SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
UNIDAD UPN, 099 D.F. PONIENTE

LA PLANEACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO: UNA REVISIÓN DE SUS ANTECEDENTES E IMPACTOS

TESIS

PRESENTA

JULIO AGUSTÍN SÁNCHEZ MENDOZA

MÉXICO, D. F. **AGOSTO DE 2012**

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
UNIDAD UPN, 099 D.F. PONIENTE

LA PLANEACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO: UNA REVISIÓN DE SUS ANTECEDENTES E IMPACTOS

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN EDUCACIÓN CON CAMPO EN PLANEACIÓN EDUCATIVA

PRESENTA

JULIO AGUSTÍN SÁNCHEZ MENDOZA

MÉXICO, D. F **AGOSTO DE 2012**

DEDICATORIAS

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM), MI ALMA MATER

A LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL (UPN), CON MI AGRADECIMIENTO INFINITO POR SER PARTE DE MI SUPERACIÓN PROFESIONAL Y ACADÉMICA

ÍNDICE

PÁG.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. DEFINICIONES METODOLÓGICAS DE LA INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL 3

1.1. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN 3

1.2. EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 4

1.3. A MANERA DE HIPÓTESIS GUÍA 5

1.4. LOS OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL 5

1.4.1. OBJETIVO GENERAL: 5

1.4.2. OBJETIVOS PARTICULARES: 5

1.5. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL 6

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EN EL MUNDO 8

2.1. LA PLANEACIÓN EN EL HORIZONTE PRIMITIVO Y EN LA EDAD ANTIGUA 9

2.2. ORIGEN INTERDISCIPLINARIO DE LA PLANEACIÓN MODERNA 10

2.3. RELACIONES ENTRE LA PLANEACIÓN Y SU CONTEXTO 11

2.4. CONCEPTOS BÁSICOS Y CORRIENTES TEÓRICAS EN PLANEACIÓN 13

2.5. PERO… ¿QUÉ ES LA PLANEACIÓN? 14

CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO 17

3.1. LEY SOBRE PLANEACIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA 18

3.2. LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS 24

3.3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 25

3.4. LEY DE PLANEACIÓN 27

3.5. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988 28

3.6. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA 1984-1988 31

3.7. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994 33

3.8. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 1990-1994 35

3.9. PROGRAMA DE LAS 100 CIUDADES 37

3.10. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (1993) 39
3.11. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000 41
3.12. DESARROLLO REGIONAL 43
3.13. DESARROLLO URBANO 44
3.14. REFORMA AGRARIA 45
3.15. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2000-2006 48
3.16. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012 50
CAPÍTULO 4. LA PLANEACIÓN Y LA TEORÍA ADMINISTRATIVA 64
CAPÍTULO 5. ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO 70
5.1. LA PLANEACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO 70
5.2. EL PROGRAMA NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN EDUCATIVA (1989-1994) 72
5.3. BASES NORMATIVAS 74
5.4. SUSTENTO LEGAL 74
5.5. LEY DE PLANEACIÓN 75
5.6. LEY GENERAL DE EDUCACIÓN 76
5.7. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA 76
5.8. PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2007-2012 76
5.9. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL: EL RETO DE LA CALIDAD 77
5.10. LAS ORGANIZACIONES INTELIGENTES 80
5.11. PLANEACIÓN 83
5.11.1. DEFINICIÓN DE PLANEACIÓN EDUCATIVA 83
5.11.2. ESTILOS DE PLANEACIÓN EDUCATIVA 83
5.12. CARACTERÍSTICAS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA 86
5.13. NIVELES DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA 87
5.14. ETAPAS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA 90
5.15. ELEMENTOS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA 91
5.15.1. VISIÓN 92
5.15.2. MISIÓN 93
5.15.3. OBJETIVOS 94

5.15.4. DIAGNÓSTICO 94
5.15.5. OBJETIVOS 95
5.15.6. FORTALEZAS Y DEBILIDADES 95
5.15.7. OPORTUNIDADES Y AMENAZAS 96
5.15.8. PRIORIDADES 98
5.15.9. VITALES Y TRIVIALES 98
5.15.10. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS 99
5.15.11. ESTRATEGIAS 100
5.15.12. DETERMINAR PROYECTOS 101
5.15.13. LIMITACIONES 101
CAPÍTULO 6. IMPACTOS EVALUATIVOS DE LA PLANEACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO 103
CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFÍA
REFERENCIAS DE INTERNET

INTRODUCCIÓN

En el presente documento, se establece toda una revisión y análisis de la planeación desde diversos enfoques, rescatando principalmente, el enfoque que relaciona a la planeación con el ámbito educativo.

El interés en este enfoque, se centra en la particularidad que implica a dicha herramienta, con el desarrollo cultural y económico de los pueblos del orbe y de nuestro país.

Actualmente, la planeación, resulta una de las vertientes organizacionales más prestigiadas para instaurar cambios e innovaciones en cualquiera de los campos de trabajo, ya sean éstos, empresariales o de servicios. Sin embargo, no resulta la panacea de solución de las problemáticas sociales que enfrentan los pueblos del planeta.

En el caso del sector educacional, se observa que la planeación por sí misma no representa una vertiente concreta de desarrollo educativo, la estrategia como factor de cambio, significa el involucramiento permanente de autoridades y trabajadores de la educación, para en un completo cuadro de participación y colaboración, puedan iniciarse acciones relevantes dentro de este campo que constituyan verdaderos objetos de transformación educativa y consecuentemente social, esto a partir de conseguir elevar los índices de escolaridad, pero no concebidos como promedios de escalamiento en la pirámide del Sistema Educativo Nacional (SEN), sino como el enriquecimiento del capital cultural de los miembros de la sociedad.

Bajo este concepto es que se integró el presente documento y que está organizado en seis Capítulos:

En el Primero, se consideran los elementos metodológicos de la problemática, integrado por la Justificación de la Elección del Tema de Investigación, el Planteamiento del Problema, el planteamiento de una Hipótesis Guía, los Objetivos de la Investigación y la Metodología aplicada en la indagación Documental.

En el Segundo se establecen los Antecedentes de la Planeación en el Mundo, partiendo desde el horizonte Primitivo y la Edad Antigua.

En el Tercero, se analizan los Antecedentes de la Planeación en México, desarrollando un marco propiamente legal de lo que ha sido la instauración de la planeación socio-educativa en el país.

Se rescatan en el Cuarto Capítulo, algunos elementos teóricos de la Planeación y la Teoría Administrativa, ello, como la plataforma que da el carácter conceptual y sentido a la operatividad de la planeación.

En el Capítulo Cinco, se revisaron y plantearon los Antecedentes de la Planeación Educativa en México, delineando aspectos normativos específicos para el entorno del país, tal como pueden ser los Planes de Desarrollo y los Programas Sectoriales de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Finalmente en el Capítulo Seis, se valoran los impactos de la Planeación Educativa en México, llegando a la conclusión de que a la fecha, los resultados obtenidos no son los esperados para el logro de metas de alto nivel social.

Se incorporan al final del documento, las Conclusiones alcanzadas, la Bibliografía consultada y las Referencias de Internet.

CAPÍTULO 1. DEFINICIONES METODOLÓGICAS DE LA INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL

1.1. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

La planeación en México, es de reciente consideración en el desarrollo, no sólo social, sino en el ámbito de todas las vertientes de organización científico-académica del país.

En sus inicios, el arte de planificar fue núcleo de severas críticas y descalificaciones que no permitieron hacer de México, una nación debidamente delineada en su desarrollo, principalmente social.

Bajo una óptica mundial y en pleno Siglo XX, los primeros esfuerzos de planificación social, derivaron de las intenciones soviéticas, quienes posterior a la revolución, trataron de generar principios de equidad y distribución de sus recursos a la sociedad de esa época.

El modelo trascendió y fue recurrente en diversos países del planeta, entre ellos y con fuerza inusitada, el “Plan Marshall” implementado al término de la Segunda Guerra Mundial en Francia.

En nuestro país, también la inspiración soviética, modeló el primer encuentro de planificación social, en los inicios del Gobierno del General Lázaro Cárdenas y se dice en los inicios, porque a pesar de haberse generado con motivos de sensibilización política durante la campaña electoral, dicha planificación social, no llegó a feliz término.

En el presente documento, se tratan de revisar los antecedentes e impactos que se han dado en México, a partir de las visiones de planificación, ésta, desde su marco teórico y de operación en los contextos macro y micro, asimismo, desde los enfoques diversos que se han ido conformando en torno a las aplicaciones de planeación en el ámbito educativo, sector altamente sensible desde el cual emergen las políticas públicas de formación de las nuevas generaciones.

Resulta también relevante el conocer a partir de resultados concretos, los impactos logrados a partir de establecer la Ley de Planeación, situación que modificó incluso, la Carta Magna durante el mandato del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), para dar paso a los lineamientos que actualmente rigen las acciones de todos los sectores constitutivos del gabinete del Gobierno de México.

Hacer una valoración de los impactos documentados de la implantación de la planificación en México, sobre todo en el sector educativo, es una tarea resultante de este documento.

1.2. EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es importante dentro del proceso de las determinaciones metodológicas de toda investigación, definir el problema, esto facilitará el seguimiento mismo de la indagación. Por ello, plantearlo en forma de pregunta concreta, disminuye la posibilidad de enfrentar dispersiones durante la búsqueda de respuestas al planteamiento interrogativo

La pregunta guía de la presente investigación, se estructuró en los términos que a continuación se establecen:

¿Cómo ha contribuido la planeación educativa que se aplica en el Sistema Educativo Nacional (SEN), a fomentar el capital cultural de la población y consecuentemente el desarrollo económico y social de México?

1.3. A MANERA DE HIPÓTESIS GUÍA

Con la intención de guiar la búsqueda de los elementos teórico-prácticos de respuesta a la pregunta generada en el punto anterior, se construyó el enunciado siguiente:

La planeación educativa que se establece en el Sistema Educativo Nacional (SEN), ha fomentado el capital cultural de la población y en consecuencia ha sido determinante en el desarrollo económico y social de México.

1.4. LOS OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL

Construir objetivos dentro de planos, tales como la investigación, la planeación o el diseño curricular, lleva a la posibilidad de dimensionar el progreso, avances o término de acciones interrelacionadas con esquemas de trabajo académico o científico. Por ello, es deseable que éstos, se consideren como parte fundamental de estructuras de esta naturaleza.

Para efectos del presente trabajo, se constituyeron los siguientes objetivos:

1.4.1. OBJETIVO GENERAL:

Planear y llevar a su realización, una Investigación Documental que establezca las valoraciones pertinentes sobre la aplicación de la planeación en el Sistema Educativo Nacional (SEN), los rasgos de formación de capital cultural en la población y sus consecuencias en el desarrollo económico y social de México

1.4.2. OBJETIVOS PARTICULARES:

*** Elaborar el diseño metodológico de la Investigación Documental**

*** Valorar pertinentemente, la aplicación de la planeación en el Sistema Educativo Nacional (SEN).**

*** Valorar los rasgos de formación de capital cultural en la población.**

1.5. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL

Para llevar a cabo un trabajo investigativo documental, en este caso, de carácter educativo, es necesario conformar el seguimiento sistematizado de cada una de las acciones realizadas y que corresponda al nivel de inferencia y profundidad de cada uno de los análisis que conjugados en las diferentes etapas de la elaboración, lleven a interpretar en forma adecuada, los datos reunidos en torno al tema de la indagación.

La sistematización utilizada en el desarrollo de la Investigación Bibliográfica que se presenta fue:

1) UBICACIÓN DEL TEMA A ANALIZAR

2) ELABORACIÓN DEL PLAN DE TRABAJO

3) ESTRUCTURACIÓN DE LA AGENDA DE TRABAJO

4) BÚSQUEDA, REVISIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA BIBLIOGRAFÍA A UTILIZARSE

5) ELABORACIÓN DE FICHAS BIBLIOGRÁFICAS

6) ORGANIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS MATERIALES REUNIDOS

7) ELABORACIÓN DE FICHERO

8) ANÁLISIS DE LOS DATOS

9) REDACCIÓN DE UN PRIMER BORRADOR

10) PRESENTACIÓN A REVISIÓN DEL PRIMER BORRADOR

11) CORRECCIÓN SOBRE OBSERVACIONES HECHAS AL PRIMER BORRADOR POR LA TUTORA

12) PRESENTACIÓN DE LA TESIS YA CORREGIDA PARA REVISIÓN FINAL Y DICTAMINACIÓN

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EN EL MUNDO

Si se entiende a la planeación en su sentido más amplio posible, su evolución histórica corresponde a la de la cultura del hombre en su constante innovación y adaptación a los diferentes escenarios de su contexto**.**

La planeación es una actividad natural y peculiar del hombre como ser racional, que considera necesario prever el futuro y organizar su acción de acuerdo con sus previsiones, por lo que la planeación es tan antigua como el hombre mismo.

Algunos pensadores, sin embargo, han llegado a pensar que la planeación constituye un patrimonio propio o exclusivo del hombre moderno, del hombre del Siglo XX que es ya un escenario pasado, pero que se constituyó para la planeación, en el andamio central, al desarrollarse en él, los principales Programas de planificación social del mundo.

Dichos pensadores, se refieren sin duda alguna, a los Planes Quinquenales de los países socialistas, caracterizados por un estilo de planeación altamente centralizado y burocrático, pero, en realidad, de acuerdo con la experiencia histórica de la humanidad, la planeación ha sido tan necesaria en los sistemas socialistas como en los capitalistas, sólo que la participación de todos los sectores interesados o afectados por este proceso, resulta una condición fundamental en ambos sistemas para que la formulación de planes, programas o proyectos, no quede únicamente en el discurso político o derive, más temprano que tarde, en un rotundo fracaso. 10

Esta creencia revela que la planeación es un patrimonio peculiar del hombre del Siglo XX, muestra simplemente una falta de memoria histórica; porque, en realidad, los hombres desde sus orígenes han recurrido a la planeación.

2.1. LA PLANEACIÓN EN EL HORIZONTE PRIMITIVO Y EN LA EDAD ANTIGUA

Durante el horizonte primitivo, tanto el hombre recolector como el cazador, para resolver problemas vitales, tuvieron la necesidad de recurrir a la planeación y organización. Encontrar su aprovechamiento, cazar a un mamut o a un animal salvaje para aprovechar su carne y su piel, no fueron empresas fáciles de lograr por simple ensayo y error, sino problemas muy complejos cuya solución tuvo que ser desafiada por la capacidad de imaginación, de acción y de organización de los grupos humanos.

Quizá una de las diferencias más notables entre la planeación que hacía el hombre en el horizonte primitivo y la que ahora realiza el hombre moderno, consista en que el primero, tenía que pagar un precio muy alto por sus errores de planeación, que a veces implicaba la vida misma, mientras que en el mundo moderno, es posible observar que muchos funcionarios, ejecutivos y responsables del desarrollo de planes, programas y proyectos, fallan una y otra vez en el logro de sus objetivos y metas y con frecuencia, ni su puesto pierden. Ellos no sufren, pero la sociedad, que es la que paga el alto precio de sus errores.

La planeación, se hizo mucho más necesaria cuando el hombre con la agricultura y el establecimiento de los primeros asentamientos humanos, se hizo sedentario, entonces se imponía la previsión del tiempo, definido mediante la observación detallada y precisa del movimiento de los astros. Fallar en estas previsiones significaba perder las cosechas, o por lo menos no lograr los resultados esperados y consiguientemente, sufrir la escasez de alimentos.

Por otra parte, las grandes obras de la antigüedad, como las Pirámides de Egipto, las ciudades griegas, los grandes centros ceremoniales de Teotihuacan, Cholula, Tula, Xochicalco o Uxmal, la Ciudad de Tenochtitlán, el Taj Mahal, las Ciudades de Alejandría, Pompeya e Itálica, los puentes, acueductos, anfiteatros, vías y murallas

de los romanos, fueron todos obra de la planificación, del diseño intencionado de la organización social.

2.2. ORIGEN INTERDISCIPLINARIO DE LA PLANEACIÓN MODERNA

Por medio de la planeación, el hombre moderno se propone resolver problemas complejos y orientar procesos de cambio, enfrentando múltiples y complejos desafíos, haciendo un amplio uso de los recursos que le proporcionan la ciencia, la técnica y la cultura, para buscarles solución.

La planeación moderna, puede apoyarse en las aportaciones y en los grandes desarrollos de la ciencia y de la tecnología, pero nunca debe ignorarse la importancia fundamental de los valores de la cultura humana que por principio, deben siempre tomarse en cuenta y que en algunas ocasiones constituyen un límite para la acción y la decisión y en otras, contribuyen a darle orientación y estímulo.

En cualquier caso, no debe olvidarse que la planeación tiene siempre el carácter de un medio, aunque en muchas ocasiones necesario y no constituye un fin en sí misma. Dicho de otra manera, la planeación no se legitima por sí misma, sino en función de los acuerdos y consensos sobre los fines y objetivos que persigue. Aun logrando el consenso sobre esto, le resta todavía conseguir el acuerdo sobre los medios e instrumentos necesarios y sobre los criterios de éxito en la acción para garantizar una evaluación adecuada de sus resultados.

La teoría de la planeación moderna, se ha desarrollado a partir de múltiples fuentes disciplinarias. Entre otras pueden mencionarse las siguientes teorías:

- Administrativa,
- Económica,
- De sistemas,
- De la información,

- La cibernética o del control,
- La antropología,
- La teoría política y
- La teoría del desarrollo

Por todo lo antes citado, la planeación en realidad constituye un campo interdisciplinario o, más precisamente, multidisciplinario.

Existen además otros campos de acción profesional afines o complementarios a la planeación, como son: la ingeniería de sistemas, la investigación de operaciones, las teorías de decisiones, la estadística, la matemática y la propia teoría de evaluación, que ofrecen instrumentos imprescindibles para el desarrollo de la planeación.

Como consecuencia del carácter multidisciplinario del proceso de planeación, no debe sorprender que el personal de las unidades de planeación, se caracterice por su pluralidad de origen, en cuanto a su formación y especialización profesional.

Así, en las unidades modernas de planeación social o educativa, no solamente se encuentran administradores, economistas, ingenieros, actuarios, programadores y especialistas en los diferentes campos o especialidades de la planeación, sino también psicólogos, sociólogos, antropólogos y especialistas en los diferentes campos de la educación.

2.3. RELACIONES ENTRE LA PLANEACIÓN Y SU CONTEXTO

No siempre la planeación global o nacional del desarrollo, precedió a la planeación sectorial (la economía, la industria, las comunicaciones, la educación, la agricultura, etc.), sino que, de acuerdo con las circunstancias históricas y del contexto peculiar de cada país o de cada institución, surgieron uno u otros procesos, teniendo

necesariamente que relacionarse entre sí al coincidir ambos procesos, puesto que tienden a condicionarse recíprocamente.

Ejemplo: Un buen plan de educación no puede formularse adecuadamente como simple deducción de un plan global o nacional de desarrollo, porque el sistema educativo tiene problemas, necesidades y ritmos propios, y es de naturaleza distinta a la del sector salud o del sector social, agrícola o industrial, para mencionar algunos casos. Pero, a la vez, si se formula un plan global, el Plan Sectorial, tendrá siempre necesidad de tomarlo en cuenta, así como a algunos otros con los que comparte campos afines.

Cada sector de servicio público enfrenta problemas de naturaleza peculiar que no podrán resolverse mediante recetas o medidas estandarizadas y uniformes. De allí que en planeación del desarrollo, es un error técnico reducir los planes sectoriales a simples programas operativos del Plan Nacional, como sucedió en el caso de la Ley de Planeación de 1983 en México.

De hecho, en nuestro país, se llegó primero a la formulación y desarrollo de 14 planes sectoriales antes de contar con el Primer Plan Global de Desarrollo 1980-1982, y cuando se formuló el primer Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), bajo la Ley de Planeación en 1983, hubo casos que sólo se plantearon hasta el final del sexenio y sectores que no lograron formular sus programas.

Además, un análisis cuidadoso del contenido de los programas sectoriales, revela que en realidad, se trata de planes sectoriales que comprenden cada uno un conjunto peculiar de programas y proyectos.

De este modo, la planeación del desarrollo y la planeación educativa se condicionan recíprocamente dentro de un marco teórico de referencia que incluye: la definición de conceptos básicos sobre el de planeación y las formas adoptadas para su instrumentación, así, como las interrelaciones entre el sistema educativo y los demás

macrosistemas sociales del contexto: los sistemas económico, político, social, cultural y el medio físico-geográfico.

Para hacerse viable y lograr sus fines y objetivos, la planeación, tiene siempre necesidad de tomar en cuenta las condiciones y limitaciones del contexto político económico y socio-cultural en que opera.

Debe advertirse que, en la literatura especializada, los términos de planificación, planeación, planeamiento y programación, en su sentido más amplio, representan conceptos sinónimos, mientras no conste expresamente lo contrario. Esto significa que suelen utilizarse indistintamente de país o de un autor a otro, según el origen de su formación.

Algunos autores se refieren con menos frecuencia al mismo proceso de planeación o planificación, en los términos de gestión estratégica o de decisiones estratégicas.

