

88



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**LA PLANEACION PROSPECTIVA COMO UNA  
ALTERNATIVA DE PLANEACION DE ESTADO**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN A.P.)**  
P R E S E N T A :  
**ARACELI PALOMARES HERNANDEZ**

BAJO LA DIRECCION: LIC. GABRIEL CAMPUZANO PANIAGUA



292980

2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis padres  
Por su apoyo incondicional*

*A Laura por su cariño*

*A mi hermano*

*A Gabriel  
Por su amor e invaluable apoyo*

*A Cano  
Por la felicidad dada*

# ÍNDICE

	Página
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	4
<b>Cap. I. ESTADO Y PLANIFICACIÓN.</b>	9
1.1. Surgimiento de la planificación estatal.	9
1.1.1. Planificación y planeación.	12
1.2. Situación actual de la planeación.	14
1.2.1. Neoliberalismo.	15
1.2.2. Planificación vs. Programación.	17
1.3. Los retos del Estado contemporáneo.	18
1.3.1. Planeación de Estado.	21
1.3.1.1. Estado previsor.	22
1.3.1.2. Estado constructor.	24
1.4. La Administración Pública.	25
1.4.1. Cometidos de la administración pública.	27
1.4.2. Administración pública y planeación.	30
1.4.3. Reforma de la Administración Pública.	31
1.5. Planeación y políticas públicas.	36
1.6. ¿Por qué planear?	38
<b>Cap. 2. LA PLANEACIÓN EN MÉXICO.</b>	44
2.1. El Estado Mexicano y sus funciones.	44
2.2. La planeación.	48
2.2.1. Evolución de la planeación.	49
2.2.2. Sustento jurídico de la planeación.	56
2.2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	57
2.2.2.2. Ley de Planeación.	58
2.3. El Sistema Nacional de Planeación.	60
2.3.1. Las vertientes del Sistema Nacional de Planeación.	63
2.3.2. Planeación del desarrollo.	65
2.3.3. Planeación regional.	66
2.3.3.1. Planeación estatal y municipal.	68
2.3.4. Planeación sectorial.	71
2.3.5. El Sistema Nacional de Planeación Democrática.	73
2.4. Planeación tradicional o retrospectiva.	75
2.5. Resultados de la planeación.	78

<b>CAP. 3. PLANEACIÓN PROSPECTIVA.</b>	82
3.1. Antecedentes.	82
3.2. Prospectiva.	84
3.2.1. Metodología.	86
3.2.2. Elementos fundamentales en el proceso prospectivo.	87
3.3. Planeación prospectiva.	93
3.3.1. Metodología.	96
3.4. Técnicas prospectivas.	98
3.4.1. Técnicas cualitativas.	99
3.4.1.1. Método de juego de actores.	99
3.4.1.2. La técnica TKJ.	100
3.4.1.3. Escenarios.	102
3.4.1.4. Técnica delphi.	105
3.4.2. Técnicas cuantitativas.	107
3.4.2.1. Extrapolación aritmética.	107
3.4.2.2. Matriz de impactos cruzados.	108
<b>CAP. 4. LA PLANEACIÓN PROSPECTIVA APLICADA AL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.</b>	110
4.1. Elementos básicos para el proceso de planeación.	111
4.1.1. Sistema de información.	112
4.1.1.1. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática.	114
4.1.2. Sistema administrativo.	115
4.1.3. Grupo planificador.	118
4.1.3.1. La experiencia del órgano central de planeación en México.	120
4.1.4. Presupuesto.	123
4.2. Elementos que dan forma a la planeación prospectiva.	124
4.2.1. Perfil y actitud del administrador público respecto a la prospectiva.	124
4.2.2. Grupos de excelencia.	125
4.2.3. Actitud política.	127
4.2.4. Educación y cultura.	128
4.2.5. Planeación estratégica y participación ciudadana.	129
4.2.5.1. Coordinación.	131
<b>CONCLUSIONES.</b>	132
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	135
<b>HEMEROGRAFÍA.</b>	140

## INTRODUCCIÓN

Resolver conflictos en materia económica y social es tarea del Gobierno mexicano. La detección y solución de problemáticas de orden financiero, educativo, agropecuario, agrícola, social y del medio ambiente, sólo por hacer mención de algunas, han sido tareas de sexenio tras sexenio presidencial.

Ante esta situación se inició la búsqueda de temáticas que contribuyan en el quehacer sobre resolución a problemáticas y posibiliten una administración pública eficiente.

El proceso de planeación gubernamental surge como medio de solución a problemas. Se desarrolla como instrumento dedicado a materializar fines y disminuir, e incluso eliminar, conflictos de un ambiente dado.

Así el objetivo de esta investigación es estudiar el tema sobre planeación como instrumento que ayude a la administración pública a la labor de solución de problemáticas.

A pesar de las opiniones que consideran a la planeación como método poco eficaz, por nuestra parte creemos que la planeación cuenta con una buena estructura metodológica y con la suficiente teoría, en la que se apoya para su instrumentación.

Existen muchos tipos de planeación, sin embargo para la aplicación de ésta en el campo gubernamental las posibilidades de aplicación están determinadas a ciertos tipos específicos. Se instrumenta la planeación normativa de tipo retrospectivo. Sin embargo nuestro interés se centra especialmente por la llamada planeación prospectiva.

La planeación prospectiva por poseer características de diseño y creación de futuros alternativos la hace atractiva para su aplicación en la planeación gubernamental. ¿Por qué no atrevemos a diseñar la sociedad y país deseado?

La planeación prospectiva crea y diseña el cambio, es de largo plazo; características que hoy en día se hacen cada vez más

indispensables para el manejo del cambio que cada vez es más rápido y ya no es suficiente con sólo estructurar una planeación tradicional.

La prospectiva incluida en la planeación puede ser un instrumento valioso, que posibilita el diseño a la vez que incluye la atención y resolución de las necesidades de una sociedad.

Un buen gobierno, implica entre otras cosas, atender las demandas que se originan en la sociedad, en la economía y aún en el mismo gobierno. Para ello debe crear las condiciones necesarias para combatir efectivamente las problemáticas emanadas por situaciones adversas.

### **El concepto planificación y planeación.**

Nos encontramos en el curso de la investigación con el uso indiferenciado entre los términos planificación y planeación, conceptos empleados como sinónimos pero al revisar la historia nos encontramos con la siguiente situación

De acuerdo ha ciertos teóricos, la planificación es concebida como "...una forma de funcionamiento de cierto tipo de sociedad... [y] solamente puede llevarse a cabo en ciertas estructuras económicas, políticas y sociales..."<sup>1</sup> La planificación es un término acuñado en la teoría socialista y en esta lógica se aplicó a países de estructura socialista.

Por otra parte la planeación es concebida como una técnica y es aplicable a un sinnúmero de situaciones. La planeación es "... un instrumento de política económica, fundamentalmente técnico..."<sup>2</sup>

La planificación es identificada bajo el sistema económico-ideológico socialista, en cambio la planeación bajo el modelo

---

<sup>1</sup> Diccionario de política y administración pública (N-Z), p. 217

<sup>2</sup> Ibid.

capitalista. Sin embargo esta línea divisoria poco a poca ha desaparecido.

A continuación se presentan algunas concepciones que dan muestra del uso indistinto entre planeación y planificación.

Existen definiciones que identifican estos dos conceptos con la toma de decisiones, por ejemplo se encuentra entre ellas la que elabora Yehezkel Dror "... la planificación es el proceso de preparación de un conjunto de decisiones respecto a la actividad en el futuro, basándose en investigación, reflexión y pensamiento sistemáticos."<sup>3</sup> Y la que da Rosenblueth quien dice que la planeación "... es la toma racional de decisiones."<sup>4</sup> O la definición que da A. Waterston a la planificación. "La aplicación racional del conocimiento al proceso de adoptar decisiones que sirvan de base a la acción humana... La idea central es establecer relaciones entre medios y fines con el propósito de obtener éstos mediante el uso más eficiente de aquéllos."<sup>5</sup> Una más es la de S. Wladimir y Angulo Rayo, dice "... planeación como toma de decisiones anticipatoria."<sup>6</sup>

Otras definiciones identifican a estos dos términos, más que la toma de decisiones, como un método o modo de alcanzar un objetivo. Arturo Fuentes utiliza el término de planeación "como: aquella actividad por medio de la cual un sujeto busca como actuar sobre un objeto para cambiarlo (o conducirlo) de acuerdo con ciertos propósitos. Bajo el supuesto de que estos propósitos no serán alcanzados a menos que se introduzca la acción intencional referida."<sup>7</sup> Otros autores utilizan planificación, como es el caso del ex primer Ministro Nehru de la India quien dice "Planificar es aplicar la inteligencia para tratar los hechos y las situaciones como son, y para encontrar un modo de resolver los problemas."<sup>8</sup> O Galvan Escobedo "La planificación... significa que se sigue algún método con el cual se llega a la determinación de los pasos que se desea emprender y una estrategia para alcanzar la meta deseada; es una forma de enfocar y

---

<sup>3</sup>Yehezkel Dror. Enfrentando el futuro, p. 39.

<sup>4</sup>Emilio Rosenblueth Deuth. Planeación educativa, p. 7.

<sup>5</sup> Albert Waterston. La planificación del desarrollo, p.18.

<sup>6</sup> Citado en: Sachs Wladimir y Angulo Rayo. Diseño de un futuro para un futuro, p. 3-4.

<sup>7</sup>Arturo Fuentes Zenón.. El problema general de la planeación, pautas, para un enfoque contingente, p. 24.

<sup>8</sup>Citado en Albert Waterston. Planeación del desarrollo, p. 18.



a la vez canalizar los problemas hacia su solución, dentro de un medio cambiante e incierto y es, en consecuencia, una actividad continua..."<sup>9</sup>

En México la Constitución Política y la Ley de Planeación determinan el empleo del concepto "planeación". Estructuras como el Sistema Nacional de Planeación o el Sistema Nacional de Planeación Democrática son ejemplos de ello. Ante esta situación y por ser una investigación enmarcada bajo el estudio de la Administración Pública es conveniente utilizar preferentemente planeación. Sin embargo es imposible no mencionar "planificación" ya que se pretende respetar a los autores que hagan uso de ella.

De igual forma como la planeación de Estado nace en el contexto de la planificación socialista. Todo un apartado está dedicado a este fenómeno, se respetará el término de planificación.

Debemos señalar que planificación y planeación será concebido como el proceso de toma de decisiones, como el instrumento metodológico que busca el cambio conducido, libre de disputas ideológicas. En donde en la planeación es instrumento que sirve para modificar el presente hacia un futuro deseado a través de un proceso racionalizado.

Entonces la planeación de Estado es el instrumento que pretende la eliminación de problemáticas. La toma de decisiones bajo este contexto está dirigida a la creación de políticas nacionales para el desarrollo integral. Recae en la administración pública la instrumentación del proceso planificadorio.

En el capítulo primero se aborda el surgimiento de la planeación como instrumento de Estado. También se revisan los cometidos que les tocan al Estado y la administración pública cumplir. En esta línea de ideas se pretende explicar la necesidad de contar con instrumentos que posibiliten la actuación de la administración pública y el porqué de la utilidad que brinda la planeación.

El Segundo capítulo se centra en la planeación en México, sus antecedentes; el marco jurídico que la sustenta; la evolución y avances que ha presentado durante su existencia, como la implantación del Sistema Nacional de Planeación y por ultimo se

---

<sup>9</sup>José Galvan Escobedo. " La prognosis administrativa y los escenarios del futuro" en: Revista de administración pública, num 55/56, p. 98.

presentan los resultados de la planeación que sirven como base para proponer un cambio de visión en la forma de planear, lo que da pie a la planeación prospectiva como una alternativa de planeación de Estado. A lo largo del desarrollo de esta investigación se pretende establecer las bases que el Estado, gobierno y administración pública debe poseer para tener el mejor desempeño posible. Características dirigidas a la creación de un Estado y gobierno prospectivo.

En el tercer capítulo se estudia a la planeación prospectiva, antecedentes, metodología y técnicas. Finalmente, el cuarto capítulo establece los lineamientos generales para hacer viable la planeación prospectiva aplicada al diseño y creación de sociedades. Donde elementos como un adecuado sistema administrativo, determinación del grupo planificador, presupuesto, grupos de excelencia, una adecuada actitud política son indispensables para su instrumentación.

## **CAPÍTULO I. ESTADO Y PLANIFICACIÓN**

La planificación estatal desde su surgimiento ha sido tema de discusión. Los estudiosos sobre el tema se han cuestionado, la efectividad de la planificación frente al libre mercado, o si todos los países son aptos para llevarla a cabo, esto ha llevado a desarrollar ampliamente el tema de planificación, en cuanto a tipos, técnicas empleadas, situaciones de aplicación y áreas

La planificación estatal fue acotada al modelo económico de los llamados países socialistas debido a que es en la URSS donde nace la "planificación" dando lugar a la primera controversia: La planificación era un modelo sólo para países socialistas.

### **1.1. SURGIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN ESTATAL**

El primer país en implementar sistemáticamente la planificación del desarrollo fue la hoy desaparecida Unión Soviética.

Después de la Revolución Rusa de 1917 cuando la URSS se encontraba con una economía devastada, era prioritario encontrar el camino para establecer las bases del desarrollo. Así el control estatal de la producción y el comercio, a través de reglamentaciones y controles parecía ser la forma de crear una economía sólida. Comenzaba a perfilarse la planificación centralizada.

A partir de 1917 hasta 1928 sólo se consiguió elaborar planes anuales y sectoriales, sin que ello significara una planificación integral. Es entre 1925 y 1928 que la Comisión de Estado para el Plan, también conocida como Gosplan, fundada en febrero de 1921, con el objetivo de lograr una planificación integral dedica sus esfuerzos a elaborar un plan que abarque más de un año; el resultado fue el primer plan quinquenal para la URSS 1928-1933.

La planificación en la URSS se estructuró a base de la elaboración de diversos planes, por ejemplo el primer plan quinquenal consistió en

una compleja estructura de planes y programas de producción y planes de crédito y financieros.

Algunos economistas definen a la planificación efectuada en este país como planificación hacia delante, planificación desde arriba o planificación de arriba a bajo. Waterstón<sup>10</sup> dice que en una planificación hacia delante se va desde lo general a lo particular, pero siempre regresando a lo general. Efectivamente el proceso de elaboración del plan Soviético consistió en determinar líneas directivas generales desde el órgano central de planificación, las cuales se transmitían a instancias de planificación más bajas (regiones industriales, fábricas particulares), quienes a su vez elaboraban planes y programas detallados que reflejaban necesidades reales de las situaciones locales, Inmediatamente después estos planes y programas debían ser enviados al órgano planificador central, quien se encargaba de coordinar, organizar y aprobar.

Es de singular importancia señalar el carácter obligatorio que tenían los planes aprobados, recayendo la responsabilidad en todas las instituciones del Estado de pasar de un plan escrito a un plan de acción, es decir de hacer efectiva la planificación.

Una de las principales características de la planificación soviética es su carácter centralizado. Waterston a este respecto señala "En el tipo clásico de la planificación centralizada, el Estado controla, mediante regulaciones e instrucciones el nivel de ahorro, la cuantía y la composición de la producción y de la inversión, así como la estructura de los precios. El control centra sobre la producción en las cooperativas agrícolas... se mantiene a través de un sistema de regulación de precios y de administración de los créditos."<sup>11</sup> Del mismo modo la planificación centralizada de la URSS consistió en controlar y regular precios de productos y de producción, en determinar relaciones de producción y consumo, además de aplicar sanciones como el impuesto sobre algún beneficio adicional que una empresa, industria o fábrica pudiera tener; también se promovieron incentivos y gratificaciones a directivos y trabajadores para lograr alcanzar e incluso superar los objetivos del plan. El Estado nacionalizó la industria y el comercio para tener el control y tomaba decisiones de acuerdo a los fines que perseguía el plan.

---

<sup>10</sup>Waterston. *Op. Cit.*, p. 70.

<sup>11</sup>*Ibid.*, p. 53.

Después de la segunda guerra mundial la planificación económica se extendió a otros países de la Europa Oriental bajo el régimen socialista. Polonia, Checoslovaquia y Hungría<sup>12</sup> fueron unos de los primeros países que después de la URSS implementaron la planificación económica. Al principio se trató sólo de una incipiente planificación parcial, pero conforme los planificadores adquirieron experiencia en la utilización de métodos, técnicas y organización, además de extenderse el sector socializado de la industria y el comercio se lograba acercarse más al modelo de planificación de la URSS, que se caracterizaba por ser totalmente centralizado, restrictivo e integral, además de utilizar técnicas cuantitativas para tener una mayor posibilidad del control de la producción y el consumo.

Los resultados de la planificación económica en la URSS no tenían precedente alguno. Se consideró el tipo de desarrollo alcanzado fuera de lo "normal" ya que éste fue cuatro veces superior al logrado por los países capitalistas en un período largo. Por ejemplo "La producción de materias básicas como el carbón, el acero y la energía eléctrica alcanzó, respectivamente, un incremento de cinco, cuatro y nueve veces en relación con su nivel inicial; entre tanto, el índice oficial de la producción industrial bruta (en precios de 1926-27) experimentó un aumento de cinco veces."<sup>13</sup>

Mientras la planificación se desarrollaba en los países socialistas, los países capitalistas hacían fuertes críticas a la planificación centralizada y la asociaban con un "... estilo fascista o dictatorial, atentatoria contra la libertad y la democracia al relegar la conducta humana a esquemas emitidos por la burocracia central..."<sup>14</sup>

Sin embargo y a pesar de las opiniones en contra de la planificación de la economía, Inglaterra y Francia fueron unos de los primeros países en hacer planes de reconstrucción de la posguerra para reorganizar la producción y la economía nacional. Así la planeación empieza ser aceptada por los países capitalistas a finales de los 40's<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Polonia ... elaboró un plan cuatrienal para los años de reconstrucción 1946-1949... Posteriormente, Polonia adoptó un plan sexenal para 1950-1955... Checoslovaquia adoptó desde el primer momento un plan de reconstrucción bienal (después) elaboró un plan quinquenal para los años 1949-1953... Hungría, después de haber coronado en 1949 un plan trienal, ha elaborado un plan quinquenal para el período 1950-1954... " Diccionario de economía política 2. Dirigido por Claudio Napoleonia. p. 1315.

<sup>13</sup> Ibid. p. 1322.

<sup>14</sup> Arturo Fuentes Zenon Op. Cit. p. 7-8.

<sup>15</sup> Ibid. p. 8.

### 1.1.1. Planificación y planeación

La primera controversia en torno a la planificación se debatió por medio de la propia concepción la cual fue ligada a la doctrina político-socialista. En consecuencia existió una fuerte resistencia por parte de los gobernantes capitalistas en incluirla como parte de los métodos encaminados a la resolución de problemas, precisamente por considerarla como parte sustantiva e ineludible al modelo socialista. Sin embargo la resolución de problemas a través de la planificación no dejaba de ser atractiva si se tomaba en cuenta los resultados obtenidos por su creador.

Lo que necesitaban los países bajo el modelo capitalista era dejar atrás la carga ideológica socialista que implicaba la planificación. El modelo de planeación fue la solución al problema.

La planeación surge como instrumento metodológico que implica técnicas y métodos que se ponen al servicio de la instancia planificadora y lo que pareció más importante, a la vista de los países capitalistas, libre de ideología socialista.

Una vez resuelto y dejado atrás el dilema ideológico la planeación fue aceptada en distintos países del globo terráqueo. Situándonos cronológicamente es en los años treinta cuando el modelo estatal ha dejado al liberalismo y se iniciaba el llamado Estado de bienestar<sup>16</sup>; bajo este modelo la planeación obtiene su máximo desarrollo, ya que el control estatal en la planeación económica era considerado un elemento esencial para el crecimiento económico.

Si bien la planeación era incluida como instrumento gubernamental para resolución de problemáticas, seguía existiendo discusión y controversia en torno al tema.

Se plantearon entre otras cuestiones dos interrogantes, que mencionamos por considerarlas relevantes para esta investigación. Primero ¿Todo Estado puede y debe planificar su desarrollo, sin

---

<sup>16</sup>Joaquín Humberto Vela. "Notas en torno a la participación...." p. 11. "... Estado de bienestar alcanza su máximo esplendor principalmente en los años que van de 1930 a 1980."

importar el nivel que éste se encuentre? Segundo, si ya se ha decidido instrumentar la planeación ¿Qué tipo de planeación utilizar?

A la primera cuestión Arthur Lewis, quien fuera un connotado planificador en los aspectos sociales y económicos de Inglaterra, consideró que la planeación para los países "desarrollados" los que cuentan con una buena infraestructura de información y una administración organizada y en donde los problemas de obra pública han sido rebasados, la planeación económica es una labor complicada. En este sentido para los países "subdesarrollados" la labor se complica aún más, porque entre otras cosas tienen que empezar por resolver problemas básicos de obra pública y hacer grandes esfuerzos por crear la infraestructura que instrumentará la planeación. Sin embargo Lewis señala que son precisamente los países "subdesarrollados" los que más necesitan de la planeación por la necesidad de superar las problemáticas y con ello orientar los aspectos sociales y económicos al desarrollo y crecimiento.

Una vez que se ha decidido instrumentar la planeación, el grupo planificador se enfrenta a la primera decisión por tomar ¿Qué tipo de planeación emplear?

Las distintas necesidades originaron la creación de diversos tipos de planeación. Se desarrollaron modelos tomando como determinante principal el factor tiempo por ejemplo la planeación de corto, mediano y largo plazo. Cuando se dio mayor peso a objetivos específicos se crearon modelos como son la planeación estratégica, inductiva, dirigida o indicativa.

En este sentido dependiendo el objetivo o propósito corresponderá el tipo de planeación a emplear. Si bien la planeación sirve "... desde la preparación y ejecución de programas, para poner a los hombres en la Luna... hasta la administración de una empresa, una ciudad... para la estabilidad económica... (y) el desarrollo económico"<sup>17</sup>, entre otras cosas podemos afirmar que no es lo mismo planear para una empresa que para lograr la estabilidad económica de un país.

---

<sup>17</sup>Albert Waterston. *Op. Cit.* p. 18

## 1.2. SITUACIÓN ACTUAL DE LA PLANEACIÓN

El auge de la planeación se originó entre los años cincuentas y la década de los ochentas. Es en este periodo cuando se desarrollaron la mayor parte de trabajos de investigación (libros, artículos, ponencias). El intento por estudiar y comprender este tema fue necesario por la decidida planeación a la que se sometieron muchos países.

Después de años de ser instrumentada la planeación en las economías capitalistas, los resultados no habían sido los esperados, sobre todos en los países en vías al desarrollo. Ante tal situación se intento explicar el por qué de las limitaciones e incluso fracaso que tuvo la planeación en los países en vías de desarrollo. Carrillo Arronte indicó dos vertientes para explicar tal situación, dice: "La medula del problema radica en determinar si las causas de tales fracasos obedecen a limitaciones intrínsecas de las técnicas mismas de la planificación, o si por el contrario, tal fracaso ha sido causado por las deficiencias y estructuras internas en los mismos países planificados."<sup>18</sup>

La adecuación de la técnica planificatoria es sin duda elemento esencial para el desarrollo apropiado de la planeación. Pero las estructuras internas también tienen peso determinante para lograr la instrumentación exitosa.

Los resultados de los esfuerzos que han realizado en todas partes los planificadores con el fin de adaptar la planeación a las peculiaridades y características de sus países respectivos han sido varios en calidad y cantidad. Establecer cuál es la razón de las limitantes de la planeación, si las técnicas o las estructuras internas implica estudiar cada caso ya que en algunas ocasiones tendrán más peso las técnicas y en otros tantos las estructuras internas. Por este motivo es de suma importancia contar con conocimientos sobre técnicas planificadorias al igual que contar con los requerimientos mínimos que faciliten la realización del proceso planificadorio.

Se puede decir la planeación es un instrumento que permite organizar, coordinar, priorizar, programar, es un método racional que

---

<sup>18</sup>Ricardo Carrillo Arronte. Ensayo analítico metodológico de planificación, p. 11.



cuenta con variedad de técnicas cualitativas y cuantitativas que se ponen a la disposición del planeador.

Por mencionar algunas técnicas cualitativas encontramos al análisis de fuerzas, análisis morfológico, ariole, delphi, escenarios, evaluación tecnológica, TKJ, análisis KT, árbol de objetivos, sociograma; y en las técnicas cuantitativas se puede hacer mención de los pronósticos, las proyecciones, insumo-producto, modelos de simulación y matriz de impacto cruzado, entre muchas otras más. En el capítulo tercero se abordará cada una de las técnicas mencionadas.

Debemos recalcar, la técnica o técnicas a emplear se deben adecuar de las maneras más apropiadas a las problemáticas específicas, porque de lo contrario se podrá caer en la obtención de información errónea lo que perjudicará el proceso de planeación en su totalidad

### **1.2.1. Neoliberalismo**

La principal característica del mundo actual puede ser el fenómeno de la globalización, lo que significa entre otras cosas seguir determinadas pautas impuestas por organismos financieros internacionales tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

El neoliberalismo se presenta como el modelo a seguir, el liberalismo es su antecedente. En el siglo XIX el liberalismo planteó a la sociedad en un orden natural semejante al de la naturaleza, por lo que los hombres debían renunciar a construir el futuro, en consecuencia se propugnaba la no-regulación estatal por considerarse innecesaria, ya que ciertos automatismos se encargarían del equilibrio social.

Si bien el neoliberalismo encuentra sus fundamentos en el liberalismo, éstos son modificados y adaptados para ser funcionales en la actualidad. Hoy el neoliberalismo plantea entre las principales causas que impiden el desarrollo capitalista: a) " el desbordamiento de la democracia y el deterioro consciente de la legitimidad de los

gobiernos; b) el gigantismo estatal y su déficit fiscal desmedido e inflacionario; c) el crecimiento de los sindicatos y su injerencia en la política pública y d) el renacimiento del nacionalismo."<sup>19</sup> Evidentemente el neoliberalismo se opone a una acentuada regulación y control estatal y esta a favor de la mínima participación de Estado en el ámbito económico.

La planeación se realiza a través de regulaciones del Estado, además de legitimizarse por medio de la democracia y participación ciudadana; así el neoliberalismo que sostiene la necesaria disminución de participación estatal afecta en gran medida la imposición que necesita.

El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) son instituciones financieras internacionales que a través de acuerdos tácitos o explícitos con los países regulan y controlan las pautas de la economía mundial.

El BM y el FMI en el auge del modelo de planeación económica favorecieron el enfoque planificado del desarrollo, daban recomendaciones a los países con economías "dependientes" de cómo preparar sus planes de desarrollo y pautas generales sobre los tipos de planes que deberían integrar las naciones, por ejemplo el BM abogó por que los países que se iniciaban en la planeación y les sugería que iniciaran con planes de inversión pública integrados. Hoy estos organismos apoyan políticas con fuerte contenido neoliberal y sí este paradigma apoya la reducción al mínimo de lo posible la participación del Estado en la economía, difícilmente la planeación puede ser vista como antaño.

Por lo tanto hoy la planeación estatal ante el inminente cambio de modelo económico (Estado de bienestar-neoliberalismo) debe adecuarse y ser el justo elemento entre la autoridad de Estado y la participación de los particulares.

En el Estado de Bienestar el Estado como autoridad debía de organizar, dirigir y suplir a los particulares en las tareas de buscar y hallar los mejores caminos de progreso económico político y social de la colectividad; actualmente ante las demandas no resueltas los

---

<sup>19</sup>Gonzalo Marther, et al., "Prospectiva y futurología en América Latina" en: Cuadernos del CIIH, p. 23.

particulares exigen su participación activa en la búsqueda de esos caminos.

### **1.2.2. Planificación vs. programación**

La corriente de pensamiento que escribió sobre planificación desde la perspectiva de un proceso de planificación socialista centralizado, como el modelo soviético, señala que la adopción de la planificación por los países denominados capitalistas es una falacia que está distante de ser un proceso real de planificación.

Charles Bettelheim, estudioso que tiene el punto de vista arriba señalado, a este respecto dice que lo que hacen las economías capitalistas es sólo una "programación", una técnica y la planificación es un modelo de funcionamiento de cierto tipo de sociedad. Además plantea que en tales sociedades de tipo capitalista, quienes son los actores principales en las decisiones económicas son los propietarios de "los medios de producción", quienes tienen por objetivo acrecentar sus beneficios y no perseguir el bien común, por lo que no se pueden tratar de economías planificadas.

En tales estructuras económicas, políticas y sociales "capitalistas" los planes no llegan a concretarse o simplemente tienen una influencia relativamente débil. "En tales casos no hay planeación verdadera, sino más bien programación económica."<sup>20</sup>

Creemos que ciertamente se debe retomar la idea que plantea la planificación como un modelo de funcionamiento en donde participan el Estado y sociedad conjuntamente para construir la idea de mejorar la calidad de vida. Sin embargo creemos que como se ha demostrado la planificación en los llamados "países de economía capitalista" también tiene su importancia, tanto que se ha elevado su instrumentación a rango constitucional.

Además se debe tener cuidado que el grupo planificador no confunda programación por planificación, en donde la programación

---

<sup>20</sup>Charles Bettelheim. Planificación y crecimiento acelerado, p. 178.

es un medio técnico de ayuda para instrumentar el proceso de planificación, y tener cuidado en no caer en lo señalado por Bettelheim

### 1.3. LOS RETOS DEL ESTADO CONTEMPORANEO

Las funciones del Estado benefactor se transformaron con el cambio de modelo económico. La transición implica reajustes en el orden social, económico y por supuesto en el político. Lo que resalto fue la apremiante necesidad de disminuir las funciones de Estado.

Se limitaron considerablemente las funciones de Estado empresario dando prioridad a los particulares en la realización de esta tarea. Se admitió que el Estado en la concepción liberal resguarde "... el orden interno, la defensa territorial frente al exterior..."<sup>21</sup>, que el Estado "... organice y preste los servicios de justicia, policía,... representación en el exterior, aduana, correo, registro de personas y propiedades..."<sup>22</sup>

La reestructuración de un modelo a otro no en todos los países fue posible en todos los aspectos que plantea la teoría neoliberal, lo que origina el Estado con economía mixta, es decir " donde el Estado ha llegado a tener un grado de intervención mayor que el habitualmente admitido por la teoría liberal "<sup>23</sup> Dentro de este tipo de Estado, según Cibotti Sierra, las funciones se clasifican en tres grandes rubros: La función reguladora, la función de distribución y la función de productos. Funciones a las que les dedicaremos atención en el 2do. capítulo.

