

CAPÍTULO IV

LA PLANEACION Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS: PLANEACION NACIONAL Y PLANEACION ADMINISTRATIVA

I. INTRODUCCIÓN

Hasta la fecha, contadas empresas u organizaciones de los sectores público y privado —de origen nacional— han realizado estudios exhaustivos que tiendan a determinar sus potenciales de producción y/o de servicios, dentro del mediano y menos aún en el largo plazo. Han existido opiniones encontradas respecto a la riqueza real de México: algunas van desde la riqueza inigualable mientras que otras afirman su pauperismo y miseria ilimitadas. Lo cierto es, que éste es un país de grandes contrastes en donde lo usual ha sido la improvisación y el desorden. Muchos recursos se han malgastado y otros tantos ignorados. El recurso humano, supuestamente el valor supremo de una Nación, tiene un valor escaso. Hasta hace pocos años, la planeación de largo plazo no era realmente considerada, en virtud de que el país contaba con suficiente extensión territorial, energéticos, alimentos —más o menos— para casi toda la población. Dentro del campo privado de los negocios la única planeación ha considerado el corto plazo y su éxito dependía en la adaptación rápida al cambio y en la medida de lo posible en lo económico, incluso cuando por la naturaleza de los cambios no era posible que una empresa se adaptara a ellos, se presentaba como alternativa fácil, su disolución y aprovechamiento de los recursos en otras empresas.

Con el tiempo, las grandes empresas públicas y privadas se han percatado de que no son ajenas a los cambios de rumbo en materia de mercados, de tecnología; el proceso inflacionario ha sido violento y ha modificado los precios de casi todos los bienes y servicios producidos. Cada vez se hace más necesario adelantarse a los acontecimientos en lugar de que éstos se anticipen a las organizaciones.

En tal sentido el Gobierno —como coordinador de las actividades de la sociedad— debe poner en marcha un plan general de desarrollo que sea seguido por las propias empresas, ya sean grandes o pequeñas.

1.1 *La planeación para el desarrollo*

Para lograr su pronta recuperación, los países que resultaron afectados por la Segunda Guerra Mundial realizaron, a instancias del Plan Marshall,

programas de tipo económico y financieros para evaluar de la mejor manera los beneficios que con los fondos prestados se les iban a proporcionar a sus habitantes. Paso a paso, se fue creando la mentalidad de la planificación económica. Por ella se entiende el proceso de ordenación de todos los recursos de un país, con vistas a lograr su aprovechamiento óptimo en beneficio de la sociedad; así, las diferentes unidades económicas que van desde las familias, las empresas, los entes financieros y la propia administración pública, formulan sus "programas" económicos cuando adaptan los recursos y medios de que disponen, hacia la consecución de ciertos objetivos.

Pueden existir planes de producción, de repartición, de distribución, planes de inversión, planes parciales, pero, en el pleno sentido de la palabra, un plan económico es el que interesa al conjunto de la vida económica, o al conjunto de la actividad de una unidad económica. A estos planes subordinados se les da, la denominación de "programas".¹

El plan económico así concebido se convierte en un coordinador ex ante de las decisiones económicas de consumo, formación de capital, etc., sugeridas por una organización central, a fin de conseguir ciertos objetivos.

Este tipo de planificación se caracteriza por varios elementos:

En primer lugar por una estimación de la evaluación futura del sistema económico a partir de la cual van a tomarse las decisiones de política económica; es decir, es una etapa de diagnóstico de los factores reales e institucionales que están operando para detener, mantener o hacer operativo el sistema socio-económico, a fin de identificarlos y accionarlos de manera estratégica. En segundo lugar, crea un modelo global y coherente de los objetivos de tipo político, para tratar de saber hacia donde se quiere ir y hasta dónde se va a llegar. La fijación de objetivos, como se verá más adelante, marca la concepción del tipo de sistema al que se aspira; independientemente de ella —de la postura ideológica que se tenga— si se elaboran planes no es por el sólo deseo de organizar y reglamentar la producción, sino para adaptarlas a un fin, esto es la satisfacción de las necesidades sociales.

En tercer lugar, se trata de lograr la coordinación de los instrumentos de política económica que sean más convenientes para lograr los objetivos, lo cual depende de muchos factores, entre otros de la situación específica por la que atraviesa un país en determinado momento.

Existen dos tipos de planes. Planes indicativos y planes directivos o que algunos autores llaman con el nombre de "coercitivos". Los primeros se refieren fundamentalmente al tipo de países que mantienen un sistema de

¹ Bettelheim, Charles, *Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación*, Ed. Tecnos, Madrid, 1971, Pág. 40.

economía mixta o capitalista. El segundo tipo de planes, es decir los planes dirigidos, van encaminados a las economías de corte socialista o comunista en donde el Estado es el director de todas las actividades y funciones básicas del sistema económico, tales como el control total de precios, la fijación de sueldos y salarios para la mano de obra, etc., de tal manera que se nulifican los elementos determinantes del sistema capitalista como pueden ser la competencia, especulación, la inequidad en la distribución del ingreso, etc. La definición que da Stalin de los planes económicos soviéticos puede servir de ejemplo: “los planes, no son planes de previsión, de coyuntura, sino planes de directivas que tienen un carácter obligatorio para los órganos dirigentes y que determinan la orientación del desarrollo económico futuro y a la escala de todo el país.”²

La planeación económica que se utiliza en países de economía mixta implica —entre otras cosas— el tratar de ordenar las condiciones sobre las cuales pueda desenvolverse de la mejor manera el sistema social; un plan de este tipo trata de adecuar el uso de los recursos con que se cuenta y fundamentalmente de optimizar el resultado de su utilización. La planeación también trata de corregir los desajustes existentes en el sistema, y que son inherentes a él, tales como la injusta distribución de la riqueza entre las personas, y de procurar una repartición más armónica entre las diferentes regiones del país.

En los sistemas de economía mixta como en los de corte socialista, la planeación puede tener categorías diferentes según sea la ideología, la capacidad de negociación de los grupos de poder, la lentitud o dinamismo o la fortaleza de los sectores económicos por planear.

En ese sentido, puede haber distintos tipos de planes: regionales, estatales, sectoriales, de emergencia, de corto, mediano o largo plazo.

Un modelo económico sencillo que tome en cuenta las grandes variables del sistema económico y que estructuralmente son todas ellas fundamentales para el desarrollo, como la producción, el consumo, la inversión, el gasto público y las relaciones de intercambio con el exterior es el formulado por Keynes³, subrayando la producción de todos los bienes y servicios producidos para una economía en un período dado, como la suma de:

- a) Todos los bienes y servicios destinados al consumo final para la población; conforme los hábitos de consumo.
- b) Todos los bienes destinados a la producción de otros, formados

² XV Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, *Planification Soviétique*, Pág. 81, Tomado de Bettelheim, Ch. Op., Cit., Pág. 45.

³ Keynes, John M., *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Siglo XXI. Edit.

los primeros por los acervos de capital de la comunidad; característica que los hace participar en la producción de otros bienes o servicios, sin desaparecer como tales en el proceso, como sucede con los bienes de consumo intermedio.

c) Todos los gastos efectuados por el gobierno como ente interventor, regulador o indicador de las actividades en el contexto del sistema socio-económico donde participa y como agente dinámico de cambio en el mismo.

d) Finalmente, el saldo de las transacciones realizadas con el resto de los países en términos reales de bienes y servicios y en términos monetarios.

El resultado final se expresa en una relación matemática sencilla: $P = C + I + G + (X - M)$ en donde los signos de la derecha representan respectivamente, el consumo, la inversión, el gasto público y la suma algebraica de las exportaciones e importaciones y a la izquierda el producto agregado de toda la economía en su conjunto, conocido también como producto nacional.

