editorial Porrúa, México, 1983. Págs. 115-116.

orientación y apoyo global para su compatibilización e integración a la planeación sectorial, y

- 3) Establecer procedimientos adecuados para la permanente actualización de los planes realizados por las entidades paraestatales.

Dentro del gobierno y sector paraestatal, a las empresas públicas se le han asignado tareas extremadamente difíciles y complejas, que incluso superan sus posibilidades y capacidad de realización, como fueron las que les definió el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en buena parte de las veintidos políticas básicas y particularmente las que le imponían: "...la reorientación de la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital"; "...a la racionalización del consumo y al fomento del gasto prioritario"; al "fortalecimiento de la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos... utilizando el petróleo como palanca de desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan... fomentando una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y a la sociedad en su conjunto".¹⁴

Por otra parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, a la empresa pública se le asignan tareas y responsabilidades importantes como instrumento para el logro de los objetivos nacionales, se sostiene que: "...refuerzan la rectoría del Estado en la vida económica y dan apoyo directo a la política económica y social que toca instrumentar el sector público. Su presencia en el aparato productivo y distributivo responde al mandato constitucional que reserva al Estado la intervención en sectores estratégicos de la economía, o bien, el apoyo, complemento o promoción de las demás actividades del desarrollo nacional".¹⁵

En este mismo documento, se reconoció que la realidad de la empresa pública mostraba serios deterioros y muchas insuficiencias, como las siguientes:

¹⁴ *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. Págs. 13, 95 y 96, citado por Alejandro Carrillo y Sergio García, *op. cit.*, pág. 116.

¹⁵ Poder Ejecutivo. *Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988*. Pág. 176.

- I. Los objetivos económicos y sociales que justifican la presencia de las empresas públicas no se han logrado alcanzar con la celeridad y consistencia deseadas;
- II. No se ha logrado superar los importantes problemas de coordinación entre la política económica general y sectorial con respecto a las actividades realizadas por las empresas públicas;
- III. La mayoría de las empresas no han logrado el autofinanciamiento y han dependido del endeudamiento externo y de las transferencias del Gobierno Federal;
- IV. La inflación ha afectado los costos internos de las empresas públicas y sus tarifas y precios han quedado rezagados, produciéndoles desequilibrios y problemas de déficit financieros;
- V. Ausencia de una política de compras que pueda convertirse en un instrumento para orientar el consumo y producción nacional, sustituyendo importaciones, apoyando a la pequeña y mediana empresa y promoviendo el empleo;
- VI. El poder sindical ha impuesto a las empresas públicas nóminas recargadas, situación que ha complicado su capacidad operativa, su productividad y su eficiencia;
- VII. Mal manejo en la transferencia de tecnologías, que ha provocado la importación de tecnologías ya existentes en el país o que es posible desarrollar en el corto plazo, y la utilización de las intensivas en el uso del capital que no corresponden a nuestra actual dotación de recursos, y
- VIII. La carencia de un balance social periódico de cada empresa pública, que señale claramente los beneficios directos e indirectos que la sociedad recibe de su operación.

Esta problemática es la causa de un esfuerzo integrador de planes y programas en todo el país. Al analizar el Sistema Nacional de Planeación vemos que estableció tres niveles: macroeconómico (funciones de las entidades globalizadoras: S.P.P., S.H.C.P. y S.C.G.F.); sectorial (cabeza de sector que integran y agrupan empresas afines) y empresa pública (planes particulares congruentes con los nacionales). A este sistema de planeación se le ha encontrado como principal problema la vinculación inexistente entre los planes sectoriales y los de la empresa,¹⁶ una ausencia de

¹⁶ Acle A. y Vega J. M. *La Empresa Pública: Desde Fuera, Desde Dentro*. Editorial Limusa-INAP, 1a. Edición 1986. Págs. 47-48.

Programas Subsectoriales. En nuestra opinión, efectivamente al no haber formalmente esta integración, debe invertirse el sentido de la planeación (de un sentido descendente a uno ascendente) y en base a los planes de las empresas asignados a una entidad cabeza de sector, establecer mediante agrupamientos, los planes subsectoriales y son éstos los que deben generar los del sector. Es decir, debe ser responsabilidad de una entidad coordinadora subsectorial establecer este puente, de manera que los planes del sector estén fundamentados en los de las entidades bajo su control.

