

EL PROBLEMA GENERAL DE LA PLANEACION

PAUTAS PARA UN ENFOQUE CONTINGENTE

BIBLIOTECA CONJUNTA
DE INGENIERIA Y
* SET. 6
DE ESTUDIOS DE
DE LA FACULTAD DE INGENIERIA

EL PROBLEMA GENERAL DE LA PLANEACION

Pautas para un enfoque contingente



Como parte de las actividades del Seminario y Taller de Metodología del Departamento de Ingeniería de Sistemas de la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ingeniería, UNAM, nos hemos planteado el desarrollo de esta serie de Cuadernos de Planeación y Sistemas, en los que se tratan distintos temas relacionados con la planeación, el análisis de sistemas y la investigación de operaciones.

En estos Cuadernos hemos tomado como líneas de trabajo:

Fundamentos de Planeación y Sistemas,
Metodología para la Solución de Problemas y
Técnicas y Modelos para el Análisis de Sistemas,

abordando aquellos temas que consideramos de relevancia para las personas cuya actividad está vinculada con el campo de la solución de problemas, esto es, con la dirección de proyectos, el mejoramiento operacional en las organizaciones o la planeación en cualquiera de sus fases (diagnóstico, pronóstico, evaluación, etc.).

Agradecemos a la Comisión Federal de Electricidad y al Instituto de Investigaciones Eléctricas el apoyo prestado para la realización de este proyecto (Covenio UNAM-CFE-IIE), así como la colaboración de la licenciada Eva González Pérez en la corrección de estilo.

CUADERNOS DE PLANEACION Y SISTEMAS

TITULOS DE LA SERIE

1. **METODOLOGIA DE LA PLANEACION NORMATIVA (2a edición)**
Arturo Fuentes Zenón
Gabriel Sánchez Guerrero
2. **DIAGNOSTICO: FUNDAMENTOS, METODOLOGIA Y TECNICAS (2a impresión)**
Sylvia Perales Rivera
Arturo Fuentes Zenón
3. **EL PENSAMIENTO SISTEMICO: CARACTERIZACION Y PRINCIPALES CORRIENTES**
Arturo Fuentes Zenón
4. **EL ENFOQUE DE SISTEMAS EN LA SOLUCION DE PROBLEMAS: LA ELABORACION DEL MODELO CONCEPTUAL**
Arturo Fuentes Zenón
5. **EL MODELO DEL DIAMANTE**
Javier Suárez Rocha
6. **EL PROBLEMA GENERAL DE LA PLANEACION: PAUTAS PARA UN ENFOQUE CONTINGENTE**
Arturo Fuentes Zenón
7. **LA PLANEACION EN EL PROCESO DE GESTION**
Gonzalo Negroe Pérez

CUADERNOS DE PLANEACION Y SISTEMAS

**EL PROBLEMA GENERAL DE LA
PLANEACION**

Pautas para un enfoque contingente

ARTURO FUENTES ZENON

**Profesor de Carrera
División de Estudios de Posgrado
Facultad de Ingeniería, UNAM**

MEXICO

1990

INDICE

PREFACIO	9
Capítulo 1	11
ANTECEDENTES DE LA PLANEACION	
Capítulo 2	17
REVISION DE ALGUNOS ENFOQUES	
2.1. PLANEACION COMPRENSIVA	19
2.2. PLANEACION RACIONAL/PLANEACION RETROSPECTIVA	22
2.3. INCREMENTALISMO DISJUNTO/PLANEACION CIRCUNSPectiva	25
2.4. PLANEACION PROSPECTIVA	27
2.5. PLANEACION ESTRATEGICA	29
Capítulo 3	31
EL PROBLEMA GENERAL DE LA PLANEACION	
3.1. LA NATURALEZA DEL SUJETO Y LA PLANEACION	35
3.2. EL OBJETO Y LA PLANEACION	41
3.3. ALGUNAS FACETAS ADICIONALES DE LA PLANEACION	44
Capítulo 4	47
HACIA UN ENFOQUE CONTINGENTE	
4.1. CERTIDUMBRE O INCERTIDUMBRE EN FINES Y MEDIOS	50
4.2. COMPLEJIDAD Y CONFLICTO	54
4.3. CAMBIO REFORMISTA O CAMBIO RADICAL	56
BIBLIOGRAFIA	59

PREFACIO

De acuerdo con las apariencias, la planeación ha alcanzado en las últimas décadas una gran importancia, ya que prácticamente toda organización de nivel intermedio o superior cuenta con un área específica que tiene a su cargo esta función, que casi todo proyecto requiere el aval de un estudio de planeación y que en los discursos es citado como el medio para superar los retos del futuro y para lograr una acción más ordenada y eficaz.

No obstante, al observar la realidad con mayor detenimiento, se advierte que generalmente no existe una comprensión clara acerca del papel, modos de uso y límites de la planeación; no es extraño que se adopte algún esquema o procedimiento encontrado por ahí, sin cuestionar su aplicabilidad y alcances, ni es raro que se ciña a la planeación a rutinas absurdas como el llenado burocrático de formatos sin sentido o a la creación de comités que poco a poco se alejan de toda necesidad real; además de muchos otros vicios que traen como consecuencia que esta actividad lleve una vida marginal en las organizaciones.

Cabe añadir que muchos de los errores atribuidos a la planeación o a quien planifica sólo son reflejo de anomalías externas; por ejemplo, no pueden esperarse grandes resultados cuando la dirección es en sí inepta, al igual que cualquier plan se deformará si los lineamientos los dicta quien se beneficia con el caos.

Por lo tanto, no basta un buen plan para resolver los problemas planteados como tampoco es suficiente perfeccionar la teoría para elaborar buenos planes, por lo cual esta actividad debe ser vista en un contexto amplio, a la vez que requiere un examen crítico de sus componentes y elementos, para así enfocar el proceso de planeación de una manera más sistemática, científica y efectiva.

Ahora bien, a pesar de la vasta y creciente literatura relativa a la planeación, son muy escasos los esfuerzos que se han hecho para dar respuesta a este tipo de inquietudes: de ahí surge el interés por desarrollar el presente trabajo, el cual se integra de la siguiente forma:

En los dos primeros capítulos se brinda al lector un panorama de la planeación; de ellos, el primero relata los antecedentes de la misma y el segundo se dedica a describir los enfoques que han alcanzado mayor difusión. En el tercer capítulo, se hace un cuidadoso análisis de los factores que inciden en el proceso de planeación para construir así lo que hemos denominado como el problema general de la planeación; finalmente, el capítulo cuarto contiene una propuesta para orientar la selección del enfoque o estrategia de planeación que resulte más conveniente, acorde con el problema específico que se aborde y a las circunstancias concretas que se vivan.

CAPITULO 1

Antecedentes de la Planeación

La planeación es un área de actividad relativamente reciente en el mundo capitalista; en cambio, en los países socialistas cuenta ya con una vieja tradición que de hecho se confunde con el sistema mismo, pues constituye su forma básica de administración.

En particular, la URSS elabora el Plan Estatal Único hacia finales de 1920 e implanta el primero de sus conocidos planes quinquenales en el período 1928-32; estos trabajos están a cargo de una comisión estatal de planificación, que también es responsable del análisis y coordinación de las propuestas y programas de producción de los diferentes departamentos y organizaciones regionales. Así, la planeación socialista se caracteriza por:

- constituir una forma de dirección de la economía que liquida el mecanismo del mercado al quedar el estado como único organizador y planista;
- tener un carácter universal al abarcar tanto la producción material como la esfera no productiva -industria, agricultura, transporte, abastos, educación, cultura, salud, finanzas, defensa, etc.;
- estar centralizada, ya que las decisiones quedan subordinadas a un centro dominante que fija las políticas, estrategias, metas y medios globales y particulares.

Esta forma de planeación es ampliamente criticada; en especial por los países industrializados en cuyo interior el mecanismo de mercado parece satisfactorio y que sobre todo los beneficia en el plano internacional. Así, prácticamente se rechaza como dogma cualquier idea o forma de planeación que, además de calificarse como ineficiente, se asocia a un estilo fascista o dictatorial, atentoria contra la libertad y la democracia al relegar la conducta humana a esquemas emitidos por la burocracia central -aunque con esta condena o satanización quedan al descubierto gruesas capas de población y en los países llamados "en vías de desarrollo" se favorece una política que promueve aun más su dependencia y explotación.

En este contexto, aquellas teorías y doctrinas que están más acordes con la postura ideológica y económica del capitalismo como la teoría de la producción, teoría del consumidor, teoría de bienestar, etc., reciben un renovado impulso; así mismo, los estudios de beneficio-costos (que derivan en la actual evaluación de proyectos) y las técnicas y modelos para la asignación óptima de recursos emergen y se difunden rápidamente.

Es hasta finales de los 40's y principios de los 50's que la planeación empieza a ser aceptada en el mundo capitalista, aunque para efectos prácticos estas fechas se mueven hacia mediados de los 60's y principios de los 70's; son muy diversos los factores que influyen en este cambio y entre ellos destacan los siguientes:

- el debate que por siempre mantuvo un bando formado por quienes, además de recordar los desequilibrios económicos de los 30's, argumentan las ventajas de la organización económica y social para alcanzar metas de gran envergadura. Grupos que conciben a la planeación no como un instrumento de dominio, sino como un medio efectivo de participación política y control racional sobre los procesos económicos y sociales.
- la experiencia europea, en particular la francesa, con sus planes de reconstrucción de la posguerra para reorganizar la producción y recuperar el tiempo y los bienes perdidos.
- la expansión del movimiento de planeación urbana* a campos tales como la salud, transporte, educación, justicia, cultura, etc.; dado

* Cabe señalar que la única esfera en que sobrevivió la planeación antes de la Segunda Guerra Mundial fue la urbana. Tuvo sus orígenes en Chicago a principios de siglo con el "movimiento de ciudades hermosas", cuando los gobiernos locales y las comunidades preocupadas por el acelerado crecimiento urbano, el surgimiento de zonas de miseria, la pérdida de funcionalidad de las urbes y otros problemas más, promueven los planes maestros de desarrollo, la planeación del uso del suelo, la creación de parques, la proyección de obras viales y trazas urbanas más humanas. Este movimiento sin tener todo el éxito deseado logra cierta influencia y difusión en un buen número de países.

que los estados, en respuesta a la cada vez mayor presión social, multiplicaron sus funciones dando pie a lo que se conoce como el "estado benefactor".

- La introducción de la planeación y su éxito en las grandes corporaciones estadounidenses durante el período 1955-65*, que a su vez fue inducida por el cambio de poder económico entre los países imperialistas después de la guerra.

En favor de esta nueva posición, se manejan argumentos como la presencia de un cambio acelerado que es necesario orientar, el surgimiento de problemas cada vez más complejos que demandan una acción de conjunto, la diversificación de funciones públicas, la mayor conciencia en los costos sociales de las decisiones, la exigencia por una mayor eficacia en la dirección, etc.

