

CAPÍTULO PRIMERO

RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO

I. Planificación y planeación	1
II. Evolución de la planeación económica federal	3
III. Bases jurídicas de la planeación económica federal	13
1. Normas constitucionales	13
2. Ley de Planeación	14
3. Plan Nacional de Desarrollo	18
IV. Sistema Nacional de Planeación	25
1. Estructura institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática	26
2. Niveles de operación	26
3. Principios de la planeación	28
4. Fases de la planeación	29
5. Plan Nacional de Desarrollo	37
6. Instrumentos jurídicos para la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo	45
7. Programación del gasto regional de la Federación	49
V. Colofón	55

CAPÍTULO PRIMERO

RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO

La necesidad de resolver los problemas provocados por los dos conflictos bélicos mundiales modificó el papel del Estado, a sus funciones primordiales de dar satisfacción a las necesidades esenciales de defensa nacional, mantenimiento de la seguridad pública, gestión de las relaciones exteriores, preservación del orden jurídico, regulación monetaria, y excepcionalmente de atender al fomento económico y bienestar social, añadió las de reimplantar la paz social, desarrollar la economía y estabilizarla, equilibrar las condiciones de las diferentes regiones del país, superar las crisis cíclicas, redistribuir la riqueza, y facilitar la movilidad de las clases sociales, así como cumplir sus aspiraciones de bienestar.¹ En suma, el Estado se responsabilizó de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y se hizo cargo de la estrategia global del desarrollo económico y social, entendiéndolo como un proceso deliberado de cambio tendente a garantizar la igualdad de oportunidades sociales políticas y económicas a toda la población.²

I. PLANIFICACIÓN Y PLANEACIÓN

Planificar es seleccionar entre las opciones disponibles, las que de acuerdo con propósitos coherentemente coordinados y metas concretas establecidas de antemano, den mejores resultados, tomando en cuenta que van a emplearse recursos limitados. Un país está inmerso en la planificación del desarrollo cuando ejerce un incesante esfuerzo

1 Rosas Arceo, Alfredo, *La crisis fiscal del presupuesto en México*, México, Ediciones Técnico Científicas-Universidad Autónoma Metropolitana, 1992, p. 178.

2 Vázquez Arroyo, Francisco, *Presupuestos por programas para el sector público de México*, México, UNAM, 1982, p. 44.

para patrocinar el progreso económico y social, y por reformar las instituciones que pueden obstaculizarlo.³

La planificación es por tanto un proceso integral destinado a racionalizar las decisiones que influyen sobre el desarrollo económico y social de un país, para lo cual ha de partirse de un plan general de desarrollo que constituya el marco normativo de la gestión administrativa, en el que se señalen los objetivos del crecimiento, y se precisen las principales políticas o estrategias de acción que deben seguirse para alcanzar —con el apoyo de la programación y la presupuestación— los objetivos previstos.⁴

La planeación es la función de la administración pública que consiste en determinar los objetivos generales de cada institución o conjunto de ellas a corto, mediano y largo plazo; en establecer el marco normativo dentro del cual han de efectuar sus operaciones; en formular planes, programas y proyectos; y en identificar las medidas, estrategias y recursos necesarios para cumplirlos.⁵

Donde el Estado no controla la economía, la planeación se desarrolla a través de la manipulación de los ingresos y egresos gubernamentales, de la administración de las empresas públicas, y de una calendarización racional de la prestación de los servicios públicos; todos estos elementos encaminados hacia un fin específico determinado por la administración pública. Donde el gobierno sí tiene la rectoría económica del Estado, la planeación se lleva a cabo mediante la formulación de planes detallados tanto de la estructura económica que se desea para el futuro, como de su ejecución. Entre estos dos extremos se da una gran variedad de esquemas de planeación.⁶

Suponiendo que los países estén en posición de rechazar las ingerencias que puedan llegar del extranjero, la forma de planeación que de hecho se practica en cada uno de ellos depende en buena parte de la orientación normativa influida por las ideas políticas y sociales imperantes, que son las que a largo plazo determinan el rumbo que toma la planeación.

En el derecho mexicano, planificación y planeación se involucran en un mismo concepto: el de planeación, por lo que en lo sucesivo se hará referencia únicamente a éste.

3 Waterston, Albert, *Planificación del desarrollo*, México, FCE, 1979, pp. 18 y 30.

4 Morones Hernández, Humberto y Santana Loza, Salvador, *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1991, p. 14.

5 *Idem.*

6 Yotopoulos, Pan A. y Nugent, Jeffrey B., *Investigaciones sobre el desarrollo económico*, México, 1981, p. 626.

La planeación es un instrumento de la política de desarrollo que hace posible establecer políticas coherentes de crecimiento expresadas en términos cualitativos y cuantitativos, y que facilita tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los distintos intereses sociales, e incluyendo los objetivos nacionales, regionales, globales y sectoriales, así como los instrumentos para alcanzarlos.⁷ Este método permite realizar profundas transformaciones estructurales y forzar el ritmo de desarrollo. La idea central de la planeación es la racionalidad, esto significa que entre la multitud de posibilidades de acción, es necesario elegir entre ellas las que sean más adecuadas para la realización de los valores finales a los que tiende la autoridad encargada de la planeación; lo que implica seleccionar entre objetivos, procedimientos, programas, proyectos y actividades concretas.

La planeación es el proceso mediante el cual, dentro de la estrategia de la política de desarrollo de un país, se postulan las metas de su crecimiento; pero la elaboración de planes, programas y proyectos no tiene sentido si no se traducen en acción, porque para ser efectiva la planeación debe abarcar el conjunto de actividades que conduzcan a las transformaciones establecidas en sus metas y propósitos, es decir, debe traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos previamente fijados, lo que hace indispensable establecer programas anuales de gestión gubernamental con el cálculo de los recursos requeridos para hacer realidad en la acción inmediata los objetivos a largo y mediano plazo de un plan de desarrollo económico y social que incluya el programa de inversiones públicas debidamente jerarquizadas y justificadas, así como el de sus actividades, programas y proyectos.

II. EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN ECONÓMICA FEDERAL

En un momento en el que se consideraba imperativo reconstruir la economía para fincar las bases de un desarrollo ulterior orientado al cumplimiento de los objetivos de transformación social planteados por la revolución mexicana, se expidió en 1930 la Ley de Planeación de la República; con base en ella y en un inventario de los recursos disponibles y sin conocimiento de los métodos de planeación dio inicio la planificación económica del país, conforme a la cual el Estado centró su intervención

7 Vázquez Arroyo, Francisco, *op. cit.*, nota 2, pp. 52-54, 56 y 61.

en acciones orientadas a crear la infraestructura económica, y a coordinar el quehacer del gobierno en torno a las obras públicas que habrían de constituir la base material del crecimiento.

El Plan 1934-1940 se inspiró en parte en la política de intervención estatal que los países occidentales más desarrollados habían adoptado como respuesta a la crisis económica mundial, y en parte en lo que se sabía sobre la planeación soviética.⁸ El documento fue elaborado y ratificado por el Partido Nacional Revolucionario siguiendo instrucciones del ex presidente Calles —que todavía detentaba el poder político—, y no era más que un bosquejo general de la política económica que debía seguir su sucesor, Cárdenas, quien no participó en su redacción, pero que en su momento dio instrucciones para preparar el Plan 1940-1946, que habría de seguir la siguiente administración.

Dichos planes⁹ presentan coincidencias: ambos contenían exhortaciones genéricas que no podían traducirse en efectos prácticos; ninguno de ellos señalaba instrumentos para su ejecución, y ambos fueron preparados por presidentes salientes para marcarles pautas a sus sucesores; pero Cárdenas rompió con la política de Calles, y Ávila Camacho retornó a los planteamientos económicos anteriores a su predecesor. Ambos mandatarios tomaron de los planes que se había pretendido imponerles, lo que de ellos se ajustaba a sus objetivos en cuanto a metas económicas y sociales, y ejecutaron las acciones para alcanzar los fines seleccionados de acuerdo con las circunstancias existentes y los medios financieros disponibles, que durante el periodo bélico y los primeros años de la posguerra fueron abundantes por el auge motivado por la expansión en el sector externo de la economía, el crecimiento que el aumento de exportaciones produjo en el mercado interno, y una incipiente industrialización por la imposibilidad de importar artículos extranjeros.

Los trabajos de la Comisión Federal de Planeación Económica de 1942, y los de la Comisión Nacional de Inversiones de 1946, corresponden a esa etapa de logros asequibles en la cual la euforia de la administración por contar con medios que canalizar a múltiples proyectos velaba la necesidad de adoptar una disciplina para las erogaciones públicas.¹⁰ Pese

8 Wionczek, Miguel S., “Antecedentes e instrumentos de la planeación en México”, en Carril, Mauricio *et al.* (coords.), *Bases para la planeación económica y social de México*, México, Siglo XXI Editores, 1965, pp. 25-27.

9 *Ibidem*, pp. 28 y 29.

10 Carril, Mauricio *et al.* (coords.), *op. cit.*, nota 8, pp. 3 y 4.

a su nombre el primer organismo mencionado poco tenía que ver con la planeación propiamente dicha: debía reunir datos sobre la producción industrial, y mejorar la información estadística, cuya insuficiencia y falta de exactitud obstaculizaban las actividades del sector público. Por lo que respecta al segundo de ellos, con una mayor participación del Estado en la vida económica del país, se aplicó a la programación de la inversión pública para complementar la política económica.

Miguel Alemán fue el primer candidato a la Presidencia que durante su campaña recorrió el territorio nacional —casi la mitad de los estados de la República— discutiendo en ellos con los representantes de los diversos grupos sociales; pero los materiales así obtenidos no se tradujeron en ningún proyecto organizado de política nacional, sino que se mantuvieron como base de consulta para uso del primer mandatario.¹¹ Al final de este periodo presidencial sucedió la interrupción de la afortunada combinación de circunstancias que durante poco más de una década habían determinado el venturoso desarrollo económico del país.

Las nuevas circunstancias hacían necesario dejar de abordar fragmentariamente el problema del desarrollo económico tratando cada proyecto por separado, y empezar a considerarlo como un todo orgánico, aunque con la flexibilidad necesaria para reflejar en la política económica los cambios en la situación mundial o en las necesidades internas del país; en suma, se imponía la necesidad de un programa de desarrollo.¹² Ruiz Cortines, el nuevo presidente, ordenó que la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Economía prepararan un plan de inversiones del sector público para toda su gestión administrativa.

El Comité de Inversiones, integrado por representantes de esas dependencias, debía funcionar bajo la autoridad de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y la Nacional Financiera. El plan debía basarse en los informes proporcionados por las secretarías de Estado, los organismos autónomos, y las empresas estatales, de acuerdo con sus programas de inversiones y con sus recursos financieros disponibles y los previstos. El funcionamiento del comité creó fricciones entre las dependencias y limitó la libertad de acción de la Secretaría de Hacienda, obligada —independientemente de sus recursos anuales— a proporcionar fondos para financiar las inversiones autorizadas, por lo que en 1954 se creó la Comisión

11 Wionczek, Miguel S., *op. cit.*, nota 8, pp. 29-32.

12 *Ibidem*, pp. 33 y 34.

de Inversiones, oficina que dependía directamente del presidente de la república, que tuvo considerable éxito al dirigir y canalizar la inversión pública.

A fines de 1958 se creó una nueva secretaría de Estado, la Secretaría de la Presidencia,¹³ a la que se dotó de facultades para coordinar la política económica del sector público, y se le autorizó a hacerla extensiva en cierta medida al sector privado.

El nuevo gobierno hizo aprobar una ley sobre las funciones de las dependencias del Poder Ejecutivo, que facultaba a la recién creada dependencia para reunir todos los datos necesarios con relación a la formulación de un plan general de gastos e inversiones del gobierno federal; para programar las obras públicas y su utilización final; para formular propuestas para promover y desarrollar regiones y localidades; y para planear, coordinar e inspeccionar las inversiones de las autoridades federales, organismos autónomos y empresas estatales. En suma, se le atribuyeron las funciones que habían estado a cargo de la Comisión de Inversiones, que se le integró como Dirección de Inversiones Públicas.¹⁴

De acuerdo con estas atribuciones, se ordenó a todas las dependencias públicas que le proporcionaran información sobre sus planes de inversión acompañándolos de sus programas pormenorizados de financiamiento, con el propósito de que los estudiara y formulara un plan coordinado para las inversiones del sector público de 1960 a 1964.

Al establecerse la multicitada dependencia se creó dentro de ella la Dirección de Planeación. La coexistencia de dos direcciones paralelas ocupadas en forma independiente una de la planeación nacional, y otra de la administración de las inversiones del sector público, fracturó la unidad esencial de la prerrogativa indivisa del poder público de dirigir la planeación para el desarrollo.

Para asegurar la cooperación de las dependencias y organismos públicos con la Dirección de Inversiones, se dispuso que no se proporcionarían fondos federales para proyectos no aprobados expresamente por el presidente, y se les advirtió que no buscaran financiamiento dentro o fuera del país sin aprobación previa de la Presidencia; se estableció que en caso de que se hiciera uso del crédito para proyectos no aprobados el banco central congelaría los fondos que conforme a la ley tenían obligación de depositar en sus arcas las dependencias federales, los organismos autóno-

13 *Ibidem*, pp. 42 y 43.