Según Keynes el Estado es la piedra angular para el desenvolvimiento económico nacional al postular la intervención del gobierno a través de los gastos que realiza y considerando estratégicamente en el modelo descrito a través del gasto público, el cual a su vez se desarrolla a través de un presupuesto.

Con tal instrumento, el gobierno adquiere una gran responsabilidad en la generación de un nuevo producto e ingreso nacionales y en el condicionamiento de las demás variables del modelo económico para una más equitativa distribución de los satisfactores producidos. De ahí, que no sea un mero accidente la afirmación de que los presupuestos anuales del sector público sean la expresión en el corto plazo de un plan de desarrollo económico de largo plazo, porque reflejan la tendencia y el sentido que deberán seguir en el futuro los componentes básicos del sistema.

El gasto gubernamental según Keynes se considera como un gran agregado dinámico porque estimula la producción; en otras palabras, constituye una demanda efectiva que estimula la formación de ofertas adicionales en el mercado, que encuadradas en un modelo de planeación permiten estimular ramas estratégicas de producción y sectores específicos de actividad para influir decisivamente en la conducción del sistema económico. Coercitivamente en los de corte socialista e indicativamente en las economías de mercado.

En ese orden de cosas, se señala que para determinar un presupuesto público con orientación hacia el desarrollo económico y el bienestar social, es recomendable definir un modelo de planeación al que se aspira en el largo

plazo.

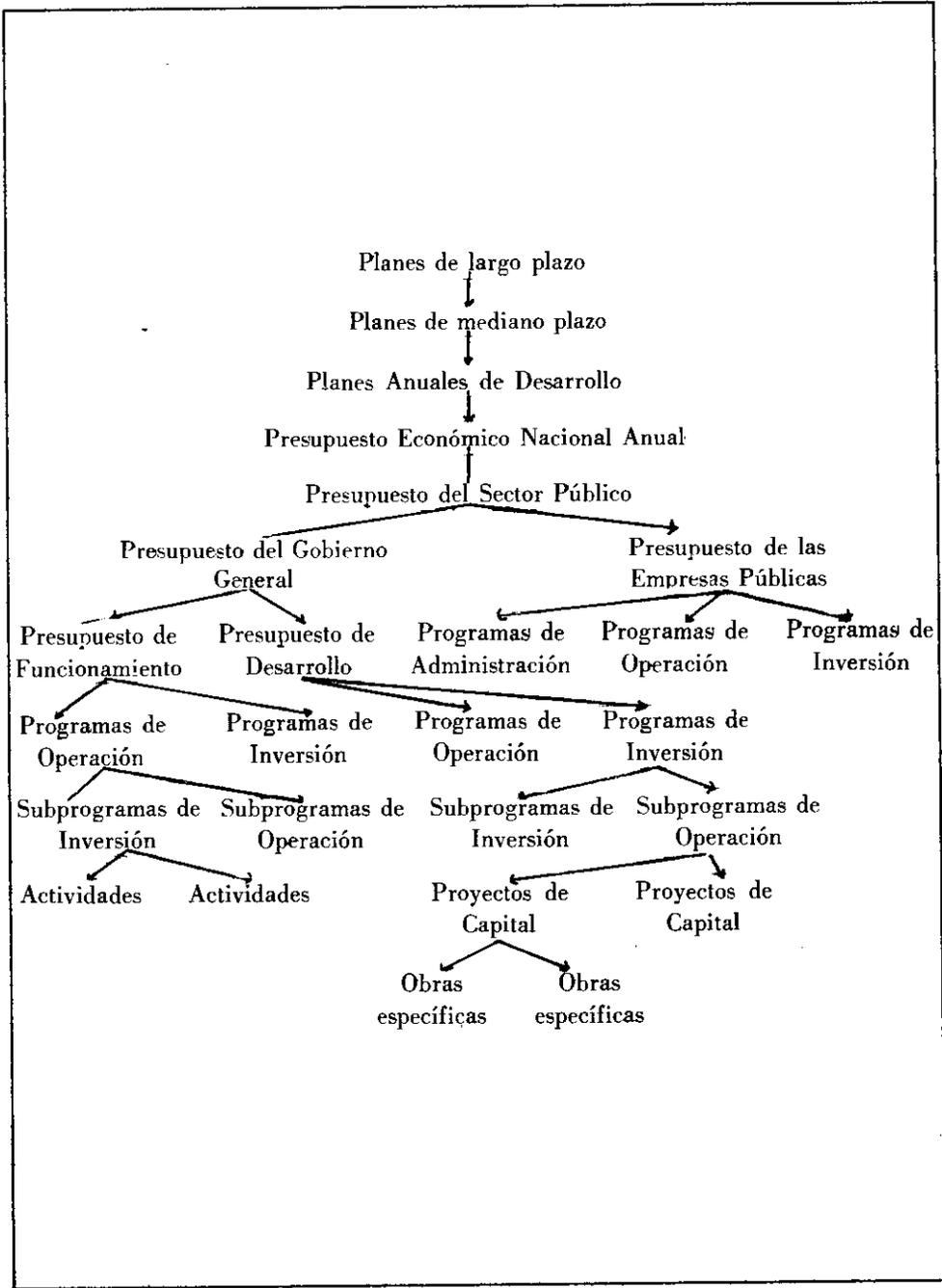
Si la noción de desarrollo implica esfuerzos continuados de cambio social, cuya expresión fundamental se aprecia a través de la búsqueda de niveles crecientes de bienestar colectivo, el sector público como agente de cambio debe interesarse fundamentalmente en los planes de largo alcance que definan una estrategia de desarrollo nacional e implementarlo utilizando todos los medios e instrumentos legales, económicos, políticos, etc., que tenga a su alcance para ejecutar y controlar los programas y acciones que conforman el plan.

Como antes se señaló, uno de los instrumentos más importantes en tal sentido lo constituye el presupuesto público, que pone en marcha ex-ante políticas de redistribución del ingreso nacional, políticas fiscales para la descentralización económica de ciertas actividades; y ex post políticas anticíclicas para el auge o la depresión, la inflación o la deflación, el empleo o el desempleo, etc.

De aquí lo importante que cada dependencia y empresa gubernamental refleje en sus presupuestos programáticos las prioridades más importantes que debe perseguir y con base en ellas asignar la cantidad de recursos necesarios y disponibles para cumplirlas.

Respecto al lugar que le corresponde al presupuesto del sector público a los presupuestos individuales de sus dependencias, organismos y empresas dentro del contexto del plan nacional, Martner ⁴ opina que la planificación está formada por dos tipos de instrumentos. Uno de orientación de la conducta de desarrollo y otro de operación de la acción inmediata. Revisten el carácter mencionado, en primer lugar, los planes de desarrollo económico y social de largo plazo, los de mediano plazo y los de inversiones y de actividades del sector público de mediano plazo; también y en segundo, los presupuestos-programas de los gobiernos conforme al siguiente esquema:

⁴ Martner Gonzalo, *Planificación y Presupuesto Por Programas*, Ed. Siglo XXI, 7a. Edición, México, Págs. 63 y 64.



Para alcanzar una meta, congruente con un objetivo tal como elevar un nivel de vida de la población habrá que identificar todas las interrelaciones que deberían conjugarse para conseguirla. Deberán definirse metas parciales para alcanzar una general. Y todas ellas, guardar consistencia con el objetivo específico a que se refieren.

Un defecto muy común en el que puede incurrirse, es el de la inconsistencia para la obtención de una o varias metas parciales y como consecuencia de la meta principal. Concretando, en un ejemplo, no se puede pensar en elevar el nivel de vida de la población si no se toman en cuenta paralelamente, las redistribuciones sectoriales, regionales y funcionales de ingreso y el producto nacional en forma congruente con las variables estructurales del sistema. Un caso de inconsistencia lo refleja que el crecimiento del PIB aumente necesariamente la deuda externa por circunstancias estructurales, por lo que existen costos que resten beneficios a cualquier meta; o bien, entre crecer económicamente y ahorrar e invertir y mejorar la distribución del ingreso.

