

I. CONCEPTUALIZACIÓN .....	13
1. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL FUTURO .....	13
2. ¿PARA QUÉ PLANEAR? .....	14
3. ¿QUÉ PLANEAR? .....	15
4. ¿QUÉ SIGNIFICA PLANEAR? .....	16
5. ¿QUÉ ES EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA? .....	19

# I. CONCEPTUALIZACIÓN

## 1. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL FUTURO

Desde siempre el hombre ha deseado conocer y comprender el mundo que lo rodea: el universo, el planeta, la naturaleza, la sociedad y a sí mismo. Este deseo de conocimiento y de comprensión proviene de, por lo menos, tres propósitos fundamentales:

- Descubrir su significado y su sentido.
- Domesticarlo para ponerlo a su servicio.
- Satisfacer su curiosidad innata.

El primero, de naturaleza trascendental, busca respuestas a preguntas tales como: ¿quién soy?, ¿qué hago aquí?, ¿para qué o para quién estoy?, ¿qué se espera de mí?, ¿qué debo hacer?, etcétera.

El segundo, de supervivencia y bienestar, busca responder a otras preguntas: ¿cómo satisfacer mis necesidades vitales de comida, ropa y vivienda?, ¿cómo reducir mis temores e incrementar mi seguridad personal y colectiva?, y ¿cómo vivir más cómodamente y asegurar mi permanencia?, entre otras.

El tercero responde al deseo de conocimiento y a la búsqueda del placer intelectual. En este nivel las preguntas típicas son: ¿cómo funciona?, ¿para qué?, ¿por qué?, ¿qué implica?, ¿qué significa?, ¿cómo generalizarlo?, ¿cómo teorizarlo?, etcétera.

De manera similar, el ser humano desea conocer su futuro. Ahora bien, en lo concreto y palpable, para muchos autores y filósofos “el futuro no existe”; por lo menos no “aquí y ahora”. Sin embargo, no puede negarse su existencia en la imaginación: lo que se tiene, lo deseado, lo posible, lo probable, etcétera. Esto forma parte de la realidad más humana, pues se siente, piensa, imagina, desea y teme al futuro,

al mismo tiempo que se convive con lo real y concreto del contexto casual y coyuntural.

Para el hombre, el futuro se inscribe sobre todo en los ámbitos de su libertad, de su voluntad, de su incertidumbre, de sus deseos y de sus aprehensiones (nada menos seguro ni más temible o más deseado que el futuro).

Podemos representar a ese futuro como “destino”, pues se inscribe en el ámbito del descubrimiento. Existe pero permanece oculto: sólo puede develarse o descubrirse. Cuando el deseo del hombre por descubrirlo obedece a su interés personal (sobre sí mismo), por lo general se le clasifica como “adivinación”; cuando es de interés más general (social), la clasificación es de “profecía”.

Cuando se concibe (o se representa) al futuro como “porvenir”, es decir, el conjunto de estados posibles de la naturaleza a un plazo más o menos lejano, será objeto de la descripción imaginaria del hombre y, por lo general, se lo encontrará en los ámbitos de las utopías o de la ciencia ficción. En cambio, cuando se lo concibe como “devenir” (algo que se irá construyendo), es objeto del discurso de la acción. En este caso se habla de “estudios del futuro”, de “futurología” o de “prospectiva”.

En su primera acepción toma el sentido de “predicciones”; en la segunda de “conjeturas” o “escenarios futuros”.

En un sentido estricto, mientras que los múltiples acercamientos metodológicos para conocer el futuro utilizan técnicas e instrumentos de proyectiva, previsión, predicción, pronóstico, etcétera, la prospectiva no pretende “adivinar” o “descubrir” un futuro único y unidimensional, sino que lo concibe y lo visualiza como múltiple y pluridimensional. Es más, no únicamente lo imagina como porvenir (estará *por venir*) sino que instrumenta su construcción como devenir (estará sucediendo con, y quizá gracias a, nosotros).

## 2. ¿PARA QUÉ PLANEAR?

La más arcaica y primitiva posición del hombre ante las situaciones problemáticas ha sido reaccionar, tratar de resolver los problemas donde y cuando éstos se presentan, aprovechando todos los recursos e instrumentos disponibles en ese lugar y en ese momento. Mientras no haya problemas adopta una posición inercialmente pasiva, así como una intensamente reactiva cuando aquéllos se presentan (“aparecen” o “emergen”).