14 *Ibidem*, pp. 42-45.

mos y las empresas del Estado; y se decretó que el Banco Nacional de Comercio Exterior negaría permisos de importación cuando no se comprobara que los bienes que se pretendía introducir se destinaban a inversiones aprobadas debidamente por la Presidencia. Pero al no establecerse la centralización de las actividades de planeación dentro de la Secretaría de la Presidencia, y dejar la iniciativa de la preparación de los proyectos de inversión al criterio de las dependencias a cargo de realizarlos, no pudo darse una planeación nacional integrada.

Continuando con el proceso evolutivo de la planeación, en 1961 se publicó el Acuerdo sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País; en 1962 se estableció la Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de los planes de desarrollo económico y social; en 1964 se creó la Dirección General de Planeación Sectorial, y a finales de dicho año se instituyó la Comisión Intersectorial para la Formulación de Planes de Desarrollo.¹⁵

El Plan de Acción Inmediata 1962-1964¹⁶ constituyó el primer intento de elaborar un programa nacional de inversiones que abarcara también al sector privado. Fue elaborado no sólo sin la participación ni el conocimiento de los representantes de los organismos y grupos interesados, sino sin la intervención del sector público propiamente dicho, si se exceptúan a las dos secretarías encargadas de su elaboración; y a la opinión pública sólo se le dio a conocer un resumen del mismo, presentado como documento informativo ante la primera reunión anual del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA.

Este plan no se llevó a la práctica, principalmente porque no apoyaba los niveles de inversión previstos en un modelo macroeconómico coherente, el aparato administrativo existente no permitía su ejecución, y no establecía medidas concretas de política económica para alcanzar las metas propuestas.

En 1965 se creó en la Secretaría de la Presidencia la Comisión de Administración Pública, instrumento permanente de programación de la reforma administrativa, que desde 1967 previó el establecimiento de un Plan Nacional de Desarrollo. Entre sus funciones estaban la de estudiar la organización y los sistemas administrativos del gobierno federal, y la de

15 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo 80-82*, México, 1983, Serie Clasificación Temática de los Discursos de los Secretarios de Estado, p. 94.

16 Wionczek, Miguel S., *op. cit.*, nota 8, pp. 47-60.

proponer las reformas generales que procedieran tanto para racionalizar su estructura, adecuándola a la planeación del desarrollo, como para promover el eficaz aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros con que contaba la administración pública para mejorar los servicios públicos. En el programa preliminar del sector público de la Secretaría de la Presidencia, se incluyó el programa de inversiones públicas para el quinquenio 1966-1970.

En los años setenta, después de diversas experiencias en la revisión y actualización parcial del marco normativo y de los procedimientos administrativos, como un esfuerzo para ubicar la planeación en ciertas áreas y regiones prioritarias, se inició la elaboración de planes diseñados para ámbitos específicos de la actividad nacional.

Asimismo, en 1971 se creó la Dirección de Estudios Económicos en la Secretaría de la Presidencia. En el acuerdo correspondiente se le atribuyó a ésta la función de recabar datos para la elaboración de un plan general de gasto e inversiones del Poder Ejecutivo, en el que debían definirse los objetivos, los responsables, y los plazos para su cumplimiento.¹⁷ Por consecuencia, dicha dependencia ordenó el establecimiento de unidades de programación en cada una de las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal; e igualmente procedió a enlazar las tareas de la reforma administrativa con los objetivos y metas tanto de cada dependencia como del sector público adjunto. En 1974, la Secretaría de la Presidencia —junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Conacyt— elaboró el anteproyecto de lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1978.

Con la posible excepción de la Comisión de Inversiones del gobierno de Ruiz Cortines,¹⁸ los esfuerzos incoherentes de los sucesivos gobiernos por crear condiciones propicias para el desarrollo económico —dándole prioridad a éste sobre el bienestar social inmediato— tuvieron efectos prácticos limitados, si bien su fracaso contribuyó a hacer entender que una planeación global eficaz implica la participación de todas las dependencias federales relacionadas con su ejecución, una coordinación con el sector público local, y el acuerdo del sector privado.¹⁹

17 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global...*, *cit.*, nota 15, p. 95.

18 Wionczek, Miguel S., *op. cit.*, nota 8, pp. 60 y 61.

19 Carril, Mauricio *et al.* (coords.), *op. cit.*, nota 8, p. 11.

Con apoyo en la experiencia adquirida desde 1930, la planeación cobró particular importancia en el periodo 1976-1982 en el que se dieron los primeros pasos para dar forma a un Sistema Nacional de Planeación conforme al cual, de acuerdo con el principio de solidaridad nacional, para mejorar la distribución del ingreso y asegurar un nivel mínimo de bienestar a toda la población del país, se reconociera a las colectividades económicamente más débiles su derecho a que mediante un esfuerzo complementario para compensar las desigualdades financieras interregionales,²⁰ la carga hacendaria total fuera soportada en común, de modo que cubriéndolos con un esfuerzo fiscal equiparable al de las restantes circunscripciones, cada jurisdicción pudiera garantizar a sus integrantes un nivel mínimo de servicios socialmente aceptable en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas de alimentación, empleo, salud, educación, seguridad social y vivienda.

Con base en esta idea, la campaña electoral de López Portillo se realizó con un esquema globalizador, que para dar cabida a los programas de equilibrio regional inherentes al federalismo²¹ cooperativo a los que se ha hecho referencia, preveía la integración de demandas populares, recursos técnicos y doctrina, dentro de un plan de desarrollo establecido como un ejercicio permanente y compartido, como una forma de ligar la política general del gobierno con la actividad de los distintos sectores de la sociedad, y con la de cada uno de los estados de la República. No se trataba sólo de un proyecto de gobierno, sino de un programa complejo que daba cabida a las aspiraciones de los grupos sociales y les marcaba compromisos y responsabilidades para el desarrollo del país. Este plan no llegó a ejecutarse; pero tras la elección de López Portillo orientó la acción pública tanto para la solución de problemas inmediatos, como para los de largo plazo.

Al sesionar por primera vez con los miembros de su gabinete,²² el presidente López Portillo les hizo entrega de las bases para la elaboración de un programa de gobierno, en las que recogía los puntos de vista y las demandas expresadas en las consultas populares efectuadas durante su campaña electoral. Asimismo, promulgó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público actualmente en vigor,²³ que dispuso que las activi-

20 Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales y finanzas estatales, mecanismos de conciliación*, México, UNAM, 1992, pp. 155 y 156.

21 *Ibidem*, pp. 88 y ss.

22 Osornio Corres, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, UNAM, 1992, p. 29.

23 *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1976.

dades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal estarían a cargo de la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto. Sin la voluntad política de desarrollar un control efectivo sobre las actividades estratégicas de la economía nacional, y sin la capacidad de ejercerlo,²⁴ carecía de sentido hablar de la ejecución de un plan global.

En acatamiento a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, cada entidad cuenta con una unidad encargada de realizar las funciones de planeación, programación, control y evaluación en lo que atañía a su propio gasto, y las secretarías de Estado o departamentos administrativos se hacen cargo de orientar y coordinar las acciones que al respecto desarrollan las entidades ubicadas en su sector.

Paralelamente, numerosos planes sectoriales —de desarrollo industrial, de desarrollo pesquero, de ciencia y tecnología, prácticamente uno para cada actividad emprendida por el Estado— aportaron elementos indispensables para la tarea de integración programática; con ellos fue posible afinar diagnósticos, normar decisiones, obtener una visión de conjunto y reunir en un documento único —el Plan Global de Desarrollo— las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general.²⁵

Este esfuerzo integrador de la política y el desarrollo durante el último trienio de la gestión de López Portillo, que contenía objetivos y metas precisas, hizo posible avanzar hacia un sistema unificado de planeación que permitió ordenar la información de tal manera que se asegurara la congruencia, eficacia y eficiencia²⁶ de la acción de los sectores gubernamental, social y privado en relación con los objetivos nacionales. Esto exigió no sólo la homogeneización de los métodos aplicables sino también la de los conceptos, enfoques y procedimientos, lo que mediante la amplia difusión de los propósitos y objetivos generales del desarrollo nacional,²⁷ acrecentó la conciencia en todos los niveles del sector público —y en la sociedad en general— de la importancia de la planeación para transformar el crecimiento económico en desarrollo social.²⁸

24 Vázquez Arroyo, Francisco, *op. cit.*, nota 2, p. 56.

25 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global...*, *cit.*, nota 15, pp. 8 y ss.

26 Se entiende por eficacia la cualidad de la acción que logra hacer efectivo un intento o propósito, y por eficiencia la facultad para lograr un efecto determinado.

27 Madrid Hurtado, Miguel de la, *Mandato popular y mi compromiso constitucional 1983-1988, Plan Nacional de Desarrollo*, México, Presidencia de la República, 1983, p. 20.

28 Entre 1978 y 1980, México experimentó un auge económico sin precedente, debi-

Este plan —que abarcó y ordenó coherentemente los planes sectoriales ya existentes— marcó el inicio de un sistema permanente, de un proceso racional y consciente para dirigir el desarrollo del país de acuerdo con la Constitución, actualizando por una parte de manera constante la estrategia, los instrumentos y los programas nacionales, y retroalimentando por la otra los planes sectoriales y el propio Plan Global de Desarrollo gracias a la planeación.²⁹ Para hacerlo, reunió el conjunto de objetivos, estrategias, acciones, y medios para avanzar con mayor consistencia y visión de conjunto.

Esta fusión de políticas coordinadas y compatibilizadas continuó la estrategia de desarrollo implantada desde el inicio de la administración de López Portillo, proyectada en ese momento para la segunda mitad de su responsabilidad constitucional. Dicho plan fue propuesto no sólo como un programa de gobierno, sino como un proyecto nacional, que respetando las competencias sectoriales sirviera como mecanismo ordenador de las intenciones y compromisos de los agentes que participaban en cada uno de los ámbitos económicos y sociales del país.

Dicho plan³⁰ fue un documento político y técnico que dio coherencia a las consideraciones políticas, a la acción, y al modelo de país al que se tendía, a modo de dar unidad y viabilidad a los diversos planes y programas para organizar mejor los esfuerzos de todos los sectores del país, en cumplimiento de sus obligaciones jurídicas y políticas.

En el plan se incorporaron todos los lineamientos de la política de desarrollo, los objetivos y las metas nacionales, precisando las acciones sectoriales e intersectoriales para enlazar a todos los sectores productivos de la comunidad nacional; y conforme a las bases proporcionadas en dicho documento, se concertaron las acciones entre los diversos grupos sociales, y se coordinaron las que atañían a los estados y a la Federación.³¹

do principalmente al incremento en los precios del petróleo. El gobierno contrató fuertes créditos en los mercados internacionales de capital, los cuales tenían abundancia de recursos para otorgar préstamos con intereses reducidos porque se habían desarrollado inusitadamente con las inversiones que —aprovechando su bonanza— habían hecho los países de la OPEP. Véase Ortiz W., Arturo, *Política económica de México, 1982-2000*, 7a. ed., México, Editorial Nuestro Tiempo, 1999.

²⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global...*, cit., nota 15, pp. 71, 81 y 82.

³⁰ *Ibidem*, pp. 25, 33 y 37.

³¹ *Ibidem*, pp. 39, 59 y 60.

Considerando que el desarrollo no constituye un fin en sí mismo, sino que se justifica en función de objetivos sociales, de generación de empleos, de mínimos de bienestar y de independencia política y económica, señaló un marco macroeconómico flexible para el manejo de las variables económicas en él consideradas; marcó tareas y señaló tasas de crecimiento razonables para asegurar un ritmo conveniente de evolución; y robusteció al Estado como rector de la sociedad en la tarea de orientar las acciones de la economía.

Con base en todo este trabajo previo, el Ejecutivo presentó al Congreso de la Unión el proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³² que en su articulado establecía que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirían sus actividades en forma programada, con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno estableciera el presidente —directamente o a través de las dependencias competentes— y que implantaba la responsabilidad de los coordinadores de sector. Asimismo, atribuía a la Secretaría de Programación y Presupuesto —cuya creación preveía— la elaboración de los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados. Culminó así el proceso iniciado en 1930, que con sus errores y omisiones había llevado al convencimiento de la necesidad de una programación económica global.

La planeación implica un complejo proceso dinámico³³ compuesto de múltiples actividades que se desarrollan en cuatro etapas secuenciales y simultáneas: formulación, ejecución, control y evaluación, lo que exige una estrecha vinculación entre las distintas áreas administrativas encargadas de esas labores; por lo que para llevarla a cabo fue necesario crear un conjunto articulado de relaciones funcionales entre las dependencias y entidades del sector público, y entre ellas y las organizaciones de los diversos grupos sociales y las autoridades de las entidades federativas, que gracias a los mecanismos de participación permanente contenidos en el propio sistema, permitía realizar acciones de común acuerdo.³⁴

32 *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976.