Como vemos a través del desarrollo de las sociedades las funciones estatales se transforman. No tienen los mismos objetivos el Estado feudal que el Estado contemporáneo.

Frente a estas circunstancias los retos del Estado contemporáneo van más allá del logro de funciones dictadas por el ir y venir de

---

<sup>21</sup>Jorge Alonso. Introducción. Cuestionar al Estado, p. 16-17.

<sup>22</sup>Ricardo Cibotti y Enrique Sierra. El sector público del desarrollo, p. 18.

<sup>23</sup>Ibid. p.7.

paradigmas. En primera instancia y una de sus grandes cometidos debe ser, precisamente, buscar el modelo estatal necesario, en redimensionar<sup>24</sup> las características estatales a las necesidades nacionales y sociales. O como diría Bernardo Kliksberg ponerlo en *efectiva capacidad*<sup>25</sup> de resolver las problemáticas tareas que le corresponden desempeñar. En consolidar el Estado eficiente y necesario para su sociedad.

El desarrollo social demanda la existencia de un Estado capaz de proporcionar demandas con fuertes características democráticas, de justicia y libertad. El Dr. Pablo González Casanova ofrece una vía de modelo de Estado, dice "la alternativa al Estado neoliberal será una *democracia social* diferente al Estado benefactor, del populista y del socialismo real. Lo único que sabemos es que será una alternativa democrática que luche por el poder de la mayoría y para una economía de la mayoría en cada nación y a nivel mundial. Ése es el proyecto para pensar y para hacer."<sup>26</sup>

El modelo a seguir por cada país es aquel que las necesidades y deficiencias sociales y económicas exijan. El Estado contemporáneo debe entenderse desde la sociedad y para ella como el poder otorgado para mediar y resolver conflictos, su cometido último debe ser la búsqueda no del bien individual o corporativista, sino el que le atañe a la sociedad en su conjunto.

A pesar de la compleja relación entre sociedad y Estado, la primera todavía lo necesita y el Estado aunque la controla y somete, persigue el consenso y legitimación en ella.<sup>27</sup>

Las funciones del Estado tienen que ver con la conformación del desarrollo nacional y crecimiento económico. Debe ser el Estado un representante del país ante los otros países; velar por el interés nacional; defender tradiciones que conformen y consoliden a la sociedad. Su tarea es la de solucionar las demandas que exige la sociedad, es decir " convertir demandas en respuestas..."<sup>28</sup> Así

---

<sup>24</sup> "El redimensionamiento... es un tipo de correctivo el cual tiene por objeto eliminar excesos, desviaciones, improductividad y dilatación funcional y organizativa." Ricardo Uvalle Berrones. Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, p. 161.

<sup>25</sup> Bernardo Kliksberg. ¿Cómo transformar al Estado?

<sup>26</sup> Pablo González Casanova. Globalidad, neoliberalismo y democracia, p. 25.

<sup>27</sup> Pareto dice que el poder no puede sostenerse a la larga sólo en el usos de la fuerza. Jorge Alonso. Op. Cit., p.25.

<sup>28</sup> Norberto Bobbio. Gobierno, Estado y sociedad, p. 78.

mientras haya demandas por solucionar el Estado será necesario.<sup>29</sup> Creemos que las teorías que ven al Estado como el mal a eliminar, dejan de lado la indispensable necesidad del poder que concilie intereses, ya que como sociedades formadas por hombres con sentimientos siempre se podrá caer en desviaciones que se dirijan por los caminos de la desigualdad e injusticia, y el Estado siempre será útil a los fines sociales.

El Estado tiene que ver con la conformación de sistemas económicos, políticos e ideológicos, con procesos de acumulación de capital y con su propia legitimación y consolidación

A pesar de que el Estado ejerce un gran control en distintas sociedades modernas, se presenta la conformación de organismos no gubernamentales, que permiten una apertura y dinamismo de los principios democráticos, apertura de espacios en donde se pueda discutir lo público. La sociedad demanda una mayor participación política. El Estado actual tiene la labor de conciliar los intereses de la sociedad sin caer en conflictos con ella, dejarla actuar, darle sus espacios y aceptar su participación. Estado y sociedad se complementan, dando pauta a resolver los conflictos de manera conjunta. Debe saber conciliar la vida pública<sup>30</sup> y la vida privada.

El Estado debe estar a la vanguardia del contexto nacional y aún del internacional. Tener la posición que le permita anticipar los rápidos cambios sociales y tecnológicos que actualmente se originan y aún adelantarse al surgimiento de nuevos paradigmas. Es necesario un Estado creativo, previsor, diseñador y vanguardista. El Estado debe mantener su posición de previsor de escenarios conflictivos y diseñador de condiciones favorables, por lo que debe ser eficiente en administrar el cambio. En donde la prospectiva, llega a ser un instrumento para vislumbrar aquellos puntos de conflictos y moldearlos para su solución o disminución y no logren caos. No tener un Estado previsor condenaría a la alta probabilidad de caer en abismáticas crisis.

En este sentido, la reestructuración del Estado es necesaria, a través de mecanismos como la reforma estatal. Reformas que estarán en concordancia con las necesidades sociales y los cambios que se

---

<sup>29</sup>"El Estado subsiste, debido a su incapacidad de solucionar todas las demandas; mientras haya demandas insatisfechas es necesario." Uvalle Berrones. *Op. Cit.* p. 23.

<sup>30</sup>" La vida pública entendida como un espacio perteneciente a los ciudadanos no al propio Estado... El Estado es parte del espacio público", es decir conciliar el interés común con el interés individual., *Ibid.* p.36.

originan en ella. La sociedad actual exige las transformaciones necesarias para crear un Estado eficiente, un Estado deseable.

De alguna manera los cometidos estatales tienen que ver con la conformación de la Nación, en donde el cambio social y económico es la constante. En donde el cambio y la transformación, según algunos investigadores, se efectúa más rápido en comparación con décadas atrás. Entonces el Gobierno, para lograr ser eficiente en la realización de sus tareas debe dirigir sus esfuerzos en conformar las herramientas técnicas, metodológicas y estructurales que coadyuven a la facilidad en su labor.

### **1.3.1. Planeación de Estado**

Es precisamente la planeación de Estado el instrumento que ayudará a la transformación del Estado deseable.

La planeación de Estado va más allá de orientar las políticas necesarias para resolver problemas sociales o económicos, implica toda una conformación de procedimientos para construir un modelo de nación, en todas sus dimensiones.

La planeación de gobierno está inmersa en la planeación de Estado. Se ha entendido como planeación de gobierno la programación de sus actividades, por ello es que no nos referimos a ella como el eje central. La programación es sólo una parte, sin duda esencial, de la planeación nacional. La planeación estatal persigue delinear los grandes objetivos nacionales.

Debemos aclarar que la planeación de gobierno va más allá de la programación. Sin embargo es correcto referirnos a la planeación estatal por ser el Estado quien tiene que ver con la conformación de estructuras económicas, políticas y sociales; con la imagen al interior y al exterior que representa determinado país.

Si hablamos de planeación de Estado nos referimos a la conformación de nación, en donde el gobierno y la administración pública serán los ejecutores.

La planeación de Estado por lo tanto busca:

1. Determinar las políticas que construyan el paradigma estatal.
2. Ser el instrumento que colabore con el lineamiento de los fines de Estado.
3. Establecer los modelos de sociedad, economía y política ( esta última en la medida de lo posible).
4. Cumplir con las demandas y establecer las políticas necesarias para dirimir las diferencias entre gobierno y sociedad.

### **1.3.1.1. Estado previsor**

Actualmente los cambios sociales, económicos, tecnológicos y políticos, ocurren con demasiada rapidez, por lo que las previsiones de acontecimientos, escenarios críticos y crisis son indispensables para el mejor manejo de situaciones.

Un Estado previsor es necesario. Por Estado previsor se debe entender al Gobierno que está pendiente de los posibles cambios que se puedan dar en el contexto económico, político, y social, prever situaciones futuras.

Existen dos tipos de cambios, el externo en el que no se tiene en un primer momento control sobre él y el cambio dirigido, deliberado para lograr objetivos preestablecidos.

Un Gobierno eficiente debe saber administrar los dos tipos de cambio. Hay distintas actitudes que puede tomar en la administración de los cambios: primero un cambio efectuado para que no cambie nada, segundo un cambio que sólo tiene por objetivo calmar momentáneamente ciertas situaciones sin orientar cambios radicales, finalmente los cambios sustantivos.

El Estado previsor, prevé y tiende a transformar sus estructuras para adaptarse a las directrices que marquen los cambios, por lo que no siempre sus acciones buscan cambios substanciales y sólo son dirigidos en cuanto es responsable de ellos.



Pero ¿Por qué es tan importante la previsión? Joseph Hodara señala tres costos que acarrea la falta de ésta: 1. Efecto-sorpresa. 2. Efecto-segregación. 3. Sobre-reacción / apatía.

1. Efecto- sorpresa. La improvisación provoca que los gobernantes o quienes toman decisiones se vean sorprendidos por acontecimientos y tendencias no contempladas que cambian constantemente, los cuales podrían dar un giro total a escenarios futuros y aun en los presentes. La falta de previsión podría conllevar a situaciones de alto conflicto por la imposibilidad de crear y formular políticas correctivas en el momento adecuado.

La sorpresa ocurre cuando la información se recibe "... con atraso perceptible, cuando ya no son útiles o cuando sólo es posible reaccionar parcialmente respecto a ellos."<sup>31</sup>

Por la falta de previsión el devenir puede sorprender constantemente provocando la pérdida del control, en donde el tiempo se reduce al margen de maniobra. La improvisación tiene un alto costo. Según Hodara la imprevisión es consecuencia de la falta de interés por los estudios del futuro.

2. Efecto-segregación. Hodara señala que la segregación es observable en la participación decreciente de países latinoamericanos en innovaciones tecnológicas, corrientes culturales y corrientes comerciales. Aspectos de suma importancia para el desarrollo de cada país y al no ir a la saga mundial provocan una marginación.

El efecto-segregación no es una consecuencia intrascendente de la imprevisión, incluso lo indica Hodara sus efectos son ya una realidad. Por ejemplo las empresas trasnacionales cuentan con ventajas considerables frente a las nacionales: mayor integración al mercado, articulaciones más efectivas en la producción y distribución de sus productos. Otro caso se encuentra en el desarrollo de la microelectrónica dándose a pasos agigantados en países desarrollados acentuándose más la marginalización en esta área en los países en desarrollo.

3. El tercer costo es lo que Hodara denomina Sobre-reacción/apatía. Este efecto se ve acorazado por el efecto sorpresa y el efecto segregación.

---

<sup>31</sup>Joseph Hodara. Los estudios del Futuro, p. 31.

Cuando la sorpresa ya se ha dado y la segregación es insoslayable, en el intento por resolver las situaciones conflictivas derivadas de la situación dada, se aplicaran los correctivos que se creen necesarios. Sin embargo si la situación no mejora la frustración se podrá hacer presente. Pero si al volverse a aplicar correctivos y la mejoría es inexistente o mínima, las expectativas se pierden y se caerá en un estado de apatía.

Hodara argumenta, si existen brechas grandes entre países en desarrollo y aquellos con economías sólidas, en donde a los primeros las innovaciones los abruma y tienen pocas posibilidades de controlar y manejar adecuadamente, la dominación que sobre ellos cae, la apatía se hace presente. Creyendo que el subdesarrollo es irremediable, la dependencia absoluta e irreversible y los países pobres son marginados. Se cree que ya nada se puede hacer y se dejan de buscar alternativas y respuestas.

En suma la imprevisión puede llegar a ser peligrosa y onerosa en sus costos.

### **1.3.1.2. Estado constructor**

Más que sólo un Estado previsor se necesita un Estado que diseñe el rumbo que desee tomar en pro del beneficio social, económico y aún político. El Estado debe aspirar a ser creador y así no dejarse llevar por los cambios no previstos, él debe ser el promotor del cambio y orientarlo a sus expectativas.

El Estado constructor tiene como primera fase un Estado previsor, es decir prevé los cambios, pero tiene como función principal crear tales cambios.

La planificación del desarrollo es un instrumento metodológico que usan los gobiernos constructores de su devenir, ya que trazan objetivos y metas que deberán ir elaborándose y no dejan el futuro a las fuerzas del azar.

El Estado constructor tiende a ser prospectivo, es decir visualiza su futuro deseado y emprende los esfuerzos necesarios para llegar a él.

## 1.4 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Estado *Administra* la vida pública y la vida privada; atiende los asuntos de educación, de salud pública, de distribución de agua, administra las arcas públicas, senta las divisiones geográficas, y proporciona vida cultural a su sociedad. En este sentido Omar Guerrero plantea que "el Estado moderno es un Estado típicamente administrativo"<sup>32</sup>.

El *Estado moderno* tiene un aparato administrativo que se encarga de administrarlo, este aparato<sup>33</sup> lo compone la administración pública.

En el intento por definir la administración pública ha surgido una extensa variedad de conceptos desde los cameralistas, hasta los contemporáneos estudiosos sobre el tema.

Aguilar Villanueva hace un estudio sobre las formas en que se ha concebido la administración pública contemporánea, dice que existen tres maneras en que investigadores sobre el tema la conciben. La primera como "institución estatal" en donde la administración pública tiene su razón de ser en los fines políticos y se encuentra supeditada a ellos, se caracteriza por organizar acciones al servicio del Estado<sup>34</sup>. Existe subordinación de la administración pública respecto a las políticas gubernamentales en donde su carácter de intervención es exclusivamente instrumental y ejecutoria a las decisiones tomadas. "Si coqueteáramos con Hegel y Marx, se podría decir que el ser de la administración pública es un ser "enajenado"..."<sup>35</sup> La administración pública es entendida desde la óptica de la ciencia política.

---

<sup>32</sup>Omar Guerrero. El Estado en la era de la modernización, p.90.

<sup>33</sup>Con aparato se quiere decir el conjunto de elementos humanos, tecnológicos y financieros que son indispensable para que la administración sea operativa.

<sup>34</sup>Dicho de otra forma es el "gobierno en acción. Citado en: Omar Guerrero. La teoría de la administración pública, p. 311.

<sup>35</sup>Luis Aguilar Villanueva. Los objetos de conocimiento de la administración pública, p. 364.

La segunda tendencia concibe a la administración pública con naturaleza administrativa y no política, es un proceso administrativo de acciones y se encuentra definida por sus propios medios, aquí el objeto de conocimiento debe entenderse en la naturaleza administrativa. Así la ciencia de la administración pública debe ser una ciencia administrativa.

Finalmente se da la tendencia a explicar a la administración pública como una tecnología, en donde el objeto de estudio consiste en evaluar y descubrir el mejor funcionamiento de técnicas y procedimientos que posibiliten el logro de los fines gubernamentales. En esta concepción la administración pública no es concebida como ciencia sino únicamente como una tecnología que se fundamenta en los supuestos y aplicaciones de otras ciencias.

Otros estudiosos del tema han tomado una actitud unificadora, como es el caso de Wilburg Jiménez Castro quien toma una perspectiva desde lo político y lo administrativo, dice " la administración pública forma parte del Estado (en la forma mediante la cual ese poder, la decisión política, se va ejecutar y a realizar no solamente en el orden ejecutivo, sino que también bajo una concepción moderna de la administración pública, ésta no es solamente el gobierno, y desde luego no es solamente el gobierno central, sino también la parte administrativa que hace el órgano legislativo y la función administrativa que hace al órgano judicial y el órgano electoral), en este sentido tiene un papel fundamental, no como un fin, sino como instrumento de servicio para el hombre..."<sup>36</sup>

Sin duda la administración pública es la institución que materializa y da vida a los cometidos estatales, siendo el puente que une a la acción del gobierno y las necesidades sociales. La razón de ser de la administración pública son, entre otras cosas, las necesidades sociales, en donde encuentra su campo de acción procurándolos para crear el bienestar social.

" La administración pública es el medio para dirigir la sociedad".<sup>37</sup> Es el medio del Estado para conducir a su sociedad. Medio institucionalizado que no debe exceder ni limitar lo que la sociedad necesita, ya que es ésta quien vigila y denuncia los excesos de la administración.

---

<sup>36</sup>Jiménez Castro. *Op. Cit.* p. 278.

<sup>37</sup>Uvalle Berrones. *Op. Cit.* p. 160.

" El gobierno forma la Administración, pero la Administración sostiene a los gobiernos."<sup>38</sup> Sin duda depende de la Administración pública el desarrollo tanto del gobierno como de la sociedad. Por supuesto una buena administración no creara conflictos entre la sociedad y su gobierno, y estará al tanto de los requerimientos de estas dos partes. Está en la Administración pública crear un buen gobierno.

### 1.4.1. Cometidos de la Administración Pública

Cabe diferenciar la función de la Administración pública en países desarrollados y subdesarrollados, porque como se dijo en el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas "La Administración Pública occidental podía aspirar a ser ejecutora de decisiones formuladas por instituciones políticas consistentes; (en cambio) la Administración Pública en el Subdesarrollo desempeña un papel muy diferente: el de colaborar a la formación del Estado y otras instituciones, así como impulsar transformaciones radicales... para configurar un futuro que no sea el producto de extrapolaciones de líneas y tendencias del pasado, sino la formulación de un proyecto social que nos conduzca a situaciones deseadas... se propone que la función de coformulación de políticas que de una u otra forma realiza se encauce a la exploración de nuevas vías al desarrollo más reales, liberadoras y congruentes..."<sup>39</sup>

Efectivamente la función que la administración debe cumplir en países desarrollados es distinta que en los que se encuentran en vías de desarrollo, sus problemáticas y necesidades difieren entre estos países. Pero para los fines de esta investigación, se presenta a continuación las aportaciones que León Cortiñaz-Pelaez hace sobre los cometidos que la administración pública mexicana a través de la historia ha realizado.

---

<sup>38</sup> Alejandro Oliván. " Idea general de la administración " en: Revista de administración Pública, p. 116.

<sup>39</sup> " Métodos e instituciones administrativas utilizados para pronósticar los efectos del cambio económico y social." Ponencias de México al XVI Congreso internacional de ciencias administrativas, pp. 107-108.

Cortiñaz-Pelaez ha identificado cuatro tipos de cometidos a cargo de la administración pública contemporánea: los cometidos esenciales, los de servicio público, los cometidos sociales y los cometidos privados.

Los cometidos esenciales "son aquellos que incumben al Estado por su calidad tal y que, según las ideas dominantes en un estadio cultural de una sociedad económica política determinada, vg. actualmente México, no se conciben sino ejercidos directamente por la administración pública, sea mediante dependencias centralizadas... sea mediante las entidades paraestatales."<sup>40</sup> y son inconcesionables a los particulares.

Cortiñaz señala que en el caso de México tales cometidos están establecidos dentro de las llamadas áreas estratégicas (Art. 28 de la Constitución Mexicana) que son actividad exclusiva del Estado, en donde la administración pública mediante dependencias descentralizadas o entidades paraestatales cumple su labor. Por ejemplo acuñación de moneda, correo, comunicación vía satélite, relaciones exteriores, defensa, relaciones interiores, etc.

Los cometidos de servicio público "son aquellas tareas concretas en función administrativa, ejecutadas directamente por la administración pública o por particulares bajo concesión, en régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios."<sup>41</sup> La administración pública cumple las tareas necesarias para dotar a la sociedad de necesidades que demandan la vida diaria tales como abastecimiento de agua potable, alumbrado público, saneamiento de calles, abastecimiento de alimentos por medio de mercados y centrales de abasto, servicio de panteones, rastros, seguridad pública, lugares recreativos como parques, servicios de comunicación terrestre y aérea, educación, salud, entre otros. Servicios que cuando el gobierno lo considere conveniente pueden ser concesionados a particulares.

Los cometidos sociales cuyo objetivo está dirigido a mejorar la calidad de vida de las personas (algunos autores incluyen a los cometidos de servicio público dentro de los sociales). Cortiñaz hace una clara diferencia entre los cometidos de servicio público y los cometidos sociales: indica que mientras los destinatarios del servicio

---

<sup>40</sup> León Cortiñaz-Pelaez. Teoría de los cometidos del poder público, p. 67.

<sup>41</sup> Ibid., p. 72.

público deben llamarse usuarios; a los destinatarios de los cometidos sociales se les debe llamar beneficiarios. Otra diferencia es la forma de beneficio que se recibe: en los cometidos de servicio público la prestación es de carácter material y se hace uso de medios técnicos (subministro de agua, seguridad pública). En cambio en los cometidos sociales la prestación otorgada puede ser en dinero (jubilación o subsidios) o especie (comida o ropa); en otros casos consiste en prestar atención médica o en desarrollar niveles de educación, asegurar la buena salud, controlar sistemas de asentamientos humanos, dar vivienda, seguridad social, solo por mencionar algunos ejemplos.

Actualmente el denominado Programa de Educación, Salud y alimentación (PROGRESA) es claro ejemplo de un cometido social. "Sus beneficios están dirigidos a la población que vive en pobreza extrema que habitan en las zonas rurales del país, y pretenden combatir la pobreza actual por medio de la entrega de beneficios en efectivo y en especie. Progresas es un claro ejemplo de la política social integral del Gobierno de la República."<sup>42</sup> Proporcionando ayuda en tres ámbitos: alimentación, salud y educación; a través asistencia médica gratuita, entrega de suplementos alimenticios y becas educativas.

Cabe señalar que en los cometidos sociales se permite la acción paralela de los particulares con la acción gubernamental, por razones de interés general.

La administración pública está implícita en la vida privada y pública. El hombre desde que nace tiene contacto con ella, se presenta en su registro de nacimiento, continua en contacto con ella a través de su vida, registro de propiedad, pago de impuestos; aún en su muerte, la administración pública notifica su termino de vida, registro de defunción (cometidos esenciales). De igual forma, en las calles que el ciudadano transita está la presencia de la administración pública, ya que es a ella quien le corresponde alumbrarlas, estar pendiente del buen funcionamiento del sistema de drenaje (cometidos de servicio público).

Finalmente los cometidos privados los cuales según Cortiñaz son "... aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por ella (administración pública), en libre competencia con la iniciativa privada..., en régimen predominante de

---

<sup>42</sup> [www.progresas.gob.mx](http://www.progresas.gob.mx)

derecho privado que implica grados variables de control por el Poder Público y cuyos destinatarios se encuentran en posición de clientes."<sup>43</sup>

Así la administración pública está en posibilidad de intervenir en el campo del sector privado. A lo largo de la historia de la administración pública mexicana encontramos casos en los que ha intervenido en materia económica; por ejemplo en hotelería, en el sector agropecuario, en cinematografía, líneas aéreas, entre otras.

### **1.4.2. Administración Pública y planeación**

Como hemos visto, los cometidos que la administración pública debe cumplir son variados por lo que los recursos que ha empleado también lo son. Entre los medios más conocidos se encuentran la nacionalización, expropiación y la planeación y hoy han cobrado una enorme repunta las políticas públicas. Nuestro interés en esta investigación se centra en la planeación por lo que dedicaremos este espacio exclusivamente a ella.

Es en la administración pública en quien recae la función fundamental de dar "... respuestas a las necesidades y problemas de la sociedad."<sup>44</sup>. La planeación se presenta como un instrumento útil para tal fin.

La planeación tiene la capacidad de construir, por medio de los pasos necesarios, desarrollo nacional. En la resolución de problemas se ven involucrados factores sociales, económicos, financieros, culturales y políticos; además de actores como el Estado, gobierno, y sociedad, en donde la administración pública será la encargada directa de impulsar transformaciones sustantivas para conformar las condiciones deseadas. La administración pública debe estar a la vanguardia del contexto nacional y mundial, debe ser creativa con las estrategias a implementar en el tratamiento de conflictos, además de

---

<sup>43</sup> *ibid.*, p. 82

<sup>44</sup> Uvalle. Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad, p.17



permitirse utilizar instrumentos para mejorar en sus tareas por realizar.

La planificación es un instrumento que empleado con pericia y conocimiento, logrará una administración pública efectiva.

Creemos que la planificación, es un medio creador de fines, (que al igual pero con distintas connotaciones) es útil para la administración pública y otras áreas de aplicación. A la vez que la planeación es útil para lograr los cometidos de la Administración pública, la planeación no serviría de nada sin una administración pública capaz de ejecutarla

Instrumentar la planificación en el sector público no es una labor fácil, ya que todos los factores involucrados, economía, sociedad, política, Estado y Gobierno, influyen de una manera drástica para el triunfo o fracaso de los resultados planificatorios. Por ello "...la adecuación de la administración pública a los fines del desarrollo es un factor importante para la consecución de los objetivos de los planes."<sup>45</sup>

### **1.4.3. Reforma administrativa**

La búsqueda del Estado deseable y necesario ha tomado varios caminos, algunos se enmarcan en la reforma del Estado. Pero no puede haber reforma de Estado, sin una reforma a la administración pública.

Se ha dicho, entre los cometidos más importantes de la administración pública se encuentran: cumplir las demandas sociales y de dirimir conflictos entre Estado y sociedad. Esto no es cuestionable. Sin embargo, las formas y premisas bajo las cuales ha operado, hoy son cuestionadas duramente.

---

<sup>45</sup> Diccionario de política y administración pública. Coordinación: Mario Martínez Silva. Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública, p. 225.

Hay quienes describen a la administración pública como ineficiente, autoritaria y onerosa. Bajo este contexto se ha justificado la necesidad de la reforma administrativa, con el fin de revitalizarla.

Las respuestas generadas son de diversos tipos. "Los elementos que parecen dominar en la agenda de los sectores públicos en la mayoría de los casos incluyen: la desburocratización del gobierno; el mejoramiento de su eficiencia, la privatización de empresas públicas; la descentralización en la toma de decisiones y la desconcentración político-administrativa, la autonomía de gestión, la optimización de los recursos humanos de la administración, la puesta en práctica de sistemas de evaluación de los programas gubernamentales, y la mayor apertura hacia la participación de otros agentes sociales, ya sean el sector privado, las organizaciones no gubernamentales o simplemente los ciudadanos."<sup>46</sup>

La reforma o "modernización" ha tenido varias perspectivas. Se ha intentado el "redimensionamiento del Estado", la desburocratización, el mejoramiento de procesos con la adecuación de la normatividad organizacional. Pero, quienes consideran que la reforma debe ser de fondo, y no solamente en el mejoramiento de la estructura organizacional, insisten en dos elementos que debe contemplar la reforma: 1. La apertura de la administración pública con aras a una democratización a través de la participación de los ciudadanos, 2. La recuperación de la gobernabilidad.

En este contexto, se plantean tres ejes sobre los que debe girar la reforma: eficiencia, eficacia y legitimidad.

1. Eficiencia. Desde esta perspectiva el aparato administrativo es ineficiente, con procedimientos obsoletos, con exceso de personal y derrochador de recursos. La solución se centra en reajustes a los procedimientos administrativos (simplificación), además de "redimensionar" el aparato administrativo.

Se pretende la "...sustitución del modelo legal racional weberiano (burocrático) que se supone excesivamente centralizado, formalista e impersonal. Por otro... orientado al usuario, descentralizado, flexible y basado en el cumplimiento de misiones más que reglamentos (posburocratización)."<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Enrique Cabrero Mendoza. *Del gerente al administrador público*, p. 48.

<sup>47</sup> Rolando Barrera Zapata. "Políticas y administración pública: valladares frente al nuevo gerencialismo", en: *Revista de Administración Pública*, núm. 100. p. 162.

La desburocratización consiste en limpiar a la administración de procesos y procedimientos innecesarios.

Por otra parte el "redimensionamiento" del Estado ( proceso que se ha dado desde décadas atrás) se ha hecho a través de la "... extinción, fusión, liquidación, privatización de la empresa pública, pero también de administración controlada con, concesionada a, compartida con organizaciones no gubernamentales (privadas, sociales, lucrativas o no)... "48

Se piensa que con "achicar" el tamaño del Estado se lograra una administración menos deficiente. Sin embargo, de acuerdo a José Mejía Lira, la efectividad de la actividad gubernamental "... no depende del volumen burocrático de su administración, sino de su capacidad de articular demandas y esfuerzos sociales."49

2. Eficacia. Si la administración pública es incapaz de alcanzar los objetivos a los que se propone llegar, entonces es ineficaz. Ante esta incapacidad de alcanzar los grandes objetivos nacionales planteados en los planes de desarrollo, se proponen cambios sustanciales. Las soluciones giran en torno a dos aspectos:

a) Una reforma a la dinámica decisoria de las organizaciones. Se ha identificado un desligue de los funcionarios y servidores públicos a los objetivos organizacionales y se observa una búsqueda de objetivos particulares, lo cual dificulta las posibilidades de éxito en el cumplimiento de la misión de las instituciones públicas. En este sentido, la reforma administrativa propone un "... involucramiento afectivo de los individuos hacia la imagen organizacional."50 La identificación del funcionario con la misión, por ende con los objetivos, que trabaja la institución facilitará el entendimiento de la que se busca hacer. Sin embargo "... la tendencia organizacional a la búsqueda permanente de espacios de poder y conflictos permanentes..."51 es inevitable.

---

48 Luis F. Aguilar. "La silenciosa heterodoxa reforma de la administración pública", en: Revista de Administración Pública, núm. 91, p. 19.

49 José Mejía Lira. "modernización de la administración pública mexicana" en: Revista de Administración pública, núm. 100, p. 143.

50 Enrique Cabrero Mendoza. Op. Cit., p.21.

51 Ibid., p. 22

Se pretende “integrar la decisión con la instrumentación”<sup>52</sup>. Es decir, establecer la aceptación y entendimiento por parte del cuerpo administrativo hacia los propósitos públicos, minimizar la dicotomía entre los decidores y los administradores de la decisión.

b) Un replanteamiento normativo-jurídico. “Se supone que el mal organizacional está en lagunas en la reglamentación, definición de áreas de competencia, manuales, organigramas, decretos, disposiciones, etc.”<sup>53</sup>. La reglamentación parece ser la solución, aplicar una normatividad para corregir los errores que se presentan. Por ejemplo, delinear nuevas políticas de manejo de personal, flexibilidad en los decretos y disposiciones; crear incentivos para mejorar el desempeño, entre otros.

