

II. METODOLOGÍA	23
6. ¿CÓMO PLANEAR?	23
7. ¿QUÉ ES LA PLANEACIÓN PROSPECTIVA?	38
8. ¿QUÉ ES LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA?	42
9. ¿QUÉ ES LA PLANEACIÓN INTERACTIVA?	45
10. ¿QUÉ ES LA PLANEACIÓN POLÍTICA?	47

II. METODOLOGÍA

6. ¿CÓMO PLANEAR?

De entre los múltiples enfoques aceptados por los planificadores y los administradores, cabe destacar los seis siguientes:

Enfoque	Principales representantes
Incrementalismo inconexo	Braybrooke y Lindblom
Exploración mixta	Etzioni
Racional	Manheim, Banfield, March y Simon
Normativo	Ackoff, Ozbekhan y Sachs
Transactivo	Friedmann
Participativo	Grabow y Heskin, Ackoff, Davidoff y Schön

Incrementalismo inconexo. Surge como crítica a la planeación racional comprensiva, con un carácter simplificadorio, adaptativo y mucho menos riguroso. Tiene esa denominación en virtud de que se presenta como una estrategia en la toma de decisiones en una sociedad que se encuentra parcializada y fragmentada en diversos grupos, en la que no es posible centralizar las decisiones. Sus principales características son:

- Se realizan importantes cambios a variables poco relevantes de un sistema, o bien modificaciones insignificantes a variables trascendentes.
- Se ajustan los fines de acuerdo con las políticas y se modifian en función de los medios con que se cuenta.
- Se analizan, valoran y resuelven los problemas en forma secuencial.
- Se reduce el alcance de los propósitos y se considera que otras decisiones (ajenas) influirán en sus resultados.

- Se selecciona por margen, esto es, se establece la diferencia entre la situación actual de la organización y el estado que se lograría con el desarrollo de cada acción incrementada.

Exploración mixta. Uno de los enfoques que enfatiza el ámbito social en el que se desarrolla la planeación es la exploración mixta, la cual presenta las siguientes características:

- No programa todas las acciones a futuro en virtud de la complejidad y turbulencia del entorno.
- El reto de la planeación consiste en capacitar a la gente que toma decisiones con el fin de que actúe y obtenga, en cualquier situación, resultados y efectos positivos.
- Para una decisión se consideran todas las alternativas relevantes e incluso las que se estimen poco viables; posteriormente se eliminan opciones —con análisis cada vez más profundos— hasta que sólo quede una.
- Define etapas de acuerdo con criterios políticos, administrativos y económicos.
- En la ejecución se realizan exploraciones continuas y se realizan de modo más exhaustivo conforme las decisiones presenten mayor complejidad.

Enfoque racional. De acuerdo con Arredondo,⁴ la sola noción de planeación implica la idea de “racionalidad”. Por esto, la necesidad de desarrollar la planeación social puede tener su origen en los diferentes desafíos confrontados por la mente humana en el dinámico contexto social. Estos desafíos, expresados en categorías, son:

- Complejidad: cuando diferentes unidades o grupos sociales aumentan y se multiplican surge la necesidad de comprender, relacionar y controlar dicho fenómeno de crecimiento.
- Organización: una vez que los múltiples elementos de uno o varios subconjuntos sociales son conocidos surge la necesidad de coordinar su dinámica y, al hacerlo, de aprovechar sus potencialidades en beneficio de todo el conjunto.

⁴ Vicente Arredondo, *Planeación educativa y desarrollo*, OEA-CREFAL, México, 1990.

- Cohesión: la complejidad social hace necesaria la creación de mecanismos que hagan posible la organización del conjunto social, para ser mantenido y desarrollado de acuerdo con su propia naturaleza y estar en capacidad de satisfacer el constante flujo de nuevas necesidades.
- Propósito: corresponde a la necesidad axiomática de cualquier grupo social de tener un sentido de dirección y un propósito común compartido. Conviene precisar que esta categorización no prejuzga sobre sistemas y metodologías de planeación ni sobre el papel que deben desempeñar los diferentes sujetos de la planeación.

Debido a que en lo operativo la planeación es la respuesta a necesidades específicas, tales como toma de decisiones, solución de problemas y pronóstico de tendencias y sucesos, la actividad de la planeación social puede verse como un proceso de razonamiento aplicado, encaminado a determinar e implantar políticas sociales orientadas a la producción y distribución de bienes sociales y servicios. En este proceso destacan tres tipos de pensamiento: optimizante, satisfaciente y racional-comprensivo.

La planeación optimizante emplea modelos matemáticos y de simulación. Éstos consideran estratos de ambigüedad y conocimiento como variables cualitativas, cuyo tratamiento estadístico y matemático consigue la obtención del valor óptimo de una función denominada propósito u objetivo, la cual, a su vez, puede mostrar la medida en que se lograrán los objetivos.

La planeación satisfacente puede ejecutarse sin información exhaustiva, pues asume que el hombre es capaz de identificar en forma limitada tanto el abanico de alternativas posibles como el impacto global asociado con cada una de ellas. Plantea que las organizaciones e individuos tienden a obtener sólo niveles de satisfacción sin intentar con serenidad la optimización de sus elecciones. De este modo, mediante aproximaciones sucesivas, ajusta los fines y los medios. Para la selección de alternativas plantea, inicialmente, las variables que se hallan bajo el control de quien toma las decisiones; si no se encuentra un programa satisfactorio se procede a modificar las variables no controladas; si persiste esa situación se opta por reducir los criterios de satisfacción. Es pertinente destacar que el concepto de satisfacción se encuentra estrechamente relacionado con el nivel de aspiración; esto es, a mayor nivel de aspiración, menor nivel de satisfacción; a menor nivel de satisfacción, mayor esfuerzo en la búsqueda de opciones de acción.

La planeación racional-comprensiva requiere de un amplio y profundo diagnóstico de las circunstancias en virtud de que se propone abarcar todos y cada uno de los elementos de la situación problemática; además, considera y coordina los objetivos del sistema y propone posibles alternativas con los efectos de cada uno de ellos. Entre las principales características de la planeación racional-comprensiva destacan las siguientes:

- Es exhaustiva, ya que pretende identificar y analizar la interacción de todos los elementos del sistema.
- Es política, pues se compromete con las metas del bien público y porque trata de conciliar los posibles conflictos entre los sectores y grupos de poder.
- Es sistemática, debido a que aglutina y estructura las acciones del sistema y constituye una herramienta de control.

En cuanto a las formas de llevarla a cabo, la planeación puede ser:

Planeación normativa. La planeación normativa, o por ideales, tiene una orientación sistemática, participativa y fuertemente orientada hacia el futuro deseado (ideales o fines últimos). El primer resultado del ejercicio de planeación es el diseño de la imagen que se desea, la cual es producto de los valores y estilos de la organización. Los ideales conforman una serie de criterios para la selección de los objetivos. Éstos se plantean de acuerdo con los fines y las consecuencias de cada uno de ellos, es decir, se conciben como aproximaciones operativas a los ideales. Posteriormente se definen las políticas, estrategias y tácticas que procuren lograr la imagen propuesta.

Planeación transactiva. También llamada innovativa o de investigación-acción, se basa en las ideas del valor de la persona y la reciprocidad, y promueve el aprendizaje mutuo y efectivo mediante el diálogo. Este enfoque transforma el conocimiento en acción a través de una secuencia ininterrumpida de relaciones interpersonales. Este tipo de planeación sigue dos vertientes: la de asignación y la de innovación. La primera se dirige a la predicción del futuro y a la preparación necesaria hacia ese porvenir. La segunda se concentra en los cambios organizacionales que tienen una orientación básica hacia la acción y la movilización de los recursos necesarios. Es, en síntesis, un tipo de planeación analítica, normativa y estratégica.

Planeación participativa. Aquí pueden encontrarse diversos enfoques, desde el más radical —en el cual se eliminan los grupos de planeación— hasta los de carácter más inductivo, en el que los planificadores y usuarios interactúan continua y dinámicamente. Sin embargo, tanto en Davidoff (planeación por apoderado), Ackoff (planeación participativa) y Schön (planeación inductiva), la participación se entiende como un requisito fundamental en virtud de que permite compartir objetivos comunes, la conjugación de valores, el aprendizaje, y la acción responsable y comprometida por parte de los afectados o usuarios.

En cuanto a las actitudes prevalecientes hacia la planeación, Ackoff⁵ señala tres: reactiva, preactiva, y proactiva o interactiva. Éstas aparecen combinadas en diferentes proporciones en cada individuo y organización. A continuación se describen en forma breve. Pueden ser reconocidas fácilmente, a pesar de la diversidad de mezclas en que suelen darse.

Reactivismo. Los reactivistas prefieren un estado anterior al cual se encuentran y creen que las cosas van de mal en peor, por lo que no solamente se resisten al cambio sino que tratan de deshacer lo que sea necesario para volver a donde ya estuvieron. Lo anterior significa que su acción se centra en aumentar su habilidad para deshacer los cambios; tratan de hacer lo mejor para “satisfacer” con la perspectiva de lograr que la organización sobreviva. Reaccionan en vez de anticiparse. En síntesis, su enfoque es más un remedio que una corrección estructural. Buscan evitar lo indeseable más que lograr lo deseable. Según Ackoff, los reactivistas no “viajan con la marea”; tratan de nadar en contra de ella a playas más conocidas. Su reacción a la mayoría de los cambios propuestos es “ya lo intentamos y no sirve”.

Preactivismo. Los preactivistas creen que el futuro es mejor que el presente y el pasado, y que el grado de mejoría depende de lo adecuado de su preparación; la predicción y la preparación son las dos etapas básicas de este tipo de planeación. Estos planificadores desean incrementar su habilidad para pronosticar los cambios que ocurrirán. Se ocupan de aprovechar las oportunidades y de “optimizar” los recursos con el fin de lograr que la organización crezca.

⁵ Russell Ackoff, *et al.*, *Guía para controlar el futuro de la empresa*, Limusa, México, 1986, y Russell Ackoff, *Rediseñando el futuro*, Limusa, México, 1984.