33 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa de Difusión y Capacitación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y del Proceso de Planeación 1984*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1984, p. 2.

34 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global...*, cit., nota 15, p. 95.

III. BASES JURÍDICAS DE LA PLANEACIÓN ECONÓMICA FEDERAL

El esfuerzo institucional de planeación se inicia con la reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución, lo que no significa que antes de ella no hubiera existido planeación, dado que cualquier forma de presupuestación la implica, y en la páginas precedentes se ha seguido su proceso evolutivo.

El fundamento legal para que el gobierno ejerza la rectoría económica se encuentra a partir de esa reforma en el precepto constitucional que lo faculta a establecer un Plan Nacional de Desarrollo, en la Ley de Planeación que reglamenta dicho artículo, y en el Plan Nacional de Desarrollo que cada presidente formula al iniciar su periodo de gobierno.

1. *Normas constitucionales*

Con el propósito de consolidar lo que implícitamente la Constitución ya le reconocía al Estado, en diciembre de 1982³⁵ se le atribuyeron —referidas al interés general y limitadas por la propia Constitución y sus leyes reglamentarias— facultades que confirmaron el principio de la rectoría económica del Estado, haciéndolo consistente con los instrumentos de política económica con que ya contaba para conducir la estrategia del desarrollo. En efecto, el manejo de las políticas monetaria, de ingresos, de gasto público y de endeudamiento le permite a cualquier gobierno conducir la política económica; y a esto, en México, se une la propiedad originaria de las tierras y aguas dentro del territorio nacional, y el dominio directo de los recursos naturales del subsuelo, de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas.³⁶

Lo novedoso fue que además se abrieron conductos para la expresión de las pretensiones de la población respecto a las tareas encomendadas al gobierno, para lo cual se estableció que el Estado organizaría un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprimiera solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para asegurar la independencia y democratización política, social y cultural de la nación. Los objetivos de la planeación, determinados por los fi-

35 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 25 y 26, reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de febrero de 1983.

36 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 31, frac. IV; 73, fraccs. VII, VIII, XVIII y XXIX; 74, frac. IV; y 27.

nes del proyecto nacional contenido en la Constitución, incluyeron la participación de los diversos sectores sociales con el fin de recoger sus demandas e incorporarlas tanto en el plan de desarrollo, como en los programas específicos que en él se contuvieran.

La Constitución faculta al Ejecutivo para establecer un Plan Nacional de Desarrollo en el que se determinen los criterios para la formulación, ejecución, control y evaluación de dicho plan y de los programas de desarrollo que abarque. Asimismo, deben señalarse en dicho documento los órganos responsables del proceso de planeación, así como las bases para que el Ejecutivo federal coordine su acción con los gobiernos de las entidades federativas mediante convenios, concierte con los particulares las acciones que éstos deben realizar durante la elaboración y ejecución de dicho proceso, e induzca su actividad de acuerdo con los objetivos del desarrollo.³⁷ De esta forma, la ley suprema, al mismo tiempo que concede al Estado la conducción de la economía, sienta las bases para la participación de los sectores público, social y privado en el proceso de desarrollo, precisando sus ámbitos de competencia.³⁸

2. Ley de Planeación

Por ser el sector público de la economía una de las bases que permite al Estado ser el rector del desarrollo nacional, era necesario que actuando como un factor de equilibrio entre los sectores económicos, asumiera el compromiso de fomentar el bienestar de las mayorías y consolidar la independencia económica. Para proceder a ello era indispensable que la rectoría del Estado se rigiera por una ley.³⁹

En este contexto, por planeación ha de entenderse el instrumento para modificar la realidad social de acuerdo con los valores del proyecto nacional, haciendo uso de la facultad y el deber de utilizar los mecanismos que el Ejecutivo tiene para orientar la acción gubernamental y social hacia los grandes objetivos del desarrollo socio-económico, a través de la organización racional, permanente y sistemática tanto de las tareas que la administración se propone realizar para conseguir determinados objetivos, como de la vigilancia a la que se somete para garantizar que las acciones

³⁷ *Ibidem*, art. 26.

³⁸ Andrade Sánchez, Eduardo, “Comentarios a los arts. 25 y 26 constitucionales”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.

³⁹ Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, nota 27, p. 38.

ejecutadas guarden relación con los objetivos previstos, y que los efectos de ellas coincidan con los fines preestablecidos, en un proceso continuo de retroalimentación.⁴⁰

Las normas y principios fundamentales de la proyección nacional para el desarrollo del país, así como para la integración y funcionamiento del Sistema de Planeación Nacional están establecidas en la ya citada Ley de Planeación,⁴¹ que faculta al Ejecutivo nacional para elaborar, con la participación de los grupos interesados, el plan nacional correspondiente, conforme a los principios básicos que la misma decreta. Sienta asimismo las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, y para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de él derivados; y para coordinar sus actividades de planeación con los estados y municipios con el propósito de que coadyuven a la planeación nacional.

Para evitar la dispersión de objetivos y acciones que resulta de planes y programas elaborados en forma aislada, la ley que se comenta estipula que los documentos de la planeación deben ordenarse jerárquicamente conforme a un marco integrador de todos los programas de desarrollo, para que a partir de un plan nacional, se preparen y ejecuten programas sectoriales y regionales, asegurando la congruencia necesaria de las acciones propuestas para que a través de ordenar las demandas, establecer prioridades, fijar metas, asignar recursos, definir tiempos y señalar la responsabilidad de todos los que intervienen en las distintas etapas de la planeación, haya la seguridad de que lo planeado se ejecute, y de que pueda vincularse en forma directa lo planeado con lo realizado.⁴²

Asimismo, establece las bases para proceder a la consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración y actualización del plan y sus programas, y participe en su ejecución.⁴³

Las normas y los principios básicos conforme a los cuales ha de llevarse a cabo la planeación del desarrollo para encauzar en función de ésta las actividades de la administración pública, están establecidas, como ya se dijo, en la Ley de Planeación, que marca la institucionalización de un

40 Programa de Difusión y Capacitación, p. 5.

41 Publicada en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983.

42 Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, nota 27, p. 23.

43 *Idem*; Ley de Planeación, art. 1o., fracs. I, III y IV, pp. 12 y 20.

sistema permanente de conducción planeada de la actividad pública, para lo cual adopta la programación como instrumento fundamental de gobierno para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal, para precisar responsabilidades, y para facilitar la oportuna evaluación de los resultados. La planeación así entendida permite impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país.

Esta ley reglamenta el artículo 26 constitucional y delimita el marco normativo de la planeación.⁴⁴ Tiene por objeto encauzar las actividades de la administración pública federal y garantizar la participación social en la integración del plan nacional y de los programas de desarrollo; establecer las bases para que el Ejecutivo federal —responsable de conducir la planeación nacional— coordine sus actividades con las entidades federativas; y señalar con claridad las atribuciones que corresponden en esta materia a las dependencias y entidades de la administración pública federal, que están obligadas a elaborar sus programas siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

El Ejecutivo es el responsable de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo porque cuenta con dependencias de orientación y apoyo global, y sobre todo porque planear es atribución y obligación del organismo encargado de la administración. En esta materia, el Congreso sólo puede externar su opinión y formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones a dicho plan;⁴⁵ pero participa expidiendo las leyes que constituyen la base jurídica de la planeación nacional; analiza, opina, y en su caso aprueba documentos fundamentales para la planeación: el Informe de Gobierno, el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública; y adicionalmente hace aportaciones a través de los Foros de Consulta Popular.⁴⁶

Conforme a dicho texto legal,⁴⁷ a la Secretaría de Hacienda le corresponde proyectar la planeación nacional del desarrollo, y vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en esta materia. Para esto debe coordinar las actividades relacionadas con dicha planeación; elaborar —con la participación de los gobiernos de los estados, de

44 Ley de Planeación, arts. 1o., 5o., 9o., 12 y 20.

45 *Ibidem*, art. 5o.

46 Programa de Difusión y Capacitación, p. 12.

47 *Ibidem*, art. 14.

los grupos sociales interesados, y de las entidades de la administración pública federal— el Plan Nacional de Desarrollo; proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, preparar los programas especiales que le encomiende el presidente de la república, y elaborar —tomando en cuenta las propuestas de las dependencias coordinadoras de sector y de los gobiernos estatales— los programas anuales globales para la ejecución de dicho plan y de los mencionados programas; así como cuidar que los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación sean congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo.

Dicha secretaría debe además definir las políticas financiera, fiscal y crediticia; procurar el cumplimiento⁴⁸ de los objetivos del plan y de los programas al ejercitar sus funciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario; verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas; y considerar los efectos que en el logro de dichos objetivos y prioridades pueden tener la política monetaria y crediticia, así como los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal.

Por lo que atañe a las dependencias de la administración pública federal,⁴⁹ intervienen en la elaboración del multicitado plan, respecto de las materias que les competen, y coordinan el desempeño de las que corresponden a las entidades paraestatales en su sector. Preparan —tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades en su sector y los gobiernos de los estados, así como los grupos sociales interesados— sus programas sectoriales, y aseguran la congruencia de éstos con el plan y los programas regionales y especiales que determine el presidente de la república.

Dichos organismos elaboran sus programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes considerando el ámbito territorial de las acciones previstas en ellos, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados. Por otra parte, vigilan que las entidades del sector bajo su coordinación conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo.

48 *Ibidem*, art. 15.

49 *Ibidem*, art. 16.

llo y al programa sectorial correspondiente, y en su caso, que cumplan con su propio programa institucional.

Por lo que incumbe a las entidades paraestatales,⁵⁰ todas ellas participan en la elaboración de los programas sectoriales mediante las propuestas que procedan en relación con sus funciones y objeto; y cuando expresamente lo determine el Ejecutivo federal, elaboran su propio programa institucional observando las previsiones del programa sectorial en el que se encuadran para asegurar la congruencia entre ambos. Asimismo, preparan sus programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y en su caso institucionales, considerando el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo —a través de la dependencia que coordine su sector y conforme a los lineamientos que ésta señale— a las propuestas de los gobiernos de los estados. Periódicamente verifican la relación que guardan sus actividades y los resultados de éstas con los objetivos y prioridades de su programa institucional.

3. *Plan Nacional de Desarrollo*

El análisis de las circunstancias que llevaron a la creación del Plan Global de Desarrollo, y asimismo la evaluación de sus resultados, hicieron patente la necesidad de integrar un plan nacional del que se desprendieran programas a mediano plazo que lo detallaran, permitiendo vincular los contenidos del plan con el manejo de las políticas e instrumentos de desarrollo, y particularmente con los montos presupuestales programados y los efectivamente ejercidos. Esto ayudaría tanto a lograr una mejor articulación entre los diferentes sectores y niveles de la administración pública y a asegurar la compatibilidad entre los intereses regionales y los planes estatales de desarrollo, como a reforzar los mecanismos existentes de participación, negociación y concertación, promoviendo y apoyando la organización de grupos sociales para movilizar sus esfuerzos hacia el logro de los objetivos nacionales.

Durante su campaña política, De la Madrid puso en práctica un amplio proceso de consulta popular que le permitió primero integrar su plataforma electoral, después su programa de gobierno, y posteriormente el Plan Nacional de Desarrollo, primer plan sexenal, desde aquel que cubrió el periodo de 1940 a 1946.

50 *Ibidem*, art. 17.

Durante su mandato presidencial, De la Madrid convirtió la planeación del desarrollo en factor indispensable para enfrentar la adversidad,⁵¹ ya que permitió ordenar el esfuerzo colectivo y los escasos recursos para hacer frente a grandes necesidades sociales. Los planes de cada dependencia fueron responsabilidad de sus titulares, su integración en un documento único por mandato de la Ley de Planeación correspondió a la Secretaría de Programación y Presupuesto,⁵² y su aprobación final fue prerrogativa del presidente de la república.

Conforme a lo establecido en la ley sobre la materia, las dependencias y entidades de la administración pública federal sujetaron obligatoriamente sus acciones a los objetivos, estrategias y lineamientos establecidos en el plan. Por lo que toca a las entidades federativas, se precisaron los mecanismos de coordinación para que sus respectivos planes de desarrollo recogieran las prioridades estatales y se insertaran en los propósitos nacionales. En cuanto a los sectores social y privado, se concertaron acciones o se indujeron conductas en apoyo a los objetivos establecidos en el plan.⁵³ De acuerdo con estos mismos principios han venido estableciéndose los planes sexenales de desarrollo preparados por los subsecretarios jefes del Ejecutivo.