2.4. CONCEPTOS BÁSICOS Y CORRIENTES TEÓRICAS EN PLANEACIÓN

Analizando la literatura relacionada con la teoría e historia de la planeación moderna, la primera impresión que el interesado en el tema se lleva, es la de que cada quien, tiende a proponer su propia definición conceptual y por consiguiente, a describir a su manera, los elementos que integran el proceso general de planeación; sin embargo, un análisis más detenido, permitirá observar que en realidad existen varias corrientes teóricas, con sus correspondientes descripciones del proceso así como ciertos elementos que son comunes a todas ellas, como el análisis de problemas y necesidades, la definición de prioridades, la formulación de objetivos y metas, la identificación de medios o acciones para lograrlos, la selección de estrategias y tácticas, las decisiones sobre asignación de recursos y alguna forma de evaluación y control.

En la historia de la Planeación moderna, es posible identificar por lo menos cuatro corrientes teóricas Principales, en relación con la definición de conceptos básicos y la descripción de] proceso general de planeación, que pueden denominarse como:

- corriente administrativa,
- corriente de sistemas,
- corriente del cambio o desarrollo y
- corriente prospectiva o de innovación

Esta clasificación tiene un carácter exploratorio más que teórico analítico; pero contribuye a comprender mejor los diferentes matices y las diferentes formas de describir el proceso de planeación.

2.5. PERO… ¿QUÉ ES LA PLANEACIÓN?

Concibiendo la planeación como un proceso sistémico integral, racional y continuo de previsión, organización y uso de los recursos disponibles de un país, una región, una empresa o una familia con miras a lograr objetivos y metas en un tiempo y espacio prefijados, permite deducir que en el Poder Judicial, un proceso de planificación conllevará a la atención eficiente de los retos que impone la situación socioeconómica actual y las necesidades futuras.
La metodología del marco lógico, es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos.

Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y a comunicación entre las partes interesadas.

Puede utilizarse en todas las etapas del proyecto en la identificación y valoración de actividades que encajen en el marco de los programas del país, en la preparación del diseño de los proyectos de manera sistemática y lógica en la valoración del diseño

de los proyectos en la implementación de los proyectos aprobados y en el monitoreo y evaluación del progreso de los proyectos.

Es una forma concreta de la toma de decisiones que aborda el futuro específico que los gerentes quieren para sus organizaciones. Es un proceso continuo que refleja los cambios del ambiente en torno a cada organización y se adapta a ellos. Es el proceso de establecer metas y elegir medios para alcanzar dichas metas

Por primera vez, hace más de 50 años, la palabra *estrategia* apareció en la literatura relacionada con la gestión de negocios. El término se tomó del campo militar: *estrategas,* palabra griega que significa "arte de utilizar los ejercicios en el campo de batalla*".* Inicialmente, la estrategia de negocio era sinónimo de planificación a largo plazo. Se basaba en previsiones y valoraciones sobre el futuro, derivadas frecuentemente de la aplicación de métodos y modelos matemáticos. En la mayoría de las grandes empresas, el proceso tradicional de la planificación de las estrategias no tiene la agilidad que requieren la mayoría de los sectores actuales, protagonistas de un cambio.

Planear, es prever y decidir hoy, las acciones que nos pueden llevar desde el presente hasta un futuro deseable. No se trata de hacer predicciones acerca del futuro, sino de tomar las decisiones pertinentes para que ese futuro ocurra.

La planeación estratégica, debe ser entendida como un proceso participativo, que no va a resolver todas las incertidumbres, pero que permitirá trazar una línea de propósitos para actuar en consecuencia. La convicción en torno a que el futuro deseado es posible, permite la construcción de una comunidad de intereses entre todos los involucrados en el proceso de cambio, lo que resulta ser un requisito básico para alcanzar las metas propuestas.

El proceso de planeación así entendido, debe comprometer a la mayoría de los miembros de una organización, ya que su legitimidad y el grado de adhesión que concite en el conjunto de los actores dependerá en gran medida del nivel de participación con que se implemente.

Suele ser demasiada lenta, puesto que está basada en ciclos de planeación anuales, con la mirada enfocada hacia el pasado, con la intención de intentar explicar que fue lo que salió mal, esto resulta ser demasiado estático, ya que refleja una correspondencia entre las antiguas condiciones del sector y de las competencias de la empresa. Para adaptarse, las organizaciones deben agilizar sus procesos estratégicos, lo cual supone, por supuesto, importantes desafíos.
En la época moderna, para 1918, surge la planificación, basada en la ley de justas proporciones, la cual hace una condición necesaria para intentar organizar y hacer funcionar la sociedad, también en el campo capitalista se inicia la planificación alrededor de 1930, con el control del gasto militar y la legislación monetaria.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las empresas comenzaron a darse cuenta de algunos aspectos que no eran controlables: la incertidumbre, el riesgo, la inestabilidad y un ambiente cambiante. Surgió, entonces, la necesidad de tener control relativo sobre los cambios rápidos. Como respuesta a tales circunstancias los gerentes comienzan a utilizar la planeación estratégica.

Hoy día las posibilidades de realizar un buen planeamiento se han visto favorecidas por el desarrollo de la informática (software y hardware), que ha optimizado la capacidad para generar, almacenar, procesar y transportar información. Sin embargo, la tecnología por sí sola no es suficiente: quienes integran las organizaciones y principalmente los Directores de Comunicación, deben saber utilizarla y la cultura empresarial debe estimular las innovaciones y los cambios armoniosos que producen la integración de la tecnología y el torrente de información.

Hoy parece más que necesario, instrumentar este tipo de metodologías. Cierto es que no son muchas las empresas o consultoras que se dedican a estos temas o que cuentan con los profesionales preparados para tales fines. Pero como dice el dicho "una imagen vale más que mil disculpas" por lo tanto cuidarla se torna imprescindible, claro que no sólo para la imagen, sino también para los negocios.
Por otra parte, es una herramienta de posicionamiento anticipado que permite a la organización, saber las amenazas y oportunidades para ganar clientes, posicionar, lanzar y/o retirar productos del mercado, en síntesis anticiparse y adecuarse a los cambios del mercado y de la sociedad.

No se debe que olvidar que la calidad de un trabajo de planeación, no se mide por la capacidad de hacer predicciones correctas, sino por el cuestionamiento de los modelos mentales y la transformación de las personas implicadas, el desarrollo de sus habilidades para la coordinación y la concertación de estrategias, y el estímulo a la instrucción y los procesos cognitivos que coadyuven a comprender y conducir una acción eficaz, en beneficio de los hombres del mañana.

CAPÍTULO 3. ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

La historia de la planeación en México, cuenta con material abundante. Algunos autores, entre ellos, José Luis Cervantes Ceceña[1], dividen en cinco partes el periodo que va de 1928 a 1982. Se distinguen rasgos definidos en cada una de las etapas y de ellas mismas, provienen las denominaciones que se les atribuyen:

1. Planificación económica por el solo hecho de planificar (1928-1946);

2. Planificación económica como base para obtener préstamos internacionales (1947-1958);

3. Planificación económica hacia cambios estructurales (1959-1970);

4. Planificación económica de un gobierno de "transición" (1971-1976);

5. Planificación económica (1977-1982).

En la época del Presidente Calles hubo intentos para reorientar la política económica mexicana. En 1928, se crearon el Consejo Nacional de Estadística y el Consejo Nacional Económico.

3.1. LEY SOBRE PLANEACIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA

El 12 de julio de 1930, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley sobre Planeación General de la República, expedida por el entonces Presidente Pascual

[1] Cfr. José Luis Cervantes Ceceña. La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México). México, UNAM, 1982. Págs. 53-203.

Ortiz Rubio, en uso de la facultad que le había conferido el H. Congreso de la Unión, por decreto de 13 de enero de 1930.

Los arquitectos Carlos Contreras y José Luis Cuevas Pietrasanta, quienes habían estudiado en Estados Unidos y en Inglaterra, influyeron en la elaboración de esta Ley.

Entre las consideraciones que se hicieron para expedir esta ley, se tuvieron las siguientes:

- Que entre las manifestaciones del progreso moderno, estaba la de alcanzar una vida más cómoda, más higiénica, que buscaba dentro del bienestar individual, el interés colectivo, para lograr que toda medida administrativa importante obedeciera a un programa definido basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país de que se trate; que hacía más de cincuenta años se había iniciado este movimiento en varios países, manifestándose por la mejor disposición de las grandes ciudades, logrando su embellecimiento, una mejor circulación y la distribución racional de sus actividades dentro del área de su posible ensanche.

Otra consideración que cabe destacar es la que se refiere a que: 23

- Cuando se han multiplicado los medios de relación entre los seres humanos, cuando por la industria moderna se han originado nuevas necesidades, cuando el aprovechamiento de la tierra ha sido más justo y más debido, se ha convertido el problema primitivo de un mejoramiento urbano en otro más amplio de carácter regional, y de allí, hasta intentar, lo que muchos países vienen emprendiendo, la realización de una positiva planeación nacional; y
- Que México ha llegado a un momento histórico en que no debe continuar apartado de este movimiento general, porque llegaría dentro de poco tiempo a

tales condiciones de atraso, que el contraste existente sería cada vez más desfavorable para promover su franco desarrollo material y constructivo.

El Artículo 1o. de esta Ley, estableció que:

La planeación de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.

Para lograr dicho objetivo se propuso la elaboración del "Plano Nacional de México". Los aspectos que comprendía se establecieron en el Artículo 3o. de esta Ley, entre los que cabe señalar los siguientes:

- La división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus características, sus funciones y los diferentes usos a que se destinen; la planeación y zonificación urbana y regional, y la formación de los planos reguladores del Distrito y territorios federales; el plan de organización para controlar el sistema hidrográfico del Valle de México; la determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte; la ubicación adecuada y características de puertos fluviales y marítimos, así como de aeródromos; los lineamientos del programa de reforestación, así como de reservas forestales y parques nacionales en toda la República.

Por lo que se refiere a la división del territorio nacional en zonas, en la exposición de motivos de esta Ley se señalan diversos aspectos, tales como zonas de recursos naturales (animales, vegetales y minerales); agrícolas, ganaderas, de caza y pesca, mineras, petroleras, carboníferas, de caídas de agua, de irrigación, industriales y manufactureras, comerciales, residenciales de diversos tipos, de bellezas naturales,

de parques nacionales y reservas forestales, arqueológicas y de conservación de monumentos artísticos, históricos y arquitectónicos, entre otras.

La Ley previó una Comisión Nacional de Planeación, cuyo Presidente Honorario sería el Presidente de la República, y el Presidente Ejecutivo de esta Comisión sería el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas (Artículo 6o.).

Esta Comisión se formaría con un Representante Técnico de cada una de la Secretarías y Departamentos de Estado, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación, distintos de los que formen parte de la Comisión de Programa, además de representantes de instituciones académicas, científicas, profesionales, económicas (Artículo 5o.).

La Comisión Nacional de Planeación, tendría el carácter de Cuerpo Consultivo de la Comisión de Programa (Artículo 4o.).

En la exposición de motivos de esta Ley, se estimó que la Comisión Nacional de Planeación, siendo un órgano de carácter consultivo, serviría para lograr que el Gobierno tuviera el apoyo de una opinión pública consciente y convencida de los objetivos de mejoramiento social colectivo que pretendía alcanzar el Ejecutivo, además de estimular la iniciativa y cooperación privada y para despertar el interés de los mexicanos en los problemas relacionados con la formación del "Plano Nacional de México", siendo un elemento valioso de ayuda a la Comisión de Programa, como órgano oficial del gobierno en este asunto.

La Comisión de Programa dependía de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y estaba presidida por el secretario de esa dependencia. Esta comisión se integraba con el personal de esta Secretaría, que fijara el reglamento de esta Ley, y con un representante técnico de cada una de las secretarías y Departamentos de Estado, departamento del Distrito Federal y de los territorios de la Federación (Artículo 9o.).

José Luis Ceceña[2] considera que esta ley se ocupó más de cuestiones geográficas, de urbanismo, de comunicaciones y de bosques, que tratar elementos de carácter económico para el país.

En 1933, después de la expedición de la Ley mencionada, la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario (PNR), con la ayuda de un grupo de técnicos, elaboró el Primer Plan Sexenal, para el periodo del Presidente Cárdenas.[3] Éste, contenía quince rubros, entre los cuales los de mayor relevancia, eran: el sector primario, en especial la cuestión agraria; luego venía la educación y la nacionalización de los recursos en manos extranjeras. Las prioridades y metas no estaban cuantificadas y no se señalaban los medios financieros para alcanzarlas ni los plazos para llegar a ellas.

En 1939, se elaboró el Segundo Plan Sexenal para los años 1941-1946, bajo la Presidencia de Manuel Ávila Camacho, pero del cual no se recuerda nada trascendental.

Durante el mandato del Presidente Miguel Alemán, se expidieron la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. En 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el mandato del Presidente Ruiz Cortines, hubo un Programa Nacional de Inversiones para el Sexenio 1953-1958, y una Comisión de Inversiones, dependiente de la Presidencia de la República, para evitar fricciones entre las secretarías. El objetivo principal de esta Comisión era el de "examinar y aprobar las inversiones del

[2] Ídem
[3] Héctor Cuadra. Las vicisitudes del derecho económico en México. En: Jorge Witker, Jorge (Coord.). Antología de estudios de derecho económico. México, UNAM, 1978. Págs. 126 y 127 (Serie de Lecturas Universitarias, Núm. 28).

sector público, para lo cual debía someter al Presidente, un Plan coordinado de las inversiones públicas"[4]...

En 1958 ya en el sexenio del Lic. Adolfo López Mateos[5], se modificó la Ley de Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y se creó la Secretaría de la Presidencia, dependencia centralizada del Ejecutivo, encargada fundamentalmente, de la elaboración del Plan General del Gasto Público y de los Programas Especiales fijados por el Presidente de la República, de la Planeación del Desarrollo Regional y de la Inversión Pública y del Sector Paraestatal.

Por acuerdo de 30 de junio de 1959, se dispuso que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, elaborasen su programa de inversiones para 1960-1964.

Por acuerdo del 1o. de marzo de 1962, se creó la Comisión Intersecretarial formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia de la República, encomendándosele a dicha Comisión la formulación de un Plan de Acción Inmediata para el periodo 1962-1964.

Durante la Presidencia del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, en los primeros años de su sexenio (1964-1970), la Comisión Intersecretarial, elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970. La Secretaría de la Presidencia, con base en este programa, les solicitó a los organismos públicos sus programas de actividades 1965-1970[6]. De ahí surgió el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970.

[4] Hugo Rangel Couto. El derecho económico. 3ª. Ed. México. Edit. Porrúa, S. A. 1994. Pág. 261
[5] Emilio Chuayffet Chemor. Derecho administrativo. Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991. Pág. 327.
[6] Héctor Cuadra. Op. Cit. Pág. 131

También en este periodo, se creó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación (CETENAL)[7], que inició el levantamiento aerofotogramétrico, de todo el país, como base y punto de partida para hacer un inventario de los recursos naturales de México.

El Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980, se elaboró durante el cuarto año del régimen del Lic. Luis Echeverría (1970-1976), con la colaboración de la Secretaría de la Presidencia, junto con la de Hacienda y Crédito Público,(SHCP) Patrimonio Nacional y Técnicos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, (CONACYT), Fondo de Cultura Económica (FCE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

También de este periodo son los comités promotores del desarrollo económico en todos los Estados del país. Por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de enero de 1975, se creó la Comisión de Desarrollo Regional, para enmarcar los trabajos de estos Comités dentro de una estrategia general coherente.

3.2. LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

En el transcurso de esta época, se vio la necesidad de que México contara con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, ya que, como señala Óscar López Velarde,[8] faltaba coordinación en las acciones e inversiones públicas en materia de desarrollo urbano que realizaban la

Federación, los Estados y los Municipios del país.

[7] Hugo Rangel Couto. Op. Cit. Pág. 263.
[8] Oscar López Velarde Vega. Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México. Revista: JURÍDICA, México, Núm. 11, julio 1979. Pág. 372.

El 6 de febrero de 1976, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las reformas constitucionales a los Artículos 27, 73 y 115, con lo cual se sentaron las bases jurídicas para la planeación urbana en México.

La Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de mayo de 1976, en su texto original, contenía 47 Artículos 30 agrupados en Cuatro Capítulos: I. "Disposiciones generales"; II. "De la concurrencia y coordinación de autoridades"; III. "De las conurbaciones", y IV. "De las regulaciones a la propiedad en los centros de población".

Posteriormente, entre 1976 y 1977, las legislaturas de todas las entidades federativas, expidieron sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, con lo que se integró, en todos sus niveles, la estructura jurídica de la planeación urbana.

El 28 de junio de 1976, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, con las atribuciones de coordinar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y supervisar la ejecución del mismo, conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos de ese año. No fue hasta el sexenio del Lic. José López Portillo, cuando se publicó este Plan.

3.3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

Lo más característico de la administración del Lic. José López Portillo, fue la Reforma Administrativa. Para tal efecto, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, tres iniciativas de leyes: 1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de la Federación, 29.12.76); 2. Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal (Diario Oficial de la Federación, 31.12.76); 3. Ley General de Deuda Pública.

De esa época data, la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la publicación de diversos planes, entre ellos el Plan Agropecuario y Forestal (27 de abril de 1978); el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (19 de mayo de 1978). No fue hasta el 17 de abril de 1980 cuando, por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, se aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El 19 de mayo de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto Presidencial que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Los objetivos de este Plan, fueron los siguientes: 1. Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; 2. Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población; 3. Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos, y 4. Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

También este plan señaló diez zonas prioritarias en razón de su capacidad para absorber población, de su potencial de recursos naturales y de su capacidad para generar empleos: 1. Zona conurbada de la desembocadura del Río Pánuco y Huasteca Potosina; 2. Zona Costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec; 3. Zona Fronteriza de Chihuahua; 4. Zona Conurbada de La Laguna; 5. Zona del Bajío; 6. Zona Fronteriza de Baja California; 7. Zona Costera del Sur de Sonora y Norte de Sinaloa; 8. Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Ameca; 9. Zona Conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad; 10. Zona Conurbada de la Desembocadura del Río Balsas y Costa de Guerrero.

Dentro del rubro "zonas de ordenamiento y regulación", se contemplaron tres: ona Metropolitana de Monterrey, Zona Metropolitana de Guadalajara y Zona Conurbada del Centro del País. Además, contenía programas de acción concertada con los

diversos sectores de la Administración Pública Federal; programas a convenirse con los Gobiernos de los Estados y Programas de Apoyo a Prioridades Sectoriales.

En diciembre de 1981, se le adicionó a la Ley General de Asentamientos Humanos, un Capítulo V, denominado "De la tierra para la vivienda urbana".

3.4. LEY DE PLANEACIÓN

Con el Presidente Miguel De la Madrid Hurtado, el 3 de febrero de 1983, se publicaron las reformas a los Artículos Constitucionales 25, 26 y 73, Fracción XXIX-D, relativos a la planeación del desarrollo. El Artículo 25, otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional; el Artículo 26, se refiere a la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y el 73, Fracción XXIX-D, establece la facultad del Congreso de la Unión, para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

El 5 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley de Planeación, que derogó a la Ley sobre Planeación General de la República de 1930.

Esta nueva Ley, define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones, que tomando en cuenta el ejercicio de atribuciones del Ejecutivo Federal en aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como finalidad transformar la realidad del país, de acuerdo con normas, principios y objetivos que establecen la Constitución y esta Ley (Artículo 3o.).

El Capítulo Segundo de la mencionada Ley, trata del sistema nacional de planeación democrática. Las disposiciones que contiene se refieren a las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en esta materia.

Actualmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, que anteriormente le correspondía a la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto. Esto, en virtud del Artículo 31, Fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformado por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 1992, así como del Artículo Quinto transitorio de este Decreto.

El 25 de mayo de ese mismo año, se modificó nuevamente la Ley Orgánica antes citada para otorgarle a la Secretaría de Desarrollo Social, la facultad de elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal (Artículo 32, Fracción IV).

En el Capítulo Cuarto de la Ley de Planeación, el Artículo 22, señala que el Plan indicará los programas sectoriales, regionales y especiales que deban ser elaborados de acuerdo con este Capítulo. Los Artículos 23 al 26, se refieren específicamente a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, respectivamente.

3.5. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

En febrero de 1983, se iniciaron formalmente los trabajos de integración del Plan y se convocó a la sociedad para participar en las actividades de los Foros de Consulta Popular. También participaron las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En mayo de 1983, quedó integrado el Plan y fue aprobado por un Decreto del Poder Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de mayo de 1983.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, documento de varios cientos de páginas, en la presentación elaborada por el Presidente de la República, establece cuál es su propósito fundamental:

…Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social…[9]

De este propósito fundamental derivan cuatro objetivos:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas;
2. Vencer la crisis;
3. Recuperar la capacidad de crecimiento;
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

En la introducción de este documento dice: "El Plan Nacional de Desarrollo, ha sido elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales"…[10]

El Plan está estructurado en tres grandes apartados:
I. Principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia;
II. Instrumentación de la estrategia;
III. Participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

[9] SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Antología de la planeación en México (1917-1985); Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-1985). Tomo 10, México, FCE, 1985. Págs. III-IV 35
[10] Ídem

La primera parte, consta de Cuatro Capítulos: la política del Estado Mexicano; contexto nacional e internacional; el gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo y la estrategia económica y social.