Los preactivistas no buscan los cambios del sistema integral o del entorno sino en el interior del sistema mismo. Ackoff señala que no se debe buscar ir con la corriente ni contra ella, sino viajar por delante. Plantean que de este modo pueden aprovechar oportunidades antes de que otros accedan a ellas.

Proactivismo (o interactivismo). Se orienta hacia la obtención de un control sobre el futuro. Los proactivistas diseñan el futuro que desean y crean los mecanismos y herramientas para lograrlo. No se conforman con la supervivencia o el crecimiento; buscan el autocontrol, el autodesarrollo y la autorrealización. Se proponen incrementar su habilidad para influir o controlar el cambio o sus efectos con el fin de responder con rapidez y eficacia a los cambios que no pueden controlar. El proactivismo se preocupa por eliminar amenazas y aprovechar oportunidades. Los proactivistas intentan ser mejores en el futuro en comparación con su situación presente; se proponen alcanzar niveles ideales, procuran que la organización se desarrolle. Son radicales. Tratan de cambiar tanto las bases como la superestructura de la sociedad, así como sus instituciones y organizaciones. No desean ni resistir, ni viajar con la corriente, ni por delante de ésta; tratan de encauzarla.

Perfil actual en la planeación. Conforme pasa el tiempo existe mayor consenso acerca de la necesidad de dirigir campañas, organizaciones, empresas e instituciones con base en la planeación. Sin embargo, han surgido importantes dificultades cuando ésta se ha limitado a informar y justificar el quehacer de la organización. Esa situación no ha permitido que los planeadores tomen decisiones o que las funciones tengan congruencia con la planeación. Aún más, con frecuencia se utiliza a técnicos e instituciones especializadas como simples organizadores y analistas de datos. A continuación se exponen brevemente algunas de las características de este proceso:

- La planeación va del nivel macroeconómico al nivel microeconómico, sin evaluación ni retroalimentación. Lo anterior provoca, al nivel de la empresa, que los objetivos y políticas, aún con sus características generales, sean distantes de su realidad particular. De esta manera, los propósitos y estrategias son similares pero la práctica es diversa, ya que la situación requiere otro tipo de prioridades. La congruencia e integración son sólo elementos del discurso sobre este proceso.

- De acuerdo con lo anterior, la planeación estratégica tiende a fluir de arriba hacia abajo; esta es una táctica inversa a la lógica, con pocos puntos de contacto y básicamente de índole administrativa.
- Tiende a generar un concepto inmediatista, pues el plazo que se contempla es casi siempre de un año. Es posible que, debido a lo anterior, prevalezca aún la idea de programar o presupuestar como equivalente a planear. Asimismo, en relación con el presupuesto anual, además de que es un proceso desgastante por las negociaciones que implica el poder obtenerlo —el presupuesto generalmente es asignado por una instancia central—, conduce a las instituciones a retrasos e interrupciones continuas de proyectos que impiden el desarrollo de cualquier alternativa o estrategia. Esto significa, generalmente, un desfase entre los costos reales y los previstos.
- Presenta una tendencia marcada a la centralización, sin participación directa de los involucrados.
- La prioridad de la planeación tiene como fin la solución de problemas de orden cuantitativo.
- Hay dificultad para armonizar la planeación con tareas de control administrativo y financiero, y con estructuras organizacionales poco flexibles.
- Se da desconocimiento e indiferencia hacia el proceso y productos de la planeación, a menos que se trate de su etapa de programación-presupuestación.
- Existe reacción más que previsión y creación.
- Se observa una separación significativa entre planeación y operación.
- Se logra escasa participación, información y comunicación, en virtud de que estos elementos se encuentran asociados con el mantenimiento o consecución de poder.
- No hay continuidad en el proceso pues los planes elaborados con anterioridad pocas veces son considerados para que formen parte de un diagnóstico cuando se valoran las brechas y oportunidades encontradas en los esfuerzos precedentes.

Como puede apreciarse, el grado de racionalidad que impera en muchas de las empresas es consecuencia de una serie de decisiones orientadas por la intuición o algún tipo de interés, sin una visión holística de la situación; aún más, se fragmentan sus elementos y relaciones, aunque éstos sean positivos para el desarrollo y crecimiento de la empresa.

Requerimientos de la planeación. Conducir lo planeado a los hechos y practicar lo previamente determinado, demanda un trabajo realista y comprometido. De ninguna manera es suficiente elaborar o seguir un modelo, un manual o un instructivo de planeación; existen requerimientos previos, operativos y de seguimiento. Lo primero es identificar aspectos vulnerables que, de no corregirse, podrían obstaculizar los procesos de planeación y programación. Estos aspectos pueden ser:

- Insuficiente claridad en los objetivos.
- Ausencia de la jerarquía necesaria que solucione en forma oportuna el esquema de planeación y los compromisos que ello implica.
- Predominio de actitudes reactivas sobre las de índole proactiva.
- Escasa funcionalidad e inoperatividad de las atribuciones de la planeación frente a las de programación y presupuestación.
- Inexistencia de mecanismos de normatividad necesarios para evaluar y controlar las acciones de planeación.
- Carencia de sistemas de información oportunos y confiables para la toma de decisiones y la instrumentación del proceso.
- Insuficiente consolidación y concertación entre las partes dentro del marco de planeación de la organización.

Para que la planeación responda efectivamente a los retos del futuro se requiere, entre otras cosas, que sean consideradas las siguientes acciones en el modelo o sistema de planeación:

- Reducción progresiva del distanciamiento planeación-operación.
- Mayor motivación y compromiso.
- Manejo de indicadores de eficiencia, eficacia, equidad, trascendencia y relevancia.
- Aprendizaje institucional y capacidad efectiva de adaptación.
- Formación de cuadros técnico-operativos como elemento básico para una descentralización estratégica.
- Prioridad al alcance más que a la profundidad.
- Interacción más que acciones aisladas o con contactos esporádicos.
- Mayor capacidad de identificación y análisis de las causas de desviaciones cuantitativas y cualitativas.
- Actualización, extensión y corrección permanentes.
- Convergencia de las acciones organizacionales con la planeación y reconocimiento de su labor por parte de la sociedad.

En esta perspectiva, destaca la necesidad de contar con un modelo de planeación accesible y práctico que, aprovechando la experiencia y trayectoria organizacional, permita afrontar la problemática detectada y genere una actitud preventiva y creativa. De esta manera se incrementaría la habilidad de aprender y adaptarse a nuevas circunstancias, con el menor costo posible y con niveles superiores de relevancia, trascendencia, eficacia y equidad. En consecuencia, será necesario también vislumbrar la realización de modificaciones importantes en la caracterización de las funciones institucionales y, por ende, en sus políticas de dirección y operación, con el fin de que se logre un mayor grado de convergencia entre ambas líneas.

En este sentido, la planeación habrá de ser integral, participativa y continua, con un alto grado de flexibilidad y de adaptación, para conseguir la actualización constante sin detrimento de los servicios.

Independientemente de la metodología de planeación seleccionada, ésta comprenderá al menos los cinco pasos siguientes:⁶

- a) *Diagnóstico.* Elaboración de un diagnóstico del presente para identificar causas y efectos de los aciertos y problemas del sistema bajo estudio. Este paso responde a la necesidad de conocer el estado de cosas que prevalece en la realidad.
- b) *Escenarios.* Elaboración de escenarios para darse una idea de la situación del futuro. Los escenarios abarcan desde la extrapolación tendencial de las estructuras del presente —en cuyo caso se habla de un escenario tendencial o de una proyección de referencia— hasta el otro extremo, donde se caracterizan escenarios deseables con estructuras muy diferentes a las actuales. Entre estos escenarios extremos pueden figurar una variedad de escenarios intermedios. La imaginación y creatividad de quienes planifican deben conducir a la definición de escenarios que, por realismo operativo, tendrán que ser tecnológica, política, jurídica y económicamente viables para no caer en utopías.
- c) *Fines.* Definición de fines (objetivos y metas) asociados a cada uno de los escenarios. Los objetivos corresponden a la definición operativa de las características de un escenario; esta definición

⁶ Juan Prawda, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, Editorial Grijalbo, México, 1985.

implica que los objetivos deben ser teóricamente alcanzables y que la aproximación de este alcance tendrá que ser medible. Las metas son objetivos cuantificados en el tiempo y en el espacio. Se pueden fijar metas a corto, mediano y largo plazos.

- d) *Medios*. Definición de medios (políticas, estrategias, programas, tácticas, acciones, presupuestación) que supuestamente conducirán al sistema de su estado presente al escenario elegido.

Las políticas son reglas que se deben respetar durante la instrumentación de los medios. Las estrategias indican el modo de empleo de los medios, dada una serie de políticas y fines a alcanzar. Los programas son un conjunto de acciones que, puestas en práctica, deben llevar de un estado presente a uno futuro, al escenario elegido. Las tácticas indican el modo de ejecutar los programas. Las acciones asociadas a los programas consumen recursos, los cuales han de presupuestarse y aplicarse de acuerdo con la realización calendarizada de actividades, esto es, la programación de las actividades.

- e) *Evaluación y control*. Elaboración de mecanismos de evaluación y control para medir en forma permanente los logros alcanzados y compararlos con los previstos; si se encuentran diferencias no tolerables entre lo deseado y lo logrado deberán identificarse las causas para corregirlas; esto último constituye un control (cibernético, administrativo o logístico, no policiaco).

Al convertirse el futuro en presente, el último paso de un ciclo de planeación (evaluación y control) se convierte en el primero del ciclo subsecuente (diagnóstico); de ahí que la planeación sea una cadena.

Asociados a los fines de la planeación, sobre todo en la planeación política, figuran varios problemas técnicos y éticos que se pueden sintetizar en las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se definen los contenidos de los fines que se persiguen?
- ¿Qué criterios morales deben orientar el establecimiento de objetivos y metas, y la selección de los medios para alcanzarlos?
- ¿Qué puede (o debe) ser ofrecido o prometido?
- ¿Cuál es la posibilidad de cometer errores al decidir lo que se hará?
- ¿Qué garantía se tiene de que los objetivos y metas que se hayan seleccionado sean auténticamente representativos del sentir de una comunidad?