Así, poco a poco fue creándose un clima más favorable para que la planeación ganara terreno y dejara de verse como un paso hacia el totalitarismo. Un hecho revelador de la respetabilidad que alcanza esta disciplina es que distinguidos personajes de la economía, la política y los negocios den sus argumentos en favor de la misma**.

Y aunque en la actualidad el debate aún no concluye, ha traspasado el plano de lo puramente ideológico y toca aspectos más de fondo relacionados con el tipo y límites de la planeación y con un sinnúmero de tópicos en busca de desarrollar esta disciplina en el marco político, económico e ideológico del mundo occidental. Por ejemplo, al temor de la planeación centralizada se responde con la planeación indicativa y los procedimientos participativos.

En la actualidad, coexisten diferentes concepciones y enfoques que cuentan con un mayor o menor grado de madurez y aceptación, cada uno con sus pros y contras y con muchos aspectos por mejorar o desarrollar todavía; esta situación, para muchos confusa, hace hablar de una crisis en la planeación. En nuestra opinión, esto sólo refleja el estado incipiente de evolución de esta disciplina y, sobre todo, el hecho de que esta actividad no puede ser reducida a un trabajo mecánico a la manera de un manual de procedimientos, por la diversidad de factores que inciden.

* Véase Steiner (30, p. 14 y 15).

** Véanse Sachs (28, p. 17 y 18) y Steiner (31, p. 311-326)

CAPITULO 2

Revisión de Algunos Enfoques

Como complemento a la relación sinóptica de los antecedentes de la planeación, en este capítulo se incluye una breve descripción de las corrientes o enfoques que han logrado mayor influencia. Aunque esta exposición puede causar la impresión de que algunas concepciones están rebasadas o han pasado de moda, cabe advertir que todas ellas son motivo de práctica y discusión en nuestros días.

2.1. PLANEACION COMPRESIVA

En su edad temprana, la planeación tuvo una importante influencia de la tradición de la reforma que buscaba mejorar al gobierno y a la sociedad. Logró su mayor avance cuando el movimiento de las ciudades hermosas de principio de siglo se expandió para contemplar diversos problemas económicos y sociales.

Las primeras teorías se hallan lejos de ser sofisticadas. En particular, el procedimiento consiste en fijar conforme a algún criterio los índices de bienestar (camas de hospital por habitante, porcentaje de áreas verdes, ingesta mínima de calorías, etc.) o las relaciones de equilibrio entre sectores, de acuerdo con lo cual se establece el patrón de lo deseable o lo funcional y, en consecuencia, los objetivos por alcanzar. Dada la insuficiencia de los recursos para atender todos los problemas a un mismo tiempo, es necesario fijar prioridades entre los distintos objetivos y estructurar programas de acción en el corto, mediano y largo plazo.

El siguiente paso consiste en el diseño detallado y presupuestación de las acciones por ejecutar, así como la proposición de las medidas administrativas y reguladoras para coordinar la participación de los distintos departamentos y agencias involucradas. En la figura 2.1. se presenta un esquema de esta metodología.

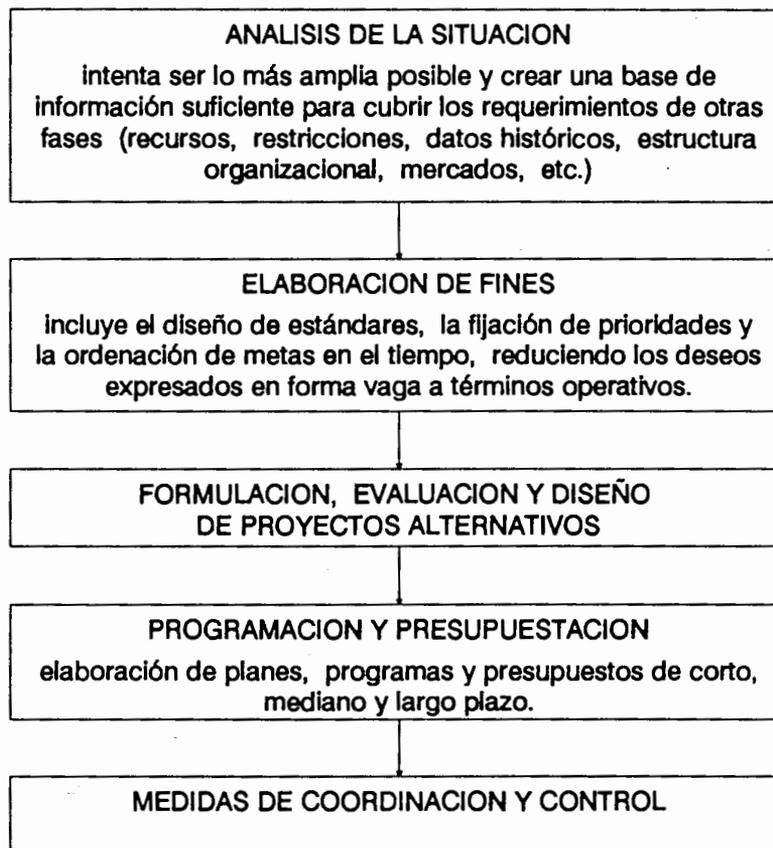


FIGURA 2.1. METODOLOGIA DE LA PLANEACION COMPRESIVA

El producto de esta serie de trabajos son los llamados planes maestros, calificados como comprensivos porque en el proceso se busca conocer toda la situación problemática, tener en cuenta y coordinar las distintas metas del sistema, plantear el número más amplio de alternativas y predecir todas las consencuencias de cada opción en el corto, mediano y largo plazo.

La planeación comprensiva y los planes maestros han sido objeto de críticas por las siguientes razones:

- No siempre se dispone de los recursos y el tiempo necesarios para la elaboración de un plan comprensivo, que por su carácter integral es una actividad costosa y dilatada, además de que normalmente se presentan problemas que requieren de atención inmediata. Pese a ello, la planeación comprensiva no contempla ninguna táctica simplificatoria.
- En general, los planes maestros resultan demasiado rígidos al no considerar contratiempos -todo se piensa y estructura como si no hubiera la posibilidad de errores o cambios imprevistos. Sin embargo, es un hecho que el futuro variará conforme a lo estimado, no todas las acciones podrán ser llevadas a la práctica y seguramente el efecto de cada acción tendrá alguna desviación respecto a lo deseado o algunas consecuencias no deseadas. Por todo esto, en poco tiempo los planes resultan obsoletos.
- La metodología propuesta no considera qué hacer cuando el conocimiento o la información es insuficiente, como tampoco indica cómo llevar a cabo las distintas etapas; sólo establece lo que debe obtenerse al final de cada una de ellas.
- Otro serio impedimento para seguir una estrategia comprensiva es que el planeador puede adquirir sólo un conocimiento fragmentado de la realidad cuando ésta es compleja y esa percepción y los valores profesados dependen del lugar que ocupa el observador en la sociedad, así como de su formación y experiencia. Estos hechos traen como consecuencia que los planes no puedan tener un carácter universal como es supuesto y que si no se dispone de la autoridad necesaria, no siempre puedan ser implantados pues habrá puntos de vista e intereses que no han sido tomados en cuenta.
- El número de organismos que deben participar en la ejecución de los programas es proporcional al número de objetivos que el plan persigue, lo cual es contraproducente cuando las posibilidades reales de coordinación son pobres, además de que cada organismo tiene sus propios problemas urgentes, compromisos, restricciones y objetivos particulares, por lo que no siempre atienden a objetivos que no sienten como propios.
- Por último, en la práctica el mayor énfasis ha sido puesto en las tareas de programación y presupuestación, dado que constituyen una excelente herramienta para lograr la coordinación y, sobre todo, el control en las organizaciones; sin embargo, esto ha degenerado pues no es raro ver la planeación reducida a un trámite burocrático

consistente en el llenado de formatos, pasando la función sustantiva de planear a un segundo plano e incluso a omitirla casi por completo.

En resumen, las fallas de la planeación comprensiva son más evidentes cuando se pretende actuar en problemas complejos, en un ambiente dinámico, con carencias de información y conocimiento y, sobre todo, con intereses en conflicto; por el contrario, resulta un enfoque muy apropiado en ciertos casos, como las grandes obras de ingeniería, en la dirección de organizaciones medias y en el diseño de proyectos específicos que exigen una alta coordinación y precisión.

Una respuesta parcial a estas dificultades ha sido pasar de los planes maestros a la planeación mediante los llamados "esquemas básicos", en los que sólo se definen las grandes líneas para el desarrollo futuro, dejando que cada órgano elabore los programas, proyectos y acciones de su competencia. Ofrecen la ventaja de ser más flexibles aunque la vaguedad resultante no siempre es bien aceptada -en especial cuando la cultura es centralista y autoritaria.

2.2. PLANEACION RACIONAL - PLANEACION RETROSPECTIVA

Como hemos comentado, en sus inicios la planeación tiene o enfrenta una fuerte carga política e ideológica al identificarla con gobiernos totalitarios o como uno de los medios por los que el movimiento social de la reforma buscaba mejorar al gobierno, las organizaciones, el entorno físico y los servicios.

En los 60's, surge una corriente en la que no sólo disminuye esa connotación, sino que se va al extremo de considerar a la planeación como un instrumento que opera en un nivel estrictamente técnico. Así, más que utilizar a la planeación con fines deliberados de cambio, se genera una tendencia por desarrollar medios de racionalización y coordinación formal, sustituyendo la visión simplista y utópica del diseño de estándares por una gran variedad de técnicas y modelos, desde los muy complejos y sofisticados de simulación de grandes sistemas hasta la regresión lineal.

El planeador pasa a ser considerado como un científico aplicado, cuya labor consiste en una cuidadosa colección y análisis de datos para elaborar o alimentar algún modelo y de ahí determinar los costos o beneficios de estrategias alternativas.

Esta concepción sigue de cerca una idealización mecanicista en boga en el mundo occidental, propia de las ciencias físicas, al tratar al objeto como un fenómeno investigable, de tal suerte que la planeación queda reducida a mostrar las leyes

generales y aspectos recurrentes para hacer predicciones y, con esto, prescripciones basadas en el conocimiento.

De esta forma, quien planifica está "a salvo" de cualquier juicio de valor, pues se limita a elaborar una serie de cálculos y previsiones para complementar la visión de corto plazo y sobre todo porque la fijación de objetivos y la selección están en manos de un decisor -la educación contemporánea refleja esta visión, ya que la curricula relacionada con la planeación está integrada básicamente con materias de tipo analítico o instrumental.

Así, emerge un rico y variado grupo de técnicas y modelos que son sin duda de gran valor para quien planea; en la figura 2.2. se presenta un esquema de la metodología seguida.