3. Legitimidad. Desde esta perspectiva la administración pública es un “... aparato de dominación, unilateral, autoritario, desvinculado de la sociedad civil, la cual busca cada vez más, nuevas formas de organización social, colectiva evitando al máximo la dependencia del aparato estatal.”<sup>54</sup> La solución es inevitablemente: la democratización, es decir a la participación ciudadana lejos de coartarla, se le debe motivar a través de escuchar y tomar en cuenta opinión de la población y canalizarla en la toma de decisiones.

Resulta interesante el impacto que ha tenido las nuevas formas de organización social. Hoy el Estado se enfrenta a una sociedad cada vez más crítica, participativa y demandante. De tal forma “... el ciudadano asume el papel de vigilante y supervisor sobre las acciones de la administración pública, algo que hace pocos años era prácticamente inconcebible.”<sup>55</sup>

Hoy el ciudadano, antes solo gobernado, toma el papel de usuario-cliente. Donde el cliente exige calidad en los servicios<sup>56</sup> impartidos por el gobierno.

---

<sup>52</sup> Mejía Lira. *Op. Cit.*, p. 197.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>54</sup> Enrique Cabrero Mendoza. *Op.Cit.*, p. 23.

<sup>55</sup> Mejía Lira. *Op. Cit.*, p. 159.

<sup>56</sup> “... el enfoque de las iniciativas en la calidad del servicio no es la calidad del abastecimiento del servicio sino más bien de los productos del mismo. Mientras los tiempos de espera para operaciones médicas deben ser reducidos, ¿qué pasa con la calidad y cuidado del staff médico, y el éxito médico o el porcentaje de sobrevivientes?” . David Shan. “ La nueva gestión pública: retos y temas de discusión en una perspectiva internacional.” en : *Revista de Administración Pública*, 84-85 pp.

La sociedad es activa, exige una real representatividad, La respuesta es hacer gobiernos cada vez más democráticos, a través de la expresión directa de la sociedad civil. Con ello conseguir legitimidad y gobernabilidad.

Desde el punto de vista de quienes se dedican a abordar el asunto de legitimidad y democratización, es el aspecto de la reforma administrativa más delicado, ya que va más allá de la reglamentación. Se requiere un cambio de actitud, erradicar vicios y costumbres de la administración pública (por ejemplo eliminar la corrupción contiene aspectos culturales, difíciles de cambiar).

Los resultados de la reforma administrativa enfocados a la planeación, son del todo beneficiosos (sobre todo a la planeación prospectiva).

La desburocratización, el cambio de la estructura organizacional, un sistema de evaluación dirigida al impacto: colaboran con la posibilidad convertir a la planeación escrita a una planeación real.

E Cabrero dice al respecto:

"A partir de la redefinición del rol estatal, las organizaciones públicas suelen diseñar sistemas de planeación menos rígidos y necesariamente participativos; en esta dinámica el acento se pone sobre el proceso en sí, ya que el rumbo y acciones del plan serán acordados conjuntamente con organismos no gubernamentales. Esto da al sistema de planeación características de abajo hacia arriba; la función del plan es, por tanto, proveer un marco de referencia para la acción, que podrá ser incluso ajustado o corregido a partir del desarrollo de acciones."<sup>57</sup>

Hoy la planeación (y no sólo la de tipo prospectivo) necesita de estructuras flexibles. Necesita derribar la división de quien toma la decisión y de quien al ejecuta: el entendimiento del propósito fundamental de las dos partes, es esencial para la ejecución de los planes.

La reforma administrativa es un plan ambicioso. Cambiar actitudes y cambiar el perfil del administrador público (debe ser creativo, adaptativo, ingenioso, innovador), requiere más que reglamentación.

---

<sup>57</sup> Enrique Cabrero Mendoza. *Op. Cit.*, p. 57.

Requiere cambiar la estructura y principios de una sociedad. Por lo que no es de extrañarse que los resultados de la reforma, en México al igual que en otros países; no ha tenido los resultados esperados. Sin embargo la perspectiva de hacia donde se desea llegar esta planteada y las bases iniciadas.

## 1.5. PLANEACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

De acuerdo al manual para la elaboración de políticas públicas, recopilación del seminario sobre Políticas Públicas impartido por el Dr. Omar Guerrero en 1996, " Una política pública es: 1. Una práctica social y no un evento singular o aislado, 2. ocasionado por la necesidad de: reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros"<sup>58</sup>

La política pública está orientada a resolver problemas sociales públicos: salud, educación, vivienda, transporte son claros ejemplos de ella.

La hechura de políticas públicas implica al igual que la planeación un proceso en el que se requiere de una adecuada capacidad administrativa, de información veraz y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y entidades administrativas.

H. Lasswell establece los siguientes pasos del proceso de elaboración de las políticas públicas: "información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración y término."<sup>59</sup>

Omar Guerrero las divide en:

### 1. Desarrollo:

- a)Formulación preliminar de proposiciones políticas;
- b)Identificación y definición de problemas;

---

<sup>58</sup> Carlos Ruiz Sánchez. Manual para la elaboración de políticas públicas., p. 15

<sup>59</sup> Citado en : Charles E. Lindblom. El proceso de elaboración de políticas públicas., p. 11.

- c) Descripción del ámbito de acción de la política pública;
- d) Selección de soluciones;
- e) Objetivos y metas preliminares;
- f) Establecimiento de prioridades;
- g) Propositiones políticas.

2. Análisis de proposiciones:

- a) Análisis de viabilidad;
- b) Análisis de factibilidad;
- c) Análisis de coherencia;
- d) Análisis de posibilidad.

3. Formalización de las políticas:

- a) Establecimiento de objetivos generales;
- b) Criterios para la aplicación de la política pública;
- c) Asignación preliminar de recursos;
- d) Organización y desarrollo del sistema;
- e) Control y evaluación de la orientación y conducción de las políticas públicas.

Estas etapas muestran la intención de racionalizar el proceso, punto que comparte con la planeación.

Si bien las políticas públicas tienen el objetivo de resolución de problemas primordialmente de carácter social en donde una de sus premisas es la conciliación de intereses, no pueden éstas quedar al margen de la planeación nacional. Políticas públicas y planeación no se deben anteponer, por el contrario se pueden complementar, ya que son instrumentos de gobierno que se pueden complementar y enriquecer el uno del otro

La política pública también se planea y se debe coordinar con los distintos planes y programas enmarcados dentro de la planeación de estado para evitar duplicidad de acciones o peor aún duplicidad de presupuesto. "En este sentido, las políticas públicas deben quedar muchas veces enlazadas a los programas ya existentes (Método incremental), manteniendo la unidad y coherencia con toda la programación."<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Ruiz Sánchez. Op. Cit., p. 34.

## 1.6. POR QUÉ PLANEAR

La discusión del por qué se debe planear se abrió en primera instancia en torno al debate de tratar de demostrar la conveniencia de una planificación de Estado frente a un libre mercado. Hoy debemos ser congruentes con las circunstancias, pues resultaría vano tratar de exponer la utilidad de la planeación bajo el discurso planificación de Estado o libre mercado. Entendamos la justificación de la planeación como instrumento para lograr fines.

A lo largo de las lecturas realizadas para la elaboración de esta tesis se encontraron varias y distintas razones, las cuales hablan del porqué es conveniente emplear la planeación como un instrumento de gobierno.

A continuación se enumeraran algunas de ellas.

Yehezkel Dror:

1. Es "... un medio de acción social organizada, para la realización de metas definidas."
2. "... tentativa de conseguir resultados distintos a los que se podrían conseguir sin ella."
3. Aprovecha el conocimiento para la solución de problemas sociales.<sup>61</sup>

B. Guy Peters:

4. La planeación involucra la aplicación sistemática de conocimiento a importantes áreas de interés humano y permite una manipulación extensa del Estado de la economía y la sociedad.
5. La planeación puede hacer que la economía responda mejor a los deseos del pueblo y estimular la inversión en áreas que, siendo socialmente deseables, quizá no sean muy rentables en un mercado privado.

---

<sup>61</sup> Dror. Op. Cit., p. 31, 35, 59.



6. Podría aminorar muchos conflictos políticos importantes al separar la política macroeconómica de la agenda política.
7. La planeación es un medio de toma de decisiones racionales. Además de ser un medio apropiado para la elaboración de políticas nacionales, en donde la política apropiada viene a ser aquella que defiendan los planeadores.
8. La planeación ofrece una visión integrada y general de algún aspecto de la vida social o económica, así como un conjunto integrado de políticas para alcanzar ciertos fines en esa área de las políticas.
9. Los planeadores pueden argüir que sus decisiones son objetivamente superiores a las de las instituciones partidistas, que pueden aplicar al problema de una perspectiva temporal mayor que la de los políticos, y que pueden impedir que consideraciones de intereses especiales determinen las políticas.<sup>62</sup>

Estos autores manejan las cualidades que posee el proceso de planeación dotándolo de los elementos necesarios para lograr la adecuación de su metodología a los propósitos que el Gobierno decida.

El combate a problemáticas económicas, sociales y culturales es tarea de gobierno y por medio de una adecuada instrumentación de planeación nacional se da la enorme posibilidad de terminar, en la medida de lo posible, con ellas.

La planeación es un instrumento de gobierno con las necesarias cualidades para posibilitar el adecuado desempeño de la administración pública

Si bien, la necesidad de porque planear gira en dos sentidos. Primero en la búsqueda de instrumentos que coadyuven en la realización de las tareas que le toca realizar a la administración pública, de donde se deriva la segunda vertiente: la urgente necesidad de solución de problemáticas

Wilburg Jiménez Castro, plantea:

10. La planeación, es uno de los mejores medios con que cuenta el Estado para preveer, promover y encausar instrumentalmente el

---

<sup>62</sup> B. Guy Peters. La política de la burocracia, p. 374, 375.

mejoramiento cultural, político, económico y social a que tiende el desarrollo integral.<sup>63</sup>

Pero ¿Por qué es uno de los mejores medios? Sin duda el proceso de planeación puede mejorar la situación de un país.

El proceso de planeación según Jorge ahumada se compone de 5 etapas<sup>64</sup>:

1. El diagnóstico.
2. El proceso de programación.
3. La discusión y decisión.
4. La ejecución.
5. La evaluación.

1. El diagnóstico precisa la naturaleza y magnitud de los problemas en el contexto que se estudia. En esta etapa se identifican medios, recursos, magnitud del problema, medio en que se desarrolla el problema; es decir se estudia la situación general del objeto de estudio, así como los medios físicos, tecnológicos y financieros con los que cuenta el planificador.

En la planeación de gobierno el diagnóstico es la primera evaluación que se hace de la problemática a tratar. Se identifican las variables internas y externas que influyen al objeto de estudio.

En suma el diagnóstico es el primer acercamiento a la realidad.

2. De acuerdo a J. Ahumada en esta etapa se "... precisan las acciones a realizar para conseguir que el estado real de la situación se aproxime al estado normativo."<sup>65</sup>

En esta etapa se fijan los objetivos y las metas. La formulación de objetivos y metas debe ser clara y definida, ya que por medio de esto se puede lograr una decisión racional sobre el medio de acción. La determinación de metas estará a cargo de el grupo planificador y especialistas en la materia que atañe el área de estudio.

---

<sup>63</sup> Jiménez Castro. "La administración pública y el desarrollo integral" en: Administración pública y desarrollo, p. 294

<sup>64</sup> Joge ahumada. Notas para una teoría general de la planificación, p. 54-62.

<sup>65</sup> Ibid., p. 56

No basta con sólo determinar los objetivos y metas "... sino que el proceso de determinación tiene que ocuparse también en determinar la escala de prioridades entre las metas."<sup>66</sup> Agregaríamos también entre objetivos.

En la planeación del desarrollo se establecerán los objetivos que se deben atender. Por ejemplo en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se establecen cinco objetivos fundamentales:

I. Fortalecer el ejercicio pleno de la Soberanía Nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del estado Mexicano.

II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho...

III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifique todos los mexicanos...

IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria...

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos."<sup>67</sup>

De cada de uno de estos cinco objetivos se desprenden subobjetivos, de los cuales a su vez y de acuerdo a la complejidad del asunto tratado se desprenden otros tantos. De estos objetivos se desglosan las metas a cumplir.

El establecimiento de prioridades, no siempre indica la importancia de un objetivo sobre otro. Si revisamos los cinco objetivos arriba mencionados encontramos que todos son importantes y son el eje en los cuales se pretende un proyecto de Nación. Sin embargo la derivación de objetivos y metas de estos deben ser puestos en orden de prelación con la intención de llevar a cabo el ordenamiento de actividades.

3. La discusión y decisión. "En una situación ideal, las autoridades políticas establecerían las líneas generales de acción en base a un diagnóstico que necesariamente tendría que originarse en el Ejecutivo"<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Dror. Op. Cit. p.52. Cabe mencionar que para Dror la Determinación de los objetivos pertenece al proceso que llama "Preplanificación".

<sup>67</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan nacional de Desarrollo 1995-2000, p. X.

<sup>68</sup> Ahumada. Op. Cit. p. 59.

Es en esta etapa cuando se elabora el Plan, el que contendrá las líneas de acción, es decir las estrategias que harán posible la realización de metas.

En este punto se deben identificar las alternativas posibles existentes para hacer posible los objetivos y metas. "... hay que evaluar relativamente las ventajas y desventajas de las diferentes opciones de acción e identificar la alternativa de acción óptima."<sup>69</sup> La toma de decisiones cobra mayor importancia en esta etapa.

4. La ejecución, es la etapa en que se pone en marcha el plan. Según Dror, el plan expresa las conclusiones de la planeación en forma sistemática para servir como base y guía para la ejecución del plan.

En esta etapa se debe poner cuidado sobre la forma en que se ejecuta el plan y los objetivos reales que persigue la planeación, ya que en la forma se encontrarán los alcances y resultados deseados.

En nuestro país la ejecución del plan es competencia de la administración pública en sus distintas instituciones que la integran, en donde el eje guía es el Plan Nacional de Desarrollo, del que se desprenden planes sectoriales, regionales y especiales.

5. La evaluación "... es el proceso de crítica por medio del cual se determina si los objetivos estipulados fueron o no conseguidos, y en caso negativo, por qué."<sup>70</sup> En esta etapa se hace una revisión general sobre resultados obtenidos por la planeación y se espera si es necesario hacer un replanteamiento sobre métodos, técnicas y prioridades.

Para una adecuada evaluación de proceso de planeación se debe contar con una unidad evaluadora objetiva y contar con la suficiente información fidedigna para hacer el análisis de la situación lo más posiblemente real.

El proceso de planeación no termina con la evaluación es un proceso continuo y debe contar con la flexibilidad para adecuar los ajustes que se requieran. Es un proceso cíclico.

---

<sup>69</sup> Dror. Op. Cit., p. 54.

<sup>70</sup> Ahumada. Op. Cit., p. 61.

De tal forma, a través del proceso de planeación es posible la solución y eliminación de situaciones adversas. W. A. Lewis Indica la apremiante necesidad de los países en vías al desarrollo por planear. Ya que por medio de la planeación es posible hacer cumplir las funciones de la Administración Pública a la vez que es posible eliminar problemas de infraestructura que provocan la inadecuada y en ocasiones imposible instrumentación de la planeación. "Se concibe así la planeación como instrumento técnico al servicio de los propósitos políticos y sociales del país."<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> SPP, Primer informe de ejecución del Plan Global de Desarrollo, 1981, p.83.

## CAPÍTULO 2. LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

Hasta este momento nos hemos ocupado, entre otras cosas de señalar las características que el Estado necesario debe poseer, por ejemplo ser eficiente, creativo, vanguardista, justo, democrático, entre otras cosas. En la búsqueda que lleve al acercamiento a un Gobierno mejor y al ideal de Estado se han utilizado diversos instrumentos metodológicos y técnicas. Algunos Estados entre sus instrumentos han optado por incluir a la planificación del desarrollo, México es uno de ellos.

El Gobierno mexicano ha planeado por varias décadas. En el año de 1930 se decretó la primera ley sobre planeación, iniciándose así el gobierno en planear la economía nacional. Este capítulo estudia la planeación mexicana a partir de 1980, año en que se dan los avances para la consolidación del actual Sistema Nacional de Planeación (SNP). Así se pretende investigar cuáles han sido los logros y avances que ha tenido el gobierno mexicano en materia de planeación, y que tan lejos o cerca está de ese modelo ideal de Estado y de crear cada vez un mejor y eficiente gobierno.

### 2.1. EL ESTADO MEXICANO Y SUS FUNCIONES

De las opiniones más aceptadas en clasificar al Estado mexicano como un Estado de economía mixta destaca la que hicieron Cibotti y Sierra<sup>72</sup>. Un Estado de Economía mixta, en donde el Estado tiene una intervención que rebasa los límites de la teoría liberal, en donde la intervención económica es directa.

En este sentido el Estado mexicano se ha caracterizado por ser:

*Regulador* a través de disposiciones jurídicas, de normas y leyes que controlan ciertas actividades, por ejemplo reglamentos fiscales;

---

<sup>72</sup>Cibboti y Sierra. Op. Cit. p. 7

ley y reglamentos del trabajo; normas y disposiciones con respecto al comercio exterior, comercio interior, explotación de recursos naturales, producción ganadera, operación de divisas, operación bancaria, entre muchos otros más.

*Redistribuidor* cuando ofrece posibilidades de oportunidad iguales para toda la sociedad, o cuando el estado es subsidiario en algún sector productivo.

*Productor* en el momento que se hace garante de proporcionar bienes y servicios como educación, salud, transporte, vivienda, solo por mencionar algunos. En este aspecto la teoría liberal esta de acuerdo con que el Estado sea quien se encargue de organizar y prestar "... los servicios de justicia, policía, defensa nacional, representación en el exterior, aduana, correos, registro de personas y propiedades..."<sup>73</sup>.

Las funciones de regular, producir y distribuir recaen para su ejecución en las llamadas *paraestatales*<sup>74</sup> o empresas públicas<sup>75</sup> así como en las dependencias de Gobierno, es decir en la composición institucional de la administración pública. Un ejemplo concreto es la Industria de Petróleos Mexicanos, empresa paraestatal quien se encarga de producir, entre otras cosas, gasolina para el consumo de la ciudadanía; finalmente cumple la función de distribuir al fijarse el objetivo de redistribuir la gasolina para su venta; otros organismos que cumplen evidentemente con alguna de estas funciones son la Comisión Federal de Electricidad, ISSSTE, IMSS, sólo por mencionar algunos.

La historia nos muestra que desde el nacimiento del México Independiente ha existido un Estado paternalista o benefactor consecuencia, entre otras cosas, de un devenir colonial. Es por ello que autores como Patton Glade dicen "Parece ser que la característica principal de la economía mexicana es la intervención del Estado, y la casi bizantina proliferación de empresas del Gobierno..."<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>74</sup> Omar Guerrero en su obra El Estado y la Administración Pública en México, ejemplifica las funciones de las paraestatales. 812 pp.

<sup>75</sup> G. Campuzano. Empresas públicas, p. 27

<sup>76</sup> Omar Guerrero. El Estado y la..., p. 688.

Pero en las últimas décadas, con la inserción de México al modelo económico neoliberal la participación del Estado se ha visto reducida a través de privatización, venta, liquidación, fusiones y transferencias de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. En números esto ha significado entre los años de 1988 a 1994 la desincorporación de aproximadamente 1200 paraestatales<sup>77</sup> de los distintos sectores que componen la economía mexicana, suma que fue el inicio de una trayectoria hasta hoy continuada por el gobierno. Es importante señalar que en la decisión de vender las empresas públicas no sólo se vio influenciada por la ideología neoliberal, sino que también, tuvo un papel decisivo la rentabilidad de las empresas producto del mal manejo administrativo. No se puede negar que la compra de algunas empresas públicas ha caído en unos cuantos grupos económicamente poderosos originando, la oligarquía del sector económico, en consecuencia estamos aún frente al manejo capular de la economía.

Por otro lado es cierto que las políticas neoliberales implementadas han dado como consecuencia una mayor desvinculación del Estado como ente empresario público y privado; también es cierto ( y se cometería un error gravísimo de no estar de acuerdo con ello) que en el Estado están los cometidos de conformación de sistemas económicos, políticos e ideológicos y de su propia consolidación y legitimación (cap. 1). A pesar de este intento por desvincular el manejo gubernamental de ciertas áreas económicas, existen otras en donde se es el principal garante de bienes y servicios básicos, por ejemplo en productos de la canasta básica.

Revisando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se interpreta que el Estado tiene un amplio margen de acción en cuanto al orden social y económico. En grandes términos, el Estado mexicano está obligado a garantizar igualdad, libertad, justicia, seguridad, educación, vivienda, salud, trabajo, condiciones de vida que quedan enmarcadas en las llamadas garantías individuales y sociales<sup>78</sup>.

Así el Estado tiene la obligación legítima de ofrecer a la ciudadanía (que se traducen como derechos del ciudadano) condiciones sociales por igual.

---

<sup>77</sup>Carlos F. Fontes Martínez "El desarrollo reciente de la actividad del Estado Mexicano" en: Revista de Administración Pública, p. 76

<sup>78</sup>El capítulo Iro, de la constitución mexicana, denominado "de las garantías individuales" abarca del artículo primero al veintinueve.



El Gobierno ha emprendido las acciones para la construcción de los ideales constitucionales, sin embargo aún en el discurso oficial existen ambivalencias y se encuentran condicionados a diversos criterios la interpretación que se le da a algunos artículos constitucionales, por ejemplo en el artículo cuarto, se lee: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar tal objetivo."<sup>79</sup> ¿Qué se puede entender por *digna y decorosa*? O aquellas palabras que se repiten en distintas situaciones, libertad de profesión, de expresión, de asociación; igualdad de sexos, de condiciones jurídicas; justicia jurídica.

En materia económica el Estado asume la rectoría en este ámbito (Art. 25 Const.) En este sentido el Estado regula la actividad económica a través de mecanismos que aseguren el interés y bienestar general. Es uno de sus cometidos fomentar crecimiento económico y desarrollo nacional en busca de un desarrollo integral. Sí se es necesario, establecer las condiciones propicias para inducir a participar al sector privado y social en las actividades económicas, es otro cometido estatal.

El Gobierno mexicano en su responsabilidad de regulador económico ha establecido como funciones legítimas las de: fijar precios máximos a los artículos de consumo necesario (art. 28 const.), la prohibición de prácticas monopólicas (art. 28); el establecimiento al derecho de propiedad de las tierras y aguas así como su regulación (art. 27).

La intervención estatal en la actividad económica no termina en regular y fomentar. La injerencia del Estado como empresario es, desde nuestro punto de vista, la más fuerte característica de un Estado clasificado con economía mixta. Cuando la participación estatal es amplia interviniendo en actividades no sólo propias de pertenecer a los intereses estatales sino también en actividades que van más allá de sus obligaciones se puede hablar de un Estado empresario.

El Estado mexicano como ente empresario se ha desenvuelto en los sectores que considera exclusivas de su ocupación por ser trascendentales y estratégicas<sup>80</sup> en el desarrollo de la Nación, tales

---

<sup>79</sup>Art. 4to. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 10.

<sup>80</sup>El establecimiento de áreas estratégicas se encuentra en el artículo 28 constitucional.

como: petroquímica básica, comunicaciones (telégrafos, correo, radiotelegrafía, ferrocarriles, vía satélite), generación de energía nuclear y eléctrica, acuñación de moneda y emisión de billetes, petróleo, extracción de minerales radiactivos. El Estado se reserva el derecho de concesión en tales áreas cuando lo juzgue conveniente (art. 28 const.) Actualmente haciendo uso de tal derecho ha concesionado en comunicaciones, petróleo, petroquímica, carreteras de cuota, comunicación vía satélite, servicios de telefonía, ferrocarriles, entre otros.

Se debe destacar qué estas áreas estratégicas están a cargo, en su mayor parte, de entidades del sector "paraestatal". Así "... el correo está bajo la administración del Servicio Postal Mexicano; los telégrafos de Telégrafos Nacionales; el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica bajo Petróleos Mexicanos; los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear bajo la Comisión Federal de Electricidad y el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, la generación de electricidad, también bajo la Comisión Federal de Electricidad..."<sup>81</sup>

## 2.2. LA PLANEACIÓN

Proporcionar bienes y servicios, regular, fomentar y participar en el ámbito económico no resulta ser una labor sencilla, por ello el Gobierno mexicano ha establecido mecanismos e instrumentos que le permitan realizar sus tareas de una manera ordenada, racionalizada y con el afán de obtener resultados óptimos. Se ha optado, acertadamente desde nuestro punto de vista, por emplear entre otros instrumentos metodológicos por la planeación social y económica dirigida a dirimir problemáticas con distintos matices e intensidades.

En los distintos gobiernos de México se han elaborado planes y programas, sin embargo la planeación no fue totalmente sistematizada y elevada al orden de obligatoriedad constitucional hasta el año de 1976, fecha en que se da inició la conformación del

---

<sup>81</sup> Omar Guerrero. El Estado y la... p. 367.

Sistema Nacional de Planeación (SNP), en donde se integró con una perspectiva integral a los distintos niveles de planeación: sectorial, regional y estatal. Los esfuerzos por diseñar un SNP se establecieron en la elaboración de lo que se denominó "Plan Global de desarrollo 1980-1982"<sup>82</sup> el cual también aportaría fundamentos para el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

Los esfuerzos por desarrollar el SNP requirieron del necesario y congruente marco legal, por lo que fue necesario por un lado el cambio sustancial en materia de planeación en nuestra Carta Magna, y por otro la elaboración de una nueva Ley de planeación. En este sentido el 5 de enero de 1983<sup>83</sup> se expide la Ley de planeación, vigente aún, que además reglamenta el artículo 26 constitucional; el cual aporta un nuevo elemento: la planeación democrática.

### 2.2.1. Evolución de la planeación

El planteamiento del primer plan sexenal 1934-1940 fue elaborado durante el mandato del entonces presidente Abelardo L. Rodríguez. Cabe destacar que éste documento presentaba la planeación como un proceso eminentemente político, además se pretendía que el Estado fuera "... un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país y se rechazaba el simple mecanismo de mercado..."<sup>84</sup>. Sin embargo el plan sólo contemplaba las actividades del sector público.

Según Ruiz Dueñas el Plan en extremo nacionalista "... parecía en aquel tiempo un texto declarativo y partidista; sin embargo las circunstancias históricas le permitieron exaltar el papel rector del Estado, en el aspecto político, Cárdenas logró consolidar el poder central conformándose así un verdadero proyecto nacional."<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup>(en los años 1976 a 1982) se dieron los primeros pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación, se formularon diversos planes sectoriales... y se elaboró el plan Global de Desarrollo 1980-1982." Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p.20.

<sup>83</sup>Ibid. " p. 22.

<sup>84</sup> Jorge Ruiz Dueñas. Sistema económico, la planificación y empresa pública en México, p. 39.

<sup>85</sup> Ibid. p. 39.

Se puede afirmar que este primer plan (como se ha mencionado anteriormente) constituye un bosquejo de política económica a seguir después del cambio de administración y no establece las líneas de acción ni los instrumentos para su ejecución.

El Segundo Plan Sexenal representa conceptualmente hablando una mejoría que su antecesor. Este Plan al igual que el anterior fue elaborado por el partido dominante y ser la plataforma que lanzaría la campaña política de Manuel Avila Camacho, posterior Presidente de México.

En este Segundo Plan se plantean los problemas relacionados con la planeación concreta de las actividades de gobierno así como la coordinación entre las dependencias de Gobierno y entre las autoridades a escala federal, estatal y municipal. Este planteamiento indicó un avance en cuanto al proceso de planeación se refiere.

El gobierno de Avila Camacho no ejecuto el Plan Sexenal. La coyuntura con la segunda guerra mundial, por un lado impidió el desarrollo del plan y por otro hubo un auge económico notable que atenuó la necesidad de una planeación nacional ordenada.

En suma los dos planes sexenales contienen orientaciones muy generales, por lo que no constituyen una expresión acabada y los suficientemente operativa de lo que hoy entendemos como planes nacionales de desarrollo.

El gobierno de Miguel Alemán no estructuró un plan o esquema formal de gobierno y no fue hasta 1953 que se efectuó uno. La denominada comisión de Inversiones bajo el control de la Secretaría de Hacienda preparó el Programa de inversiones públicas que abarcaría el periodo 1953-1958. "El programa constituyó un avance metodológico sustancial respecto a los dos planes sexenales anteriores. Se encuadraba dentro de un esquema de contabilidad nacional, planteaba cuantitativamente el manejo de variables... y señala una estrategia de acción para toda la economía, basada en la experiencia económica de los años precedentes, y siendo más amplio en cobertura de lo que su nombre sugiere."<sup>86</sup>

Cabe destacar que durante este periodo se pretendió la creación de una Secretaría de Estado que debería llevar el nombre de "Planeación

---

<sup>86</sup> Leopoldo Solís. Planes de desarrollo económico y social en México. p. 135.

y Presupuestos” que tendría el objetivo de “... llevar a cabo la planeación y el control global de la administración pública federal...”<sup>87</sup> Sin embargo esta pretensión derivó bajo el mandato de Adolfo López Mateos en que la Secretaría de la Presidencia durante tres sexenios compartiera funciones de planeación, presupuestación, control y vigilancia con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría del Patrimonio Nacional, constituyendo lo que se conocería como “el triángulo de la eficiencia administrativa”. Debido a que estas tres Secretarías tenían las atribuciones de manejar las funciones de planeación a esta etapa se le ha denominado como el modelo centralizado de planeación y control de la administración pública federal.

Con el propósito de activar la economía el gobierno elaboró un programa de corto plazo al que se denominó Plan de Acción inmediata 1962-1964, mismo que resultaba importante para el país por el deseo de acceder a diversos créditos externos.

Para 1965, ya en el periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Económicos y Sociales a Corto y Largo Plazo (formada en marzo de 1962), elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. Este Plan al igual que el de Acción inmediata, constituyeron intentos de mejorar los programas de inversión que contemplaran no sólo al sector público sino también al privado. Situación difícil debido a la casi nula información estadística que disponían los planificadores respecto de la inversión privada. De tal forma la experiencia del gobierno en programar la acción del sector privado seguía siendo muy limitada.

A pesar de los avances metodológicos que representaban estos planes “Las posibilidades de... que fueran puestos en práctica se vieron disminuidas por el hecho de que no prevían medidas administrativas que aseguraran su ejecución, tampoco proponían medidas concretas o programas específicos de política económica tendientes a alcanzar las metas.”<sup>88</sup>

En 1975 el Partido Revolucionario Institucional elaboró el Plan básico de gobierno 1976-1982 el cual sería la base para la campaña presidencial de José López Portillo. Este Plan sería la base que más tarde delinearía al Plan Global de Desarrollo 1978-1982.

