

RELEVANCIA DE LA PLANEACIÓN EN LA MARCHA DEL ESTADO

BENJAMÍN CHÁVEZ MUÑOZ

Sumario

1. Introducción. 2. La planeación como parte de un proceso. 3. Concepto de planeación y sus etapas. 4. Fundamento de la planeación en México. 5. Principios rectores de la planeación en México. 6. Sujetos que intervienen en la planeación. 7. Características del plan y los programas. 8. Planeación y programación. 9. Conclusiones.

1. Introducción

Uno de los tópicos que se aborda en las aulas universitarias en clases de Derecho Administrativo, en ocasiones de manera superficial, con independencia de lo extenso que la materia administrativa abarca en sus programas de estudio, es el relativo a la planeación, tema que posiblemente, debido a su relación con otras disciplinas económicas y políticas auxiliares, como a lo teórico de su contenido, los aspectos ideológicos del modelo político, como son la rectoría económica y el desarrollo democrático nacional, ha sido subestimada en la práctica administrativa por gobiernos de diferentes niveles en nuestro país en la actualidad; lo anterior a causa tal vez de la evidente impericia o conocimiento técnico de quienes acceden a la administración pública mediante cargos de elección popular o por designación, ya por su voluntarismo político, falta de profesionalización en el servicio civil, al pragmatismo, a los intereses ajenos al interés público, entre otras tantas variables que podrían ser foca-

lizadas en particular, pero que sin duda muchas de ellas son constantes y comunes en diferentes administraciones de gobierno, problemática que afecta a la eficacia de la administración y en perjuicio del gobernado.

Aunado a ello, el demérito que representa para un gobernante la constante lucha entre lo “idealizado” por el gobernante (sea o no planeado) y la realidad política, económica y social, una realidad dinámica y constante, que lleva en innumerables casos a enmendar el curso, que si bien la corrección es un rasgo de la planeación ordenada, cuando ello no ocurre, se tiene como consecuencia una serie de improvisaciones que vuelve ineficiente a cualquier gobierno. Precisamente por ello un gobernante no solo debe ser un político, sino entender que es necesario ser un administrador, o bien, rodearse de quien conozca de manera adecuada tales procesos.

Con relación a lo anterior, la problemática que representa la corrupción exige que su combate deba ser constante, no solo en la vida pública, sino un ejercicio cotidiano en el actuar de los particulares; un ciudadano “educado” en la cultura de la corrupción, de forma eventual al formar parte del servicio público tenderá “naturalmente” a corromperse. Es necesaria la reeducación del gobernado, pero no como un imperativo ético desde el Estado, la corrupción no es un fenómeno que se erradique por decreto; todas las instituciones (políticas, educativas, familiares, religiosas, económicas...) deben reforzar su papel en este proceso.

La honestidad en el servicio público es necesaria, pero no puede ser el rasgo dominante, deben buscarse los equilibrios en la definición de perfiles. La falta de capacidad y aptitudes de quienes ejercen un cargo público es también una forma de corrupción, al recibir una remuneración por un servicio para el cual no está calificado.

En el presente análisis pretenderemos destacar y rescatar la relevancia que importa la planeación gubernativa en la administración pública.

2. La planeación como parte de un proceso

Desde un punto de vista semántico, planear refiere a un verbo transitivo que indica hacer planes o proyectos,¹ acepción aplicable a todo aquello que importe definir un plan a seguir para alcanzar un resultado; grosso modo, planear puede conceptualizarse como visualizar, pero no como una vulgar idealización, sino llevar la proyección de una situación futura, a corto, mediano o largo plazo, identificando los elementos con los que se cuenta, organizar y valorar su ejecución con diferentes

¹ RAE, Diccionario de la Lengua Española. Consultado en: <https://dle.rae.es/planear?m=form>

medios de control, definiendo metas y fines; es pues un proceso que el ser humano puede implementar de forma metódica, es un proceso contrario a la improvisación. La planeación es la acción y el efecto de planear.

En la administración tanto pública como privada, la planeación constituye parte de su proceso. No pretendemos entrar al debate en torno a las diferencias entre la administración privada y la gubernamental, sino identificar los puntos de encuentro, sin pretender caer en un error por analogía; partimos de la teleología del Estado, debemos tener claro que los fines de la empresa privada no son los de la empresa pública.