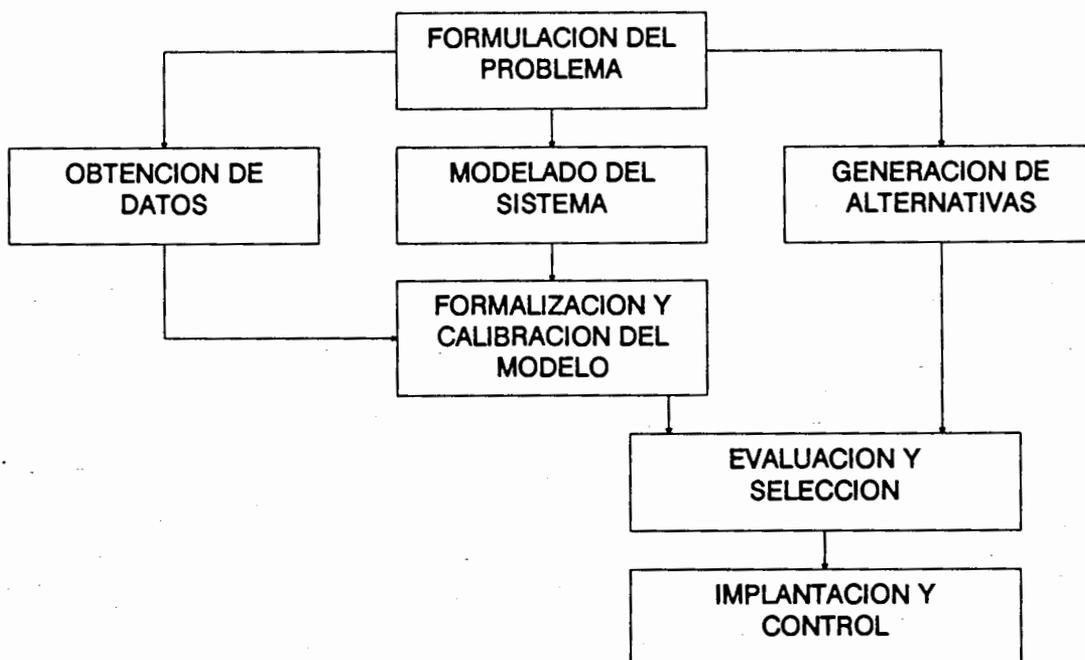


FIGURA 2.2. METODOLOGIA DE LA PLANEACION RACIONAL

Sin embargo, cuando se adoptan estos criterios, se pasan por alto dificultades o se incurre en vicios como los siguientes:

- La orientación hacia la precisión y las mediciones, así como los refinamientos teóricos, con frecuencia exceden las posibilidades de contar con la información requerida.
- La imposibilidad práctica de construir modelos para situaciones muy complejas y/o poco conocidas.
- Al dejar de lado los aspectos no cuantificables -como los de tipo psicológico, político o cultural- por no poder ser modelables, muchas veces se deja de lado la parte más significativa del problema.
- No todo problema puede ser planteado, desde un inicio, en términos de seleccionar o diseñar un curso de acción para cumplir un objetivo dado, ya que muchas veces el punto de partida es una situación confusa; de tal modo que establecer cuál es el problema y cuáles son los objetivos constituye una parte muy importante de la estrategia de solución. Sin embargo, el desarrollo teórico para enfrentar este tipo de casos es muy pobre.
- El presuponer la existencia de un tomador de decisiones bien informado, capaz, que entienda de abstracciones y esté dispuesto a participar activamente, son condiciones que pocas veces se satisfacen.

La conclusión es que con la planeación racional se evaden muchas de las dificultades que la realidad ofrece, aunque repetimos, no pueden dejar de reconocerse los importantes logros que hay en técnicas de evaluación, pronóstico, análisis de riesgo, simulación, manejo de datos por computadora, etc.

En la llamada planeación retrospectiva, que en esencia comparte las mismas características de la planeación racional, el futuro es visto como una extensión o extrapolación del presente y el pasado, por lo tanto la labor de analista consiste en determinar hacia donde conducen esas líneas y señalar las acciones de tipo adaptativo que deben tomarse o indicar sobre que variables se tiene algún control para modificar esas tendencias y describir los efectos correspondientes.

Dentro de esta concepción, pueden existir dos variantes: la determinista y la probabilista, según se consideren resultados únicos o bien no se tenga certeza sobre los resultados esperados, pero sí una medida probabilista de cada futuro factible.

2.3. INCREMENTALISMO DISJUNTO - PLANEACION CIRCUNSCRIPTIVA

El enfoque y los ideales del incrementalismo disjunto son completamente distintos de los de la planeación comprensiva, ya que en lugar de aspirar a la transformación total y coordinada del sistema, propone una estrategia con base en cambios marginales y desarticulados.

La necesidad de este enfoque fragmentario se basa en los siguientes motivos:

- La imposibilidad de conocer el futuro dada su naturaleza contingente e incierta y debido a la limitada capacidad humana para plantear y resolver problemas complejos.
- La insuficiencia o inadecuación de la información existente y la disponibilidad limitada de recursos financieros, humanos y materiales, así como de tiempo para realizar análisis exhaustivos.
- La dificultad o imposibilidad de generar criterios únicos, para aquellos casos en los que actúan grupos con intereses distintos o en pugna.
- Al reconocer que en los problemas complejos operan diversas fuerzas no coordinadas, esto es, disjuntas, ya que caen en el campo de responsabilidad o interés de muchas agencias (organizaciones públicas y privadas, universidades, asociaciones, comités, etc.), cada una de las cuales enfoca el problema de una manera distinta sin que necesariamente haya o pueda haber una comunicación amplia y, desde luego, comprensión entre todos.
- La frecuencia con la que los responsables de las decisiones modifican sus preferencias al considerar los recursos disponibles, es decir, los fines y los medios se influyen mutuamente, lo cual no significa que sean desechados ciertos fines sino que se modifican a la luz de lo que es posible.

A partir de estos argumentos, los incrementalistas sostienen que cualquier intento por emplear métodos de cambio comprensivos, analíticos y seriados termina por fracasar; de aquí la conveniencia de reducir el alcance a pequeños cambios, observar los resultados obtenidos y después proponer nuevos movimientos, sin preocuparse por obtener una solución definitiva desde un inicio, lo que le da su carácter incremental. Es disjunto porque cada cambio es visto de manera

independiente y, por tanto, puede actuarse sobre varios problemas a un mismo tiempo o aplicar otras medidas en el mismo problema.

Así, el incrementalismo disjunto tiene una naturaleza adaptativa y simplificatoria, en la que la planeación es vista como un proceso continuo y no como una actividad de un solo paso. Al poner la atención en los incrementos marginales que cada alternativa ofrece, los trabajos de evaluación y análisis se reducen notablemente; por ejemplo, en lugar de preguntar hasta dónde es deseable la libertad o si es más importante la seguridad y el orden, basta estudiar qué tan ventajoso es un cambio particular o definir qué incremento es más deseable entre dos opciones.

En general, el incrementalismo disjunto parece una estrategia apropiada para introducir mejoras o correctivos parciales en sistemas productivos de cualquier tipo* y un medio complementario para tratar con problemas o situaciones altamente complejas y dinámicas, en especial, cuando no es posible tomar decisiones centralizadas y orientadas por un solo conjunto de valores.

Sin embargo, este enfoque debe emplearse con cierta reserva ya que estimula un espíritu conservador y conformista, evade enfrentar cambios radicales y soslaya la necesidad de tomar decisiones fundamentales, Emery (8) califica al incrementalismo disjunto como un enfoque superficial, disociado y segmentante, que lleva a la gente a trivialidades, trabajando sólo en pequeños problemas vistos de antemano como factibles y que pueden hacer caer en catástrofes.

Como respuesta a estas críticas, han sido creados otros enfoques como el "incrementalismo normativo" de Pava (26 y 27) y "la exploración mixta" de Etzioni (10), que proponen un mecanismo doble: uno de altura para establecer la dirección básica del cambio y un proceso incremental para la ejecución y adecuación del proyecto elaborado.

La planeación circunspectiva tiene algún parecido con el incrementalismo disjunto, aunque se adopta no por razones teóricas sino por motivos absolutamente prácticos, al surgir cambios imprevistos o por falta de previsión. Así, esta actividad, que se realiza bajo presión y urgencia, consiste en un rápido examen de las circunstancias más próximas e importantes y en el diseño de medidas operativas para el corto plazo, generalmente con escasa orientación para el futuro.

* Un desarrollo que tiene esta orientación y que en los últimos años ha alcanzado una gran popularidad es el de los "círculos de calidad".

La planeación circunspectiva puede tener dos modalidades: la coyuntural cuando existe una amenaza o una oportunidad que requiere de atención inmediata; y la correctiva, que es aplicada para modificar alguna situación o salvar un problema específico.

2.4. PLANEACION PROSPECTIVA

La planeación prospectiva, también llamada interactiva o normativa, tiene sus orígenes hacia finales de la década de los 60's -aunque alcanza su mayor desarrollo en el transcurso de los 70's- y en la actualidad cuenta con un gran número de adeptos. Esta corriente tiene sus raíces en el enfoque de sistemas y se caracteriza por la manera en que considera a los problemas y al futuro.

En relación al primer punto, se señala que el decisor no trata con problemas sino con estados de desorden o confusión. Un estado de desorden es un sistema de condiciones que provocan insatisfacción, perplejidad o apuro y lo que está a la vista son las manifestaciones o síntomas de los problemas (desempleo, inflación, desperdicios, etc.) pero no los problemas mismos, esto es, los agentes causales.

Esta consideración es muy importante ya que marca la necesidad de confeccionar un diagnóstico que sirva de base para elaborar los planes, en otras palabras, marca la necesidad de conocer y explicar los problemas, el sistema y su dinámica, potencialidades y obstáculos como requisito para definir cómo intervenir.

En cuanto al segundo punto, el futuro es considerado múltiple y elegible dentro de cierto rango, a diferencia de la planeación retrospectiva que tiende a verlo como resultado del presente y el pasado. Si nuestras acciones tienen efecto sobre el futuro, es posible planear no sólo para adaptarnos mejor a las nuevas condiciones sino, ante todo, con la intención de lograr efectos deseados.

Esta orientación da a la planeación un carácter innovador y altamente creativo, en el que los fines determinan a los medios y no los medios a los fines; así mismo, evita el buscar resultados ignorando sus consecuencias, actitud muy en boga en una cultura técnico-utilitaria altamente competitiva, en la que más allá de lo inmediato nada hay y que incluso lleva a actuar sin una base de objetivos claros, lo cual ha probado ser muy costoso.

Las ideas anteriores dan pie a una metodología de tres fases (figura 2.3.).