La segunda parte contiene los siguientes capítulos: la Política Económica General; la Política Social; las Políticas Sectoriales y la Política Regional.

La tercera parte, consta de un solo Capítulo, denominado: "Participación de la sociedad en la ejecución del Plan", con tres subincisos relativos a las cuatro vertientes de participación: la Obligatoria, la de Coordinación y las de Concertación e Inducción.

Este Plan, en su Capítulo 7 sobre política social, señala que la Política de Desarrollo Urbano, plantea una mejor utilización de la infraestructura existente y el aprovechamiento del potencial de zonas alternativas a las ya congestionadas.

Los objetivos en esta materia son: 1. Alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio y ordenado al interior de los centros de población; 2. Fortalecer el control del Estado en sus tres niveles de gobierno sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano; 3. Responder a las necesidades del suelo, infraestructura, equipamiento y transporte colectivo; 4. Combatir el deterioro de los edificios, espacios abiertos y redes, preservando los valores histórico-culturales; 5. Promover la participación y concertación de acciones con los sectores privado y social.

En febrero de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos.

3.6. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA 1984-1988

En el Diario Oficial de la Federación de 25 de septiembre de 1984, se publicó el Decreto Presidencial por el que se aprueban los Programas Sectoriales de Desarrollo Urbano y Vivienda de Mediano Plazo que se denominarán Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. El Artículo Tercero Transitorio de este Decreto, deroga el Decreto de 19 de mayo de 1978, por el que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, comprende Nueve Capítulos con dos subdivisiones cada uno, es decir, una para el desarrollo urbano y otra para la vivienda. Enseguida sólo nos referiremos al sector de desarrollo urbano. El Primer Capítulo, de diagnóstico, expone la problemática del desarrollo urbano y la vivienda que enfrenta el país, esto es, los problemas territoriales de excesiva concentración, dispersión y desigualdades regionales y los problemas al interior de los centros de población.

El Capítulo Segundo, señala los Objetivos Generales, relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo, que ya se señalaron en párrafos anteriores, como son: 1. Transformar el patrón de ocupación del territorio, en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios; 2. Impulsar el ordenamiento y la regulación del crecimiento de los centros de población; 3. Atender las necesidades básicas de la población en materia de suelo, infraestructura y equipamiento, y 4. Combatir el deterioro de edificios, espacios abiertos y redes y preservar los valores históricos culturales. De estos objetivos generales se desprenden seis objetivos específicos: suelo, zona federal, patrimonio inmobiliario federal, agua potable y alcantarillado, equipamiento urbano y sitios y monumentos del patrimonio cultural.

El Capítulo Tercero, de estrategias, establece cuatro líneas básicas de acción, dos de las cuales se refieren al desarrollo urbano; una se refiere al ordenamiento territorial y otra, al ordenamiento de los centros de población. La primera se enfrenta a la problemática que presenta el patrón territorial excesivamente centralizado, disperso y desigual. Se orienta a vigorizar un Sistema Urbano Nacional compuesto por 168 centros de población del país que presentan las oportunidades más favorables y los problemas más graves de desarrollo. En especial, centra su atención en el impulso a 59 ciudades medias que muestran aptitudes para captar el crecimiento económico y de población en términos más eficientes y equitativos. Se establece una jerarquía de ciudades y se propone que estas líneas de acción se relacionen con los programas regionales del Mar de Cortés, Frontera Norte, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, Región Sureste y Zonas Áridas.

De esta manera, el Sistema Urbano Nacional, en este Programa, se componía de 168 centros de población, de los cuales tres se consideraron como ciudades grandes, 59 ciudades medias y 106 centros de apoyo, que en conjunto alojaban aproximadamente al 50 por ciento de la población nacional. Para tal efecto, se propusieron tres políticas principales: a) política de descentralización (control, consolidación e impulso); b) política de prestación de servicios (centros de servicios regionales, centros de servicios estatales) y c) política de atención a zonas críticas (urbanas y rurales).

La Segunda Línea de Acción propone, para el ordenamiento de los centros de población, fortalecer la planeación y programación urbana local, la normatividad y control del suelo, incrementar su capacidad para satisfacer sus requerimientos de infraestructura, equipamiento, servicios y mejoramiento del medio ambiente.

Los siguientes Capítulos tratan sobre las metas y previsión de recursos (cuarto); acciones de gasto público (quinto); criterios y acciones de concertación con los sectores privado y social (Sexto); criterios y acciones de coordinación con las

entidades federativas (séptimo); instrumentos de política (Octavo), y proyectos estratégicos (Noveno).

Cabe destacar que este Programa presentó, en su Capítulo Octavo, como una de las políticas legislativas fundamentales, continuar con la elaboración de un marco jurídico apropiado para la planeación urbana, por lo que propuso las reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, Ley General de Bienes Nacionales, Ley General de Obras Públicas, Ley General de Asentamientos Humanos y la creación de la Ley Federal de Vivienda.

El Capítulo Noveno, de Proyectos Estratégicos, se refiere a las ciudades medias y propuso impulsar la concentración de actividades económicas y de la población en las ciudades medias del país, de tal manera que se constituyan en una alternativa real para las grandes ciudades. Esta estrategia pretendió consolidar a las ciudades medias como centros de desarrollo regional.

3.7. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994[11]

Este Plan fue aprobado por Decreto del Presidente, Carlos Salinas de Gortari el 31 de mayo de 1989. Contiene Siete Capítulos: 1. Balance general: los retos y las oportunidades; 2. Objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo; 3. Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior; 4. Acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática; 5. Acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios; 6. Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida; 7. Sistema nacional de planeación democrática.

En el Capítulo 6, Inciso 2.5.2, se refiere al desarrollo regional y urbano. Esta política se propone lograr tres grandes objetivos: a) transformar el patrón de los

[11] PODER EJECUTIVO FEDERAL. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1989-1994. México, 1989.

asentamientos humanos de acuerdo con las políticas de descentralización y de desarrollo económico; b) mejorar la calidad de los servicios urbanos; c) fortalecer la capacidad Municipal para un sano desarrollo de las ciudades.

Las estrategias y acciones que se proponen para cada uno de estos objetivos son: reordenamiento territorial y desconcentración de las actividades económicas; prestación de servicios; e impulso a la planeación democrática para el desarrollo regional y urbano.

En cuanto al primer aspecto, este Plan señala la urgencia de consolidar un Sistema Urbano Nacional para el control del crecimiento de las grandes ciudades, el impulso al desarrollo de centros alternativos, específicamente de ciudades medias, y una mejor integración rural-urbana en relación con el desarrollo de las ciudades pequeñas.

Las acciones para el reordenamiento territorial y la desconcentración económica se basarán en los criterios de control, de consolidación, de impulso, y de integración urbano-rural, según sea el tamaño y problemas de las localidades. Para impulsar el desarrollo regional, se emprenderán las acciones de modernización en el medio rural, para contener la migración rural-urbana, y de fomento a los corredores económicos regionales.

En cuanto a la prestación de servicios, se propone establecer una red nacional de centros de población jerarquizados en cuatro niveles de atención: centros de servicios regionales, estatales, subregionales y de integración rural, dando una atención preferente a las ciudades medias.

Por lo que se refiere a la planeación democrática para el desarrollo regional y urbano, se enfatizará en la coordinación integral de la política urbana con otras políticas sectoriales y regionales, y se impulsará la coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y la concertación con los sectores social y privado.

3.8. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 1990-1994

Este programa fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1990. Consta de Cinco Capítulos: 1. Diagnóstico; 2. Objetivos; 3. Estrategia; 4. Metas y 5. Instrumentos; con dos anexos, uno de las ciudades medias del Sistema Urbano Nacional, y otro, de los criterios de desarrollo urbano.

El programa se fundamenta en tres temas básicos: 1. El reordenamiento territorial; 2. El mejoramiento de los servicios urbanos, 3. El fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población. Dichos objetivos derivan del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Para el logro de estos objetivos, el programa se propone la consolidación de un Sistema Urbano Nacional para controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos y lograr una mayor integración rural-urbana.

El Programa destaca el elevado costo social de un patrón territorial nacional sumamente centralizado y disperso, aunado a la grave escasez de recursos para inversión, en cuanto a los problemas de carencias en dotación de agua potable, drenaje, equipamiento, vialidad y transporte, y el deterioro del patrimonio histórico-cultural construido.

Las tres estrategias principales del programa son: 1. Que el reordenamiento territorial se enfoque al desarrollo de sistemas urbano-regionales con alta potencialidad o graves problemas; impulso a zonas y corredores de desarrollo económico y a enlaces interregionales, y la distribución de equipamiento y servicios, de acuerdo con un sistema jerárquico de centros de población; 2. Mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos; 3. Fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población, es decir, desarrollo institucional de los equipos de planeación urbana y de

organismos paraestatales y paramunicipales operativos; e impulso a los procesos de participación popular.

La estrategia de reordenamiento territorial define políticas de impulso, consolidación y regulación, para los centros de población del Sistema Urbano Nacional.

Este Sistema se componía por las cuatro ciudades grandes del país (México, Guadalajara, Monterrey y Puebla); 80 ciudades medias y 120 ciudades pequeñas, que fueron seleccionadas por reunir determinadas características.
La estrategia de reordenamiento territorial considera, entre otros aspectos, la prestación jerarquizada de servicios, es decir, se trata de una red nacional de centros de población jerarquizada por niveles de atención (centros de servicios regionales, centros de servicios estatales, centros de servicios sub-regionales y centros de integración urbano-rural).

En cuanto a la regionalización de la estrategia, señala las siguientes regiones: frontera norte, sistemas urbano-regionales del noroeste, del norte, del noreste, del golfo, del centro norte, del occidente, del centro, del Pacífico sur y de la península de Yucatán.

En cuanto al diagnóstico de la situación territorial, en relación con el aspecto demográfico, se considera que el grado de urbanización (es decir, el porcentaje de la población total que vive en localidades de más de 15 mil habitantes) en 1990 fue de un 60 por ciento, por lo que nuestro país se configura como predominantemente urbano.

Este diagnóstico se basó en los resultados preliminares del censo de 1990, donde señalan que la población del país era de 81 millones 140 mil habitantes. Esta población se distribuyó de manera poco uniforme, tomando en cuenta que alrededor de 21.6 millones de habitantes vivían en las cuatro ciudades grandes ya señaladas (de más de un millón de habitantes); 20.8 millones en 80 ciudades medias (entre cien

mil y un millón de habitantes); y 38.7 millones en 230 ciudades pequeñas (es decir, entre 15 mil y 100 mil habitantes) y en asentamientos urbanos o rurales.

Este programa consideró que las tendencias previsibles eran que la población rural mantendría el mismo volumen, por lo que los crecimientos serían básicamente urbanos.

Entre los instrumentos con que cuenta este programa se destacan: el establecimiento de una regionalización programática única; la consolidación de los Convenios Únicos de Desarrollo con cada estado para mejorar la capacidad municipal de administración del desarrollo urbano; la constitución de reservas territoriales en las ciudades grandes y medias del país; la promoción de la creación o fortalecimiento de una comisión de desarrollo urbano por centro de población.

3.9. PROGRAMA DE LAS 100 CIUDADES

A finales de 1992, apareció el "Programa de 100 ciudades". El objetivo de este programa, es que la población opte por trasladarse a ciudades medias, lo que a su vez permita lograr un desarrollo regional sostenible. Esto, con la finalidad de desalentar la migración hacia las grandes zonas metropolitanas y fomentar la generación de empleo en las ciudades medias que reúnen ciertas características para su crecimiento.

Al respecto, Luis Javier Castro,[12] comenta que en años recientes, las ciudades medias presentan un dinamismo importante, en términos demográficos, superior al de las grandes metrópolis de nuestro país. Así, durante el periodo 1970-1990, la tasa de crecimiento de las ciudades de tamaño medio fue de 3.53 por ciento anual, mientras que la de las grandes ciudades fue de 2.97 por ciento.

[12] Luis Javier Castro Castro. El programa de 100 ciudades: estrategia de desarrollo urbano. En: Carlos Bustamante (Coord.). Evaluaciones actuales y propuestas para el desarrollo urbano en México. México, UNAM, 1995. Pág. 66.

Este mismo autor, señala que en los años ochenta, se presentaron cambios en las modalidades del crecimiento urbano en México. Las tendencias concentradoras disminuyeron, y además se revirtieron en favor de la descentralización de la población y de las actividades económicas de los grandes centros urbanos hacia sus regiones cercanas. Este proceso ha favorecido a las llamadas ciudades medias.

En los últimos años, varios autores han hecho notar este proceso, entre ellos Alicia Ziccardi [13] y Manuel Perló.[14]

Julio García Coll,[15] (este último indicaba que se ha cambiado ligeramente el patrón migratorio de manera que los pobladores de algunos Estados que se dirigían a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México como destino principal, ahora concurren a otras entidades).

Al respecto, es interesante mencionar la descripción de Boris Graizbord[16], en relación con las etapas en que se puede dividir el proceso de urbanización. Así, a muy grandes rasgos, en una primera etapa, al iniciarse la urbanización, tanto la población urbana como la rural se mantienen estables y con el tiempo aparecen los movimientos desde las áreas rurales hacia la(s) ciudad(es) principal(es). En una segunda etapa se presenta un proceso de suburbanización caracterizado por una expansión física de las áreas urbanas en las que la población rural decrece y la urbana y suburbana crecen, aunque esta última más rápidamente.

[13] Alicia Ziccardi. Ciudades y municipios: su necesaria inclusión en la agenda de los noventa. En: Carlos Bustamante. (Coord.). Evaluación actual y propuesta para el desarrollo urbano en México, México, UNAM. Págs. 75-93.

[14] Manuel Perló. Las ciudades mexicanas: plataforma estratégica para el desarrollo nacional. En: Carlos Bustamante. (Coord.). Evaluación actual y propuesta para el desarrollo urbano en México. México, UNAM. Págs. 121-151.

[15] 15 Julio García Coll. Reforma urbana y desarrollo regional. En: Revista, Vivienda. Vol. 13, México, Núm. 1, enero-junio de 1988. Pág. 48.

[16] 16 Boris Graizbord. Sistema urbano, demografía y planeación. En: Revista: Ciudades. México, Núm. 12, 1992. Pág. 40-47.

En una tercera etapa, el Centro Metropolitano pierde población relativa y absoluta, mientras que las ciudades medias y pequeñas o los poblados rurales ganan población.

Este mismo autor,[17] comenta que algunos investigadores de El Colegio de México, han presentado varias hipótesis, que de ser corroboradas confirmarían que las ciudades medianas y pequeñas, jugarán un importante papel en el escenario del crecimiento urbano.

3.10. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (1993)

El 21 de julio de 1993, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo Artículo 2o. transitorio abroga a la Ley de 1976. Como señala Soberanes Reyes,[18] "era necesario actualizar el marco jurídico de los asentamientos humanos y ajustarlo a la realidad económica y social del país".

Esta ley define lo que se entiende por centro de población, desarrollo urbano, desarrollo regional, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, destinos, provisiones, reservas y usos (Artículo 2o. Fracciones III, VII, VIII, IX, XIV, XV, XVI y XIX, respectivamente).

El Artículo 7o., establece las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, mientras que los Artículos 8o. y 9o. se refieren a las de las entidades federativas y las de los municipios, respectivamente.

El Capítulo Tercero, "De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población", en su

[17] Ídem
[18] José Luis Soberanes Reyes. La reforma urbana. México, FCE, 1993 Pág. 143.

Artículo 11, señala que dicha planeación forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Artículo 12, indica los diversos tipos de Planes y Programas a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los centros de población, es decir, Programa Nacional de Desarrollo Urbano; Programas Estatales de Desarrollo Urbano; Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas; Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano; Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población y Programas de Desarrollo Urbano derivados de los anteriormente señalados y que determinen la ley y la legislación estatal de la materia.

El contenido del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, como lo establece el Artículo 13 de Ley General de Asentamientos Humanos. Además, el Artículo 14 de este ordenamiento remite a la Ley de Planeación.

Con esto se hicieron los ajustes necesarios para una mayor vinculación y coordinación entre la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Planeación.[19]

El Artículo 3o. Transitorio de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, ordena que se deberá adecuar la legislación en materia de desarrollo urbano de las entidades federativas, contando con un plazo no mayor de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

El 5 de agosto de 1994, se publicó el Decreto que adiciona diversos Artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, es decir, se adicionan la Fracción XIX del Artículo 3o. la Fracción IX del Artículo 33 y la Fracción XII del Artículo 51, que se refieren a la construcción y adecuación de la infraestructura, el equipamiento y los

[19] Vid. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Año XXVIII, Núm. 83, mayo-agosto de 1995. 49

servicios urbanos para garantizar la seguridad, libre tránsito y accesibilidad requeridas por las personas con discapacidad.

3.11. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000[20]

En el sexenio del Presidente, Ernesto Zedillo Ponce de León, rige este Plan, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995. Contiene Cinco Capítulos muy concretos: 1. Soberanía; 2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes; 3. Desarrollo democrático; 4. Desarrollo social, y 5. Crecimiento económico. Además, en un anexo se enlistan los programas sectoriales.

La política del "Desarrollo social", se encuentra contenida en el Capítulo 4, el cual se subdivide en Cinco Incisos: 1. Aspiración por la justicia social; 2. Diagnóstico; 3. El desafío demográfico; 4. Objetivo de la política de desarrollo social; 5. Estrategias y líneas de acción. 50

De este Capítulo, se destacan las políticas en materia urbana y regional.
En el Primer Inciso se señala, entre otros asuntos, que se buscará el desarrollo armónico de las ciudades para mejorar la calidad de vida en las zonas metropolitanas y crear condiciones que permitan aprovechar la potencialidad de otros centros urbanos.

En el Segundo Inciso, del "Diagnóstico", se hace un breve repaso de los avances en materia de educación, salud, vivienda, empleo. Sin embargo, se señala que el problema social de mayor urgencia es la pobreza extrema, tomando en cuenta que cerca de catorce millones de mexicanos no pueden satisfacer sus necesidades más elementales.

Por lo que se refiere al Tercer Inciso, sobre "El desafío demográfico", se indica que la población de México, alcanzará 91 millones de habitantes en 1995, creciendo a un

[20] 20 PODER EJECUTIVO FEDERAL. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 2000. México, 1995.

ritmo de 1.8 por ciento anual, una vez considerados los flujos migratorios internacionales.

En cuanto a la migración y distribución territorial de la población, en 1990, la población que residía en ciudades de quince mil habitantes o más, ascendía a cerca de 47 millones de mexicanos, de los cuales casi la mitad residían en las cuatro principales áreas metropolitanas. Sin embargo, persiste una gran dispersión demográfica en miles de pequeñas localidades rurales, ya que en ese mismo año, alrededor de 28 millones de mexicanos residían en más de 155 mil pequeñas localidades dispersas de menos de cinco mil habitantes.

Se presenta, en las últimas dos décadas, un proceso de redistribución de la población debido a fenómenos tales como la reestructuración económica y la intensa relocalización de los procesos productivos. Por tanto, la atracción migratoria de las metrópolis ha tendido a declinar, mientras que las ciudades de tamaño intermedio han tenido un intenso crecimiento, así como ha habido una multiplicación de las ciudades pequeñas. Por lo que las ciudades intermedias y pequeñas pueden desempeñar un papel económico y demográfico cada vez más prominente.

El Cuarto Inciso de este Capítulo 4, contempla el "Objetivo de la política de desarrollo social", referido a propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones para que la población disfrute de los derechos individuales y sociales que les otorga la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos y disminuir la pobreza y la exclusión social.

En el último Inciso de este Capítulo, sobre "Estrategias y líneas de acción", se señalan las cinco estrategias:

1. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; 2. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; 3. Promover el desarrollo equilibrado de las regiones; 4. Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con

mayor desventaja económica y social, y 5. Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

Para efectos de este trabajo nos interesa destacar la tercera estrategia, es decir, la promoción del desarrollo equilibrado de las regiones, que se refiere tanto a las ciudades y al campo, de ahí que se diseñen políticas de desarrollo regional y urbano y de Reforma Agraria.

Como señalaban hace algunos años, Marcela Suárez Escobar y Alberto Ramos y Bolaños, que una reforma urbana no se puede concebir: "separadamente de una reforma agrícola y rural, pues en el ámbito de la reforma urbana se decidirá si los centros urbanos recibirán a los migrantes rurales o apoyarán políticas de reforma social que recanalicen recursos hacia zonas rurales".

3.12. DESARROLLO REGIONAL

En cuanto al desarrollo regional, se contemplan dos cuestiones: a) las marcadas desigualdades en las macrorregiones del Norte, Centro, Sur, las Costas del Golfo y las del Pacífico, y b) las Microrregiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventaja económica y social.

Se considera que en términos generales, la región Norte y las Zonas Metropolitanas del Valle de México, Puebla y Guadalajara concentran la mayor infraestructura productiva y tienen los mejores niveles de bienestar. Sin embargo, en el Sur, se presentan los más altos grados de marginación y rezago social.

La estrategia será canalizar más recursos y crear condiciones adecuadas para la inversión productiva en las zonas que presentan desventajas más acentuadas.

3.13. DESARROLLO URBANO

Se contempla que en 1994, la proporción entre la población urbana y la rural fue de 73 por ciento en las ciudades y 27 por ciento en el campo. El desarrollo urbano se enfrenta al reto de la expansión de las ciudades.