---

<sup>87</sup> Ruiz Dueñas. *Op. Cit.* p. 42.

<sup>88</sup> Solís L. *Op. Cit.*, p. 193.

Los avances en cuanto a planeación durante el sexenio de López Portillo se reflejan en primera instancia en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, resultado de la reforma administrativa que se había venido dando desde varios años atrás. Ley que establece entre otras cosas: "...1. formalización de los propósitos de programación del Estado... 2. creación de mecanismos colegiados de concertación y consulta... 3. instalación de comisiones intersecretariales..., y 4. organización sectorial de la administración pública central y descentralizada..."<sup>89</sup>

Con esto se perseguía la programación de las actividades gubernamentales lo que significaba que antes de "...establecer un organismo para solucionar algún problema, se buscará su respuesta en el ordenamiento funcional."<sup>90</sup>

La reforma administrativa también planteó, entre otras cosas, la sectorización en donde se establecía la debida coordinación interinstitucional que necesita la planeación regional y sectorial.

Así las distintas iniciativas de leyes que se dieron en este periodo darían paso al Plan global de Desarrollo 1980-1982, documento que finalmente sentaría las bases del actual Sistema Nacional de Planeación. "...no se llega al sistema nacional de planeación mexicano sin los ensayos previos de diversos gobiernos... menester es reconocer que hasta el sexenio 1976-1982 no se dieron las condiciones políticas, legislativas y estructurales necesarias."<sup>91</sup>

Para el siguiente sexenio 1983-1988, bajo Miguel de la Madrid Hurtado, el Plan Global recibe el nombre Plan Nacional de Desarrollo, hasta la fecha vigente. En este periodo se hace énfasis en la organización y estructuración del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

A partir de este periodo se puede considerar a la planeación mexicana con las suficientes bases que delinean la hoy conocida planeación nacional.

El Plan Nacional de desarrollo 1989-1994 y el subsecuente 1995-2000 establecen una estructura mejorada en el establecimiento de programas (sectoriales, regionales, institucionales y especiales).

---

<sup>89</sup> José Fernandez Santillan. *Política y administración pública en México*, p. 130.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>91</sup> Ruiz Dueñas. *Op. Cit.*, p. 61.

También se observa un avance en la Planeación democrática estableciendo tiempos para realizar consultas a la ciudadanía con objeto de recoger sus demandas y delinear las políticas sociales de acuerdo a éstas.

A continuación se presenta la secuencia de la evolución de la planeación en nuestro país, desde el Primer Plan Sexenal hasta el Plan Nacional de Desarrollo. Presentamos de manera general los objetivos planteados y los resultados obtenidos.

### Planes Nacionales<sup>92</sup>

PLAN	OBJETIVOS	RESULTADOS
<p><b>PRIMER PLAN SEXENAL 1934-1940</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Impulsar el desarrollo económico.</li> <li>2. Aprovechamiento planificado de las riquezas nacionales y adecuado desarrollo de las energías humanas.</li> <li>3. Alza de los salarios de los trabajadores para obtener su rehabilitación física, intelectual y moral.</li> <li>4. Creación de oportunidades de trabajo.</li> <li>5. Fundación de una economía propia, autónoma.</li> </ol>	<p>Se dieron los primeros pasos infraestructurales para hacer efectivos los objetivos del Plan, entre los que destacan la modificación del art. 27 constitucional que dio pauta a la creación del Departamento Agrario. También se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Se dio impulso a la infraestructura básica del transporte. Se crearon cuatro líneas férreas. Se fortalecieron las funciones del Banco de México en materia financiera. En este sexenio se dio prioridad al desarrollo agrícola. Se inicia el proceso de nacionalización de la industria petrolera.</p>
<p><b>SEGUNDO PLAN SEXENAL 1941-1946</b></p>	<p>Se establecieron únicamente metas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evitar la injusticia social en la distribución de la riqueza.</li> <li>2. Proteger el ingreso real del pueblo y elevar los salarios del trabajador mexicano.</li> <li>3. Impulsar el desarrollo industrial del país.</li> <li>4. Consolidar la independencia económica nacional, asegurando para el Estado un grado cada vez mayor de dirección de la economía nacional.</li> </ol>	<p>Repartición de tierras, ampliación de ejidos y aguas, pero con menor fuerza que en sexenio anterior. En materia de riego se terminó la construcción de presas. Desarrollo industrial (dudoso). En 1944, se inauguró la primera unidad generadora de energía eléctrica, sin embargo a finales de la guerra hubo aguda escasez de energía. El número de analfabetas disminuyó durante 1940-1950, pasando de 9.4 millones (el 58% de la población) a 8.9 (el 42% de la población). Se registraron fuertes tendencias inflacionarias durante el sexenio.</p>

<sup>92</sup> Cuadro obtenido de la recopilación de varios documentos y libros.

PLAN	OBJETIVOS	RESULTADOS
<p><b>PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES 1953-1958</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar el nivel de vida de la población.</li> <li>2. Mantener el crecimiento económico.</li> <li>3. Afirmar la independencia económica.</li> <li>4. Alcanzar un desarrollo más coordinado e integrado de la economía.</li> </ol>	<p>La tasa del crecimiento del PIB fue del 5.8% anual, extraordinariamente cerca de la tasa proyectada.</p> <p>El objetivo de independencia económica externa no se vio cumplido.</p> <p>Poca inversión en obras de fomento agropecuario.</p> <p>Devaluación en 1954.</p> <p>En general durante este periodo se lograron pocos avances en resultados.</p>
<p><b>PLAN DE ACCIÓN INMEDIATA 1962-1964</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lograr un crecimiento sostenido del PIB a tasas no menores del 5% anual.</li> <li>2. Mejorar la distribución del ingreso a fin de fortalecer el poder de consumo de los grupos mayoritarios de la población y crear así un mercado interno vigoroso.</li> <li>3. Hacer efectivos los incentivos tributarios dirigidos a promover la inversión.</li> </ol>	<p>El PIB creció a una tasa media anual de 7.1% durante 1961-1965 y a 8.1% en el periodo 1962-1964.</p> <p>La economía observó un bajo crecimiento de 1961 y 1962, y un desarrollo muy acelerado en 1963 y 1964.</p> <p>Se incrementó el consumo privado a 6.8%, lo que representaba el doble de la propuesta en el plan.</p> <p>Aumento el ahorro fiscal en 12%.</p> <p>La inversión pública bruta fija creció al 16.7% anual y la inversión privada en 16.0% anual en el periodo 1962-1964</p> <p>Crecimiento de precios.</p> <p>Se introdujo por primera vez un impuesto sobre ingresos acumulados.</p>
<p><b>PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 1966-1970</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lograr que el producto interno bruto crezca 6.5% al año.</li> <li>2. Estímulos a la iniciativa privada.</li> <li>3. Dar prelación a las actividades agropecuarias y programar su desarrollo acelerado, procurando que se fortalezca el mercado interno, que se mejoren las condiciones de vida de la población rural.</li> <li>4. Acelerar la industrialización y aumentar las exportaciones de bienes manufacturados.</li> <li>5. Distribuir más equitativamente el crecimiento del ingreso nacional.</li> <li>6. Mejorar la educación y los servicios de salubridad y asistencia, la habitación y el bienestar social.</li> <li>7. Fomentar el desarrollo a través del apoyo de los recursos naturales.</li> </ol>	<p>El crecimiento del PIB fue de 6.9%. (Comportamiento satisfactorio).</p> <p>En cuanto las importaciones y exportaciones, el patrón de crecimiento presentó marcados contrastes anuales.</p>



PLAN	OBJETIVOS	RESULTADOS
<p><b>PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1978-1982</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elevar la producción nacional y reducir el desempleo.</li> <li>2. Satisfacer las necesidades básicas de la población.</li> <li>3. Mejorar la distribución del ingreso.</li> <li>4. Buscar mayor autonomía con el exterior.</li> <li>5. Prioridad a los alimentos salud y educación.</li> </ol>	<p>Se Establecieron cuatro vertientes fundamentales para la planeación: La obligatoria para el sector público; la coordinada con las entidades federales; la vertiente inductiva; y la de concertación, vertiente establecida para los sectores privado y social.</p> <p>Se creó en 1977 la coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación para hacer factible la evaluación del sistema nacional e planeación.</p>
<p><b>PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.</li> <li>2. Proveer a la población de empleo y de mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad a las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.</li> <li>3. Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.</li> <li>4. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.</li> </ol>	<p>Se presentaron fuertes desajustes económicos. Se presentó una tasa de inflación del 100%. La tasa de desempleo no se pudo disminuir. En términos generales no hubo un adecuado desarrollo nacional.</p>
<p><b>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.</li> <li>2. Vencer la crisis.</li> <li>3. Recuperar la capacidad de crecimiento.</li> <li>4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.</li> </ol>	<p>De un déficit primario de las finanzas públicas, en donde los ingresos gubernamentales superaban el 7.3%, se paso a un superávit primario de 4.2%.</p> <p>Disminuyó la inflación de 117% en 1983, a menos de la mitad en 1985.</p> <p>Se logro recuperar un crecimiento modesto de la economía, de -0.6% a 2.55</p> <p>Se consolidó el Sistema Nacional de Planeación Democrática.</p> <p>El índice de analfabetismo pasó de 14.3% en 1982 a 6.15 en 1987.</p> <p>La esperanza de vida se elevo a 69 años, lo que significo un incremento de 4.3 años.</p> <p>Se construyó 1.5 millones de viviendas, 30% más que todo lo hecho con financiamiento público de 1925 a 1982.</p>
<p><b>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.</li> <li>2. La ampliación de la vida democrática.</li> <li>3. La recuperación económica con estabilidad de precios.</li> <li>4. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población</li> </ol>	<p>En febrero de 1988 la inflación anual alcanzó un máximo histórico de 180%. En 1994 ésta sería cerca al 7% anual. El incremento promedio anual del PIB fue de 2.9%.</p> <p>El sector electricidad creció 6.6%.</p> <p>Se concluyeron 32 presas, con una capacidad conjunta de más de 12 millones de metros cúbicos, 8% más de la existente en 1988.</p> <p>El presupuesto a la educación paso de 35% en 1988 a 6.1% en 1994.</p> <p>El promedio de vida creció a 68.7% para hombres y a 74.6% para la mujer.</p>

PLAN	OBJETIVOS	RESULTADOS
<p><b>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional.</li> <li>2. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.</li> <li>3. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.</li> <li>4. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.</li> <li>5. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.</li> </ol>	<p>La crisis de 1995 significó una caída de 6.2 por ciento en el producto interno bruto. Para 2000 la tasa de crecimiento promedio del producto interno bruto fue del 5 por ciento.</p> <p>La tasa de desempleo abierto llegó a 2 %.</p> <p>Durante el periodo 1995-2000 se crearon, modernizaron y consolidaron un total de 16,481 empresas y se generaron más de 112 mil empleos permanentes a nivel nacional.</p> <p>Se pusieron en operación 6 109 escuelas adicionales.</p> <p>Se dio prioridad a la descentralización. Administrativa.</p> <p>Los servicios de salud alcanzaron un poco más de 63.8 millones de personas. Se pusieron en operación cerca de 4 mil unidades médicas nuevas. Con lo que se alcanzó la cobertura casi total de la población, del 99 por ciento, con servicios básicos de salud.</p> <p>Se apoyó a más de 771 mil jornaleros para la realización de más de 70 mil proyectos que corresponden a las áreas de vivienda y saneamiento ambiental, salud y seguridad social, alimentación y abasto, educación, cultura y recreación, empleo, capacitación y productividad y procuración de justicia.</p> <p>Se apoyó a más de 217 mil mujeres con 23,302 proyectos de carácter social y productivo orientados al equipamiento comunitario, mejoramiento alimentario de las familias y a la generación de fuentes de ocupación</p>

## 2.2.2. Sustento jurídico de la planeación

En esta investigación nos ocuparemos exclusivamente de la regulación y reglamentación en materia de planeación en la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación.

No esta de más señalar, en este momento, la existencia de otras leyes que reglamentan la planeación que debe llevar a cabo el Gobierno Federal, tales como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública.

### 2.2.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Es a principios del gobierno de Miguel de la Madrid H. cuando se da el cambio constitucional y se concretó los fundamentos de la planeación dentro de la economía de Estado; con ello La planeación dirigida al desarrollo integral de la Nación queda establecida como responsabilidad del Gobierno mexicano.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los artículos 25 y 26 regulan la actividad planificadora del Estado. El artículo 25<sup>93</sup> establece que al Estado le corresponde la debida y congruente planeación de la actividad económica nacional en el marco del desarrollo integral. Por su parte el artículo 26<sup>94</sup> se enfoca a delinear las bases para la integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Estableciendo entre lo aspectos más sobresalientes los siguientes:

- a) La planeación tendrá la característica de ser democrática.
- b) Participación y consulta popular. Elementos necesarios para la elaboración del PND
- c) La obligatoriedad de un Plan Nacional de Desarrollo como eje central de programas de la Administración Pública Federal.
- d) Las etapas de la planificación constituidas en formulación, instrumentación, control y evaluación.

---

<sup>93</sup> Art. 25.-Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral... El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional..." Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 22.

<sup>94</sup>"El Estado organizará un sistema de *planeación democrática* del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación... La planeación será democrática."

## **2.2.2.2. Ley de Planeación**

Desde el primer intento de planificar por parte del Gobierno mexicano<sup>95</sup>, se ha ido reformando la Ley de planeación, en un intento por integrar los elementos que conformen un adecuado marco para realizar la planeación, en busca de resultados óptimos.

La actual Ley de Planeación establece los criterios específicos de quién y cómo debe instrumentar la planificación del desarrollo en nuestro país.

La Ley en su artículo tercero define como planeación nacional del desarrollo a "...la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."<sup>96</sup>

Establece la forma y contenido de la planificación gubernamental, entre lo que destaca:

a) Designa al Ejecutivo Federal como responsable de conducir la planeación nacional (art. 4)

b) La supeditación de actividades de las distintas dependencias de acuerdo a objetivos y prioridades de la planificación (art. 9).

c) La obligatoriedad en elaborar programas sectoriales por parte de las dependencias de la APF. (art. 16).

---

<sup>95</sup>La primera Ley de planeación data del año de 1930, se le denominó Ley sobre Planeación General de la República. "Planificación que se orientó al cumplimiento de los objetivos sociales planteados por la Revolución Mexicana, además de la construcción de la infraestructura económica del país." Miguel de la Madrid H. Planeación democrática, p.39.

<sup>96</sup> Ley de planeación. Publicada en el DOF el 5 de Enero de 1983.

d) La necesaria participación social en el proceso de planificación. (art. 20)

e) Reglamentación en contenido del Plan Nacional de Desarrollo. (art. 20, 21)

f) Supeditación de los planes regionales, sectoriales y especiales al PND. (art. 22 al 25)

El marco jurídico de la planeación que efectúa el gobierno mexicano es congruente y claro de cómo y quiénes participan en la instrumentación del proceso de planificación, el sector público, privado y social deben participar. Sin embargo nos parece que aún no existe una *cultura de planeación* en el sector público.

Ramírez Alvarado hizo un estudio sobre planeación con el objetivo de descubrir la diferencia entre la planeación que se pretende hacer oficialmente y la que de hecho se lleva a cabo; consulto a personal de ocho secretarías gubernamentales y tres organismos privados. Algunos de los resultados obtenidos fueron los siguientes<sup>97</sup>:

- El personal administrativo no tiene una idea clara de su participación en la planeación, desconocen si sus acciones son parte de una estrategia o sólo son acciones comunes,

- No existe una idea clara, ni homogénea sobre lo que significa planear. La planeación era entendida como programación, como recurso administrativo, como exploradora de problemáticas, como prospectiva, o incluso contestaron que no existe la posibilidad de planear.

- Existe un gran consenso en el sentido de no tener una idea clara de lo que se pretende con la planeación.

- La planeación hecha en México es con un plazo de un año, dos o seis.

- Existe un conocimiento en los planeadores de técnicas cuantitativas, pero no de las cualitativas.

---

<sup>97</sup>Ramírez Alvarado. Prospectiva y planeación.

•En cuanto a la información empleada para la planeación la mayoría de los entrevistados estuvieron de acuerdo en que es de mala calidad, escasa o no disponible y que se maneja mal. "También se afirma que para tener acceso a ella se requiere el contacto político".

En suma no hay la información suficiente sobre lo que significa el proceso de planeación, ni de la participación precisa de cada actor en el sistema de planeación.

Si bien se ha acertado en sentar las bases para la creación de la planeación, ésta ha tomado diversos caminos que no precisamente han sido los mejores.

### 2.3. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN

El sistema nacional de planeación es producto del trabajo de aproximadamente setenta años. "Varios son los esfuerzos de planeación realizados... Estos arrancan con la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, y tienen su expresión política más consistente en el Primer Plan Sexenal de 1933 que sirvió de ejemplo al segundo Plan sexenal de 1940, cuya ejecución se vio impedida por la Segunda Guerra Mundial. La siguiente experiencia fue la de la Comisión Nacional de Inversiones, creada en 1954... en 1961 se elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964. en 1965 se integró el Plan de desarrollo Económico y social 1966-1970... En 1970-1976 se avanzó en el planteamiento de la mecánica de programación y en algunos planes sectoriales."<sup>98</sup> Experiencias que algunas veces fueron desalentadoras y otras tantas satisfactorias, pero que en suma crearon las condiciones jurídicas, políticas y estructurales necesarias para lograr las bases del sistema nacional de planeación

El sistema nacional de planeación tiene el objetivo de establecer la debida coordinación entre las políticas de desarrollo estatales, locales y, sectoriales y con ello garantizar la complementariedad e integridad de los planes, programas y proyectos en los distintos niveles de gobierno.

---

<sup>98</sup>Plan Global de Desarrollo 1980-1982, p. 39.

El sistema nacional de planeación mexicana se integra fundamentalmente de tres componentes: planeación regional, planeación sectorial y planeación democrática. Elementos que dan vida a la planeación global, o más comúnmente llamada planeación integral<sup>99</sup>.

Los intentos por planificar en México tienen una experiencia de setenta años, sin embargo la planeación integrada como sistema nacional tan sólo tiene dos décadas. El sistema nacional de planeación tiene, entre otros, el objetivo primordial de lograr coordinación entre los planes, programas y proyectos elaborados en los distintos niveles de gobierno, con ello evitar caer en contradicciones o metas antagónicas y permitir ser complementarios y congruentes; además ser eje del planteamiento integral que tome en cuenta la opinión de los ciudadanos para la elaboración de los planes estatales y municipales. Lograr alcanzar un desarrollo homogéneo en toda la República Mexicana.

La manera más tangible de ver la expresión de la planeación, se encuentra en los planes elaborados. En México la planeación del desarrollo<sup>100</sup> ha llevado a elaborar planes nacionales. Tales planes han cambiado en cuanto estructura y contenido; desde el primer plan sexenal, "lo que en realidad sólo era un bosquejo general de la política económica"<sup>101</sup> y estaba aún muy distante de conformar un verdadero plan<sup>102</sup>, como se ha mencionado, hasta 1980 año en que se integró el Plan Global de Desarrollo, documento que integraría los principios de la planeación nacional.

Son cuatro los planes nacionales enmarcados en el sistema nacional de planeación. El primero, el sustento y principio de la consolidación del sistema nacional de planeación, plan que contemplo solamente el tiempo de tres años, se denominó "Plan Global de desarrollo". A partir del siguiente Plan cambió el nombre al actual,

---

<sup>99</sup>Entendido por planificación integral la cobertura tanto del sector público como del privado.

<sup>100</sup>...Se consideró que un país está dedicado a la planificación del desarrollo, si su gobierno ha hecho un deliberado y continuo intento de acelerar el ritmo del progreso económico y social, o de modificar la organización institucional que se estimó que obstruía el alcance de esta meta". Waterston. Op. Cit. p.30.

<sup>101</sup>Miguel S. Wionczek. Antecedentes e instrumentos de la planeación en México, en: Bases para la planeación económica y social de México. p. 26.

<sup>102</sup>Plan considerado como documento que expone las decisiones y líneas de acción ha seguir, así como las prioridades nacionales.

pasando a denominarse Plan Nacional de Desarrollo y su duración<sup>103</sup> se estableció de seis años, tiempo igual al del período presidencial, por lo que nos hace pensar que el tiempo de duración tiene una fuerte adecuación política. Los planes nacionales quedaron de la siguiente forma, de 1983 a 1988, de 1989 a 1994 y el que finaliza de 1995 a 2000.

Al ser planes de seis años de duración, se colocan dentro de los planes de mediano plazo. El proceso de planeación implica necesariamente continuidad, sin embargo en nuestro país el peso político es determinante y con el cambio de sexenio hay en la mayoría de los casos un cambio de políticas que no siempre están acorde con la planeación determinada, lo cual no es necesariamente un error, pero sí implica un mayor esfuerzo en planear. Estamos a favor con las planeaciones con perspectiva de largo plazo (de 10 a 20 años), en donde se genere una política de Estado hacia el bienestar común, capaz de continuarse, y que los cambios sexenales están aún previstos. Que los cambios en el proceso planificador no se den por figuras políticas poderosas, sino que obedezcan a necesidades reales de la sociedad.

Cabe señalar que los planes<sup>104</sup> forman sólo una etapa de la planeación que no es la última, y de acuerdo con varios autores es sólo el inicio de la posibilidad de llevar la planeación a la realidad. El plan necesita una revisión constante, la cual puede empezar inmediatamente después del día que el plan ha sido publicado, lo que puede llevar a efectuar cambios en él. Según Waterston la planificación es un proceso inmerso en la movilidad, en este sentido el plan debe ser estructuralmente lo bastante flexible para facilitar la o las modificaciones, si es que se van efectuar algunas.

En los últimos cuatro planes de desarrollo de México se encuentran claramente los elementos de planificación regional, sectorial y democrática. Cuando se habla de desarrollo estatal y municipal o política regional, se trata de planeación regional; cuando

---

<sup>103</sup> "Los planes de desarrollo... varían tanto en su duración como en su tipo. Por ejemplo, Laos y Rumania tuvieron planes de desarrollo de solo medio año. Checoslovaquia, Turquía y Yugoslavia tiene o han tenido, planes de desarrollo de un sólo año... Muchos países han tenido planes de cuatro años, aunque el más típico es el quinquenal. Pero Irán tuvo uno de cinco y medio años. Nigeria tiene, en tanto que Polonia tuvo, un plan de seis años. Birmania solía tener uno de 8 años, la URRSS de siete años. Liberia es la única con plan de nueve años..." Waterston. *Op. Cit.*, p. 119.

<sup>104</sup> "Un plan es un medio, no un fin. No obstante, en muchas naciones los planificadores oficiales y otros funcionarios se comportan como si la formulación del plan fuese el término, y no el principio del proceso planificador." *Ibid.*, p. 106.



se hace referencia a reforma agraria, desarrollo industrial, pesca, modernización del turismo, modernización del campo, etc. es la política sectorial y la planeación sectorial, la base de las propuestas; finalmente encontramos discursos sobre vida democrática, participación social, cultura política y representación ciudadana que son las líneas que contienen a la planeación democrática. Pero veamos en que consisten, las características, alcances y límites de los componentes integrantes del sistema nacional de planeación mexicano y la situación actual en que se encuentra.

### **2.3.1. Las vertientes del Sistema Nacional de Planeación**

Son cuatro las vertientes que instrumentan la planeación nacional: 1. La obligatoria, 2. La de coordinación, 3. La de inducción, y 4. La de concertación.

El art. 32 de la Ley de planeación establece:

"Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias."<sup>105</sup>

De tal forma la vertiente obligatoria se aplica a las entidades y dependencias que componen a la administración pública federal tanto centrales como paraestatales. "La acción obligatoria se refiere al sector público federal y se manifiesta mediante la programación de sus actividades."<sup>106</sup>

En cuanto a la vertiente de coordinación el capítulo quinto (del artículo 33 al 36) de la Ley mencionada, establece los lineamientos que sigue esta vertiente:

- Elaboración de convenios entre el Ejecutivo Federal con los gobiernos de las entidades federativas que establecerán la

---

<sup>105</sup> Ley de Planeación, art. 32.

<sup>106</sup> Miguel de la Madrid H. Planeación democrática, p. 45.

debida coordinación para que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo.

- Elaboración de programas regionales.

La vertiente de coordinación establece la elaboración de convenios de participación entre los distintos niveles de gobierno. Más adelante, cuando se aborde el tema sobre planeación regional se verá con detalle los convenios que ha establecido el Gobierno Federal con estados y municipios.

No esta demás señalar que "La de coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas se da respetando la distribución de competencias que establece la Constitución de la República y robustecimiento los mecanismos de acción estatal, municipal y regional."<sup>107</sup>

La Ley de Planeación hace referencia del artículo 37 al 41 sobre las vertientes de inducción y la de concertación. Dice en el art. 37 " El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales , podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas , con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados."<sup>108</sup>

Tanto la vertiente de inducción como la de concertación están dirigidas al sector privado y social con la intención de integrar las acciones de los particulares a los grandes objetivos nacionales. De tal forma se da la inducción de las conductas particulares a objetivos económicos y sociales enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo

Por ultimo la vertiente de concertación, modalidad de la de inducción, se da por medio de convenios aceptados por parte del gobierno y particulares. " la concertación no es optativa, sino selectivas sus modalidades de ejecución."<sup>109</sup>

En el plan Global de Desarrollo 1980-1982 se hace referencia a la necesaria concertación, dice: "Dentro del sector privado, se requiere una gran responsabilidad para coordinar sus principales decisiones en inversión y financiamiento con los lineamientos del Plan, "<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Ibid., p.46

<sup>108</sup> Ley de Planeación, art. 37.

<sup>109</sup> Jorge Ruiz Dueñas. Op. Cit., p. 61.

<sup>110</sup> Plan Global de desarrollo 1980-1982, p. 47.

### 2.3.2. Planeación del desarrollo

El intento por llevar a cabo la planeación con características globales o integrales, ha provocado distintas opiniones tanto a favor como en contra en cuanto a la problemática que implica y las condiciones en que es conveniente implementarla. Autores como Waterston opinan que la planificación integral no es conveniente para todos los países y sólo en aquellos que poseen un grado de desarrollo en donde factores como la información oportuna, el presupuesto, la inversión pública y una maquinaria administrativa eficiente no representen problemas, es factible tal tipo de planificación. En cambio, dice, en naciones poco desarrolladas, con una visión falta de enfoque comprensivo de la planificación del desarrollo y con escasos proyectos sólidamente concebidos, la planificación integral parece ser un asunto complicado en donde es preferible no involucrarse en ello.

Nuestra opinión está de acuerdo con la que hiciera Lewis (cap1, p. 12) en la que plantea la necesidad de aplicar la planeación en los países poco "desarrollados" y que a pesar de tener condiciones precarias de información, elaboración de presupuestos, personal administrativo deficiente, entre otras cosas, situación que complica el proceso planificador, este tipo de países la necesitan aún más. Además la planeación instrumentada correctamente y entre otras cosas con decisión política da posibilidad por un lado de homogenizar el desarrollo nacional y por el otro de ir eliminando paso a paso los inconvenientes estructurales mencionados.

México ha optado por la planeación del desarrollo, primera fase del desarrollo integral el cual supone el desarrollo educativo, político, económico y moral. En este sentido ha establecido y creado el Sistema Nacional de Planeación. La planeación del desarrollo es un proceso y es la condición para la formulación de políticas y estrategias eficientes que conlleven al desarrollo.

### 2.3.3. Planeación regional

Los primeros antecedentes de la planeación regional datan a partir de 1970, año en que se impulsaron programas con carácter microregional (un ejemplo fue la instrumentación del Programa Integral de desarrollo rural, PIDER) y se crearon instituciones con el fin de regular y coadyuvar en el mejoramiento del desarrollo regional, tales como la Comisión Nacional de Desarrollo Regional para la Concertación de acciones sectoriales, la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de la Presidencia y los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES). Así se concretaron políticas y esfuerzos que delinearon elementos para instrumentar la planeación regional.

Los objetivos fundamentales de la planeación regional son:

1. Lograr desarrollo y crecimiento en cada estado del país.
2. Homogenizar el desarrollo, para lograr un desarrollo integral.
3. Eliminar y atender problemáticas particulares de cada región, a través de programas específicos o especiales.

La descentralización<sup>111</sup> surge en el marco de la planeación regional y se convierte en mecanismo que favorece y colabora a los fines de ésta. En el contexto de descentralización la planeación regional busca "a) Fortalecer la participación de los gobiernos estatales y de los municipios en la planeación, programación y ejecución, en su desarrollo interno y en la región en que se encuentran... b) Fortalecer los mecanismos de coordinación y concertación... c) Promover la participación social en las tareas de desarrollo regional, en la planeación y la ejecución de las acciones, para dar legitimidad al proceso..."<sup>112</sup>

La planeación regional se basa en la regionalización<sup>113</sup> de zonas económicas del territorio. La regionalización supone dividir al espacio geográfico en zonas homogéneas en cuanto economía, población, cultura, aspectos geográficos, etc., lo cual implica una labor

---

<sup>111</sup>En 1982 se plantea la descentralización de la vida nacional como un objetivo prioritario del Gobierno Federal.

<sup>112</sup>Blanca Torres (compiladora). *Descentralización y democracia en México*, p.138.

<sup>113</sup>Por regionalización se entiende la "...partición del espacio económico que deberá ir ajustándose y remodelando conforme el país avanza y sus distintas regiones se desarrollen..." Arronte Carrillo. *Op. Cit.* p. 78.

complicada de realizar en nuestro país. Un factor que influye en la facilidad o dificultad de regionalizar es la variedad de características geográficas de las que se compone el territorio mexicano. Territorio tan variado en factores físicos, económicos, culturales y sociales. Por ejemplo existen regiones áridas como lo es gran parte de Sonora y Chihuahua, en contraste al pantanoso Estado de Tabasco. Por lo tanto para clasificar al territorio en zonas económicas regionales de similares características, se ha empleado distintos criterios y factores que determinan la pertenencia o no de determinado territorio a cierta zona económica regional.

Revisemos brevemente algunos de los distintos factores que se han aplicado para la clasificación de zonas económicas en el país.