En el proceso de planeación se distinguen cuatro actores principales: el planificador, el que decide, los afectados o beneficiados directamente, y otros afectados o beneficiados indirectamente. En ocasiones, el planificador y el que decide son la misma persona; en otras, forman parte de la comunidad objeto de la planeación.

Un objetivo de la planeación es convencer de la factibilidad y bondad de los cambios propuestos, por lo que la actividad está dirigida a motivar voluntades; presupone una relación dialógica entre el planificador y los actores en la cual se transmiten lo mismo razonamientos que subjetividades. Al definir los contenidos del plan, el planificador tiene que interpretar adecuadamente los intereses de los usuarios y, en este caso, de los electores (de la “clientela comercial” o de la “cliente-política”).

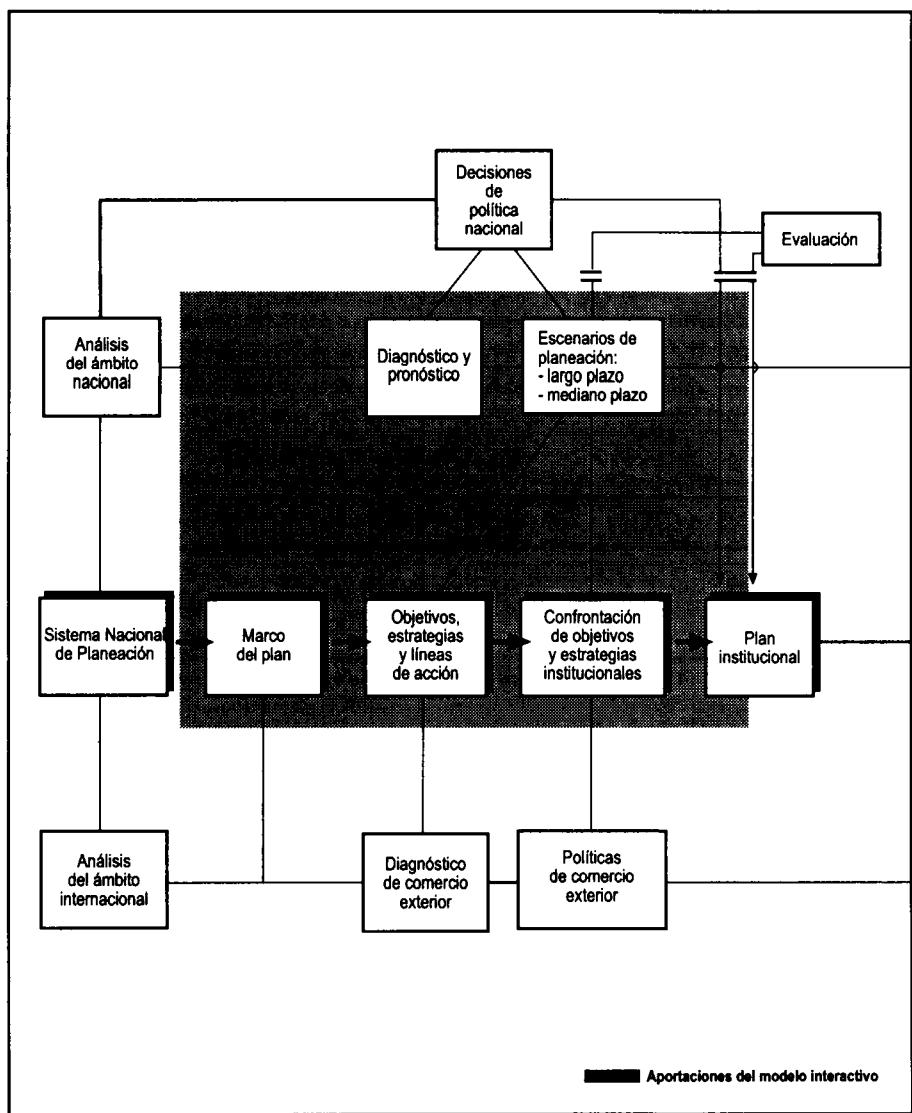
Por ello, un buen enfoque de naturaleza tanto sistemática como sistématica es el que visualiza la planeación en su calidad de función administrativa. En síntesis, para operacionalizar los procesos de planeación se agrupan las actividades que los constituirán en cuatro subsistemas básicos y secuenciales que aseguren la continuidad y congruencia entre las acciones y los resultados del modelo.

LA PLANEACIÓN COMO FUNCIÓN ADMINISTRATIVA			
Objetivos generales	Definición de estrategias	Establecer marco normativo	Establecer las bases administrativas
- Corto plazo.	- De acuerdo con las prioridades de los objetivos.	- De la institución. - De las actividades.	- Programación. - Financiamiento. - Administración de personal. - Control y evaluación de resultados.
- Mediano plazo.			
- Largo plazo.			

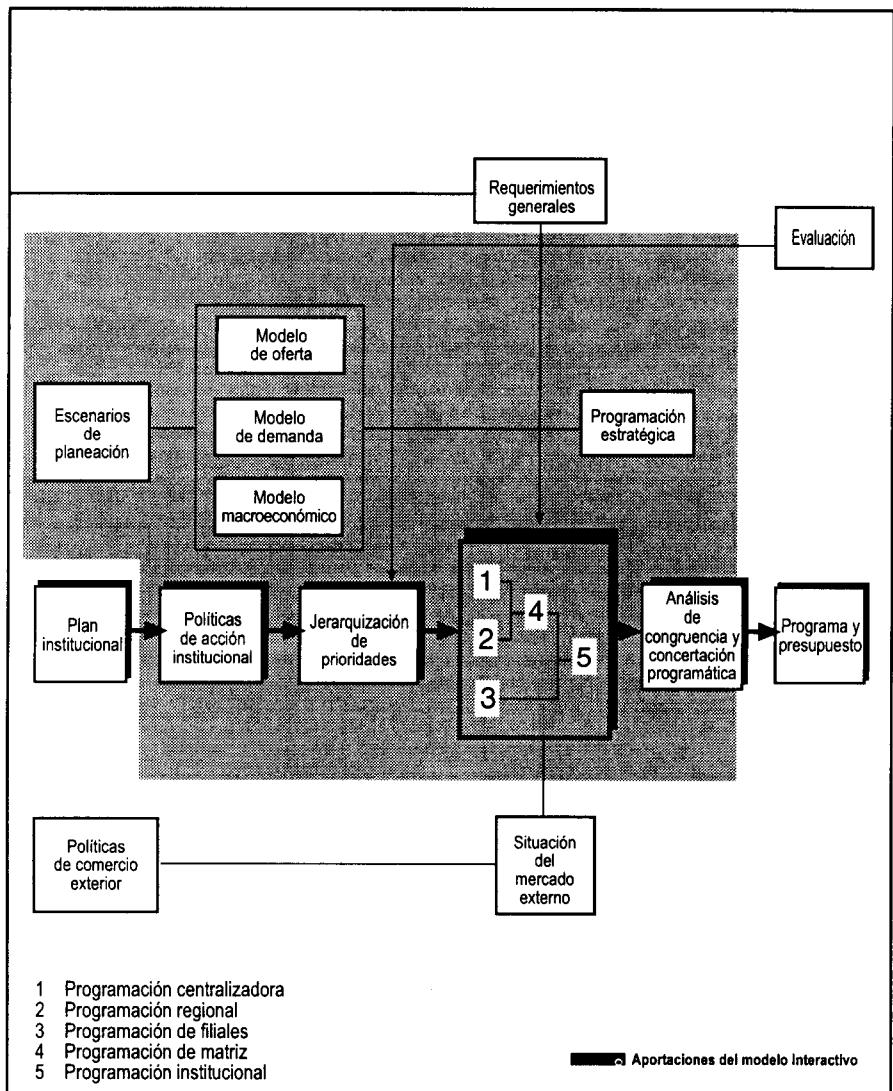
En las páginas siguientes se presentan, en forma gráfica, los cuatro subsistemas básicos y secuenciales:

- Subsistema de formulación de planes.
- Subsistema de elaboración de programas.
- Subsistema de elaboración de presupuestos.
- Subsistema de evaluación y control.