El Plan Nacional de Desarrollo, legitimado por el cumplimiento de los principios constitucionales, resume los compromisos establecidos entre la sociedad y el gobierno con el objeto de hacer avanzar el desarrollo nacional.⁵⁴ La planeación integral, objetivo principal del Plan Nacional de Desarrollo, constituye el instrumento para conducir el progreso económico y social del país, organizando las acciones que han de emprenderse durante el periodo presidencial para el que se re-

51 Para 1981, las cotizaciones internacionales del petróleo se habían desplomado, lo que redujo el ingreso de divisas para hacer frente al servicio de la deuda. En 1982, —a unos meses de que De la Madrid asumiera la Presidencia—, ocurrió una fuga de capitales reconocida oficialmente en 22 mil millones de dólares, lo que casi agotó las reservas del Banco de México, y se nacionalizó la banca. En ese año, el PIB creció sólo 0.5%, cuando en el anterior había aumentado un 7.9%. Para evitar una moratoria, el gobierno recurrió al apoyo de la banca internacional y renegoció la deuda, operación condicionada a una serie de medidas que recortaron el gasto social en perjuicio de las clases desprotegidas, redujeron la nómina del gobierno, congelaron salarios y acentuaron la inequidad en la distribución del ingreso. Véase Ortiz W., Arturo, *op. cit.*, nota 28.

52 Véase *supra* nota 22.

53 Ley de Planeación, arts. 12-18, 20, 33-36 y 37-41.

54 Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, nota 27, pp. 45 y 47.

dacta, lapso que coincide con la vigencia de cada plan, dando a la gestión gubernamental una visión de largo alcance.

De acuerdo con este concepto y dentro del marco general previsto en la ley que se comenta, la planeación desarrollada a partir de 1983 se distingue de la que se dio en el pasado por la voluntad de emplear la planeación como un instrumento de transformación social y económica, lo que implica hacer de ella un sistema en permanente actualización con el fin de que el gobierno pueda contar con un mecanismo renovador que le permita conducir el proceso de desarrollo que le confía la Constitución.⁵⁵

Para respetar y aprovechar la biodiversidad de que dispone el país, e incrementar su capital natural para mantener la disponibilidad de recursos naturales a largo plazo, es imprescindible que el desarrollo sea sustentable,⁵⁶ es decir, que el crecimiento se lleve a cabo manejando responsablemente la inevitable interacción de los ámbitos económico y social con el medio ambiente y los recursos naturales, con el finalidad de conservar su calidad, y cuando sea necesario, restablecerla.

Para articular y armonizar el esfuerzo colectivo de acuerdo a propósitos comunes, en la elaboración del plan y de los programas que lo integran, se fortalece la capacidad de los tres niveles de gobierno para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos a través de la coordinación de las actividades entre la Federación, los estados y las subdivisiones políticas de éstos.

Asimismo, debe obtenerse la participación de todos los sectores sociales para asegurar su cooperación en las labores que para alcanzar las metas respecto al desarrollo económico y social señale el gobierno. Para esto, debe contarse con un mecanismo que permita conocer los intereses de los distintos grupos sociales y no sólo el de las asociaciones de empresarios y profesionistas, sindicatos, y organizaciones campesinas, que por estar mejor organizados han ejercido mayor presión sobre la opinión pública.⁵⁷ La acción de vecinos, amas de casa, deportistas y senectos, puede concertarse en comités de discusión donde pueden exponer sus puntos de vista sobre como canalizar sus esfuerzos en función del plan nacional de desarrollo.

Con base en la indagación realizada durante las campañas presidenciales y en los foros de consulta popular instituidos conforme a la Ley de

55 *Ibidem*, p. 45.

56 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

57 Vázquez Arroyo, Francisco, *op. cit.*, nota 2, p. 55.

Planeación,⁵⁸ se ha dado permanencia y carácter institucional a la participación que la sociedad civil, por medio del cabildeo, había venido ejerciendo a través de los grupos de presión. Dicha búsqueda permite la participación de los ciudadanos en la discusión de los problemas que les atañen, pues en las mencionadas reuniones pueden expresar sus puntos de vista respecto a la problemática nacional los representantes de las asociaciones de profesionistas, de industriales, de comerciantes y de agricultores; los de los partidos políticos; los de los sindicatos, y los individuos en lo particular.

Las opiniones expresadas en estas reuniones reflejan el sentir de los distintos sectores de la población, y por lo mismo constituyen el instrumento mediante el cual el gobierno —actuando como un intérprete del interés público— en búsqueda de opciones, expone en dichos foros los problemas que deben ser resueltos, para que una vez analizados, la sociedad proponga soluciones. Sin olvidar el compromiso fundamental del Estado con las mayorías, las sugerencias que se acerquen más al consenso, las que sean compatibles con el marco legal vigente y con las restricciones existentes, se incorporan, unas —las de ámbito más amplio—, al Plan Nacional de Desarrollo o a los programas a mediano plazo; y otras, las que se refieran a aspectos más concretos, se incluyen en los programas anuales y en los planes estatales y municipales de desarrollo.⁵⁹

Conforme a lo dicho, la participación de las autoridades, instituciones y grupos implicados en el Plan Nacional de Desarrollo ocurre de manera distinta: respecto a las dependencias de la administración pública federal y a las entidades paraestatales es obligatoria, entre las autoridades federales y estatales se da en forma coordinada, y tocante a los sectores social y privado se produce de manera inducida o concertada.⁶⁰ A través de esas formas de operación se define el carácter de la estrategia y de los lineamientos del Plan Nacional, y se concreta la participación de la sociedad en su ejecución.

58 Ley de Planeación, art. 20; y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26, pfo. 3o.

59 Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, nota 27, pp. 20-25.

60 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26, pfo. 3o., y Ley de Planeación, art. 32.

A. *Participación obligatoria*

En la administración pública federal —para la cual la sujeción al plan es de carácter forzoso— sus observancia se manifiesta en acciones y metas específicas señaladas en los programas sectoriales de mediano plazo que determinan los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo correspondiente, y en programas operativos anuales en los que se establecen los actos concretos, los responsables de ellos, los recursos asignados y las metas por alcanzar.⁶¹

Con el fin de articular e integrar la acción de la administración pública federal y lograr que las entidades paraestatales se constituyan en auténticos instrumentos para el logro de los programas sectoriales, y en general de las estrategias y políticas de la planeación nacional del desarrollo, dichos organismos —cuando expresamente lo determine el Ejecutivo federal— deben elaborar programas institucionales que contengan previsiones para cumplir con los objetivos del plan y de los programas sectoriales, de acuerdo al área o actividad de que se trate.⁶²

B. *Participación coordinada*

De conformidad con la estructura política mexicana, los municipios integran las entidades federativas que unidas forman una federación denominada Estados Unidos Mexicanos; la Federación y los estados federados constituyen dos órdenes jurídicos igualmente subordinados a la Constitución sin que exista una prelación de uno sobre el otro;⁶³ ambos pueden coordinar sus acciones para solucionar problemas de interés común. Así entendido, el federalismo es una relación política, económica y social que implica la corresponsabilidad de todos los estados en el desarrollo nacional.

A través de la coordinación se incorporan las acciones que en materia de planeación realiza el gobierno federal con los gobiernos de las entidades federativas, y a través de ellos con los de los municipios.⁶⁴ En este caso se contemplan diversos mecanismos —presentación de propuestas,

61 Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, nota 27, pp. 423 y 424; Ley de Planeación, arts. 22-27 y 32.

62 Ley de Planeación, art. 17.

63 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 115, 40, 42 y 26.

64 Ley de Planeación, arts. 33-36.

planeación coordinada, ejecución de acciones compartidas, elaboración de programas regionales, uniformación de los métodos empleados— para que los gobiernos estatales participen en la planeación nacional del desarrollo, y coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a la consecución de los objetivos de la planeación, así como a la ejecución de las acciones que en cada estado deben realizarse y que competen a los tres niveles de gobierno. En las relaciones entre éstos, el plan constituye el punto de referencia que proporciona orientación a las actividades de coordinación, para que los convenios entre los gobiernos permitan dar cumplimiento a la estrategia del desarrollo en sus respectivas jurisdicciones.⁶⁵

Las acciones en las que intervienen los tres niveles de la administración pública en forma coordinada, son reguladas por los convenios de desarrollo social celebrados entre el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales.⁶⁶ Estos acuerdos son el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, que rige las acciones que en materia de planeación realizan las dependencias de la administración pública federal con los gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstas con sus municipios.

C. Participación concertada

La concertación es un proceso de negociación que implica corresponsabilidad entre los sectores público, privado y social respecto a la definición de los medios y las acciones necesarias para alcanzar las metas previstas en el Plan de Desarrollo y en los programas que de él deriven.⁶⁷ Por medio de ella dichos sectores convienen en realizar acciones conjuntas de acuerdo con los lineamientos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los compromisos específicos de cumplimiento obligatorio para las partes que los suscriben contenidos en los contratos y convenios de derecho público⁶⁸ que con ese propósito celebren. De esta forma los

65 Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, nota 27, p. 27.

66 *Ibidem*, p. 425.

67 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa...., cit.*, nota 33, p. 55.

68 Los contratos y convenios de orden público a los que se hace referencia, son contratos administrativos celebrados con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, entre la administración pública en ejercicio de su función administrativa y uno o varios particulares para satisfacer el interés público. Véase Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo, Contratos*, México, Porrúa, 2000, p. 106.

sectores social y privado, contando con la certidumbre de conocer los objetivos y prioridades expresados por la voluntad colectiva, participan en la formación del marco general en el que va a operar la economía,⁶⁹ y se solidarizan con el esfuerzo nacional.

Observando los propósitos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de él derivados,⁷⁰ deben incluirse en dichos convenios los objetivos, las acciones y los resultados esperados de la concertación, indicando la contribución de éstos al cumplimiento de las metas de las líneas prioritarias de acción.⁷¹ Asimismo, deben consignarse en dichos documentos las responsabilidades aceptadas por las partes signatarias, precisando las entidades, dependencias, instituciones, organismos, asociaciones o cámaras que quedan obligadas. Es necesario detallar también el área geográfica donde estas acciones tendrán repercusión, así como los periodos en que se llevarán a cabo.

D. *Participación inducida*

Recurriendo a la persuasión, el gobierno maneja los instrumentos de política económica y social que pueden influir en las decisiones de los particulares —medidas financieras, tributarias, monetarias, de gasto público y de empleo— a modo de dirigir su acción hacia el cumplimiento de los objetivos establecidos en la planeación nacional. De este modo se promueven acciones específicas para estimular las actividades de los sectores social y privado hacia el cumplimiento de las metas y objetivos del desarrollo, y para desalentar las que sean contrarias a él. Estas medidas de orientación, restricción, y en todo caso de regulación en materia económica y social, se manejan de acuerdo con los objetivos y lineamientos generales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, y con los precisados con detalle en los programas operativos anuales.⁷²

Con el propósito de garantizar y apoyar adecuadamente el cumplimiento de sus objetivos y el logro de sus metas, deben señalarse las medidas e instrumentos aplicables a cada línea prioritaria de acción,⁷³ efec-

69 Carril, Mauricio *et al.* (coords.), *op. cit.*, nota 8, p. 11.

70 Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, nota 27, pp. 27 y 426; Ley de Planeación, arts. 37-40.

71 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa... cit.*, nota 33, p. 55.

72 Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, nota 27, p. 426; Ley de Planeación, art. 41.

73 Una línea prioritaria de acción es un conjunto de acciones interdependientes orientadas a producir bienes o a prestar servicios, que contribuye al cumplimiento de las líneas

tuando una pormenorizada justificación de la medida que se adopta, en términos tanto de los efectos buscados, como de los que se tendrían si la medida no se respeta, si su intensidad no es la prevista, o si se desfasa, retarda o adelanta su aplicación.⁷⁴

Dirigida por la orientación integradora de la actividad gubernamental, se extiende así, sin solución de continuidad, una línea que va del proyecto nacional plasmado en la Constitución hasta la consulta popular, y que concluye con la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, cuyo fundamento político se encuentra en la voluntad popular, y cuya base jurídica es el precepto constitucional que responsabiliza al Ejecutivo de la conducción del desarrollo nacional.⁷⁵

IV. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN

El Sistema Nacional de Planeación Democrática⁷⁶ es el conjunto articulado de relaciones funcionales, creado entre las dependencias y entidades del sector público federal, y entre ellas y las organizaciones de los diversos grupos sociales y las autoridades locales, con el fin de actuar de común acuerdo. Dicho régimen comprende mecanismos permanentes de participación a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, toman parte activa en la planeación nacional del desarrollo al hacer propuestas, plantear demandas y formalizar acuerdos.

Esta estructura gubernamental ordena la actividad tanto de las áreas que llevan a cabo las actividades de planeación, programación, presupuestación, información, control y evaluación, como la de las dependencias que realizan lo planeado, y proporcionan elementos para controlar y evaluar todo el proceso, desde su preparación hasta su ejecución. El objetivo fundamental⁷⁷ de todo este proceso es dirigir las acciones que se rea-

generales de acción del Plan Nacional de Desarrollo. Las líneas prioritarias de acción traducen en proposiciones concretas las líneas generales establecidas en éste, y sirven de marco de referencia tanto al presupuesto como a las acciones en materia de coordinación, concertación e inducción.

74 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa...., cit.*, nota 33, p. 55.

75 Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, nota 27, p. 47; y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 26.

76 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa...., cit.*, nota 33, p. 4.

77 *Ibidem*, p. 23.

lizan en el sistema económico y social, con la finalidad de que coadyuven al cumplimiento de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo.