La planeación actual de la empresa pública

La planeación constituye un elemento clave para la dirección y desarrollo de las empresas públicas. En años recientes, muchas de las empresas la utilizan como un instrumento para conducir el cambio y para profundizar en el conocimiento de sus potencialidades.

La mayoría de las empresas públicas han tenido que elaborar diagnósticos y hacer análisis de situaciones coyunturales; han tenido que hacer pronósticos; proyecciones de corto, mediano y largo plazo, analizar estacionalidades de ventas y producciones, así como estudiar la ubicación de la empresa en su entorno físico, económico y social. Esto ha significado para los ejecutivos y responsables de planeación de la empresa, tener que ubicarse en la realidad mediante el estudio de las tendencias de la economía y de los factores que influyen y afectan el desempeño de la empresa, todo con la finalidad de poder orientar acciones y mejorar la organización para superar situaciones de crisis con una gestión bien posesionada de su responsabilidad de dirección.

a) La planeación base de una buena gestión empresarial

La planeación de las actividades vitales de la empresa pública, implica tener que apoyarse en las técnicas de presupuestación y programación para dar contenido a una planeación física y otra financiera, en tomar en cuenta la interacción de la empresa individual con su medio ambiente; ésto tiene su importancia para proyectar, tanto la ampliación de su área de actividades como su capital o nivel de acumulación. En estas condiciones tenemos que la presupuestación y programación significa más que

hacer pronósticos, crear las condiciones para el manejo de las variables que determinan el comportamiento y conducta de la empresa en el futuro.

La manipulación de las variables claves por adelantado o mejor dicho, los análisis anticipados de comportamiento de estas variables, debe ser más que un ejercicio intelectual; corresponde a la certeza de que ciertas variables pueden en la práctica ser controladas y planificadas, o digamos mejor que algunas pueden al menos ser parcialmente controladas.

En general, el plan de la empresa postula metas de productividad, que sean compatibles con un desarrollo moderado o superior, al que se puede llegar a través de simples respuestas a las presiones externas (mercado). Dentro de esta afirmación, hay un supuesto que da por entendido, que la empresa en su esfera de actividad puede controlar con algunas limitaciones las variables de mercado, de requerimientos de personal calificado y necesidades de dinero fresco, en el manejo de éstas descansaría el comportamiento planificado de la misma.

En la realidad actual, la empresa pública enfrenta serios problemas que limitan su acción planificada, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 8
Los elementos de la planeación, el contenido del plan
y los problemas de la práctica

<i>Niveles</i>	<i>El contenido del plan</i>	<i>Los problemas de la práctica</i>
FINES	Corresponde a la determinación de metas y objetivos de la empresa.	<ul style="list-style-type: none"> — Las metas y objetivos se fijan con una gran carga de optimismo.
MEDIOS	La facultad de elegir y determinar las políticas adecuadas para la empresa, la formulación de programas y proyectos que los integran, así como las técnicas, procedimientos y prácticas a utilizar para lograr los objetivos.	<ul style="list-style-type: none"> — La definición de políticas muy generales. — Formulación de programas sin análisis de congruencia y visión de perspectiva. — Proyectos no ajustados a la realidad de la empresa. — Técnicas y procedi-

Cuadro 8 (continuación)
Los elementos de la planeación, el contenido del plan
y los problemas de la práctica

RECURSOS	Corresponde a la magnitud de recursos: humanos, materiales, financieros y tecnológicos que se requieren, así como se deben adquirir o generar, y los criterios para su aplicación dentro de las actividades de la empresa.	<p>mientos no actualizados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prácticos pero eficaces - Limitaciones en el uso intensivo de los mismos. - Criterios poco adecuados para una asignación óptima en materia de recursos. - Simplificar toma de decisiones.
IMPLEMENTACION	Corresponde a la implementación de acciones y los diseños de procedimientos para la toma de decisiones, así como la forma de ejecutar las actividades operativas y organizarlas en función de las exigencias del plan.	<ul style="list-style-type: none"> - Resistencia a los mecanismos de planeación. - Comportamiento burocrático. - Fallas en los diseños de procedimientos. - Insuficiencias organizativas en las actividades productivas. - Reducir la complejidad.
CONTROL Y EVALUACION	Corresponde al seguimiento y diseño de procedimientos para prever o detectar las insuficiencias, los errores y fallas del plan. Además, implica la evaluación para conseguir o modificar comportamientos sobre la base de un funcionamiento continuo.	<ul style="list-style-type: none"> - Fallas en la forma de hacer el seguimiento de programas y proyectos. - Excesos en la forma de ejercer el control. - Rutinas de control y evaluación poco flexibles. - Control central excesivo.