Koontz, O'Donell y Agustín Reyes Ponce identifican las etapas del proceso administrativo bajo los siguientes elementos en la administración: 1) Planeación, 2) Organización, 3) Integración, 4) Dirección y 5) Control,² con independencia de la naturaleza del tipo de administración de que se trate (pública o privada) deberían de atenderse dichas fases, con el fin de alcanzar eficientes niveles en su ejercicio metódico.

Parafraseando a Terry, Koontz y O'Donell, identifican conceptos bajo la distinción de una fase mecánica y otra dinámica en los elementos de la administración, desprenden a la previsión de la planeación:

Fase Mecánica:

- Previsión. Responde a la pregunta: ¿qué puede hacerse?
- Planeación. Responde a la pregunta: ¿qué se va a hacer?
- Organización. Responde a la pregunta: ¿cómo se va a hacer?

Fase Dinámica:

- Integración. Responde a la pregunta: ¿con qué y con quién se va a hacer?
- Dirección. Se refiere al problema: ver que se haga.
- Control: Investiga en concreto: ¿cómo se ha realizado?³

Sin duda, el planteamiento de dichas preguntas debería simplificar el ejercicio de comprensión del proceso.

Sin pretender ahondar en el estudio del todo de sus pasos, nos acotaremos en particular al de planeación, en el entendido de que por ser parte un proceso se encuentran interrelacionados.

² Reyes Ponce, Agustín. *Administración Moderna*, Ed. Limusa, México, 2007, p. 25.

³ *Ibid.*, p. 26

3. Concepto de planeación y sus etapas

Como elemento del proceso de administración, la Planeación consiste pues en la “determinación del curso concreto de acción que se habrá de seguir, fijando los principios que lo habrán de presidir y orientar, la secuencia de operaciones necesarias para alcanzarlo y la fijación de criterios, tiempos, unidades, etc., necesarias para su realización”.⁴ La fase de planeación comprende las siguientes etapas:

1. *Políticas*. Principios para orientar la acción.
2. *Procedimientos*. Secuencia de operaciones o métodos.
3. *Programas*. Fijación de tiempos requeridos para cada acción.
4. *Presupuestos*. Que no son sino programas en que se precisan unidades, costos, etc. y los diversos tipos de pronósticos en los que aquellos descansan.
5. *Estrategia y táctica*. Son el ordenamiento de esfuerzos y recursos para alcanzar los objetivos amplios, en el primer caso, y concretos en el segundo.⁵

Sea en la administración privada como en la pública cabría tener en cuenta dichos principios. La fase política en nuestro modelo estatal está cargada de una definición ideológica de corte social, que limita la actividad económica, tutela los intereses colectivos y privados bajo la concepción de la rectoría económica del Estado, en donde nos encontramos con una conformación mixta en nuestra economía, definiendo sectores con la existencia de la empresa pública, privada y social. Lo anterior debe formar parte del perfil político-ideológico de las políticas estatales, en su orientación y planeación estratégica de los programas.

4. Fundamento de la planeación en México

En México encontramos el fundamento constitucional de la planeación en el artículo 26, apartado A, mismo que define el matiz político que debe orientar a la planeación en nuestro país; dicho apartado mandata que

el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación

⁴ *Idem*.

⁵ *Ibid.*, p. 27.

será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.⁶

Faculta pues al ejecutivo a usar las herramientas técnicas que le permitan aterrizar las directrices en programas.

La Ley General de Planeación vigente,⁷ describe que la planeación deberá efectuarse como un

medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸

La definición anterior retoma los conceptos metodológicos acerca de los medios y eficacia de estos, para proveer al equilibrado desarrollo democrático de la nación (entendida la democracia como lo dispone el postulado 3o constitucional en materia de educación, no únicamente como un régimen político, sino como un sistema integrador de la vida social, fundado en el constante mejoramiento de las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas del pueblo mexicano),⁹ asimismo, desprende los principios que deberán regir en los programas y políticas públicas.

5. Principios rectores de la planeación en México

De acuerdo con la citada Ley, los principios que deben ser rectores de la planeación serán los siguientes:

⁶ Cfr. Artículo 26, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Última Reforma, publicada Diario Oficial de la Federación de fecha 16/02/2018.