SUBSISTEMA DE FORMULACIÓN DE PLANES



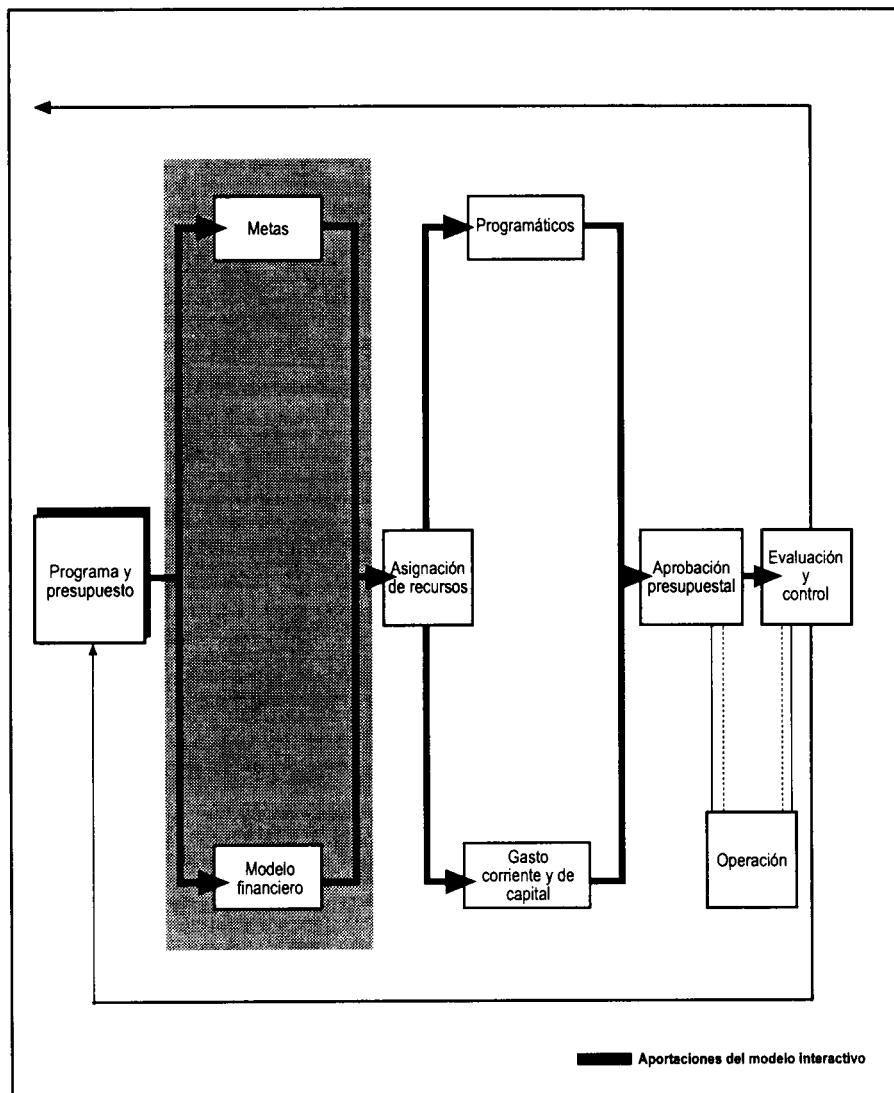
SUBSISTEMA DE ELABORACIÓN DE PROGRAMAS



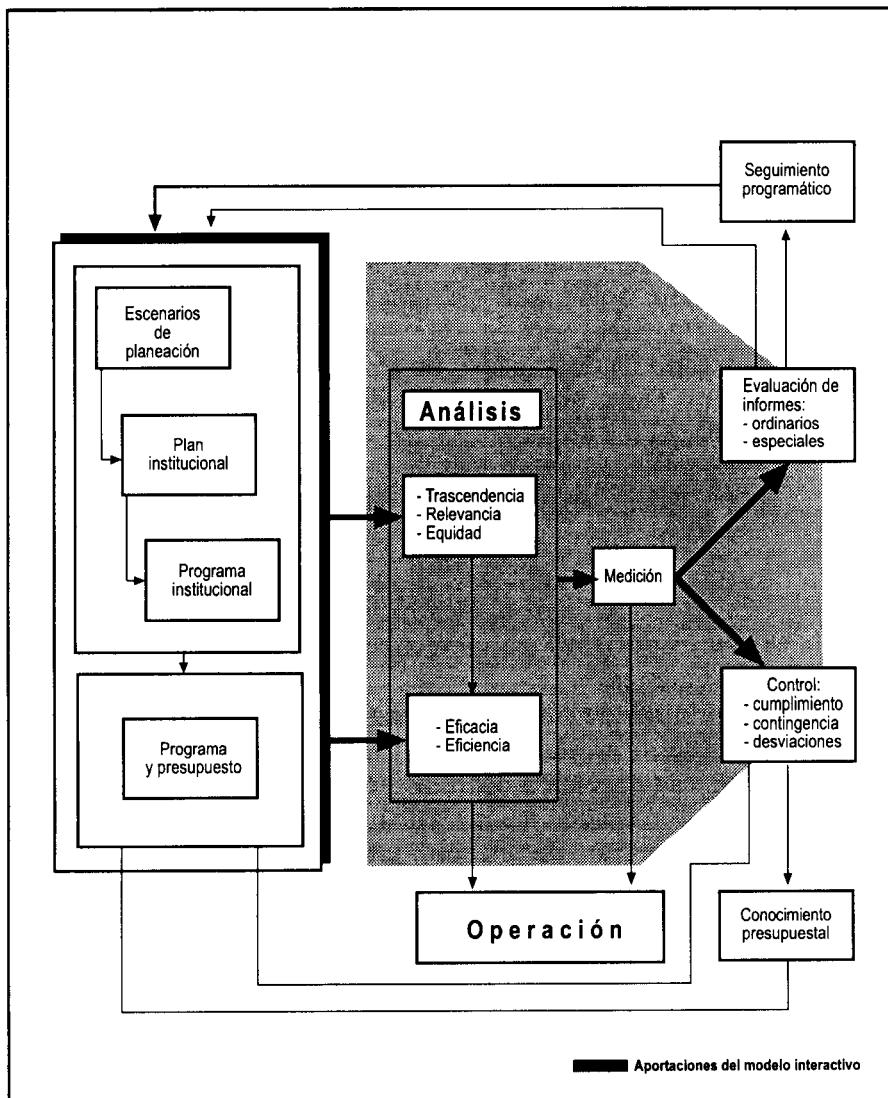
- 1 Programación centralizadora
- 2 Programación regional
- 3 Programación de filiales
- 4 Programación de matriz
- 5 Programación institucional

■ Aportaciones del modelo interactivo

SUBSISTEMA DE ELABORACIÓN DE PRESUPUESTOS



SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN Y CONTROL



Dado el carácter propositivo y pedagógico de este documento y de su presentación, y tomando en cuenta la multiplicidad de enfoques empleados en planeación, se seleccionaron cuatro de las metodologías de más reciente aplicación en procesos de naturaleza política y social:

- Planeación prospectiva.
- Planeación estratégica.
- Planeación interactiva.
- Planeación política.

7. ¿QUÉ ES LA PLANEACIÓN PROSPECTIVA?

Se pueden resumir los fundamentos conceptuales de la planeación prospectiva en los cuatro grandes bloques metodológicos siguientes:

- a) Para todo fenómeno complejo se abre una *multiplicidad de futuros*. Debe hablarse, pues, de futuros en plural y no de un futuro en singular cuando se lleva a cabo un ejercicio prospectivo. Normalmente ni el “futuro *inercial* o proyectivo”, que se esboza a través del análisis de tendencias y su extrapolación, ni el presente proyectado como futuro, correspondiente al estilo de planeación anacrónico o reactivo, son los más probables ni los más importantes de los “futuros posibles” para efecto de la formulación de planes contingentes.

Para fines de análisis pueden formularse diversos “futuros libres de sorpresas”, “futuros deseables” y “futuros indeseables”, cada cual con distintas probabilidades de realización y con promesas o amenazas de impactos diferentes, así como con un continuo de futuros intermedios.

Por ello, en planeación prospectiva es indispensable aprender a pensar en términos de futuros y no de futuro, a contemplar contingencias, a programar acciones con flexibilidad y apertura de miras, y a aceptar la incertidumbre esencial que todo ello encierra como un elemento más de trabajo, como un reto insoslayable que no cabe ignorar.

- b) El futuro no es sólo un objeto potencial de pronóstico probabilístico, sino también el *resultado de acciones* sobre las que en ocasiones se puede tener influencia directa o tangencial signifi-

ficativa. De este modo, al decir de Ackoff,⁷ el futuro es en parte previsible, y en parte diseñable y construible. Bajo este enfoque, nuestros futuros no son tanto destinos que se nos imponen, cuanto productos de nuestros actos, de nuestras ideas, de nuestro trabajo y de nuestros errores. Por ello, los determinismos de todo género son ajenos a la prospectiva. El futuro no ha sido trazado de antemano. No existe más que como potencialidad plural. Esto, desde luego, no significa caer en la ingenuidad de pensar que todo futuro es posible. Unos son, definitivamente, más posibles (o más probables) que otros.

- c) La adecuada comprensión de la velocidad de cambio de los fenómenos cuyos futuros se busca delinear, es pieza clave de la calidad de los pronósticos formulados. No es indispensable que esta comprensión sea sistematizada totalmente o que sea de naturaleza cuantitativa, pero no puede estar ausente pues sin ella los pronósticos difícilmente serán los adecuados.

Por ello, en todo ejercicio realmente prospectivo es indispensable vincular a diversos expertos que tengan visiones complementarias o hasta contradictorias acerca del sistema analizado.

La prospectiva puede definirse, desde este punto de vista, y en primera instancia, como *una tarea esencialmente interactiva*, de extracción no sesgada y eficaz, de la opinión experta sobre el devenir de uno o más fenómenos complejos.

Para fines de prospectiva, el experto no es necesariamente un buen teórico del fenómeno sino alguien que lo conoce y lo comprende bien desde algún punto de vista, sea como diseñador o como usuario, como estudiioso, como operador o como víctima; por ejemplo, si lo que se analiza es el futuro de un proceso electoral, si bien algunos investigadores o estudiosos pudieran considerarse dentro de la muestra de expertos, también pudieran serlo algunos electores.

- d) Como el presente es infinitamente denso no resulta conveniente centrarse en él como punto de partida del estudio del futuro, aunque resulta cierto que es lo usual en el análisis de coyuntura. Partir del presente multifacético implica recorrer demasiadas trayectorias potenciales de cada porción de la realidad actual. Conviene, por el contrario, comenzar por identificar "futuribles" holísticos, es decir, futuros a la vez

⁷ Russell Ackoff, *Rediseñando el futuro*, Limusa, México, 1984.

posibles y deseables, para volver después al análisis de sus trayectorias e inserciones y de los codeterminantes que nos permitirían alcanzarlos.

De este modo, en prospectiva la planeación se enfoca *desde el futuro hacia el presente*, en contraposición con los enfoques más tradicionales en los que se adoptan perspectivas ancladas en el pasado o en el presente y sobreimpuestas como constantes a un futuro que no es sino su reflejo forzado.