En 1936, la entonces denominada Secretaria de Agricultura y Fomento Industrial, con el fin de conocer las condiciones agrícolas imperantes en ese momento en el país, determinó cuatro criterios básicos para la elección de las regiones, que fueron: "... a) vías de comunicación; b) climatología; c) producción agropecuaria y d) algunos datos diversos como población, ecología..."<sup>114</sup> Lo que arrojó como resultado que el país se dividiera en cinco grandes zonas: norte, pacífico-norte, pacífico-sur, golfo y centro.

Otros criterios fueron determinados por la Dirección General de Estadística en 1940. Se eligieron 15 criterios, algunos fueron: clima; altitud; topografía; superficie agrícola; superficie cultivada; densidad de población; población económicamente activa; analfabetismo y vías de comunicación. El resultado fue la obtención de ocho regiones que se les denominó noroeste-pacífico; noroeste-centro; norte; oriente; centro; sur-pacífico; sureste-ístmico y sureste-peninsular.

En 1976, la Secretaria de la Presidencia en la necesidad de establecer la metodología para realizar programas estatales, propone una serie de criterios que se enfocan a consideraciones político-demográficas: "1. la unidad base será el municipio... 2. Cada región puede estar integrada por uno o varios municipios... 3. regionalización... que resulte adecuada a los fines múltiples de un programa integral... 4. Rangos de nivel de vida... y, 5. Vías de comunicación."<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup>Francisco Serrano Migallon . La planeación del desarrollo económico, p. 93

<sup>115</sup>Secretaria de la presidencia. Metodología simplificada para la formulación de programas Estatales de desarrollo, p. 5

Ricardo Carrillo Arronte en un estudio minucioso sobre la planificación regional en México, menciona cuatro factores elementales que se deben tomar en cuenta para tal efecto, estos son: elementos naturales, aspectos demográficos; consideraciones económicas, estáticas y dinámicas, y componentes del bienestar social<sup>116</sup>.

Sin duda establecer zonas regionales dependerá en gran medida del objetivo que se persiga. Sin embargo existen factores como índices de economía, características sociales y culturales así como aspectos físico-geográficos que son determinantes para la regionalización. Es importante señalar que la regionalización es un proceso constante por el cambio continuo de las características geográficas, lo que origina una continua actualización.

La división del territorio en zonas económicas regionales implica detectar problemática específicas lo que da pauta a la elaboración de programas con objetivos concretos, diseñados conforme a las características, problemas y necesidades de cada región. Ejemplo de ello son el Programa para Desarrollo de los Pueblos Indios y el Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural, programas vigentes dirigidos a problemáticas precisas de ciertos grupos y sectores.

En la planeación regional al instrumentarse los programas locales, no implica necesariamente una administración distinta y autónoma de la administración estatal y municipal, sino una coordinación entre los gobiernos. Pero se debe mantener la responsabilidad en cada Estado y municipio de instrumentar el o los programas elaborados para su jurisdicción.

### **2.3.3.1.Planeación estatal y municipal**

La planeación de los estados y municipios está dentro del marco de la planeación regional, ya que un conjunto de Estados con todo su

---

<sup>116</sup> Ricardo Carrillo Arronte. Ensayo analítico metodológico de planificación interregional en México. 244 pp.

territorio o parte de él conforman determinada zona económica regional.

La división política de la República Mexicana, da pauta a Estados con gobierno y legislación propia. Al crearse zonas regionales en donde se incluyen distintos Estados y municipios, implica respetar distintas leyes estatales y municipales y enfrentar distintas maneras de administrar y gobernar, ante estas situaciones es necesario crear organismos dirigidos a coordinar las distintas acciones de los Estados para instrumentar programas y estrategias elaboradas de mutuo acuerdo. Así en 1971, son creados por el Ejecutivo Federal los Comités Promotores de Desarrollo (COPRODES) establecidos en los Estados que presentaban comparativamente menor grado de desarrollo y mayor empobrecimiento. Su función fue la de coordinar los distintos esfuerzos de las dependencias del Gobierno Federal que actuaban a nivel local, del gobierno Estatal y de distintos sectores de la sociedad para poner en marcha la planeación regional integral.

" La existencia de los COPRODES transitó por tres etapas cronológicas: la primera abarca del 23 de junio de 1971 al 13 de enero de 1975, en ella la creación de los veintidós Comités se instrumentó por medio de decretos individuales; la segunda etapa se inicia el 28 de enero de 1975 con la emisión de una sola disposición jurídica para regularlos y se crea, por medio de otro decreto, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional; finalmente la tercera etapa se caracteriza por ajustes introducidos en 1976 para hacer compatibles las funciones de los comités con la legislación sobre asentamientos humanos y finaliza en febrero de 1981 con la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES)."<sup>117</sup>

En 1988, en el marco del discurso oficial se hace referencia a los COPLADES como la base de la estructura institucional de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD), y "coordinan la planeación sectorial, multisectorial y regional en congruencia con los lineamientos básicos de los planes estatales de desarrollo."<sup>118</sup>

Los COPLADES son el enlace de los gobiernos locales y estatales con el gobierno federal. Tienen como misión la coordinación entre los tres niveles de gobierno y hacer posible la planeación

---

<sup>117</sup>Jorge Ruiz Dueñas. Sistema económico, planificación y empresa pública en México, p. 48.

<sup>118</sup>Antología de la Planeación en México. 21. PND Informe de ejecución. Avance 1988 y balance sexenal, p. 442.

socioeconómica; además de integrar la participación del sector privado y social; son los organismos de planeación estatal e impulsan el desarrollo regional. En suma los COPLADES tienen la misión de establecer la debida coordinación entre Federación y Estado para hacer posible la instrumentación y coherencia de los distintos programas sociales, económicos, de inversión y financiamiento propuestos para determinada entidad o entidades de la República.

La creación de los COPRODES convirtiéndose años después en COPLADES es sólo uno de los tantos medios institucionales que ha creado el Gobierno Federal para hacer efectivo el desarrollo regional. Otro medio es la creación de acuerdos y convenios que junto con los planes y programas estatales y municipales son los instrumentos básicos de la planificación regional.

Los *convenios de desarrollo social* (CDS) actualmente firmados entre el gobierno federal, con el gobierno estatal, encuentran sus antecedentes en el Convenio Único de Coordinación (CUC), después denominado Convenio único de Desarrollo (CUD) y es el instrumento jurídico, administrativo y financiero por el que el gobierno federal y estatal se propone dar respuesta a las necesidades particulares de los Estados. Estos acuerdos se aplican por medio de acuerdos de coordinación específicos por los que las distintas Secretarías planean con el Estado el presupuesto que se le asignara a cada programa regional.

La planeación regional ha tenido grandes avances instrumentales, ha creado comisiones, se han firmado acuerdos y convenios de colaboración entre Estados y el Gobierno Federal, y seguramente se seguirán elaborando instrumentos de apoyo. También se ha avanzado en detectar problemáticas específicas.

Existe desde nuestro punto de vista un gran problema que parece no atenderse y que debería contemplarse dentro de los objetivos de la planeación, nos referimos a la falta de grupos de expertos planeadores distribuidos en cada estado y municipio. El Gobierno Federal cuenta con grupos de planificación, estudiosos dedicados a ello, pero en la mayoría de los Gobiernos locales no existe la "descentralización de profesionales" dando origen a un vacío de personas aptas para realizar el proceso planificador.

Por el tipo de problemas que se manejan en la planeación económica y social, se necesita por parte de los planificadores



ingenio, empeño, pericia, pero sobre todo conocimiento de los sistemas y subsistemas que se involucren en los problemas. Entonces tal vez lo que falta sea elaborar programas que tengan por objetivo crear planificadores (se tratará más del tema en el capítulo cuarto).

### **2.3.4. Planeación sectorial**

En la planeación sectorial se clasifica la economía en sectores con el propósito de darles un tratamiento adecuado y específico. Al igual que sucede con la planeación regional, se han hecho diversos intentos por identificar los criterios que ayuden a realizar una división y clasificación adecuada de los sectores económicos; entre ellos hallamos la realizada por Ricardo Carrillo Arronte<sup>119</sup>, quien toma en cuenta criterios cualitativos y cuantitativos para la sectorización. Por ejemplo entre los criterios cualitativos menciona que se deben clasificar de acuerdo a las actividades de rango regional, nacional e internacional; actividades movibles contra las inamovibles; bienes de consumo contra bienes de capital; industria ligera y pesada, entre otras; como indicadores cuantitativos hace referencia al grado de integración económica del lugar, por ejemplo: la integración suficiente para establecer y determinar el conveniente número de lugares para comer, beber y dormir en comunidades que se ocupan en la extracción, refinación y distribución del petróleo; similitudes en la estructura del insumo-producto, entre otras. Otros Criterios han llevado a clasificar a la economía en sectores productivos o improductivos

Una forma tangible y concreta de apreciar la estructuración y definición de los sectores productivos es la manera en que se encuentran constituidas las dependencias de la administración pública.

Por ejemplo actualmente, a través de diversas reformas el Poder Ejecutivo queda constituido por las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaria

---

<sup>119</sup>Carrillo Arronte. Op. Cit.

de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Secretaría de Energía; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría de la Reforma Agraria, y Secretaría de Turismo. Composición de la administración pública en donde cada institución enfoca sus funciones ha determinado sector económico y social.

Por ejemplo la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGyDR) tiene entre sus atribuciones<sup>120</sup> las de formular y evaluar la política general de desarrollo rural, así como promover el empleo en el medio rural y establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales; coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo rural de las diversas regiones del país.

Para cumplir con tales actividades ha establecido una serie de acuerdos con los estados para instrumentar los programas de desarrollo rural. Acuerdos que establecen reglas de operación, áreas y autoridades, es decir reglas y normatividades.

LA SAGyDR en su misión de fomentar la actividad y rentabilidad de la economía rural ha elaborado distintos programas, entre los más importantes se encuentra el Programa de Apoyos al Campo (PROCAMPO), su principal objetivo es: dar financiamiento al campo, por medio de créditos a los agricultores.

La política sectorial dentro del esquema de la planeación integral, incluye la coordinación y colaboración de las distintas secretarías. Así en la instrumentación de PROCAMPO, intervienen otras secretarías, SRA, SMARNAP y SEDESOL, por lo tanto es un programa intersecretarial en donde la atención de la problemática requiere la debida coordinación para su realización y logro.

PROCAMPO es claro ejemplo de un programa intersecretarial. También lo es como programa intersectorial.

---

<sup>120</sup>Diario Oficial de la federación. Reglamento interior de la SAGyDR.

Bajo el mandato de José López Pórtillo , en 1976, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Uno de los puntos de suma importancia fue la señalización de la organización sectorial de la administración pública y descentralizada. El artículo 48 de la LOAPF dice:

“A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”<sup>121</sup>

En cuanto a materia de planeación el artículo 50, establece:

“ Las relaciones entre el ejecutivo Federal y las entidades paraestatales , para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de la Secretaria de Hacienda y Crédito público...”<sup>122</sup>

### **2.3.5. El Sistema Nacional de Planeación Democrática**

La planificación democrática tiene sus primeros antecedentes en el año de 1980, y es hasta 1983 cuando constitucionalmente se decreta su regulación en la ley de planeación expedida en ese año.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) es el proceso por el que se busca dar legitimidad a la planificación gubernamental. Si la planeación está dirigida a eliminar problemáticas sociales, entonces los ciudadanos deben ser quienes expresen sus inconformidades y problemas. La legitimidad se logra a través del

---

<sup>121</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 48.

<sup>122</sup> *Ibid.*, art. 50.

consenso popular. Las consultas populares tienen el objetivo de recoger opiniones de los ciudadanos las que serán plasmadas más tarde en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, planes estatales o municipales dependiendo del nivel de consulta que se realice.

El Gobierno Federal ha establecido como mecanismo de consulta a los denominados "Foros de Consulta Popular", en donde participan ciudadanos, grupos organizados y especializados de la sociedad civil, gobiernos estatales y dependencias y entidades de la APF. Es así como en la etapa de formulación<sup>123</sup> es tangible la planeación con característica democrática.

Según Miguel de la Madrid H. el Sistema de Planeación Democrática "es un sistema ordenado de toma de decisiones y por ello debe ser descentralizado... en la ejecución de acciones administrativas... "<sup>124</sup> . En este sentido la planeación democrática plantea una estructura democrática tanto de toma de decisiones, cursos de acción y ejecución de las mismas, lo que implica por un lado que los gobiernos estatales y municipales sean responsables de organizar los mecanismos que propicien participación ciudadana y toma de decisiones; y por otro lado la responsabilidad de ejecutar los cursos de acción; lo que implica necesariamente gobiernos locales más creativos, eficientes y eficaces.

La primera consulta popular efectuada se llevó a cabo durante la campaña presidencial de José López Portillo. Hoy con el establecimiento de los Foros de Consulta Popular, la recopilación sistemática de opiniones se efectúa en el primer año de mandato del Presidente de la República. Las Secretarías de Estado se encargan de organizar mesas abiertas de opinión y debate, en donde se recopilan opiniones que son ordenadas y depuradas, las que darán pauta a la elaboración del PND que regirá ese periodo presidencial.

En las consultas populares que se han llevado a cabo es evidente la tendencia de opiniones ciudadanas dirigidas a la demanda de soluciones rápidas a problemáticas inmediatas de su comunidad, tales como instalaciones para agua potable, de ayuda económica, ampliación de escuelas, electrificación, construcción de carreteras,

---

<sup>123</sup> Según el discurso oficial la planeación en México consta de cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación.

<sup>124</sup> Miguel de la Madrid H. Op. Cit., p. 40.

solución a problemas agrarios, pavimentación, denuncias por abusos de autoridad, entre muchas más.

Desde la intención de establecer hasta la consolidación de la planeación democrática ha incitado al análisis y crítica entorno a tal tema.

En el seminario intitulado "bases para la planeación económica y social en México"<sup>125</sup> en donde se discutió la posibilidad de implantar un sistema de planeación democrática se concluyó que en el sistema político mexicano es factible la implementación de una planificación nacional democrática, y es precisamente la participación política de la población, la información precisa, veraz y oportuna, condiciones indispensables. La perspectiva de otros investigadores con respecto al tema es que la planeación democrática en nuestro país es sólo una falacia que aún está lejos de materializarse. Sin embargo desde nuestra perspectiva el sentido democrático de la planeación tiene fundamentalmente el objetivo de legitimizar el proceso planificador, el que es alcanzado eficaz y estratégicamente por medio de consultas populares, y la intencionalidad en los procesos políticos tiene un peso que logra la realización o el fracaso.

## 2.4. PLANEACIÓN TRADICIONAL O RETROSPECTIVA

Todo proceso planificador se puede clasificar dentro de un tipo o clase de planeación. La planeación que el Gobierno mexicano instrumenta posee fuertes características de la denominada tradicional, también conocida como retrospectiva.

En la planeación tradicional o retrospectiva "... el futuro es visto como una extensión o extrapolación del presente y el pasado..."<sup>126</sup>. Es conveniente detenernos en este punto y revisar, en el marco de la planeación, la perspectiva que pueden tener las personas encargadas de planear sobre el futuro, y dependiendo de esa perspectiva será el

---

<sup>125</sup>Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el mes de abril de 1965.

<sup>126</sup> Fuentes Zenon. El problema general... p. 16.

tipo o clase de planeación elegida. En este sentido Arturo Fuentes Zenón explica la posibilidad de cuatro clases de entender el futuro: retrospectiva, prospectiva, circunspectiva y fatalista.

**Retrospectiva.** Parte de tendencias delineadas por pasado y presente y es adaptativa a ellas.

**Prospectiva.** Tiene un enfoque contrario a la anterior, parte del futuro deseado y factible, el futuro es el resultado del diseño y no de tendencias, el presente proyectará los cursos de acción para crear el futuro deseado.

**Circunspectiva.** Se enfoca en tomar acciones de momento de acuerdo a los hechos que ocurren, se realiza bajo presión y urgencia, en donde el análisis relámpago de las circunstancias obtiene decisiones únicamente de corto plazo.

**Fatalista.** En esta perspectiva la planeación no existe y el destino es el encargado del futuro.

Al revisar el actual Plan Nacional de Desarrollo y sus antecesores el diagnóstico, objetivos y metas muestran características de visión retrospectiva. Por ejemplo en el anexo del PND 1989-1994 se lee "... la evolución esperada de la economía, en el marco de los lineamientos y políticas del plan y de las previsiones actuales... Estas proyecciones serán ajustadas regularmente en los documentos anuales..."<sup>127</sup> El diagnóstico evalúa la situación actual y las proyecciones, al igual que los pronósticos señalan tendencias y el PND es sometido a esas tendencias.

### **Etapas del Proceso de planeación:**

Dependiendo del tipo de planeación utilizada se desglosarán las etapas que éste puede tener.

La Ley de Planeación establece en su artículo 13 que el proceso de planeación comprende formulación, instrumentación, control y evaluación.<sup>128</sup>

"La etapa de formulación ha partido de los procesos de diagnóstico y pronóstico de los planes sectoriales y estatales previamente

---

<sup>127</sup> Antología. PND 1989-1994, p. 179.

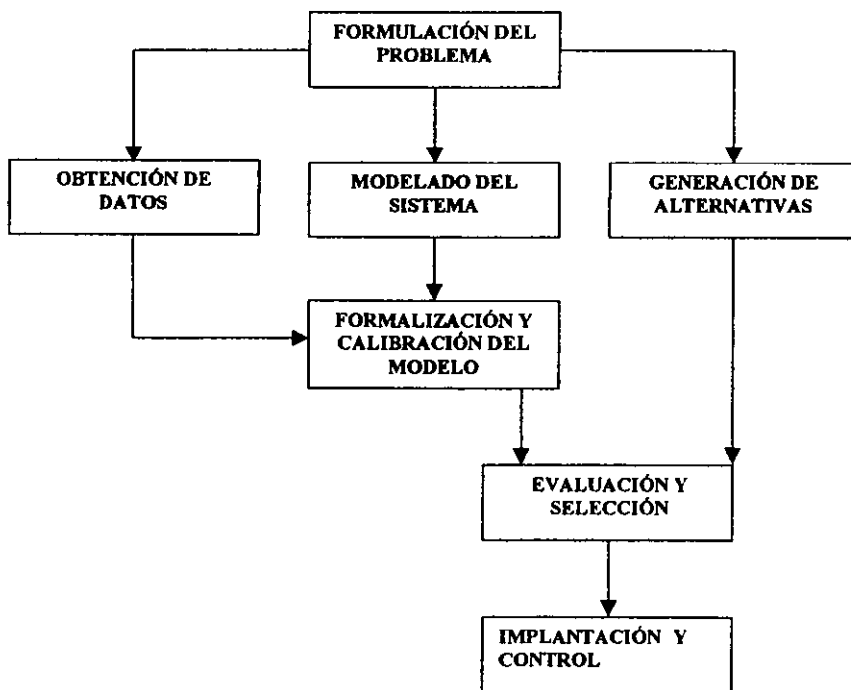
<sup>128</sup> Ley de Planeación. Art. 13. p. 235.

elaborados, que se aprovechan para integrar el Plan Global de Desarrollo..."<sup>129</sup>

De acuerdo a esta visión de cómo se elaboran y preparan los planes, esclara la visión tradicional de hacer la planeación. En la planeación prospectiva como fase uno se establecería la definición del futuro deseado.

Las demás etapas corresponden a las establecidas en el capítulo uno. La instrumentación correspondería a la ejecución. Las etapas de control y evaluación quedan enmarcadas dentro de la evaluación, por ello no ahondaremos más en ellas.

Existe un acuerdo en establecer la metodología de la planeación retrospectiva como la siguiente<sup>130</sup>:



<sup>129</sup> SPP. Primer informe de avance de ejecución... p. 87.

<sup>130</sup> Esquema obtenido de Zenon Fuentes. Op. Cit. p. 15.

## **2.5. RESULTADOS DE LA PLANEACION**

La administración pública mexicana ha instrumentado la planeación del desarrollo para eliminar problemáticas sociales y económicas. Las políticas instrumentadas dentro del proceso de planeación deben obedecer a tres aspectos:

1. La construcción de una calidad de vida ciudadana, lo que supone un proyecto de sociedad.

2. Crear un buen gobierno lo que implica por una parte, el mejoramiento de las estructuras gubernamentales. Y por otra parte un gobierno eficiente, justo, eficaz, sin corrupción.

3. Avanzar en la construcción del Estado "ideal" necesario.

La planeación en México ha dado resultados. Existen dos momentos para analizar los resultados que presenta la planeación en nuestro país, por un lado los avances que se han obtenido en cuanto a la conformación de la infraestructura indispensable para su ejecución y por otro lado los resultados concretos de resolución de problemas.

En el camino de estructurar las condiciones necesarias que hagan posible la planeación el gobierno ha tenido aciertos como los siguientes:

- Crear convenios de coordinación, comités de ejecución, control y evaluación (COPLADES, Comités municipales)

- Tener el adecuado sustento jurídico.

- Elaboración de un plan nacional de desarrollo.

- Crear el Sistema Nacional de planeación.

- Planeación regional, sectorial y democrática.

- Avanzar en la elaboración de planes regionales, estatales, municipales, federales y especiales.



Se ha avanzado en sentar las bases infraestructurales para el desarrollo del proceso planificador.

A pesar de estos avances es innegable que existen factores de infraestructura, conocimiento y actitud que propician errores y en ocasiones el fracaso del proceso de planeación. La mayor parte de economistas, administradores y politólogos en todo el mundo que han estudiado la planeación arguyen a factores como la falta de información veraz, deficiencias administrativas, actitud negativa o negligente de quienes tomen decisiones y ejecutan la planeación y presupuestos reducidos como los principales problemas que enfrentan los países y que ocasionan la poca efectividad de planear. México no es la excepción. Y aunque la planeación también puede ser orientada a eliminar tales situaciones, sino se pone un verdadero empeño, difícilmente serán eliminadas.

Reiteremos nuestra posición frente la planeación del desarrollo aplicada a países en vías de desarrollo. Los aspectos señalados (información, maquinaria administrativa, presupuestación, etc.) aún no han conseguido su total eficacia, sin embargo esto no debe de ser una traba para instrumentar la planeación porque países como el nuestro necesitan la planeación como medio constante de solución de problemas. Por la necesidad de orientar al desarrollo y crecimiento continuo la planeación se hace más indispensable en nuestro país y en otros similares, más aún que en aquellos cuyas problemáticas han rebasada las de obra pública. Es de singular relevancia señalar que dentro de los objetivos de la planeación se debe contemplar la resolución de tales estructuras básicas.

Además un factor determinante que influye en los resultados planificatorios es la actitud de los gobernantes y del grupo planificador por que factores como:

- Desaliento por emplear la planeación.
- Corrupción dentro de las estructuras administrativas, de poder y políticas.
- Corrupción en el otorgamiento de puestos administrativos.
- Discontinuidad en programas y proyectos,
- Inexistencia de una verdadera visión hacia el futuro lejano.

En cuanto a la eliminación de problemáticas la situación es la siguiente: En el año de 1994 se desencadenó sorpresivamente una serie de situaciones no contempladas, se agudizaron problemas económicos de alza de precios, devaluación de moneda, problemas de descontento social y el aspecto político también se vio afectado, surgiendo pugnas internas en el partido en el poder. Esta situación no es la primera vivida por el país, le anteceden las de los años de 1982 y 1988.

Tres grandes desajustes en tan sólo dos décadas. Las repercusiones han sido devastadoras, ha significado entre otras cosas aumento en el desempleo, inseguridad pública, reducción del poder adquisitivo, situaciones que se traducen en descontento social generalizado. Existen ciclos diminutos de aparente mejoría. Sin embargo qué nos dicen las cifras oficiales.

Al revisar cifras oficiales, específicamente los resultados del conteo de población y vivienda que elaboró el INEGI en 1995 se encontró entre otras cosas lo siguiente:

"... en 1970 la tasa de analfabetismo era de 26%... para 1990 la cifra baja al 12% y para 1995 se reduce al 10.6%..."

El número de viviendas particulares del país asciende a 19,403,409, es decir 20% más de las existentes en 1990.

En 1990 79% de las viviendas del país disponían de agua entubada, para 1995 se incrementa a 86%..."<sup>131</sup>

Y comparando el último resultado del censo 2000, la tendencia se mantiene:

" El parque habitacional ocupado se encuentra conformado por 21, 948, 060 viviendas..."<sup>132</sup>

También cifras oficiales indican que las proyecciones a cumplir se han cumplido, v. g. en el periodo de 1983-1988 el Producto Interno Bruto era de 0.1, se estimó que para el periodo 1992-1994 se

---

<sup>131</sup> INEGI. Resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 1995 de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>132</sup> Datos obtenidos en internet. [inegi.gob.mx/difusion/espanol/acercamexico/aspsoc.html](http://inegi.gob.mx/difusion/espanol/acercamexico/aspsoc.html)

alcanzaría de 5.3 a 6.0<sup>133</sup>; en el informe de ejecución 1995 indica que el PIB estaba en 6.9., por lo que la meta de 6.0 fue lograda.

Los datos oficiales registrados muestran el cumplimiento de metas. El trabajo del gobierno hecho en distintos sexenios. Aun cuando esos datos indican resultados abstractos, la realidad nos muestra que problemas de desestabilidad económica, desempleo, falta de vivienda, analfabetismo, pobreza<sup>134</sup>, falta de abastecimiento de agua, limpia de calles, alumbrado público, inseguridad pública, entre muchos más, siguen existiendo y se complican aún más y entre los distintos gobiernos no se han podido sentar unas bases firmes de crecimiento continuo.

No se puede negar que se ha emprendido un camino en la planeación mexicana, pero ciertamente faltan muchos aspectos por trabajar. Se dice que la planeación debe ser flexible y permitir el cambio intrínseco, así que por qué no cambiar la perspectiva con se elabora y orientar nuestra atención a una planeación que nos conduzca a un modelo de Estado, en donde características como credibilidad gubernamental, democracia y eficiencia no sean imposibles. El gobierno mexicano debe trabajar para conseguirlo.

Definitivamente es el momento de plantear alternativas que permitan no sólo lograr los objetivos y metas que se fijen y de aprovechar toda la estructura del SNP que se ha creado, sino también de eliminar y dar salida a problemas concretos. La planeación también debe plantearse la construcción de un modelo de Estado, donde características como democracia, credibilidad, vanguardista, diseñador de escenarios, deben ser objetivos a conseguir.

Estamos a favor con que el Gobierno se atreva a instrumentar la planeación prospectiva con todo lo que ello implica. Tener una nueva actitud de plantear el cambio y crear el perfil del buen gobierno, pero sobre todo no atenerse y ser mero observador de las transformaciones y cambios que ocurren en el contexto nacional e internacional. Que el Estado mexicano sea un Estado constructor y diseñe su futuro.

---

<sup>133</sup>Información registrada en el apéndice del PND 1989-1994.

<sup>134</sup>El 29 de junio del presente año se dio a conocer la noticia que el Banco de México anunciaba que 28 millones de mexicanos viven en pobreza, de los cuales 8 millones viven en pobreza extrema.

## **CAPÍTULO 3. PLANEACIÓN PROSPECTIVA**

Estamos de acuerdo con los investigadores que proponen la utilización de la planeación de tipo prospectivo en más áreas de conocimiento, la administración pública es una de ellas, en lugar de como lo ha venido haciendo hasta el momento, donde instrumenta la planeación conocida como retrospectiva o planificación tradicional.

Este capítulo se dedicará a estudiar las implicaciones de la prospectiva y de la planeación prospectiva, en un intento por comprender cuál es su efectividad frente a la planeación retrospectiva, y por qué resulta ser una alternativa.

### **3.1. ANTECEDENTES**

Los antecedentes de los estudios prospectivos se remontan hacia el año de 1957, en Francia. En esta fecha es creado el "Centre d'Etudes Prospectives" a cargo de Gaston Berger. Pocos años más tarde, en 1960, Bertrand de Jouvenel formó un grupo llamado "futuribles", grupo que también tenía como objetivo elaborar estudios prospectivos sobre diversos temas. Así la actividad prospectiva da comienzo.

En 1963 siendo Pierre Massé Secretario General del Plan "Groupe 1985" senta las bases sobre estudios de planeación prospectiva. Massé inicia trabajos sobre planificación a largo plazo. El plan tenía el objetivo de encontrar elementos sobresalientes que posiblemente conformarían el futuro hacia el año 1985. Lo que surgió de este estudio fue el informe denominado "réflexions pour 1985", este estudio daría forma a las orientaciones generales del "Quinto plan 1966-1970".

La perspectiva que tuvo Pierre Massé en la posibilidad de unir planeación y prospectiva giraba en torno a la elaboración de estudios a corto y medio plazo los que llevarían a plantearse interrogantes

sobre el futuro de la sociedad el avance tecnológico, avance económico y de desarrollo. Mientras que la prospectiva centraría su atención en las características del futuro útiles para la toma de decisiones del presente.

Después de este primer intento por integrar planeación y prospectiva otros organismos continuaron esta intención. El Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos incorporó la prospectiva a sus investigaciones, además a partir de 1965 las principales administraciones centrales de Francia se proveían de servicios especializados en previsión a largo plazo. Para 1971 todos los organismos públicos contaban con un grupo dedicado a los estudios prospectivos.

Otros países pioneros en la planeación prospectiva fueron Checoslovaquia y la Unión Soviética.

Checoslovaquia a partir de 1976 es tal vez la primera en plantearse problemáticas concretas de su propio futuro, a partir de ahí tomar decisiones y ejecutarlas.

A partir de 1965, en Checoslovaquia grupos multidisciplinarios comenzaron a desarrollar estudios sobre la revolución científica y tecnológica y sus repercusiones sociales. Los resultados de estos estudios fueron publicados en 1966 bajo el nombre de "La civilización en la encrucijada", lo que fue considerado como libros maestros de la prospectiva aplicada.

En la Unión soviética, país con una amplia experiencia sobre planificación, la prospectiva es concebida en un primer momento como elemento del proceso de toma de decisión cuya finalidad es el plan, después la prospectiva tiene injerencia en la mayor parte del proceso de planificación.

Los aportes de investigación prospectiva que hace la Unión Soviética giran en torno a los temas de previsión económica por sectores, aspectos y consecuencias de la "revolución científica y técnica", prospectiva del nivel y modo de vida y la evolución de la sociedad soviética.