De esta manera, el presupuesto del sector público —que comprende al del Gobierno Federal por un lado y por otro a las empresas y organismos— y especialmente el PPP es de hecho el instrumento más importante para la planeación del sector público.

Sin embargo, el cómo controlar a cada una de las grandes dependencias del Gobierno Federal, es uno de los problemas más importantes que se plantean a la administración pública.

En tal sentido, la respuesta puede obtenerse mediante el PPP, a través de la fijación de objetivos de largo, mediano y corto plazo, y por el señalamiento de metas de cumplimiento como pueden operar los controles para una adecuada administración y puesta en marcha de los planes y programas individuales de las empresas y dependencias públicas.

En las economías socialistas, el Estado ha diseñado modelos de planeación administrativa orientados a medir el grado de eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos de las unidades de gobierno, ya bien sean productivas o prestadoras de servicios.

Habrà que aclarar, sin embargo, cuál es la importancia básica de los instrumentos de la planeación económica y administrativa. En la primera, deberán tomarse muy en cuenta los grandes agregados macro-económicos y las relaciones sociales estructurales necesarias para el desarrollo del país en su conjunto; en donde el problema principal de la asignación de recursos —por ejemplo— se planteen al nivel de los dos grandes sectores, el público y el privado, y en donde la fijación de políticas adquiere una gran importancia. En la planeación administrativa habrá que tomar muy en

cuenta los medios e instrumentos que colaboran hacia una acción y un desarrollo organizacional deseado.

Para cumplimentar dichos planes, a nivel de cada empresa se emplea el sistema de indicadores, a través de los cuales se les señalan las operaciones que deben efectuar para que se alcancen los objetivos globales del plan.

En este caso, el indicador es una cifra que manifiesta lo que la empresa debe hacer (índice o indicador planificado) y señala a la administración pública lo que la empresa ha efectuado (índice contable que tras el período correspondiente se comparará con el índice planificado). Estos índices pueden referirse a la producción, los costos, la gestión de los fondos productivos, etc., y se formulan en valor (en unidades monetarias) o en unidades físicas (unidades de productos elaborados).

En los países de economía mixta esto definitivamente no puede hacerse con las unidades productoras del sector privado, pero sí y de la misma manera con las del sector público.

Dados los altos volúmenes presupuestales que maneja el Gobierno Federal, es deseable intentar y llevar a la práctica la planeación integral del presupuesto del sector público, en donde el PPP adquiere una importancia principal.

1.2. *La planeación para una organización*⁵

En términos generales los conceptos, métodos, instrumentos y ventajas que se pueden citar para la planeación del desarrollo socio-económico, también son aprovechables para la planeación administrativa; puede hablarse aquí de una planeación para el ámbito micro-económico.

De manera similar que un país, algunas grandes empresas, sobre todo aquellas que pueden recibir —por el monto de sus inversiones y operaciones— el nombre de corporaciones, existen oficinas encargadas de planear a diferentes períodos de tiempo los factores determinantes de su crecimiento, tales como el mercado, las innovaciones tecnológicas, las futuras condiciones de competencia, los abastecimientos de materias primas, etc.

La forma más usual en que las empresas planean su futuro es a través de sus sistemas de presupuestos, y el presupuesto base es el de ventas o ingresos.

Otro tipo de organizaciones que normalmente realizan labores de planeación son las del sector público, bien sean dependencias o empresas pa-

⁵ Ver Saldaña H. Adalberto. *Planeación Administrativa, en Reflexiones del Subdesarrollo en México*, VARM, 1975, pág. 153.

raestatales o ambas. El tipo de planeación que éstas instituciones normalmente realizan se refiere a la de corto y mediano plazo; sin embargo, generalmente no la hacen para el período más largo.

i) Conceptos

La planeación administrativa es el diseño de un sistema organizacional que trata de aprovechar en forma óptima los recursos humanos, materiales y de la propia organización a fin de contribuir a obtener un mayor beneficio.

Así concebida, deberá entenderse que la planeación para una administración está estrechamente ligada a la ganancia que el empresario trata normalmente de obtener en un sistema (económico) de economía mixta.

Este concepto apareció ligado con el de planeación corporativa (Corporation Planning) que surgió fundamentalmente en las empresas de aquellos países que mantuvieron —en alguna época— una economía de guerra como fueron Alemania, Italia, Japón y Estados Unidos.

Se trataba fundamentalmente de aprovechar, coordinar y obtener la mejor utilización de cada uno de los recursos que en una economía de guerra alcanzan un precio máximo como el elemento humano, las materias primas y los energéticos. Posteriormente, esta metodología ha sido aprovechada principalmente por las grandes corporaciones y empresas multinacionales que tratan fundamentalmente de dirigir sus objetivos no sólo hacia una expansión horizontal sino hacia las integraciones verticales que son las que tienden a propiciar las utilidades más elevadas.

La dinámica que las dependencias del sector público mexicano han venido alcanzando en los últimos veinte años, a través de su crecimiento presupuestal, obliga a adoptar este tipo de técnicas con un grado cada vez mayor de urgencia. En algunos casos, la expansión de estos ha rebasado el cálculo de las proyecciones realizadas; por lo tanto, es necesario que, este tipo de organizaciones que tienden a crecer en forma acelerada promuevan y utilicen los sistemas de ordenamiento para el mejor uso de los recursos con que cuentan.

ii) El método

Un método de análisis que se utiliza para tratar de dar algunos lineamientos de planeación de mediano y largo plazo es la planeación estratégica, complementada con los elementos de la planeación táctica para los efectos del corto plazo. En general, la planeación estratégica se interesa sobre el período más largo que merezca considerarse; la planeación táctica sobre el período más corto. En una organización y en un país se necesitan ambos tipos, puesto que son complementarios.

Son como las dos caras de una moneda: pueden verse separadamente

e inclusive discutirse aparte pero no se pueden dividir en la realidad.⁶

Cuantas más funciones en las actividades de una organización sean afectadas por un plan, más estratégico será. O sea, la planeación estratégica tiene la perspectiva más amplia y la planeación táctica más estrecha. Esta última trata de la selección de los medios por los cuales han de perseguirse objetivos específicos; estos objetivos en general, los fija el nivel directivo de una empresa. La planeación estratégica se refiere tanto a la formulación de los objetivos como a la selección de los medios para alcanzarlos; es decir, ésta es una planeación corporativa a largo plazo que se orienta principalmente hacia los fines.

Las características de una y otra son:

a) La planeación estratégica.

- Es una planeación a largo plazo que tiende a formular el marco de referencia para la toma de decisiones de efectos duraderos y difícilmente reversibles;

- Su perspectiva debe ser muy amplia, en la cual se formulan los objetivos, a la vez que los instrumentos para alcanzarlos.

b) La planeación táctica.

- Es una planeación a corto plazo, ya que trata sobre las decisiones de efectos temporales y fácilmente reversibles;

- Su perspectiva es más limitada, en donde se seleccionan los medios por los cuales han de perseguirse objetivos más bien específicos.⁸

iii) Etapas de la planeación

Al igual que la planeación enfocada al desarrollo económico de una zona, región o país, la planeación administrativa requiere de diferentes etapas en las que se va conociendo cuál es el organismo con el que se va a trabajar. Primero, es como realizar un diagnóstico a un paciente, se trata de ver y analizar cómo funciona su sistema rector; es decir, el cerebro. Este, o sea, la dirección de una empresa es la que puede crear o resolver los problemas que se presentan, es el motor del crecimiento, del desarrollo o del estancamiento de una institución. En esta etapa de diagnóstico, de reconocimiento del medio, se trata de elaborar una historia clínica, de analizar cómo funcionan cada una de las partes de toda la organización; unir por ejemplo en una empresa los sistemas de compra de materias primas para que funcione adecuadamente el tren de producción; los activos fijos, esto es, las máquinas, si son las más eficientes en comparación a las de la compe-

⁶ Ackoff R. L. *La Planeación Administrativa*, Págs. 15 y 16.

