

# LA MISION Y LAS POLITICAS EN PLANEACION ESTRATEGICA.



EL CASO DE DOS CENTROS DE  
INVESTIGACION.

FERNANDO IBARRA AISPURO \*

**INTRODUCCION**

En la planeación moderna se admite plenamente que el futuro es incierto, pero se rechaza la suposición que considera que el ser humano, las organizaciones y las naciones están a merced del desarrollo aparentemente caprichoso o caótico de los eventos futuros. La planeación se caracteriza por asumir una actitud antifatalista o antideterminista, tomando como criterios fundamentales el "diseñar futuros deseables", estimar su factibilidad y luego orientar las acciones y los recursos para volver realidad esos diseños.

En los últimos 20 años se han logrado avances notables en los desarrollos conceptuales de la planeación, principalmente en el segmento conocido como "planeación estratégica". Sin embargo, aún no se dispone de un lineamiento preciso de aceptación estratégica. Esto se debe, en parte a la complejidad del fenómeno, pero sobre todo a las diferentes circunstancias que integran el marco de referencia de cada organización. Esto último ha sido la causa de la aparición de los enfoques situacionales o condicionales en el estudio de la administración. No obstante estas dificultades, existe un importante consenso en relación a las principales etapas que conviene incluir en la actividad de planeación estratégica. Estas etapas son: identificación de la misión o propósitos fundamentales de la organiza-

ción; establecimiento de objetivos; identificación, evaluación y selección de estrategias y; establecimiento de políticas.

En esta presentación me referiré exclusivamente a la misión y las políticas en planeación estratégica, haciendo mención a la experiencia respectiva que me ha tocado la buena suerte de vivir en dos Centros de investigación que el Instituto Politécnico Nacional tiene establecidos en provincia.

**MISION O PROPOSITOS FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACION**

El concepto de misión tiene, en la disciplina de la planeación administrativa, sus orígenes lejanos en el "primer principio de eficiencia" que propuso Emerson en 1912, es decir en la conveniencia de establecer para cada empresa un ideal claramente definido. Comentaba Emerson que si los responsables de la organización no establecen los ideales principales, entonces los obreros y los capataces del extremo inferior de la jerarquía se ven forzados a crear ideales menores e inspiraciones propicias que a menudo se hallan en discrepancia con los ideales de los que están encima de ellos (Emerson, 1971).

\* El Autor es catedrático en la Sección de Graduados de la ESCA



En la década de los sesentas empezó a emplearse con mayor profusión el término misión, interpretándose ésta como la formulación de las suposiciones claves y de las ideas básicas para la operación de una organización, que son la base para sus relaciones con su ámbito externo; debiéndose incluir en esta formulación ciertos objetivos amplios que, aunque no suficientemente logrados en el presente, se lograrán en grado creciente en el futuro (Thompson, 1964).

Desde un punto de vista empresarial, la misión se interpreta como la identificación de la línea de negocios que distingue a una empresa; es decir, la selección del tipo de especialización que le conviene adquirir y en la que es capaz de concentrar sus capacidades más destacadas, aprovechando con más racionalidad sus recursos y conformando así una idea clara de la tarea fundamental a la que se comprometerá (Steiner, 1969).

Considerando la multiplicidad de objetivos que normalmente tienen las organizaciones, la misión debe integrar en su declaración la variedad de roles que desempeña la unidad social en cuestión, a fin de dar cohesión y armonía a las actividades que desarrolla cada uno de sus componentes y estimular el diseño concertado de los futuros deseables

(Ackoff, 1981).

Se recomienda también el realizar un diagnóstico de las capacidades y comportamiento de la organización a fin de determinar los cambios que se requerirán, las características de los mismos y las posibles fuentes de resistencia (Ansoff et al., 1976).

La resistencia al cambio es un factor de importancia teórica y práctica. Muchos esfuerzos de planeación fallan no porque a la gente no le guste la planeación sino porque no le gusta el cambio (Kastens, 1979).

Sintetizando, la misión debe expresar los diferentes objetivos globales deseables para la organización, las formas básicas de operación, las principales líneas de operación que adoptará, los principales grupos internos y externos a los que servirá, la forma en que los servirá, los criterios esenciales que guiarán la asignación de recursos y las actitudes demandadas a los miembros de la organización; conformándose así los propósitos fundamentales que orientarán sus acciones.