Sin embargo, la capacidad del hombre de pensar, imaginar y crear abstracciones, desde siempre y de manera diversa, le brinda la posibilidad de anticipar y de anticiparse a los problemas por venir. Gracias a ello es capaz de prever, predecir, prevenir, preparar, etcétera; esto es, de tomar decisiones y adoptar posiciones previas a las situaciones problemáticas.

Todo ello le ayuda a prepararse mejor para la situación previsible, a contar con mejores o mayores recursos para enfrentarla (incluidos gente, dinero, bienes, tecnología, tiempo, instrumentos, ayuda, etcétera) e, inclusive, a evitar tal situación, a reducir sus efectos perniciosos, o a aprovecharla como oportunidad en beneficio personal o colectivo.

Para ello planeamos, para salir airosos de las situaciones problemáticas (presentes o futuras), para enfrentarlas racional y organizadamente, y para resolverlas de la mejor manera posible. Es más, cuando los recursos disponibles son escasos o insuficientes, la planeación permite obtenerlos a tiempo y optimizar su utilización.

Así, se planea tanto con fines de racionalidad y de eficacia (alcanzar las metas planteadas), como con propósitos de eficiencia (alcanzarlas con el menor costo posible) y de trascendencia (lograr el mayor impacto previsible).

Si se tuviera que elaborar la lista nominal de electores con fotografía se deben considerar todos los detalles que requiere un proyecto así, lo que implicaría su planeación, su programación, y su control y seguimiento, todo ello, en función del tiempo disponible previo al proceso electoral. Además será necesario seleccionar, capacitar y dirigir funcionarios; programar y operacionalizar el ingreso de todos al actualizar el Padrón Electoral; elaborar la campaña de difusión a la ciudadanía; llevar a cabo la licitación pública para contratar el servicio de fotocredencialización, capacitar a quienes serán responsables de los módulos de atención, etcétera. Todo esto —y muchos detalles más— a partir del conocimiento del tiempo disponible hasta la fecha prevista (anunciada) para las elecciones y de la disponibilidad de otros recursos.

### 3. ¿QUÉ PLANEAR?

La planeación afecta prácticamente todas aquellas actividades del hombre en las que éste aplica su inteligencia a algún asunto que no ha ocurrido aún o donde él pudiera llegar a hacer algo. Se puede planear un aprendizaje, una tarea, la consecución de un fin, la fabricación de algún

objeto, la prestación de un servicio, una reunión con los amigos, una salida al cine, una excursión al Tepozteco, un viaje por el océano Índico, un proyecto de investigación, uno de intervención, una revolución, un desarrollo, un acto electoral, una campaña política, etcétera.

Dependiendo del objeto de estudio existen planes globales, regionales y sectoriales; planes de vida, de patrimonio, fiscales, de educación, de capacitación, de desarrollo humano y de desarrollo de recursos humanos; planes de corto, mediano y largo plazos; planeación económica, rural, urbana, social, suburbana y socioeconómica; planeación centralizada, descentralizada, desconcentrada, compensadora y democrática; planeación econométrica, estructural, flexible, imperativa, indicativa, normativa, participativa, interactiva, estratégica, prospectiva; planeación de ventas, de ingresos, de egresos, de balances, de utilidad, de empleo, de salud y de seguridad; planes de prevención y de aseguramiento contra los efectos de catástrofes, incendio, simulaciones, temblores, gastos médicos, robo, accidente y muerte; planeación política, electoral y de intervención; planes de descentralización, de desconcentración, de federalización y de transferencia de poderes, de funciones, de responsabilidades o de recursos; planes de mercadeo, de fabricación, de producción y de desarrollo de proyectos, etcétera.

Así pues, es factible planear casi todas las actividades humanas. Casi, porque es necesario considerar (¿prever?) la posibilidad de actitudes y de respuestas de carácter espontáneo, urgente o intempestivo. Sin embargo, inclusive la espontaneidad pudiera ser planeada conscientemente (si no totalmente, por lo menos la posibilidad de que ocurra).