⁸ Kenneth Andrews, *The Concept of Corporate Strategy*, Dow Jones-Irwin, Inc. 1971, Pág. 264 y Sigts.

tencia, y si transforman en términos de eficiencia y productividad las materias primas o insumos con que las han alimentado.

Antes, ya se habrá analizado si el producto transformado se puede vender, a quién, en qué precio, y qué cantidad se puede colocar en el mercado. Si el monto que se puede colocar es pequeño, se sabe que va a haber excedentes dentro de los inventarios de la organización, lo cual puede crear una congestión interna a tal grado que si satura de mercancía transformada a la empresa es posible que se requiera de nuevo capital de trabajo para seguir laborando, o en todo caso seguir acumulando las existencias.

En esta etapa de diagnóstico se trata de conocer cuáles son los elementos que funcionalmente pueden hacer salir adelante a la organización; cuáles son estratégicamente los factores más influenciables en los aumentos de productividad, y aquellos también que la están frenando.

La siguiente etapa es conocida como pronóstico; es decir, se traza una proyección del crecimiento vegetativo que ha de seguir la organización. En el caso de que una vez conocidos los males determinados por el diagnóstico, no se haga nada para corregirlos, lo que sucederá será que el organismo irá enfermándose de otras partes del cuerpo y el desequilibrio se irá generalizando paulatinamente.

Esta pronóstico tiene la virtud de mostrar cual será la rapidez con que las deficiencias se irán agrupando.

La tercera parte de la planeación está constituida por el programa de acción; se trata principalmente de determinar y aplicar las políticas derivadas del diagnóstico y de la pronóstico, con el objeto de corregir en el menor plazo posible los defectos encontrados en la organización. El programa se divide en sub-programas y estos a su vez en actividades o proyectos, los cuales se convierten en la terapéutica que trata de corregir las deficiencias encontradas en cada una de las partes de la organización. De la coherencia que exista entre cada una de las partes integrantes del programa, dependerá que exista un crecimiento o un desarrollo.

La diferencia entre estos dos conceptos está orientada a que el "crecimiento" de la organización puede ser más parcial hacia una sola o varias de las partes, descuidando el resto; el "desarrollo", impone un crecimiento integrado; es decir, una armonía entre todas las partes de la organización y propicia el aprovechamiento óptimo de cada uno de los factores productivos.

El desarrollo de la organización no es concebido como un ejercicio normal de actividades, sino que debe referirse al mediano y al largo plazo principalmente. En ese sentido deberán analizarse cuáles son las economías que se tienen cuando la organización es pequeña; a qué costo se obtienen

los productos o los servicios; cuáles son las ventajas económicas de producir para un mercado pequeño y cuáles serán las ventajas y desventajas de producir o de servir para un gran mercado en el largo plazo. Cuáles serán las expectativas de productividad que ese largo plazo impone y cuáles serán las modificaciones a la organización que deban proponerse y realizarse.

En suma, cuáles son las curvas de oferta de corto plazo que deberán irse adicionando para constituir la curva de planeación de la oferta de largo plazo. Se tendrá que investigar cuáles son los tipos de mercado, a través de las curvas de demanda de corto plazo que también se irán adicionando para constituir una curva de demanda envolvente de largo plazo, con ello, lo ideal sería llegar a determinar el cruce de las curvas de costo e ingresos marginales de largo plazo que marcaría el tamaño de eficiencia óptima de la organización.

iv) El horizonte temporal

El horizonte temporal de la planeación puede referirse a tres plazos generalmente aceptados: el corto (uno o dos años); el mediano (de tres a seis años) y el largo (más de seis y hasta treinta o más años). Estos períodos desde luego que son relativos; tratándose de políticas de construcción de proyectos materiales individuales como una industria, pueden verse resultados a uno o dos años de distancia, en cambio, tratándose de políticas como las demográficas o de educación, el período de maduración se observa hasta en 20 y 30 años.

Cuando se habla de planes económicos o planes para una organización, habrá que tomar en cuenta las características y la dinámica misma de los entes a planificar. Qué son capaces de hacer en uno o en varios años; cómo van a intervenir los factores variables como la mano de obra, los recursos materiales, y los fijos como la tierra y el capital en una organización en función del tiempo.

Los países productores y transformadores de los recursos no renovables tienden cada día a ser más fuertes en atención a que se van organizando mediante asociaciones de producción y a través de la unificación de sus ofertas, surten efectos variables en la modificación de los precios. Todos estos factores deberán tenerse en cuenta para observar la necesidad que las organizaciones y las grandes instituciones de beneficio o servicio público tienen de la planeación administrativa de largo plazo.

Las ventajas de la planeación en el corto plazo son sobre todo las que impone el ordenamiento de una serie de programas por los cuales se ejecutan en forma sistemática las acciones que anteriormente eran descoordinadas.

El mediano plazo es necesario para alcanzar las metas que impone la

planeación de largo plazo; es el puente que permite pasar los efectos de los programas de corto plazo. Esta transición hacia el período largo es la que puede procurar el cambio de una mentalidad de derroche de recursos hacia otra mentalidad que tienda a aprovecharlos racionalmente.

La planeación de largo plazo es quizá la más difícil de lograr. Requiere de imaginación y esfuerzos creativos; sin embargo, es allí en donde se conciben las grandes organizaciones.

v) Las partes de la planeación

En términos generales pueden concebirse cinco partes del proceso de planeación.⁹

- a) señalamiento de fines;
- b) selección de los medios;
- c) asignación de los recursos;
- d) realización o ejecución de los programas que integran el plan; y
- e) el control administrativo del plan.

Objetivos y Metas. El hecho de elaborar un plan para el desarrollo organizacional significa aplicar una medida preventiva en lugar de una correctiva, pero implica también el compromiso y la visión de saber qué es lo que se quiere no sólo a un año de distancia, sino quizá a muchos más. Esto requiere el señalamiento de fines es decir, la especificación de objetivos y metas, dentro de lo cual habrá que diferenciar entre enunciar y definir un objetivo.

En el capítulo correspondiente a la asignación de recursos se ha tratado este tema ligado con la problemática del país; sin embargo, se han hecho algunos señalamientos respecto a las dificultades que se plantean en cuanto a la elección que surge entre objetivo e instrumentos de la planeación. Este problema surge obviamente cuando hay competencia en unos y otros, es decir cuando hay que sacrificar uno para conseguir otro; a pesar de todo, en materia de planeación deberá buscarse la congruencia entre fines e instrumentos.

La planeación se funda en la creencia de que se puede negociar el futuro por medio de una intervención activa en el presente. Por tanto, supone también algo de predicción de lo que probablemente acontezca si falta una intervención planeada. A una predicción de esta naturaleza se le llama "proyección de referencia"; o sea, es aquella que trata de especificar el estado futuro de la organización donde se planea, si no se hace nada nuevo para la misma.

Asimismo, puede decirse que existe la "proyección ideal" que se con-

⁹ Ackoff R. L. *Op. Cit.* Pág. 17.

cibe como el estado futuro de la organización al cual se desea llegar. Esta se liga con los objetivos de la planeación, si se consideran éstos “como los estados o resultados deseados del comportamiento de un sujeto”.¹⁰

Definir un objetivo es prácticamente entrar al terreno de las metas. Una meta es la cuantificación de lo que se quiera realizar o lograr dentro del período que abarca un plan o programa, encaminado a la consecución de un objetivo.