El concepto de misión es, como muchos otros en administración, bastante fácil de comprender pero difícil de implementar de una manera provechosa. La literatura de planeación recomienda hacer un amplio estudio de los diferentes factores inter-

nos y externos que afectan el desarrollo de la organización para luego proceder a seleccionar las esferas de actividad en las que convendría operar (Gilmore y Brandenburg, 1962); sin embargo, aún no se cuenta con lineamientos únicos para estos estudios y selecciones. Las guías existentes proporcionan criterios demasiado generales para la comprensión, interpretación y empleo de los conceptos que se han desarrollado en los últimos 25 años. Por esta razón adquieren igual importancia los desarrollos teóricos y las aplicaciones específicas, a fin de lograr la fructífera interacción que favorezca un desarrollo más acelerado de la planeación.

Voy a relatar ahora la experiencia que en relación al tema de la misión se ha vivido en los Centros Interdisciplinarios de Investigación para el Desarrollo Integral de la Comunidad Rural (CIIDIRes) que el Instituto Politécnico Nacional tiene establecidos en Durango y Michoacán.

Como lo indica el nombre, estos Centros realizan investigaciones tendientes a proporcionar nuevas alternativas al desarrollo de las zonas rurales de la región donde están enclavadas. Por otra parte, actúan como organismos del I.P.N. que fomentan la desconcentración de la investigación que nuestro Instituto realiza en el Distrito Federal.



La estructuración de la misión de los CIIDERes requiere de un conocimiento sistematizado y actualizado del estado del desarrollo económico y social de la zona de influencia de cada CIIDIR, a fin de conocer los problemas prioritarios así como los recursos humanos y naturales. Estos problemas y recursos representan los puntos de convergencia de los esfuerzos de investigación de cada Centro.

Complementario al estudio antes descrito, se requería conocer las diferentes instituciones que confluyen en la región para fomentar su desarrollo. Esto, con objeto de determinar las formas específicas de armonizar y complementar los esfuerzos y recursos de cada CIIDIR con los de esas instituciones, evitando así duplicidades y posibles competencias inútiles.

En relación a la función de fomento a la desconcentración de la investigación, se requería conocer las investigaciones que se realizan y se han realizado en las diferentes dependencias del Instituto, así como a los investigadores responsables de ellas. Esto con la finalidad de determinar la factibilidad de trasladar a los CIIDIRes las investigaciones que sean relevantes para los problemas regionales, o bien aprovechar los resultados obtenidos a través de ellas. Otro aspecto importante que se busca con estas acciones es obtener

asesoría especializada por parte de los investigadores radicados en el Distrito Federal, dando así mayor apoyo a los investigadores de los CIIDIRes, al mismo tiempo que se ofrece a estos asesores una perspectiva más amplia e inmediata de utilización de sus conocimientos y experiencia.

En esta vinculación intrainstitucional radica un potencial sinérgico de gran importancia. Los otros potenciales radican en la vinculación con otras instituciones y con el Sector Social.

Desde el punto de vista interno de cada CIIDIR, era evidente la necesidad de cuantificar los recursos humanos, materiales y financieros disponibles. Esto representó una tarea de fácil realización. El siguiente paso fue conocer la orientación de cada uno de los proyectos de investigación, así como la justificación de los mismos a fin de determinar en cada caso el tipo de reorientación que pudieran requerir. Esta etapa fue la más difícil. Se realizó en base a los problemas regionales, a la disponibilidad de recursos y en la posible coparticipación de otras instituciones y de los grupos sociales que se suponía serían los beneficiarios. Se empleó como criterio adicional, pero igualmente importante, la coordinación y complementación que un proyecto podría tener con otro así como con las investiga-

ciones realizadas por el I.P.N. en el Distrito Federal, todo esto con el fin de proporcionar el enfoque y ataque lo más completo posible a los problemas de la región.

Durante los estudios para la reorientación de los proyectos así como en las reuniones de vinculación intra e interinstitucional, se hizo evidente que una función vital de los investigadores de los CIIDIRes es desarrollar la tecnología que requiere la solución de cada problema, para luego adecuarla a los recursos disponibles en cada región, así como a los conocimientos de los futuros usuarios. Este aspecto se consideró de gran importancia en la estructuración de la misión.