1. *Estructura institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática*

La organización del Sistema Nacional de Planeación tiene su fundamento jurídico en la Ley de Planeación y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dicho sistema está integrado por las dependencias y entidades de la administración pública federal; por los organismos de coordinación entre la Federación, los estados y los municipios —la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, y la Junta de Coordinación Fiscal—;⁷⁸ y por la representación de los grupos sociales que actúan a través de unidades de planeación, gabinetes especializados, comisiones intersectoriales, y foros de participación social.

2. *Niveles de operación*

El Sistema Nacional de Planeación actúa en tres ámbitos: global, sectorial e institucional.

A. *Nivel global*

Como ya se dijo con anterioridad es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda proyectar y coordinar las actividades más generales de la planeación nacional. En esta materia, a la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde proyectar y coordinar —con la participación de los gobiernos estatales y municipales— la planeación regional, y por lo mismo elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal y los gobiernos estatales y municipales; así como autorizar —en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— las acciones e inversiones convenidas en el marco del combate a la pobreza, y evaluar la apli-

78 Ley de Coordinación Fiscal, art. 16.

cación de las transferencias de fondos que se deriven de las acciones e inversiones a las que se ha hecho referencia.⁷⁹

A la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo⁸⁰ le compete coordinar y organizar el sistema de control y evaluación gubernamental; vigilar que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; y realizar auditorías y evaluaciones a dichas dependencias y entidades para promover la eficiencia en su gestión, así como para verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.

B. Nivel sectorial

A las distintas entidades de la administración pública federal que se encargan de los aspectos específicos de la economía y la sociedad les corresponde la operación en el nivel sectorial. Dentro de cada dependencia la responsabilidad recae en su titular, apoyado por una unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva. Cada secretaría está obligada a ayudar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, a elaborar programas a mediano plazo y programas operativos anuales, a establecer el marco de referencia para la planeación del nivel institucional, y a asegurar la congruencia de sus programas con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas a mediano plazo. Además, como coordinadora de sector, cada secretaría debe ordenar las actividades de planeación de las entidades paraestatales ubicadas en su esfera de acción, comprobar periódicamente que cumplan con lo establecido en sus programas, y verificar el estado que guardan éstos en relación con sus presupuestos.⁸¹

C. Nivel institucional

A las entidades paraestatales⁸² que se integran a la planeación global a través de los programas sectoriales, les compete participar en la elabo-

79 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 31, fracs. I y II, IX, XIV-XVIII y XXIII; 32, fracs. II-VI y VIII; Ley de Planeación, arts. 12-15.

80 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 37, fracs. I, V y VII.

81 Ley de Planeación, arts. 8o., 9o., 12, 13 y 16.

82 Organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones de crédito, instituciones de seguros y fianzas, y fondos y fideicomisos relacionados con las distintas actividades productivas o de servicio que la administración pública lleva a cabo.

ración de dichos programas, preparar cuando así lo determina el Ejecutivo federal sus propios programas institucionales, elaborar los programas anuales para la ejecución de unos y otros, así como sus presupuestos, y atender —a través de la dependencia coordinadora de sector— las propuestas de los gobiernos estatales en relación con la cobertura territorial de su gestión.⁸³

3. Principios de la planeación

En la planeación se cumplen varios principios,⁸⁴ el primero es el de la *consustancialidad*, porque en cualquier organización humana la planeación es consustancial e inherente a la gerencia y privativa de ella, de aquí que sea el encargado de la administración pública al que le corresponda establecer los objetivos de su gestión y determinar la forma de alcanzarlos.

También debe satisfacer los principios de *universalidad*, *racionalidad*, *previsión* y *unidad*, lo que significa respectivamente que la planeación debe abarcar todas las fases del proceso económico y social; que para aprovechar al máximo los recursos con que se cuenta, los planes y programas deben elaborarse con base, tanto en el análisis y diagnóstico del pasado y del presente como en la proyección de las tendencias observadas, seleccionando las alternativas de acción de acuerdo con conocimientos científicos y un razonamiento sistemático; que de acuerdo con la idea primordial de modificar la realidad, deben preverse las consecuencias que producirá la aplicación de lo planeado; y que asimismo, todos los planes, programas y proyectos deben estar coordinados entre sí, con el objetivo de formar un todo orgánico y compatible.

Por último, la planeación debe cumplir el principio de *continuidad* que se refiere a que la planeación es un proceso permanente porque así lo es la necesidad de obtener el máximo rendimiento de recursos siempre escasos; lo que cambia es la forma de obtenerlos y el destino que se les dé. Cuando se ha cumplido un plan y los programas que lo integran, debe estar ya preparado el siguiente, modificando o complementando al anterior, y así se prosigue indefinidamente.

83 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 1o., pfo. tercero; Ley de Planeación, art. 17.

84 Martner, Gonzalo, *Planificación y presupuesto por programas*, 12a. ed., México, Siglo XXI, 1981, pp. 9-11.

Los principios mencionados deben acatarse en el desenvolvimiento de todas las etapas del proceso de planificación.

4. Fases de la planeación

La organización y aplicación del sistema que se estudia se efectúa en cuatro etapas: formulación, ejecución, control y evaluación, para asegurar la congruencia entre las actividades cotidianas y los objetivos previstos en el plan y en los programas a mediano y corto plazo, y para evitar desviaciones en la realización de lo proyectado.⁸⁵

A. Formulación

La formulación es el conjunto de actividades encauzadas a precisar los principales objetivos del proyecto de desarrollo, la estrategia general para realizarlo, y las políticas y lineamientos que han de seguirse para lograrlo.⁸⁶ En esta etapa se elaboran los instrumentos normativos a mediano plazo: el Plan Nacional y los programas a mediano plazo que de él se desprenden. Comienza con la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional; con base en ellos —y tomando en cuenta las propuestas de la sociedad— se definen las necesidades urgentes que deben ser satisfechas así como los objetivos del desarrollo, y se disponen las medidas procedentes para cumplirlos.⁸⁷

B. Ejecución

La ejecución es el conjunto de actividades que se realizan para convertir las estrategias señaladas en los programas a mediano plazo en metas a corto plazo.⁸⁸ En esta etapa se precisan las acciones para lograr los objetivos, se eligen los instrumentos de política económica y social que han de emplearse, se desprenden de los programas a mediano plazo los programas anuales, se determina a los responsables de llevarlos a la práctica, se precisan los plazos para cumplirlos, y se les asignan recursos.⁸⁹

85 Osornio Corres, Francisco, *op. cit.*, nota 22, pp. 31 y ss.

86 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa..., cit.*, nota 33, p. 9.

87 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, arts. 31, fracs. I, II, XIV y XV; 32, fracs. II-VI y VIII; Ley de Planeación, arts. 14, fracs. I-IV y VI; 15, fracs. I y II; 16, fracs. I-VI; y 17, fracs. I-IV.

88 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa..., cit.*, nota 33, p. 5.

89 Ley de Planeación, arts. 21, pfsos. 2o., 27, 28 y 32.

C. Control

El control consiste en un conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de las acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el plan y en los programas de él derivados.⁹⁰ Esta etapa constituye un mecanismo a la vez preventivo y correctivo que sigue el curso del proceso de planeación desde la formulación de los programas hasta la ejecución de las acciones realizadas para darles cumplimiento; esto permite la oportuna detección de desviaciones, ineficiencias, o incongruencias, así como su pronta corrección.⁹¹

Los principales instrumentos de control son los informes trimestrales de la situación económica, y los informes de las finanzas públicas; los informes mensuales de los gabinetes especializados, y los de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento; los informes de las auditorías gubernamentales;⁹² los informes de evaluación de los tres niveles de planeación que sintetizados constituyen el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; el Informe de Avance de Gestión Financiera; la Cuenta Pública; y el Informe de Gobierno, que es la exposición del estado general de la administración pública federal.

a. Control interno de carácter administrativo

A la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, compete vigilar que las entidades de la administración pública federal cumplan con las disposiciones en materia de planeación y presupuestación; e informar periódicamente al Ejecutivo federal sobre el resultado de su evaluación; asimismo, es la encargada de aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prelación del plan y de los programas.⁹³

Por su parte, cada una de las dependencias de la administración pública federal vigila que las entidades en su sector rijan su actividad conforme al Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial correspondiente, y, en su caso, su programa institucional; y asimismo verifica la relación entre los resultados de su gestión y los objetivos y prioridades de los pro-

90 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa...*, cit., nota 33, p. 5.

91 Ley de Planeación, art. 14, frac. VII.

92 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa...*, cit., nota 33, p. 6.

93 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 37, fracs. V y XIV.

gramas a su cargo, con el fin de corregir las desviaciones o modificar los programas respectivos. Con el mismo propósito las entidades paraestatales verifican periódicamente la relación que guardan sus actividades con los resultados obtenidos y con los objetivos y prioridades de su programa institucional.⁹⁴

Con el fin de detectar posibles desviaciones, y de existir éstas corregirlas —o en su caso reformar el plan o los programas respectivos—, periódicamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁹⁵ verifica la situación en que se encuentra la gestión de los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los resultados obtenidos de ella, y la compara con los objetivos y prioridades del plan y de los programas regionales y especiales.

Esta comprobación es por una parte de carácter normativo-administrativo, y por la otra de carácter económico-social.

— Control normativo-administrativo

Este tipo de vigilancia se ejerce en el seno del sistema de control y evaluación gubernamental que coordinan la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda, y sirve para constatar el cumplimiento de la normatividad que rige las acciones de la administración pública federal.⁹⁶

— Control económico-social

Esta forma de revisión corresponde, en el nivel institucional a las respectivas unidades de planeación, en el sectorial a las dependencias coordinadoras de sector, y en el global a la Secretaría de Hacienda. Tiene por finalidad verificar, por una parte, la congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y los programas generados dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y por la otra analizar los efectos económicos y sociales producidos por la ejecución de los programas por parte de la administración pública federal.⁹⁷

94 *Ibidem*, art. 16, fracs. VII y VIII.

95 Ley de Planeación, art. 14, frac. VII.

96 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, arts. 31, fracs. XXIII y XXIV; 37, fracs. I-V, VII-IX y XIV.

97 Ley de Planeación, arts. 14, frac. VII; 15, frac. IV; 16, fracs. VII y VIII; 17, frac. VI; y 18.

Como parte del control económico y social se examina la coherencia entre el plan sexenal y los programas a mediano plazo, entre éstos y los programas estratégicos anuales, y entre éstos y los anteproyectos de presupuesto. Se realiza así un seguimiento permanente de los efectos económicos y sociales producidos por la ejecución de los programas y del presupuesto, y se aquilata la eficiencia de las medidas empleadas para cumplir los objetivos y metas del plan.

b. Control externo de carácter político

En ocasión de informar al Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país,⁹⁸ el presidente hace mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, y anualmente —en marzo— remite a la Comisión Permanente de dicha legislatura el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y de dichos programas.⁹⁹ También anualmente los titulares de las dependencias administrativas, al dar cuenta al Poder Legislativo del estado que guardan sus respectivos ramos, le informan del grado de avance en el cumplimiento de los objetivos señalados en la planeación nacional respecto a las áreas de las que son responsables, así como del resultado de la aplicación de los instrumentos de política económica y social en función de esos objetivos y prioridades.¹⁰⁰

Asimismo, por medio del Informe de Avance de Gestión Financiera —que cubre el periodo comprendido del 1o. de enero al 30 de junio del año en que se ejerce el presupuesto—, la Auditoría Superior de la Federación¹⁰¹ es enterada a más tardar el 31 de agosto del mismo año, del grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades previstas en los programas a cargo de los poderes de la unión y de los entes públicos federales. Posteriormente, en la Cuenta Pública que anualmente el Ejecutivo rinde a la Cámara de Diputados, se consolida la información contenida en el citado informe con la correspondiente al segundo semestre del año.

98 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 69.

99 Ley de Planeación, art. 6o.

100 *Ibidem*, art. 8o.

101 Ley de Fiscalización Superior de la Federación, arts. 8o., 10 y 11.

c. Control social

Reconociendo por una parte el alto costo en términos económicos de la corrupción, y por la otra el gran daño que la percepción negativa y adversa del quehacer de la administración causa a la imagen de las instituciones gubernamentales, ya que ha destruido la credibilidad del gobierno, éste se propone combatirla mediante acciones preventivas.¹⁰² Hasta 2000 se había puesto un gran énfasis en la vigilancia formal, por lo que los mecanismos de control estaban orientados a verificar el cumplimiento estricto de la normatividad, y no a detectar específicamente prácticas de corrupción; por esta razón se carece de mecanismos que hagan claro y evidente el desarrollo de la gestión administrativa.

Para corregir esa situación, el gobierno tiene que modificar el entorno de desconfianza existente, para lo cual planea por una parte impulsar una regulación interna que mediante la identificación de las áreas, los procesos y los servicios más susceptibles a la corrupción, garantice la aplicación de los controles internos con un enfoque preventivo; y por la otra evaluar los progresos de la lucha contra la corrupción recurriendo tanto a indicadores internacionales, como a la opinión de los usuarios de los servicios que presta la administración pública.