En tanto se utilice la metodología prospectiva, su aplicación requiere de las cuatro etapas siguientes:⁸

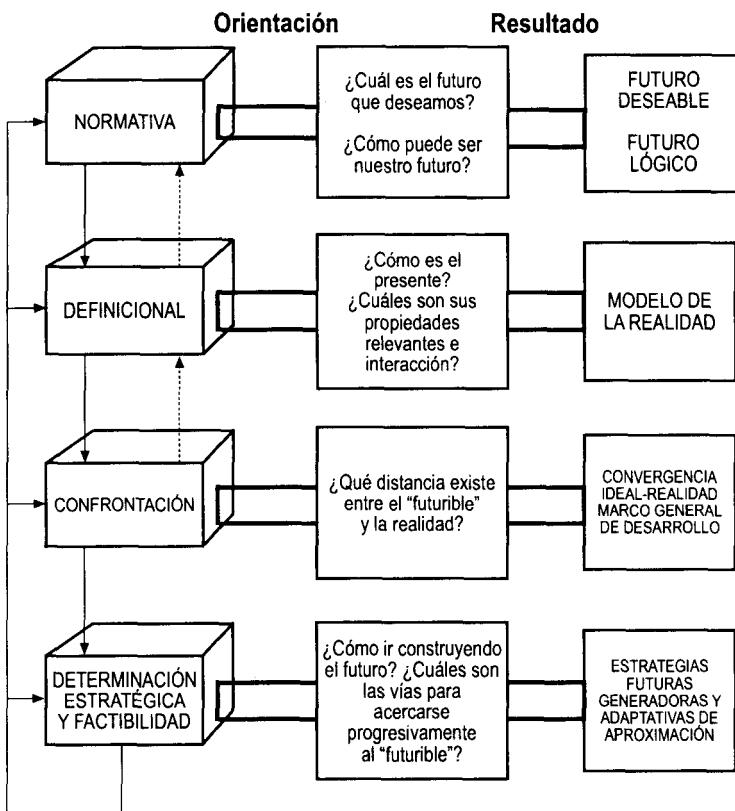
- Normativa.
- Definicional.
- Confrontativa.
- Determinativa.

La primera engloba la conformación del futuro deseado, es decir, el diseño del “futurable” (futuro deseable y posible).

La definicional se orienta a la elaboración del modelo de la realidad en la cual habrán de tomarse las decisiones. En la tercera se contrastan los resultados de las dos anteriores, provocándose la convergencia para definir el marco de orientación global. Por último, en la fase de determinación estratégica y de factibilidad se definen los futuros posibles y se muestran opciones políticas concretas. Estos elementos pueden observarse claramente en el diagrama de la página siguiente.

⁸ Tomás Miklos y María Elena Tello, *Planeación prospectiva, op. cit.*

METODOLOGÍA PROSPECTIVA



8. ¿QUÉ ES LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA?

La planeación estratégica es el esfuerzo sistemático y más o menos formal de una institución u organización política para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicos, para desarrollar planes detallados que pongan en práctica las políticas y estrategias que los lleven a lograr sus objetivos y propósitos fundamentales.

De entre las múltiples concepciones existentes de estrategia, cabe rescatar aquella que la considera como el conjunto de características básicas de la dinámica armónica que conviene generar entre una situación o una organización actual y su futuro, su entorno y su propia estructura interna. Al ensamblaje cronológico de estas múltiples características progresivas (las cuales suelen plantearse en términos de objetivos o de escenarios intermedios), que van desde el inicio de la planeación hasta alcanzar los objetivos y los escenarios deseados y posibles, se le denomina planeación estratégica. Esta característica del proceso permite vincular con claridad la planeación estratégica con la planeación prospectiva; es más, hace depender a la primera de esta última.

Así, la planeación estratégica invita a visualizar el corto y el mediano plazos como etapas “estratégicas” de largo plazo.

Ahora bien, desde una visión histórica, fuera de sus acepciones dentro de la milicia, la concepción y la conceptualización del término estrategia proviene de la práctica administrativa:

- a) La planeación trata con el porvenir de las decisiones actuales. Esto significa que la planeación estratégica observa la cadena de consecuencias de causas y efectos durante un tiempo, relacionadas con una decisión real o intencionada. La planeación estratégica también observa las posibles alternativas de cursos de acción en el futuro y al escoger determinadas opciones, éstas se convierten en la base para tomar decisiones presentes. La esencia de la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgirán en el futuro, los cuales, combinados con otros datos importantes, serán la base para que se tomen mejores decisiones en el presente. Planear significa diseñar un futuro deseado e identificar las formas para lograrlo.
- b) La planeación estratégica es un proceso que se inicia con el establecimiento de metas; define estrategias y políticas para lograrlas, y desarrolla planes detallados para asegurar la im-

plantación de las estrategias y obtener los fines buscados. También es un proceso para decidir de antemano qué tipo de esfuerzos de planeación deben hacerse, cuándo y cómo deben realizarse, quiénes los llevarán a cabo y qué se hará con los resultados. La planeación estratégica es sistemática en el sentido de que es organizada y conducida con base en una realidad entendida.

Para la mayoría de las instituciones, la planeación estratégica representa una serie de planes producidos después de un periodo de tiempo específico. También debería entenderse como un proceso permanente, especialmente en cuanto a la formulación de estrategias, ya que los cambios en el ambiente son continuos. La idea no es que los planes se cambien a diario sino que la planeación debe realizarse en forma continua y ser apoyada por acciones apropiadas cuando sea necesario.

- c) La planeación estratégica es una actitud, una forma de vida; requiere dedicación para actuar con base en la observación del futuro y determinación para planear constante y sistemáticamente como parte integral de la dirección. Además, representa un proceso mental, un ejercicio intelectual, más que una serie de procesos, procedimientos, estructuras o técnicas prescritos. Para lograr mejores resultados, los directivos y el personal de una organización deben creer en el valor de la planeación estratégica y deben tratar de desempeñar sus actividades lo mejor posible. Ackoff⁹ dice: "No hacerlo bien no es un pecado, pero no hacerlo lo mejor posible, sí lo es."
- d) Un sistema de planeación estratégica formal une cuatro tipos de planes fundamentales: estratégicos, a mediano plazo, a corto plazo y planes operativos. En una institución con divisiones descentralizadas puede existir este tipo de unión entre cada plan por división, y una unión diferente entre los planes estratégicos elaborados en las oficinas u órganos y los planes de cada división. Mediante estas uniones las estrategias de la alta dirección se reflejan en las decisiones locales.

⁹ *Ibidem.*

El proceso de planeación estratégica forma parte de un proceso mayor denominado administración estratégica. Se basa en la convicción de que toda organización debería monitorear continuamente tanto los eventos externos e internos como sus tendencias, para que puedan tomarse decisiones y realizarse los cambios necesarios en forma oportuna, cuando y donde se requieran.

En el entorno social, económico y político de los últimos tiempos, mucho más que en cualquier otra época, lo único constante y seguro es el cambio. El ritmo y la magnitud de los cambios que afectan a las organizaciones se incrementa velozmente. Sólo las organizaciones bien dirigidas pueden manejar en forma correcta y provechosa el cambio, adaptando permanentemente (como nunca antes había sido necesario) sus estrategias, estructuras, burocracias, sistemas, competencias, cultura y productos de manera que puedan sobreponerse a los golpes y beneficiarse de las fuerzas que diezman o incrementan la competitividad.¹⁰

En la práctica, cabe citar cinco elementos importantes de la planeación estratégica:¹¹

- a) El primer elemento al desarrollar una estrategia es poder identificar los problemas y las oportunidades que existen.
- b) El segundo elemento se refiere a la fijación de metas y objetivos. Éstos no pueden ser considerados independientemente de la identificación de las oportunidades.
- c) Una vez precisados los problemas y las metas, el tercer paso habrá de consistir en diseñar un procedimiento para encontrar posibles soluciones o “caminos” que la institución o la organización pueda seguir para encontrar una solución.
- d) Ahora ya se tienen precisados los problemas, las soluciones posibles y las metas. El cuarto elemento de la planeación estratégica consiste en escoger la mejor solución, suponiendo que existan soluciones y que se conozcan los objetivos. ¿Sobre qué criterio se habrá de escoger la mejor solución?, ¿cuál método deberá escogerse? Se podrá escoger aquel camino

¹⁰ Fred R. David, *Concept of Strategic Management*, Maxwell McMillan International Editors, EUA, 1991.

¹¹ Harold Bierman Jr., *Planeación financiera estratégica*, Compañía Editorial Continental (CECSA), México, 1987.

que proporcione el valor presente neto más elevado. Pero también será necesario tomar en consideración dentro del análisis lo concerniente al riesgo. Elegir la mejor solución, inclusive teniendo metas bien definidas, constituye una tarea muy difícil.

- e) El quinto y último elemento de la planeación estratégica consiste en tener algunos procedimientos de control para comprobar qué resultados se obtuvieron con la solución tomada. La manera como esta función de control habrá de llevarse a cabo dependerá de las preferencias y del estilo de conducción de la coordinación o de la administración.

9. ¿QUÉ ES LA PLANEACIÓN INTERACTIVA?

Los seis principios del modelo de planeación interactiva son:¹²

- Prospectivo.
- Participativo.
- Sistémico.
- De continuidad.
- Estratégico.
- Holístico.

Principio prospectivo. Se considera al futuro como horizonte abierto, susceptible no sólo de ser diseñado sino también construido. En planeación este estilo funciona a la inversa del procedimiento tradicional, ya que este último se inicia con la caracterización de los futuros factibles para después seleccionar el más adecuado.

Bajo el principio prospectivo se determina el futuro deseado y se le diseña, creativa y dinámicamente, sin considerar el pasado ni el presente como restricciones; éstos se incorporan en una segunda fase al confrontarse con el “futurable” (galicismo que implica la conjunción de lo deseable con lo posible) para que, con base en ello, se analicen y se exploren los futuros posibles y se seleccione el más satisfactorio.

Con este principio se aporta una serie de nuevos elementos al proceso de toma de decisiones, ya que identifica peligros y oportunidades

¹² Tomás Miklos y María Elena Tello, *Planeación interactiva, op. cit.*

de una determinada situación futura; además, permite ofrecer políticas y acciones alternativas, aumentando de esa manera las posibilidades de elección. También prepara a la gente para que viva en un mundo cambiante, y la estimula a emplear su imaginación y creatividad con el fin de lograr un mejor futuro.

Principio participativo. La riqueza y el beneficio de un ejercicio de planeación se encuentra más en su proceso que en el producto. Esto implica, entre otros elementos, lograr la participación en su diseño e implantación.

Este principio se encuentra bastante relacionado con el principio prospectivo del modelo de planeación interactivo dado que se parte de la necesidad de una visión compartida del futuro, por lo que se motiva a los involucrados a que conozcan y valoren la relación entre lo que aquél realiza y lo que otros hacen, así como los efectos de sus acciones sobre la realidad en su conjunto.