Este conjunto de estudios permitió una primera estructuración de la misión de los CIIDIRes, la que sintéticamente se describe así:

Fomentar el desarrollo armónico de las regiones rurales a través de la realización de investigaciones que promuevan al aprovechamiento racional de sus recursos, mantengan el equilibrio ecológico, ofrezcan nuevas alternativas económicas a la población, combatan la contaminación y respeten las tradiciones regionales.



Apoyar fundamentalmente al Sector Social de la región mediante el desarrollo y/o adecuación de tecnologías que sean susceptibles de ser asimiladas por dicho sector para que las use de la manera más independiente posible, respetando la organización que habitualmente han tenido.

Fomentar la desconcentración de la investigación que el I.P.N. realiza en el Distrito Federal, vinculándose a las investigaciones que ahí se realizan y orientándolas a la solución de los problemas de la zona de influencia correspondiente.

Complementar esfuerzos y recursos con las demás instituciones que operan en la región.

Promover de la manera más intensa y racional posible la superación profesional del personal de los CIIDIRes, con el propósito de convertirlos en Centros de excelencia y que se hagan indispensables para el desarrollo de la región.

#### LAS POLÍTICAS DE LA ORGANIZACIÓN

En la literatura administrativa no se encuentra una acepción única al término "política", pues las acepciones varían desde las

que se refieren a declaraciones que describen con detalle las acciones que se deben desarrollar para realizar tal o cual tarea, hasta las que identifican como política a la filosofía de la organización (Steiner, 1969). No obstante, hay cierto consenso acerca de los aspectos más distintivos, considerando que es una declaración de un procedimiento o principio mediante el cual una organización logra sus objetivos (Ziegler, 1972). Las políticas son consideradas como guías para el pensamiento durante la toma de decisiones, proporcionando en esencia un poder discrecional definido (Koontz, 1976). Las políticas también se interpretan como un conjunto de lineamientos que regulan las peticiones y asignaciones de recursos, así como las formas en que son empleados (Lyneis, 1980).

Las políticas son un concepto que guardan siempre una posición e interpretación relativas; esto es, tienen diferente acepción según el nivel jerárquico organizacional donde se elaboran y el asunto al que hagan referencia. Así, por ejemplo, lo que en un nivel determinado sea establecido como política, puede ser interpretado como un objetivo en otro nivel subordinado. Puede afirmarse que en una organización determinada es posible que existan numerosas políticas, tantas como niveles existan y asuntos o tópicos refe-

rentes a decisiones requieran lineamientos. Esto implica que, en principio, existe una jerarquía de política en toda organización, pudiendo llegar a integrar un verdadero sistema, por lo que se hace indispensable su cuidadosa armonización a fin de evitar inconsistencias.

Una de las formas más recomendables para lograr esta armonización consiste en supeditar el establecimiento de objetivos y selección de las estrategias. Sin embargo, esta recomendación debe tomarse con precauciones, pues no debe olvidarse que el proceso de planeación implica un conjunto interdependiente de decisiones, es decir, que el efecto de una decisión depende al menos de alguna otra decisión del conjunto.

De acuerdo a las descripciones anteriores se consideró que una definición más armónica con el proceso básico de planeación estratégica descrito en esta presentación, es la que se refiere a las políticas como "decisiones contingentes", es decir como decisiones "preelaboradas" que indican que debe hacerse ante un evento contingente que es bien conocido y repetitivo, pero del que se desconoce el momento en que puede ocurrir (Ansoff, 1965).

Sobre este conjunto de bases conceptuales se procedió a desarrollar el conjunto de políticas

de investigación que guían a los CIIDIRes en sus actividades fundamentales.

Este conjunto está integrado por 15 declaraciones que norman los criterios de las decisiones a tomar en aspectos tales como: vinculación, características de la investigación, entrenamiento y asesoría a los investigadores, apoyos en información, criterios para asignar prioridades a los proyectos de investigación y procedimientos generales para la publicación de resultados.

Este conjunto de políticas se desarrolló de una manera paralela a los estudios realizados para identificar la misión, recibiendo influencias mutuas así como enriqueciéndose en la medida en que se avanzaba en la implementación del proceso de planeación.

### CONCLUSIONES

El proceso de planeación estratégica es relativamente fácil de comprender pero normalmente difícil de implementar pues consiste en un verdadero sistema de decisiones, en el que cada una de ellas debe revisarse a la luz de las nuevas decisiones tomadas en etapas subsecuentes.