Aunque hay unas concentraciones muy intensas en las cuatro grandes Zonas Metropolitanas (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla), hay una tendencia de redistribución de la población.

Se considera que hay un gran avance en el marco jurídico del desarrollo urbano. Las principales ciudades del país, que presentan alternativas para la población y la inversión, cuentan con planes de desarrollo urbano vigentes.

Actualmente, más del 50 por ciento de las áreas que se necesitan para el crecimiento de las ciudades en el mediano plazo son de tipo ejidal y comunal.

En materia de desarrollo urbano, los objetivos para los años 1995-2000 son: propiciar el ordenamiento de las actividades económicas y de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y las regiones que todavía ofrecen condiciones propicias para ello, e inducir el crecimiento de las ciudades en forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población.

Las cuatro estrategias que se proponen para alcanzar dichos objetivos son:
a) Desarrollo urbano de las 100 ciudades medias 54

Las ciudades intermedias que ofrecen oportunidades para la instalación de industrias y reservas territoriales para la vivienda, son alternativas adecuadas a las cuatro

grandes metrópolis del país. Se impulsará al municipio para el desarrollo equilibrado de las ciudades.

b) Consolidación del papel de las principales metrópolis

Entre otros aspectos, se propone un crecimiento más ordenado de sus regiones aledañas.

c) Reordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano
Se refiere a mejorar la distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno, lograr la coordinación interinstitucional y apoyar a las autoridades locales para formular o mejorar sus planes y normas de desarrollo urbano y que se respeten dichos planes.

d) Impulso a la participación ciudadana
Contempla las diferentes fases de la política urbana, tales como acciones de mejoramiento, construcción y ampliación de centros urbanos y de sus servicios.

3.14. REFORMA AGRARIA

Se considera que un aspecto primordial para el desarrollo equilibrado de las regiones y el bienestar de los grupos rurales es la consolidación de una reforma agraria que les ofrezca seguridad jurídica sobre sus tierras y oportunidad de incrementar su productividad con políticas de apoyo al sector agrícola. Se hace un análisis de la población que vive en el campo, de la tenencia de la tierra, de las políticas e instituciones agrarias.

Esta administración se propone concluir con la certificación y titulación de ejidos, comunidades y colonias agropecuarias. Esto con la finalidad de eliminar los factores

de incertidumbre que han limitado la capitalización del campo y la regularización de los predios que han quedado en zonas urbanas.

Al final de este Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se enlistan los Programas que, en cumplimiento con la disposición del Artículo 22 de la Ley de Planeación, se elaborarán, entre ellos: Programa de Desarrollo Urbano, Programa de Vivienda, Programa para el Desarrollo del Distrito Federal.

México, de ser un país predominantemente rural a principios de siglo, se transforma en uno primordialmente urbano a finales de Siglo XX.

En la Ley General sobre Planeación General de la República de 1930, con el entonces Presidente Pascual Ortiz Rubio, se señala, en las consideraciones para su expedición, que era muy necesario contar con un programa definido, basado en estudios previos acerca del desarrollo del país para tomar medidas administrativas importantes.

Con esta Ley, se propuso la elaboración del "Plano Nacional de México". El contenido de este plano aludía a cuestiones geográficas, de urbanismo, de recursos naturales, de comunicación. Fue uno de los primeros intentos para abordar la planeación de desarrollo en México, aunque con especial referencia a la problemática regional. En los siguientes sexenios presidenciales se continuó con estos intentos de planeación del desarrollo.

Se puede considerar que no fue hasta la década de los setenta cuando las políticas urbano-regionales en México adquirieron un carácter institucional con la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, en el periodo presidencial del Lic. Luis Echeverría Álvarez, y con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978, en el sexenio del Lic. José López Portillo.[21]

[21] 21 Luis Javier Castro Castro. Op. Cit. Pág. 68;

véase también: Antonio Azuela de la Cueva. Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México. Estudios de derecho económico. Vol. V, México, UNAM, 1986.

En el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se dieron pasos muy importantes en relación con el marco jurídico para la planeación del desarrollo con las reformas constitucionales a los Artículos 25, 26 y 73, Fracción XXIX-D y la Ley de Planeación de 1983.

A partir de entonces, cada Ejecutivo Federal, cuenta con su Plan Nacional de Desarrollo, que abarca el periodo presidencial correspondiente, y de este Plan derivan diversos programas, entre ellos, el programa sectorial en materia de desarrollo urbano.

Desde hace un poco más de quince años, aproximadamente, las políticas urbano-regionales continuamente enfatizan la problemática de la distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional. Desde el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978 se hacía referencia a una distribución racional tanto de la población como de las actividades económicas, localizándolas en zonas de mayor potencial del país.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y el Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, se proponen transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización, a través de consolidar un sistema jerárquico de ciudades, para la prestación de servicios. Se reitera la excesiva centralización y dispersión del patrón territorial. El Sistema Urbano Nacional contaba con 168 centros de población, que presentaban oportunidades favorables y problemas graves de desarrollo, de los cuales tres son ciudades grandes, 59 son ciudades medias y 106 son centros de apoyo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, se refieren nuevamente a la transformación del patrón de los asentamientos humanos, de acuerdo con las políticas de descentralización y de desarrollo económico. El programa sectorial de desarrollo urbano, en el rubro de reordenamiento territorial, considera al Sistema Urbano Nacional compuesto por

cuatro ciudades grandes, 80 ciudades medias y 120 ciudades pequeñas. Para finales de 1992, se considera que son 100 ciudades medias, de ahí el programa que elaboró la Secretaría de Desarrollo Social denominado "Programa de 100 ciudades".

En ese sexenio se publicó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, que hace los ajustes pertinentes para vincular adecuadamente a la planeación del desarrollo con la planeación urbana, entre otros muchos aspectos, tales como la relación de esta ley con la Ley de Planeación, la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley Agraria, entre otras.

3.15. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2000-2006[22]

Bajo el mandato del Presidente, Vicente Fox Quesada, el PND se realizó con base en una importante consulta popular. Los redactores del Plan, analizaron poco menos de 400.000 propuestas ciudadanas, que llegaron por medio de correo postal, correo electrónico y grupos de discusiones abiertos en las redes telemáticas. Sólo por correo postal, el Gobierno envió unos seis millones de cuestionarios a escuelas, centros de salud, organizaciones no gubernamentales y universidades, para solicitar la opinión de la sociedad civil sobre los temas que afronta el PND.

El documento contiene tres grandes áreas: Desarrollo Humano y Social, Crecimiento con Calidad y Orden y Respeto. El tipo de organización que se dio al PND, permitiría su actualización permanente en conformidad con los cambios que se producirán en los próximos años en México y en el resto del mundo.

Del PND, se originan cuatro grupos de programas nacionales divididos en sectoriales, institucionales, especiales y regionales. Cada grupo contenía los planes operativos que tendrían que aplicarse cada año de su gobierno. 59

[22] 22 PODER EJECUTIVO FEDERAL. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2000-2006. México, 2000.

Se publicitó mucho durante este sexenio, el origen del PND pues según las fuentes de la Presidencia de la República era un Plan elaborado con la participación activa de la ciudadanía y, sobretodo, por plantearse una visión a largo plazo que prescinde de la duración del mandato de los gobernantes actuales, situación que al menos en el sector educativo ha continuado vigente a través de las políticas educativas para el Sistema Educativo Nacional del Gobierno del Presidente Calderón, en este caso específico, no se está hablando de inversión o de las nuevas políticas para cada uno de los subsistemas que lo integran, pero sí del enfoque de las políticas educativas del sexenio.

Teniendo como marco el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan

Nacional de Desarrollo 2007-2012, se establece una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación de México sobre bases sólidas, realistas y, sobre todo, responsables. Está estructurado en cinco ejes rectores: Estado de Derecho y seguridad, Economía competitiva y generadora de empleos, Igualdad de oportunidades, Sustentabilidad ambiental y Democracia efectiva y política exterior responsable.

Este Plan asume como premisa básica, la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

La elaboración de este Plan, se sustenta en gran medida en la perspectiva del futuro que requieren los mexicanos a la vuelta de 23 años, de acuerdo con lo establecido en el proyecto Visión México, 2030.

Los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo plasmados en este Plan, han sido diseñados de manera congruente con las propuestas vertidas en el ejercicio de prospectiva. Se trata de un referente, una guía,

un anhelo compartido y a la vez un punto de partida para alcanzar el desarrollo integral de la nación. Existe el firme propósito de que los logros que consigan los mexicanos en los próximos seis años los acerquen al país que quieren heredar a las nuevas generaciones.

En cumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en los Artículos 4 y 20 de la Ley de Planeación, el Gobierno Federal, presenta el Plan Nacional de Desarrollo que habrá de regir las acciones en los próximos seis años. Este Plan es resultado de un auténtico proceso de deliberación, democrático, plural e incluyente, que recoge las inquietudes y necesidades de todos los sectores de la sociedad.

3.16. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012[23]

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, propuesto por el Presidente, Felipe Calderón Hinojosa se enfoca en forma determinante al desarrollo humano sustentable. El principal objetivo del Plan, es lograr un México más justo y más equitativo, competitivo y generador de empleos, democrático y proyectado al mundo, donde cada uno de los mexicanos, sean parte del desarrollo y donde sus beneficios lleguen a todos los que formamos parte de esta nación.

El Plan busca, asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los mexicanos. Las necesidades principales son la educación, la salud, la vivienda y la protección a los derechos humanos. Otro aspecto que busca el Plan, es el desarrollo sustentable que se basa en promover el desarrollo económico de la población, sin poner en riesgo el desarrollo de las futuras generaciones. Otro punto importante, es promover la generación de empleo con el fin de combatir la pobreza y la marginación.

La estrategia de acción del Plan se basa en 5 ejes principales que son los siguientes:

[23] 23 PODER EJECUTIVO FEDERAL. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2012. México, 2007.

-Estado de Derecho y la Seguridad
-Gobernabilidad Democrática
-Política Exterior Responsable.
-Igualdad de Oportunidades.
-Protección del Patrimonio Natural del País.

La finalidad de la política económica de la presente Administración, fue lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos. Mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de todos, especialmente de aquellos que viven en la pobreza es un imperativo social. La insuficiencia de recursos económicos y la marginación impiden satisfacer las necesidades básicas y limitan la participación plena de los ciudadanos en los ámbitos político, social, económico y cultural.

Sin oportunidades de empleo y de participación plena en la marcha económica del país, no es posible alcanzar un desarrollo humano integral. La creación de empleos favorece la estabilidad, la seguridad pública y la interacción social respetuosa de los derechos de los demás. Al mismo tiempo, el crecimiento económico debe darse sin sacrificar los recursos naturales, respetando al medio ambiente y sin comprometer el bienestar de generaciones futuras.

La estrategia integral propuesta en este Plan, basada en los cinco grandes objetivos y ejes de acción citados, busca alcanzar un mejor desempeño económico. Cada eje de acción del Plan está interrelacionado con el crecimiento y el empleo. El fortalecimiento del Estado de Derecho y de la seguridad pública permitirá que los ciudadanos disfruten con tranquilidad de los resultados de su esfuerzo. Una economía nacional más competitiva brindará mejores condiciones para las inversiones y la creación de empleos que permitan a los individuos alcanzar un mayor nivel de bienestar económico. La igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud es necesaria para que todos los mexicanos puedan participar plenamente en las actividades productivas. La estrategia de desarrollo

económico cuidará el acervo natural del país y con ello evitará comprometer el bienestar de generaciones futuras. La estrategia de desarrollo requiere también de una gobernabilidad democrática que permita la convivencia de todos, de forma que se den resultados positivos para transformar la realidad económica del país. Finalmente, una política exterior responsable permitirá al país aprovechar las ventajas que brinda el entorno global para alcanzar mayores niveles de crecimiento y bienestar.

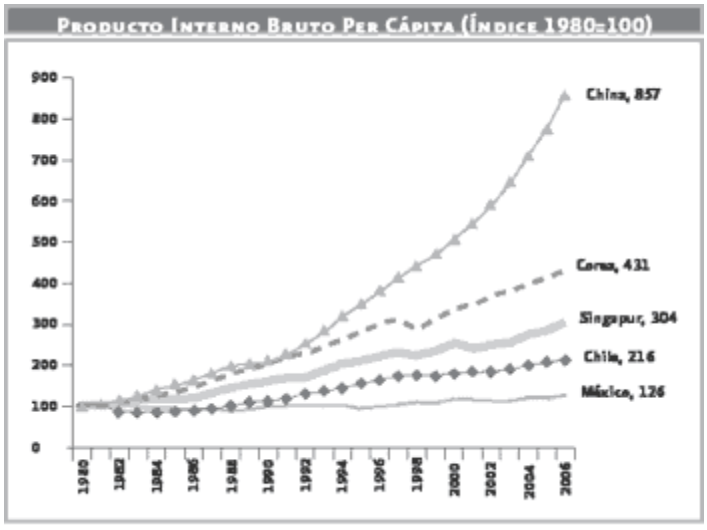
Los problemas sociales, políticos y económicos del país están íntimamente relacionados. Por ello, los grandes grupos de políticas públicas propuestos en este Plan son complementarios para contribuir a la superación de los retos en materia de pobreza, marginación y falta de oportunidades en todos los ámbitos. De progresar en todos los frentes, se podrá crear un círculo virtuoso: el mayor crecimiento económico generará mejores oportunidades de empleo y mayor desarrollo humano, mientras que los avances en el desarrollo social incrementarán la productividad de las personas. Asimismo, la reducción de la pobreza y la creación de oportunidades contribuirán a una mayor participación y estabilidad política y social así como respeto por el medio ambiente.

Por ello, se utilizarán todos los instrumentos del Estado, avanzando simultáneamente en los cinco ejes de acción definidos en este Plan, con el fin de promover un crecimiento económico sostenido y más acelerado, una elevada creación de empleos, y un desarrollo humano pleno para todos los mexicanos.

DIAGNÓSTICO

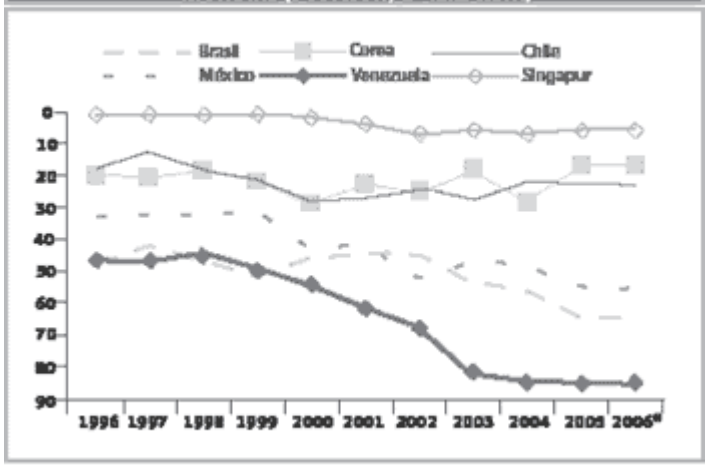
En los últimos años, el crecimiento promedio de la economía mexicana ha sido insuficiente para abatir los rezagos económicos y sociales a la velocidad deseada. Ante esta situación es necesario generar nuevas condiciones para lograr que el producto y el empleo tengan un crecimiento mayor al observado durante las últimas dos décadas. Como resultado de los esfuerzos para fortalecer la economía del país esperamos lograr un crecimiento anual del PIB del 5% al final del sexenio.

En ausencia de cambios importantes, el crecimiento de la economía mexicana será, en promedio, de alrededor de 3.5 % por año, lo que implica un incremento per cápita cercano a 2.4%. De mantenerse esta situación, tomaría 30 años duplicar el nivel de ingreso por habitante. Una comparación con países como Chile, China, Corea del Sur y Singapur deja claro que se puede acelerar el crecimiento económico a partir de la implementación de políticas públicas adecuadas. Al mismo tiempo, la competencia internacional implica que se necesitan acciones decididas para mantener la competitividad: la pasividad sólo llevaría a un mayor rezago. Las estrategias delineadas en este Plan buscan un crecimiento del PIB per cápita de por lo menos 20% de 2006 al 2012.



Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial, abril de 2007, FMI.

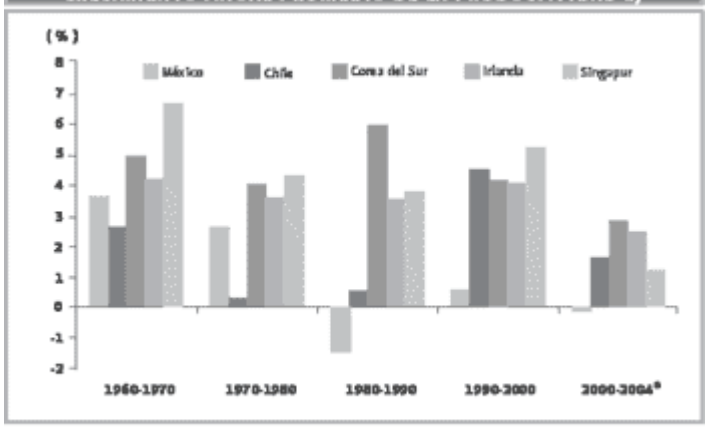
Posicionamiento de Competitividad del Foro Económico Mundial (Posición, 1= más alta)



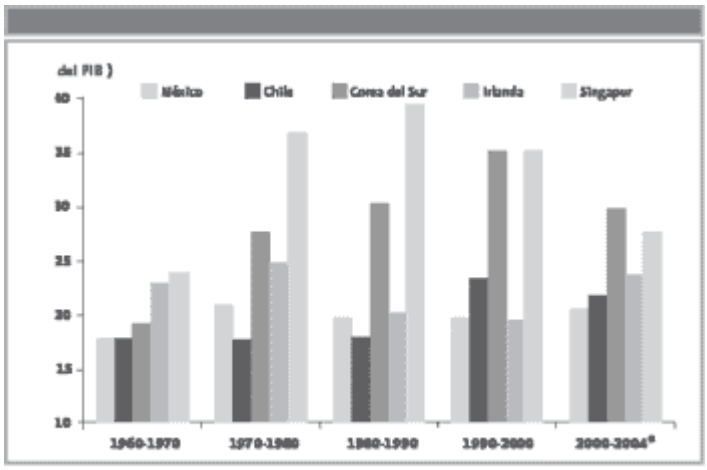
*/El cambio 2005-2006 corresponde a la nueva metodología del Foro Económico Mundial
Fuente: Foro Económico Mundial.

Para crecer a una tasa mayor, el país necesita incrementar la inversión y la productividad. En México, el crecimiento de la productividad los últimos 45 años ha sido la mitad del observado en Chile y una cuarta parte del observado en Corea del Sur, Irlanda y Singapur. Asimismo, la inversión en México ha sido sustancialmente menor a la registrada en estos tres países durante el mismo lapso, y a la experimentada en Chile en los últimos 15 años, cuando este país alcanzó un mayor crecimiento.

Crecimiento Anual Promedio de la Productividad 1/



Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.
1/ PIB entre mano de obra empleada. * Los datos para México llegan hasta 2006.



Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.
* Los datos para México llegan hasta 2006.

El diagnóstico anterior indica que, dada la prioridad de contar con una economía que se encuentre, en 2012, entre las treinta más competitivas del mundo de acuerdo al Foro Económico Mundial, con mayor crecimiento y capacidad para generar empleos, es imperativo seguir una estrategia en tres vertientes:

• Inversión en capital físico: fomentar una mayor inversión física, para lo cual se requieren condiciones económicas más competitivas. Las políticas públicas serán conducentes a aumentar la rentabilidad de los proyectos, reducir los costos de producción en territorio nacional promover la inversión en infraestructura, y limitar el riesgo al que están sujetas las inversiones.

• Capacidades de las personas: la mejora en la cobertura y la calidad de los servicios de salud y educación y el combate a la marginación son los elementos que permitirán a más mexicanos contar con un trabajo redituable y emprender proyectos más ambiciosos, ampliando su abanico de oportunidades productivas.

• Crecimiento elevado de la productividad: para alcanzar un mayor crecimiento de la productividad se requiere una mayor competencia económica y condiciones más favorables para la adopción y el desarrollo tecnológico. La competencia económica crea incentivos para la innovación por parte de las empresas, reduce los costos de

los insumos y los productos finales, incrementa la competitividad de la economía y mejora la distribución del ingreso. Por su parte, la adopción y desarrollo de nuevas tecnologías permite producir nuevos bienes y servicios, incursionar en mercados internacionales y desarrollar procesos más eficientes. Esto redituará en una mayor producción y en ingresos más elevados.

INVERSIÓN EN CAPITAL FÍSICO

Al incrementar la inversión se promoverá una mayor tasa de crecimiento económico y una creación de empleos más dinámica. Para ello, se necesita que los proyectos sean más rentables, que estén sujetos a menores riesgos, y que se disponga de recursos para realizarlos. Es pertinente aclarar que, en la actualidad, la mayor restricción consiste en que la rentabilidad de la inversión es insuficiente, debido en parte a factores que elevan los costos de producción en el país. La situación es diferente a la de hace seis años, cuando la ausencia de recursos era una limitante sustancial. Hoy en día, si bien no todos cuentan con acceso adecuado al financiamiento, la disponibilidad de recursos para la inversión se ha incrementado de manera importante. Por ello, es imperativo proceder con acciones para contribuir a elevar la rentabilidad de las inversiones y reducir el riesgo de los proyectos productivos. También se debe continuar con la profundización del sistema financiero, para que toda la población tenga acceso a los recursos que les permitan participar en las actividades económicas.

