

Notas

Planeación y control integrados

LUIS A. HAZA REMUS

En el presente artículo se analizan los aspectos fundamentales de la técnica denominada "Planeación y Control Integrados". La cual, novedosa como tal, es una nueva manera de enfocar los conceptos prevalecientes en estas materias y que serán analizados en función de la problemática de la administración pública y con base en la "teoría general de sistemas".

Este nuevo enfoque permite a los organismos administrativos —cualquiera que fuese su dimensión o complejidad— optimizar sus recursos en base a una adecuada programación integral de sus actividades en función del medio ambiente en el cual se desenvuelven. Todo ello es controlado en base a normas y puntos de control previamente establecidos, para ajustar la actuación del organismo administrativo a lo planeado con anterioridad.

Esta técnica implica, por otra parte, el establecimiento de un sistema integral de información capaz de lograr la implementación de las decisiones, ya sean éstas de planeación o de control.

Supuestos de la teoría general de sistemas

La teoría general de sistemas permite lograr una visión global de los organismos administrativos, de sus problemas, necesidades, etcétera.

Esta teoría define a un sistema como el conjunto de elementos que se diseñan según un plan determinado, o como un todo armónico integral siguiendo un plan establecido con objetivos y metas por lograr.

Los principales supuestos de la teoría general de sistemas son, entre otros:

- a. El todo es primario y las partes son secundarias.
- b. Las partes interrelacionadas constituyen un todo indisoluble, en el cual ninguna parte puede ser afectada sin afectar a las otras partes.
- c. El rol que juegan las partes y los objetivos de las mismas, están en función directa del objetivo para el cual existe el todo.
- d. El todo se renueva a sí mismo constantemente a través de un proceso de transposición; la unidad del todo se preserva, pero las partes cambian, se desarrollan.

Planeación

La planeación es entendida como el conjunto de decisiones programadas, es decir, las decisiones sobre objetivos, políticas, procedimientos, etcétera, de un sistema administrativo que se adoptan previamente a la acción y se reformulan en base al control adoptado.

La planeación debe ser operada de tal manera que permita obtener, interpretar, comprender y comunicar la información básica indispensable para optimizar la toma de decisiones actuales basadas en expectativas futuras, así como el cumplimiento de tales decisiones, acorde con lo programado.

En virtud de que el pronóstico no es planeación, es necesario desarrollar programas de acción capaces de optimizar la actuación total del sistema administrativo, cuya finalidad es aumentar la capacidad del mismo para lograr los objetivos propuestos.

La planeación es entendida también como un curso predeterminado de acción, basado en necesidades y problemas actuales, así como a aquellos a los cuales se enfrentará en el futuro. La planeación es seleccionar o fijar: objetivos y metas; prioridades, políticas, programas, procedimientos y métodos.

En el campo de la administración pública, la planeación debe incorporar tres dimensiones inherentes al proceso:

- a. *La dimensión política*, a través de la cual se decide sobre fijación de objetivos, prioridades y recursos fundamentalmente. Esta dimensión destaca la importancia de la unidad del nivel político en cuanto a los objetivos del desarrollo, señala el papel de la dirección política, y subraya la necesidad de incorporar los diferentes sectores económicos y sociales del Estado y la movilización interna del sector público de modo que subordine sus actividades a los propósitos del desarrollo planificado;
- b. *La dimensión técnica*, a través de la cual el "complejo de decisiones" se elabora técnicamente por medio del trabajo de especialistas, y se transforma en un documento explícito e integrado con la previsión de las magnitudes; la sistematización de los instrumentos, etcétera, y
- c. *La dimensión administrativa*, que abarca desde la elaboración de proyectos específicos, con el concurso de toda una gama de profesionales especializados, hasta la acción ordenada del aparato administrativo responsable.

Todo ello, en el campo de la administración pública, señala la importancia que para el desarrollo de un país tiene la planeación; ignorar o no tomar en cuenta cualquiera de estas tres dimensiones, y los supuestos que la planeación implica, es ir directamente al fracaso.

Control

El control implica normas que representan la actuación planeada con anterioridad; una comparación de los resultados reales contra las normas planeadas y una acción correctiva si ésta se hace necesaria. Asimismo, el control

permite la existencia de una variación programada en relación a los objetivos propuestos.

El control se mantiene por medio de un flujo continuo y permanente de información, capaz de dar flexibilidad a todo un sistema administrativo.

Los elementos característicos de un sistema de control son: una característica o situación que controlar; una unidad de control que compara los datos rendidos y las normas planeadas y la aplicación de medidas correctivas como respuesta a una necesidad.

El objetivo de un sistema es llevar a cabo una función específica de conformidad con lo programado; el objetivo del control es mantener un resultado que satisfaga los requerimientos del sistema.

Por último es preciso señalar que una cosa es diseñar un sistema que contenga elementos de control y otra hacerlo operar de acuerdo con los objetivos óptimos del diseño.

¿Qué es un sistema de planeación y control integrado?

En base a las consideraciones mencionadas, un sistema de planeación y control integrado (SPCI), es el conjunto de decisiones programadas capaces de optimizar los recursos disponibles en función de ciertos objetivos, teniendo como base un sistema integral de información y en relación a la problemática del organismo administrativo. Todo ello debe ser una labor constante y permanente, con una perspectiva hacia el futuro.

Este sistema, presupone la existencia previa a su implantación de:

- a) Una estructura orgánica, en base al criterio de la administración por sistemas;
- b) Un manual de organización o de administración general, que refleje esa estructura orgánica;
- c) Un manual de sistemas y procedimientos que precise la forma de accionar del mismo;
- d) Manuales complementarios.