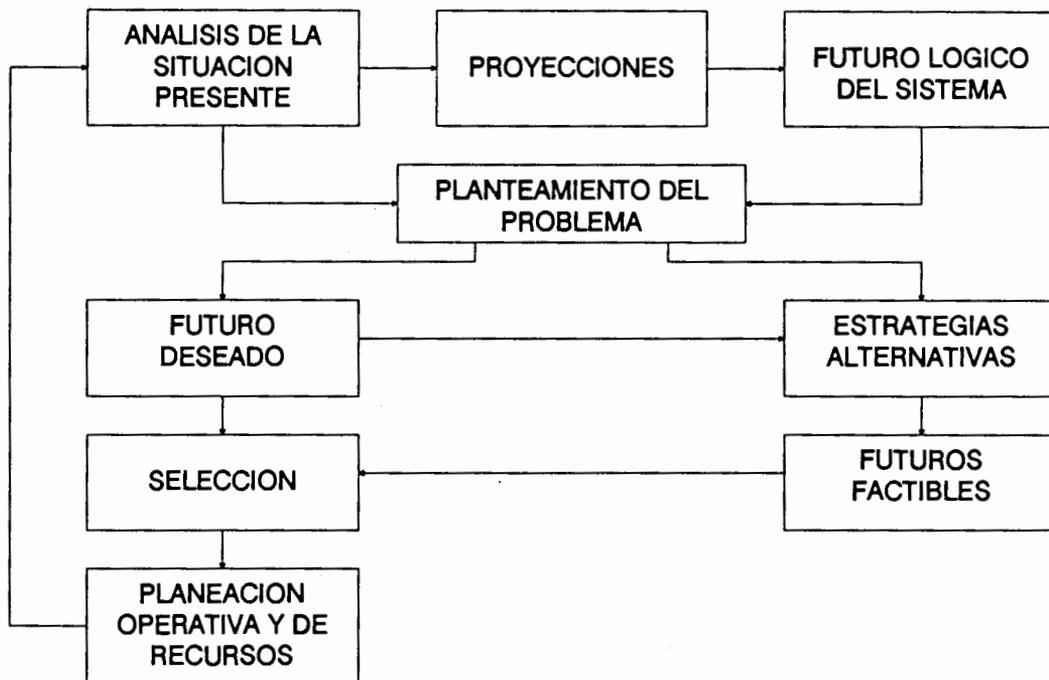


FIGURA 2.3. METODOLOGIA DE LA PLANEACION PROSPECTIVA

- Fase exploratoria o de diagnóstico.- se busca conocer cuál es la situación actual, los recursos o impedimentos para el desarrollo, causas de los principales problemas y qué puede esperarse para el futuro si no se actúa.
- Fase normativa.- establece los fines a que se aspira. Estos fines se clasifican en metas, objetivos e ideales.
- Fase instrumental.- incluye la planeación de medios (prácticas, programas, estrategias y políticas), de recursos, de la organización y de la implantación y el control de las acciones.

Las críticas que se hacen a este enfoque tienen los siguientes motivos:

- El énfasis puesto en los aspectos conceptual y metodológico llega al extremo de que todo manejo cuantitativo parece superfluo, es decir, existe un desbalance entre técnicas y procedimientos, lo cual le resta valor operativo.
- Con frecuencia los esfuerzos se concentran en la fase normativa, de tal suerte que los resultados obtenidos sólo parecen ser un compendio de buenas intenciones.

2.5. PLANEACION ESTRATEGICA

Al fin de la Segunda Guerra Mundial se da un cambio geopolítico y geoeconómico que abre importantes oportunidades para el desarrollo de las grandes empresas estadounidenses, por lo cual empiezan a diseñarse sistemas de planeación formal a mediano y largo plazo.

Congruente con este origen, la planeación estratégica no trata con problemas operativos, correctivos o de mejoramiento, sino que está orientada a trazar las líneas de expansión para la empresa, ya sea a través de nuevos productos, variantes en los productos, penetrar en nuevos mercados, tecnologías de punta, reducción de costos, etc.

Se basa, por una parte, en un análisis del medio ambiente en el que identifica los peligros y oportunidades para la empresa y, por la otra, en un análisis interno que indica las fortalezas y debilidades de la misma, para después entrecruzar esta información y generar las estrategias maestras que conduzcan a explotar las oportunidades o a evitar las amenazas; a partir de esto, se formulan políticas y estrategias específicas y se estructuran planes y programas de acción en el corto, mediano y largo plazo. En la figura 2.4., se presentan en un esquema estas ideas.

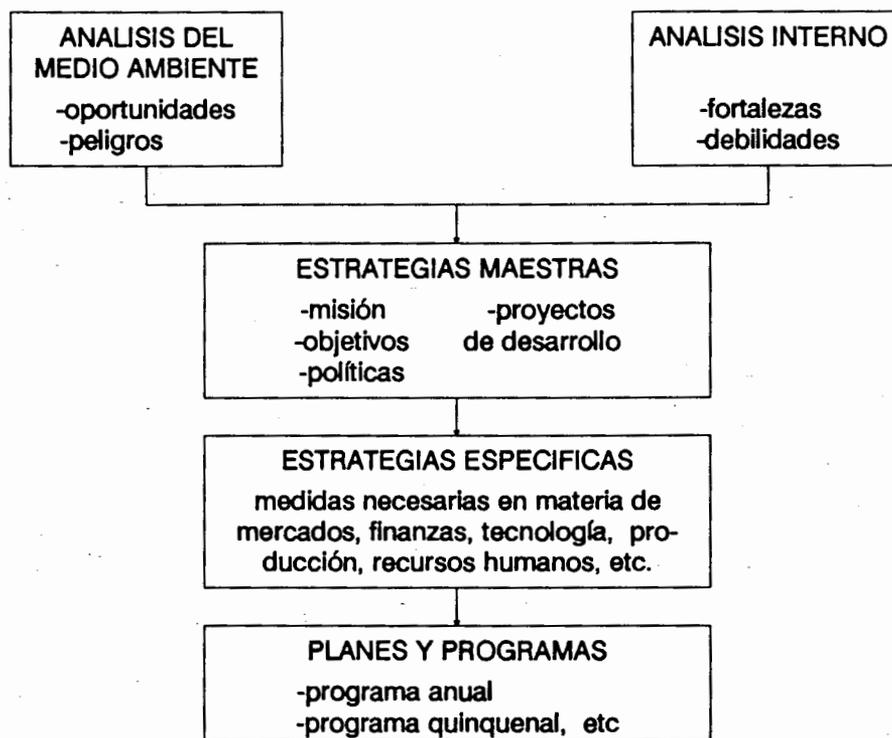


FIGURA 2.4. MODELO CONCEPTUAL BASICO DE LA PLANEACION ESTRATEGICA

Por sus características, un análisis como el de la planeación estratégica puede resultar de mucho interés en una evaluación macro o general de una organización; sin embargo, ofrece elementos escasos para tratar con los detalles y en especial con problemas específicos que, al no tomarse en cuenta, ponen en peligro cualquier estrategia y la viabilidad misma de la empresa. En resumen, hace énfasis en el qué y deja de lado el cómo.

CAPITULO 3

El Problema General de la Planeación

Ackoff (1, p. 13) tiene un concepto de la planeación que además de ambicioso resulta muy motivante:

La planeación consiste en proyectar un futuro deseado y la manera efectiva de lograrlo.

Sin embargo, después de conferir un gran valor a esta actividad, poco más adelante advierte que “la necesidad de planear en las organizaciones es tan obvia y tan grande que es difícil encontrar a alguien que no esté de acuerdo con ella, pero es aún más difícil lograr que tal planeación sea útil; porque es una de las actividades más arduas y complejas que enfrenta el hombre”.

En otros casos, se apunta que no existe ni parece probable que exista una teoría general de la planeación o bien, se discute que este término es demasiado vago pues igual se aplica al diseño del futuro de una nación que a la asignación del presupuesto familiar o a la solución de un problema administrativo muy específico.

A partir de comentarios como estos, surge el interés por contar con una visión amplia que permita entender el porqué de estas afirmaciones y en lo posible dé orden a lo que en primera instancia resulta caótico más que complejo, dada la gran variedad de temas y enfoques que en la literatura se encuentran.

Para tal efecto, conviene llevar la idea de la planeación a su nivel más elemental y de ahí partir para comentar las distintas dificultades que se enfrentan y los desarrollos que en correspondencia se proponen. Así, la planeación puede entenderse como:

aquella actividad por medio de la cual un sujeto busca como actuar sobre un objeto para cambiarlo (o conducirlo) de acuerdo con ciertos propósitos. bajo el supuesto de que estos propósitos no serán alcanzados a menos que se introduzca la acción intencional referida.

En este contexto, los requisitos que debe satisfacer el cambio planificado para aspirar al éxito son los siguientes:

- el deseo (o la necesidad) de cambio,
- la posibilidad y oportunidad para el cambio, y
- la habilidad para proyectar e instrumentar el cambio.

El primero de estos factores llama a considerar la naturaleza, aspiraciones y comportamiento del sujeto, en su calidad tanto de agente de cambio como de elemento que puede inhibirlo.

El segundo factor obliga a tener presente cuál es la situación que se vive, qué posibilidades y qué alternativas reales de cambio existen, así como a definir las consecuencias que de ello se derivan, sin lo cual la planeación caería en un plano puramente especulativo o emotivo.

Finalmente, el tercer factor tiene que ver con los medios de estudio y prácticas que deben ponerse en juego para indagar en el objeto, aclarar la relación objeto-sujeto, así como orientar el proceso de cambio. Aspectos que, en términos generales, vienen a formar la teoría de la planeación (metodología, técnicas, apoyos, etc.)

Ahora bien; dado que tanto la naturaleza del sujeto como las características del objeto son muy diversas, el enfoque que en cada caso se aplica debe adquirir un estilo muy particular; no es igual planear cuando sólo se interactúa con un individuo capaz de decidir y actuar por su cuenta, que cuando se trata con un grupo de personas cuyos intereses se encuentran en conflicto; de la misma manera, la estrategia adoptada para un camino vecinal diferirá de la requerida en la planeación de la investigación y el desarrollo tecnológico.

Así, el modo de planear está determinado por la clase de objeto y sujeto con los que en una situación particular se trata, que al variar demandan cambios cualitativos en el enfoque o al menos una adecuación del mismo, por lo que conviene que además de discutir las técnicas, metodologías o enfoques más representativos, se preste atención a la manera en que son tomados en cuenta objeto y sujeto, construyendo así lo que hemos denominado como el problema general de la planeación.

3.1. LA NATURALEZA DEL SUJETO Y LA PLANEACION

Es fácil advertir que la figura abstracta del sujeto encierra una gama de aspectos por estudiar muy amplia y diversa, que puede ir desde considerar las actitudes meramente personales, hasta casi hablar del destino de la humanidad en el caso de proyectos de tipo social, pasando por las dinámicas grupales, el manejo del conflicto y temas tan borrosos para los técnicos como la cultura, valores y ética.