La planeación efectiva no se puede hacer para una organización; debe ser hecha por ella. Sin embargo, es pertinente destacar la importancia de la participación no sólo como una forma moderna de llevar a cabo algunas acciones o ejercicios, sino como una función interna de trabajo en que la información, el compromiso, la responsabilidad y la comprensión constituyen elementos clave para contribuir en las mejorías del desempeño total y, por consecuencia, en un mayor nivel de competitividad y excelencia.

Principio sistémico. El modelo considera prioritario el análisis y funcionamiento sistémico con el propósito de obtener un incremento en la eficacia y en la relevancia.

En este sentido, cabe destacar que no se trata únicamente de conocer o consolidar los componentes de la organización, sino de enfatizar, dilucidar y valorar las actuales interacciones.

Principio de continuidad. Conlleva la presencia de actitudes dinámicas, creativas y sistemáticas. Implica la capacidad de aprendizaje del sistema y una adaptación constante hacia las nuevas demandas y requerimientos. Dado que los sistemas y su entorno se modifican constantemente, no existe ningún plan que conserve su valor con el tiempo. Por tanto, los planes deben actualizarse, extenderse y corregirse de forma continua, si no es que permanentemente. Debe permanecerse atento a los cambios reales y posibles para comparar el desempeño real

con lo planeado e identificar las causas de desviación y las medidas correctivas y preventivas adecuadas.

Principio estratégico. En éste destacan dos aspectos básicos: información y sensibilidad. El primero implica la necesidad de generar, analizar y circular información prioritaria y significativa, tanto en una perspectiva inmediata como de largo alcance. El segundo se refiere al nivel de sensibilidad no sólo para analizar las oportunidades sino para aprovecharlas o crearlas, rebasando la sola reacción coyuntural.

Principio holístico. Implica tanto la perspectiva global como la integridad e integración del sistema. La perspectiva global es aquella en la que cada elemento, con sus propiedades y comportamientos, desempeña un rol importante en un marco amplio. Del estudio de la influencia mutua (de la parte y el todo) resulta un componente analítico por medio del cual pueden captarse —por lo menos parcialmente, aunque parezca antagónico— las complejidades presente y futura. Por ello, es necesario enfatizar tanto el modo en que los casos interactúan como las circunstancias mismas, ya que la comprensión de las partes y su vinculación contribuyen a la comprensión del todo.

Por su parte, la integración se asocia con una meta común y con la coordinación e interdependencia necesarias para lograrlo.

Finalmente, el elemento de integralidad se refiere a la consideración de los diversos aspectos, funciones y niveles de la institución, así como al entorno donde se desarrolla. Debe señalarse que lo anterior conlleva los enfoques cualitativo y cuantitativo.

Así, estos principios del modelo de planeación interactiva mantienen un alto grado de interdependencia, el cual deberá permear la operación. El cambio general propuesto por el modelo puede sintetizarse en la modificación de la tendencia del proceso de planeación por medio de la participación, creatividad, integración e interrelación operativa, comunicación e información, con una visión prospectiva y de anticipación.

10. ¿QUÉ ES LA PLANEACIÓN POLÍTICA?

La aplicación de las metodologías de planeación a la política, o la politización de la planeación, responde al contexto social, económico y político de cada país y a cada momento de su historia.

La planeación política constituye una actividad que debiera abordarse en forma integrada y unitaria, reconociendo las múltiples inter-

relaciones que existen entre los procesos económicos, políticos, sociales y físicos.

En este sentido, la planeación puede subdividirse en sectores o con referencia a sus dimensiones de espacio y tiempo. Tradicionalmente, los sectores constituyen temas o visiones que tienen su propia racionalidad, tales como agricultura, industria, política interior, comunicaciones y transportes, o bienestar social. La organización del gobierno en México identificó “cabezas de sector”—y funcionó a través de ellas— con el propósito manifiesto de establecer una subdivisión más coherente y operativa. El espacio suele subdividirse en niveles tales como nacional, regional, estatal, municipal, urbano y rural. El tiempo se subdivide en plazos que se refieren a horizontes cortos, medianos y largos.

En México la planeación se ha llevado a cabo, hasta ahora, con un fuerte énfasis sectorial, sin consideraciones coherentes del espacio y con una visión temporal limitada al corto y al mediano plazos. Cada uno de los planes que conforma el sistema general de planeación tiene una serie de relaciones: primero, una relación entre el objeto de transformación (fenómeno real que procura transformar el plan) y el contexto social, económico y político en el que se inscribe. Tanto el contexto como el mismo objeto de transformación pueden ser motivo de atención de otros planes de diferente naturaleza sectorial, perspectiva temporal o ámbito espacial.

Si no se adapta el concepto genérico de planeación a la realidad histórico-política, aquél pudiera verse reducido a un simple ejercicio académico y pretendidamente “neutro”.¹³

Existe una diferencia significativa entre la planeación política y el ejercicio que implica tomar decisiones sobre el control que el Estado o la sociedad deben poseer en algunos renglones que se consideren neurálgicos en la economía. Así, se han dado serios intentos por racionalizar la intervención del Estado en la economía que caen entre esa planeación y el conjunto de decisiones sobre ramas y sectores fundamentales.

Según argumenta Arturo Ortega Blake,¹⁴ la planeación política no es posible con el solo hecho de controlar las variables más importantes ni

¹³ Alejandro E. Lerma Kirchner, *Cómo organizar una campaña política*, Edamex, México, 1995.

¹⁴ Arturo Ortega Blake, *El campo conceptual de la planeación y de la planificación*, y Arturo Ortega Blake (compilador), *Planeación, la opción al cambio*, Editorial Edicol, México, 1984.

tampoco únicamente interpretando la realidad en la elaboración de planes y programas. Son necesarias ambas medidas: no tan sólo la integración teórica del conocimiento de la realidad a través de la fijación de metas de las principales variables políticas y sectores de la sociedad, sino también su valoración empírica. La posibilidad de utilizar los conocimientos sobre la realidad y sobre la modificación de dicha realidad no sólo tiene que ver con la magnitud, exactitud e integración teórica de dichos conocimientos, sino que depende en mayor medida de la construcción de una teoría normativa de la acción racional.

Para dar paso hacia una verdadera planeación política se necesita, en primer lugar, concebirla plenamente, para lograr apoyo y énfasis en aquellas transformaciones ideológicas estructurales sin las cuales no es posible impulsar un auténtico desarrollo; se requiere, además, considerar que la planeación sólo será eficaz cuando se vincule con la etapa de la planificación, es decir, cuando la planeación vaya íntimamente ligada al ejercicio y la práctica del poder.

De ahí que sea necesario considerar que el ejercicio y la práctica del poder están determinados por:

- a) Acciones o decisiones concebidas de modo consciente y con una finalidad definida.
- b) El fin o la situación futura que se pretende conseguir mediante dichas acciones o decisiones.
- c) Los elementos en que se desarrollan las acciones o decisiones y sobre los que se tiene control y posibilidad de instrumentación en función de la consecución del fin.
- d) Las condiciones, es decir, el conjunto de elementos sobre los cuales se tiene control, y
- f) Las consecuencias de las acciones o decisiones. Es decir, la vinculación de la planificación con la capacidad de relacionar la asociación y la competencia, la racionalidad y el control, y la producción y el consumo, lo que implica ubicar el ejercicio de planificación en un sistema de ideas y puntos de vista sociales, entre ellos las ideas políticas, el derecho, la moral, la filosofía y la religión.

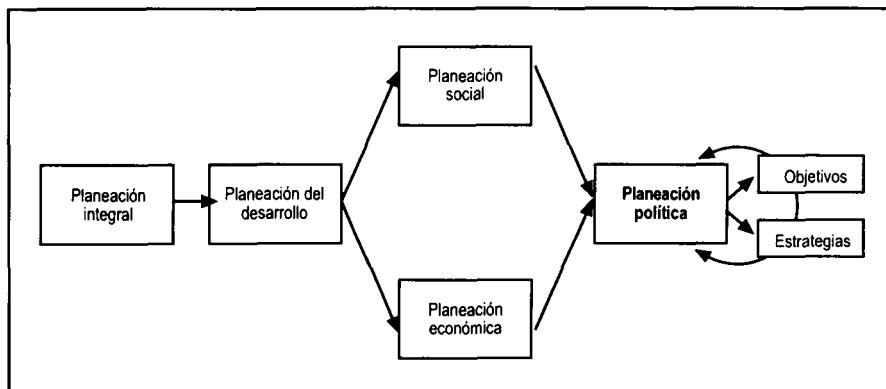
Ahora bien, hay que considerar que los principios de racionalidad económico-social de la planificación, interpretada en un conjunto de decisiones, son similares en todos los países; pero es necesario dejar claro que en cada nación operan o se ejercen de acuerdo con circunstan-

cias y condiciones específicas, y con las modalidades políticas y particulares que en dicha sociedad se estén dando.

Cualquier nación puede reemplazar la planificación por sistemas que se sitúan entre ésta y un régimen liberal, pero renunciar a la auténtica planeación política o adoptar esquemas parciales o demagógicos implica desistir del control del hombre sobre su propio futuro. La planeación política representa no una opción para un estilo de enfrentar la crisis sino la única alternativa para realmente impulsar un auténtico desarrollo.¹⁵

En este sentido, como puede observarse claramente en la gráfica siguiente, la planeación política obedece y forma parte de la planeación del desarrollo, pues integra en ella a la planeación social con la economía. De igual manera, la planeación del desarrollo procede de y es determinada por la planeación integral, de carácter eminentemente holístico y totalizador.