La identificación de la misión o propósitos fundamentales de

una organización requiere la realización de estudios sistematizados acerca de su ámbito externo e interno, a fin de precisar de la manera más realista posible el tipo de organización que se quiere llegar a ser. Sin la realización de esos estudios, la identificación de la misión puede degenerar en un simple ejercicio mental que solo produzca declaraciones románticas pero no realistas o incluso inducir posiciones o actitudes demagógicas.

Una adecuada identificación de la misión facilitará la identificación de los objetivos y estrategias a seguir.

La misión y las políticas estratégicas deben ser altamente consistentes a fin de que actúen como verdadera guía en la toma de decisiones que la organización requiere para su sano desarrollo.

El establecimiento de la misión y de las políticas estratégicas no eliminan los problemas futuros, pero proporcionan una valiosa ayuda para la búsqueda de la solución más adecuada.

El precisamiento de la misión de los CIIDIRes y el establecimiento de las políticas de investigación resultaron ser instrumentos valiosos para canalizar las actividades de vinculación y para establecer el sistema de programas de investigación que desarrolla cada Centro.

La identificación de la misión y el establecimiento de las políticas de los CIIDIRes no fue un proceso lineal, sino un conjunto de aproximaciones sucesivas de las que surgió paulatinamente el perfil de la organización que se quiere llegar a ser. Tampoco fue un proceso fácil, pues siempre fue obstaculizado por la resistencia al cambio, la cual tenía sus fuertes raíces en la inercia proporcionada por los eventos del pasado, así como por lo laborioso de los estudios requeridos.

Por último, cabe mencionar que en planeación estratégica aún no se cuenta con criterios precisos para el desarrollo de sus etapas básicas; por esta razón se vuelve indispensable la realización de esfuerzos de síntesis de los diferentes logros obtenidos en este campo. También es de fundamental importancia el intercambio de los conocimientos y experiencias que se han obtenido en la implementación de la planeación. Nuestro país vive momentos de cambios dramáticos que demandan esfuerzos conjuntos de sus pobladores y exigen de sus mejores talentos para hacer de México el modelo de país que queremos ser. Los estudiosos y los practicantes de la administración desempeñan y desempeñarán un papel muy importante en este esfuerzo nacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Ackoff, Rusell I. "Creating the Corporate Future", John Wiley and Sons. New York. 1981.
- Ansoff, H. Igor. "Corporate Strategy", McGraw-Hill Book Co. New York. 1965.
- Ansoff, H. Igor, Roger P. Declerk and Robert L. Hayes. "From Strategic Planning to Strategic Management". John Wiley and Sons. New York. 1976.
- Emerson, Harrington. "El Primer Principio de Eficiencia. Ideas Claramente Definidos", publicado en *Clásicos en Administración*, p. 151-164, compilado por Harwood F. Merrill. Editorial Limusa-Wiley, S.A. México 1971. (Este trabajo de Emerson fue tomado de su libro *The Twelve Principles of Efficiency*, publicado en 1912).
- Gilmore, Frank and Richard G. Brandenburg. "Anatomy of Corporate Planning". *Harvard Business Review*, Vol. 40, No. 6, p. 61-69. November-December 1962.
- Kastens, Merrit L. "The Why and How of Planning". *Managerial Planning*, Vol. 28, No. 1, p. 33-35. July-August 1979.
- Koontz, Harold. "Marking Strategic Planning Work". *Business Horizons*, Vol. 19, No. 2, p. 37-47. April 1976.
- Lyneis, James M. "Corporate Planning and Policy Design". The MIT Press. Massachusetts. 1980.
- Steiner, George A. "Top Management Planning". The MacMillan Publishing Company. New York. 1969.
- Thompson, Stewart. "The Company Creed", publicado en *Long-Range Planning for Management*, p. 81-87, compilado por David E. Ewing. Edición revisada. Harper and Row. Nueva York. 1964.
- Ziegler, Raymond J. "Policy Formulation and its Relevance to the Understanding of Business Enterprise", publicado en *Readings in Business Planning and Policy Formulation*, p. 88-97, compilado por Robert J. Mockler. Appleton-Century-Crofts. Nueva York. 1972.