Lo anterior, puesto en términos de áreas del conocimiento, llama a incorporar a la planeación el manejo de algunos temas que se fundan en disciplinas como la psicología, sociología, antropología, política y economía política, donde la importancia de unas u otras está dada por la clase de problemas por abordar.

La inclusión o desarrollo de este tipo de temas en la planeación no es simple aunque esto no justifica su olvido, sobre todo porque muchos de los errores en el cambio planificado tienen su origen en la omisión del análisis de variables como el liderazgo o la estructura de grupos de poder.

El propósito no es hacer a un lado los procesos convencionales (formulación de objetivos, programación, presupuestación, etc.) y sustituirlos con enfoques basados en el estudio de la conducta; no puede negarse el poder e influencia que ha alcanzado el diseño racionalista de fines y medios, pero en el otro extremo tampoco puede verse a los seres humanos en calidad de autómatas.

Tal vez esta introducción no sea del todo justa pues podría hacer pensar que en la planeación se ha ignorado por completo el análisis de la dimensión humana, cultural y política de las situaciones. Esto dista de ser cierto, aunque lo hecho hasta ahora también dista de ser satisfactorio.

A continuación se presenta un breve recuento de cómo incide y cómo es visto el sujeto en la planeación; para mayor claridad se consideran cuatro niveles: el sujeto como actor individual, procesos interpersonales o de grupo, sectores sociales y dimensión humanista y social.

A. EL SUJETO COMO ACTOR INDIVIDUAL

En este primer nivel el sujeto es tomado en cuenta de dos maneras distintas: la de cliente y la de decisor.

-Como cliente

En calidad de cliente, se trata la manera en cómo el sujeto encara los problemas, sus actitudes de confianza, desconfianza, dominación, sumisión o independencia, el comportamiento ante nuevas ideas, situaciones riesgosas o poco conocidas, etc. Todo esto bajo una fuerte influencia de la psicología en combinación con la experiencia ganada en trabajos de consultoría.

De lo anterior, en general derivan ciertas pautas para mejorar la relación cliente-consultor y así introducir y conducir de manera más adecuada a la planeación. La limitante es que esto sólo cubre una parte del proceso de planeación, pues en varias de las etapas no son actores individuales los que participan.

-Como decisor

En este caso se supone que el decisor es un individuo capaz, bien informado, conocedor de la problemática y de los objetivos buscados, cuyos deseos o forma de pensamiento son además síntesis del bien común, de tal suerte que la función de quien planea se reduce a identificar y valorar un conjunto de alternativas, elaborar ciertos pronósticos y hacer una relación de los resultados más relevantes, para que así el decisor adopte la mejor alternativa.

Así, se obtiene una regla que vale oro para simplificar el trabajo de quien va a planear; sin embargo, la equivocación viene porque pocas veces se cuenta con un decisor que cumpla todos los requisitos; lo usual es que los niveles de incertidumbre sean mucho mayores, que la opinión del decisor esté sesgada y que el decisor pocas veces esté disponible para toda consulta, por lo cual el analista debe involucrarse de manera más profunda en la situación e ir más allá de la postura de simple manipulador de datos.

B. PROCESOS INTERPERSONALES O DE GRUPO

Este es el nivel en el que mayor atención ha recibido la figura del sujeto, que es visto como un conjunto de individuos que interactúan, ya sea en relaciones cara a cara o como parte del proceso de gestión en las organizaciones. Al respecto, se identifican tres variantes: procesos interpersonales, relaciones humanas en las organizaciones y grupos de poder.

-Procesos interpersonales

El propósito central que se persigue es lograr la participación de los distintos individuos en la formulación del plan, con lo que, por un lado, se busca ganar el conocimiento que cada individuo tiene y, por el otro, facilitar la implantación de los proyectos al ser comprendidos y al generarse implícitamente un compromiso. Como complemento, también han sido desarrolladas algunas pautas para reducir situaciones de conflicto y para dar respuesta a problemas de ambigüedad.

Para tales efectos, se cuenta con un número amplio y variado de técnicas como el TKJ, delfos, diseño idealizado y lluvia de ideas, entre otras.

-Relaciones humanas en las organizaciones

En este caso, se aprovecha buena parte del trabajo realizado por algunas escuelas de administración. El punto de partida son las instituciones donde los individuos tienen una función definida y especializada, con una estructura formal de autoridad y donde se establecen relaciones sistemáticas.

El propósito ha sido dar mayor flexibilidad a la operación de estos órganos, lograr una mejor integración entre las distintas áreas y los distintos niveles jerárquicos y, por supuesto, tomar en cuenta el hecho de que en ello participan seres humanos, contexto en el cual se tratan temas como el liderazgo, comunicación, motivación, células de trabajo, etc.

Las propuestas que se hacen buscan reformar la estructura de las organizaciones convencionales y modificar las rutinas administrativas comunes.

-Grupos de poder

Un tema que en los últimos años ha adquirido cierta fuerza, es aquél en el que la planeación es vista bajo la premisa de que no son actores individuales los que participan, sino que las relaciones y reglas de comportamiento están determinadas

por la estructura de grupos de poder que persiguen sus propios fines y en los que la influencia de uno o más líderes es definitiva.

Aquí, el proceso de cambio se plantea en términos de puntos fuertes o vulnerables, áreas de influencia, fuente de poder, alianzas, situaciones de coyuntura, etc. -más en el terreno de una lógica de Maquiavelo que en la de un ingenuo reformista buscador de consenso, participación y mejoramiento común.

Dado que este tipo de interpretación mapea con un gran número de situaciones reales, es previsible que con el tiempo tenga un fuerte desarrollo y alcance una difusión cada vez más amplia.

C. SECTORES SOCIALES

Poco a poco se ha introducido en la literatura de la planeación y en general en el pensamiento de todo mundo, una concepción que va más allá de la idea simple -para un gran número de casos- de los actores individuales, los decisores benefactores, los grupos o las camarillas.

La planeación es vista como un proceso político entre clases sociales, teniendo presente la estructura económica y las condiciones que impone la superestructura jurídico-político-ideológica. Los individuos (decisores, técnicos, líderes, administradores, etc.) juegan un papel de representantes de clase o de fracciones de una clase que al variar su conducta o dejar de ser útiles son removidos, desconocidos o anulados, de manera que la actuación u opinión personal no es determinante.

Así, la planeación es sólo una manifestación más del poder y modo de dominación de quien tiene capacidad de decisión, que generalmente deriva en búsqueda de alianzas y en el manejo corporativo; y cuando la planeación no atiende este hecho, usualmente queda reducida a legajos de buenos propósitos y proyectos inconexos que en el fondo nada cambian.

El papel de árbitro del gobierno se cuestiona; generalmente es una institución social producto de un grupo hegemónico y como tal está a su servicio; dispone de mecanismos coercitivos (ejército, policía, maquinaria burocrática, reglamentos, etc.) y desarrolla mecanismos consensuales (educación, comunicación, proyectos de bienestar social, etc.) para cumplir con la función implícita.

En este contexto, el cambio planificado convencional no es viable cuando atenta contra la estructura que se beneficia con el seudocaos -esta es una de tantas limitantes-, por lo que debe buscar cauces distintos. De cualquier forma, hay mucho

por lograr dentro de los marcos ya establecidos, los signos de ineficiencia son múltiples y ante todo pueden crearse condiciones más propicias para un cambio real y de fondo. Toda situación injusta, al igual que la planeación, también tiene límites.

D. DIMENSION HUMANISTA Y SOCIAL

Resta considerar una esfera de trabajo cuya temática rebasa los niveles técnico-utilitarios comunes en la planeación, al ir más allá del análisis de factibilidades, cálculo de beneficios y costos, de la fijación de objetivos y metas.

La temática que se aborda gira en torno a las cuestiones básicas que dan razón, sentido y justificación a las ideas de la planeación y el cambio; esto lleva a una reflexión profunda acerca de temas extremadamente complejos, confusos y ambivalentes como la ética, valores, libertad, fines últimos, carácter histórico-político-cultural de la sociedad, etc.; aspectos que por su naturaleza no pueden ser fijados desde la perspectiva de una disciplina como la planeación, misma que se remite a tratar hechos tangibles, objetos específicos y sujetos puestos ante necesidades concretas e inmediatas.

Bajo una visión utilitaria que aspira a "reglas prácticas", esta discusión no pasa de ser mera disgresión, pura palabrería, cuando en realidad es uno de los ejes motores del desarrollo de la planeación. El alimentar un espíritu crítico da bases para cuestionar lo que otros toman como un hecho y ofrece un marco para moldear y desarrollar una forma de pensamiento propia. Con lo anterior, se adquiere soberanía sobre las ideas y por tanto sobre el cómo, cuándo y para qué de las reglas, las cuales no caen en un contexto enajenado ni mediatizado; al final de cuentas, se es mejor práctico que los que a sí mismos se llaman prácticos.

El cuadro 3.1. contiene un resumen de cómo es visto el sujeto en la planeación e indica algunos de los temas tratados en cada nivel.

EL SUJETO COMO ACTOR INDIVIDUAL	Como Cliente	- estudios de la personalidad - resistencia al cambio - relaciones cliente-consultor, etc.
	Como Decisor	- preferencias - criterios de decisión - decisores benefactores, etc.
PROCESOS INTERPERSONALES O DE GRUPO	Procesos Interpersonales	- participación - técnicas de dinámica de grupos - consenso, etc.
	Relaciones Humanas en las Organizaciones	- motivación - liderazgo - diseño organizacional, etc.
	Grupos de Poder	- áreas de influencia - conflicto - negociación, etc.
SECTORES SOCIALES		- ideología - clases sociales - estructura económica, etc.
DIMENSION HUMANISTICA Y SOCIAL		- ética, valores - libertad, democracia - aspectos histórico-culturales, etc.

CUADRO 3.1. EL SUJETO Y AREAS DE DESARROLLO DE LA PLANEACION

3.2. EL OBJETO Y LA PLANEACION

Como hemos comentado, uno de los factores determinantes para alcanzar éxito en la planeación es que exista la posibilidad y oportunidad de que el objeto pueda cambiar conforme a los propósitos establecidos; sin embargo, por la manera en que a veces se elaboran los planes, parece que este hecho se desconoce, ya que la planeación se práctica como si todo consistiera en imaginar un panorama diferente: primero se elabora una descripción de lo que sucede en el presente -dirigida principalmente a lo que no es agradable-, después se formulan algunos objetivos y finalmente se integra un programa de acción, a fin de romper con el irracional pasado y entrar, supuestamente, a un futuro coherente y satisfactorio.

Así, de una descripción a flor de piel de los problemas se pasa a la etapa de soluciones, siguiendo, generalmente, una orientación efectista (desempleo-empleo, corrupción-control, etc.), sin tomar en cuenta los factores y relaciones que han dado lugar a la situación no deseada, lo cual con frecuencia lleva a que las medidas tomadas de nada sirvan o sólo sean meros paliativos -remover un cacique y no cambiar las condiciones que favorecieron su encumbramiento, casi es garantía de que pronto habrá un nuevo cacique.