⁸ Vid. Ley de Planeación, Artículo 2o, primer párrafo.

⁹ El artículo 3o Constitucional en su fracción II, apunta que el criterio que orientará a esa educación (que imparta el estado) “se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”. Además, continúa el constituyente, en el único concepto que de democracia encontramos en nuestra ley fundamental, apuntando que dicho criterio *será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*, por extensión, resulta válido utilizar este criterio análogo que debe orientar al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

- I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;
- II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen representativo, democrático, laico y federal que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo en un medio ambiente sano;
- III.- La igualdad de derechos entre las personas, la no discriminación, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;
- IV.- Las obligaciones del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional;
- VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social;
- VII.- La perspectiva de género para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y
- VIII.- La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.¹⁰

Como podemos observar, estos principios definen la responsabilidad social del Estado y, en consecuencia, deben ser rectores de todo programa que materialice la actuación de gobierno, buscando el crecimiento y desarrollo equilibrado de la sociedad mexicana en todos sus ámbitos.

¹⁰ Cfr. Ley de Planeación artículo 2o Fracciones I a la VIII.

6. Sujetos que intervienen en la planeación

La planeación es un tema de administración, por tanto, corresponde a la administración pública su instrumentación; así, la responsabilidad de la elaboración y ejecución del Plan recae en la autoridad administrativa.

El Artículo 4o de la Ley de Planeación, señala que “es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de la sociedad, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley”. Así pues, si tomamos como referencia al sistema federal mexicano, el asunto de la planeación en la administración pública federal se encomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Ley dispone que el “presidente de la república debe presentar el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión”.¹¹ Es un periodo que el legislador ha considerado para que la administración central elabore su plan de gobierno. En dicho lapso, deberá considerar ad hoc con los principios rectores de la planeación, las bases para la materialización de las propuestas políticas realizadas tanto a sus electores y, más aún, a todos los gobernados.

Es importante destacar que el gobernante una vez que toma posesión de su cargo debe olvidarse de facciones, grupos o partidos, filias o fobias, y en un ejercicio de madurez política entenderse como responsable de la administración de un estado, y que debe formar y dirigir sus actos a la realización del bien público temporal.

Las entidades federativas y los municipios no son ajenos a dicho proceso, ellos deben entonces adaptarse a sus correspondientes marcos normativos locales, en concordancia con la legislación federal y las bases para la planeación nacional.

7. Características del plan y los programas

La Ley de Planeación en su artículo 21, in fine, precisa que la categoría o término de Plan queda reservada para referir al Plan Nacional de Desarrollo, y acota en términos del mismo numeral, como contenidos para dicho instrumento que:

la vigencia del Plan no excederá del periodo constitucional del Presidente de la República. Sin perjuicio de lo anterior, deberá contener consideraciones y proyecciones de por lo menos veinte años, para lo cual tomará en consideración los objetivos generales de largo plazo que, en su caso, se establezcan conforme a

¹¹ *Ibid.* Artículo 21.

los tratados internacionales y las leyes federales. El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática. El Plan se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en un plazo no mayor a 20 días naturales contado a partir de la fecha de su aprobación.

De lo anterior, Rafael I. Martínez Morales rescata como características del Plan, los rasgos siguientes:

- A) Es temporal: es cuasi quinquenal, dado que se presenta dentro de los primeros seis meses del periodo constitucional de seis años.
- B) Es obligatorio: su elaboración, aplicación, control y evaluación no es discrecional (deriva de un mandato legal).
- C) Publicable: debe ser dado a conocer por medio del Diario Oficial de la Federación.
- D) Evaluable: debe existir un procedimiento que permita verificar su aplicación y que califique sus resultados.
- E) Rectificable: durante su vigencia podrán corregirse los objetivos, las políticas y las metas de acuerdo con circunstancias supervinientes a su inicial aprobación.
- F) Susceptible de observaciones por el legislativo: el Plan, sus adecuaciones y resultados deben informarse al Congreso de la Unión, que hará los comentarios que juzgue pertinentes.¹²

Por su parte, Martínez Morales señala que “los programas son las diversas vertientes del plan llevadas al detalle”,¹³ y de su estudio referido a los tipos de programas previstos en la Ley señala que estos pueden ser: sectoriales, institucionales, regionales o especiales:

- Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate.