Esta ampliación del espacio de la participación de la sociedad en la evaluación de la gestión pública —que hasta ahora se había aprovechado muy limitadamente—, debe reforzar la colaboración social para enfrentar la corrupción mediante acciones concretas que estimulen su participación para solucionar este problema nacional. Para que esta colaboración sea posible, el gobierno abre al público el acceso a la información gubernamental para aclarar a la ciudadanía el desempeño de las instituciones, el cumplimiento de los objetivos y programas de trabajo establecidos, el uso de los recursos asignados, la prestación de los servicios y los resultados alcanzados; asimismo promueve el diseño y la aplicación de sistemas de medición que le permitan conocer las observaciones de la sociedad respecto al fenómeno de la corrupción.

Como parte de este esfuerzo integral para desarrollar la transparencia de la gestión gubernamental y para combatir la corrupción, el gobierno fe-

102 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, pp. 119-121.

deral está estableciendo mecanismos de coordinación con las autoridades locales para garantizar el buen uso de los recursos federales que se les transfieren.

D. Evaluación

La evaluación es el conjunto de actividades encauzadas a valorar la pertinencia del funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación, así como la integración y compatibilidad de sus componentes¹⁰³ en un lapso determinado. La evaluación tiene dos aspectos: uno normativo-administrativo, y otro económico-social. El primero se refiere a determinar la idoneidad operativa de los componentes del sistema respecto a las normas que los rigen, y el segundo a examinar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del plan y los programas.

a. Evaluación interna

Las actividades de evaluación interna se llevan a cabo en los tres niveles de planeación: institucional, sectorial y global.¹⁰⁴ Cada una de las entidades paraestatales integrantes del nivel institucional remite su autoevaluación a la secretaría coordinadora del sector que le corresponde, que la valida y articula en la evaluación del sector, que a su vez remite a la Secretaría de Hacienda,¹⁰⁵ ya que ésta tiene la responsabilidad de llevar a cabo la evaluación global de la administración pública federal acoplando en ella, previa validación, las aportaciones de las distintas dependencias y entidades que la forman. La síntesis integrada y compatibilizada de las evaluaciones realizadas en los tres niveles de planeación constituye un documento de naturaleza económico-social: el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Dentro del marco programático constituido por el Plan Nacional de Desarrollo, los programas a mediano plazo, y los programas operativos anuales, el informe de ejecución valora las acciones realizadas para llevar a la práctica cada una de las líneas que componen la estrategia establecida en dicho plan, los resultados alcanzados y el grado de cumplimiento de los objetivos del plan.

103 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa...., cit.*, nota 33, pp. 6, 10 y 62.

104 *Ibidem*, p. 63.

105 Ley de Planeación, art. 14, frac. VII.

Al practicar la evaluación debe destacarse la contribución de los programas realizados a lograr los objetivos de política económico-social determinados en el Plan Nacional de Desarrollo, detallando las acciones más importantes realizadas, utilizando los instrumentos de política económica y social previstos para su ejecución; y en el caso de que hubieran tenido repercusión directa sobre las variables económicas y sociales, debe precisarse hasta dónde las acciones de cada programa incidieron en ellas.¹⁰⁶ Deben asimismo señalarse los principales avances y resultados en la aplicación de los programas, especificando en qué medida los problemas a los que se pretendió dar solución fueron resueltos, y si se avanzó en la dirección deseada para enfrentar los problemas de carácter estructural.

A través de informes sectoriales e institucionales, informes sobre áreas y necesidades específicas, y el Informe Anual de Evaluación de la Gestión Gubernamental, periódicamente se compara lo estipulado en los programas con los resultados obtenidos, con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos y medir los efectos de la interrelación de los programas. El propósito primordial de comparar los objetivos previstos con el avance alcanzado al ejecutar las acciones proyectadas, y de determinar las causas de los desfases entre lo planeado y lo realizado —si los hubo—, es retroalimentar el proceso de planeación, porque los resultados de la evaluación constituyen un diagnóstico actualizado de la situación económica, social y política del país, indispensable para programar adecuadamente el siguiente ejercicio presupuestal,¹⁰⁷ definiendo la política aplicable para corregir las desviaciones detectadas, y modificar en caso necesario los programas respectivos.

b. Evaluación externa

Como parte del proceso de evaluación, en marzo, el titular del Ejecutivo remite a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el Informe de Ejecución del Plan de Desarrollo,¹⁰⁸ y en su Informe Anual de Gobierno al Congreso de la Unión hace mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales.¹⁰⁹

106 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa...*, cit., nota 33, p. 62.

107 *Ibidem*, pp. 62 y 63.

108 Ley de Planeación, art. 6o., pfo. segundo.

109 *Ibidem*, art. 6o.

El Informe de Gobierno es el documento que manifiesta el estado general que guarda la administración pública del país, y en el que se hace mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.¹¹⁰ Dicho documento aporta elementos para el análisis de las políticas aplicadas, de los instrumentos empleados, y de los resultados obtenidos, porque los programas sustantivos incluidos en los anexos programáticos van acompañados de una breve evaluación de sus resultados.

Para determinar el progreso en el cumplimiento de los objetivos, deben compararse analíticamente los avances logrados con las metas establecidas originalmente, especificando, por orden de importancia, las circunstancias que tuvieron que afrontarse para alcanzar los objetivos y las metas, señalando las desviaciones existentes con respecto al presupuesto, y explicando las causas internas o externas que las motivaron, diferenciando al hacerlo los factores imputables a deficiencias en la programación, de aquellos que se originaron por problemas en la ejecución, y señalando los instrumentos utilizados o las medidas aplicadas para corregir las eventuales desviaciones detectadas en el curso de la misma.

Por otra parte, al revisar la Cuenta Pública¹¹¹ la Cámara de Diputados comprueba si el Ejecutivo cumplió con los objetivos contenidos en sus programas, y si al hacerlo el gobierno se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto.¹¹² Previamente a esa comprobación, la Cuenta Pública es turnada por dicha cámara a la Auditoría Superior de la Federación para que ésta verifique el desempeño de la administración y la legalidad en el uso de los recursos públicos, y evalúe el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales de acuerdo con los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto.¹¹³ Esta relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de evaluación, hace más confiable el proceso de la planeación nacional para el desarrollo.¹¹⁴

110 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa...*, cit., nota 33, p. 63.

111 Este proceso se analiza en el capítulo relativo a la presupuestación en el nivel federal.

112 Ley de Planeación, art. 60.; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 74, fracción IV, pfo. cuarto; y 79, frac. I, pfo. primero.

113 Ley de Fiscalización Superior de la Federación, art. 16, frac. 1V.

114 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa...*, cit., nota 33, p. 62.

5. *Plan Nacional de Desarrollo*

El Plan Nacional de Desarrollo es el patrón rector de las acciones que el gobierno federal emprende en el periodo de gestión del presidente que lo elabora. En él se delinean las políticas social, económica, interior y exterior, que establecen el marco para lograr el proyecto de país que persigue el presidente en turno.

La categoría de plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo que se redacta en el nivel global, y constituye la guía orientadora de todos los demás arbitrios del sistema de planeación. En él se establece una clara y razonable relación entre las necesidades de desarrollo económico y social y su escala de prelación, por una parte, y los recursos disponibles, por la otra. Asimismo, se determinan las distintas formas en que han de emplearse dichos medios para satisfacer esas carencias, considerando todas las inversiones que requiere el desarrollo del país para el periodo al que el plan se refiere, definiendo sus propósitos y la estrategia general que habrá de seguirse para cumplirlo.

El plan comprende tanto el análisis de los objetivos nacionales y la fijación de metas para toda la economía del país, como la selección de las acciones perentorias para conducir su desarrollo integral, así como la determinación de los medios que han de emplearse para lograrlo,¹¹⁵ mismos que con mayor detalle se expresan posteriormente en programas a mediano plazo diseñados para cubrir las necesidades económicas y sociales de la población. En dicho documento, que orienta las acciones de la planeación, sectorial e institucional, así como las que efectúan los estados y los municipios,¹¹⁶ se designa a los responsables de su ejecución.

Los programas sectoriales, institucionales y regionales, elaborados para las distintas áreas económicas y sociales, son los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo; en ellos se señalan los procesos, programas y proyectos que han de realizarse.

A. Preparación del Plan Nacional de Desarrollo

La preparación del Plan Nacional de Desarrollo se inicia con la campaña política de cada candidato a la Presidencia, y debe elaborarse, apro-

115 Vázquez Arroyo, Francisco, *op. cit.*, nota 2, pp. 45 y 46.

116 Ley de Planeación, arts. 21-29, 31, 33, 34 y 42-44.

barse y publicarse dentro de los seis primeros meses de gestión del que haya resultado favorecido por el voto popular.¹¹⁷ Su vigencia no puede exceder del periodo constitucional del presidente que lo aprueba, aunque puede contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. El proceso de elaboración se inicia con el análisis de los servicios públicos existentes para conocer el estado en que se encuentran, y así entender las quejas y peticiones planteadas respecto a ellos por la población; lo que implica la ejecución de diversas actividades relacionadas, unas con la obtención y ordenación de la información, y otras con su análisis a través de las etapas de recopilación, clasificación y evaluación, para terminar con la proyección de las tendencias de las necesidades de obras y servicios públicos.

La captación de protestas y solicitudes comienza durante las campañas políticas realizadas por los candidatos a la Presidencia, y continúa durante el mandato del que haya sido electo; la recopilación de quejas y peticiones se hace con base en las demandas presentadas por los distintos grupos de presión y organizaciones diversas, por los funcionarios y empleados del gobierno, y por la población en general, y obliga a que de inmediato vayan realizándose estudios y análisis con la idea de precisar los problemas que deben ser resueltos.

Una vez recopilados los datos acerca del estado en que se encuentran la administración pública y los servicios que presta —así como las quejas y peticiones de la sociedad—, se identifican las anomalías y carencias por materias, organizándolas de modo que puedan ser estudiadas con el propósito de encontrarles solución. Así clasificadas, se procede a su calificación conforme a un catálogo en el que se asignan valores numéricos a los diferentes factores relacionados con las necesidades que deben ser satisfechas, y con los servicios que deben prestarse para hacerlo.

Los principales aspectos que se consideran son la impostergabilidad del servicio; la fuente de procedencia de la demanda y la presión con la que ésta se ejerce; la posible cooperación de la población interesada; la factibilidad y rentabilidad de la obra o servicio requerido, y la mejoría social que puede generar; la extensión de la población favorecida, y los rendimientos que puede aportar; el costo de la obra o servicio solicitado; y el periodo requerido para ejecutar la obra que se solicita.

117 Indetec, *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*, Guadalajara, Jal., Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 1991, pp. 42-49.

Lo anterior implica que se dé preferencia a los problemas que requieran atención inmediata, pues de agravarse generarían un gran costo social, político y económico. Por lo mismo, tienen prioridad las acciones que satisfagan a las grandes mayorías —sobre todo a las clases desprotegidas—, las obras y servicios que acumulen el mayor número de solicitudes, las que remedien varias necesidades a la vez, y las que puedan ejecutarse con menor inversión. Otro factor que se toma en cuenta es que las obras puedan terminarse durante el periodo de gestión del gobierno que las emprende.

Es más fácil que se acometan empresas cuyo gasto es recuperable —especialmente si lo es a corto plazo—, y aquéllas en cuya realización colabora la población interesada —los trabajos por cooperación son el mejor medio para prestar más y mejores servicios a las comunidades de circunscripciones pequeñas en las que es fácil identificar a los beneficiarios—. Por último, el gobierno está atento a los distintos grupos de influencia que ejercen presión: organizaciones políticas; cámaras de comercio, agricultura, e industria; instituciones culturales; clubes de servicio social, colegios de profesionistas; sindicatos e instituciones religiosas.

Partiendo del conocimiento del estado de la administración pública y de los servicios que presta en el momento en el que se hace el diagnóstico, pueden hacerse los cálculos necesarios para proyectar las tendencias de las necesidades de obras y servicios públicos que en el futuro van a presentarse. De esta manera, pueden planearse y programarse para satisfacer adecuadamente las necesidades presentes y futuras.