#### 4. ¿QUÉ SIGNIFICA PLANEAR?

Toda planeación es fundamentalmente una elección sobre el futuro. Presupone la capacidad de escoger, entre varias alternativas, la que resulte más conveniente. Los planes y la planeación se refieren necesariamente a actividades futuras, cuya orientación y propósito han sido trazados de antemano.<sup>1</sup> En términos concretos, planear significa llevar a cabo acciones de planeación; implica decidir, en el presente, las acciones que habrán de ejecutarse en el futuro, con el fin de arribar a objetivos pre-

---

<sup>1</sup> Isaac Guzmán Valdivia, *Problemas de administración de empresas*, Editorial Limusa-Wiley, México, 1967.

viamente establecidos. De acuerdo con ello, la *planeación* puede definirse como un proceso anticipatorio de asignación de recursos (personas, bienes, dinero y tiempo) para el logro de fines determinados.<sup>2</sup>

Algunos autores establecen claramente la diferencia entre plan, planeación y planificación. El *plan* representa la concreción documental del conjunto de decisiones explícitas y congruentes para asignar recursos a propósitos preestablecidos. La *planeación* implica el proceso requerido para la elaboración del plan. En cambio, la *planificación* representa el ejercicio (la aplicación concreta) de la planeación vinculada con la instrumentación teórica requerida para transformar la economía o la sociedad. La planificación ha sido entendida como la tecnología de anticipación de la acción política en materia social y/o económica.

En materia electoral, la planeación representa el proceso anticipatorio de toma de decisiones sobre las acciones político-electorales a desarrollar y sobre la asignación explícita de los recursos a las mismas. Asimismo, implica el establecimiento de los mecanismos de ejecución de un plan, concepción que pudiera identificarse con aquella etapa de la planeación denominada planeación táctica.

El carácter anticipatorio de la planeación implica necesariamente que ésta debe ser realizada previamente a los sucesos. En este sentido, se planea con, por lo menos, uno de los dos siguientes objetivos en mente:

- Aminorar los efectos negativos derivados de algo indeseable que, se prevé, pudiera ocurrir en el futuro.
- Aprovechar futuras conjeturas favorables.

Por lo general, la planeación se entiende como un proceso de reflexión sobre qué hacer para pasar de un presente conocido a un futuro deseado. Se caracteriza por el deseo de orientar el curso de acción que ha de adoptarse con el fin de alcanzar el objetivo. La definición de éste y la selección del curso de acción integran una secuencia de decisiones y eventos que, cuando se realizan de manera sistemática y ordenada, constituyen un ejercicio de planeación. Adoptar estas decisiones y actos significa aceptar como tipo de organización el esquema más racional para definir y concertar el futuro deseable. Ello implica el uso del conocimien-

---

<sup>2</sup> Tomás Miklos y María Elena Tello, *Planeación interactiva*, Editorial Limusa-Noriega, México, 1993.

to objetivo disponible que permita la orientación de decisiones sobre el futuro del quehacer institucional.

La planeación, como técnica o instrumento, se encuentra destinada a adecuar y racionalizar el proceso de toma de decisiones. Su éxito depende de la manera en que se enfrenten las limitaciones del proceso al recurrir al pensamiento creativo para seleccionar nuevas opciones de operación. En consecuencia, además de un instrumento de racionalización, constituye un factor de objetivación y creación de alternativas en términos sociales.

La planeación conforma e integra diversas visiones, escenarios y etapas, dentro de un proceso que consta de pasos sucesivos e interrelacionados, producto de la racionalidad y de la conjugación de elementos creativos para responder a condiciones peculiares. De esta manera, si bien la planeación se ha apoyado tradicionalmente en una concepción de racionalidad formal, por las circunstancias actuales resulta necesario considerar también factores creativos menos racionales y actividades alternas que se encuentren mejor identificadas con la situación económica y social.

Con base en lo anterior, se parte de una concepción más allá de esquemas solamente racionales y se incorporan instrumentos eminentemente creativos.

La planeación así concebida no significa solamente crear planes de acción y ejercerlos; implica, también, el esfuerzo creativo y constante que asimile y proyecte, en los cambios coyunturales, la orientación y el ritmo de las variables socioeconómicas en aras de que prevalezca una mayor racionalidad social. Este enfoque concede a la planeación una connotación más amplia: la creación.

De esta manera, han de establecerse principios que coordinen las actividades actuales con las futuras y que permitan lograr los objetivos con mayor eficacia y eficiencia. En este sentido, la planeación es eficaz porque racionaliza, prevé y facilita la creatividad; es decir, permite opciones de variables y recursos que coadyuven a la aplicación del proceso o sistema de planeación seleccionado, conforme a los requerimientos de cada empresa u organización.

Como instrumento, la planeación se convierte en un factor gradual de cambio que debe crear las condiciones para afectar el presente y comprometer el futuro.