Las características de la meta pueden señalarse en varios aspectos:

- 1o. Se especifica una unidad de medida, la cual identifica cada uno de los bienes o servicios producidos;
- 2o. La unidad de medida es algo que se busca maximizar en cuanto a su cantidad;
- 3o. Los bienes o servicios que mide son de la misma naturaleza y condición;
- 4o. Capta el aspecto principal del plan o programa;
- 5o. Es cuantificable;
- 6o. Debe ser razonable, es decir, factible de alcanzar;
- 7o. Es calendarizable; o sea que se puede distribuir su cumplimiento a lo largo del horizonte temporal del plan;
- 8o. Es verificable, esto es que se puede constatar a posteriori su efectiva realización.

Para el establecimiento de las metas se puede seguir la siguiente metodología:

- a) En primer lugar, identificar el producto principal del plan, de los programas y/o de los subprogramas; verificar si reúne las características de las unidades de medida;
- b) Cerciorarse de que no exista más de una unidad de medida para cada programa o subprograma, con el objeto de facilitar posteriormente el control; y,
- d) Cuantificar y calendarizar las metas, con la intervención del personal ejecutor de los programas, el proceso de ordenación de los recursos de un país, con vistas a lograr su aprovechamiento óptimo en beneficio de la sociedad.

La selección de los medios

La segunda parte importante de la planeación es la asignación de los medios, lo cual implica la elección de políticas, de programas, procedimientos y prácticas con las cuales habrán de alcanzarse los objetivos.

Considerando que, tanto los medios como los objetivos se pueden for-

¹⁰ Ackoff R. L. *Op. Cit.* Pág. 22.

mular a distintos niveles de generalidad; en un orden creciente puede decirse que existen: los cursos de acción, las prácticas, los procedimientos, los programas y las políticas.¹¹

a) Por “curso de acción” se entiende un acto específico de una persona o de un grupo.

b) La “práctica” es un curso de acción que se repite en circunstancias similares.

c) El “procedimiento” es una secuencia de acciones que se dirigen hacia una sola meta (generalmente de corto plazo), seguida repetidamente.

d) El “programa” de un conjunto interrelacionado de acciones, generalmente más complejas que un procedimiento, dirigido hacia un objetivo específico (generalmente de largo plazo), que se persigue una sola vez.

e) La “política” se considera como una norma para seleccionar un curso de acción; una norma para decidir.¹²

La planeación de recursos

La tercera parte de la planeación es la relativa a los recursos consiste en determinar cuales son los tipos y cantidades de los recursos que se necesitan; definir como pueden adquirirse o producirse, y como habrán de asignarse a cada una de las actividades.

De acuerdo con la economía Neo-clásica, los recursos o factores necesarios para llevar adelante el proceso de producción de un bien o un servicio se dividen en clases:

- a) tierra,
- b) trabajo,
- c) capital, y
- d) organización.

En la planeación es necesario determinar la cantidad de cada uno de los recursos que requerirán los cursos de acción y políticas que se han seleccionado. Por lo tanto, la primera fase de la planeación de los recursos requiere que se determine cuáles serán las necesidades en cantidad. Y clase de cada recurso para cada año del horizonte temporal de que se trate.

En segundo término, deberá resolverse si los recursos adicionales necesarios se pueden producir o adquirirse y cómo se puede lograr alguna de las dos alternativas.

Finalmente, viene la distribución de los recursos que se supone están disponibles entre los programas o unidades de la organización que los ne-

¹¹ Ackoff, R. L. *Op. Cit.*, Pág. 49.

¹² Ackoff, R. L. *Op. Cit.*, Pág. 49.

cesite. En términos generales, a este tipo de distribución se acostumbra llamarle “presupuesto”. Es decir, será necesario realizar presupuestos de los siguientes recursos a cargo de la organización:

- a) De los recursos naturales o materiales;
- b) De la mano de obra;
- c) De las disponibilidades o necesidades financieras; y
- d) De la capacidad de organización de la empresa.

Tratándose en este caso de un libro sobre presupuestos financieros, se señalará que la buena ejecución de la planeación financiera requiere la habilidad de pronosticar la posición financiera de la organización en cada año, incluido el período de planeación, y poder hacerlo conforme una gran cantidad de supuestos respecto a las condiciones y políticas ambientales. Para ello, en ocasiones es necesario un modelo financiero de la institución de que se trate. Se puede usar este modelo para hacer las proyecciones de la cantidad de dinero que estará disponible en días específicos y en cuánto requerirán los planes formulados.

También hacer posible determinar el superávit o déficit de dinero que se puedan esperar si no existe una intervención planeada en su generación o adquisición.¹³

La ejecución de los planes

La cuarta parte de la planeación es la ejecución o realización y que se fundamenta en el diseño de los procedimientos para tomar decisiones, así como la forma de organizarlos para que el plan pueda llevarse a efecto.

La planeación de la organización se debe enfocar hacia los siguientes objetivos:¹⁴

- a) Identificar las tareas físicas y mentales que deban realizarse.
- b) Agrupar las tareas en trabajos que se puedan realizar bien, y responsabilizar de ellos a algún individuo o grupo; es decir, asignar las funciones y las responsabilidades.
- c) Proporcionar a los trabajadores en todos los niveles:

La información y otros recursos necesarios para desempeñar sus labores con la mayor eficacia posible, incluyendo la retroalimentación sobre su vencimiento actual;

Con medidas de rendimiento que sean compatibles con los objetivos y metas de la organización; y,

Con motivación para desarrollar lo mejor posible.

Se puede efectuar la planeación para los tres objetivos administrati-

¹³ Ackoff, R. L. *Op. Cit.*, Pág. 69.

¹⁴ Ackoff, R. L. *Op. Cit.*, Pág. 89.

vos mencionados antes, por medio de los siguientes pasos:

- Analizar el flujo de decisiones: la identificación de las decisiones que deben tomar los niveles directivos de la organización.

- Hacer un modelo de cada decisión administrativa, cuando sea posible.

- Determinar la información que requiere cada decisión y el diseño de un sistema de información para los ejecutivos, que llene estas necesidades.

- Diseñar los puestos: agrupar las decisiones en la descripción de los puestos, señalando la responsabilidad de los mismos; identificar las decisiones que van a tomar colectivamente, y especificar la organización de los grupos que deben tomar las decisiones.

- El desarrollo de:

- a) Medidas de vencimiento;

- b) Procedimientos para utilizarlas, y la difusión y utilización de los resultados; y,

- c) Los sistemas de incentivos para motivar el personal a realizar sus labores lo mejor que les sea posible.

Finalmente es la parte de control que consiste en el diseño de un procedimiento para prevenir o identificar los errores del plan, así como prevenirlos o corregirlos sobre una base de continuidad.

Planear es tomar decisiones. El control es evaluar las decisiones, incluyendo las de no realizar nada, una vez que se han tomado. El proceso de control involucra cuatro pasos.¹⁵

- 1o. Pronosticar los resultados de las decisiones en las formas de medidas de rendimiento.

- 2o. Reunir la información sobre el rendimiento real,

- 3o. Comparar el rendimiento real contra el pronosticado,

- 4o. Cuando se detecta una decisión deficiente, corregir el procedimiento que lo produjo y corregir sus consecuencias hasta donde sea posible.

De acuerdo con Ackoff, todas las decisiones, que se tomen en la planeación o en las operaciones normales, deben estar controladas; por tanto, cuando los planificadores proporcionan un sistema para controlar su plan, lo hacen también para las decisiones normales a operación.