RENTABILIDAD Y RIESGO DE LA INVERSIÓN

La mejor forma de incrementar la rentabilidad de la inversión en toda la economía es reduciendo los costos. Ello hace a las empresas mexicanas más competitivas y asegura una mayor oferta de bienes a menores precios, con lo que las familias mexicanas también se benefician. A menor riesgo, menor es el retorno requerido por los inversionistas para realizar un proyecto. Un riesgo más bajo contribuye positivamente al nivel de inversión ya que, en un ambiente de competencia, un riesgo

más bajo se traduce en menores precios. Las estrategias orientadas a alcanzar una mayor rentabilidad y reducir el riesgo de la inversión se instrumentarán con base en los siguientes lineamientos:

- Fortalecer el Estado de Derecho y la seguridad pública, garantizando certidumbre legal y jurídica a las personas y a la propiedad. La incertidumbre legal y jurídica es un obstáculo importante para las actividades empresariales: abre la posibilidad de que se cambien las reglas del juego y pone en duda que se respeten la propiedad, los contratos y cualquier tipo de convenios. De igual forma, la ausencia de seguridad pública hace dudar a los individuos sobre la capacidad misma de disfrutar del producto de su esfuerzo. Por ello, las oportunidades de inversión existentes se podrán aprovechar plenamente con derechos de propiedad bien definidos y a través del respeto a los contratos, la certidumbre jurídica y la mejora de los niveles de seguridad.

- Mantener la estabilidad macroeconómica y fortalecer las finanzas públicas. La incertidumbre macroeconómica y financiera es otra fuente importante de riesgo. Fluctuaciones extremas de la producción, la inflación, las tasas de interés y el tipo de cambio pueden poner en duda la viabilidad de cualquier proyecto. Al respecto, la vulnerabilidad que aún existe en las finanzas públicas derivada de la volatilidad de los ingresos petroleros implica que todavía existen acciones importantes por realizar en este ámbito.

- Promover la competencia. La competencia económica permite que se reduzcan los precios de los insumos y facilita que los consumidores tengan acceso a más bienes a menores costos, incrementando el bienestar material de las familias.

- Simplificación administrativa y regulatoria. Por un lado, es necesario reducir los costos de transacción a los que se enfrentan las personas para llevar a cabo todas sus actividades, incluyendo avances adicionales en la facilidad de abrir un negocio y en el registro de la propiedad. Por otro lado, la regulación gubernamental debe

evolucionar para permitir mayor innovación, ingreso a nuevos mercados y el desarrollo de nuevas actividades.

• Simplificación y estabilidad tributaria. Aunque las tasas de los impuestos directos en México se han reducido de forma importante, la complejidad para cumplir con las obligaciones fiscales colocan al país en seria desventaja con respecto a otras naciones. Asimismo, las modificaciones continuas en las disposiciones fiscales son una fuente importante de incertidumbre. Por tanto, es necesario establecer un régimen tributario competitivo, sencillo y estable.

• Fomentar la productividad en las relaciones laborales. Esto es clave para una mayor creación de empleos formales y para hacer frente a la creciente competencia mundial. De esta forma se generará una mayor demanda de trabajo en el sector formal de la economía, derivada de un crecimiento dinámico que se traduzca en mayores ingresos de los trabajadores.

• Promover la inversión en infraestructura, ya que se trata de un factor fundamental en la determinación de los costos de logística, así como para contar con una oferta competitiva, suficiente y oportuna de los insumos necesarios para la producción. De ahí la necesidad de impulsar una mayor inversión pública y privada en el sector

• Continuar con la apertura comercial así como reducir el costo y los trámites de las operaciones de comercio exterior. Esto permitirá la obtención de insumos a menores precios, así como un menor costo para los exportadores mexicanos.

• Asegurar una mayor y mejor intermediación financiera para incrementar la disponibilidad de recursos crediticios para la producción. Esto se logrará promoviendo mayor competencia en el sector, fortaleciendo el marco legal e impulsando una política activa de la banca de desarrollo

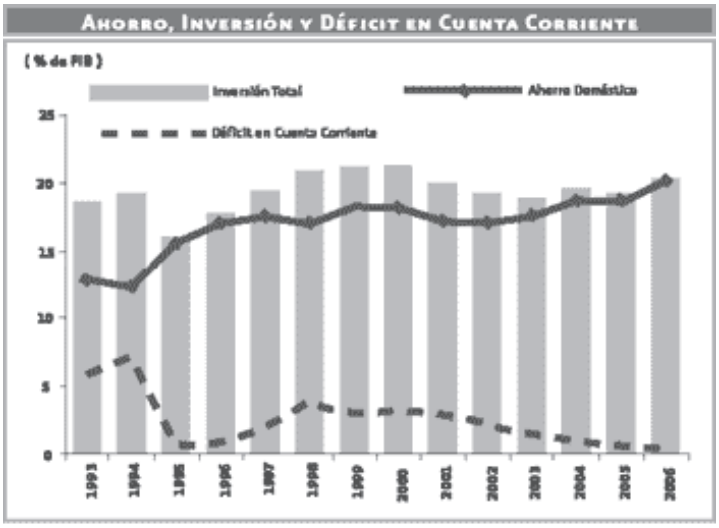
- Facilitar el manejo de riesgo. Será necesario incentivar el desarrollo de nuevos instrumentos financieros que permitan a las personas y empresas diversificar y reasignar sus riesgos.

- Transformar a las empresas públicas para hacerlas más eficientes y, de esta forma, obtener menores costos de producción de insumos estratégicos.

- Diversificar las fuentes de crecimiento de la economía mexicana. Para reducir la vulnerabilidad de la economía mexicana a las fluctuaciones de la economía de los Estados Unidos, y asegurar un crecimiento más balanceado, es necesario continuar con políticas que contribuyan al crecimiento de la demanda interna, en particular de las pequeñas y medianas empresas, los sectores de vivienda, servicios, turismo y agropecuario y del consumo doméstico.

DISPONIBILIDAD DE RECURSOS

La disponibilidad agregada de recursos no es la restricción inmediata más importante para la inversión. Prueba de ello es que el ahorro interno se ha incrementado sustancialmente y ha sustituido al ahorro externo en un contexto de niveles de riesgo país y tasas de interés domésticas y externas ubicadas en mínimos históricos. Al mismo tiempo que la inversión extranjera directa se ha mantenido en niveles elevados, se ha dado un fenómeno de desendeudamiento neto con el exterior. Finalmente, el ahorro financiero y el crédito al sector privado han mostrado una recuperación importante en los últimos años. Sin embargo, es necesario sostener el dinamismo de la inversión para asegurar que en el futuro existan los recursos suficientes y que todos los sectores de la población y de la actividad productiva cuenten con un acceso adecuado a los servicios financieros. Por lo anterior, es necesario continuar mejorando las condiciones de acceso y oferta de servicios financieros para las pequeñas y medianas empresas, las familias de menores recursos, el sector agropecuario, y los proyectos de infraestructura.



Fuente: INEGI.



Fuente: Banco de México y JPMorgan

Mediante la aprobación por el Congreso de la Unión de la reforma del sistema de pensiones de los trabajadores al Servicio del Estado, se ha dado un primer paso que tendrá un efecto significativo sobre el nivel de ahorro y la disponibilidad de recursos financieros. Además se necesitarán estrategias complementarias que se instrumentarán con base en los siguientes lineamientos:

• Garantizar finanzas públicas sanas, ya que de no ser así se reducirían los recursos disponibles para la inversión de las empresas y el crédito a las familias, incluyendo el de vivienda.

• Contar con un sistema financiero profundo y eficiente, que otorgue un retorno apropiado a los ahorradores, atienda a los sectores que no cuentan con un acceso adecuado, y desarrolle nuevos productos y servicios. Elementos claves de la estrategia son la mayor competencia de los servicios financieros y el fortalecimiento de la banca de desarrollo.

En conclusión, la estrategia de reducir costos y riesgo, así como incrementar la disponibilidad de recursos, e fundamenta para aumentar la viabilidad de los proyectos de inversión y el crecimiento económico. Los efectos sobre el bienestar son dobles: el mayor crecimiento se traduce en más empleos y mejores salarios, mientras que los menores costos y una mayor competencia hacen que se reduzcan los precios para los consumidores y se mejore la distribución del ingreso.

CAPACIDADES DE LAS PERSONAS

La ampliación de las capacidades de los individuos contribuye directamente al crecimiento, al bienestar y al desarrollo social. A su vez, promover la igualdad de oportunidades es un imperativo social. Sólo así será posible lograr que más mexicanos tengan una vida digna y satisfactoria. Por ello, el apoyo del Estado se centrará en combatir directamente la pobreza y en facilitar que los individuos desarrollen sus capacidades para que mejoren sus condiciones de vida mediante un esfuerzo compartido. Para participar plenamente en las actividades productivas los ciudadanos deben contar con un nivel mínimo de bienestar. Una educación de calidad y equitativa facilita a los individuos que su esfuerzo se traduzca en mayores ingresos y les permite una mayor libertad de elección. Sin lugar a dudas, la salud es también una condición necesaria para una vida satisfactoria, personal y profesionalmente.

El diagnóstico sobre los problemas y limitantes existentes en la ampliación de capacidades, así como las políticas a seguir para promover la igualdad de oportunidades se describen en mayor detalle en la siguiente sección del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, es relevante enfatizar que las acciones para mejorar las condiciones sociales son parte de una estrategia integral que permitirá a la economía mexicana incrementar su competitividad y con ello llevar a una mayor creación de empleos y oportunidades.

CRECIMIENTO ELEVADO DE LA PRODUCTIVIDAD

El nivel de adopción y desarrollo de tecnología depende, entre otros factores, de la rentabilidad de los proyectos de inversión y del nivel educativo de las personas. Sólo tiene sentido adquirir la maquinaria y equipo más avanzados si puede recuperarse la inversión y ésta puede ser utilizada por individuos suficientemente capacitados y flexibles. Asimismo, para desarrollar nuevas tecnologías es necesario contar con científicos e ingenieros capaces de descubrir lo nunca antes imaginado. La adquisición y desarrollo de la tecnología de punta permite a las empresas mantener su competitividad tanto a nivel nacional como internacional.

Además de las acciones necesarias para lograr una mayor rentabilidad de la inversión e incrementar el nivel de educación, es necesario seguir estrategias y líneas de política específicas para promover el avance tecnológico. Las estrategias orientadas a alcanzar un mayor nivel de desarrollo científico y tecnológico se instrumentarán con base en los siguientes lineamientos:

• Continuar con el proceso de apertura comercial y atracción de inversión extranjera directa. Aranceles más bajos permiten adquirir maquinaria y equipo avanzados a menores costos, mientras que la inversión extranjera directa transfiere al país aquellas tecnologías que no están a la venta. Dado que tomará tiempo alcanzar niveles de innovación propia comparables con los de los países más industrializados, la adopción de tecnologías avanzadas es un primer paso para cerrar esta brecha.

• Proveer de un mayor apoyo directo a la investigación en ciencia y tecnología para el descubrimiento de nuevas ideas, así como garantizar una adecuada propiedad intelectual, dado el valor elevado de las ideas nuevas en un entorno propicio.

• Crear un vínculo estrecho entre el sector público, la academia y el sector empresarial. Sólo así podrán plasmarse exitosamente los nuevos conocimientos en procesos productivos. Cabe notar que, en muchos países, el sector privado juega un papel tanto o más importante que el sector público en el desarrollo y aplicación de nuevas ideas.

• Facilitar el financiamiento de las actividades de ciencia, innovación y tecnología. Para ello no basta el financiamiento público. Un elemento clave es el desarrollo de nuevas opciones de financiamiento con recursos privados que permitan la creación de nuevas empresas, así como permitir la adquisición, adaptación y desarrollo de nuevas tecnologías.

Casi al cierre del actual sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, se observa que la planeación realizada, en su mayoría no alcanza los objetivos, metas y acciones propuestas, sumándose a ello, el desconcierto, inquietud y desestabilidad social que ha generado la lucha contra la mafia del narcotráfico que ha dejado un considerable número de muertes entre mexicanos que son ajenos a todo el problema y que ha marcado en forma determinante, la imagen del actual gobierno.

CAPÍTULO 4. LA PLANEACIÓN Y LA TEORÍA ADMINISTRATIVA

La Teoría Administrativa, comprende varios factores que coadyuvan a que la organización se centre en el logro de sus objetivos y que sea por ello que busque la eficiencia y la eficacia, a partir de allí obtener la productividad en su interior.

En consecuencia, es necesario tomar los subsistemas administrativos como entes que ayuden a que la puesta en marcha de esos objetivos sea la más conveniente, para ello surge en primera instancia **LA PLANEACIÓN**, como recurso principal e inicial para la ejecución de alguna estrategia.

En este trabajo y tal cual se analizó en el Capítulo 1., se pretende mostrar cómo ha evolucionado la planeación hasta nuestros días, la incidencia que tienen en ella varios factores y además su relación con otras áreas, para eso, es necesario comenzar diciendo que desde hace muchos siglos la planeación se ha llevado a cabo, así sea en forma no consciente, todo se ha concertado desde que el hombre ha tenido algo de racional. Variados autores, han expuesto su opinión, acerca del concepto o metodología de la planeación, pero en primer término se han enfocado a mostrar de dónde surge la empresa.

La planeación se populariza después de la Segunda Guerra Mundial, pero, ésta, es asociada entonces casi exclusivamente con actividades totalitarias de control social. Gradualmente se expande su uso y hoy se considera una actividad relacionada con la consecución de fines. Así por ejemplo, se planea o planifica el desarrollo de un país o de una empresa, la construcción de obras de ingeniería, la educación y hasta la familia.

La principal preocupación de Taylor, fue aumentar la eficiencia en la producción no sólo para disminuir costos, sino para hacer más alta la remuneración para su mayor productividad.

Sus principios promulgaban el uso de la ciencia, la creación de armonía y cooperación y el logro de la producción máxima y el desarrollo de los trabajadores.
Taylor formuló cuatro principios:

1. Administración científica: lo importante es el cambio de actitud y de mentalidad. Es necesario incorporar el estudio científico del trabajo u organización científica del trabajo, además de una división de procesos y tareas. Es conveniente para Taylor que en la empresa se aplique el estudio de tiempos y movimientos. A esto se le llamó cronometraje Tayloriano.

2.-Principio de Selección Científica: acompañada de una capacitación y entrenamiento permanente de los obreros.

3.- Principio: Cooperación entre dirección y los trabajadores de tal forma que ambas partes salgan ganando.

4.- Principio de Dirección obrera en términos de la responsabilidad.

Las ideas de Taylor dirigidas especialmente al aumento de la producción y a la minimización del costo por reducción del tiempo y operaciones cobraron fuerza y es así como se crea en 1908, la escuela de Negocios de Harvard y declara las ideas de Taylor como el enfoque de la administración moderna.

Los postulados de Taylor, deben considerarse por una parte, como la promulgación de la ingeniería aplicada a la administración y por otra, como una respuesta a los teóricos del bienestar por considerar a sus ideas como una solución parcial al

problema del trabajo, mientras que los rendimientos en la escala de producción con la aplicación de la administración, era una solución sostenible.

Henry Fayol,[24] fue ingeniero metalúrgico llamado, el padre de la gerencia moderna, tenía una visión amplia de la administración.

Consideró los elementos de la administración con funciones de: planeación, organización dirección coordinación y control. Esto no sólo se aplica a los negocios sino a todas las organizaciones políticas, religiosas, militares.

Fayol Formuló los 14 principios: División del trabajo, Autoridad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación, remuneración, centralización, cadena escalar, orden, equidad, estabilidad, iniciativa, espíritu de equipo.

La diferencia entre el pensamiento de Taylor y Fayol es que este último considera dentro de su teoría, no sólo la producción propiamente dicha, sino que integra todos los elementos del proceso como el mercadeo, las finanzas, el recurso humano y además no solo se aplica a las empresas dedicadas a la producción sino a todas incluyendo a la iglesia y el Estado.

La teoría científica de la administración, se basó en tres principios:

1.-Utilidad y moralidad del razonamiento científico, todas las personas son ante todo racionales, las personas consideran al trabajo como un esfuerzo económico.
La aplicación de estos principios hacia que el trabajo fuera menos arduo y más productivo, es decir que primaran los rendimientos sobre el esfuerzo.

2.- Principio de Selección Científica: acompañada de una capacitación y entrenamiento permanente de los obreros.

[24] http://www.biografiasyvidas.com/biografia/f/fayol.htm (Página consultada el 24 de octubre de 2011.

3. Principio: Cooperación entre dirección y los trabajadores de tal forma que ambas partes salgan ganando.

4.- Principio de Dirección obrera en términos de la responsabilidad.

Las ideas de Taylor dirigidas especialmente al aumento de la producción y a la minimización del costo por reducción del tiempo y operaciones cobraron fuerza y es así como se crea en 1908 la escuela de Negocios de Harvard y declara las ideas de Taylor como el enfoque de la administración moderna.

Las ideas de Taylor[25] deben considerarse por una parte como la promulgación de la ingeniería aplicada a la administración y por otra como una respuesta a los teóricos del bienestar por considerar a sus ideas como una solución parcial al problema del trabajo mientras que los rendimientos en la escala de producción con la aplicación de la administración era una solución sostenible.

Las fórmulas de Maslow y Herzberg,[26] que permitían medirse en términos cualitativos, quedaron convertidas en modelos matemáticos.

Los racionalistas al igual que Taylor, utilizan la ciencia y la ingeniería para desarrollar sus teorías y aplican el enfoque de sistemas a la administración
a través de la definición de unidades, fronteras subunidades, estructura organizativa, insumos y productos.

En la década de los 80´s, se institucionaliza el enfoque de sistemas y cobra fuerza dentro de las empresas de Norteamérica, se empieza a notar una diferencia entre las rentabilidades de las empresas con relación al Japón y otros países del Sudeste asiático y es cuando surge la idea de proponer la teoría de la calidad y el movimiento

[25] Idalberto Chiavenato. Introducción a la Teoría General de la Administración. México, Mc Graw Hill, 1999. Pág. 345
[26] Ibíd. 356

de la calidad total, la cual se define como un proceso: planeado, permanente y sistemático de educación y cambio organizacional liderado por un enfoque gerencial participativo humano y rentable que permite asegurar el suministro de bienes y servicios a los clientes, congregando a una misión común.

La calidad total como proceso permanente e integrador, busca tener clientes más satisfechos, reducir el tiempo de operación, bajar los costos de producción y propender por un clima laboral donde cada trabajador, se sienta parte importante de la empresa.

Por último, aparece la Teoría de la Cultura, la cual ataca abiertamente el racionalismo de los sistemas en el sentido de dar mucha prioridad a la especialización en detrimento de la autoridad moral, la integración social, la flexibilidad.

A lo largo de la historia, se han destacado dos formas muy generales de entender el pensamiento administrativo, el mejoramiento industrial y el racionalismo de los sistemas las cuales estaban dirigidas a hacer más racional el manejo de la empresa una por la vía de la medición cuantitativa como es el caso del racionalismo de los sistemas, la corriente del mejoramiento industrial también tenía en cuenta el desempeño de la empresa pero lo medía con otras técnicas, pero ambas conducían a la eficiencia.

Lo que hasta ahora se ha hecho, es un recuento de todo el pensamiento administrativo a la luz de la lectura de Stephen R.Barley y Gideon Kunda complementado con los textos básicos de la teoría de la administración, tomando el método histórico y en éste, destacando los hechos más importantes, los cuales se cree tuvieron gran influencia en el desarrollo del pensamiento administrativo, queda claro que la administración tanto en el enfoque del mejoramiento industrial como del racionalismo parte de la mejor utilización de los recursos y van siempre en busca de

unos mejores rendimientos de las empresas, donde el papel de la administración es clave en el logro de este objetivo.

Por otra parte, es importante señalar que las dos explicaciones principales, la idealista y la materialista por si solas, no proporcionan los elementos suficientes para el análisis, lo ideal es combinarlos y complementarlos con el conocimiento empírico y con las vivencias empresariales a través de los casos, para tener una visión más completa de lo que se quiere alcanzar con el análisis.

El desarrollo del pensamiento empresarial, puede entenderse como el resultado de varios procesos, por un lado el desarrollo de la ciencia y la tecnología como el caso de la Psicología Aplicada o Psicología Industrial, la Psicología Clínica, la Antropología, la Sociología, la Cibernética y el desarrollo de la Teoría de Sistemas.

Por otra parte, las diferentes etapas del proceso histórico, la coyuntura como por ejemplo la crisis de 1929, la Segunda Guerra Mundial y la reconstrucción del mundo, fueron elementos exógenos que permitieron el desarrollo del pensamiento administrativo y por último, las exigencias del mercado que hicieron pensar a las empresas en un desarrollo hacia adentro, pero con impacto en el medio externo esto hace pensar en desarrollar e integrar todos los elementos de la administración. Lo anterior permite entender la imposibilidad de concebir el desarrollo de la teoría de la administración, sino se combinan los enfoques idealistas con los materialistas si se quiere realizar un análisis completo y juicioso.