Existen diversas formas de incorporar estructuras de planeación, todas ellas con el fin de formular y ejecutar un plan determinado e incluso para la aplicación de diversos modelos de planeación como

posibilidades de adecuación a la estructura socioeconómica propia y vigente.<sup>3</sup>

## 5. ¿ QUÉ ES EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA?

La planeación en México, establecida en el artículo 26 de la Constitución, ha mostrado la capacidad del Estado en la conducción del proceso de desarrollo dentro de un marco integral de congruencia, para dar rumbo, orden y racionalidad al esfuerzo colectivo, dar certidumbre a la sociedad sobre las acciones del gobierno y avanzar hacia el cabal cumplimiento del proyecto nacional. Su concepción tiene un carácter esencialmente político, ya que considera el proceso de toma de decisiones, selección de alternativas y asignación de recursos en el marco de la transformación deliberada de la realidad social, y alienta la participación popular en la integración de sus prioridades y acciones fundamentales.

Como resultado sociedad y gobierno disponen, en los planes y los programas elaborados con base en la consulta popular, de una clara definición y orden en los propósitos que se desea alcanzar y las acciones para lograrlos. Con esto, la sociedad puede evaluar resultados y señalar desviaciones, así como apreciar la influencia de elementos externos sobre los propósitos iniciales.

La planeación democrática es un ejercicio de naturaleza política y es empleada para cumplir con los grandes objetivos del proyecto nacional delineados claramente en la Constitución de 1917.

Complementariamente, el Ejecutivo federal ha impulsado el desarrollo regional del país y la descentralización de la vida nacional mediante acciones tendientes a consolidar y fortalecer el vínculo entre la planeación estatal y la planeación nacional del desarrollo.

El perfeccionamiento de los instrumentos de planeación permitió a la política regional contribuir a fortalecer la coordinación de acciones entre la Federación y los gobiernos estatales, así como la concentración de los grupos sociales regionales.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, con el fin de llevar a cabo proyectos de común

---

<sup>3</sup> Tomás Miklos y María Elena Tello, *Planeación prospectiva*, Editorial Limusa, México, 1995.



acuerdo. El Sistema comprende mecanismos permanentes de participación, por medio de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y participan en el proceso de la planeación.

La estructura del Sistema tiene su fundamento jurídico en la Ley de Planeación y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se precisan las áreas de responsabilidad y de coordinación de las dependencias y entidades para llevar a cabo la planeación nacional del desarrollo.

Se apoya en una estructura institucional que, en distintos niveles de operación, define responsabilidades claras para todos los participantes y cuenta con una infraestructura básica que sirve de apoyo a su funcionamiento general.

A partir de lo anterior se generan distintos documentos de planeación que se distinguen por su jerarquía, su cobertura espacial y temporal, y por la función a cumplir dentro del Sistema. Todos estos documentos pueden ser revisados, modificados y actualizados en función de las distintas necesidades que vayan surgiendo. Dicha situación permite sostener que la planeación es más importante que los planes o programas mismos, y que lo fundamental para el éxito de la planeación no sólo es la generación de documentos sino su ejecución real y su incidencia directa en la toma de decisiones.

En el seno del Sistema pueden constituirse subsistemas específicos para atender aspectos o áreas que, por su naturaleza prioritaria o estratégica, se juzgue conveniente operar con ciertas características. Si bien la planeación nacional cubre todos los aspectos del desarrollo, es preciso aplicarla sobre sus prioridades con la finalidad de que, en forma gradual, incorpore realmente todos los aspectos. Estos subsistemas no son autónomos y su constitución responde a determinados criterios de efectividad, por lo que mantienen comunicación permanente entre sí y a través del Sistema Nacional del Plan de Desarrollo.

La estructura institucional del Sistema está integrada por las dependencias y entidades de la Administración Pública, por los organismos de coordinación entre la Federación, los estados y los municipios, y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, vinculadas por medio de:

- Las unidades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal, como responsables de las actividades de planeación.
- Los gabinetes especializados, como órganos asesores del Sistema.

- Las comisiones intersectoriales que se establezcan para coordinar y operar ciertas áreas o temas de la planeación.
- Los responsables de las actividades de planeación estatal o municipal, dentro de los órganos de coordinación existentes y a través de convenios entre la Federación y los estados.
- Los mecanismos de participación social en cada etapa del proceso de planeación.
- Otras instancias de comunicación y diálogo que sean instituidas en función de las necesidades del Sistema.

En la estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática se vinculan funcionalmente tres niveles:

- Global.
- Sectorial.
- Institucional.