En relación a los sistemas de información para el nivel ejecutivo de una organización, parece claro que la condensación y el filtrado, desarrollados mecánicamente o manualmente, deben ser parte esencial de un sistema de información administrativa, y que un sistema de este tipo debe ser capaz de manejar toda la información que recibe un director, tanto la solicitada

¹⁵ Ackoff, R. L. *Op. Cit.*, Pág. 111.

como la no solicitada, puesto que no es posible siempre especificar cual es la información necesaria para tomar decisiones hasta que se ha elaborado y aprobado un modelo explicativo del proceso de decisión y el sistema que interviene en el mismo. Los sistemas de información son subsistemas de los sistemas de administración.

vi) Características del Proceso de Planeación

La planeación administrativa, al igual que la de un país no es tan sólo el proceso de elaborar un documento que se denomina plan o programa; de hecho esto es sólo una parte, por las siguientes razones:¹⁶

a) La selección racional de objetivos e instrumentos es una tarea permanente. Hay que estar planificando todo el tiempo.

b) El proceso de selección racional continuo envuelve no sólo el empleo de un método, sino, además una actitud, una manera de pensar favorable a la racionalidad.

c) El establecimiento de una conducta racional depende no sólo de que se disponga de un método, sino, además, que haya (1) un sistema y (2) un sistema de organización social que sea compatible con la conducta racional.

d) El documento denominado plan, muestra por lo general, el conjunto de decisiones tomadas por una autoridad. Es por tanto un documento técnico y político. En cambio, no muestra todo el proceso técnico que consiste en la elaboración de las alternativas entre las cuales, los directivos escogen.

e) Las decisiones son relevantes sólo si se reflejan en acciones. Sólo una vez que las acciones están ejecutadas, se tiene la seguridad de que las decisiones fueron correctas. Por esto el proceso de planificación continúa hasta la evaluación. El "plan" sólo contiene las decisiones.

vii) Diseño de la organización en el largo plazo

Considerando que la planeación es esencialmente un proceso de preparación para la asignación de recursos en la forma más económica y que al hacerlo, permite que este compromiso se lleve a cabo con mayor rapidez y de una manera más ordenada, será muy importante considerar las partes del proceso de planeación que cada uno de los elementos de la organización debe llevar a cabo; en qué forma efectuadas y cuáles serán las relaciones entre una y otras.

Generalmente las actividades que requiere la planeación, tales como la recolección y análisis de datos para el diagnóstico, los pronósticos para

¹⁶ Ahumada, Jorge. *Notas para una Teoría General de la Planificación*, ILPES, Santiago de Chile.

la prognósis y la definición de cursos, políticas y programas alternativos, son actividades que generalmente realiza una oficina especializada dentro de una organización. Esta oficina, en la medida de las posibilidades debe ser un equipo interdisciplinario operando al más alto nivel, no como grupo ejecutivo sino como parte pensante de la institución o empresa para proporcionar alternativas de dirección que la autoridad ejecutiva debe seleccionar para decidir.

Cualquier forma de planeación es principalmente un proceso creado para permitir que se tomen mejores decisiones desde el punto de vista económico, sobre la asignación de los recursos existentes y que, de acuerdo a las necesidades que privan tanto en la sociedad como en cualquier empresa, son relativamente escasos, por lo cual se requiere, como antes se señaló, de mayor rapidez y de menos interrupciones en el proceso.

- Ventajas de la planeación a largo plazo.

La necesidad de planear a largo plazo implica reconocer en esta época, que la vida económica de la inmensa mayoría de las decisiones es cada vez más breve, y al mismo tiempo, más complejo el tomarlas. Paralelamente, cada día se cuenta con menos tiempo para corregirlas, por lo cual se exige un grado mayor en la coordinación de aptitudes. Teniendo en cuenta lo anterior, la planeación o preparación para la decisión debe comenzar con anterioridad y estar orientada para enfrentarse a un futuro que cambia aceleradamente, y como tal, con más dificultades de predecirlo.

Hasta hace poco tiempo, un año era un plazo suficiente para planear las operaciones de una organización, debido en primer lugar, a que relativamente pocas actividades requerían de la meditación o de la acción coordinada, para las cuales había que prepararse desde un año antes y estas actividades podrían realizarse típicamente sobre bases rutinarias. En segundo término, relativamente pocos compromisos de recursos se extendían por más de un año; y, en tercer lugar cuando eso sucedía no se veían en forma drástica por los cambios que tuviera lugar durante su vida económica.

Sin embargo, en la actualidad estos factores han variado. Muchas decisiones requieren pensarse y planearse y más aún ejecutarse en plazos mayores, de uno, dos o tres años; asimismo, el tamaño y el alcance de los compromisos tienen implicaciones que van más allá en el futuro, y también es probable que el porvenir sea cada vez menos semejante que los tiempos actuales, por lo cual habrá repercusiones o implicaciones más drásticas desde los puntos de vista político, económico y social de una decisión. Por ejemplo, la teoría económica había venido hablando durante muchos años de períodos de auge; es decir, ciclos económicos bien definidos y diferenciados. Sin embargo, desde hace algunos años se confunden, presentándose

juntos los problemas de estancamiento con inflación. Otra variación de los acontecimientos la constituye la modificación representativa de las negociaciones en los mercados internacionales. Aquellas empresas u organizaciones que aún sin ser de tipo transnacional pero que producen artículos estratégicos como el petróleo, otros recursos naturales no renovables como el estaño, el cobre, el azufre, etc., tendrán que reconocer la influencia de los factores exógenos y de las decisiones de mediano o largo plazo que deberán tomar en cuanto a selección de mercados, uso de tecnología, contratos para la compra futura de maquinaria, etc.

Puede decirse que, mientras menos capaz sea un individuo o una empresa para predecir su futuro, será mayor la necesidad de rapidez y fluidez para adaptarse a las nuevas situaciones.

El objeto principal de la planeación es el desarrollo de procesos, mecanismos y actitudes de la administración que pueden:¹⁷

Hacer posible tomar ahora las decisiones sobre compromisos, con una mayor conciencia de las repercusiones que ésto traerá hacia el futuro; y,

Hacer posible que la toma de decisiones futuras sea más rápida, más económica y con menos desajustes para la organización.

De acuerdo con Warren, este énfasis se enfoca a la obtención de las siguientes expectativas:

La comprensión más clara de los probables impactos futuros de las decisiones actuales; es decir, las alternativas deberán elevar la visión de las actividades para la toma de decisiones sobre compromisos, proporcionándole un mayor grado de percepción de los posibles cambios en el futuro, o sea de decisiones relativas a compromisos de largo plazo.

Más aún, debe obtener tales pronósticos en tal forma que reflejen los supuestos en los que se basan, de manera que puedan ser comparados con su propia experiencia, y revisados periódicamente para verificar la validez del pronóstico.

La anticipación de las áreas que requieran decisiones futuras. Es decir, los ejecutivos de las organizaciones deberán estar más conscientes de las decisiones claves que deberán tomarse en el futuro con una idea bastante clara respecto a cuándo y en qué magnitud deberá hacerse el compromiso. Quizá debiera prevenirse la organización en aquellas áreas que presentan problemas similares y que deban ser reducidas; o bien, aumentar la asignación de recursos hacia otras que ofrezcan cierta perspectiva de beneficios económicos y sociales más elevados en el futuro. O sea, aún sin tomar muy en consideración el gasto de la organización, podrá irse pensando en fun-

¹⁷ Warren, Kirby E. *Planeación a Largo Plazo*. Ed. Diana, México, 1973, Págs. 96 y Sgts.

ción de costos alternativos de sustitución, esto significa el costo del que va a realizarse está dado por el costo del otro que se deja de hacer.

El aumento en la velocidad del flujo de información relevante. Las organizaciones y sus dirigentes deben sentir que el proceso y los cambios de actitud aumentan; la velocidad y la claridad de la información que fluye entre las diversas áreas de las instituciones disminuyen los problemas para la toma de decisiones.

Provisión de una forma más rápida y con menos trastornos para llevar a cabo decisiones futuras. Los procesos y actitudes desarrolladas durante la planeación deben contribuir a ejecutar las decisiones basadas en ellos, de tal manera que causen los menores trastornos a la organización. Si los procesos y actitudes no tienden a disminuir las barreras que normalmente existen entre las diferentes dependencias, gerencias o divisiones de una misma organización, sino que los aumentan, entonces están en contra de su propio objetivo.