b) La planificación y el proceso de toma de decisiones

En la planeación de la empresa pública, la formulación del plan, programas y proyectos específicos están muy asociados con el proceso de toma de decisiones, como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Cuadro 9

Proceso de toma de decisiones y plan de la empresa

<i>Niveles de Toma de Decisiones</i>	<i>Plan de la empresa</i>			<i>Observaciones</i>
SUPERIOR (ESTRATEGICO)	PLAN A SEIS AÑOS (1989 - 1994)			El Consejo Directivo toma la decisión anticipada y fija los objetivos y metas de corto y mediano plazo, en función de las nuevas orientaciones que da el nuevo Gobierno para el sector parastatal.
INTERMEDIO (FUNCIONAL Y OPERACIONAL)	PROGRAMAS VENTAS PRODUCCION PERSONAL			Las Direcciones, Divisiones y Gerencias definen sus programas y determinan los medios a utilizar en función de la capacidad operativa de la empresa tomando como base los objetivos y metas definidas por el nivel superior.
BAJO (EJECUCION)	PROYECTOS - Aumento de ventas. - Estudio de mercados - Nuevos productos. - Otros.	PROYECTOS - Ampliación capacidad productiva. - Nuevas plantas. - Desarrollo de tecnologías. - Otros.	PROYECTOS - Educación y capacitación - Incentivos - Seguridad - Otros	Cada Coordinación, Departamento y Unidad debe asumir la responsabilidad por los proyectos o tareas específicas que les afectan con respecto a cada programa.

Este cuadro señala un comportamiento del proceso de toma de decisiones en relación directa al plan; aunque en forma explícita no define el comportamiento del elemento control, éste estaría presente en los tres niveles directamente relacionados con los planes operativos anuales y el presupuesto de la empresa.

Este comportamiento planificado supone una estrategia corporativa determinada por la actividad que realiza la empresa en su sector o rama, así como dentro del mercado que se trate. Esto facilita a los ejecutivos su negociación dentro del sector paraestatal de varios modos: para la obtención de transferencias y subsidios, financiamiento para proyectos nuevos, mejores condiciones dentro de la banca nacionalizada, mejores relaciones con las dependencias que ejercen el control externo, mejores relaciones laborales y trato con los sindicatos.

Esta capacidad que tienen las empresas para establecer sus estrategias, analizar las tendencias, determinar sus formas de organización y estilo de gestión, representa una forma de autonomía relativa que el modelo del sector paraestatal acepta; pero, éste sigue siendo un delicado mecanismo auto regulado en el marco que le fija la normatividad pública. Es decir los ejecutivos de las empresas públicas tienen sus límites y marcas hasta donde puede llegar, en el sentido de aceptar las orientaciones generales del plan nacional y de los programas que les afectan.

La planeación de la empresa pública productiva en otros países

La empresa pública como instrumento de política económica, sirve a los fines del Estado y sistema de gobierno que la utiliza, en este sentido el sector paraestatal puede ser empleado como mecanismo de intervención, tanto de los estados capitalistas como de los socialistas, en todas sus formas y características, lo que se analizará más adelante. Se ha hecho énfasis en las naciones que han logrado estructurar más sólidamente la planeación de su sector público industrial.

La empresa pública en los países socialistas

En la realidad cotidiana de los países socialistas, las empresas públicas productivas juegan un papel muy importante dentro de los procesos objetivos que se registran en la economía de la producción industrial, ésto con el fin de dar orientaciones y recomendaciones científicamente fundamentadas para la planeación, la formulación y ejecución de pro-