## 3.2. PROSPECTIVA

El estudio de la prospectiva ha interesado a estudiosos de las ciencias sociales y de las ciencias exactas en su aplicación. Es así como la han definido de diversas maneras, entre las que se encuentran las siguientes:

André-Clément define a la prospectiva como " una manera de mirar, al mismo tiempo a los lejos y de lejos una determinada situación... La prospectiva... es una reflexión, por prudente que sea sobre el futuro"

<sup>135</sup>

Francisco Mojica Sastoque, sostiene que "La prospectiva es la identificación de un futuro probable y de un futuro deseable, diferente de la fatalidad y que depende únicamente del conocimiento que tenemos sobre las acciones que el hombre quiere emprender."<sup>136</sup>

Agustín Merello explica a la prospectiva como "... una sistemática mental que en su tramo más importante, viene desde el futuro hacia el presente... Primero anticipa la configuración de un futuro deseable, luego desde ese futuro imaginado reflexiona sobre el presente con el fin de insertarse mejor en la situación real, para actuar más eficazmente y orientar nuestro desenvolvimiento hacia ese futuro objetivado como deseable."<sup>137</sup>

Encontramos otra definición, Hodara menciona que la prospectiva es el " nombre genérico que comprenderá... a los estudios de largo plazo..."<sup>138</sup>

Podemos observar por las definiciones dadas, la prospectiva es el estudio del futuro visto como múltiple. Podemos desprender las siguientes características:

1. El actor principal es el hombre quien *diseña* el futuro de acuerdo a sus expectativas y deseos.

2. La visualización de escenarios parte del futuro hacia el presente.

---

<sup>135</sup>André-Clément Decouflé. La prospectiva, p. 5-6.

<sup>136</sup>Francisco Mojica Sastoque. La prospectiva, p.1.

<sup>137</sup>Agustín Merello. Prospectiva, p. 18.

<sup>138</sup>Joseph Hodara. Op. Cit. p. 6.

3. El futuro es una realidad múltiple que se aparta de la realidad única fatalica.

Es conveniente revisar las distintas perspectivas en que se ha estudiado el futuro, para ello nos será útil el siguiente cuadro<sup>139</sup>:

FUTURO	PRESENTE	PASADO
	<p align="center"><b>PRONOSTICO</b></p> <p>Se refiere al desarrollo de eventos futuros generalmente probables; representa juicios razonados sobre algún resultado particular que se cree el más adecuado para servir como base de un programa de acción.</p>	
	<p align="center">-----</p>	<p align="center"><b>PROFERENCIA:</b></p> <p>Serie de técnicas con base en la experiencia. Se fundamenta en el pasado para construir el futuro.</p>
	<p align="center"><b>PREDICCIÓN:</b></p> <p>Se basa en teorías determinísticas y presenta enunciados que intentan ser exactos respecto a lo que sucederá en el futuro.</p>	
	<p align="center"><b>PREVISIÓN:</b></p> <p>Pretende dar una idea de los sucesos probables a los cuales será preciso adaptarse, conduciendo a decisiones inmediatamente ejecutables.</p>	
	<p align="center"><b>PROYECCIÓN:</b></p> <p>Brinda información sobre la trayectoria de un evento asumiendo la continuidad del patrón histórico. Provee una serie de alternativas a considerar.</p>	
<p align="center"><b>PROSPECTIVA:</b></p> <p>Consiste en atraer y concentrar la atención sobre el futuro, imaginándolo a partir de éste y no del presente.</p>		

<sup>139</sup>Cuadro tomado de Miklos y Tello. Planeación prospectiva, p. 41.

La principal diferencia de la prospectiva con las otras formas de estudiar el futuro, radica en que el inicio de la actividad se da en el futuro y no en el presente o pasado como ocurre con los otros casos. de tal forma la prospectiva nace como alternativa a todos los métodos de proyección.

### **3.2.1. Metodología**

La prospectiva inicia del futuro imaginado y deseado, para regresar al presente y analizar la situación real y evaluar las posibilidades de materializar el futuro deseable. En el presente se toman los debidos cursos de acción para construir el futuro. En consecuencia se identifican cuatro etapas en el proceso prospectivo:

1. Diseño del futuro deseado.
2. Diagnostico y pronóstico de la realidad (presente).
3. Detección del futuro factible.
4. Elaboración de estrategias y cursos de acción, o recomendaciones.

1. En la primera etapa se diseña el futuro, es decir el futuro deseable, futuro sin restricciones originado por la imaginación, es el estado deseado del devenir. La imaginación debemos llevarla hacia el horizonte futuro o como diría Merello<sup>140</sup> al U-topós y a partir de ahí iniciar la educación de nacedentes, es decir hacer reflexiones de análisis, paso a paso, a partir del futuro deseable hasta el presente real, logrando detectar por medio de este proceso la diferencia que se logra al cambiar los cursos de acción contra la continuidad tal vez programada de las acciones a realizar.

---

<sup>140</sup> Merrelo. *Op. Cit.*, p.68



2. Analizar el presente por medio de técnicas de pronóstico y realizar el diagnóstico general del asunto que interesa.

La importancia de analizar la realidad está en conocer cuáles son las deficiencias actuales o encontrar posibles obstáculos para construir el futuro deseado. También es necesario conocer cuáles son los recursos disponibles, lo que da paso a la tercera etapa.

3. En la tercera etapa se confronta el futuro deseado con las características que el diagnóstico presenta de la realidad. De esta evaluación se establecerá el futurible, es decir el futuro posible. En prospectiva se da la posibilidad de imaginar varios futuros deseables, los cuales o el cual se convertirá en futurible dependiendo de las posibilidades y alcances de conocimiento, instrumentos metodológicos, técnicas, recursos humanos, financieros, tecnológicos y decisión que se tenga en el presente.

Se identifican tres posibles futuros:

- 1.El futuro deseable pero no probable, ni posible.
- 2.El futuro deseable y posible (futurible).
- 3.El futuro probable y posible pero no deseable.

Los prospectores se acercaran más al futuro posible y deseable, cuanto más se dediquen a su diseño.

4. Finalmente se elaboran estrategias y líneas de acción que posibiliten la realización del futurible. En realidad los estudios del futuro, tienden a dar únicamente recomendaciones de lo que se debe hacer. Está en los planificadores la elaboración de cursos de acción.

### **3.2.2. Elementos fundamentales del proceso prospectivo**

Se definirá como proceso prospectivo a la actividad mental y ejecutoria de crear y diseñar el devenir distinto al presente y pasado.

El proceso prospectivo es creado por el ser humano y empieza en el pensamiento al elaborar el futuro deseable.

El proceso de prospectiva necesita de los siguientes elementos fundamentales para su elaboración: creatividad, imaginación, innovación, información y conocimiento, así como participación de grupo.

**1. Creatividad e imaginación.** La prospectiva es una actitud del hombre e inicia con imaginación creativa. La imaginación es el "motor" que inicia el proceso prospectivo. Por medio de ella se visualiza el devenir que se desea, crea el modelo y objetivo a construir. "La imaginación nos proyecta más allá de lo habitual, inclusive por encima del tiempo y de los objetivos conocidos del mundo. En este sentido es prospectiva al anticipar imágenes del ser que todavía no es."<sup>141</sup>

Si se quiere cambiar una situación problemática hacia la inexistencia de tal conflicto, la prospectiva plantea imaginarnos como sería la situación futura deseada.

La imaginación creativa conduce a lo impensable, a lo inconcebible. El creativo crea lo que era inexistente. Si no hay creatividad no hay futuro diferente al presente. La creación del futuro deseado depende de la imaginación y la realización de éste, el diseño, lo concreta la creatividad. En este sentido la creatividad es la fase operacional de la imaginación.

La creatividad prospectiva debe tener dos características, por una parte la producción de algo diferente y nuevo, y por otro lado el que este algo nuevo sea valioso

A continuación presentamos, por medio de un cuadro los elementos de la creatividad y la estrecha relación que guarda con al prospectiva:

---

<sup>141</sup>Merello. *Op. Cit.*, p. 69.

## CREATIVIDAD Y PROSPECTIVA<sup>142</sup>

ELEMENTOS DE LA CREATIVIDAD	PROSPECTIVA (EJEMPLOS DE ÁREAS DE ALCANCES)
Poder tal de la fantasía que trasciende a la realidad.	Estrategias y construcción del futuro.
Capacidad de descubrir relaciones entre las cosas.	Visión holística. Imágenes futuras. Modelo de la realidad.
Sensibilidad de la percepción.	Confrontación futuro-presente. factibilidad.
Cierto grado de inquietud y anticonformismo.	Actitud hacia el futuro.
Facilidad para imaginar hipótesis.	Futuros deseables y posibles.
Audacia para emprender nuevos caminos.	Finalidad constructora de la prospectiva.

Según Dror "... la gente tiende a pensar en forma rutinaria y a caminar por el camino fácil; en cambio , el pensamiento creador requiere de un esfuerzo y aptitud de lo que no muchos están dotados."<sup>143</sup> Por esto es necesario identificar las características que el prospectador debe tener y tratar de hacerlas posibles:

Ser una persona creativa por lo que debe:

- a) Desechar la palabra "imposible", "no se puede".
- b) Arriesgarse a lo que los demás no harían.
- c) No temer al ridículo.
- d) Ser capaz de tomar sus propias decisiones.

<sup>142</sup>Cuadro tomado de Miklos y Tello. Op. Cit., p. 73.

<sup>143</sup> Dror. Op. Cit., p. 54

- e) Ser activo
- f) No tener miedo al cambio.
- g) Tener conocimientos, los cuales pueden ser aportados por vivencias.
- h) Debe sentirse libre de pensar y expresar sus ideas.

La imaginación creativa conduce a la originalidad de ideas, por eso una persona que no posea las características señaladas difícilmente podrá crear prospectiva.

La creatividad es necesaria para la etapa estratégica de alcance de objetivos en el desarrollo del futuro prospectado, el que con toda seguridad requerirá de ideas geniales. Francisco Mojica S. relata un ejemplo sobre ideas geniales, dice: " Probablemente, el lector se acordará de la guerra de las colas, batalla comercial que desde la década del 40 tiene lugar entre Coca-Cola y Pepsi-Cola, en el afán por conquistar mercados para su respectivo producto. Pues bien, en los Estados Unidos, Coca-Cola es relativamente más fuerte que Pepsi-Cola. De 10 gaseosas vendidas en territorio americano, se expanden 4 Coca-colas y 3,2 Pepsi-cola... ¿cómo logró Pepsi casi igualar a su eterno rival, en los Estados Unidos y arrebatarle dos importantes mercados externos? Con dos ideas geniales. No con estrategias banales.

Las ideas banales hubieran sido lugares comunes como:

Publicidad.

Concurso y premios para los coleccionistas de tapas.

Rifas de paquetes turísticos.

¡Nada de eso! La primera genialidad consistió en haber constatado que el mayor consumo de gaseosa estaba asociado a algún tipo de comida rápida. Pues bien, Pepsi fundo tres grandes cadenas de estos productos: Pizza Hut, Kentucky Fried Chicken y Taco Bell...

La segunda genialidad le permitió entrar a la Unión soviética y a la India... Pepsi propuso a los soviéticos la exportación de un millón de dólares de sus productos por cada millón que vendiera de su gaseosa.

Con la India, la relación fue... cinco millones de exportaciones por cada millón de ventas de Pepsi."<sup>144</sup>

**2. Innovación.** La creatividad puede llevar a innovar o sólo a modernizar. En prospectiva se requiere romper con lo establecido en busca de algo mejor, la innovación puede conseguirlo.

Merello<sup>145</sup> señala que el proceso de innovación significa la creación de conocimiento nuevo, el cual debe llevarse a la práctica y esperar el máximo provecho de él. Identifica siete etapas del proceso innovador:

1. Insatisfacción. Es la etapa en la que se identifica la insatisfacción de cierta o ciertas situaciones. Una vez identificada plenamente se plantea la problemática.

2. Creación. Se formulan hipótesis que pretenden dar solución a la problemática identificada. Se buscan soluciones.

3. Investigación. Para que las posibles soluciones se conviertan en soluciones prácticas, el experto juega una función determinante en evaluar las condiciones y recursos indispensables para llevar la solución a un marco práctico.

4. Concreción. Técnicos especializados deberán realizar estudios de factibilidad y aceptabilidad, así como los estudios necesarios (implantación, simulación) para evitar errores.

5. Desarrollo. Una vez realizadas las fases 3 y 4 se estará en condiciones de llevar a cabo la implantación social de la innovación.

6. Expansión. La innovación se difunde a la sociedad o al sector que lo necesite. Con el paso del tiempo la innovación deja de serlo y se convierte en algo cotidiano.

7. Superación. En esta etapa la innovación se vuelve obsoleta y existen otras necesidades que obligan a la producción de nuevas innovaciones.

El proceso innovador es cíclico.

---

<sup>144</sup> Mojica Sastoque. *Op. Cit.*, p. 138.

<sup>145</sup> Merello. *Op. Cit.*

**3. Visión integral.** En prospectiva al diseñar un futuro interviene un sinnúmero de sujetos y actores, los escenarios se componen de sistemas y subsistemas que interactúan modificando al mismo sistema. El prospectador debe tener la habilidad de manejar todos los subsistemas. Por ejemplo, si se hace una investigación prospectiva sobre un posible escenario en la educación superior hacia el año 2030, se manejarán aspectos no sólo relativos a educación sino también políticos, sociales y económicos, sus interacciones y repercusiones. La educación se deberá analizar y estudiar en el contexto nacional y aún en el internacional, si es necesario.

Tener una visión integral ayuda a identificar los elementos relevantes y sobresalientes de un estudio prospectivo, es tener una visión holística y no necesariamente profunda.

**4. Información y conocimiento.** Aunado con la visión integral está la información que se posee. No existe visión integral si no hay conocimiento e información.

La información es fundamental en el proceso prospectivo, ya que de ella depende en gran medida la creación y diseño de escenarios. Dice Hodara<sup>146</sup>, la prospectiva es un prerrequisito para los estudios del futuro

La prospectiva tiende a hacerse por grupos de expertos o grupos estratégicos. Cuando éstos son apoyados por el gobierno tal vez sea más sencillo acceder a información que no siempre se encuentra a disposición general. La obtención de información confiable es importante para el trabajo del grupo prospectador.

**5. Participación grupal.** La prospectiva se hace en grupo, es difícil que una persona posea genialidad, creatividad, información y visión integral, para la solución de problemas complejos que se presentan en la administración pública o en otras áreas de conocimiento. Por ello es necesario reunir a grupos de expertos o como diría Dror tanques pensantes para crear prospectiva.

Es de gran ayuda el intercambio de ideas para la creación de escenarios y la estrategia que se seguirá para asegurar el futuro factible.

---

<sup>146</sup> Hodara. Op. Cit.

De tal forma, las técnicas prospectivas, delphi, escenarios, causa-efecto, sólo por mencionar algunas, son grupales por la diversidad de aspectos y visiones que se puedan tener del futuro.

### 3.3. PLANEACIÓN PROSPECTIVA

Pocos años después que inicia la actividad prospectiva se articula al proceso de planeación. La prospectiva le da una forma singular de acercamiento al futuro, el que es considerado múltiple y elegible, además plantea la posibilidad de controlar el futuro de manera directa.

Los estudiosos sobre el tema están de acuerdo en definir a la planeación prospectiva como lo hiciera Sachs Wladimir y Angulo Rayo <sup>147</sup> dicen que la **PLANEACIÓN PROSPECTIVA** consiste en determinar primero el futuro deseado creativamente y libre de restricciones, se diseña el futuro deseado y el pasado. El presente no se toman como restricciones, estos entran a considerarse en el siguiente paso. Cuando con la imagen del futuro deseado en mente, la planeación prospectiva explora los futuros factibles y selecciona el más satisfactorio.

La prospectiva dentro de la planeación ayuda a establecer metas ¿Qué es lo que se desea? Al crear el futuro imaginario se plantean expectativas del futuro y al diseñarlo se elaboran las estrategias para lograrlo.

El proceso de planeación tiene las siguientes etapas:

1. Formulación de las problemáticas por resolver.
2. Diagnóstico.
3. Toma de decisiones.
4. Cursos de acción y estrategias.
5. Implantación.
6. Evaluación y control.

---

<sup>147</sup>Sachs, Wladimir y Angulo, Rayo. Diseño de un futuro para el futuro, p. 13

La prospectiva tiene su mayor alcance en la etapa de toma de decisiones. El grupo prospector realizará de acuerdo a la problemática planteada estudios sobre el futuro y desarrollará los escenarios posibles, detectando los escenarios críticos, factibles-deseables y deseables. Una vez elegido el escenario factible y deseado lo expondrá al grupo planificador con las debidas recomendaciones de las decisiones que se deben tomar para llegar a él.

Será función del grupo planificador, junto con los gobernantes la decisión de llevar a cabo la realización del futurible, y de tomar en cuenta las recomendaciones hechas por el grupo de prospectores.

El hecho de que se realicen estudios de prospección le da un sentido de conciencia sobre el futuro a la planeación, se toma una actitud activa sobre el diseño del futuro.

Un modo de comprender que es lo que ofrece la prospectiva es por medio de su antagónica en metodología: la planeación tradicional o retrospectiva.

El motivo por el cual la planeación tradicional o retrospectiva<sup>148</sup> es aceptada con mayor facilidad por los planificadores es por la poca credibilidad al control del futuro. En este tipo de planeación existe una adecuación al futuro y el presente o pasado tienen un peso determinante en las acciones que se tomaran para el devenir, la preferencia y el pronóstico marcan tendencias y la planeación se adapta a ellas. Aquí se produce el cambio intencional, pero se plantea que no se puede tener un control sobre efectos no deliberados de ese cambio.

En contrapartida la planeación prospectiva plantea la posibilidad de tener el control sobre el futuro, de diseñar el futuro, en donde las variables y los efectos no deliberados pueden ser también controlados y prevenidos.

Una diferencia sustancial entre estos dos enfoques de planear radica en la perspectiva que se tiene de la relación *presente-futuro*. Mientras la planeación tradicional parte su análisis de estudio del pasado y presente; la planeación prospectiva parte su enfoque del

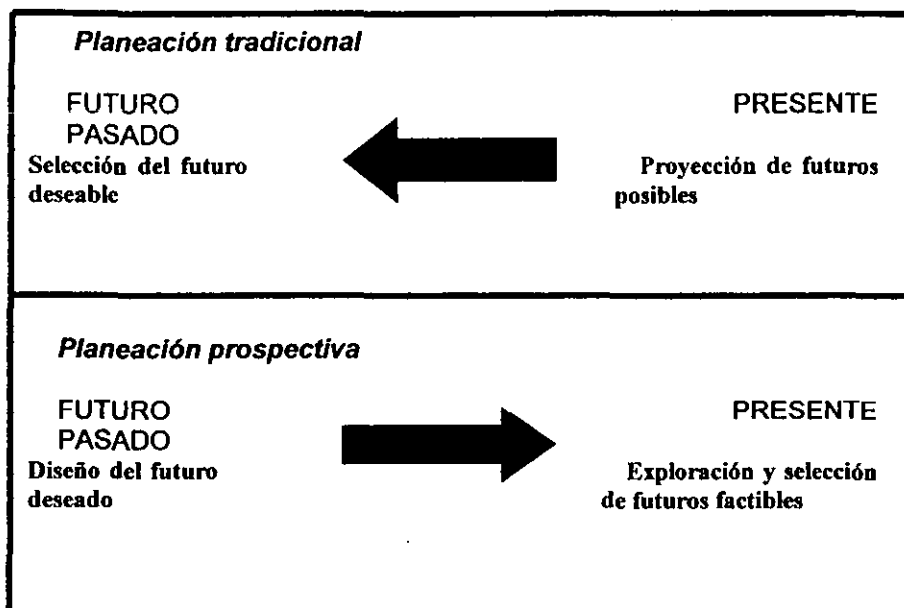
---

<sup>148</sup>Arturo Fuentes Zenón dice que en la planeación retrospectiva " ... el futuro es visto como una extensión o extrapolación del presente y el pasado, por lo tanto la labor de analista consiste en determinar hacia donde conducen esas líneas y señalar las acciones de tipo adaptativo...". p. 16.



futuro sin considerar en un primer momento el presente, y mucho menos el pasado.

### CONTRASTE DE ENFOQUES METODOLÓGICOS<sup>149</sup>



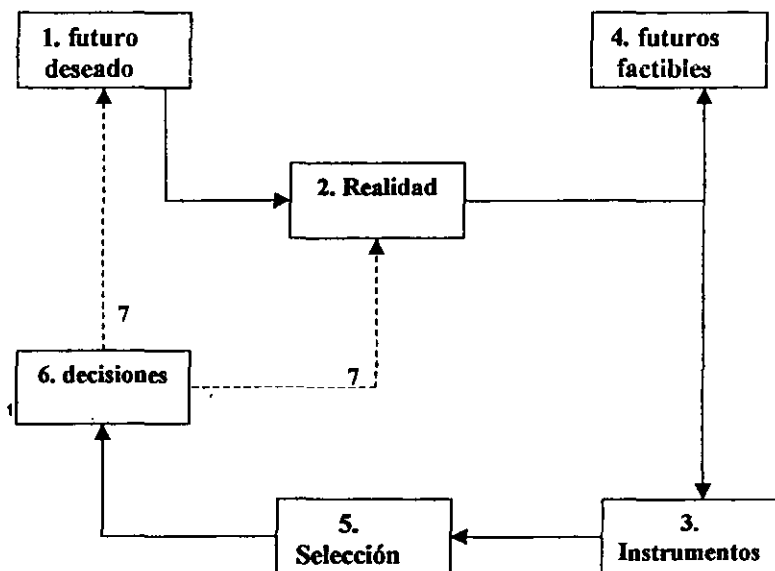
La planeación prospectiva tiene un carácter innovador y creativo.

Estamos de acuerdo con quienes dicen que la planeación prospectiva es una alternativa a la tradicional o retrospectiva, porque plantea la formulación de objetivos y la búsqueda dinámica de aquellos medios que hagan posible su realización. Y que es una alternativa viable, que puede ofrecer satisfacciones y sobre toda la construcción de modelos de sociedad.

<sup>149</sup> Miklos. *Op. Cit.*, p.60.

### 3.3.1. Metodología

De acuerdo a Miklos y Tello la metodología de la planeación prospectiva es la siguiente<sup>150</sup>:



La planeación prospectiva inicia con la construcción mental de uno o varios futuros deseables. Después de la realidad, del presente, se valora la distancia en que se está de alcanzar el futuro imaginado como deseable.

En la realidad presente se estudian y analizan las potencialidades con que se cuentan, cuáles son medios, instrumentos técnicos,

<sup>150</sup> Miklos. *Ibid.*, p.62.

<sup>151</sup> Miklos. *Ibid.*, p.62.

recursos humanos, presupuesto, maquinaria administrativa, entre otras cosas, para transformar la realidad y hacer posible el futuro deseado (futura). Fase que algunos autores llaman de diagnóstico.

Una vez conocido el alcance de posibilidades reales que se tienen se podrá seleccionar de entre los futuros, el futuro deseado. Y se estará en condiciones de establecer metas y objetivos.

Se iniciará la toma de decisiones para el logro de la imagen del futuro deseado. Los cursos de acción realizados en el presente tiene el objetivo de construir el diseño del futuro planeado. Se inicia la fase instrumental de la planificación prospectiva.

La planeación prospectiva es un proceso dinámico y continuo por lo que requiere la adaptación constante tanto de toma de decisiones como de instrumentación de las mismas.

La prospectiva se concibe como un insumo básico para la planeación, ya que apoya el logro de los siguientes objetivos:

- Construir escenarios o imágenes que consideren la visión del futuro, una percepción dinámica de la realidad y la prefiguración de alternativas viables.

- Aportar elementos estratégicos a los procesos de planeación.

- Impulsar la planeación abierta y creativa fundamentada en una visión compartida del futuro.

- Proporcionar el impulso requerido para transformar la potencialidad en capacidad.

- Aportar una guía conceptual conductora de estudios de aquellos aspectos relevantes de la realidad, que permita enfrentar con eficacia y eficiencia la complejidad del contexto actual.

### **3.4. TÉCNICAS PROSPECTIVAS**

La construcción de estudios prospectivos requiere del apoyo de distintas técnicas. En la selección de técnicas debe considerarse los objetivos del estudio y las condiciones existentes. Por ejemplo para desarrollar un estudio sobre la sociedad futura intervendrán elementos como población, nivel de educación actual, tecnología, valores sociales, entre otros. Analizar cada uno de estos elementos requiere de la utilización de técnicas.

La prospectiva emplea técnicas cualitativas y cuantitativas. Las técnicas cualitativas manejan información "subjetiva", es decir a través de opiniones de expertos o involucrados se obtiene información relevante.

En cambio las técnicas cuantitativas manejan valores numéricos, por medio de fórmulas y procesos aplicables a un sinnúmero de casos

Entre las técnicas cualitativas útiles a la prospectiva se encuentran las siguientes:

- Observaciones preliminares.
- Las intuiciones sistemáticas.
- Las imágenes alternativas.
- Las analogías.
- Escenarios.
- Análisis de fuerzas.
- Análisis morfológico.
- Ariole.
- Delphi.
- Evaluación Tecnológica.
- TKJ.
- Técnica de evaluación de esfuerzos.
- Juego de actores.

Entre las técnicas cuantitativas:

- Matriz de impactos cruzados.
- Insumo-Producto.
- Modelos de simulación.

Proyecciones.  
Encuadre.  
Extrapolaciones.  
Impactos cruzados.  
Simulación y teoría de juegos.  
Pronóstico.  
Técnicas de crecimiento compuesto.  
Técnica de proporciones.

Veamos en que consisten algunas de ellas:

### **3.4.1. Técnicas cualitativas**

#### **3.4.1.1. Método de juego de actores**

Bertrand de Jouvenel, conocido como el padre de la prospectiva, en 1964 en su obra "El arte de la conjetura" propone la teoría de los futuros probables y deseables, lo que daría pauta al método de juego de actores.

El juego de actores tiene como objetivo visualizar la evolución, teniendo como punto de partida la acción del hombre.

La palabra "juego" tiene sus orígenes en el vocabulario francés compuesta por el verbo "jouer" y el sustantivo "jeu" que significa "actuar y actuación"<sup>152</sup>

El método de juego de actores nos permite principalmente obtener dos resultados. Por un lado tener percepción de la evolución de las problemáticas futuras a las que se puede enfrentar determinado estado de organización. Por otro lado diseñar eventos<sup>153</sup> que sirvan de modelo para calificar su posibilidad de aparición en el devenir.

---

<sup>152</sup> Mojica Sastoque. *Op. Cit.*, p. 78.

<sup>153</sup> La palabra evento tomada como el diseño de frases que proponen la solución de un problema en específico.

Los actores son grupos que influyen directamente o indirectamente, pero significativamente en el desarrollo de una situación. Los actores que se involucran son diferentes según el tipo de problemática que se desee someter al método de juego de actores.

Por ejemplo<sup>154</sup> en un estudio que pretende analizar el desarrollo de un país, se identificaron cuatro tipos de actores:

El poder. Es el Estado quien se encarga de gobernar.

La producción: Es la infraestructura que se encarga de producir bienes y servicios.

La comunidad: es la sociedad de la cual obran los tres actores anteriores a su favor.

Cada actor tiene un discurso específico con respecto a la problemática. Pueden haber actores que tengan discursos similares, lo que dará pie a las alianzas. También puede haber discurso totalmente discrepantes.

El juego de actores supone conflictos y alianzas entre los actores y su tarea es ordenar estas situaciones y ver la función que desempeñara cada actor.

La manera de lograr conocer cuáles son los futuros probables es por medio de la opinión de los expertos. El organizador del método del juego de actores tendrá como responsabilidad detectar los actores del problema así como aportar datos que puedan ser importantes para determinar una opinión

### **3.4.1.2. La técnica TKJ**

La técnica TKJ<sup>155</sup> se desarrolló en Japón en la Corporación Sony por Shunpei Kobayashi a partir de la técnica denominada KJ cuyo creador fue el antropólogo Jiro Kawakita.

---

<sup>154</sup> Mojica S. Op. Cit.

<sup>155</sup> La técnica TKJ fue consultada en Miklos y Tello. Op. Cit. y en Gabriel Sánchez Guerrero. Técnicas para el análisis de sistemas.

Esta técnica busca la solución de problemas estableciendo un objetivo común. Consiste en reunir a un grupo de personas quienes se encargarán de analizar una situación problemática con el objetivo de concensar de entre sus opiniones la causa del estado en desorden.

#### PROCEDIMIENTO:

Se distinguen tres etapas de trabajo: Formulación del problema, identificación y diseño de la solución e implantación y control.

##### 1. Formulación del problema:

a) Se formará el grupo de trabajo el cual se sugiere estará integrado por un máximo de nueve o diez personas.

b) El coordinador repartirá tarjetas en blanco. El coordinador abrirá la sesión con una pregunta básica de acuerdo con los fines del estudio. Cada participante anotará en una tarjeta una respuesta. Las repuestas deben contener hechos relevantes, concretos y jamás juicios.

c) La tarjetas se intercambian entre los participantes para familiarizarse y conocer las otras opiniones.

d) Se procederá a agrupar las tarjetas en temas, para ello tarjeta por tarjeta es leída en voz alta, se le coloca en el centro de la mesa y si existe otra tarjeta que tenga una opinión común se coloca junto a ella

e) Se harán sobres que contengan el conjunto de tarjetas de opiniones comunes.

f) Los sobres se repartirán y se repetirán los puntos c, d y e hasta que se logre agrupar las opiniones en dos o tres tarjetas.

g) Los resultados pueden mostrarse a través de un cuadro sinóptico, un diagrama de árbol o un organigrama.. El grupo meditará y discutirá el diagrama para concensar el problema.

##### 2. Identificación y diseño de la solución:

a) Se analizarán las causas del problema y cada miembro del grupo procederá a dar acciones de solución.

b) Cada solución se escribirá en una tarjeta para intercambiarlas, agruparlas y obtener la síntesis como se hizo en los anteriores pasos.

c) se hará un diagrama de soluciones similar en estructura al diagrama del problema.

### 3. Implantación y control:

a) Cada miembro del grupo escribe en tarjetas las acciones concretas de alguna solución. se debe expresar quién realizará la acción, como y cuando se llevara a cabo, debe ser lo más específica posible.

b) Al finalizar, se comenta el ejercicio y se integran las acciones para su correspondiente seguimiento y control.

#### 3.4.1.3. Escenarios

Es a partir del año de 1950 cuando se inicia el empleo de la técnica de escenarios<sup>156</sup> aplicada a la planeación.