Ventajas de la planeación

En términos globales se puede argumentar que las ventajas esenciales de la planeación radican fundamentalmente en:

1. No se aprecia el futuro inmediato sino el posterior, a un lapso más largo, esto implica la continuidad que tienen efectos en el presente y en el porvenir. En resumen lo que se realiza condiciona el futuro.

2. La relatividad del tiempo es cada día más breve, esto es el mañana se acerca más rápidamente, el ritmo del tiempo es más acelerado. Anteriormente las expectativas se presentaban más razonables en contraposición a la época actual, donde cada vez es menos la certidumbre de lo que se espera del futuro que por la sociedad aumenta su complejidad.

3. Frente a la complejidad de los acontecimientos, la planeación permite ir realizando ajustes en el presente con base en el futuro, es una interacción. El presente a corto plazo es la visión del porvenir a largo plazo.

• Un esquema de planeación a largo plazo

Al tratar de elaborar un modelo de planeación hacia el período más largo que la administración pueda concebir, se introducen algunas confusiones que tienden a desvirtuar las labores que puedan realizarse y, por tanto, tienden a crearse entre las autoridades o entre los políticos, algunos obstáculos y mentalidades adversas a los procesos de planeación. Por ejemplo, algunos directivos opinan que la planeación a largo plazo es pronosticar a largo plazo; o bien, que son operaciones presupuestales a muchos años de distancia; o simplemente que este tipo de planeación se reduce a

una definición de objetivos generales.

Como antes se señaló, la planeación de largo plazo tiende a crear un proceso que haga tomar decisiones en el momento presente, pero teniendo en mente el futuro. Es decir, es una previsión de los acontecimientos, para que no sean los acontecimientos mismos los que sorprendan a la administración. De ahí la necesidad de la planeación administrativa de largo plazo.

Sobre este principio se tratará de formular a continuación un esquema de este tipo, sobre la base de una organización imaginaria, presentando los problemas y soluciones que de manera típica se formulan en el sector público.

- Los obstáculos a la planeación

En términos generales, en cualquier organización y en cualquier país, los encargados de ejecutar los planes o programas se oponen al establecimiento de un plan general.

Las razones principales van desde el sentimiento que un proceso de este tipo va a funcionar como una camisa de fuerza que no les va a permitir moverse, hasta el hecho de tener que romper con algunos procedimientos tradicionales en el quehacer diario.

Los principales obstáculos son de orden administrativo y se refieren a las prácticas retrógradas de algunos ejecutivos y del personal que realiza labores rutinarias ante los cambios; procedimientos dilatorios; contabilidades y controles financieros arcaicos; falta de coordinación entre las dependencias de una organización; organizaciones inadecuadas, divididas como feudos entre una gerencia o dirección y otra.

Por otra parte, los planes en muchas ocasiones —tratándose de una organización o país— no han respondido a los requerimientos de las autoridades o de los políticos encargados de ponerlos en marcha puesto que las metas que se han fijado han sido muy elevadas, los objetivos demasiado generalistas; inadecuación de los presupuestos financieros; baja productividad en la ejecución de los programas; aunados a la falta de disciplina de los ejecutores que, en muchos casos han tenido más una mentalidad de derroche que una de ordenación y aprovechamiento óptimo de los recursos existentes; junto con una carencia de un programa final para la administración o superación del plan general.¹⁸

Todo esto ha inducido a dar poca o mucha importancia a los procesos de planeación —sobre todo de largo plazo— dentro de las organizaciones. Independientemente de la importancia inherente de esta planeación, así

¹⁸ Waterston, Albert. *Planificación del Desarrollo. Lecciones de la Experiencia*. F.C.E. México, 1969. Págs. 421 y Sigs.

como la incapacidad para medir sus resultados, ha llevado a los directivos de las instituciones a no considerarle la importancia real que merece y, por tanto, a no asignarle los recursos necesarios para continuar trabajos ya iniciados. Es decir, se convierte en un círculo de indiferencia que habrá de romperse en alguna parte. ¿Cómo resolver este problema pues, para que la planeación de mediano y largo alcance adquieran una verdadera dimensión dentro de las empresas, organizaciones, dependencias, Secretarías de Estado o entidades privadas?

La solución para minimizar este conflicto estriba en hacer más tangible y más digna de confianza la planeación a largo plazo, mediante la mejoría de las técnicas para medir el esfuerzo de planeación y no sus resultados.

Por otra parte, los planificadores también deberán tener sus exigencias frente a las autoridades, directivos o políticos encargados en la línea, de ejecutar las acciones para el desarrollo organizacional, puesto que no se descarta la idea de que, en algunas empresas privadas u organismos públicos, las oficinas de planeación son simples adornos de toda una maquinaria que trabaja con programas —no planes— de corto plazo o bajo el sistema de emergencias. En tal caso, vale la pena —como señala Warren plantearse algunos cuestionamientos.¹⁹

1o. ¿Quién es elegido como director de planeación y cómo lo trata el ejecutivo principal de la organización? Es decir, ¿cuáles son sus antecedentes? ¿Realmente es un ascenso para él o es lo contrario? ¿A quién debe informar? ¿Qué clase de apoyo efectivo recibirá de la cabeza?

2o. ¿Cuánto respaldo otorga el Presidente a las proposiciones sobre planeación de mediano y largo plazo?

3o. ¿Cuál es la reacción de la administración a esfuerzos de planeación fuertes o débiles?; y,

4o. ¿Cuánta atención se presta a la planeación a largo plazo al determinar incrementos presupuestales, aumentos generales de sueldos y salarios, nominaciones de ejecutivos, etc.?

• Necesidad de la planeación de mediano y largo plazo

¿Para qué tipo de organizaciones o empresas son necesarias las labores de planeación de mediano y largo plazo? En principio la respuesta más recomendable sería decir que para todos; a un nivel determinado y guardando siempre las proposiciones, casi todas las organizaciones deberían cuando menos formular sus objetivos generales definidos a través de metas revisables cada año con el objeto de tener un marco de referencia acerca de su desarrollo y sobre todo para saber qué quieren ser en el futuro.

¹⁹ *Idem.* Pág. 78.

En el caso de las organizaciones públicas o sea aquellas dependientes del Gobierno, la planeación de mediano y largo plazo es indispensable. Por ejemplo, cuáles serán las implicaciones futuras de Secretarías como las de Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Patrimonio Nacional, Comunicaciones y Transportes; o bien, de empresas como Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Teléfonos de México, Conasupo, etc., etc.?

La política monetaria y crediticia de un país no está —menos en el futuro— condicionada solamente por los factores internos de la nación, sino que influyen de manera extraordinaria los factores externos para efectos de reservas monetarias, tipos de cambio, tasas de interés, movimientos a futuro en los mercados internacionales en la corriente de capitales, y un sinnúmero de factores concomitantes. En el caso de la política industrial que en el futuro —a 10 ó 15 años— deba comprometer al país una dependencia como la de Industria y Comercio, tendrá que responder a preguntas elementales como ¿cuál ha sido el resultado de las políticas de sustitución de importaciones; las de descentralización industrial a través de estímulos fiscales a zonas no favorecidas?; ¿cómo ha aumentado la productividad de la planta industrial del país? ¿cómo se ha beneficiado la población en general a través de la creación de muchos empleos, etc.? Para luego determinar cuál es el modelo de desarrollo industrial que le conviene al país en el futuro. Sin embargo, este modelo deberá considerarse que no se concibe y se construye en un plazo menor de 15 a 20 años, por ejemplo, para que en aquella época quizá las nuevas generaciones condene ese modelo. Pero a costa de cualquier riesgo, habrá de operarse sobre la premisa de la planeación de largo plazo; es decir, un proceso dirigido hacia la forma actual de decisiones teniendo en mente el futuro y como medio de prepararse para la toma de decisiones futuras.