Al tratar con problemas lo que se aprecia con sus efectos y las reacciones de insatisfacción, perplejidad o apuro que éstos provocan en distintas personas. No obstante, las causas no necesariamente están al acceso de los sentidos de manera inmediata, por lo que se requiere realizar una investigación que permita explicar el porqué de las manifestaciones observadas, definir la posibilidad de introducir algún cambio y establecer las consecuencias directas e indirectas que de éste se derivan.

En un caso médico, por ejemplo, el enfermo se acerca al especialista y le manifiesta su malestar: fuertes dolores de cabeza. Hasta aquí sólo se ha obtenido un conocimiento descriptivo de la situación (frecuencia, intensidad, zona específica del dolor etc.), que puede ser muy detallado, pero que es insuficiente para explicar el porqué de los síntomas.

Así, es necesario indagar acerca de otras manifestaciones y elaborar ciertos estudios (presión, análisis, clínicos, etc.) para definir las causas y, después de esto, las causas de las causas, para idealmente construir una cadena causa-efecto del tipo que se muestra en la figura 3.1.



FIGURA 3.1. ILUSTACION DE UNA CADENA CAUSA-EFECTO

Si el médico se limitara a actuar conforme a sus primeras impresiones recetaría un sedante, lo cual sólo tendría un efecto temporal pues el problema real sigue vigente y es posible que con el tiempo se desarrollen nuevos efectos por no haber actuado debidamente (problemas cardíacos, neurosis, etc.).

El conocer con mayor precisión los hechos también abre la oportunidad de contar con un número más amplio de alternativas de acción (todas aquéllas que permitan romper con la cadena causa-efecto, ver figura 3.2.), de entre las cuales se elegirá aquélla que política, técnica y económicamente resulte más apropiada.

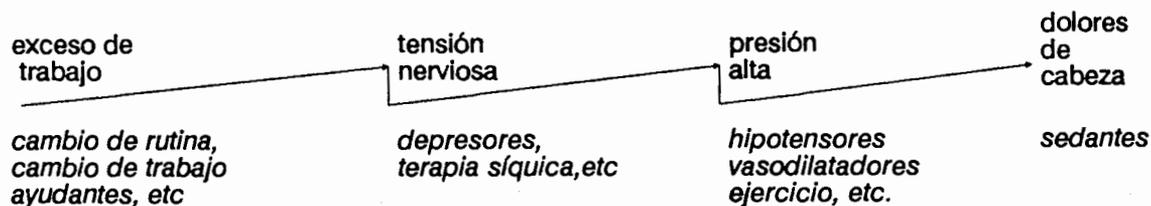


FIGURA 3.2. ALTERNATIVAS DE SOLUCION PARA LA CADENA CAUSA-EFECTO DE LA FIGURA 3.1.

En resumen, toda situación tiene una razón de ser. Que sea justa o injusta, diseñada o fruto de una cultura milenaria, no tiene mucha importancia; de lo que debe tenerse conciencia es que los objetos no cambian a voluntad, por decreto o sólo porque alguien muestre interés en ellos, y que el no profundizar en su explicación puede conducir a resultados contraproducentes, incluyendo el desperdicio de recursos.

Cabe advertir que no siempre es posible lograr un conocimiento total del objeto; en ello influyen su complejidad, comportamiento probabilístico, relaciones ocultas y naturaleza cambiante del fenómeno, así como la ausencia de un conocimiento teórico y limitantes de carácter práctico (falta de tiempo, carencia de recursos, etc.); por tanto, es necesario contar con estrategias de trabajo en las que de manera abierta se reconozca esta insuficiencia evitando caer en esquemas rígidos e inoperantes

Estos hechos, sumados a las características específicas del objeto, hacen que el proceso real de planeación adquiera un sabor particular en cada caso y que los principios de planeación sólo tengan la función de servir como orientaciones generales.

Carece de sentido hacer una tipificación de objetos, como en el caso del sujeto, pues la diversidad que se encuentra la haría impráctica.

Pasando a otro punto, es claro que al proponer soluciones se hace necesario valorar la capacidad del órgano encargado de llevarlas a la práctica, tanto en lo referente a la cuantía y calidad de los recursos disponibles, como en la relación a su estructura organizacional y sus reglas de operación, para que, en caso de detectar algún obstáculo, se reelabore el plan y/o se hagan los cambios pertinentes en la organización.

Este examen no sólo es necesario para hacer compatibles soluciones y capacidad de ejecución, sino que además es básico desde el planteamiento mismo de los problemas por resolver, ya que éstos en ocasiones son sólo el reflejo de una mala organización y no propiamente disfunciones en el nivel del objeto.

Gelman y Negroe (15) tratan este tema señalando que puede haber problemas generados al interior del objeto y en la relación del objeto con su medio ambiente, pero también en la relación objeto-sistema gestor y en la relación de éste con otros sistemas gestores.

3.3. ALGUNAS FACETAS ADICIONALES DE LA PLANEACION

Como resultado de la gran amplitud del campo que cubre la planeación, el material que sobre ella ha sido desarrollado es muy vasto, lo cual con frecuencia abruma a quien se interesa en esta disciplina; como consecuencia lo aquí expuesto en lugar de aclarar el panorama tal vez lo vuelve más complicado; cualquiera que sea el caso, consideramos que esta reflexión será de utilidad para el lector.

En este apartado se tratan algunos puntos que resultan de interés para complementar la visión general que se ofrece.

TEORIA DE PLANEACION Y TEORIA PARA LA PLANEACION

Conviene distinguir entre teorías de planeación y teorías para la planeación. Las primeras contienen los fundamentos, metodologías y técnicas que se requieren para indagar en el objeto y conducir el proceso de planeación en sus distintas etapas, en tanto que las segundas -también denominadas teorías sustantivas- ayudan a establecer la estructura o funcionamiento del objeto planeado.

Este punto se toca porque algunos autores y muchos profesionales formados principalmente en la práctica, aseveran que para planear es más productivo partir de un sólido y cercano conocimiento del objeto, posición que de ser válida haría que, por ejemplo, todo buen mecánico fuese un buen chofer o que un profesor pudiera volverse un experto en política educativa, lo que por necesidad no es cierto. El planear, como el manejar, exige conocimientos y habilidades adicionales.

La otra postura extrema indica que la planeación es una actividad independiente del fenómeno o caso estudiando; sin embargo, tal razonamiento llevaría al planeador a sólo brindar un apoyo simbólico o equivocado, pues sería incapaz de juzgar la factibilidad o bondad de medios y fines.

Dicha pugna carece de sentido, pues un tipo de conocimiento no sustituye ni es más significativo que el otro; de la misma manera que ni uno ni otro conocimiento teórico es más o menos importante que el conocimiento empírico de la situación.

Esta última anotación da pie para un comentario adicional: con el tiempo han sido desarrolladas teorías o enfoques dirigidos a una determinada clase de objeto o función, por ejemplo, planeación urbana o regional, modelos de transporte, planeación financiera, desarrollo agropecuario, etc. Tales trabajos, si bien pueden ser muy provechosos, lo mismo pueden resultar peligrosos, al estar contruidos sobre moldes hipotéticos o en relación a una realidad que corresponde a otras latitudes, otros tiempos u otros propósitos, por lo que no pueden tomarse de manera acrítica.

RACIONALIDAD Y PLANEACION

En ocasiones la planeación se limita a un acto puramente reflexivo en el que las decisiones se toman con base en la percepción del presente, la memoria y la intuición de lo que cabe esperar. Sin embargo, esta capacidad de juicio se rebasa cuando el número de factores a considerar crece, los fenómenos son más complejos y el ambiente es turbulento, por lo que es necesario realizar un estudio sistemático y detallado a fin de comprender mejor los problemas y tener al alcance mayores datos.

Así, a través de la planeación se busca obtener conocimiento acerca de las causas de insatisfacción, identificar lo controlable, hacerse una idea de la situación futura y con base en ello decidir qué acciones tomar; de aquí que la planeación sea calificada como un proceso racional de toma de decisiones; cabe señalar que la idea de racionalidad tiene variantes, a saber:

- racionalidad funcional.- como la capacidad para establecer un nexo lógico entre fines y medios, y por inducir un uso eficiente de los recursos;
- racionalidad analítica.- cuando el énfasis se pone en las mediciones y los modelos, para dejar de lado lo subjetivo y poco sustentado; y
- racionalidad sustantiva.- entendida como la capacidad para comprender situaciones complejas y sobre todo para definir los fines del sistema.

Cada concepción dará lugar a formas distintas de planeación; la racionalidad funcional destacará las actividades relacionadas con la evaluación y la formulación de políticas, estrategias, programas y presupuestos; la racionalidad analítica buscará el apoyo de técnicas y modelos formales, como las de optimización, pronóstico y estadística matemática; por su parte, la racionalidad sustantiva tratará con mayor detalle las dificultades y fases del proceso metodológico para conocer la situación, formular los objetivos e integrar el plan.

LA MANERA DE VER EL FUTURO Y LA PLANEACION

Otro factor muy importante para delinear las clases de planeación que existen, es la manera en que se concibe al futuro. Al respecto, caben cuatro concepciones básicas:

- una retrospectiva, donde se parte de que el futuro es una extrapolación del presente y el pasado y el esquema básico de trabajo está orientado a la obtención de datos históricos y a la elaboración de pronósticos, para de ahí identificar qué decisiones conviene para adaptarse mejor a las nuevas circunstancias.
- una prospectiva, en la que el futuro es visto no sólo como resultado de las tendencias del pasado y condiciones del presente, sino también como un objeto de diseño y por tanto elegible, por lo que la planeación parte de establecer qué es lo que se desea o cuál es el futuro ideal y luego proyectar los cursos de acción que permitan su logro o al menos acercarse al estado deseado.
- una circunspectiva, que está basada en la idea de que el futuro es una incógnita y por tanto la acción y el estudio quedan limitados a definir cómo actuar en el presente.
- una fatalista, en la que hágase lo que se haga, lo que se ha predicho sucede; en este caso la necesidad o la deseabilidad de la planeación desaparece.

Tal vez alguien piense que existe un mejor enfoque; ello depende de la clase de problema. Es relativo, ya que hay casos, llamados de tendencias pesadas, en los que al no ser posible modificar el crecimiento inercial de ciertas variables, se hace adecuada una visión retrospectiva; hay problemas en los que no se cuenta con un conocimiento suficiente o no hay tiempo para adquirirlo y más vale aplicar un enfoque circunspectivista que no hacer nada o hacerlo cuando ya es muy tarde; hay estructuras difíciles de cambiar y que fatalmente deben tomarse como dadas; y desde luego hay casos en los que la imaginación y la creatividad juegan un papel determinante para concretar un mejor futuro, ante la apariencia de aceptar lo injusto o inoperante como algo natural, cuando en la actualidad se requieren cambios drásticos; esto último daría lugar a adoptar como base una visión prospectiva.