Todos ellos han tratado de mostrar que la teoría administrativa, evidencia a la organización en sí, y que por ello, es necesario implementar la planeación en la misma para que de esta forma se desarrollen las actividades de una forma concienzuda, adecuada y en pro del logro de los objetivos de la compañía.

CAPÍTULO 5. ANTECEDENTES DE LA PLANEACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

Desde la década de 1950, la planeación educativa en México, fue fundamentada en el establecimiento de metas concretas tanto cualitativas como cuantitativas, a plazos determinados y programas de acción definida, ha permitido alcanzarlas. Estos procesos están en continua revisión para ser modificados si las circunstancias lo ameritan.

Asimismo, como ya se explicó, la planeación educativa, tuvo sus inicios en el ámbito de la política, como un medio para dar respuesta a la necesidad de dirigir acciones en beneficio del desarrollo del país y en consecuencia de la sociedad.

5.1. LA PLANEACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

El primer intento organizado de planeación educativa en México, se encuentra en la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. En ella, se establece que es necesario elaborar Programas de Regulación Funcional, Social y Económica, dándole importancia al Sector Educativo.

Posteriormente en el Plan Sexenal 1934-1940, del Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, se establecieron diversas funciones para el sector educativo, tales como la creación de la Educación Socialista, el desarrollo de la enseñanza técnica y movilizaciones populares para reducir el analfabetismo, entre otras.

De 1946 a 1966, no hubo esfuerzos importantes de planeación educativa hasta la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, (1966-1970). Sin embargo, para cumplir con el mandato constitucional, se presentó y aprobó el Plan de Once Años en 1959.

En 1965, se creó la Comisión Nacional para la Planeación Integral de la Educación que realizó un trabajo importante para el país. En 1971, con la creación de la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), el proceso de planeación educativa, tomó nuevos rumbos. Durante el Sexenio 1970-1976, se presentó el Plan Nacional de Educación que consideró todos los niveles de enseñanza.

En el Sexenio 1976-1982, la planeación de todos los sectores y niveles, se convirtió en el instrumento básico de apoyo al proceso de reforma social. En 1977, la SEP, presentó el Plan Nacional de Educación para evaluar los sistemas educativos del país como una contribución al Plan Global de Desarrollo.

En el Sexenio 1984-1988, se presentó el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte.

Dicho Programa, se dividió en tres partes: En la primera, se plantea el estado que guarda la educación en México, en la segunda, se refiere a la Revolución Educativa y en la tercera parte se propone la estrategia de la Revolución Educativa.

Las acciones específicas que contempla esta estrategia relacionadas con la Educación Superior, son las siguientes:

- Atención a la formación y actualización académica y pedagógica de Profesores.
- Instrumentación de un Programa de Formación de Profesores, con el fin de ofrecer Educación Superior de alta calidad a mayor cantidad de estudiantes.
- Incrementar el número de Profesores de Carrera con estudios de posgrado.
- Adoptar modelos de enseñanza e investigación que permitan conciliar calidad con cantidad.
- Apoyo a los cambios requeridos en la estructura de carreras, actualización de los currículos y vinculación de la investigación con la enseñanza.

- Promoción de cambios estructurales para incrementar la proporción actual de alumnos de ciencias agropecuarias, naturales, exactas e ingenierías, así como moderar el crecimiento de la matrícula en áreas tradicionales.
- Vinculación de la educación e investigación científica con los requerimientos del desarrollo nacional.
- Regionalización de la Educación Superior Universitaria, con el fin de establecer una estrecha relación entre la misma y las necesidades concretas del entorno socioeconómico.
- Fomento de acuerdos de cooperación nacional e interinstitucional, no sólo en cuanto a docencia, sino en cuanto a investigación.

5.2. EL PROGRAMA NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN EDUCATIVA (1989-1994)[27]

Con base en dicho Programa, se dio inicio a las políticas de racionalización y evaluación, a los criterios de eficiencia, calidad, productividad y competitividad como ejes del desarrollo educativo.

En la década de 1990, y como respuesta al Programa Nacional para la Modernización Educativa, el 14 de febrero de 1990 se crea la Coordinación Nacional para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior (CONPPEMS), a fin de contar con una instancia que permitiera la concertación de acciones y la planeación educativa de las diferentes instituciones de Educación Media Superior, respetando sus diferencias y estructuras jurídicas. Para 1993, se publica la Ley General de Educación, que retoma algunos aspectos que marcaba la antigua Ley Federal de Educación, quedando esta última sin vigencia.

En la nueva ley se resalta la función del Estado de brindar educación obligatoria a nivel básico. Con la modificación del Artículo 3° constitucional se incluye Educación Preescolar (aunque los padres de familia o tutores no tienen la obligación de enviar a

[27] SEP. PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN 1989-1994. México, 1989.

sus hijos a este nivel educativo), Primaria y Secundaria, además, se resalta el interés del Estado de proporcionar Educación Media Superior y Superior, pero esto, no se constituye como una obligación; se precisan los conceptos de calidad y equidad; se promueve la participación social, en especial de los padres de familia; se establece la necesidad de revisar el libro de texto gratuito, entre otros aspectos de índole administrativo enfocados al cambio de actitud de los directores, quienes deberán interesarse más en los aspectos pedagógicos.

A mediados de la década de 1990, entra en marcha el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000[28] del cual se deriva el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE)[29] el cual tiene como propósitos fundamentales la equidad, calidad y pertinencia de la educación. Además, propone la formación y actualización de los maestros como política relevante y la viabilidad para reestructurar los órganos de planeación, evaluación y coordinación entre las instituciones, tanto en el ámbito nacional como en las entidades federativas.

En el sexenio 2001-2006**,** el Gobierno Federal expresa su convicción acerca del papel central que debe tener la educación en las políticas públicas, precisa que la elevada prioridad que tiene la educación, habrá de reflejarse en la asignación de mayores recursos para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo.

En consideración a lo anterior, se desprende el Programa Nacional de Educación (ProNaE) 2001-2006, el cual presenta un conjunto de políticas que perfilan el modelo de educación que el país necesita para enfrentar los retos heredados del pasado y que deben enfrentarse para construir un futuro mejor. Las políticas del programa configuran un enfoque educativo para el siglo XXI que resume la visión de un sistema educativo nacional equitativo, de buena calidad y de vanguardia.

---

[28] PODER EJECUTIVO FEDERAL. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. Op.Cit.

[29] SEP. PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO. México, 2000.

Finalmente, la política social de la actual Administración pretende lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades, para conducir a México hacia un desarrollo económico y social sustentable en el que se requiere resolver a fondo las graves diferencias que imperan en el país. Gobierno y sociedad deben ser capaces de mejorar significativamente, las condiciones de vida de quienes viven en la pobreza.

5.3. BASES NORMATIVAS

Un elemento primordial dentro de la planeación en general, es el conjunto de políticas, leyes, reglamentos, normas, lineamientos y demás disposiciones jurídico-administrativas que establecen las atribuciones, responsabilidades y organización de las dependencias y entidades de la Administración Pública, ello permite delimitar el alcance de las atribuciones y compromisos de los participantes para ubicar su quehacer institucional.

5.4. SUSTENTO LEGAL

Las bases legales están integradas, principalmente, por ordenamientos de aplicación general que norman la planeación, como medio o instrumento del Estado para regir el desarrollo nacional de manera integral, entre las que destacan para la educación están las siguientes:

La **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** representa el ordenamiento de máxima jerarquía jurídica en nuestro país, de ella emanan las demás leyes que conforman el conjunto legal nacional. En este mandato se inscriben las atribuciones y obligaciones del Estado sobre los aspectos sustantivos de responsabilidad (educación, trabajo, tenencia de la tierra y explotación de recursos energéticos, entre otros).

En lo que respecta a la planeación, el Artículo 25, hace explícitos los fundamentos para que el Estado, como rector del desarrollo nacional, pueda planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como regular y fomentar las demás actividades que demande el interés general de la Nación. Asimismo, en el artículo 26 se hace énfasis en la intervención del Estado para organizar un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, con facultades del Ejecutivo Federal para designar responsables a nivel nacional, estatal e institucional y procurar la participación de los particulares.

5.5. LEY DE PLANEACIÓN

En sus Artículos 1, 2 y 3, establece los principios, bases y lineamientos aplicables en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con el propósito de encauzar las actividades del Estado, del Ejecutivo Federal, de la Administración Pública Federal y de la sociedad en general, hacia el funcionamiento de la Planeación Nacional del Desarrollo, con apego a los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos de la Constitución. Establece, además, que 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.

En sus Artículos 12 y 16, esta misma Ley menciona que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan asignadas funciones de planeación, forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, por lo tanto, les corresponde intervenir respecto de las materias que les competan en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

En el resto de los Capítulos y Artículos correspondientes, la Ley se ocupa de sustentar las bases para la participación social en la planeación; se refiere a la elaboración del Plan Nacional y los Programas de Desarrollo Sectoriales, así como a la Coordinación y concertación entre Federación y entidades federativas.

5.6. LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

De manera específica, el Artículo 12, Fracción XI, de la Ley General de Educación, establece como una de las atribuciones exclusivas de la autoridad educativa federal, la de realizar la planeación y programación globales del Sistema Educativo Nacional, (SEN).

5.7. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Constituye el marco legal que rige la actuación de los servidores públicos de la educación, estableciendo las atribuciones y obligaciones que éstos, tienen que cumplir en el ejercicio cotidiano de su función, el cual debe apegarse en todo momento a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y vocación.

5.8. PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2007-2012[30]

El Programa Sectorial de Educación, ha sido elaborado tomando como punto de partida la Visión México 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo, así como los resultados de una amplia consulta con actores relevantes del sector que han aportado elementos de diagnóstico y de acción. En él se expresan los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que definirán la actuación de las dependencias y de los organismos federales que pertenecen a este sector.

Su elaboración se apega a los lineamientos de la Ley de Planeación, y forma parte de una estrategia tanto para impulsar el desarrollo del país como para poner en marcha un sistema integral que vincula el Plan Nacional de Desarrollo, los programas que emanan de él y el proceso presupuestal que se elabora año con año en cada

[30] SEP. PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN. México, 2007.

dependencia. Las metas planteadas señalan los principales resultados que se habrán de obtener en el sector para contribuir a la construcción de un México fuerte y competitivo en las décadas por venir, y además permitirá establecer un proceso claro de seguimiento y de rendición de cuentas hacia los ciudadanos.

El México del nuevo milenio demanda que el SEN, forme a sus futuros ciudadanos como personas, como seres humanos conscientes, libres, irremplazables, con identidad, razón y dignidad, con derechos y deberes, creadores de valores y de ideales. En la escuela, los alumnos han de encontrar las condiciones adecuadas para el desarrollo pleno de sus capacidades y potencialidades; de su razón y de su sensibilidad artística, de su cuerpo y de su mente; de su formación valoral y social; de su conciencia ciudadana y ecológica. Allí deben aprender a ejercer tanto su libertad´, como su responsabilidad; a ejercer con libertad y responsabilidad su sexualidad; a convivir y a relacionarse con los demás; a sentirse parte esencial de su comunidad y de su país; a cuidar y enriquecer el patrimonio natural, histórico y cultural; a sentirse contemporáneos y continuadores de quienes han contribuido a crear al México libre y democrático en que se vive.

Para fortalecer la democracia y la creación de ciudadanía, la escuela ha de adoptar y enseñar la ética de la responsabilidad y la participación. Igualmente, la formación de los niños y jóvenes de acuerdo con los valores cívicos y éticos es la mejor manera para que interioricen el trato igualitario entre hombres y mujeres, el respeto a todas las diferencias sociales, económicas, políticas, étnicas y religiosas, así como para prevenir, encarar y resolver graves problemas de nuestro tiempo, como la drogadicción, la violencia, la inequidad y el deterioro ambiental.

La exigencia de una educación de calidad, ha de ser más radical y urgente en las escuelas donde se forman los alumnos provenientes de los sectores más desprotegidos y vulnerables. Para ellos la escuela es, en múltiples ocasiones, la única oportunidad de prepararse para un mejor futuro y romper así el vínculo que liga la pobreza con la marginación y la ignorancia.

En la sociedad del conocimiento, la competitividad de los países depende, en buena medida, de la fortaleza de sus sistemas educativos y de su capacidad para generar y aplicar nuevos conocimientos.

México, debe hacer de la educación, la ciencia y la tecnología los puntales de su desarrollo. En ellas está la solución de los más preocupantes problemas nacionales; de ellas depende el incremento de la calidad de vida de la población.

5.9. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL: EL RETO DE LA CALIDAD

Se entiende a la calidad como la capacidad de cumplir sistemáticamente con los requerimientos para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios, entonces, los esfuerzos de las instituciones educativas, deben encaminarse a mejorar los servicios de educación para la población que atienden: alumnos, padres de familia y sociedad.

Una educación de buena calidad, es aquélla que se propone objetivos de aprendizaje relevantes y consigue que los alumnos los alcancen en los tiempos previstos, apoyando en especial, a quienes más lo necesiten.

Para mejorar la calidad de la educación, habrá que promover el buen funcionamiento de los planteles y mejorar los Programas Educativos que ofrecen, para que los estudiantes obtengan una sólida formación y las habilidades y destrezas requeridas para incorporarse al mundo laboral o para continuar sus estudios de nivel superior.
En general, es necesario mejorar las condiciones de las instituciones y de los planteles, para acoger y atender con pertinencia a un número creciente de estudiantes procedentes de grupos indígenas y de sectores sociales desfavorecidos y, especialmente, fortalecer la infraestructura de laboratorios, talleres, bibliotecas y centros de apoyo académico que permitan un desempeño óptimo del sistema.

Dentro de los retos planteados, es de primordial importancia atender la desigualdad en la que se desarrolla el nivel Medio Superior, la equidad implica necesariamente la calidad y exige mejorar los resultados, con atención especial a los grupos en situación de pobreza. Mientras el sistema no ofrezca a los pobres el acceso a una educación de buena calidad, actuará como mecanismo de marginación. La solución de los rezagos, a través de la apertura de oportunidades de acceso a una educación de buena calidad para todos, es imperativo moral, condición de desarrollo y factor determinante de la estabilidad social.

El mejoramiento en los servicios, tiene relación con la necesaria complementación entre instituciones en un esfuerzo común que tienda a la articulación de distintas modalidades de enseñanza para ofrecer servicios a quienes están limitados para acceder a la modalidad escolarizada, la articulación requiere de este esfuerzo para transformar las formas de evaluación, de tal manera que permitan el acceso a distintos tipos, niveles y modalidades a quien demuestre el dominio de los requisitos necesarios y la certificación de competencias independientemente de la forma en que se hayan adquirido.

La búsqueda de la calidad, implica proporcionar también apoyos económicos complementarios para cubrir los costos indirectos de la educación y para compensar el costo de oportunidad que supone la prolongación de los estudios. Finalmente, el mejoramiento de los servicios debe considerar apoyos académicos y programas de capacitación y actualización permanente a los docentes, ya que constituyen el factor más importante para promover la calidad con equidad, por lo que es necesario que los educadores que trabajan en las zonas marginadas cuenten, además, con los apoyos económicos para lograr que las escuelas ubicadas en esas zonas puedan realizar sus funciones en las mejores condiciones.

No basta establecer mejoras que coadyuven a la calidad de los servicios si no se cuenta con los registros del efecto que han tenido las acciones propuestas, por lo que un factor que asegura la calidad de las intervenciones realizadas lo constituye la

documentación que se realice, por lo que los indicadores, derivados del proceso de planeación, deben reflejar mejoras en la calidad y en la equidad, ya que serán los parámetros con los cuales se mida la eficacia de las acciones y, en último término, la satisfacción de los usuarios.

En un sentido más general, la búsqueda de la calidad requiere del diseño de estrategias basadas en diagnósticos precisos y de acciones sistemáticas encaminadas a obtenerla. Requiere además documentar permanentemente el desarrollo de las acciones, de la organización adecuada de la información y de indicadores precisos acerca del avance. Requiere, en síntesis, abordar los problemas de manera planeada.

En resumen, una educación con calidad, debe satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios, predominantemente de aquellos que se encuentran en ambientes desfavorecidos a través del mejoramiento de los planteles educativos y de la planta docente, asimismo, debe estar documentada mediante Programas que permitan observar las prácticas exitosas y el avance hacia la consecución de las metas.

5.10. LAS ORGANIZACIONES INTELIGENTES

Una condición importante para potenciar la participación de los integrantes de la institución tanto en el ejercicio de planeación como en la ejecución, consiste en reforzar la habilidad de las personas para que se transformen en partes importantes de la solución de los problemas que enfrentan, es decir, crear una comunidad en los planteles que se caracterice porque los directivos, docentes y trabajadores administrativos que la conforman, sean capaces de introducir y aplicar nuevas ideas, fomenten el cambio cultural y generen un compromiso con las nuevas prácticas mediante el mejoramiento de sus capacidades y conocimientos, y así, formen

personas que trabajen en equipo para lograr resultados y desarrollen conocimientos prácticos. En síntesis, conformar una organización inteligente.

Una organización inteligente, es aquella que utiliza la motivación y capacidad de aprendizaje de la gente para crecer, que funciona colectivamente como una totalidad que aprende, y aprende desarrollando competencias en las áreas de reflexión y comprensión de la complejidad de los problemas a través de un esfuerzo persistente.

Las organizaciones inteligentes, monitorean y reaccionan ante lo que está ocurriendo dentro de la institución, encauzan la inteligencia y los valores de la gente en todos los niveles de la institución para asegurar la innovación, la difusión continua de conocimientos y con ello, experimentar nuevas maneras de hacer las cosas.

La aplicación del aprendizaje obtenido por todos los miembros de la institución sirve para generar ventajas competitivas, creando y compartiendo nuevos conocimientos.

En suma, lo positivo de la experiencia de las personas más antiguas en la institución, no desaparece, sino que se adapta a los nuevos tiempos y a la gente nueva.

Para transitar hacia una organización inteligente se requiere:

1. **Acrecentar el dominio personal**. Se relaciona con el crecimiento y las habilidades personales, aclarando las cosas que verdaderamente interesan a las personas, con ello, se produce un compromiso recíproco entre la persona y la institución y, al mismo tiempo, se alienta la motivación personal para aprender continuamente, delegando a las personas la facultad de tomar decisiones.

2. **Modificar las creencias habituales que se tienen sobre los actos cotidianos.**Cuestionar las generalizaciones que influyen sobre el modo de comprender el mundo. Ello implica reformular los principios que guían la vida personal e institucional.

3. **Construir una visión compartida**. Significa unir a la gente en torno a una identidad y aspiración común, o sea, compartir una imagen del futuro que se desea crear.

4. **Promover el aprendizaje en equipo**. Se caracteriza por el pensamiento en conjunto que lleva a una más rápida solución de problemas. Comienza con el diálogo y la capacidad para evitar prejuicios, por lo que se deben desarrollar aptitudes para buscar una perspectiva más amplia fincada en el respecto de las opiniones diferentes.

5. **Construir un pensamiento sistemático**. Significa entender la actuación individual dentro de marcos, externos e internos, definidos y la capacidad de que la propia acción pueda transformarlos de manera paulatina.

Para incorporar en la organización la potencialidad de la gente es necesario ir conformando los valores de la institución: un valor establece una norma para una persona y sobre ella se basan las decisiones que toma. Los valores no sólo se relacionan con los fines que una persona considera adecuados, sino también con los medios preferibles para lograrlos. Los valores son creencias e ideas fundamentales de una persona y se traducen en compartimientos específicos, funcionan como criterios para elegir entre alternativas.

En consecuencia, los valores de las personas integrantes de las instituciones pueden ser diferentes, sin embargo, coinciden en un espacio y en un tiempo comunes a la institución, por lo que pueden ser alineados en el proceso de construcción de un Plan de Desarrollo Institucional y en la generación de los programas operativos anuales.

El conocimiento de la misión, visión, estrategias, proyectos y programas de la institución por parte de todos sus integrantes es un elemento fundamental para cumplir con estos factores. Sirve como un mecanismo motivador[2], pues participar en su cumplimiento se convierte en un reto personal.

Una organización inteligente debe concebir a la Planeación Estratégica como herramienta para decidir la forma en la que se realizará el propio proceso de planeación dentro de la institución, es decir, habrá que desarrollar un anteproyecto previo a la iniciación formal del proceso de Planeación Estratégica. En esta fase, los miembros del equipo de planeación y los responsables de tomar las decisiones clave determinarán si se cuenta con los elementos materiales, financieros y humanos para llevarla a cabo y si la Dirección está comprometida con el proceso además, identificarán qué otros grupos de interés dentro de la institución pueden participar.

5.11. PLANEACIÓN

5.11.1. DEFINICIÓN DE PLANEACIÓN EDUCATIVA

La planeación educativa, se origina paralelamente a la necesidad de atender la demanda social de educación y de resolver los problemas de eficiencia de los servicios educativos. Puede definirse como un proceso que busca anticiparse al futuro en materia educativa y que mediante la identificación de líneas de acción, determina los recursos y estrategias más apropiados para el logro de fines metas y objetivos.