"Un escenario es la descripción de una situación futura y del encadenamiento de contingencias que permitirán pasar de la situación presente a la futura.<sup>157</sup>

La técnica de escenarios tiene como propósito fundamental el de identificar tendencias a través del análisis individual de posibles eventos dentro de una visión general del futuro. A través de un grupo o grupos estratégicos se busca la construcción de una o varias imágenes del futuro.

Los investigadores sobre la técnica de escenarios concuerdan con que los modelos de escenarios deben tener ciertos rasgos característicos:

---

<sup>156</sup>La técnica de escenarios fue consultada en ANUIES/SEP. Manual de planeación de la Educación superior; Miklos, Ibid y Hodara B. Op. Cit.

<sup>157</sup>Fundación Javier Barros Sierra. Configuración de escenarios. Mecanograma, 1986.



**Hipotéticos:** Los modelos deben de describir situaciones probables, con varias opciones de realizarse y no pretender predecir el futuro, no es un modelo determinista. Las hipótesis describirán el modelo de manera estructural y sistemática.

**Relevante:** Los escenarios deberán hacer señalamientos a grandes rasgos, empleando conjeturas para su construcción. Sin embargo deben ser puntuales en las características relevantes de una situación dada como probable, así como señalar las posibles consecuencias importantes.

**Visión integral:** Los escenarios se elaboran por medio de la colaboración de personal multidisciplinario, con ello asegurar una visión integral de los componentes involucrados.

**Viables y creíbles:** Los escenarios deben ser concretos y confiables. Si bien los escenarios son instrumentos de planeación deben ser lo suficientemente viables para que el planeador lo ejecute y creíbles en el sentido que se pueda diseñar y llegar a ser curso de acción.

**Útiles:** Los escenarios deben ser útiles en el ámbito aplicado. Son costosos en tiempo y recursos pero bien empleados pueden transformar situaciones desfavorables a favorables. Los escenarios en la planeación deben ayudar a reducir puntos de incertidumbre.

## PROCEDIMIENTO.

a) Creación de grupo interdisciplinario, se recomienda la integración de 16 expertos.

b) Un coordinador o coordinadores quienes deberán tener conocimiento general del problema por tratar. El coordinador deberá pertenecer al grupo planificador.

c) Establecer el problema o foco de estudio (aspectos de la sociedad que requieren diseño).

d) Los coordinadores harán el diagnóstico y pronóstico del problema, se debe incluir la detección de obstáculos y problemáticas encontradas.

e) Se les hará conocer el diagnóstico y pronóstico a los expertos para aportarles un panorama general del problema.

f) El grupo de expertos se dividirá en subgrupos. Cada subgrupo tratará una problemática particular. Se sugiere dividir en grupos de cuatro.

g) De manera individual los expertos escribirán en las tarjetas las problemáticas, acomodándolas jerárquicamente.

h) En forma general se priorizarán los objetivos y problemáticas, de acuerdo con el mayor número de veces que hayan aparecido en las tarjetas.

i) Se encontrarán posibles vinculaciones, causas y efectos en las problemáticas priorizadas.

j) Sesión creativa. Se diseñará el escenario deseable y el escenario factible. Se proyectarán los escenarios a una distancia de diez años, cinco y un año.

k) Se identificarán las estrategias necesarias para desarrollar el escenario elegido.

La técnica de escenarios es fundamental para el trabajo de la planificación prospectiva. Se ubica principalmente en la etapa de detección de escenarios alternativos, así como en la construcción y diseño de los o el escenario deseable y el escenario factible.

Por otro lado esta técnica apoya a la toma de decisiones que tendrá que hacer el planificador, ya que vislumbra la posibilidad de la ocurrencia de eventos y situaciones presentes en el futuro.

Cabe señalar que la construcción de escenarios de largo plazo, es apoyada por la técnica de escenarios, ilustrando la interacción de factores económicos, políticos y sociales, además de identificar elementos que otras técnicas ignoran.

### **3.4.1.4. Técnica delphi**

El nombre "delphi" proviene del oráculo de "delfos"<sup>158</sup>. El origen de la técnica se ubica en los años cincuentas, fue desarrollada por la Corporación Rand, a cargo de Norman Dalkey y Olaf Helmer quienes llevaron a cabo una investigación sobre pronóstico militar patrocinada por La Fuerza Aérea de los Estados Unidos de América.

La técnica delphi<sup>159</sup> consiste en consultar a expertos de forma interactiva, con la finalidad de obtener información relevante y después lograr consensar las opiniones dadas por los expertos. Se caracteriza por guardar el anonimato de quienes son los expertos consultados, permitiendo la libre expresión de ideas.

A través de esta técnica se puede detectar problemas, establecer objetivos, metas y prioridades e identificar posibles soluciones.

#### **PROCEDIMIENTO:**

Participan tres grupos:

Los coordinadores de la investigación;

Los entrevistados;

y el grupo de toma de decisión quienes actúan con los resultados de la investigación.

a) Determinación del problema, tema o área por analizar. Este punto estará a cargo de los coordinadores y del grupo de toma de decisión.

b) Selección de expertos en el tema a tratar. Se busca que los participantes tengan amplio conocimiento sobre el tema, que sepan aplicarlo a predicciones y que sean personas respetadas y confiables en su área.

c) Al grupo de expertos elegidos se les brindará información respecto a los objetivos que persiguen las entrevistas.

---

<sup>158</sup>Ciudad de la antigua Grecia, donde la gente acudía al templo del dios Apolo y consultaba el oráculo para conocer el futuro.

<sup>159</sup>Se consultó a Hodara B. Op. Cit.; Miklos. Op. Cit. y Sánchez G. Op. Cit. .

d) Se realizará el primer cuestionario de acuerdo a los objetivos, necesidades e intereses del grupo de toma de decisión. Se sugiere que el cuestionario no exceda 40 preguntas, y si es posible que sean preguntas cerradas para facilitar su valoración.

e) Se envía el cuestionario a los expertos.

f) Se analizan las respuestas y se elabora un informe.

g) Se elabora el segundo cuestionario, el cual estará basado en las respuestas del primero y tendrá como objetivo esclarecer conceptos. Se envía el cuestionario junto con el informe del primer cuestionario, y hojas anexas para que el entrevistado pueda hacer aclaraciones, establecer comentarios sobre acuerdos o desacuerdos una vez que ha leído el informe.

h) Se analizan las respuestas del segundo cuestionario.

Es el momento de evaluar si se está obteniendo información valiosa, si esto no está ocurriendo se debe cambiar la dirección del estudio.

Una manera de obtener información más precisa es invitando al entrevistado a que aclare su punto de vista y posición frente al problema.

i) Se elabora el tercer cuestionario, y se envía a los expertos. Se toman en cuenta todas las consideraciones anteriores.

j) El proceso se detiene hasta que se consiga la información suficiente. Se recomienda no sobrepasar cinco cuestionarios.

k) Se elabora el informe final.

### 3.4.2. Técnicas cuantitativas

#### 3.4.2.1. Extrapolación aritmética

Por medio de la extrapolación aritmética<sup>160</sup> se señalan tendencias de situaciones actuales. Esta técnica suele usarse para proyectar el crecimiento de una población.

Realicemos un ejemplo. Supongamos cierta población presentó un crecimiento de 20, 000 personas en un período de cinco años y se ha presentado un aumento anual promedio de 3, 400 persona se tiene una población actual de 50 000 personas. Tomando en cuenta estos datos se quiere proyectar la población para dentro de dos, cuatro y seis años.

La fórmula es la siguiente<sup>161</sup>:

$$P(n) \text{ igual } P(x) + ct$$

en donde

P(n) es igual a la población proyectada al año n,

P(x) es igual a la población del año base.

c es igual al crecimiento anual constante,

t es igual al número de años que abarca la proyección (x-n)

Sustituyendo a dos años:

$$p(n) \quad 50, 000 + (3, 400 \times 2) \quad 56,800.$$

entonces la población proyecta a dos años P(n) es igual a 56, 800 personas.

Sustituyendo a cuatro años:

$$P(n) \quad 50, 000 + (3,400 \times 4) \quad 63, 600.$$

---

<sup>160</sup>Se consultó a ANUIES-SEP. Op. Cit.,: Hodara B. Op. Cit. y . Miklos Op. Cit.

<sup>161</sup>Fórmula tomada de ANUIES-SEP. Ibid. p. 121.

entonces  $P(n)$  63, 600.

Sustituyendo a seis años:

$P(n)$  50, 000 + (3,400 x 6) 70, 400

entonces  $P(n)$  70, 400.

### 3.4.2.2. Matriz de impactos cruzados

La técnica denominada "matriz de impactos cruzados"<sup>162</sup> fue elaborada por Théodor J. Gordon y Olaf Helmer en los años setentas.

Esta técnica tiene como objetivo establecer la probabilidad de ocurrencia de un evento (escenario) y las interrelaciones con otros eventos. Las probabilidades son determinadas por expertos.

#### PROCEDIMIENTO:

- a) Se eligen los problemas a solucionar.
- b) Se seleccionará al grupo de expertos.
- c) En sesiones los expertos darán hipótesis de solución a los problemas, a cada solución se le denominará "evento".
- d) Los expertos señalarán la probabilidad de ocurrencia de cada evento.
- e) Se asignará un valor número a cada probabilidad, por ejemplo<sup>163</sup>:

---

<sup>162</sup>Se consultó a Miklos Op. Cit. y . Mojica S. Op. Cit.

<sup>163</sup>Cuadro tomado de Mojica S. Ibid. p. 92.

Zonas	Valores	Conceptos
Zona de improbabilidad	.1 .3	Evento muy improbable
Zona de duda	.5	Evento tan probable como improbable
Zona de la probabilidad	.7 .9	Evento probable. Evento muy probable

f) Una vez determinada la probabilidad individual de cada evento, se evaluará la probabilidad de aparición de un evento si se da otro.

g) Se asignarán valores.

h) El resultado de los eventos estará en condiciones de volverse escenarios.

Los escenarios se clasificarán por orden decreciente de probabilidad y obtener un promedio de estas probabilidades.

i) Clasificar los escenarios en dos grupos: el primero deberá contener a los escenarios cuya probabilidad de ocurrencia oscile alrededor del 80 % y el segundo los improbables hasta un 20 %.

j) Así se podrán observar los escenarios, con alta probabilidad, los tendenciales y los improbables.

## **CAPÍTULO 4. LA PLANEACIÓN PROSPECTIVA APLICADA AL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Desde el surgimiento de la reflexión prospectiva ha ido en incremento el número de organismos públicos y privados dedicados a la realización de investigación dirigida a la elaboración de distintos escenarios sobre el porvenir de un país, continente e incluso del mundo entero.

La prospectiva se ha aplicado a problemáticas de la esfera social, económica, financiera, ecológica y tecnológica tratando situaciones concretas como son la transformación de valores sociales, educación, aumento de población, transporte, consumo de energía eléctrica, contaminación del medio ambiente, cambio constante de tecnología industrial entre otros más.

En México como en otros países también ha crecido el interés por hacer prospectiva. Existen áreas del conocimiento que han avanzado más que otras en la aplicación y conocimiento de la prospectiva por ejemplo en materia de educación se han logrado avances significativos. Sin embargo en áreas como la administración pública se debe poner más empeño en su estudio.

Para que la planeación de carácter prospectivo pueda ser instrumentada en un gobierno que por excelencia ha aplicado la planeación tradicional necesariamente se requiere de cambios profundos que van más allá de mover estructuras y personas. Se requiere por una parte de elementos básicos que toda planeación necesita, nos referimos a un adecuado sistema de información, a una maquinaria administrativa, un grupo o unidad planificadora y un presupuesto disponible. Por otra parte se necesitará incluir los elementos que darán forma a la prospectiva, son: una actitud "preactiva" del administrador público, grupos de excelencia y planeación a largo plazo. Existe un último elemento que habrá de incluir como elemento sustantivo de todo cambio: Educación y cultura.

Antes de comenzar a señalar la necesidad de éstos elementos es de suma importancia señalar el porqué de la utilidad de la planeación prospectiva en la planeación de Estado.



La planeación prospectiva permite:

1. Detectar escenarios conflictivos y evitar su desarrollo<sup>164</sup>
2. Diseñar el modelo de sociedad y gobierno necesario y deseable.
3. Diseñar las estrategias necesarias para crear fines.
4. Convertir al gobierno en un verdadero "motor de cambio y transformación".
5. Hacer de los rápidos cambios sociales y económicos, actores sujetos a control.
6. Disminuir dramáticamente conflictos sociales y económicos.

Sin duda son aspectos que el gobierno necesita para crear el modelo de sociedad deseado, además de incluir la eficiencia en su administración. Agustín Merello dice que " El propósito de la PROSPECTIVA es construir un modelo de sociedad futura mediante la anticipación de nuevas configuraciones... que satisfagan tanto las aspiraciones que motivan a los hombres como las exigencias técnicas imprescindibles para esos logros."<sup>165</sup> Hace referencia al deseo de construir una sociedad deseable que satisfaga las necesidades y anhelos del ser humano. Así la prospectiva es un elemento clave para las tareas que le toca cumplir al gobierno de cualquier país y en ella está la posibilidad encontrar el camino hacia el devenir deseado.

#### **4.1. Elementos básicos para el proceso de planeación**

Según Carrillo Arronte los elementos que demanda la planeación para su efectiva aplicación en el contexto de la planeación gubernamental, son los siguientes:

---

<sup>164</sup> "... si únicamente nos guiamos por proyecciones basadas en progresiones y que, si bien la prospectiva no puede sino reducir la incertidumbre... ésta será menor si somos capaces de detectar lo que los hombre han decidido con respecto a su propio futuro." Francisco Mojica S. La prospectiva y sus técnicas, p. 70.

<sup>165</sup> Agustín Merello. Op. Cit. p. 11.

"1) Los medios financieros de que dispone son muy escasos u hay una necesidad urgente de establecer prioridades para su utilización.

2) Necesaria coordinación entre entidades gubernamentales.

3) Necesidad de establecer claras políticas de descentralización industrial, redistribución del ingreso, sistemas fiscales progresivos, reforma, etc.

4) Regulación de la política económica, por la complejidad que presenta."<sup>166</sup>

#### **4.1.1.Sistema de información**

El proceso planificador requiere información que será el sustento para la elaboración de objetivos, además de ser esencial para la toma de decisiones.

Las necesidades sociales en la planeación estatal son los puntos a resolver. Tales necesidades se desglosan de una serie de información.

Por ejemplo si se desea crear políticas sociales en beneficio de una localidad específica, es indispensable conocer ciertos datos como son las características de la población (pirámide de edades, sexos, tasas de nacimiento y mortalidad), productividad económica, ingresos globales y por estratos, nivel educativo, etc. (poner en activo la planeación regional. Estos datos se convertirán en información con la que se podrá calcular las necesidades de esa región: falta de vivienda, escuelas, abastecimiento de electricidad o agua, hospitales.

El éxito del proceso planificador depende en gran medida de la información existente. Waterstón a este respecto dice " La existencia de los datos sobre las actividades en el pasado y en el presente es, por tanto, esencial para una planificación del desarrollo venturosa; sin esos datos no puede haber planificación eficaz."<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup>Carrillo Arronte. *Op. Cit.*, p. 73.

<sup>167</sup>Waterston. *Op. Cit.* p.176.

En los países en desarrollo se debe prestar mayor atención en crear centros de información confiables, es decir que la información esté libre de manipulaciones de cualquier tipo. Bien dicen la información es "poder". Guy Peters señala que este poder puede traducirse en decisiones manipuladas, en sus propias palabras "... La información puede producirse selectivamente para lograr que cierto tipo de decisión resulte virtualmente inevitable."<sup>168</sup> "...es tarea ardua (sino imposible) proyectar y planificar con base en coeficientes de producción, consumo inflación o escolaridad apenas confiables."<sup>169</sup>

Como la información es un instrumento de poder "Cada organismo o grupo <<filtra>> la información conforme a sus intereses organizacionales..."<sup>170</sup>

La toma de decisiones dentro del proceso planificador debe corresponder a intereses colectivos al bien social y nacional. Por ello en la creación del sistema de información es necesario la autonomía del organismo que maneje tal sistema, con ello garantizar la confiabilidad de la información y estar libre de presiones políticas, partidistas o particulares..

No sólo basta contar con información, sino que esta debe ser fidedigna y concisa. No debe ser fragmentada por exceso de centralización o de dispersión "... es necesario crear sistemas de información concisa de medios múltiples para los gobernantes, en los que la complejidad pueda transmitirse en forma comprensible sin una simplificación indebida."<sup>171</sup>

Si la información es indispensable en la planeación, para la perspectiva es un requisito. No olvidemos, sin información se corre el riesgo de caer en llamado efecto-sorpresa (cap. 1).

La determinación de prioridades de objetivos se basa en gran medida en el conocimiento e información disponible." La información que posee el programador con respecto a la complementariedad de los objetivos permite corregir las prioridades..."<sup>172</sup>

---

<sup>168</sup>B. Guy Peters. La política de la burocracia. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE. México; 1999, p. 367.

<sup>169</sup>Hodara. Op. Cit. p. 26.

<sup>170</sup>Ibid. p. 26.

<sup>171</sup>Yehezkel Dror. Op. Cit. p. 296.

<sup>172</sup>Ahumada. Op. Cit. p. 40.

En suma la información es un requisito inevitable dentro del proceso de planeación. Desde el diagnóstico hasta la evaluación estarán condicionados a la información que se tenga.

Sin embargo, es en la etapa de toma de decisiones donde la información adecuada, veraz y fidedigna tiene un mayor peso.

#### **4.1.1.1. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática**

En México al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) es el organismo responsable de generar, procesar, presentar y difundir la información de carácter estadístico y geográfico, además de ocuparse por integrar los sistemas nacionales de información.

El INEGI es creado por decreto presidencial el 25 de Enero de 1983 e incorporó a su estructura la Dirección General de Estadística que data desde 1882; y a la Dirección General de Geografía, cuya creación data desde 1968. El INEGI como organismo desconcentrado brinda servicios de recopilación de información útil para el sector público. Es el principal productor de datos estadísticos para el Gobierno en sus distintos niveles.

Es misión del INEGI proporcionar información estadística sobre aspectos sociales, demográficos y económicos, además de información geográfica, ecológica y territorial. Tal información es proporcionada tanto al sector público, privado y particulares cuando así lo requieran.

En México se ha reconocido la importancia estratégica de las tecnologías de la información en el desarrollo nacional por ello se pretende un mejor uso y aprovechamiento de éstas, tanto en la Administración Pública Federal como en la sociedad.

Se pretende dar paso a una política informática, pretende fomentar el uso y desarrollo informático nacional para derivar los máximos beneficios posibles en términos de bienestar social. La función del INEGI ha sido la de formular tal política; en esencia se le han

encomendado dos funciones: 1. fomentar el uso de la informática, concretamente en la Administración Pública Federal, y 2. El desarrollo informático nacional.

A través de sus recursos institucionales, el INEGI acomete el proceso de constitución de un sistema nacional de información en la materia, a través de encuestas, censos y muestras frecuentes; así como estudios en torno al mercado y actividad informática en México.

El INEGI proporciona información a la Administración Pública apoyando los procesos de planeación de las secretarías de Estado y paraestatales.

#### **4.1.2. Sistema administrativo**

La instrumentación de la planeación precisa de un sistema administrativo eficiente y adecuado. Requiere de personal calificado en diversas materias, organización de personal, estructuras jerárquicas y coordinación entre las dependencias, organismos y áreas.

El personal administrativo se encarga de dar vida al proceso planificador; debe tener conocimiento de qué se hace y con qué objetivo. El conocimiento sobre las actividades que realizan es fundamental "Al ser la planificación un proceso, es indispensable la existencia de... personas que se encarguen del proceso de planificación..."<sup>173</sup>

El buen término de la ejecución de los planes, programas y proyectos dependerá de la capacidad administrativa con que se cuente "... un gobierno por lo regular debe apoyarse consistentemente en su aparato administrativo para la preparación y la ejecución de los proyectos y programas."<sup>174</sup>

---

<sup>173</sup> *ibid.*, p. 40.

<sup>174</sup> Waterston. *Op. Cit.*, p. 243.

Es ideal que personal calificado pueda detectar fallas en procedimientos, además una constante actualización ayudará a evitar lo que Waterston menciona como obstáculo administrativo. "Los obsoletos procedimientos de auditoría y de contabilidad empleados por algunas de las naciones menos desarrolladas, son... causas comunes para las demoras indebidas en la ejecución de los planes de desarrollo."<sup>175</sup>

Dentro de la organización de personal encontramos la línea de mandos, importante por la división de funciones. Ahuma dice "... la organización administrativa supone que (i) es jerárquica por actividades y funciones, es decir, p.e., que todas las subactividades... pertenecen a un sistema con una autoridad máxima; (ii) que existe un centro nacional de decisiones máximo..."<sup>176</sup> La importancia de tener una adecuada organización administrativa radica en hacer toda una estructura por funciones, lo cual implica también establecer líneas de mando y obediencia. Lo cual significa el desglose funcional del proceso, evitando en lo posible desajustes de tiempo y empalmarse actividades establecidas.

Por otra parte, la coordinación entre los organismos involucrados en la instrumentación de la planeación cobra importancia ante la constante creación de planes interinstitucionales en donde participan en muchos casos más de dos organismos gubernamentales. Establecer bases de constante comunicación, ayudará a la coordinación. Nuevamente La información (sin manipulaciones) es fundamental para establecer los objetivos y funciones de cada una de las instituciones participantes.

Ahumada en un análisis sobre como se lleva acabo la planeación sectorial en nuestro país apunta: " Coordinar quiere decir verificar que:

- a) Las metas correspondan a las establecidas por la autoridad;
- b) Las metas son factibles, dadas las restricciones existentes;
- c) Las metas son compatibles intra e intersectorialmente;
- d) Los instrumentos son los más eficientes; y
- e) Los instrumentos son compatibles intra e intersectorialmente."

---

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 256.

<sup>176</sup> Ahumada. *Op. Cit.*, p. 52.

Para que sea posible realizar la coordinación, es indispensable asegurar que: (a) se respeta un itinerario de flujo de información desde la OCP\* a las OSP\*\* y viceversa y (b) los procedimientos para la elaboración de los planes sectoriales y las formas de presentación de éstos son homogéneos.<sup>177</sup>

Respecto a la coordinación Cibotti y Sierra, dicen " Uno de los aspectos más notables de la planificación del sector público es... la necesidad de superar la falta de coordinación que podría aparecer entre sus diferentes niveles y centros de decisión, lo que, de un lado aseguraría que el sector en su conjunto actúe en función de la política y estrategia general de desarrollo, y de otro, facilite la ejecución de los programas de cada organismo. De esta manera se lograría un mayor aporte de cada centro de decisión y de cada nivel gubernativo al cumplimiento de los planes generales."<sup>178</sup>

Es menester mencionar la posible solución de aquellos problemas administrativos que se puedan presentar, incluyéndolos entre los objetivos de la misma planeación. Waterston señala "Cada plan bien preparado menciona reformas administrativas básicas que son esenciales a su ejecución."<sup>179</sup>

La planeación que actualmente instrumenta el Gobierno Mexicano se ha contemplado la necesidad de adecuar el sistema administrativo. Esta necesidad dio forma a la Reforma administrativa y culminó en denominado Programa de Modernización Administrativa Pública. Según Wilburg Jiménez, "La reforma administrativa, tal y como aquí en México la han entendido, debe tener la intencionalidad de hacer compatible todo el sistema administrativo con los planes y programas de desarrollo integral."<sup>180</sup>

---

\* OCP: Órgano Central de Planificación.

\*\* OSP: Órgano Sectorial de planificación.

<sup>177</sup> Ahumada. Op. Cit. p. 53.

<sup>178</sup> Cibotti y Sierra. Op. Cit. p. 49.

<sup>179</sup> Waterston. Op. Cit., p. 267.

<sup>180</sup> Wilburg Jimenez. Op. Cit., p. 285.

### 4.1.3. Grupo planificador

Dos vertientes serán para abordar el asunto del grupo, cuerpo o agencia planificadora central. Por un lado ¿Cuál es el lugar que debe ocupar dentro de la estructura administrativa tal órgano? Por otro lado ¿Quiénes son las personas que deben conformar el grupo planificador?

La ubicación estructural de la oficina central de planeación ha sido temas de discusión y discrepancia. En México se ha propuesto desde la creación de un organismo gubernamental elevado al rango de Secretaría de Estado; otros opinan que la oficina de planeación ha de integrarse a la "más adecuada" Secretaría de Estado; hasta proporcionarle la completa independencia a tal oficina central. Lo cierto es la importancia que se le reconoce a la ubicación que ocupe dentro de la estructura, ya que esto implica la jerarquización administrativa, el mando o la obediencia.

La agencia planificadora central (nombre que le atribuye Waterston) debe ser responsable de<sup>181</sup>:

1. Formular y revisar los planes a Largo y mediano plazo, así como los anuales.
2. Formular los planes del desarrollo regional en las naciones menos desarrolladas.
3. Preparar los planes operativos anuales para ejecutar los planes de mediano plazo.
4. Recomendar las políticas, los instrumentos de política económica y otras medidas y elementos requeridos para movilizar los recursos financieros, materiales y humanos para realizar los planes de desarrollo.
5. Informar periódicamente, y evaluar el avance de los planes, identificando los factores problemáticos y sugiriendo los medios para tratarlos.
6. Adquirir el personal experto y las capacidades técnicas foráneas.

Es interesante al analizar las funciones que Waterston señala como propias de la oficina central de planificación: formular, preparar,

---

<sup>181</sup> Waterston, Op. Cit., p. 415-416.



recomendar, informar son conceptos que se encuentran en el plano de lo materializado, es por ello que " ... las oficinas de planificación no participan en la ejecución. Sus funciones son de análisis, investigación y evaluación, pero no de ejecución. El divorcio de estas dos funciones conduce al divorcio entre lo que se planifica y lo que se ejecuta."<sup>182</sup>

En cuanto a quiénes deben integrar el grupo planificador, en primera instancia podemos decir debe ser el óptimo para el fin de la planeación.

La calidad de la planeación depende en gran medida de las "características de la institución planificadora y de los planificadores... conocimiento, los valores y la personalidad, su posición social como individuos y la posición social del cuerpo planificador como institución."<sup>183</sup>

Los planificadores son quienes determinan las metas y objetivos, quienes formulan los planes de acuerdo a su visión y perspectiva de cierta realidad. Por esta razón quienes planifican deben de ser aquellos quienes conocen la situación económica, agropecuaria, ambiental, demográfica, financiera, política, etc. Tener amplio y específico conocimiento en todas las inevitables áreas ha planificar resulta una quimera. La solución parece ser que el grupo planificador central se apoye de grupos planificadores expertos "... La preparación satisfactoria y la ejecución de los proyectos, de los programas y de los planes de desarrollo, pueden depender de la disponibilidad de especialistas foráneos idóneos, y del uso que de ellos se haga."<sup>184</sup> Así quien determine las carencias y problemáticas prioritarias por resolver en determinado rubro serán expertos. Es decir que los planificadores en materia agropecuaria sean especialistas en el ramo, en materia económica sean expertos economistas, etc.

De tal forma el grupo planificador debe enlazarse con los diversos grupos de expertos y coordinar de acuerdo a la información recibida...

Por último, también la integración y características que debe poseer el grupo planificados pueden ser objeto de planeación.

---

<sup>182</sup> Ahumada. Op. Cit. p. 54.

<sup>183</sup> Dror. Op. Cit., p. 46.

<sup>184</sup> Waterston. Op. Cit., p. 420.

"El planificador elabora las alternativas... por tanto los planificadores son elaboradores de alternativas de política, mientras que la autoridad política es decidora."<sup>185</sup>

#### **4.1.3.1. La experiencia del órgano central de planeación en México**

Con la intención de establecer la fórmula idónea sobre el órgano planificador y sus funciones reguladoras y de coordinación sobre y con respecto a las Secretarías de Estado; su establecimiento transitó por varias etapas.

Como de ha señalado el Primer Plan Sexenal no significó un importante avance en materia de planeación. Sin embargo es durante este periodo cuando se dan los primeros intentos por crear una unidad planificadora.

La Ley sobre Planeación General de la República fue expedida a mediados de 1930. La Ley preveía la creación de la Comisión Nacional de Planeación. Sin embargo su creación no se concretó. Un segundo intento se dio hasta 1942 (bajo el gobierno de Manuel Ávila Camacho), cuando se estableció la Comisión Federal de Planeación Económica (CFPE). "Se suponía que la Comisión iba a reunir hechos y cifras sobre la producción industrial del país y, evidentemente, respondía a la creciente necesidad de mejorar la información estadística, cuya insuficiencia y falta de exactitud obstaculizaban claramente las actividades diarias, tanto del sector público como del privado."<sup>186</sup> La actuación de la CFPE no fue clara y no cumplió con sus objetivos, por lo que en 1944 fue disuelta.

En 1947, se creó la Comisión Nacional de Inversiones que estaba bajo el mando de la Secretaría de Hacienda y Crédito público. Sin embargo un año después desapareció.

---

<sup>185</sup> Jorge Ahumada. Notas para una teoría general de la planificación, p.29

<sup>186</sup> Bases para la planeación económica y social, p. 29.

"En 1952 apareció el llamado Comité de Inversiones que vino a ocupar el lugar dejado por la antigua Comisión [Nacional de Inversiones], aunque con mayores atribuciones sobre el aspecto de coordinación. Este nuevo comité estuvo integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda, y la Secretaría de Economía; pero seguía subordinada a la primera, hasta que en 1954, se tomó la acertada decisión de transformarla en Comisión de Inversiones sujeta directamente a la oficina del Presidente del Presidente."<sup>187</sup>

De tal forma, durante el régimen de Adolfo Ruiz Cortines es creada la Comisión de inversiones. La decisión de establecer dicha comisión bajo la Presidencia de la República tuvo el siguiente razonamiento:

1. Si cuando la Comisión Nacional de Inversiones, al igual que el Comité de inversiones se encontraban bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda había, "...por un lado fricciones políticas con los demás organismos del sector público y, por otra parte, limitaba la libertas de acción... de la misma Secretaría de Hacienda."<sup>188</sup>

2. La planeación económica del sector público es trascendental para el país que debía estar bajo el mayor nivel posible de coordinación económica. De esta forma la Comisión de Inversiones no tendría "fricciones políticas" con las demás Secretarías.

3. Por lo tanto la Comisión de Inversiones debía estar bajo el mando de la Presidencia de la República, siendo responsable directamente ante el Presidente.