Dichos manuales administrativos proporcionan la información básica indispensable que todos los miembros de una organización deben tener,

- e) El señalamiento preciso de "Centros Básicos de Decisión" dentro de toda la estructura del organismo; la clase o tipo de decisiones que estos centros adoptan, así como la información necesaria —en tiempo, calidad, cantidad, tipo, etcétera—, que los mismos requieren para adoptarlas, con el objeto de optimizar las mismas.

En base a lo anterior, establecer un sistema de información capaz de lograr la coordinación vertical y horizontal del organismo, cuyo eje o centro principal culmine en un Consejo de Planeación, responsable, no únicamente de la planeación propiamente dicha, sino también de controlar las decisiones programadas. Su ubicación dependerá de las características que el sistema de información adopte.

Este sistema de información se diseña en base a ciertos objetivos específicos y especificados que se pretenda alcanzar con su establecimiento, la implantación del mismo debe ajustarse:

- e.1) Al programa de implantación;
- e.2) A los requerimientos del organismo;
- e.3) A las necesidades de desarrollo o de transformación futuras.

f) El inventario de los recursos actuales, tanto humanos, como técnicos materiales y financieros.

Estas bases previas al establecimiento de un sistema de planeación y control integrado (SPCI) están estrechamente interrelacionadas unas con otra en función de los requerimientos que exige el logro de los objetivos del organismo y a las necesidades cambiantes del medio ambiente en el cual se desenvuelve.

Al implantarse el sistema de información señalado, se inicia el proceso de planeación integral, tanto de la cúspide a la base como de ésta a aquélla. El órgano directivo fija las prioridades y las políticas; los demás órganos sus necesidades. Todo ello de conformidad con las actividades a desarrollar, que cada uno a sí mismo se señala.

La información de todos los órganos del organismo administrativo, debe contener:

- a) Actividades a desarrollar, con sus especificaciones en cuanto tiempo, lugar, etcétera, de su realización;
- b) Recursos que necesita para desarrollarlas, su periodicidad y datos auxiliares;
- c) Objetivos que pretende lograr con esas actividades y las políticas que reglamentarán su funcionamiento;
- d) Informaciones complementarias.

Esta información recolectada se envía a la oficina técnica del Consejo de Planeación en donde es depurada y concentrada, reflejándola en programas de acción, los cuales contienen las diferentes alternativas de programación que puedan existir; los objetivos de cada uno de ellos; el tipo, normas y características del control que se ejercerá sobre cada uno de ellos y, por último, las políticas que se cumplirán en cada tipo de programación.

Cada programa de acción contiene un conjunto de subprogramas y éstos a su vez un conjunto de proyectos específicos asignados a una unidad administrativa o a varias, responsables de la buena marcha de los mismos y con facultades discrecionales también programadas. (Un conjunto de programas integra un plan, y un conjunto de planes, el plan nacional.)

El procesamiento de la información recabada podrá ser manual o por medio de computadoras, todo dependerá de la complejidad de la misma, de su volumen y de la rapidez con que requiera ser procesada. Lo mismo se requiere para la información sobre el control.

La oficina técnica del Consejo de Planeación presenta para su discusión y aprobación los distintos programas de acción. Este órgano decide la forma de programación que se adoptará, sus características, la forma de su implantación y el control que se ejercerá sobre ella.

El Consejo de Planeación estará integrado por cada uno de los responsables de los sistemas básicos del organismo. Su oficina técnica contará con personal especializado en organización y métodos, programación y control, información y estadística y administración de personal en su aspecto técnico.

Esta oficina técnica se encarga de la implantación del sistema de planeación y control integrado (SPCI) y tiene facultades discrecionales programadas para realizar acciones correlativas de control y en caso de no ser así, reúne a los miembros del Consejo de Planeación para que decidan sobre aquéllas.

Por último, es preciso señalar que el sistema de planeación y control integrado (SPCI), permite la participación de todos los miembros de un organismo administrativo y aun de aquellos que no pertenecen a él, en virtud de la amplitud de la información que puede recabar, procesar y expresar en programas de acción. Asimismo este sistema (SPCI) puede transformar toda la estructura orgánica de la cual es origen, si los objetivos de la misma así lo requieren.

Cabe destacar, a manera de información complementaria, que la oficina técnica del Consejo de Planeación, en virtud de estar facultada para la implantación de este sistema (SPCI), realiza funciones de organización y métodos, por una parte y, por otra, de administración de personal en su aspecto técnico, en base a los requerimientos del sistema diseñado. Lo cual puede originar la desaparición de órganos asesores en estas materias, ya que su labor es constante y permanente.

Conclusión

A través de esta breve nota se ha pretendido dar una visión de los nuevos intentos que en materia de planeación y de control se realizan en la actualidad en el campo de la administración.

La administración pública como una función de la estructura burocrática, tiene ante sí la tarea de implementar las decisiones políticas del gobierno. Necesita de elementos que le permitan hacerlo de manera eficaz y eficiente. Esta técnica no es aplicable únicamente a un organismo, sino también a un conjunto de ellos, y puede permitir el establecimiento de sistemas de acción para el desarrollo en un futuro cercano.

Un sistema de planeación y control integrado (SPCI) puede abarcar toda la administración pública, un sector de ella, o solamente un organismo. Pero le da la flexibilidad necesaria que requiere, para enfrentarse con la capacidad indispensable a los obstáculos que plantea el desarrollo de un país.

Esta técnica es un intento que pretende ser, en corto tiempo, un instrumento auxiliar, eficaz y eficiente en la tarea de desarrollo de un país.