DE LA PLANEACIÓN INTEGRAL A LA PLANEACIÓN POLÍTICA

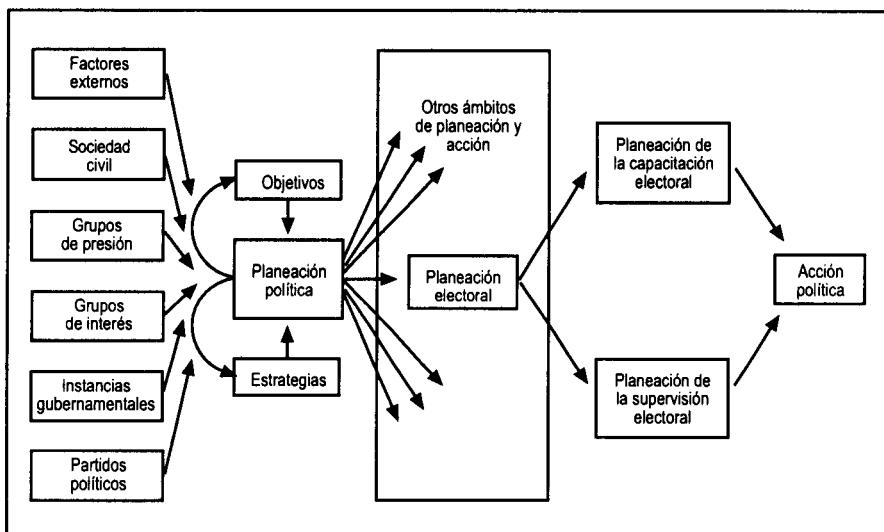


Ahora bien, a manera de ejemplo de interés particular en la coyuntura nacional actual, de entre los diversos ámbitos de planeación y de acción política se destaca a continuación la correspondiente al fenómeno electoral. Como se explica en el diagrama siguiente, la planeación electoral es determinada por y forma parte de la planeación política, re-

¹⁵ Arturo Ortega Blake, *op. cit.*

presentando a su vez su vínculo privilegiado con la acción política. De manera similar, la propia planeación política contempla e integra las diversas fuerzas y actores políticos, *verbi gratia*: factores externos o exógenos, sociedad civil, grupos de presión, grupos de interés, instancias y órganos gubernamentales, partidos políticos, etcétera.

DE LA PLANEACIÓN POLÍTICA A LA ACCIÓN POLÍTICA



Una parte importante de la planeación electoral es, naturalmente, la planeación de elecciones.

Sobre esto, cabe rescatar de la literatura especializada los planteamientos siguientes:

Planificar unas elecciones no es una labor sencilla; hay que ensamblar muchas actividades, adiestrar a muchas personas y resolver problemas de logística. En unas elecciones se involucra, directa o indirectamente, un considerable número de personas, entre funcionarios y empleados, personas de las mesas o lugares de recepción de los votos, candidatos y electores. Todo eso crea un gran problema de gerencia. Por otra parte, como es un evento masivo, el proceso electoral cuesta dinero y esos recursos deben ser presupuestados con precisión y admi-

nistrados con rigor, sobre todo en países en vías de desarrollo, precisamente en los que no abundan.

¿Por qué y para qué planificar las elecciones? ¿Qué beneficios aporta? Ante todo, proporciona al administrador electoral la orientación y la determinación de lo que tiene que hacer. En efecto, permite identificar las metas, establecer el curso de acción a seguir y calcular el tiempo, las energías y los recursos necesarios para llevarlos a cabo. Todo ello crea un ambiente de seguridad en quienes tienen la responsabilidad de organizar las elecciones, porque se sabe de antemano todo lo que habrá de hacerse. Además, facilita el control y la supervisión en la ejecución de las tareas, evita la sobrecarga de trabajo, el “recalentamiento” de algunas áreas de la estructura organizativa, ayuda durante la fase de prevotación y libera de mucha presión y tensiones.

El diseño de la estructura básica de un plan de organización electoral es relativamente una tarea fácil. Las legislaciones electorales tienden a reglamentar con bastante detalle todas y cada una de las etapas del proceso electoral. Ahora bien, esto no significa que el montaje del plan deje de ser sumamente complejo.

Para diseñar un plan de organización electoral se deben dar algunos pasos previos antes de ensamblar el mismo, a saber: recolección de información, sistematización de la información y, por último, definición de las actividades.

En primer lugar, hay que analizar atentamente la legislación electoral. Con ello se busca extraer la secuencia del proceso electoral; es decir, sus fases, los procedimientos y los plazos en que deben realizarse las actividades previstas en cada etapa del mismo.

En segundo lugar, como no todos los detalles se encuentran definidos en la ley electoral, se tiene que recopilar información acerca de cómo se han llevado a cabo en la práctica esas actividades. Esta información es de vital importancia para determinar cómo se desarrollaron en el pasado las distintas actividades organizativas, quiénes las realizaron, qué dificultades se presentaron. Esta recolección de información permite completar de manera exhaustiva el inventario de actividades, tareas y acciones que han de incluirse en el planteamiento y que no son consideradas en la ley electoral. Este esfuerzo, además, permite extraer ideas para operacionalizar en detalle disposiciones contenidas en la normatividad electoral.

Compilada la información, se impone luego organizarla y sistematizarla. Esto se puede realizar con base en dos criterios: partiendo de lo general a lo particular, por una parte y, por la otra, de acuerdo con la secuencia cronológica en que deberán llevarse a cabo las actividades.

Ya se dijo que la legislación electoral determina las etapas del proceso electoral. Estas etapas constituyen lo general. A partir de ellas se procede entonces a desglosarlas en conjuntos de actividades y las actividades, a su vez, en tareas y acciones específicas. Logrado este detalle se reagrupan las actividades en conjuntos, y las tareas y acciones específicas por cada actividad. Si bien las etapas del proceso electoral tienen una lógica secuencial, desde el punto de vista administrativo algunas actividades tienen que ser realizadas en secuencia, pero otras deben llevarse a cabo simultánea o paralelamente.

El inventario de actividades a realizar puede ser estructurado en tres momentos o partes: etapa de preparación de la votación, etapa de votación, escrutinio y conteo electoral, y etapa posterior a la elección.

Si bien la identificación de lo que tendrá que realizarse puede resultar una tarea relativamente fácil, el montaje del plan y su estructuración es complejo. En efecto, para cada conjunto de actividades, tareas y acciones se deben formular algunas preguntas que requieren de respuestas claras y precisas:

- ¿Por qué debe hacerse?
- ¿Qué se persigue?
- ¿Qué se necesita para llevarlo a cabo?
- ¿Dónde tendrá lugar?
- ¿Cuándo deberá realizarse?
- ¿Quién lo hará?
- ¿Cómo se hará?

Lo que se pretende con esto es determinar los cinco aspectos cuya definición es necesaria para el ensamblaje del plan de organización. A saber: determinación de los objetivos, descripción de las tareas a realizar, estimación del tiempo de realización, asignación de la ejecución y supervisión de los trabajos, presupuestación de gastos. Vale la pena comentar brevemente cada uno de ellos.

En primer lugar está la determinación de los objetivos; es decir, definir el resultado que se persigue y las metas que se desean alcanzar. A simple vista esto podría parecer muy simple; sin embargo, el esfuerzo puede resultar arduo y difícil. Los objetivos deben definirse a distintos niveles: general, intermedio y específico. Los objetivos principales son sustentados por lo regular por sus objetivos concretos. De esta manera, los objetivos forman una jerarquía y también una red. Esta jerarqui-

zación e interrelación corresponde a la jerarquización en los niveles de dirección en la organización.

Los objetivos deben concebirse con un gran sentido práctico y, de ser posible, expresarse en términos mensurables para facilitar su verificabilidad. Definir y hacer conocer los objetivos es un verdadero desafío. En su formulación deben participar tanto los directivos de alto nivel como los de nivel medio. Todos deben conocer cuáles son las metas, y debe motivarse y estimular al personal a trabajar unido para alcanzarlas. Los objetivos forman un tejido de resultados y acontecimientos que se desean. Si no están debidamente interconectados y no se sustentan entre sí, los miembros de la organización seguirán rutas que parecerán buenas en lo personal o para un departamento, pero que podrían resultar desastrosas para la institución como un todo.

En segundo lugar se debe proceder a describir y detallar lo más posible cada una de las actividades, tareas y acciones. Cuanto mayor detalle y precisión, mayor seguridad y posibilidad de control podrá alcanzarse durante la ejecución y gerencia del plan. Aquí lo que importa es determinar qué se debe hacer y cómo. Resulta imprescindible, para quienes tendrán la responsabilidad de llevar a cabo el trabajo, saber esto con suficiente antelación. De tal manera, quien asigna el trabajo podrá verificar su cumplimiento y evaluar el incumplimiento.

En tercer lugar está la necesidad de calcular el tiempo de realización que requerirán las distintas actividades, tareas y acciones. Con tal fin, no sólo se deberá precisar la fecha de inicio y de culminación de cada una de ellas sino también un margen posible de reajuste, así como el límite crítico, es decir, la fecha en que tiene que ser concluida inevitablemente.

Estimar debidamente el factor tiempo es vital tanto en el planteamiento como en la fase de control durante el proceso de administración electoral. Por lo general, la votación se realiza en un día determinado. Todo tiene que estar listo para esa fecha. La posibilidad de una postergación de las elecciones por dos o tres días es impensable y puede occasionar graves dificultades políticas. Aunque los funcionarios electorales fallen las elecciones se tienen que celebrar. Precisamente por eso las labores de administración electoral son de mucha responsabilidad y crean mucha tensión.

Calcular el tiempo implica, también, determinar el “tiempo optimista” (el estimado con un buen margen de holgura si todo sucediera como se ha previsto), el “tiempo probable” (aquel que se considera necesario para realizar el trabajo) y el “tiempo pesimista” (una estimación basada en el supuesto de que se enfrenten condiciones adversas). Otro aspec-

to importante a determinar es la “ruta o camino crítico”; esto es, la secuencia de tareas que requiere de mayor tiempo y que, por lo tanto, implica el menor tiempo de holgura.

En cuarto lugar se debe proceder a la asignación de los trabajos por realizar, tanto al personal que será encargado de su ejecución directa como a quienes los supervisarán, de tal manera que se pueda en todo momento determinar quién deberá hacer qué y quién tendrá la responsabilidad de controlar o supervisar dichas labores.

Un plan de organización electoral estará incompleto si no incluye un presupuesto de gastos detallado. Por ello, para cada actividad, tarea o acción se debe estimar el costo en que se incurrirá para llevarla a cabo. Aquí se parte de lo particular a lo general.