Puede señalarse así que la planeación le da a la educación, la posibilidad de precisar el sentido de su actividad y de su incidencia en el desarrollo del país. Este aspecto tiene particular importancia para las instituciones educativas de carácter privado.

5.11.2. ESTILOS DE PLANEACIÓN EDUCATIVA

Las actividades de planeación pueden organizarse de diferente forma en las múltiples instituciones educativas, dependiendo de la estructura interna de la misma, de su régimen jurídico, de los individuos que la conforman y principalmente, del estilo de dirección que prevalece en ellas.

Sin embargo, son tres las funciones básicas que deben realizar las personas o grupo encargado de la planeación independientemente de su organización. Éstas son:

1.- **Función de la información:** Consiste en reunir los datos e información sobre la realidad educativa en que se mueve la institución, para que a partir de ellos, se efectúe una toma de decisiones.
2.- **Función de Coordinación:** Con base en la información obtenida, elabora diferentes propuestas de acción a fin de armonizar las tareas de planeación con el estilo de organización imperante en la institución.
3.- **Función de exploración:** Consiste en realizar estudios sobre los problemas que enfrenta la institución, su medio ambiente y el establecimiento de acciones concretas, con el propósito de que la planeación sea normativa, integrada y adaptable al ritmo operante.

Las formas de planeación que predominan en las instituciones educativas, son las siguientes:

A) Planeación centrada en el Director: Las decisiones son tomadas por el Director de la institución, quien las da a conocer a toda la organización a través de los canales formales de comunicación y ejecución; por consiguiente, la participación de los integrantes de la institución es escasa, o bien no se integra en el proceso de toma de decisiones.

La mayoría de las acciones tomadas, corresponde a una planeación de tipo coyuntural, es decir, centrada en la solución de los problemas existentes.

B) Planeación diluida en la organización: La actividad de planeación está integrada en todos los niveles funcionales. Existe participación de todos los integrantes, pero bajo un marco de referencia delineado por el Director.

C) Planeación con una persona o grupo responsable: En este caso, la persona, o grupo responsable, puede desempeñar sus funciones de tres maneras:

- Asesor del Director
- Asesor del Director, involucrado en la toma de decisiones
- Asesor del Director, involucrado en la toma de decisiones y responsable también, de la ejecución de acciones concretas

El éxito del proceso de planeación, depende en gran parte de la participación y coordinación de los responsables de la actividad.

Para realizar el trabajo cotidiano de una manera sistemática, consistente y evitar una labor continua de resolución de contingencias, es necesario anticipar tanto los logros que se quieren tener al final de un período como las dificultades que podrían presentarse. Este planteamiento alude al proceso de planeación, el cual, en el ámbito educativo, se entiende como, el conjunto de procesos anticipados, sistemáticos y generalizados para la determinación de acciones tendientes al desarrollo equilibrado y coherente de la educación.

Específicamente, se puede definir a la Planeación Estratégica, como el esfuerzo sistemático de una institución y/o dependencia educativa para establecer propósitos, objetivos, políticas y estrategias rectoras, que guíen su actuación y respondan a las demandas y necesidades de sus usuarios.

Es una actividad metódica y concertada entre los integrantes de una institución, cuyo fin es diseñar un futuro y establecer los medios para hacerlo realidad con el propósito de incrementar la eficacia, eficiencia y efectividad de la institución para beneficio de sus usuarios y de la sociedad. La planeación ofrece un método sistemático y efectivo para concretar los planes nacionales y estatales de desarrollo educativo, proporciona elementos para identificar nuevas estrategias y brindar una educación pertinente, de

calidad y significativa, promueve el consenso y el trabajo en equipo para generar sinergias

En la Planeación Estratégica, primero, se establece el futuro deseado tan abiertamente como sea posible, de manera creativa y libre de las restricciones de la experiencia y las circunstancias actuales, y después se eligen acciones que permitan acercarse a la imagen del futuro a partir de las posibilidades existentes y de la consideración del entorno.

La Planeación Estratégica, considera que el futuro es lo más importante y depende de lo que se haga en el presente; entonces, se planea diseñando primero un futuro deseado que sea factible y que involucre en principio únicamente medios actualmente disponibles, para luego preparar, seleccionar, implantar y controlar maneras de hacerlo posible.

En consecuencia, la Planeación Estratégica es un proceso de carácter participativo de reflexión y análisis a través del cual se identifica el propósito de una dependencia o institución; guía el establecimiento de los objetivos y resultados esenciales, y vincula la operación de la misma con los objetivos establecidos en las políticas públicas y en las necesidades de los usuarios. En este proceso, los miembros de una institución desarrollan los procedimientos y operaciones necesarias para lograrlo.

5.12. CARACTERÍSTICAS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Para que el ejercicio de planeación alcance resultados adecuados, es necesario que se distinga por una serie de características fundamentales que a continuación se mencionan:

1. **Prospectiva***,* porque tiende hacia un futuro ideal, es decir, es un proceso para decidir de antemano qué tipo de esfuerzos deben hacerse, cómo y cuándo deben realizarse, quién los llevará a cabo y qué se hará con los resultados.

2. **Integral***,* por la visión de conjunto para su formulación, además de ser organizada y conducida con base en una realidad entendida.

3. **Participativa***,* en tanto que en su formulación intervienen los diferentes actores del quehacer institucional.

4. **Iterativa,** ya que orienta permanentemente las acciones institucionales, con base en la evaluación de los resultados obtenidos y en los cambios que se presentan en el entorno social.

5. **Indicativa,** por su carácter orientador propone principios para que cada institución los adopte de acuerdo con su propia naturaleza y problemática, y mediante la concertación se logre al mismo tiempo el compromiso institucional.

6. **Opcional***,* al prever alternativas para superar e impulsar situaciones cambiantes que afecten el desarrollo.

7. **Operativa***,* porque sus acciones impactan en la toma de decisiones y el quehacer institucional en el marco de desarrollo.

5.13. NIVELES DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Para que la Planeación Estratégica produzca los resultados esperados, debe asumirse que la realidad para la cual se quiere planear constituye un sistema, cuya articulación compleja y dinámica de relaciones sociales incluye una multiplicidad de

intercambios políticos, sociales y económicos[5] y que está conformada de partes articuladas y unitarias que podemos denominar como niveles del sistema.

En el sistema de planeación conviene distinguir por lo menos tres niveles: macrosistémico, intermedio y microsistémico de cuya adecuada articulación puede depender, en buena medida, el éxito o fracaso de los esfuerzos que se realicen. Estos niveles se distinguen entre sí por dos aspectos: su ámbito y su alcance. El ámbito hace referencia a la extensión espacial o cobertura que tendrán las acciones de planeación, mientras que el alcance se refiere a una extensión temporal.

Nivel macro-sistémico: Aquí los cambios se refieren tanto a las grandes decisiones de política educativa, como a las transformaciones del sistema en los ámbitos central y estatal. Algunos cambios necesarios en este nivel, son los curriculares (especialmente en Educación Secundaria y en Educación Media Superior); los que tienen que ver con la relación entre el sistema central y los Gobiernos de los Estados (federalismo educativo); los relativos a la distribución de los recursos y la necesidad de acciones para impulsar la equidad; los que se refieren a la participación social, al fortalecimiento de la capacidad de exigencia social en relación con la operación del sistema y a la rendición de cuentas. Es de largo plazo y cobertura amplia, con una duración de seis años o más.

Nivel Intermedio: Los cambios necesarios en este nivel, incluyen el fortalecimiento de las capacidades estatales y regionales de atención a escuelas e instituciones. En educación de tipo Medio Superior y Superior, se necesita que se consoliden mecanismos de coordinación efectivos, esto implica la profesionalización continua de cuadros técnicos estatales y regionales y personal directivo. Es de mediano plazo, con una cobertura acotada por los límites del subsector, con una duración de dos a tres años, sus efectos tienden a solucionar problemas particulares, orienta el quehacer de las instituciones y permite plantear nuevos espacios para su operación.

Nivel microsistémico: Es el cambio más importante, porque es donde tiene lugar el hecho educativo, es el nivel propio de la escuela, incluyendo al aula, es la unidad mínima del sistema educativo; cada escuela o cada institución debe ser capaz de diagnosticar sus problemas y de planear la forma de resolverlos; debe contar con el liderazgo académico de sus directivos; con el trabajo colegiado de sus docentes; debe estar vinculada con su comunidad y fomentar su participación; debe evaluar y comunicar a la comunidad los resultados de sus evaluaciones, y desarrollar procesos de mejora continua. En el aula es necesario transformar la calidad de las interrelaciones, de manera que se vuelva un sitio donde se viva el respeto a los demás, se aprenda a valorar la diversidad y las decisiones se tomen democráticamente.

La planeación en este nivel, es de corto plazo y dirigido a problemas singulares de un plantel o institución educativa, puede tener una duración de seis meses a un año, dependiendo de las actividades de la institución, se refiere a la planeación académica como una actividad esencial para el desarrollo del trabajo educativo específico. Su expresión se encuentra en los Programas de Desarrollo Institucionales y en el Programa Operativo Anual. Las estrategias que busquen transformar al SEN, deberán tener en cuenta, el carácter sistémico de los cambios, los cuales deben perseguirse en los tres niveles anteriores de manera articulada, reforzándose mutuamente, apuntando siempre a fortalecer los planteles y el trabajo en el aula, y poniendo a las personas en el centro de los intentos de transformación. Esto supone creer en los maestros y académicos como profesionales, favorecer dicha profesionalización y basar los esfuerzos de cambio en procesos participativos que involucren de manera creativa y responsable a los actores del sistema. También supone reconocer que es necesario socializar los propósitos educativos y transformar las estructuras de tal forma que el cambio pueda ocurrir, se trata de construir las condiciones para que el cambio educativo sea posible; por otra parte, habrá que evaluar periódicamente el logro de los objetivos y rendir cuentas a la sociedad.

5.14. ETAPAS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

A partir de una realidad fundamentada en los elementos e interacciones examinadas anteriormente, y con base en el modelo de Planeación Estratégica, se describen las etapas y fases que constituyen dicho modelo. Conviene aclarar que el nivel de extensión y profundidad de la descripción se restringe a los aspectos que definen a cada concepto considerado. Se trata de responder en cada etapa al ¿qué es?, y ¿para qué es?, no se aborda el ¿cómo realizarla?

Es conveniente que cada etapa se realice de manera secuencial, ya que el producto de cada una de ellas proporciona información para la siguiente, de manera que, una vez concluido el ejercicio, se cuente con un panorama completo de la problemática situada en un entorno y de las formas concretas de resolverla.

1. Formulación: esta etapa implica el desarrollo de dos fases:

a) Planteamiento estratégico

- Elaboración de la misión y la visión.
- Realización del Diagnóstico mediante un análisis FODA.
- Determinación de Prioridades
- Determinación de objetivos estratégicos.
- Establecimiento de estrategias.

b) Planteamiento operativo

- Elaboración y formulación de proyectos.

El cumplimiento de estas fases permitirá establecer las bases para el diseño e instrumentación de los programas a diferente nivel. Se apoya en el conocimiento de la situación actual (recursos, problemas, causas, aciertos, etc.) y en rasgos y peculiaridades del futuro deseado, probable y factible, para establecer los objetivos estratégicos, derivar políticas y estrategias; aspectos que se traducirán en programas

a corto, mediano y largo plazos, de los cuales, para su operatividad, se desprenden proyectos específicos.

2. Ejecución, seguimiento y evaluación*:* Si los programas de desarrollo y sus correspondientes programas operativos, han sido diseñados dentro de un marco participativo e interdisciplinario, la puesta en marcha de los proyectos seleccionados, tendrá mayor viabilidad, ya que contará con el apoyo tanto de quienes integran las bases, como de los niveles de dirección, coordinación y administración.

La ejecución, el seguimiento y la evaluación de Planes y Programas, son fases interdependientes cuya observancia, asegura la operación de un Plan y garantiza su continuo ajuste. Esto implica la aplicación de mecanismos de supervisión preventivos y correctivos, que permitan la oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias en el curso de todas las fases del proceso. La finalidad del seguimiento consiste en tener un conocimiento preciso tanto de los avances como de los resultados del desarrollo del conjunto de actividades dirigidas al cumplimiento de metas y objetivos.

Cada una de las etapas, incluye a su vez, tareas específicas que en su conjunto le dan estructura a cada una de ellas, y en su totalidad conforman los productos de la Planeación Estratégica.

5.15. ELEMENTOS DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

La Planeación Estratégica, está íntimamente relacionada con la corriente de la Teoría de sistemas. Gerard Arguin, la define como un proceso de gestión que permite visualizar, de manera integrada, el futuro de las decisiones institucionales que se derivan de la filosofía de la institución, de su misión, orientaciones, metas, objetivos, programas, así como determinar estrategias a utilizar para asegurar su implantación.

En tal sentido, el proceso metodológico propuesto, se ve como un patrón de decisiones, como un medio para establecer el propósito de una institución y definir su dominio competitivo que da respuesta a las fortalezas y debilidades internas, oportunidades y amenazas externas. Es un sistema para diferenciar las tareas ejecutivas y administrativas, lo que permite que la estructura organizacional, se ajuste a su función, definiendo la contribución de los distintos grupos de interés.

En el proceso de la Planeación Estratégica se encuentran dos **elementos clave** que permiten a las instituciones ubicarse y enfocar sus acciones en congruencia con sus objetivos y su filosofía, estos son: **la visión y la misión.**

Definir enunciados que muestren las declaraciones de la visión y la misión de la institución pública es un ejercicio obligado para todas las autoridades e integrantes, con la finalidad de que se involucren responsablemente en sus tareas, se identifiquen con la razón de ser institucional y se comprometan con sus metas y objetivos.

5.15.1. VISIÓN

Una visión, es la concepción de la organización como producto de la anticipación que le permite ver más allá de lo inmediato. La visión representa el escenario altamente deseado que la institución quisiera alcanzar en un determinado tiempo, enuncia las expectativas a mediano y largo plazos. Es el fundamento de la misión y de los objetivos estratégicos, pero su alcance lo proporciona el enfoque deseado y el tiempo.

Una visión debe articular la percepción de un futuro realista, creíble y atractivo para la institución con el diseño de mejores cursos de acción que los actuales. La visión se construye con imaginación y sentido práctico.

La visión permite establecer el alcance de los esfuerzos por realizar y promueve los valores de la institución. Se expresa de manera detallada para que sea entendible, debe ser positiva y alentadora para que invite al desafío y la superación.

En el proceso de construcción de la visión, los miembros de la institución, deben generar muchas ideas que les permitan visualizarla en un horizonte de tiempo y crear una imagen de cómo podría ser para entonces la economía mundial y nacional, la educación, la industria, la tecnología y el entorno en general.

En esta etapa, la institución, de manera colectiva y utilizando los mecanismos de las organizaciones inteligentes, debe incrementar su capacidad para ser creativa e innovadora, antes que convertirse en analítica y crítica. Se deben generar ideas ricas en diversidad y que se ajusten a los límites del entorno.

La elaboración de la visión, se debe realizar dentro del contexto de construcción del futuro en forma proactiva con el quehacer cotidiano. Aunque nadie puede pronosticar el futuro en su totalidad, se pueden anticipar aspectos significativos del mismo, por lo que es posible conceptuar una condición ideal deseada. En la creación del futuro, la institución asume la responsabilidad de las consecuencias de su desarrollo en lugar de adivinar qué traerá éste. La institución puede equilibrar las habilidades de anticiparse a él, e ingeniárselas para lograr las metas deseadas. La creación del futuro en forma proactiva permite que una institución construya un futuro que de otra manera podría no existir.

5.15.2. MISIÓN

La Misión se define como la razón de ser de la institución, la cual determina su existencia. Marca de manera clara y sintética su quehacer sustantivo y estratégico, así como el fin para el que fue creada, asimismo, fija el rumbo a seguir de la

institución y, en tanto sea un enunciado claro, será esencial para establecer y formular estrategias adecuadas.

5.15.3. OBJETIVOS

Es una declaración de alto nivel que describe su propósito fundamental.

La misión, da a conocer a la comunidad su propósito fundamental, establece el qué se hace y para qué se hace; se enfoca en su función y en la atención de sus usuarios; incluye sus valores, su filosofía y sus cualidades especiales. La misión debe guiar a todos hacia una acción concertada, encaminada a un propósito común.

5.15.4. DIAGNÓSTICO

El diagnóstico constituye un proceso fundamental para el desarrollo general de la planeación, el cual permite precisar la naturaleza y magnitud de los problemas que afectan a una institución o sistema.

En esta parte del proceso, se busca identificar cuáles son los principales problemas críticos que están impidiendo que la institución, dependencia, entidad o unidad administrativa, se desarrolle adecuadamente en un aspecto en particular. Para esto, el diagnóstico que utiliza la técnica FODA, identifica dos ámbitos: el interno y el externo. El primero, nos permitirá conocer cuáles son nuestras fortalezas (F) y debilidades (D), y el segundo identificará las oportunidades (O) y amenazas (A), para derivar de ello, nuestro mejor posicionamiento estratégico en el sector donde se desenvuelve la institución y del que se derivan las estrategias a seguir.

Conocer los puntos fuertes ayuda a mantenerse centrado y a ver nuevas oportunidades de desarrollo. Una evaluación adecuada de las debilidades inyectará una dosis de realidad a la planeación que se realice.

Las principales fuerzas externas que determinan el éxito en una institución, generalmente, incluyen a sus usuarios, gente interesada, competencia y alianzas estratégicas, así como a las fuerzas sociales, políticas, económicas y tecnológicas que influyen en la institución desde el punto de vista educativo, también incluyen tendencias sociales y culturales, leyes o modificaciones globales, innovaciones tecnológicas y presiones económicas.

El proceso de análisis del entorno, derivado del análisis FODA, debe sacar a la luz una variedad de factores importantes para la institución, que hasta la fecha podrían haberse pasado por alto, pero que deben ser considerados como parte del proceso de Planeación Estratégica. Entre ellos se podrían incluir: las tendencias económicas que caracterizan el entorno, el desarrollo de tecnologías de vanguardia que aún no se han probado y que pudieran tener algún impacto sobre la institución, el surgimiento de oferta educativa novedosa no examinada y la inestabilidad gradual de un conjunto de habilidades laborales dentro del grupo de profesores.

5.15.5. OBJETIVOS

5.15.6. FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Las **fortalezas,** son actividades internas que la institución realiza bien o cualidades de la misma, que ayudan a conseguir los objetivos institucionales establecidos, porque se cuenta con un ambiente laboral adecuado y con los recursos humanos, materiales y financieros suficientes para realizar eficientemente el trabajo.

Una **debilidad** es una actividad que la institución realiza con un nivel de eficiencia y eficacia menor al deseado, que obstaculiza el logro de los objetivos; se puede identificar como una carencia de lo necesario e indispensable para el desarrollo de las actividades encomendadas.

En este **análisis interno,** se evalúa y diagnóstica la situación de la institución, determinándose las principales variables internas que explican dicho estado y cuáles son los puntos fuertes y débiles en relación con la situación del entorno y con los objetivos establecidos. Todo ello nos permitirá conocer cuál es la posición relativa que ocupa la institución dentro del sector educativo, así, podremos formular cuáles son las estrategias más convenientes.

El análisis interno en una institución educativa debe poner atención a sus programas de estudio y de investigación, a su planta docente y estudiantil, a lo relativo a la infraestructura de la enseñanza, al destino de sus egresados, a su capacidad para insertarse en el nivel inmediato superior, a su eficiencia terminal, a su nivel de retención y reprobación, entre muchos otros.

El análisis debe enfocarse al conjunto de la institución, resaltando aquellos aspectos que requieran una atención particular. Esto implica tener un conocimiento preciso de la institución y del estudio y análisis de la calidad de sus puntos fuertes y de sus debilidades.

5.15.7. OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

Las **oportunidades** constituyen situaciones del exterior que pueden beneficiar o facilitar el logro de los objetivos de la institución. El considerar a una circunstancia como oportunidad depende de la habilidad de la institución para saber reconocerla y de su capacidad para aprovecharla.

Las **amenazas,** son hechos o situaciones que se dan o pueden presentarse en el exterior, son potencialmente dañinas para la institución porque pueden dificultar o impedir el logro de los objetivos.

El análisis de las oportunidades y amenazas, debe establecer las oportunidades en forma concisa y clara, clasificándolas de acuerdo a su impacto y probabilidad de ocurrencia. Éstas pueden provenir de los siguientes ámbitos: económico, demográfico, social, político, tecnológico, legal y educativo.

Mediante la identificación de oportunidades y amenazas, se conforma un **análisis externo** que pretende dar a conocer cuáles son las principales variables o factores exógenos a la institución que pueden condicionar su comportamiento, representando posibles problemas o beneficios futuros que se han de prever, de manera que se puedan adoptar anticipadamente las debidas soluciones.

Con el conocimiento de las variables externas y una previsión de las tendencias que tomarán la dirección de la institución, puede modelar el comportamiento futuro del entorno y anticiparse a él, adaptándose al mismo, manteniendo así su equilibrio interno y alcanzando sus objetivos.

El análisis externo, implica la emisión de un conjunto de juicios de valor sobre la situación analizada, ponderado su relación con el entorno y con su marco normativo, ello permite orientar los planes y proyectos a realizar.