Las funciones de la Comisión de inversiones serían las siguientes:

"a) estudiar y evaluar los proyectos de inversión según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país; b) formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas conforme a los objetivos de la política económica, fiscal y social; c) someter a la consideración del Presidente un plan coordinado de inversiones públicas, y d) sugerir al Presidente ajustes periódicos en el programa de inversiones en vista de nuevos desarrollos imprevistos."<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> Fernández Santillan. Op. Cit., p. 76.

<sup>188</sup> Bases para la Planeación..., p. 34.

<sup>189</sup> Bases para la planeación..., p. 35.

Siendo su antecedente la Comisión de Inversiones, se creó en 1958 la Secretaría de la Presidencia. De tal forma la oficina central de planeación se ubicaba dentro del nivel de Secretaría de Estado." La Secretaría de la Presidencia fue concebida como una institución encargada de llevar a cabo la programación financiera y administrativa del sector privado ..."<sup>190</sup>

De tal forma los esfuerzos por planear y programar quedan a cargo de la Secretaría de la Presidencia con apoyo de la Secretaría de Hacienda. Con el fin de apoyo técnico, político y administrativo, el 1962 se integra la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social; organismo que trato de elaborar planes intersecretariales y de integrar la planeación del sector público. Sin embargo el éxito que se esperaba no fue tal.

Por un poco más de quince años las funciones sobre planeación nacional estuvieron a cargo de la Secretaría de la Presidencia. Es hasta 1977 con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se reubican funciones y responsabilidades entre las Secretarías de Estado.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto le correspondió: "...elaboración de planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social; elaborar el plan general de gasto público de la Administración Pública Federal; fomento regional, establecer los lineamientos de las estadísticas del país; proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los Ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal; formular el programa de gasto público y el presupuesto de egresos de toda la Administración Pública Federal; controlar y vigilar financiera y administrativamente las operaciones de las empresas paraestatales... Como el aspecto de mayor importancia dentro de las nuevas funciones está la planeación y adjudicación de recursos de toda la Administración Pública."<sup>191</sup>

Es hasta 1992, con la fusión de la Secretaria de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedando integradas las funciones sobre planeación a esta última.

---

<sup>190</sup> Fernández Santillan. *Op. Cit.*, p. 93.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 132.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31 establece, que a la Secretaría de Hacienda y Crédito público le corresponde, entre otras cosas:

"I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar , con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Distrito Federal y de las entidades paraestatales...

VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país...

XV. Formular el programa del gasto público federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación...

XIX. coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica..."<sup>192</sup>

#### **4.1.4. Presupuesto**

La ejecución de los planes, programas y proyectos estará determinada y condicionada por el presupuesto asignado. Suele suceder la existencia de grandes expectativas pero poco margen de maniobra. Sin embargo "Existe acuerdo universal en el sentido de que un conjunto consolidado de cifras que abarque todas las transacciones financieras en el sector público es un instrumento útil, tanto para planificar el desarrollo como para formular una política financiera."<sup>193</sup>

El grupo planificador debe prever los medios que servirán para la ejecución de la planeación. Uno de los medios será el presupuesto. Se tendrá que "... determinar cuál es la cantidad óptima de recursos que hay que dedicar para cierto programa..."<sup>194</sup>La determinación de gastos debe ser diseñada de acuerdo a los objetivos de planeación.

---

<sup>192</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 31.

<sup>193</sup> Ahumada. Op Cit., p. 215.

<sup>194</sup> Dror. Op. Cit., p. 50.

La primera determinación de gastos y de dinero disponible se establece en los planes anuales. "... La conversión de un plan de desarrollo público en una serie de presupuestos anuales puede ser la más importante etapa del proceso planificador."<sup>195</sup>

## **4.2. ELEMENTOS QUE DAN FORMA A LA PLANEACIÓN PROSPECTIVA**

La elaboración de planeación prospectiva requiere aparte de los elementos básicos de planeación, otros componentes que no son precisamente de tipo estructural, pero si son elementos esenciales para su formación.

### **4.2.1. Perfil y actitud del administrador público respecto a la prospectiva**

La planificación prospectiva requiere de una serie de características elementales del planificador o administrador público. Debe poseer una actitud dinámica y no temer al cambio.

Existen distintas actitudes que el administrador público puede tomar frente a la resolución de problemáticas, Ackoff<sup>196</sup> ha detectado cuatro: inactivos, reactivos, preactivos, interactivos.

Los inactivos, no buscan cambios.

Los reactivos, toman decisiones de acuerdo a las circunstancias, y no existe una planificación verdadera.

Los planificadores preactivistas tratan de predecir el futuro y preparar las acciones para enfrentarlo. Es una actitud en la que no se está conforme con la situación actual o pasada de las cosas y que el

---

<sup>195</sup> Waterston. *Op. Cit.* p. 195.

<sup>196</sup> Ackoff. *Rediseñando el futuro*, p. 28.

futuro puede ser mejor dependiendo de los cursos de acción que se tomen.

Los planificadores interactivistas buscan "... el autodesarrollo, la autorealización y el autocontrol."<sup>197</sup>. Los interactivistas poseen una actitud de creación y diseño frente a las situaciones, se caracterizan por diseñar estrategias adecuadas para la creación del futuro.

Sin duda la actitud que el planificador prospectivo debe ser interactivista, es decir se requiere la intervención directa del cambio hacia la construcción de una sociedad mejor. En este sentido debe ser agente de cambio.

Como planificador prospectivo el administrador público debe ser ingenioso, creativo, innovador, además de tener una vocación al servicio público.

Estas características son posibles de educar y deben ser apoyadas por las estructuras gubernamentales.

La función que el gobernante tome frente a las recomendaciones que los estudios prospectivos hagan es fundamental para su logro. La decisión política es sólo el inicio de una serie de elementos para la ejecución de cualquier proyecto, programa o plan. Por decisión política se quiere decir una actitud de compromiso total por el mejoramiento en pro del beneficio social, ésta actitud debe iniciar con la búsqueda de los elementos que coadyuven en la eficiencia gubernamental y desechar aquellos que la compliquen.

#### **4.2.2. Grupos de excelencia**

El grupo que planifica debe apoyarse en grupos especializados. La planificación es específica en la resolución de problemáticas, así un grupo o equipo especializado es necesario.

---

<sup>197</sup> Ibid. p. 33.

Son distintos los factores que intervienen entre la planificación que se hace para combatir problemas de educación y entre la que se elabora para la solución de problemas agrarios, y entre cada planteamiento de resolución de problemáticas, por ello debe de haber grupos dirigidos a la resolución de problemáticas específicas.

Dror propone la integración de tanques pensantes, es decir de ".. islas de excelencia científica y profesional abocadas a auxiliar la formulación de los cursos de acción política."<sup>198</sup> Los tanques pensantes son la integración de expertos, investigadores, profesionales de reconocido prestigio de diversas áreas de conocimiento, los cuales dedicarán esfuerzos coordinados para apoyar la mejor toma de decisiones.

Para la elaboración de estudios prospectivos los tanques pensantes pueden ser quienes sean los más aptos para elaborarlos.

Es conveniente señalar la relación entre grupo planificador, grupo prospector y grupos de excelencia.

El equipo o grupo de personas que elaboren los estudios prospectivos serán también grupos de excelencia, es decir grupos formados por intelectuales, investigadores, profesionales, científicos de distintas ramas del conocimiento. El grupo prospector basará sus investigaciones de acuerdo a los objetivos que le señalen los gobernantes y el grupo planificador.

Lo más conveniente es que los prospectores sea un grupo independiente del grupo planificador, con ello se garantizará la autonomía y libertad en los juicios y valores que arroje la investigación.

El grupo planificador, conformado por gobernantes y expertos en el área por planificar deberán tomar en cuenta para la toma de decisiones las recomendaciones que les haga el grupo de prospectores.

Dror da una serie de recomendaciones de cuales son los objetivos que deben cubrir los estudios prospectivos orientados a la mejoría de decisiones políticas:

---

<sup>198</sup>Dror. Op. Cit. p. 116.



- Los estudios del futuro deben abordar temas de interés actual o potencial en los cursos de acción política.

- Deben tratar los futuros alternativos críticos, aún cuando no se encuentren relacionados con las decisiones presentes.

- Deben intentar y desarrollar la inclusión la participación de todas las instituciones sociales en la construcción de los escenarios.

- Los estudios prospectivos deben de ser de alta calidad reconocida.

- Deben tratar futuros alternativos de factibilidad política.

- Deben identificar importantes elementos y variables que conformarán el futuro.

- Deben ser puntuales y explicativos en cuanto a su contenido, metodología y estructura.

#### **4.2.3. Actitud política**

La actitud política debe ser entendida como el verdadero deseo de aplicar políticas de desarrollo.

Sin embargo la actitud política no serviría de nada si no existe la estructura que sea la base para la instrumentación de la planeación. Es decir si no existe un adecuado sistema administrativo, un buen sistema de información, el presupuesto necesario, el necesario grupo planificador, la actitud no sería más que una pretensión.

La actitud política determina el curso que podría tomar la planeación. Si existe una inclinación de preferencia positiva hacia cierta área de desarrollo, con toda seguridad la instrumentación planificatoria hacia esa área será mucho más cuidadosa. Lo ideal es tener una actitud positiva hacia el proceso de planeación y racionalizar consistentemente el desarrollo del país.

### 4. 3. EDUCACIÓN Y CULTURA

La cultura implica hábitos, sistemas de valores, costumbres y percepciones que los ciudadanos y la población en general tienen de cierta realidad. La planeación prospectiva requiere de cierta actitud por parte del administrador público.

Hemos mencionado a lo largo del trabajo (cap. 3 y 4) las características idóneas de quienes pretenden hacer prospectiva. Hemos señalado la innovación, creatividad e ingenio como parte de ellas. Además de tomar una actitud interactivista por parte de los planificadores o administradores. Elementos particularidades de una educación, nos atrevemos a decir, distinta a la educación tradicional impartida hoy en día.

Por medio de la educación es posible fomentar la creatividad o el ingenio y no temer al cambio, provocar la actitud que requiere la prospectiva. Establecer las pautas que lograrán una educación que tenga por objetivo la formación de alumnos con tales características requiere la opinión de expertos en la materia. Desde nuestra perspectiva vislumbramos la necesidad de orientar políticas para la creación de una educación alternativa.

La educación también crea cultura. La cultura es una parte fundamental que puede determinar el éxito o fracaso de las políticas gubernamentales, así como también de la planeación.

"Las orientaciones valorativas muy generales de la sociedad influyen sobre el comportamiento de los individuos que trabajan dentro de las organizaciones formales y sobre la manera como se estructuran y manejan esas organizaciones."<sup>199</sup> Recordemos el estudio elaborado a dependencias gubernamentales de nuestro país por Ramírez Alvarado (cap. 2), en donde no existe una idea clara del rol de participación del personal administrativo y la ejecución de la planeación, ni lo que se pretende con el proceso planificador. Ante esta situación

---

<sup>199</sup> Guy Peters. Op. Cit. p. 127.

La cultura no sólo influye en la actuación administrativa sino en el desarrollo de la planeación en términos generales.

La planeación democrática requiere una alta participación ciudadana. Sin embargo en un estudio sobre ¿Cuál era el grado en que los ciudadanos se sentían capaces de influir en las decisiones administrativas? Se encontró que "...hubo una variación considerable entre los países: más de la mitad de los encuestados en Alemania y Gran Bretaña se creían capaces de ejercer tal influencia, mientras sólo el 8 % de los encuestados mexicanos creían que sus protestas significarían alguna diferencia."<sup>200</sup>

Resultados que hacen reflexionar sobre la proceder del gobierno con la implementación de las políticas sociales.

Es un proceso complejo crear cultura. Dror dice que " el despertar de la conciencia de la necesidad de una planificación..."<sup>201</sup>, es un proceso dentro de la preplanificación. En donde "Una condición indispensable para que exista una afectividad de planificación es que en el entendimiento consciente de la necesidad de planificar se esté dispuesto a pagar cierto precio..."<sup>202</sup>

Muy pocas personas parecen darse cuenta de que la planeación democrática es imposible, a menos<sup>203</sup> que se eduque al pueblo a participar en su ejecución."

#### **4.2.5. Planeación estratégica y participación ciudadana**

La planeación prospectiva requiere de mecanismos que colaboren con la mayor posibilidad en ponerla en práctica. Para ello contamos con dos elementos indispensables: la planeación estratégica y la participación ciudadana.

---

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 143

<sup>201</sup> Dror. *Op. Cit.*, p. 49

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>203</sup> Miguel S. Wionczek, *etal. Op. Cit.*, p. 64.

Si la planeación consiste en la toma de decisiones que tienen la intención de modificar el futuro, la planeación estratégica tiene la función de realizar acciones presentes para que sea posible la planeación de largo plazo, es decir senta las bases necesarias y adecua las decisiones para lograr una planeación eficiente, "...la planificación estratégica fija los objetivos que comprometen el largo plazo..."<sup>204</sup>

Pero ¿Qué hay con respecto de la participación ciudadana? Últimamente se han hecho reflexiones sobre la determinante función que desempeña la participación de ciudadanos y de grupos sociales organizados. Se ha hecho hincapié de que con la participación se pretende "... influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran una nación."<sup>205</sup>

Hoy cualquier tipo de planeación nacional no puede ignorar la creciente demanda de intervención de la ciudadanía, en el contexto de la democracia esto parece ser inevitable. Por ello la planeación prospectiva debe plantearse políticas en que la opinión de los ciudadanos cuente desde la primera etapa de diagnóstico hasta la ejecución de las mismas, con ello evitar la planeación vista únicamente desde las perspectivas de los gobernantes e incluir la sociedad en el proceso planificadorio.

De esta manera la legitimidad es otorgada por la ciudadanía al Gobierno. Y la legitimidad "...es la clave de la obediencia"<sup>206</sup> que facilitará la implementación de la planeación.

Si bien la planeación prospectiva permite el diseño de sociedades, debe contemplar la función que tomará la sociedad en el presente, para lograrlo la planeación estratégica se pone a su disposición. Se deben crear las estrategias que permitan una sana colaboración entre gobierno y ciudadanía, y que la participación ciudadana lejos de entorpecer el quehacer de gobierno lo facilite. Para así crear gobernabilidad, es decir el equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno.

---

<sup>204</sup> Michel Godet. Prospectiva y planeación estratégica, p. 190.

<sup>205</sup> Mauricio Merino. La participación ciudadana en la democracia, p. 12-13.

<sup>206</sup> Ibid., p. 42

#### 4.2.5.1. Coordinación

El gran reto de la planeación estratégica, así como de la planeación misma, es la coordinación.

Debe haber una coordinación de metas, esfuerzos y funciones entre la misma institución y aún (como lo hemos señalado) entre las distintas instituciones que instrumentan la planeación, en este caso estratégica. La delimitación de funciones y los acuerdos institucionales establecen las bases para la coordinación. También es conveniente delegar a un órgano la función de ordenar los esfuerzos de los distintos actores involucrados en la realización de decisiones.

Matthias Sachse señala que "una baja coordinación... puede... ser todavía un indicador más de una cultura incipiente de planeación."<sup>207</sup> Se debe hacer un gran esfuerzo por sistematizar la coordinación, sin ella se pondrá en peligro la totalidad de la planeación, ya que habrá un "vacío" de la intencionalidad de objetivos, metas y funciones.

---

<sup>207</sup> Matthias Sachse. Planeación estratégica en empresas públicas, p. 179.

## CONCLUSIONES

De la investigación realizada se desprenden las siguientes conclusiones:

1. Los instrumentos para hacer efectivo alcanzar los objetivos que el Estado se propone son diversos, la planeación prospectiva es tan sólo uno de ellos.

La planeación prospectiva resulta atractiva para moldear sociedades. La teoría y principios metodológicos son claros y abundantes. Sin embargo debemos hacer una diferenciación entre teoría y práctica, es decir entre la planeación escrita y la planeación real.

Esta investigación es inminentemente documental por lo que es una aportación para abrir el camino hacia la intencionalidad de aplicar la planeación prospectiva. Es la etapa inicial para indicar los venturosos resultados que podría aportar la planeación prospectiva si se decidiese instrumentar como eje principal de planeación.

Es cierto que toda técnica, instrumento, o método tiene sus inconveniencias. La investigación prospectiva también las tiene, pero parece son posibles de superar. Los inconvenientes frente a los resultados que puede ofrecer, superan a éstos; siendo más deseable el diseño del futuro.

En suma la planeación prospectiva necesita esencialmente creatividad, intención directa al cambio y brinda la posibilidad de construcción de un preferible y deseable devenir.

2. La planeación en si no es la solución, tan sólo es un medio, un instrumento que se pone a disposición de la administración pública. Es un medio que instrumentado lo mejor posible tiene grandes expectativas en el combate a problemáticas. Sin embargo al igual que la planeación tradicional, la investigación prospectiva no puede abarcar todos los ámbitos experienciales que poseen aspectos relacionados con el futuro, si no desea perderse credibilidad. Tan sólo analizar problemas esenciales del ámbito social, político, cultural, económico y tecnológico es razonablemente posible

La planificación tiene un enfoque de sistemas, en donde cada elemento tiene una participación para los resultados.

3. En México la planificación debe reevaluarse desde el tipo de centro de estadísticas, necesitan mejoría, una maquinaria administrativa, eficiente, que esté conciente de que el trabajo que realiza es parte de una planificación de desarrollo, saber cual es el objetivo de su trabajo, tener conciencia de la planificación,. Evitar la discontinuidad del proceso de planificación. Estos son elementos en que a planificación debe trabajar. Uno de ellos lo es también la perspectiva que se tiene con respecto de la planificación, y tal parece que no se ha logrado tener la perspectiva de un largo plazo, en donde talvez se pueden hacer un plan con proyección a 20, 0 30 años, el cual va ser modificado, la planificación debe ser flexible, y elaborar planes de corto tiempo, pero sujetos a un plan general de largo plazo, planes cortos en donde las estrategias y decisiones irán cambiando, pero no el objetivo general de largo plazo, el cual debe ser la construcción de un modelo de sociedad y Estado.

La planificación prospectiva no acabará con todas las problemáticas, es fundamental, pero a la par se debe ir trabajando en los demás aspectos infraestructurales y de actitud política que incluye el proceso de planificación. Por ejemplo si no se trabaja en la eliminación de la corrupción en el gobierno a todos los niveles, difícilmente la prospectiva ayudará, Debe ser un trabajo integral que abarque todos los aspectos.

Sin embargo al desarrollar escenarios futuros es posible vislumbrar los distintos futuros y en caso de tomar determinada decisión cual sería el futuro. Al construir el escenario deseable, y compararlo con el presente , saldrán sin duda los aspectos que no se desean y se deben cambiar para llegar al escenario deseable.

4. Ahora que se propone el cambio de la Constitución Política sería interesante contemplar la inclusión de la planeación prospectiva a rango constitucional. Más aún resultaría interesante contemplar la estructuración de una cultura de planificación, la cual con el despertar del conocimiento sobre qué es la planificación y que fin persigue se avanzaría enormemente. Cultura que debe crearse en los distintos niveles que contempla el Proceso Nacional de Planeación, es decir desde quienes son los encargados de estructurar la planeación, los ejecutores (personal administrativo, técnicos, estadistas), hasta los ciudadanos en general.

5. A pesar de la creciente desacreditación que gira en torno a la planeación, creemos que la planeación prospectiva es una alternativa viable, digna de analizarse. Ciertamente deben corregirse y mejorarse instituciones para la instrumentación de la planeación prospectiva. La reforma administrativa ha dado los primeros pasos para revitalizar la administración pública, sin duda estas reformas beneficiaran a la planeación de Estado.

La reforma administrativa plantea la flexibilización de las instituciones; evitar el separación entre las decisiones y la instrumentación de las mismas; descentralización política y administrativa, desburocratización, entre otros cambios. Reforma que, sin duda, beneficia a la planeación prospectiva.

Por otra parte, se debe trabajar arduamente para evitar errores de planeación que repercutirán en los resultados finales. Evitar la discontinuidad planificatoria es uno de los primeros pasos a seguir, evitar la enmarcación de metas a seis años sólo por estar condicionadas a los períodos presidenciales. En este sentido la planeación a largo plazo debe preferirse sobre la planeación de mediano plazo, que en nuestro país se distingue por ser más planeación de sexenio presidencial.

Deben fijarse objetivos generales que prefijen los grandes objetivos nacionales que describan el perfil de nación, gobierno y sociedad que se desea construir. Nos atrevemos a decir que tales objetivos no cambiaran hasta que se cumplan, entonces se procederá a modelar y reafirmar lo ya logrado.

6. La investigación realizada deja sin cubrir profundamente muchos aspectos, de los cuales se podría realizar otras investigaciones, por ejemplo, sólo por mencionar alguno, se puede realizar estudios de caso en como esta estructurado y sus alcances reales del sistema de información en nuestro país, o sobre la planificación sectorial o regional. Mas bien, gran parte de la investigación se posiciona dentro de la filosofía política, del deber ser, con el propósito de indicar cual debe ser el camino que se debe seguir para mejorar las condiciones generales de la planeación mexicana.



## BIBLIOGRAFÍA

Ackoff. Rediseñando el futuro. Editorial Limusa. México; décima reimpresión, 1993. 332 pp.

Ahumada, Jorge. Notas para una teoría general de la planificación. (S.P.I.). México, 27-62 pp.

Alonso, Jorge; Aziz, Alberto y Tamayo, Jaime (coordinadores). El nuevo Estado Mexicano I. Estado y Economía. Editorial Nueva Imagen, México; segunda edición, 1994.

ANUIES-SEP. Manual de planeación de la educación superior. Vol. I. México; 1989.

Bobbio, Norberto. Gobierno, estado y sociedad. FCE. México; segunda reimpresión; 1992, 243 pp.

Bettelheim, Charles. Planificación y crecimiento acelerado. FCE. México; cuarta reimpresión, 1981. 242 pp.

Cabrero Mendoza, Enrique. Del administrador al gerente público. INAP. México; 1995, 137 pp.

Campuzano Paniagua, Gabriel (compilador). Empresas Públicas. SUA-FCPyS-UNAM. México; 1990. 500 pp.

Carrillo Arronte, Ricardo. Ensayo analítico metodológico de planificación interregional en México. FCE. México; 1973. 244 pp.

Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. El sector público en la planificación del desarrollo. Siglo XXI. México; 1989. 271 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México; 1997. 147 pp.

Cortiñaz-Pelaéz, León. Teoría de los cometidos del poder público.

Decouflé, André-Clément. La prospectiva. Oikos-tau ediciones. Barcelona, 1974. 120 pp.

De la Madrid Hurtado, Miguel. Planeación Democrática. INAP. México; 1893. 143 pp.

De la Madrid Hurtado, Miguel. Seis informe de Gobierno 1983-1988. Presidencia de la República. Dirección de documentación y publicaciones. México; 1988. 514 pp.

Diccionario de economía política. 2. Dirigido por Claudio Napoleonia. Traducción del italiano por José Blasco Martín, Adolfo Aranzo G. Etal. Editorial Ortells. España; 1988. 1604 pp.

Diccionario de política y administración pública (N-Z). Coordinación: Mario Martínez Silva. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Dror, Yehezkel. Enfrentando el futuro. FCE. México; 1990. 345pp.

Fernández Santillan, José. Política y administración pública en México. INAP. México; 1980. 152 pp.

Flores Olea, Victor (coordinador). " Métodos e instituciones administrativas utilizadas para pronosticar los efectos del cambio económico y social". Ponencias de México al XVI Congreso Internacional de ciencias Administrativas. 4. INAP, México; 1974, pp. 103-110.

Fundación Javier Barrios Sierra. Configuración de escenarios. Mecanogramas. 1986.

Fuentes Zenón, Arturo. El problema general de la planeación, pautas para un enfoque contingente. Facultad de Ingeniería-UNAM, Cuadernos de planeación de sistemas, núm 6. México; 1995, 2da. reimpresión. 49 pp.

Godet, Michel. Prospectiva y planificación estratégica. SG Editores. Barcelona; 1991. 348 pp.

González Casanova, Pablo. Globalidad, neoliberalismo y democracia. CIICH-UNAM. México; 1995. 28 pp.

Guerrero, Omar. El Estado en la era de la modernización. Editores Plaza y Valdés. México; 1992. 162 pp.

- La teoría de la administración pública. Harla, Colección de textos universitarios. México; 1986.
- El Estado y la administración pública en México. Una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectiva y prospectiva. INAP. México; 1989. 812 pp.
- Guy Peters, B. La política de la burocracia. Colegio de Ciencias Políticas y Administración pública. FCE, México, 1999.
- Hodara B. Joseph. Los estudios del futuro: problemas y métodos. Instituto de Banca y Finanzas. México; 1984. 105 pp.
- INEGI. Resultados definitivos del conteo de población y vivienda 1995.
- Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas. . FCE. México;1993. 103 pp.
- Ley de Planeación. Editorial Porrúa. México; 1997, 231-247 pp.
- Lewis, Arthur. La planeación económica. FCE. México; segunda edición; 1978. 204 pp.
- Lindblom, Charles E. El proceso de elaboración de políticas públicas. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid; 1991. 160 pp.
- Merello, Agustín. Prospectiva. Teoría y práctica. Editorial Guadalupe. Buenos Aires; 1973. 199 pp.
- Merino, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE. México;1997. 58 pp.
- Miklos, Tomás y Tello, Ma. Elena. Planeación prospectiva. Editorial Limusa. México; 1997. 203 pp.
- Mojica Sastoque, Francisco. La prospectiva. Técnicas para visualizar el futuro. Fondo editorial Legis. Colombia; 1991. 144 pp.
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Secretaria de Programación y Presupuesto. México; 1980. 543 pp.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México; 1983. 430 pp.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México; 1989. 143 pp.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. México; 1995. 173pp.

Poder ejecutivo Federal. Sexto informe de Gobierno. 1994.(CSG). Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social. México; 1994. 65pp.

Serrano Migallón, Francisco. La planeación del desarrollo económico. Ediciones del Sector Eléctrico-CFE. México; 1980. 139 pp.

Ramírez Alvarado, Francisco Javier. Prospectiva y planeación en México. México; Centro de Estudios Prospectivos, Fundación Javier Barros Sierra. Cuadernos prospectivos. Serie B, 2; 1977. 24pp.

Rosenblueth Deutch, Emilio. Planeación educativa. UNAM, Cuadernos de planeación universitaria, núm 5. México; 1980, 77pp.

Ruiz Dueñas, Jorge. Sistema económico, la planificación y empresa pública en México. UAM- Azcapotzalco. México; 1982. 121 pp.

Ruiz Sánchez, Carlos. Manual para la elaboración de políticas públicas. Plaza y Valdes Editores-UIA. México;1996. 66 pp.

Sanchez Guerrero, Gabriel. Técnicas para el análisis de sistemas. parte 1. Facultad de Ingeniería, UNAM. Cuadernos de Planeación y Sistemas. México; abril de 1991. 69 pp.

Sachs, Wladimir M. y Angulo, Rayo. Diseño de un futuro para el futuro: un ensayo de los métodos e importancia de la planeación prospectiva. Fundación Javier Barros Sierra. México;1977.

Sachse, Matthias. Planeación estratégica en empresas públicas. Editorial Trillas: ITAM. México; 1990. 224 pp.

Secretaría de la Presidencia, Dirección General de desarrollo Regional y Urbano. Metodología simplificada para la formulación de programas estatales de desarrollo. México; 1976.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación en México. tomo 21. PND. Informe de ejecución .Avance 1988 y balance sexenal. FCE. México; 1988. 383 pp.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Subsecretaría de evaluación. Primer informe de avance de la ejecución del Plan Global de Desarrollo. México; Mayo de 1981. 90 pp.

Solis Leopoldo. Planes de desarrollo económico y social en México. SEP-Diana. México; 1980. 194 pp.

Torres, Blanca (compiladora). Descentralización y democracia en México. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. México; 1986. pp. 135-169.

Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea. IAPEM-UAEM. México; 1997. 214pp.

Waterston, Albert. Planificación del desarrollo. FCE. México; 1969. 673 pp.

Wionczek, S. Miguel. Bases para la planeación económica y social en México. Siglo Veintiuno editores. México; 1986, pp 25-68.

## HEMEROGRAFIA.

Aguilar Villanueva, Luis F.. "Los objetos de conocimiento de la administración pública", en: Revista de administración pública, INAP.

Aguilar Villanueva, Luis F. "La silenciosa heterodoxa reforma de la administración pública", en: Revista de administración pública. Ensayos sobre la nueva administración pública, núm 91. INAP. México; 1996. 19-26 pp.

Barrera Zapata, Rolando. "Políticas y administración pública: valladares frente al nuevo gerencialismo, en: Revista de administración pública: La administración pública mexicana ante el futuro. núm. 100. INAP. México; 1999. 157-176 pp.

Diario Oficial de la Federación. Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Viernes 12 de abril de 1996.

Fontes Martínez, Carlos F. " El desarrollo reciente de la actividad del Estado mexicano". en: Revista de administración pública. núm 77. INAP. México;, mayo-agosto 1990, 69-103 pp.

Galván Escobedo, José. " La prognosis administrativa y los escenarios del futuro" en: Revista de administración pública." núm. 55/56, INAP, México; 1983, pp. 95-114.

Jiménez Castro, Wilburg. " La administración pública y el desarrollo integral" en: Administración pública y desarrollo. FCPyS-UNAM. Serie Estudios 14. México; 1970, pp. 273-314.

Marther, Gonzalo Daniel y Koppen, Elke. "Prospectiva y futurología en América Latina". en: Cuadernos del CIIH. UNAM. Serie Fuentes 2, México; 1989. 1-183 pp.

Mejía Lira, José. "Modernización de la administración pública mexicana", en: Revista de administración pública. La administración pública mexicana ante el futuro, núm. 100. INAP. México; 1999. 143-156 pp.

Oliván, Alejandro. "Idea General de la administración" en: Revista de administración pública. INAP.

Vela González, Joaquín Humberto. "Notas en torno a la participación del Estado en la economía" en: CIES, Boletín, num. 31-32, nov. 91-feb. 92. Facultad de Economía-UNAM, pp. 10-18.

Shand, David. "La nueva gestión pública: retos y temas de discusión en una perspectiva internacional", en: Revista de administración pública. Ensayos sobre la nueva administración pública, núm. 91. INAP. México; 1996. 77-88 pp.

Sikora, Joachim. "Investigación prospectiva como instrumento auxiliar para las decisiones políticas." en: Estudios sociales, num. 44, trimestre 2, 1985, pp. 25-31.