De sobra conocida son las implicaciones que una ausencia de planeación de largo plazo podrán tener para aquellas dependencias como la Secretaría del Patrimonio Nacional o las empresas y organismos descentralizados y/o de participación estatal que no tomen en cuenta el futuro, sobre todo en aspectos tan importantes como la alimentación, los energéticos y otros recursos naturales no renovables, así como el adecuado desarrollo urbano del país.

Qué podrá pensar y planear la Secretaría de Salubridad y Asistencia para prevenir la contaminación ambiental futura, ante una de las predicciones del grupo de investigadores del Club de Roma, cuando señalan que la generación de contaminación es función complicada de la población, la industrialización y los desarrollos tecnológicos específicos, habrá que esti-

mar la velocidad con que se lleva la curva potencial de la descarga de contaminación. Podemos calcular que si los 7000 millones de habitantes que tendrá el mundo en el año 2000 alcanza a tener un producto nacional bruto per-cápita paralelo al de los norteamericanos actualmente, la carga total de contaminación en el medio ambiente será por lo menos diez veces mayor que la actual".²⁰

Por otra parte, tal parece que existen muy pocas dudas en la actualidad respecto al hecho de que estamos sumergidos profundamente en una crisis global de energéticos que empeorará antes de mejorar. También se ha hecho evidente que la solución a tal crisis debe ser a largo plazo y requiere un punto de vista anticipatorio; si la solución diseñada con base en criterios a corto plazo falla, el sólo tamaño del edificio tecnológico que se deberá construir no permitirá un fácil y rápido cambio en la dirección nueva. Las decisiones relacionadas con la solución de la crisis actual de los energéticos son de gran importancia, pues tendremos que vivir con sus consecuencias por un largo tiempo en el futuro. Por lo tanto, se deberá llevar a cabo una cuidadosa y anticipada planeación y una evaluación explícita de todos los tipos y riesgos relacionados.²¹

Por esos motivos —y muchos otros— es necesario hacer frente al reto que plantea el futuro, y concretar alternativas para el desarrollo de las organizaciones hacia el largo plazo.

1.3. *La Planeación en México*

En el caso de México se han realizado una gran cantidad de planes y/o proyectos que van desde los nacionales como los Planes Sexenales, el Plan de 3 años; hasta los planes regionales como el Plan Chontalpa, el Plan Lerma; y los planes sectoriales como el de la industria siderúrgica, el de los energéticos, o bien los planes sociales como el Plan Salud; y hasta los planes de producción de algún producto como el Plan Puebla y el Plan Maíz en el Estado de México.

Casi todos ellos se han referido a la racionalización que el gobierno pretende introducir a sus propios recursos, a los recursos que proporciona en calidad de crédito, o en aquellas ramas de la producción en donde puede ejercer una gran influencia con su acción y/o con base en la Constitución, cuando se trata de alguna rama clave de la economía nacional.

Sin embargo, la planeación integral y absoluta en México es decir

²⁰ Meadows, Donella H. Meadows, Dennis L. Randers Jorge, Behrens William Ww. III; *Los Límites del Crecimiento*, FCE, México 1972, Pág. 109.

²¹ Mesarovic M. y Pestel: E. *La Humanidad en la Encrucijada*, FCE, México 1975, Pág. 170.

aquella que comprende a los sectores público y privado en su totalidad, difícilmente podrá llevarse a cabo aún en el mediano plazo.

El sistema de economía mixta con que trabaja nuestro país, además de los grupos de presión tan encontrados que operan, y el sistema de libertades que en forma tan abierta han encontrado el sector privado, seguramente que no facilitará en el mediano plazo crear las condiciones ideales para que exista un sistema de planificación que abarque las decisiones de producción e inversión de los particulares.

Por tal motivo se estima que, cuando se habla en México del establecimiento de un plan nacional de desarrollo deberá considerarse que éste operará en forma obligatoria para las entidades del sector público y tan sólo de manera indicativa para la toma de decisiones del sector privado. Sin embargo, el diseño y la operatividad del plan tendrán una responsabilidad específica, que consiste en la capacidad de convencimiento para hacerlo comprensible a los empresarios privados, a fin de que ellos entiendan que la toma de decisión a que se les induce es la más deseable tanto para sus intereses particulares en su afán de lucro, como para las necesidades sociales del país en su conjunto.

Bajo este supuesto, la planificación nacional deberá trazarse desde el largo plazo. Es decir, se deberán dictar los grandes lineamientos y trazar las directrices de gran visión, separando de manera específica, cuáles deben ser realizadas mediante planes anuales y cuáles otras a través de planes de mediano y largo plazo.

Los planes anuales deberán estar nutridos en su mayor proporción de los lineamientos específicos que cada uno de los sectores de producción vayan necesitando, conforme las necesidades sectoriales y regionales del país también lo vayan demandando.

En este sentido, será preciso que no ocurra como en el pasado, en que cada uno de los sectores de producción, y las dependencias gubernamentales encargadas de orientarlos originen sus propios criterios de crecimiento, con lo cual se duplicaban o multiplicaban los esfuerzos tanto de gasto corriente como de inversión; sino que, deberá pensarse en un sistema que identifique cuáles son las necesidades prioritarias por las cuales necesita preocuparse el país y específicamente qué monto de gasto deberá dedicarle a cada una el presupuesto nacional.

La técnica administrativa que más se adapta a este tipo de programación es claramente el presupuesto por programas, en atención a que identifica de una manera fácil los programas en función de las necesidades a satisfacer; puede trazar objetivos de manera congruente entre los diferentes sectores; asimismo, puede determinar las metas para el cumplimiento de

los propios objetivos. Todo esto, es una integración congruente y consolidada.

La forma en que se embonan, el presupuesto programático del Gobierno Federal con las decisiones y las actividades privadas, para que juntos conformen los programas que constituyen el plan nacional de desarrollo, tendrán como elementos integradores a los instrumentos de que dispone precisamente el Gobierno. Dependerá de la fortaleza de esos instrumentos de enlace, y de la necesidad que tengan los particulares del uso de cada uno de ellos, para pasar del punto de vista indicativo al ángulo participativo. Estos instrumentos se refieren concretamente a la política crediticia, por ejemplo, por la cual las autoridades monetarias pueden orientar esos recursos a determinadas actividades económicas en detrimento de otras, a través de medidas como el encaje legal; el uso de las tasas de interés para ser manejadas tanto sectorial como regionalmente, la misma política para orientar ciertos cultivos que el país necesita o en los cuáles es deficitario. La política fiscal también, para poder estimular a determinadas ramas de la producción, o fomentar el desarrollo de aquellas regiones marginadas. Las políticas arancelarias de importación y exportación pueden ser complementadas con algunas otras a fin de estimular algunos productos; a través de impuestos protectores, o bien, subsidios a la exportación.

En el caso de nuestro país, tanto la inversión pública que además de constituir en estos momentos la mayor proporción de la inversión nacional, mantiene las tasas de crecimiento más elevadas, tiene por lo tanto, un papel de suma importancia no sólo dentro del presupuesto público sino dentro del presupuesto económico nacional que cada año deberá formularse dentro de los planes nacionales de desarrollo de corto plazo.

Los instrumentos de que dispone el Gobierno, son cada día medios más eficientes para poder incorporar u orientar las decisiones del sector privado al plan nacional de desarrollo; y es el presupuesto del Gobierno Federal, en sus expresiones de gasto corriente y de inversión, el que puede actuar en las épocas de auge o recesión de la actividad económica para estimular o desestimular tanto la producción como la inversión privada.

El presupuesto público en su forma de presupuesto por programas deberá dedicarse no sólo a desarrollar planes de corto o mediano plazo, sino trazar directrices de largo alcance, en donde se fijen objetivos definidos que den la orientación de la marcha que debe llevar tanto el sector público con su gran influencia sobre la economía nacional, como el propio sector privado, a través de los instrumentos que antes se han mencionado.