Después de la redacción de la misión y de la visión, se hace necesario identificar las brechas entre la situación actual y la situación que se requiere para un exitoso logro de objetivos. El análisis de brechas es una comparación de lo que la institución es en el presente (misión) y lo que quiere ser en el futuro (visión). Este análisis exige el desarrollo de estrategias específicas para cerrar cada brecha identificada.

Para cada brecha que no se puede cerrar a través de una estrategia evidente, la institución debe revisar la estrategia y reimplementarla hasta que se pueda cerrar esta brecha. Por tal razón, la *Planeación Estratégica debe retroalimentarse*, ya que cuando permanecen las brechas puede ser necesario repetir el proceso varias veces

antes de que éstas se puedan cerrar. Algunas veces será necesario reformular la misión.

Si el análisis de brecha revela una disparidad considerable entre la misión y la visión, o entre éstas y las estrategias identificadas para lograrlo, puede ser necesario reexaminar el diseño o funcionamiento de la institución.

5.15.8. PRIORIDADES

Una vez que se ha evaluado a la institución y se han identificado las fortalezas y debilidades (internas), y las oportunidades y amenazas (externas), se procederá a desarrollar el siguiente paso: la selección de **prioridades**. La finalidad es resolver por orden de importancia, aquellos problemas que la institución considere necesario para un mejor desempeño de sus funciones.

Ninguna institución puede examinar de manera exhaustiva todos los elementos incluidos en el análisis de una situación educativa, ya que con el diagnóstico se encontrará una larga lista de problemas por resolver, por lo cual se requiere de un proceso que permita darle un orden de importancia tanto a éstos, como a las soluciones que se planteen.

En este sentido, los problemas a confrontar se dividen en dos grandes grupos:

5.15.9. VITALES Y TRIVIALES

Son aquellos que ponen en riesgo la supervivencia de la institución, dado que paulatinamente socavan sus aspectos fundamentales; para detectarlos no es necesario un proceso de planeación como el que se describe, puesto que será obvio a los ojos de cualquier planeador. La ventaja de incorporar su solución a dicho

proceso es que formará parte de una estrategia a mediano y largo plazo, lo que garantiza coherencia y consistencia respecto a otros objetivos y acciones.

Son aquellos que afectan la buena marcha de la institución, pero que no ponen en riesgo la supervivencia de la misma al menos en el corto plazo.

Esto quiere decir que su importancia es mínima, pero no por ello, se le debe restar atención.

La Planeación Estratégica, hace énfasis en los problemas vitales, ya que constituyen los aspectos que, de no atenderse, pueden terminar con la vida de la institución, en consecuencia, los incluye como la parte sustantiva a resolver, mientras que los problemas triviales, al ser específicos pueden resolverse de manera independiente sin afectar la totalidad de la Institución.

5.15.10. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Los **objetivos estratégicos,** definen específicamente lo que se debe lograr de acuerdo con la misión y visión de la institución con base en las necesidades de los usuarios, las políticas educativas y el marco normativo. Un objetivo estratégico es el resultado que se pretende lograr dentro de las prioridades establecidas.

Estos constituyen los logros que deben alcanzarse como resultado de la ejecución de un plan rector de desarrollo en una institución, expresan la intencionalidad de un plan para la concreción de la visión, representan las soluciones propuestas a los problemas y necesidades detectadas en el diagnóstico y en la prospectiva. Los objetivos estratégicos deben ser definidos y redactados de tal manera que puedan ser utilizados como patrones de comparación de calidad al momento de efectuarse una evaluación. Un objetivo estratégico se caracteriza por una descripción cualitativa

y específica de lo que la institución o programa pretende alcanzar, deben ser cuantificados y medibles, y expresarse de manera clara y concisa.

A fin de que cumplan la función efectiva en el marco de la formulación, la ejecución y evaluación, los objetivos estratégicos deben ser expuestos considerando aspectos como los siguientes:

1. **Orientado a resultados**. Define claramente el propósito, estado esperado, producto final o logro a ser alcanzado.
2. **Bien construido**. Incluye verbo, objeto a ser medido y áreas de énfasis o enfoque conforme a las reglas de sintaxis.
3. **Idea singular**. Evita tratar muchos conceptos, por el contrario, hace énfasis en una idea principal o área de logro.
4. **Alcanzable.** Lograrlo en el tiempo establecido.
5. **Medible**. Su progreso puede ser cuantificado u observado usando uno o más indicadores.

5.15.11. ESTRATEGIAS

La **estrategia,** puede ser entendida como un plan amplio, unificado e integrado que relaciona las ventajas de una institución con los desafíos del ambiente y se le diseña para alcanzar los objetivos estratégicos de la misma a largo plazo; es la respuesta de la institución a su entorno en el transcurso del tiempo, además, es el resultado final de la Planeación Estratégica. Asimismo, para que una estrategia sea útil debe ser consistente con los principios y preceptos legales en los cuales se inserta.

Las estrategias están constituidas por las implicaciones de la misión, la visión y los objetivos estratégicos, mientras que los proyectos se relacionan con la adquisición, uso y disposición de los recursos.

5.15.12. DETERMINAR PROYECTOS

El **proyecto institucional,** es una propuesta específica de trabajo que se elabora con el fin de mejorar la producción de un bien o la prestación de un servicio por parte de la institución. En este sentido, el proyecto es la expresión del conjunto de Objetivos, líneas de acción, actividades, metas, tiempos, responsables y presupuesto para cumplir con los objetivos estratégicos planteados.

Un proyecto es un proceso que describe la idea dinámica de actividades interrelacionadas y coordinadas para lograr determinados fines que se pueden planear, administrar y evaluar, constituyendo un ámbito de gestión peculiar que no puede ser confundido en el sistema en donde surge. Es importante que se determinen los proyectos a través de los cuales se alcanzarán los objetivos estratégicos y, además, que se describan las actividades principales que los integran.

5.15.13. LIMITACIONES

Es necesario advertir, sin embargo, que la Planeación Estratégica no está exenta de riesgos y de limitaciones, los cuales es necesario señalar como factores cuyo análisis sea la fuente de retroalimentación de los ejercicios realizados.

Entorno cambiante. Ya que la Planeación Estratégica se basa en un pronóstico, los planes pueden estar basados en predicciones que pueden fallar, o bien, presentarse incidentes inesperados que pueden modificar el escenario.

Resistencia interna. Las formas tradicionales de trabajo y las reglas implícitas establecidas pueden estar tan arraigadas que puede ser difícil cambiarlas, aun con la mejor disposición de los participantes y de los responsables de la planeación.

La inversión en capital humano. Destinar el esfuerzo y tiempo de las personas, habitualmente asignadas a otras tareas específicas, a las labores de la planeación puede resultar, de manera inmediata, un costo, por lo que esto habrá de ser asumido como una inversión de recursos.

Falta de creatividad y aliento en la participación. La planeación es una actividad que requiere de un alto grado de imaginación, capacidad analítica y compromiso para seleccionar ciertos cursos de acción, por lo cual la planeación debe realizarse por personal con experiencia y con características sociales que fomenten la participación y la creatividad.

Clima de trabajo. La planeación puede ser ineficaz cuando: las reuniones son demasiado ritualistas y formales, existe participación protagónica, los directivos delegan su responsabilidad a sus empleados sin tener conocimientos suficientes, los directivos aparentemente aplican la planeación participativa pero toman sus propias decisiones o se toman decisiones de corto plazo sin considerar las consecuencias futuras.

CAPÍTULO 6. IMPACTOS EVALUATIVOS DE LA PLANEACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

En las últimas décadas, el proceso enseñanza-aprendizaje ha sufrido diversas transformaciones en lo que se refiere a contenidos, carga horaria, capacidades y habilidades desarrolladas, y otros más, de las que los mexicanos, ya estábamos medianamente conscientes. Pero tuvo que ocurrir una decisión gubernamental que nos pusiera en la pasarela mundial para que se nos evaluara y se publicaran internacionalmente los resultados de resultados tendenciosos y tergiversados, que nos pusieran a sufrir dilemas de mejora para estar a la par de los procesos globales actuales.

Nos referimos a la aplicación de la evaluación denominada Programa para el Seguimiento Internacional de Estudiantes o Programa Internacional para el Seguimiento de Conocimientos Adquiridos (PISA), que fue creado para valorar la educación y sus logros en los países industrializados pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OCDE). Evidentemente el nivel de desarrollo de nuestro país, no corresponde con el de los países altamente industrializados.

La OCDE, es el club de ricos del mundo, al que el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, nos incorporó, aunque fuera sólo como invitados, lo que provocó que en el año 2000, se aplicara la primera evaluación nacional en el país. En ese primer proceso, México, quedó en el lugar 31, de una lista de 32 naciones evaluadas.

En el ámbito internacional las acciones educativas fueron inmediatas; en Alemania, por ejemplo, toda la educación ha sido transformada; desde la organización educativa por ciclos hasta la propia estructura de la lengua; considerada muy compleja, la lengua alemana ha sufrido los embates transformadores de manera tan

violenta, que los docentes de primaria, no saben ya cómo escribir (y lo que es peor, cómo indicar la ortografía a los alumnos) de determinadas palabras. Cada semana, surgen nuevas enmiendas y los periódicos, que siguieron al principio las reformas, han declarado que usarían el alemán anterior a los cambios, hasta que la comisión responsable, terminara de ponerse de acuerdo. La Educación Superior se ha privatizado, como lo sugieren las filosofías globales. No más Educación Superior gratuita. Muchos estudiantes alemanes ponen en tela de juicio la posibilidad de continuar sus estudios, ya que los ingresos de la mayoría son exiguos, como en casi todas partes del mundo.

Sin embargo, nada ocurrió en las organizaciones responsables de la marcha educativa en México. En la administración del Lic. Vicente Fox Quezada, se creó el Instituto de Evaluación Educativa, (INEE), que poca o nula influencia ha tenido en los contextos de la evaluación formal del Sistema Educativo Nacional (SEN), en las aulas, en los profesores o en los directivos escolares.

Eduardo Andere escribió un texto sobre el problema mencionado: “La educación en México: un fracaso monumental. ¿Está México en riesgo?[31]

El texto citado, observa un enfoque desde la perspectiva de las políticas públicas dentro de las cuales se encuentra la política educativa, pretende recomendar formas que propicien las instituciones y reglas para que se desenvuelvan las mejores prácticas y métodos, con soporte científico, en materia de enseñanza, aprendizaje y conocimiento".[32]

Andere desmitifica allí, literalmente, todas y cada una de las falsas ideas que nos hemos hecho en México sobre el estado de nuestra educación. Fundamentalmente se trata de premisas asumidas como verdades por las versiones oficiales. Por

[31] Eduardo Andere Martínez. La educación en México: un fracaso monumental. ¿Está México en riesgo? México, Edit. Planeta, S.A., 2003.
[32] Andere, *op.cit.*

ejemplo, que el gasto en educación es insuficiente, o que gastamos muy poco en educación, que deberíamos gastar el 8% del PIB o más. Nuestras leyes son las mejores para elevar la calidad educativa en México. Ella debe ser tratada de manera uniforme. Se debe educar igual a los desiguales. La cobertura es tan importante, como la calidad educativa. Se han eliminado las desigualdades sociales por los recursos empleados. A mayor nivel económico mejor nivel educativo. Los estudiantes urbanos son mejores que los rurales e indígenas.[33]

Algunas otras variables que se analizan son que la educación en México, está descentralizada a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.[34] Gobiernos con mayor solidez democrática publicarán todos los resultados educativos.[35] La educación impartida por particulares en México es mejor que la educación pública y esto mismo sucede en otros países. Los estudiantes mexicanos de escuelas particulares tienen elevado desempeño académico a nivel internacional. Los resultados de desempeño educativo en México son inferiores a los de otros países de la OCDE por la diferencia en el nivel socioeconómico entre ellos. A mayor nivel educativo de la madre, mejor desempeño académico de los estudiantes.

El dominio de la Economía política del Dr. Andere ha facilitado la interpretación adecuada, a la sombra de estadísticas y comparaciones internacionales.

Todo cae estrepitosamente frente a hechos tan contundentes.

Nuestra invitación a la lectura obedece a la necesidad de tener criterios que confrontar con las versiones que corren sin que las pongamos en duda. Veamos las propuestas originales que rebaten inclusive el tema de la asignación "insuficiente" de fondos para el rubro educativo. Reflexionemos en torno a ello y asumamos nuestra responsabilidad frente a lo educativo, porque aparte de los mitos que circundan a los

[33] Ibíd. Pág. 70
[34] Ibíd. Pág. 75
[35] Ibíd. Pág. 82

hechos educativos en México, se concibe que la planeación educativa en cualquiera de sus versiones de diseño y aplicación en la escuela, per se, no es la solución a las problemáticas de dicho sector, se requiere de toda una estrategia de implicación, principalmente del gremio magisterial, asimismo, de su conciencia referida al fenómeno educativo no dejando de lado la absoluta vocación destinada a los procesos enseñanza-aprendizaje de las nuevas generaciones.

Sólo eso, podrá confirmar una hipótesis como la que guió el análisis en este trabajo: **La planeación educativa que se establece en el Sistema Educativo Nacional (SEN), ha fomentado el capital cultural de la población y en consecuencia ha sido determinante en el desarrollo económico y social de México**

CONCLUSIONES

Después de haber realizado las diferentes revisiones y análisis de los materiales bibliográficos consultados e inherentes a la problemática metodológicamente planteada, se alcanzaron las siguientes Conclusiones:

- Dentro del mundo global, la planificación es un elemento de desarrollo sustentable de los pueblos.
- La planeación ha evolucionado a la par de la evolución de los seres humanos sobre la faz de la tierra.
- La planeación es una herramienta fundamental en los procesos de civilización del hombre.
- La planeación es uno de los principales retos de las organizaciones a nivel mundial.
- En México, los procesos de planeación, son sustentados en referentes históricos de orden mundial y nacional.
- Dentro del esquema nacional, la planeación se ha desarrollado a partir de los Planes Nacionales de Desarrollo y de los cuales derivan los Programas de cada uno de los Sectores que integran el Gobierno de la nación.
- Los distintos enfoques de la planeación, vinculados con la administración, han conformado al transcurso del tiempo, una serie de lineamientos teóricos que han estructurado referentes, con base en diversas posturas de sus autores.
- La planeación es tan importante que sin ella, los administradores no pueden saber cómo organizar a la gente y los recursos; puede ser que no tengan ni siquiera la idea clara de qué es lo que necesitan organizar. Sin un plan, no pueden dirigir con confianza o esperar que otros los sigan y sin un plan, los administradores y sus seguidores tienen muy pocas probabilidades de lograr sus metas o de saber cuándo y dónde se están desviando de su camino. El control se convierte en un ejercicio fútil. Con frecuencia, los planes erróneos afectan la salud de toda la organización. Esta es la razón por la que algunas

empresas dedican tanta atención a las estrategias organizativas y a los planes que los principales administradores elaboran para satisfacer las metas generales de una organización. Sus lectores son accionistas que utilizan esta información para juzgar el desempeño actual de su organización y sus posibilidades de éxito futuro.

- La planeación estratégica permite que la organización tome parte activa, en lugar de reactiva, en la configuración de su futuro, es decir, la organización puede emprender actividades e influir en ellas y, por consiguiente, puede controlar su destino. Los pequeños empresarios, los directores ejecutivos, los presidentes y los gerentes de muchas organizaciones lucrativas y no lucrativas han reconocido y obtenido los beneficios de administrar sus estrategias.
- El proceso de la planeación estratégica, es más importante que los documentos resultantes, porque gracias a la participación en el proceso, tanto gerentes como trabajadores se comprometen a brindar su apoyo a la organización.
- La planeación estratégica, reúne un proceso metodológico que está compuesto por varias importantes etapas, las cuales marcan los lineamientos del proceso a realizar con un enfoque sistemático.
- Si bien tomar buenas decisiones estratégicas es una de las mayores responsabilidades del dueño o director general de una organización, tanto empleados como gerentes deben participar en formular, implementar y evaluar las estrategias. La participación es clave para conseguir el compromiso con los cambios que se requieren.
- La Misión y la Visión son metas generales basadas en las premisas de planeación de la organización y que constituye las base de la organización, sus objetivos, sus valores, su ámbito y su sitio en el mundo. La definición de las mismas, son una parte relativamente permanente de la identidad de la organización que favorece la unidad y la motivación de sus miembros.

- Los impactos logrados en los países relacionados con la planeación educativa, no son los esperados, esto a pesar de las bondades que brinda la planeación como herramienta metodológica de prospectiva y desarrollo de escenarios y de actividades.
- Para lograr el éxito en el sector educativo, es necesario planear y operar las distintas acciones con base en la implicación absoluta del gremio magisterial, sólo bajo este criterio de compromiso y capacitación, se obtendrá un avance significativo en los retos que plantean las evaluaciones nacionales e internacionales, asimismo, poder considerar a la planeación educativa como indicador básico del desarrollo sustentable de la población, incrementando así, sus capacidades culturales.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERE MARTÍNEZ, Eduardo. El fracaso de la educación en México. México, Ed. Planeta, 2003.

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México. Estudios de derecho económico. Vol. V, México, UNAM, 1986.

BOLETÍN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO, México, Año XXVIII, Núm. 83, mayo-agosto de 1995.

CASTILLO, Adriana. Políticas Educativas en México. Una breve semblanza de los antecedentes históricos del proyecto sectorial de educación 2007-2012. México, SEP, 2008.

CASTRO CASTRO, Luis Javier. El programa de 100 ciudades: Estrategia de Desarrollo Urbano. En: Carlos Bustamante. (Coord.). Evaluaciones actuales y propuestas para el desarrollo urbano en México. México, UNAM, 1995.

CERVANTES CECEÑA, José Luis.La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México). México, UNAM, 1982.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. Informe general del estado de la Ciencia y la Tecnología. México, CONACyT, 2002.

CUADRA, Héctor. Las vicisitudes del derecho económico en México. En: Jorge Witker, Jorge (Coord.). Antología de estudios de Derecho Económico. México, UNAM, 1978. (Serie de Lecturas Universitarias, Núm. 28).

CHIAVENATO, Idalberto. Introduccion a la Teoría General de la Administración. México, Edit. Mc Graw Hill, 2005.

CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. Derecho administrativo. Introduccción al Derecho Mexicano. Tomo I. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.

DÍAZ DE COSSÍO, Roger. Algunos aspectos Cualitativos de la Planeación Educativa. México, Ponencia, 1994.

DE CALAN, Pierre y Fayol, Henri. **Renaissance des libertés économiques et sociales**, Plon, OCLC, 1963.

FAYOL, Henri. **L'Incapacité industrielle de l'État**: Les P. T. T, Paris Dunod, OCLC, 1921.

GARCÍA COLL, Julio. Reforma urbana y desarrollo regional. En: Revista, Vivienda. Vol. 13, México, Núm. 1, enero-junio de 1988.

GRAFTON HORTA, Pilar y Ma. Luisa Acevedo. Cómo el docente puede obtener la información que necesita para su labor. Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1992.

GRAIZBORD, Boris. Sistema urbano, demografía y planeación. En: Revista: Ciudades. México, Núm. 12, 1992.

HIDALGO, Jorge Arturo. Congreso de Educación. En: Reforma. México, 15 de abril de 2003.

LÓPEZ VELARDE VEGA, Oscar. Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México. En: Revista: JURÍDICA, México, Núm. 11, julio 1979.

MORENO BAYARDO, Ma. Guadalupe, et al. Aportaciones de la investigación educativa a los profesores de Educación Básica. Guadalajara, Jal., Secretaría de Educación del Estado de Jalisco, Centro de Investigaciones Pedagógicas y Sociales, 2003.

OCDE. Knowledge and Skills for Life, First Results from PISA 2000. París, OCDE, 2001.

PARDIÑAS, Felipe. Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales. 3. ed.. Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1971.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1989-1994. México, 1989.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 2000. México, 1995.

RANGEL COUTO, Hugo. El Derecho Económico. 3ª. Ed., México, Edit. Porrúa, S.A. 1994.

REPILADO, Ricardo. Metodología de la Investigación Bibliográfica. Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 2002.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. en Diario Oficial de la Federación del 8 de agosto de 2002.

SEP. PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN 1989-1994. México, 1989.

SEP. PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO. México, 2000.

SEP. PROGRAMA SECTORIAL DE EDUCACIÓN. México, 2007

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Antología de la planeación en México (1917-1985); Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-1985). Tomo 10, México, FCE, 1985.

SOBERANES REYES, José Luis.La reforma urbana. México, FCE, 1993.

STONER, James y Edward FREEMAN. ADMINISTRACIÓN. México, Prentice Hal,l Hispanoamericana S.A., 1992.

TORRES VERDUGO, María Ángela. (Comp). Taller de investigación documental. Guía Teórico-Metodológica. México, ILCE, 1998.

ZICCARDI, Alicia**.** Ciudades y municipios: Su necesaria inclusión en la agenda de los noventa. En: Carlos Bustamante. (Coord.). Evaluación actual y propuestas para el desarrollo urbano en México, México, UNAM, 1998.

REFERENCIAS DE INTERNET

http://www.biografiasyvidas.com/biografia/f/fayol.htm (Página consultada el 24 de octubre de 2011.

SEP/DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN. Carrera Magisterial: Preparación Profesional. Consultada el 25 de mayo de 2005 en http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion3579.