En la formulación del plan participan las dependencias y entidades de la administración pública federal, los grupos sociales interesados y las entidades federativas. El documento es sometido por la Secretaría de Hacienda al presidente, y una vez aprobado por éste, se publica mediante decreto en el *Diario Oficial de la Federación*. Como instrumento de creación continua debe tener la flexibilidad necesaria para reorientarse de acuerdo con una permanente evaluación de resultados; por lo tanto, el plan y los programas de él derivados son revisados periódicamente, y en caso de que se les hagan adecuaciones, previa aprobación del titular del Ejecutivo, son publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.¹¹⁸

En el Plan Nacional de Desarrollo se precisan los objetivos nacionales, la estrategia para el desarrollo integral del país, las necesidades cuya

118 Ley de Planeación, arts. 21, 29, 31 y 34, frac. I.

satisfacción tiene prelación, y las previsiones sobre los recursos que se asignarán a tal fin; se establecen los lineamientos de la política global, sectorial y regional; y se determinan los instrumentos y responsables de su ejecución. Sus preceptos se refieren al conjunto de la actividad económica y social, y rigen el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

B. *Programas a mediano plazo*

Los programas a mediano plazo se elaboran en el nivel sectorial —salvo los institucionales— para desglosar y detallar los planteamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo;¹¹⁹ en ellos se precisan los objetivos, metas, políticas y medios que han de emplearse para cumplir lo previsto en aquél. Estos programas —clasificados en sectoriales, regionales, especiales e institucionales— deben ser congruentes con el plan, y su vigencia no puede exceder del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueban, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

En el plan y en los programas se especifican las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados, y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados. Uno y otros, una vez aprobados, son obligatorios para las dependencias de la administración pública federal —incluidas las entidades paraestatales— y son revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y de las adecuaciones concomitantes al plan y los programas, son como éstos, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.¹²⁰

a. *Programas sectoriales*

Los programas sectoriales¹²¹ se refieren a los aspectos comprendidos dentro del radio de acción económico o social del que es responsable la secretaría de Estado que actúa como coordinadora del sector. Conforme a las bases expedidas anualmente por la Secretaría de Hacienda, a más tar-

119 Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa...*, cit., nota 33, p. 9.

120 Ley de Planeación, arts. 21-34, frac. I, y 42-44.

121 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 50; Ley de Planeación, arts. 16, fraccs. I a III; 17, fraccs. I y III; 23 y 29-32; Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, arts. 2o., 12 y 18.

dar el 15 de marzo, los programas se preparan de acuerdo con las estipulaciones del Plan Nacional de Desarrollo para el sector específico a cargo de la dependencia que elabora el programa.

En su formulación se toman en cuenta las propuestas de los organismos que dependen de la entidad que encabeza el sector, las recomendaciones de los estados y municipios afectados por la ejecución del programa, y las opiniones de los grupos sociales interesados. Previo dictamen de la Secretaría de Hacienda, los programas son sometidos a la consideración del presidente por la dependencia coordinadora del sector, y una vez aprobados por él, se publican en el *Diario Oficial de la Federación* y son obligatorios para todas las dependencias de la administración pública federal. Los programas que contienen acciones en las que participan dos o más sectores se denominan multisectoriales.

b. Programas regionales y programas especiales

Los programas regionales se refieren a áreas específicas del territorio nacional que rebasan el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa, y que se consideran claves para el desarrollo del país. Su integración es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda; pero en su preparación participan las entidades federativas a las que corresponden las circunscripciones que van a ser afectadas por el programa. El enfoque regional es importante, porque al tomar en cuenta los diversos grados de crecimiento en las jurisdicciones implicadas, pueden conocerse las necesidades que en cada una de ellas deben ser satisfechas, así como determinar la potencialidad económica que en cada una de ellas es susceptible de ser desarrollada para contribuir a lograr los objetivos nacionales.¹²²

Los programas especiales —cuya elaboración compete también a la Secretaría de Hacienda— son proyectos ordenados con ese carácter por el Ejecutivo federal, por estar relacionados sea con necesidades primordiales cuya satisfacción es indispensable para el desarrollo integral del país, o bien con actividades encuadradas en el ámbito de acción de dos o más secretarías de Estado. Ambas clases de programas son sometidos por la mencionada secretaría a la aprobación del presidente, que puede establecer comisiones intersecretariales para la atención de las actividades de

122 Carril, Mauricio *et al.* (coords.), *op. cit.*, nota 8, p. 20.

planeación que deben desarrollar conjuntamente varias entidades de la administración pública federal.¹²³

c. Programas institucionales

Los planes de trabajo que sujetándose a las previsiones del plan y del programa sectorial correspondiente, así como a la ley que regula su organización y funcionamiento, preparen las entidades paraestatales por orden expresa del Ejecutivo federal, porque su ubicación dentro del sector al que corresponden las hace adecuadas para hacerse cargo de determinados proyectos, constituyen los programas institucionales. Estos documentos deben ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad que los elabora a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora de sector, o a la de la Secretaría de Hacienda si no estuviera agrupada en un sector específico.

Considerando las propuestas de los gobiernos estatales a través de la dependencia coordinadora del sector,¹²⁴ las entidades paraestatales, en sus correspondientes programas institucionales, deben tomar en cuenta tanto el ámbito territorial de sus acciones, como las de los programas multisectoriales y especiales que autorice el Ejecutivo federal.

C. Instrumentos operativos a corto plazo

La acción de determinar las actividades que la administración pública va a ejecutar, de establecer los objetivos de dichas labores, de definir los métodos de trabajo que van a emplearse, de delimitar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para alcanzar las metas seleccionadas, de señalar índices cuantitativos y cualitativos para evaluar los resultados, y de determinar la localización geográfica de las obras que el gobierno va a construir y de los servicios que va a prestar, constituye la programación

Resultado de esta actividad son los programas operativos a corto plazo,¹²⁵ que al vincular las decisiones globales con las medidas operativas

123 Ley de Planeación, arts. 14, frac. III; 19, 25, 26, 29 y 34, frac. IV; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, art. 12.

124 Ley de Planeación, arts. 9o.; 17, fracs. II-IV; 24 y 29, pfo. tercero; Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, arts. 8o., frac. I, y 11.

125 Vázquez Arroyo, Francisco, *op. cit.*, nota 2, pp. 43, 46 y 52.

de ejecución, convierten las guías contenidas en los planes a mediano plazo —derivadas a su vez de las orientaciones del plan nacional— en metas precisas de acción, ligando de esta manera la labor inmediata de los niveles inferiores de la administración, a las decisiones adoptadas en los niveles intermedios y alto de la misma, y coordinando el funcionamiento de todos los niveles de la administración.

Con el fin de guiar su acción y controlar los resultados obtenidos conforme a los lineamientos establecidos por la autoridad superior, cada unidad administrativa ejecutora —de acuerdo con la organización jerárquica del gobierno—, utiliza la programación como herramienta para definir sus metas y establecer sus programas de trabajo, que deben ser lo suficientemente flexibles como para hacer frente a situaciones imprevistas relacionadas con desastres naturales, o con la manipulación de la economía por las grandes potencias a través de cierre de mercados, cambios de valor de las monedas, o manipulación de los precios en el mercado internacional.

Estos programas operativos a corto plazo son proyectos de vigencia anual elaborados en el nivel global, sectorial e institucional. En ellos se establecen con mayor detalle los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas a mediano plazo; se definen los aspectos administrativos y de política económica y social que entrañan; y se especifican las acciones que han de ser objeto de coordinación con los gobiernos de los estados, y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

Existen tres tipos de programas a corto plazo: el programa anual global, los programas anuales preliminares y los programas anuales definitivos.¹²⁶

a. Programa Anual Global

El Programa Anual Global¹²⁷ constituye el marco general para la preparación de los proyectos operativos anuales preliminares. Su finalidad es garantizar la coherencia de dichos planes con los lineamientos generales de la política económica y social para el año correspondiente, y además establecer la fundamentación global para el Presupuesto de Egresos de la Federación. Este documento es preparado por la Secretaría de

126 Ley de Planeación, arts. 27 y 28.

127 *Ibidem*, art. 14, frac. VI.

Hacienda con la participación de las dependencias y entidades del sector público, y de los gobiernos estatales.

La programación anual del nivel federal —particularmente en sus aspectos presupuestal, tributario y financiero— se vincula estrechamente con la estatal mediante la coordinación establecida para la integración de los programas regionales, y el diálogo continuo entre el sector público federal y los delegados que mantiene en cada estado. En el nivel sectorial estos programas anuales constituyen el vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos de la Federación.¹²⁸

b. Programas anuales preliminares

Los programas anuales preliminares son los documentos en los que consta la declaración previa de lo que cada entidad intenta hacer en el ejercicio para el que se planean, para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas derivadas de los programas a mediano plazo,¹²⁹ considerando el ámbito territorial de las acciones previstas en ellos, y procurando congruencia con los planes y programas de los gobiernos de los estados. Estos documentos sirven de base para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto.¹³⁰

c. Programas anuales definitivos

Los programas anuales son el instrumento fundamental para que el gobierno cumpla con las metas y objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo. Para dar cabal cumplimiento a éste y a la porción correspondiente de las tareas previstas en los programas sectoriales, los programas operativos anuales definitivos constituyen la herramienta de ejecución presupuestaria en la cual se señalan con total precisión las actividades que en el año que cubren habrán de realizar las entidades públicas. Estos programas anuales —que deben ser compatibles entre sí— rigen durante el año para el que fueron hechos las actividades de la administración pública federal en su conjunto, y una vez que se les ha calculado costo, constituyen los anteproyectos de presupuesto.¹³¹ En ellos se es-

128 Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, nota 27, pp. 425 y 426.

129 Ley de Planeación, arts. 16, fracs. V y VI; y 17, fracs. III y IV; Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, art. 8o., frac. I.

130 Programa de Difusión y Capacitación, p. 9.

131 Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, arts. 18-21.

pecifican las acciones que han de ser objeto de coordinación con los gobiernos de los estados, de concertación con los grupos interesados y de inducción.

6. *Instrumentos jurídicos para la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo*

Para la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo cuenta con la Ley de Ingresos de la Federación, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los Convenios de Desarrollo Social, los Convenios de Coordinación y los Convenios de Concertación.

A. *Ley de Ingresos de la Federación*

La Ley de Ingresos de la Federación es el instrumento normativo de vigencia anual que, de acuerdo con los lineamientos de la política de financiamiento planteada en el Plan Nacional de Desarrollo orienta las políticas financiera, monetaria, crediticia, de deuda pública y de ingreso —imposición, precios y tarifas de los servicios prestados por el sector público y estímulos fiscales—. A través de la Secretaría de Hacienda, el Ejecutivo federal informa al Congreso de la Unión trimestralmente —dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al trimestre vencido— sobre los ingresos percibidos en relación con las estimaciones señaladas.¹³²

B. *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación*

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es preparado por la Secretaría de Hacienda, integrando en él los proyectos de presupuesto de cada una de las entidades que componen el sector público federal. Para la formulación de éstos, cada una de ellas toma en cuenta la política de gasto público fijada por el Ejecutivo federal, el programa financiero general elaborado por la Secretaría de Hacienda, las políticas y directrices del Programa Anual Global del sector público federal, y las de su propio programa operativo anual preliminar. También debe atender a los ingresos y gastos reales del ejercicio anterior; a la interrelación con los diversos instrumentos de política económica y social establecidos por el

132 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 31, frac. II; Ley de Ingresos, arts. 1o., 2o., 15-19, y 21; Ley de Planeación, art. 15, frac. II.

Ejecutivo federal; y en su caso a los convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, y a los acuerdos de concertación con los sectores social y privado.¹³³

C. Convenios de Desarrollo Social

Los Convenios de Desarrollo Social son el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, que basado en las orientaciones políticas fundamentales de los gobiernos federal y locales da respuesta a las necesidades más urgentes de las entidades federativas. El texto de los convenios que anualmente el gobierno federal celebra con cada uno de los estados se refiere específicamente a los proyectos particulares de cada uno de ellos.

Conforme a los Convenios Únicos de Desarrollo celebrados en 1983,¹³⁴ la colaboración de los dos niveles de gobierno se concretó en la ejecución de programas de desarrollo socioeconómico que comprendieron, por una parte, las acciones derivadas del ejercicio de las atribuciones del sector público federal, y por la otra, los actos emanados de las facultades de los ejecutivos locales, que en uno y otro caso requerían de coordinación para su realización por implicar materias concurrentes o de interés común.

Los proyectos emanados de las facultades de los ejecutivos locales fueron los Programas de Desarrollo Estatal; y los derivados de las atribuciones federales fueron los Programas Estatales de Inversión, los Programas Integrales de Desarrollo Rural, los Programas de Inversión Federal y los Programas Sectoriales Concertados.

Los proyectos contenidos en los programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal ejecutados por los estados por encargo del gobierno federal, de organismos federales descentralizados o de empresas en las que la Federación tenía parte, y realizados total o parcialmente con numerario proveniente del Presupuesto de Egresos de la Federación, fueron financiados —desde la vigencia del Convenio Úni-

133 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, arts. 4o., 5o., 13, 17, 18, 19, fracs. I, II y IV; y 24; Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, arts. 9o., 10 y 13; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 31, fracs. XIV y XV.

134 La denominación cambió a Convenios de Desarrollo Social en 1992, y anteriormente su nombre fue el de Convenios Únicos de Coordinación, que celebrados desde 1977 fueron la raíz del Sistema Nacional de Planeación. Véase Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, nota 20, pp. 139-145.

co de Coordinación de 1977— con transferencias de capital a los gobiernos estatales, o mediante la aplicación directa de fondos que el gobierno federal y dichos entes públicos federales realizaban con cargo a los presupuestos previstos en sus programas.

La administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos realizados o suministrados con fondos transferidos por la Federación a los estados conforme a lo establecido en los Programas Estatales de Inversión, en los Programas Integrales de Desarrollo Rural y en los Programas de Inversión Federal, quedaba bajo responsabilidad de los ejecutivos estatales.