¹² Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo. 3o y 4o Cursos*, Ed. Oxford, 4a ed., México, 2005, p. 207.

¹³ *Ibid.*, p. 208.

Contendrán, asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

- Los programas institucionales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán a lo previsto en esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en lo conducente por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y, en su caso, por las disposiciones que regulen su organización y funcionamiento.
- Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia responsable de coordinar la elaboración y ejecución de cada uno de estos programas.
- Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia responsable de coordinar la elaboración y ejecución de cada uno de estos programas.¹⁴

8. Planeación y programación

Realizar un plan es, sin duda, uno de los elementos base de la administración, sin embargo, es sumamente importante revalorar las características propias de un plan, pues

el plan en sí mismo no es más que una guía de acción y un marco de referencia para tomar decisiones para su éxito, el plan requiere de dirección estratégica, así como esta requiere que el directivo posea una entrenada mente de este tipo, en el entendido que la capacidad de analizar y decidir de manera estratégica concierne no solo a la persona singular del dirigente supremo, sino al equipo de alta dirección y cada vez más al conjunto de los llamados gerentes operativos. Dirigir estratégicamente no es común en el sector público, ni algo que será el producto espontáneo del método de planeación... en la realidad del sector público y del privado sobran los planes estratégicos y faltan los estrategas.¹⁵

¹⁴ Cfr. Ley de Planeación, artículos del 22 al 26.

¹⁵ Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 310.

Una planeación sin definición de las bases operativas que precisen su instrumentación (programación), corre el riesgo de quedar en el discurso de las buenas intenciones, una herramienta bella en su construcción mental, pero inútil en la realidad.

Transitar de la planeación a la programación resulta total en el éxito o el fracaso de un plan estratégico. La planeación debe ir de la mano de la programación “la estrategia que no se plasma en un programa operativo, en operaciones, no existe”, apunta Luis F. Aguilar, en su obra de *Gobernanza y gestión pública*, y continúa:

concretamente, la programación significa señalar los resultados por efectuar (metas por alcanzar), las actividades por llevar a cabo para efectuarlos, los agentes responsables de efectuarlas, los recursos requeridos por las operaciones y los gastos que implica obtenerlos y emplearlos, el equipo y el tiempo requerido para cada etapa y para el programa como un todo, los puntos de supervisión o control de trabajo, el sistema de medición para conocer avances y logros. El programa, que es producto final de la actividad de programación, está integrado por objetivos, metas, actividades, actores responsables, recursos, tiempos, indicadores de avance y logro.¹⁶

9. Conclusiones

Las cuestiones públicas no deben ser decididas o abordadas con base en una sola dirección, y mucho menos respecto de la perspectiva personal de un líder, debe ser la realidad social, considerada en todas sus vertientes, la que guíe la definición de las políticas públicas.

Es un error creer que con la sola buena disposición de quienes actúan en la administración pública o de quienes ejercen funciones de gobierno, sea suficiente para tener un gobierno de buenos resultados. Es necesaria la profesionalización de los servidores públicos e indispensable que las cabezas de las diferentes dependencias públicas cubran el perfil calificado para su conducción.

La planeación es un instrumento técnico que permite a la administración pública ser eficiente en sus objetivos, orientando su actividad y reduciendo significativamente los yerros en la administración cuando se implementa estratégicamente y operativamente; previene y evita la improvisación y la reacción ante las diferentes eventualidades que pueden enfrentarse.

Para la materialización de los objetivos de la planeación es menester transitar a una fase de programación operativa, que permita aterrizar los contenidos del Plan

¹⁶ *Ibid.*, p. 313.

en sus programas, atendiendo a los recursos presupuestados y al personal calificado para su implementación. Una adecuada planeación y programación son necesarios para lograr los objetivos de un Plan de Gobierno.

Referencias

Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación.

Ley de Planeación.

Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo. 3o y 4o Cursos*, Ed. Oxford, 4a ed., México, 2005.

RAE, Diccionario de la Lengua Española. Consultado en: <https://dle.rae.es/planear?m=form>

Reyes Ponce, Agustín. *Administración Moderna*, Ed. Limusa, México, 2007, p. 25.