CAPITULO 4

Hacia un Enfoque Contingente



Hemos comentado desde diversos ángulos que no existe un enfoque singular que resulte mejor o peor, sino más bien estrategias alternativas cuya bondad depende de las características del objeto, la naturaleza del sujeto y las circunstancias particulares en el momento de planear.

En estas condiciones, resulta de interés ofrecer algunos lineamientos que auxilien al analista a identificar qué metodología es más apropiada para el contexto en que se desenvuelve, en lugar de que intente aplicar la favorita en todo tipo de problemas. Los factores que pueden guiar tal selección son:

- certidumbre o incertidumbre en fines y medios;
- grados de complejidad del problema;
- nivel de conflicto; y
- cambio al que se aspira -reformista o radical.

Este planteamiento es general y no cubre todas las variantes posibles, pero confiamos en que incluye los factores que son clave para hacer una primera selección.

Cabe advertir que esta guía, como cualquier trabajo similar, enfrenta severas dificultades al ponerla en un plano práctico, dado que la adopción de uno u otro enfoque con frecuencia se apoya más en razones operativas que en criterios teóricos, entre las que destacan la facilidad o experiencia del analista en relación a ciertos métodos y -como complemento- el desconocimiento de otros procedimientos y técnicas; el grado de institucionalización alcanzado por un modo de planear; la falta

de apoyo a las actividades necesarias para integrar el plan; y, desde luego, el pensamiento personal que predispone a interpretar las situaciones de manera particular.

4.1. CERTIDUMBRE O INCERTIDUMBRE EN FINES Y MEDIOS

Un importante factor para definir la estrategia de cambio más conveniente es el nivel de conocimiento que se tiene de la situación y los fines buscados. Así, si existe virtual certeza acerca de la situación actual, no hay equívocos en cuanto a los objetivos y si se sabe de algún medio confiable para cumplir los deseos, la planeación se reduce a pulir los detalles y efectuar actividades de tipo burocrático.

Sin embargo, si la incertidumbre es mayor -los deseos sólo están vagamente definidos, se carece de datos para explicar el comportamiento del objeto y/o no se conoce algún medio confiable-, esta orientación debe cambiar radicalmente.

Al combinar el grado de conocimiento relativo a los fines y los medios resultan cuatro problemas tipo, mismos que se indican en la figura 4.1. Son denominados tipo porque en la realidad no hay problemas en los que los fines o los medios sean totalmente conocidos o desconocidos.

		F I N E S	
		CERTEZA	INCERTIDUMBRE
M E D I O S	CERTEZA	"A" <i>Problemas de asignación y regulación</i>	"B" <i>Problemas de evaluación</i>
	INCERTIDUMBRE	"C" <i>Problemas de investigación e innovación</i>	"D" <i>Estados de desorden</i>

FIGURA 4.1. PROBLEMAS DE PLANEACION DE ACUERDO CON EL GRADO DE CONOCIMIENTO SOBRE FINES Y MEDIOS

A. Problemas de asignación y regulación

Con relativa frecuencia los objetivos son claros y no hay grandes dudas respecto a cómo darles cumplimiento, por lo que se justifica diseñar con detalle las soluciones y fijar reglas de operación precisas.

Este es el marco general del que, en un gran número de casos, parte la planeación; es característico de muchas de las actividades públicas y en diversos sistemas productivos, donde el para qué no se discute -o se discute en niveles jerárquicos distintos- y el cómo no representa ninguna dificultad teórica, la labor se reduce a organizar y regular las acciones para alcanzar la máxima eficiencia. Esto favorece y hace recomendable la aplicación de técnicas de optimización; la formulación de normas, rutinas y manuales de procedimientos; la programación y presupuestación; y, si el fenómeno sigue una tendencia estable, la creación de planes maestros de mediano y largo plazo.

Así, el mérito central está dado por la capacidad para organizar los distintos trabajos, coordinar la participación de quienes intervienen y anticipar dificultades, para en suma hacer un uso eficiente de los recursos y producir los resultados previstos en los plazos, cantidad y calidad deseada. Su debilidad es que en ocasiones conduce a prácticas viciadas, a un exceso de formulismos y a crear procedimientos y organizaciones demasiado rígidas -aunque el mayor peligro es producir programas y presupuestos de manera precipitada, cuando los objetivos son ambiguos o no se distinguen medios factibles y confiables, tomando a la planeación sólo como un deber burocrático.

B. Problemas de Investigación e Innovación

En este caso, el objetivo es claro pero no se cuenta con el conocimiento suficiente para dar una respuesta satisfactoria a los problemas planteados (reducir el desempleo, aumentar las ventas, etc.).

Una estrategia de trabajo consiste en un estudio sistemático de la situación actual y prevista (análisis estadísticos, pronósticos, diagnósticos, investigación aplicada, etc.), en busca del conocimiento perdido y así identificar las alternativas y posibilidades de cambio.

Para otros problemas, conviene relajar los frenos a la innovación y promover acciones que estimulen la creatividad e inventiva. La intención es articular el conocimiento disperso a través de nuevos arreglos, más que buscar un conocimiento perdido.

También es posible recurrir a una política de ensayo-error, cuando los errores son enmendables y los éxitos repetibles.

C. Problemas de Evaluación

El tercer caso está representado por aquellas situaciones en las que ya se cuenta con una cartera de proyectos, pero los objetivos o prioridades no están determinadas y existe un ambiente competitivo por los recursos.

Lo anterior plantea un problema general de evaluación que consiste en lo siguiente: definir los criterios para juzgar la relevancia de las distintas opciones; establecer el método o variables de medición; y fijar la contribución de cada proyecto.

Una vez construido este aparato, queda el discriminar o seleccionar entre las diferentes opciones, trabajo que no es fácil cuando los objetivos son múltiples y sobre todo si hay que incorporar aspectos políticos y sociales. Para esto se han desarrollado técnicas como los métodos electra y la teoría de decisiones, que resultan un valioso apoyo para estructurar la toma de decisiones, aunque al final siempre se requiere una mezcla de "ciencia e intuición".

D. Estados de Desorden

Estos problemas se caracterizan porque el punto de partida es un sentimiento de insatisfacción, fruto de un desajuste entre lo que existe y lo que se piensa que podría existir. Y si bien estas situaciones problemáticas se reconocen de manera inmediata, eluden una definición precisa ya que las metas son ambiguas y se tienen dudas acerca de la viabilidad y conveniencia de las distintas alternativas de acción.

La metodología, por tanto, no se limita a establecer cómo mejorar la situación sino también a definir qué es lo que debe mejorarse, de tal suerte que el establecer cuál es el problema constituye una parte importante de los trabajos de planeación.

Para dar orden y sentido a las ideas, existen dos clases de enfoques: los procedimientos finalistas que primero buscan reducir la incertidumbre respecto a la dirección deseada y después pasan a concentrarse en el cómo; mientras que en los procedimientos de la otra clase primero se intenta ganar un conocimiento amplio y profundo de la situación para identificarlos problemas y los medios que son factibles, y después tratan de estimar la bondad de cada opción.

Para los problemas tipo "B", "C" y "D", se ha supuesto que la dificultad esencial está dada por el grado de conocimiento que se tiene sobre fines y/o medios, de tal modo que al indagar en el objeto o al fijar las metas se pasa, por ejemplo, de un problema de evaluación o de innovación al caso básico de un problema de asignación y regulación. En la figura 4.2., se indican las trayectorias correspondientes a cada caso.

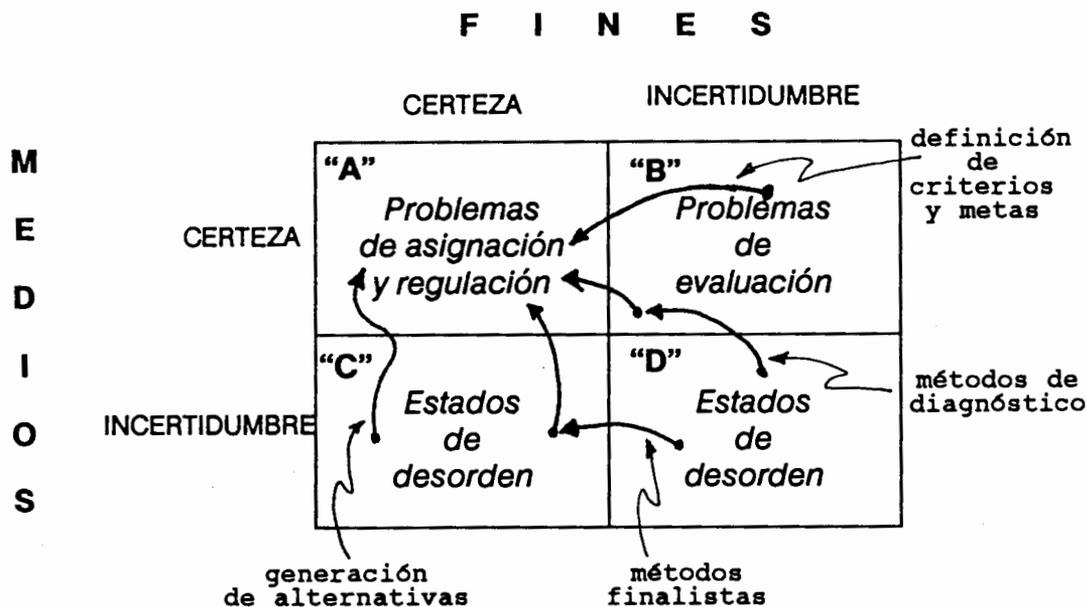


FIGURA 4.2. REDUCCION DE LOS PROBLEMAS DE PLANEACION A UN CASO BASICO (considerando sólo el nivel de conocimiento sobre fines y medios)

4.2. COMPLEJIDAD Y CONFLICTO

Los cuatro casos descritos en el anterior apartado forman el estereotipo de los problemas que ha abordado la planeación convencional. Esta parte de los siguientes supuestos:

- las metas y los objetivos, una vez definidos, tienen una validez general y a ellos está subordinado el comportamiento de los individuos y las partes.
- como complemento, el fenómeno o problema puede ser estudiado y entendido con todo rigor, de tal suerte que siempre es posible construir soluciones finas y detalladas.

Sin embargo, pueden surgir situaciones de conflicto en cuanto a los objetivos, porque entre los que intervienen existen puntos de vista distintos, intereses divergentes o valores contrastantes.

Así mismo, la complejidad de algunos fenómenos es tal que no alcanzan a ser entendidos a plenitud, sino sólo de una manera parcial y/o superficial.