El costo de las elecciones aumenta cada día. Y en el caso de América Latina, con la crisis económica en la que está sumida y los efectos devastadores de la inflación, esta situación se torna más dramática. El altísimo costo de avanzadas tecnologías, sobre todo en el área de informática y procesamiento de datos, limita muchas veces su utilización. Por ello cada vez son más considerables los recursos económicos que se invierten en la adquisición de equipos y para solventar el trabajo de organizar y mantener un registro civil confiable que sea el fundamento de las listas electorales, la compra de la utillería electoral, los requerimientos de un sistema de comunicación eficaz para las distintas operaciones de recolección de información en la fase del conteo electoral, las necesidades de adiestramiento del personal que se involucra en todo el proceso electoral, por mencionar sólo algunos ejemplos.

Con estos elementos determinados, definidos y desarrollados en la manera explicada, se puede proceder entonces al ensamblaje final del plan, a estructurarlo y presentarlo de una manera sistemática, debidamente calendarizado en sus diferentes etapas y conjuntos de actividades, tareas y acciones.

Es importante advertir que ningún plan general de organización electoral logra preverlo todo; que no es ni puede ser perfecto. El intento de manejar racionalmente, en términos administrativos, un proceso electoral es un gran reto. Se requiere de mucho pensamiento, de un gran sentido práctico y de un conocimiento particular del medio en el que se opera. Una tarea de este género no debe ser obra de una sola persona sino, más bien, de un equipo de trabajo. Si administrar es coordinar eficazmente un esfuerzo colectivo, entonces la planificación debe ser resultado de un trabajo en equipo.

La mejor planeación se logra cuando los administradores tienen la oportunidad de contribuir a los planes que afectan a las áreas sobre las cuales tienen autoridad. Una forma de asegurar que se conozcan bien los planes y de lograr la ventaja de lealtad hacia los mismos es que participe el mayor número posible de administradores en la planeación. Bajo esta circunstancia, es más probable que el plan se ejecute con entusiasmo e inteligencia.¹⁶

En las primeras versiones de un plan de organización electoral siempre se olvidan detalles. Por eso debe procurarse que exista una retroalimentación continua durante su ejecución. Los planificadores y analistas deben asumir una actitud presta a aceptar la existencia de errores y a reajustar algunos de sus aspectos si se demuestra que es necesario y conveniente.

Como se aprecia, para planificar unas elecciones es mucho lo que se debe pensar y escribir antes de iniciar los trabajos de organización. Pero toda esta labor previa produce, como ya se destacará, incalculables beneficios.

Una vez ensamblado el plan de organización, éste se convierte en una especie de manual de administración electoral que, evaluado y revisado periódicamente, puede servir para futuras elecciones. Su confección es, entonces, una inversión rentable y un medio de institucionalización electoral.¹⁷

Cabe destacar, a manera de ilustración, algunos elementos clave en el caso de nuestro Instituto Federal Electoral:

Registro Federal de Electores. Para la realización de los procesos electorales es indispensable, entre otras actividades, registrar, actualizar y depurar oportunamente los nombres y datos generales de los ciudadanos mexicanos en edad de votar contenidos en el Padrón Electoral y en la Lista Nominal de Electores.

En nuestro país, el encargado de realizar estas funciones es el Instituto Federal Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

¹⁶ Koontz/O'Donnell/Weihrich, *Administración*, McGraw-Hill, México, 1985.

¹⁷ *Diccionario Electoral*, Serie Elecciones y Democracia, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 1990.

El Registro Federal de Electores ubica, en función de su domicilio, a cada ciudadano en el ámbito territorial para facilitar su derecho al voto.

Dicha área territorial se denomina sección electoral y es la unidad básica en que se divide el territorio nacional para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón o Registro de Electores y en las listas nominales de electores, donde se incluyen los nombres de los ciudadanos empadronados que han obtenido su respectiva Credencial para Votar con fotografía.

Muestra de la gran participación e interés ciudadano en el programa para las elecciones de 1994 es que más de 47.5 millones de mexicanos estuvieron inscritos en el Padrón Electoral y más de 45.5 millones contaron con su Credencial para Votar. Del mismo modo, es de señalar la asistencia a los módulos de cerca de 13 millones de ciudadanos para solicitar su inscripción al Padrón; 2.4 millones a reportar cambios de domicilio; 1.4 millones a corregir sus datos y 900 mil a solicitar reposición de credencial por pérdida o deterioro grave en sus micas.

Es importante destacar que al Padrón Electoral y a las listas nominales se les realizaron 36 verificaciones, entre 1991 y 1994, tanto a nivel nacional como estatal, mediante distintos enfoques metodológicos. Estas verificaciones han sido realizadas por diferentes actores sociales: partidos políticos, diversos organismos de consultoría, instituciones académicas y la propia autoridad electoral. Los resultados de estas verificaciones arrojaron en promedio un 96% de confiabilidad.

Es pertinente señalar que los partidos políticos recibieron las listas nominales de electores en medios magnéticos y de manera impresa, con el fin de que realizaran una revisión más al Padrón Electoral y a las listas nominales con suficiente anticipación a los comicios federales.

Prerrogativas y partidos políticos. En este rubro, la Dirección Ejecutiva responsable realiza la recepción de solicitudes para el registro de los partidos políticos y la entrega del financiamiento público a que tienen derecho; vigila el uso de las franquicias postales y telegráficas que les corresponden, así como el uso de prerrogativas y contratación de tiempos en radio y televisión para dar a conocer plataformas políticas y candidatos; da seguimiento al registro de integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y el de sus representantes ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital; todas estas actividades requieren de una adecuada planeación para el logro de óptimos resultados.

Organización electoral. Durante la etapa preparatoria de las elecciones federales, y en los términos de las atribuciones que le confiere el

Artículo 94 del Cofipe, el Instituto Federal Electoral se aboca a la debida integración y funcionamiento de los órganos locales y distritales, así como a los aspectos operativos de los comicios.

A nivel nacional, la coordinación de los trabajos que desarrollan los órganos permanentes y temporales del Instituto en cada entidad federativa y en cada distrito electoral federal corresponde a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. Con tal propósito, esta área desarrolla esquemas que le permiten mantener comunicación permanente con las 32 Juntas Locales y con las 300 Juntas Distritales Ejecutivas, mismas que, por mandato de ley, son de carácter permanente y realizan actividades tanto en el año del proceso electoral como en los dos años intermedios.

Asimismo, en el proceso electoral se instalan 32 Consejos Locales y 300 Consejos Distritales que son los responsables de vigilar el adecuado desarrollo de las elecciones.

Sobre este asunto cabe destacar que para los comicios federales de 1997 se instalaron 104,716 casillas, lo que implicó el diseño y preparación de la documentación electoral a utilizarse en virtud de los 47'009,968 electores que tenían posibilidades de ejercer su derecho ciudadano al voto.

Capacitación Electoral y Educación Cívica. Como parte operativa del proceso de planeación, el programa de capacitación electoral está diseñado para ejecutarse a través del esquema de “cascada”, que ubica piramidalmente a los grupos de población a capacitar, con el propósito de establecer un flujo descendente en la impartición de los conocimientos para hacer posible la preparación que requieren los diferentes actores del proceso electoral.

Con este esquema, la Estrategia de Capacitación Electoral considera a diversos grupos de población a capacitar: 1,660 vocales de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, 11,695 capacitadores y supervisores electorales, 5'095,388 ciudadanos seleccionados por sorteo, 732,914 funcionarios de casilla, 24,391 observadores electorales y ciudadanía en general.

Por otra parte, la educación cívica es concebida como un medio idóneo para fortalecer la cultura política de los ciudadanos y de la población en su conjunto en un sentido democrático. De acuerdo con esta concepción, y sobre la base de un diagnóstico del estado actual de la cultura política nacional, se desarrolla una estrategia permanente y general de difusión de los valores democráticos. A través de ella se pretende sensibilizar a distintos sectores de población sobre la naturaleza, funcionamiento y ventajas de las instituciones democráticas.

Junto con estas actividades permanentes se desarrollan estrategias de promoción del voto muy ligadas a los procesos electorales.

Otro claro ejemplo de planeación electoral puede verse en el informe de Teodoro Peña Carrasco, vicepresidente del Tribunal Superior Electoral, sobre la preparación de las “elecciones parciales” del 17 de junio de 1990 en la hermana República de Ecuador, y del cual hemos extractado lo siguiente:¹⁸

Estas elecciones generaban especiales expectativas tanto desde el punto de vista político como por el nuevo sistema electoral; las primeras por el significado que han adquirido durante este último periodo democrático, una suerte de medición del pulso de la opinión pública sobre las tareas del gobierno a mitad de periodo, y las segundas por la introducción de las reformas electorales que permitían la reducción del tiempo electoral, una mayor participación y control en la calificación de candidaturas y en el escrutinio de los partidos políticos, y la automatización de los escrutinios tanto en la captación de resultados desde la primera noche de las elecciones como en la notificación, impugnaciones y apelaciones en la segunda fase e instancia definitiva de los escrutinios.

La convocatoria se realizó de acuerdo con la ley, 120 días antes del día de las elecciones, el 17 de febrero de 1990 y la inscripción de candidaturas se cerró el 19 de marzo de 1990. La campaña electoral, en la que participaron los 15 partidos políticos reconocidos legalmente, duró hasta 72 horas antes del día de las elecciones y el sufragio se realizó el 17 de junio con normalidad, orden y paz.

Desde 30 días antes de la convocatoria se realizó la preparación del registro electoral con más de 5'200,000 electores, en base al registro entregado por la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, entidad dependiente del Ministerio de Gobierno.

Los prepadrones se exhibieron en más de 10,000 sitios públicos del país, se entregaron 3,000 ejemplares a los partidos políticos y alrededor de 2,000 mesas de información receptaron [sic] las correcciones y cambios de domicilio durante 60 días, 52 días más que el antiguo sistema que disponía de ocho días.

¹⁸ Ejemplo seleccionado de otro país con el objeto de mostrar objetividad desinteresada. Tomado del *Boletín Electoral Latinoamericano*, III, enero-junio de 1990, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH/CAPEL, Costa Rica.

A nivel nacional se realizó una campaña a través de la televisión, prensa y radio sobre los procedimientos de la votación, la ubicación de los recintos electorales, las listas con las nóminas de los candidatos en cada una de las 21 provincias del país y los nombres de los miembros de las Juntas Receptoras del Voto.