En cualquiera de estos casos, resultará frustrante aplicar un enfoque que fue diseñado para otras condiciones, por lo cual es necesario ampliar el enfoque contingente de la figura 4.1., al considerar situaciones de alta complejidad y/o conflicto, lo cual se ilustra en la figura 4.3.

		COMPLEJIDAD					
		BAJA	ALTA				
C O N F L I C T O	BAJO	<p style="text-align: center;">FINES</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>A</td> <td>B</td> </tr> <tr> <td>C</td> <td>D</td> </tr> </table> <p>ME- DIOS</p>	A	B	C	D	<p>"E"</p> <p><i>Estrategias de cambio normativo</i></p>
	A	B					
C	D						
ALTO	<p>"F"</p> <p><i>Estrategias de negociación y cambio radical</i></p>	<p>"G"</p> <p><i>Estrategias de cambio incremental coordinado</i></p>					

FIGURA 4.3. PROBLEMAS DE PLANEACION DE ACUERDO CON EL NIVEL DE COMPLEJIDAD Y CONFLICTO

Así, los problemas relacionados con el nivel de conocimiento sobre fines y medios, sólo forman una subclase de los problemas posibles en la planeación.

E. Estrategias de Cambio Normativo

En este caso se aspira a una visión amplia de los problemas, sin dejar de reconocer la naturaleza imprecisa de los datos, las dificultades en la adquisición del conocimiento, la interrelación entre distintos problemas y el hecho de que las situaciones son cambiantes.

Más que tomar un problema aislado, hace un valoración y enjuiciamiento de la situación entera, en la que promueve una participación amplia, para que en conjunto se elabore el diseño idealizado o imagen objetivo del sistema. La ausencia de un conflicto abierto permite sumar experiencias y analizar el sistema desde distintas facetas y con distintos niveles de detalle.

Con esta postura no es necesario decidir y diseñar detalladamente acciones de mediano y largo plazo, en las que la incertidumbre es mayor; la imagen del estado deseado es empleada para dar orden y coherencia a los actos particulares, para que al paso del tiempo se logre un mejoramiento gradual en la situación, a la manera de una curva asintótica que lleva hacia el estado ideal. Esto le da un carácter adaptativo, dado que permite revisar tanto las acciones propuestas como la imagen objetivo trazada, ya sea a la luz de nueva información, mayor comprensión o cuando cambian las circunstancias.

La carencia de esta clase de marco conduce a organizaciones anárquicas, ya que cada quien actúa conforme a su entendimiento e intereses, además permite superar la rigidez de los planes maestros y la miopía de las posturas incrementalistas.

F. Estrategias de Negociación y de Cambio Incremental

En el caso de situaciones de alto conflicto y baja complejidad, las diferencias existentes generalmente impiden grandes cambios por la suspicacia y malicia con que se actúa, de modo que es conveniente adoptar una estrategia incrementalista.

Así, más que un llamado a formular objetivos comunes, el proceso se basa en medir fuerzas, valorar efectos y reacciones, para formar alianzas, votar, adjudicar y, si es posible, imponer una línea de acción, a fin de buscar un nuevo equilibrio, imperfecto pero tolerable.

G. Estrategias de Cambio Incremental Coordinado

Cuando a un alto conflicto se añade una alta complejidad resulta insuficiente cualquiera de los enfoques anteriores. Las soluciones analíticas no pueden ser impuestas, los intereses distintos impiden manejar un diseño idealizado y la complejidad hace inocuo el cambio fragmentario.

Para estos casos, puede dar buenos resultados la estrategia de promover un tema lo suficientemente atractivo y general (excelencia académica, mejorar condiciones laborales, incrementar el bienestar social, etc.) que sirva como incentivo para inducir un cambio incremental coordinado; con lo que se evita que los grupos tomen posiciones polarizadas y les permite contribuir al logro de objetivos comunes, sin renunciar del todo a sus intereses particulares.

Cabe señalar que algunos problemas que, en principio pueden considerarse como situaciones en conflicto, en la práctica caen en alguno de los casos de bajo conflicto, ya que por distintos medios -ejercicio del poder, manipulación, venta de favores, legislación ventajista, etc.- la posible oposición es disuelta o minimizada. El peligro es subvalorar las fuerzas contrarias y que resulten afectadas las actividades de implantación en una u otra etapa.

4.3. CAMBIO REFORMISTA O CAMBIO RADICAL

En la planeación domina un espíritu que tiende a ver al cambio como el fruto natural de mejoras y ajustes seriados, formulados con base en el conocimiento y que requieren del concurso y aceptación de quien puede influir en los resultados.

Sin embargo, no todo problema puede ser tratado en esta forma, ya que en ciertos casos las dificultades que se enfrentan son derivaciones de un orden estructural con grupos de intereses contrapuestos, en los que es difícil pensar que un grupo dominante va a ceder sus ventajas por el bien común, un futuro idealizado o cualquier otra razón de este tipo -en todo caso cabe esperar que haga uso de su influencia para reforzar su posición aunque el producto global sea negativo.

Este tipo de problemas ha quedado fuera de la visión de la planeación no por raro sino porque no puede sucumbir al remedio de una simple metodología de investigación o concertación, por buena o meritoria que ésta sea.

Así, no es previsible lograr una mejoría real y significativa cuando todo se limita a ajustes graduales o a cubrir con barniz los efectos más graves; la única vía es la transformación de la estructura misma y las relaciones de poder existentes, pero para ello deben existir las condiciones objetivas que permitan dicho cambio.

Generalmente, las condiciones para un cambio radical sólo son momentáneas, resultado de circunstancias tensas previas más un detonante que sirve como catalizador (desastres, relevo de autoridades, errores graves, etc.) y que, si no se aprovechan, hacen de las propuestas meras utopías; por ello el cambio radical adquiere un carácter abrupto más que paulatino, con proyectos generales más que diseños detallados y donde es ineludible el uso de la fuerza, lo que en buena medida sale de los marcos generales en que la planeación se mueve.

Bibliografía

1. ACKOFF, Russell L. (1980) *Un Concepto de Planeación de Empresas*, Limusa, México
2. ACKOFF, Russell L. (1981) *Rediseñando el Futuro*, Limusa, México
3. ANCHISHKIN, A. I. et al (1981) *Planificación de la Economía Nacional*, Editorial Progreso, Moscú
4. ANSOFF, H. Igor (1976) *La Estrategia de la Empresa*, La Universidad de Navarra, Pamplona.
5. BRAYBROOKE, D. and LINDBLOM, C. E. (1963) *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, Free Press, New York
6. CHRISTENSEN, Karen S. (1985) *Coping with Uncertainty in Planning*, Journal of the American Planning Association, V. 51, Winter, p. 63-73
7. DROR, Yehezkel (1963) *The Planning Process: A Facet Design*, International Review of Administrative Sciences, V. 29, No. 1, p. 46-58
8. EMERY, F. E. (1977) *Futures, We Are In*, Martin Nijhoff, Leiden, Noruega
9. ELIZONDO Alarcón, Jorge (1960) *Algunos Enfoques de Planeación*, Instituto de Ingeniería, UNAM, Informe Interno, No. 431

10. ETZIONI, A. (1968) *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*, Free Press, New York
11. FAJARDO Fajardo, Diego (1987) *La Construcción del Objeto de Estudio en la Planeación*, Tesis de Maestría, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ingeniería, UNAM
12. FUENTES Zenón, Arturo (1982) *Conceptos de Problema y Solución*, Boletín IMPOS, V. 12, No. 68, p. 1-13
13. FUENTES Zenón, Arturo y SANCHEZ Guerrero, Gabriel (1988) *Metodología de la Planeación Normativa*, Cuadernos de Planeación y Sistemas, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ingeniería, UNAM
14. GALLOWAY, Thomas D. and MAHAYNI, Riad B. (1977) *Planning Theory in Retrospect: The Process of Paradigm Change*, American Institute of Planners Journal, V. 43, January, p. 62-71
15. GELMAN M., Ovsei y NEGROE Pérez, Gonzalo (1982) *Papel de la Planeación como un Proceso Básico en la Conducción*, Revista de la Academia Nacional de la Ingeniería, V. 1, No. 4, p. 253-270
16. HODGE, Gerard (1985) *The Roots of Canadian Planning*, Journal of the American Planning Association, V. 51, Winter, p. 8-22
17. ILPES (1987) *Discusiones sobre Planificación*, Siglo XXI, México
18. JACKSON, M. C. and KEYS, P. (1984) *Towards a System of Systems Methodologies*, Journal of Operational Research Society, V. 35, No. 6, p. 473-486
19. KLOSTERMAN, Richard E. (1978) *Foundations for Normative Planning*, American Institute of Planners Journal, V. 44, January, p. 37-46
20. KOSIK, Karel (1967) *Dialéctica de lo Concreto*, Grijalbo, México
21. LIPPIT, Ronald et al (1958) *La Dinámica del Cambio Planificado*, Amorrortu Editores, Buenos Aires
22. LONGO, Gino (1973) *Manual de Economía Política*, Comunicación, Madrid

23. MATUS, Carlos (1972) *Estrategia y Plan*, Siglo XXI, México
24. OZBEKHAN, Hasan L. (1969) *Toward a General Theory of Planning*, en Jantsch, E. ed., *Perspectives of Planning*, OECD
25. OZBEKHAN, Hasan L. (1974) *The Emerging Methodology of Planning*, *Fields within Fields*, No. 10, p. 63-80
26. PAVA, Calvin (1980) *Towards a Concept of Normative Incrementalism: One Prospect for Purposeful Non-Synoptic Change in Highly Fragmented Social Systems*, Ph. D. Dissertation, Wharton School, University of Pennsylvania, Philadelphia
27. PAVA, Calvin (1986) *New Strategies of Systems Change: Reclaiming Nonsynoptic Methods*, *Human Relations*, V. 37, No. 7, p. 615-633
28. SACHS, Wladimir (1980) *Diseño de un Futuro para el Futuro*, Fundación Barros Sierra, México
29. SCHON, Donald A. (1982) *Some of What a Planners Knows*, *Journal of the American Planning Association*, V. 48, No. 3, p. 351-364
30. STEINER, George A. (1969) *Top Management Planning*, Macmillan, New York
31. STEINER, George A. (1983) *Planeación Estratégica*, CECSA, México
32. TABORGA Torrico, Huascar (1980) *Concepciones y Enfoques de Planeación Universitaria*, Cuadernos de Planeación Universitaria, Dirección General de Planeación, UNAM
33. TAYLOR, Bernard (1986) *Corporate Planning for the 1990's: The New Frontiers*, *Longe Range Planning*, V. 19, No. 6, p. 13-18
34. TELLEZ García, José Ramiro (1988) *La Planeación como Manifestación del Poder*, Ensayo preparado para el curso "Teoría y Metodología de la Planeación", División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ingeniería, UNAM

1000

F/DEPFI/CP6/1990/EJ.6



718347