Independientemente del nombre con el que se le haya designado, el documento al que se ha venido haciendo referencia es el acuerdo concreto que se pacta entre las autoridades federales y las estatales —involucrando a los municipios—, respecto a los programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo que han de realizarse en sus respectivas jurisdicciones, ya se trate de inversiones coordinadas, o de proyectos con cargo al presupuesto federal, caso en el cual los estados y municipios pueden canalizar sus recursos hacia otros programas de obras y servicios públicos.¹³⁵ La celebración de acuerdos entre la Federación y sus partes constitutivas para efectuar acciones conjuntas en materias que son de competencia concurrente o de interés común entre las administraciones federal, estatal y municipal, hace posible vincular las economías rurales y urbanas para fortalecer a las subdivisiones políticas de las entidades federativas, activar su economía y establecer vínculos más efectivos entre ellas, el gobierno del estado que integran, y el gobierno federal; esto con el objeto de que, de acuerdo con el ámbito de sus respectivas facultades y funciones, mediante programas que promuevan la descentralización de actividades y servicios gubernamentales, así como el fortalecimiento de los municipios, se coordine el desarrollo socioeconómico integral de las entidades, con el fin de impulsar cabalmente el progreso del país.

Dicho convenio de vigencia anual celebrado entre el gobierno federal y el de cada uno de los estados, comprende los programas ubicados dentro del contexto del Plan Nacional de Desarrollo, y constituye un acuerdo pactado entre las autoridades federales y las estatales —involucrando a los municipios— para regir el desarrollo de la inversión coordinada en

135 Sedas Ortega, Cecilia, *Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público local*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1994, p. 66.

proyectos específicos ejecutados *con cargo al presupuesto federal*. En este instrumento se establecen los mecanismos para efectuar la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para hacer realidad la descentralización de la vida nacional.

Al inicio del sistema de planeación, los acuerdos que se comentan incluyeron el compromiso de los ejecutivos estatales de promover la creación de sistemas estatales de planeación democrática, así como el fortalecimiento de los comités estatales de planeación como órganos oficiales de comunicación y coordinación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Asimismo, previeron la elaboración en cada una de ellas de planes estatales y municipales en los que se fijaran estrategias específicas para su avance con el fin de lograr un crecimiento económico integral que incluyera a la totalidad de las entidades federativas —sobre todo a las menos desarrolladas— con la intención de que ampliaran su capacidad económica y administrativa con el propósito de que les permitiera alcanzar mayores niveles de bienestar y progreso. Con este fin, se previó la celebración de acuerdos basados en orientaciones políticas básicas que equilibraran la distribución regional del gasto, programaran su impacto, promovieran la actividad económica en todas las entidades federativas, y establecieran la participación social en los programas de desarrollo regional.¹³⁶

D. *Convenios de coordinación*

Estos acuerdos celebrados entre el Ejecutivo federal y sus homólogos estatales contienen las reglas para que ambos niveles de gobierno participen en la planeación nacional, coadyuven a la consecución de los objetivos de ésta, y planeen en forma conjunta las acciones que han de realizar.¹³⁷

E. *Convenios de concertación*

Estos contratos de orden público contienen acuerdos de carácter específico y cumplimiento obligatorio para las partes que los suscriben, así como la previsión de las consecuencias y sanciones que deriven de su in-

¹³⁶ Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, nota 27, p. 426; Ley de Planeación, arts. 33-36 y 44.

¹³⁷ *Idem*; e *ibidem*, art. 33.

cumplimiento. Mediante éstos, el Ejecutivo federal —por sí o a través de sus dependencias o de las entidades paraestatales— de acuerdo con los lineamientos previstos en el plan y los programas, concierta acciones con las representaciones de grupos sociales o con particulares, para que por sí o conjuntamente con la administración pública, coadyuven en la realización de actividades encaminadas al logro de los objetivos del plan.¹³⁸

7. Programación del gasto regional de la Federación

Con el fin de propulsar la economía nacional, es necesario equilibrar la asignación regional del gasto, y programar su impacto para promover en función de las necesidades locales la actividad económica en todas y cada una de las entidades federativas —especialmente en las circunscripciones menos favorecidas—, e impulsar el progreso de manera que disminuyan las desigualdades regionales.¹³⁹ Con el fin de satisfacer las necesidades reales de la población, la asignación del gasto regional está determinada por la coordinación de los tres niveles de gobierno, y la concertación de acciones con los sectores social y privado, motivando así una mayor participación de las comunidades afectadas en la determinación de las necesidades locales que han de remediarse.

Para ello es preciso que en materia de salud, educación, empleo y vivienda, las metas nacionales se constituyan fundamentalmente por el agregado de las necesidades estatales, para lo cual es necesario relacionar, respecto a la infraestructura básica, las carencias locales con los proyectos nacionales, considerando el impacto de éstos en el ámbito regional. Para poder garantizar la prestación eficiente de los servicios básicos de agua potable, electricidad, caminos, vivienda, escuelas y centros de salud, es necesario concentrar la población en ciudades medias y comunidades localizadas en puntos geográficos determinados por los gobiernos de las entidades federativas.

En cuanto a los proyectos nacionales en materia agropecuaria, forestal, turística, industrial y pesquera, éstos se transfieren al nivel estatal de acuerdo con las prioridades de cada una de las entidades federativas y su capacidad para hacerse cargo de ellos. Con este propósito, se mantiene comunicación permanente con los gobiernos estatales para dar a conocer la inversión federal, así como su ubicación territorial.

138 *Idem*; e *ibidem*, arts. 37-39.

139 Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, nota 27, pp. 398 y 399.

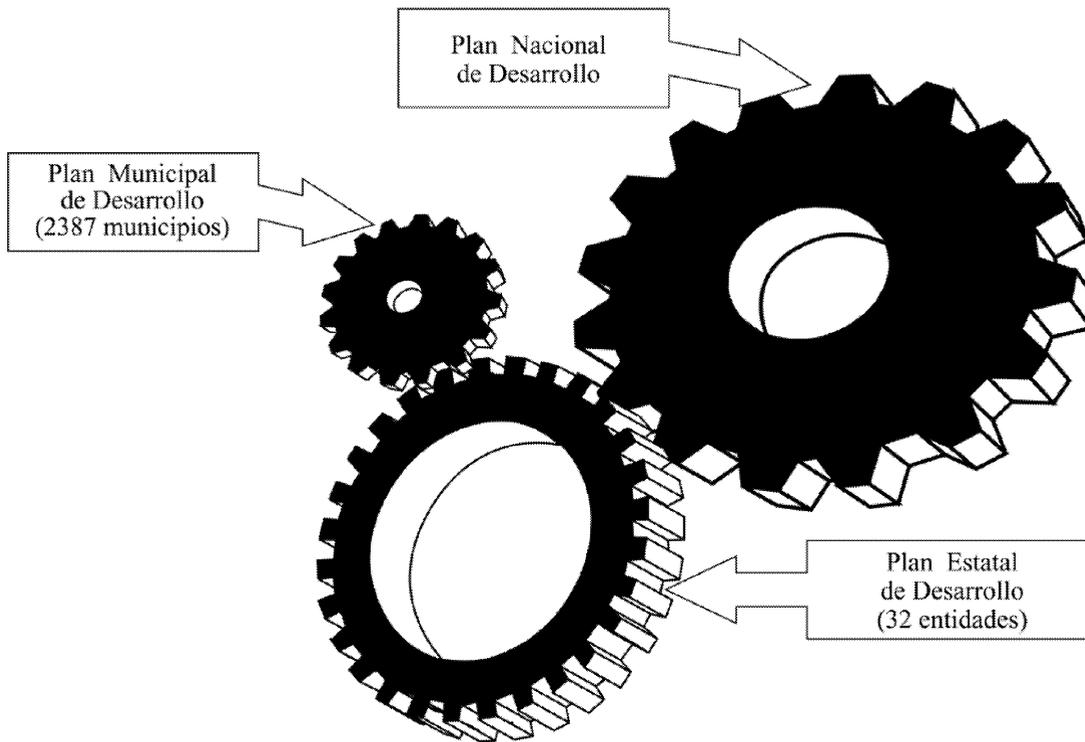
En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006¹⁴⁰ se da gran importancia a superar las desigualdades entre las diversas regiones que forman el territorio nacional, por lo que se ha establecido un nuevo marco de relaciones intergubernamentales dentro del sistema de planeación para el desarrollo regional, con el propósito de fortalecer, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática participativa, los vínculos de colaboración entre el Ejecutivo federal y los Comités de Planeación del Desarrollo estatales y municipales. Conforme a dicho sistema se procede a reforzar el desarrollo regional a través de la coordinación entre la Federación y los gobiernos estatales y municipales con el fin de hacer realidad la igualdad de oportunidades e incrementar el bienestar de la población (véase dibujo en la página siguiente).

La base de esta fórmula son las mesorregiones, unidades compuestas de varias entidades federativas que se integran para coordinar proyectos cuyos efectos trascienden los límites de cada una de ellas. La heterogeneidad territorial aún en el interior de los estados hace que, de acuerdo con sus circunstancias geográficas, sociales, económicas y culturales, algunas entidades formen parte de más de una mesorregión.

Dichas áreas se determinaron para facilitar la articulación de las acciones de planeación y colaboración entre los gobiernos locales y el gobierno federal. Con este propósito se dividió el territorio nacional en cinco mesorregiones: Sur-Sureste, compuesta por los estados de Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Guerrero, Veracruz, y Puebla; Centro-Occidente, integrada por las entidades de Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Nayarit, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro; Centro, formada por el Distrito Federal, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y el Estado de México; Noreste, constituida por Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua y Durango; y Noroeste, formada por Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango.

Con el fin de promover el equilibrio en el desarrollo económico de todo el territorio nacional, es menester fortalecer las economías locales, en especial las que de ellas están más rezagadas, por lo que la planeación regional debe proyectarse con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y coordinar las acciones del gobierno federal con las de ellos, respetando los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territo-

PLANEACIÓN DEL DESARROLLO



rial de cada localidad, y apoyando el desarrollo turístico municipal, estatal y regional. Asimismo, para desalentar la migración es imprescindible crear en todas las comarcas del país núcleos de desarrollo que garanticen la sustentabilidad ecológica de éste; así como impulsar el adelanto en las fronteras norte y sur del país en concordancia con su potencial económico y con sus particularidades culturales y sociales.

Al mismo tiempo debe impulsarse el desarrollo intrarregional, tomando en cuenta las posibilidades de cada lugar —reconociendo que hay zonas atrasadas incluso en las demarcaciones más desarrolladas del país— mediante acciones y esfuerzos coordinados entre sociedad y gobierno en los ámbitos municipal, estatal y federal, para integrar cada comarca con el resto del país y con el mundo.

Para hacer posible la igualdad de oportunidades y elevar el bienestar de la población, es imprescindible impulsar la educación para desarrollar las capacidades personales y de iniciativa individuales y colectivas mediante la programación eficiente y transparente del gasto público en las áreas de educación, salud e infraestructura, con el objeto de promover un crecimiento económico regional equilibrado, competitivo, con calidad humana, y que abarque a toda la sociedad, con el fin de que se traduzca en una reducción de la inequidad en la distribución del ingreso para lograr abatir la pobreza, para lo cual se busca que dicho crecimiento sea ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para cada una de las cinco regiones en que para los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo se ha dividido el territorio nacional, con el fin de reducir las brechas económicas que las debilitan y las hacen vulnerables respecto al resto del país, y frente a la globalización.

Ese desarrollo ha de darse de manera sustentable —resolviendo las necesidades de la generación presente, sin comprometer la satisfacción de las de las generaciones futuras—, algo a lo cual hasta ahora no se le ha dado la debida importancia, pues por la reducida incorporación de criterios ambientales en el marco fiscal, y la desvinculación entre la política económica y la ambiental, México adolece de falta de experiencia en el diseño y aplicación de los instrumentos relativos a ésta.¹⁴¹ Se necesitan innovaciones en esta materia, tanto en los aspectos reglamentarios y normativos, como en los aspectos técnicos y financieros.

141 Mercado García, Alfonso, “Industria y ambiente”, *Comercio Exterior*, México, vol. 52, núm. 2, febrero de 2002, p. 97.

Para crear un sistema de desarrollo que impida que la presente generación inhabilite a las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades, debe organizarse la utilización de los recursos naturales de tal modo que se preserven las características de los ecosistemas para asegurar su supervivencia, y se distribuyan equitativamente los costos y beneficios de su explotación entre las sucesivas generaciones.

El crecimiento de la economía —entendido como mayor volumen de producción de bienes y servicios— es una medida incompleta de prosperidad social y no puede considerarse como el objetivo último del desarrollo, que es precisamente el bienestar de las personas, y éste requiere de un medio ambiente saludable. Las condiciones ambientales forman parte del concepto amplio de crecimiento, ya que el deterioro ecológico afecta negativamente la salud y reduce la calidad de vida de la población; así entendido, el progreso es consustancialmente sustentable, porque provee mejor calidad de bienestar para la sociedad —incluida la calidad ambiental—. Ambiente y desarrollo resultan así un binomio indisoluble que abarca aspectos de carácter social, económico, ambiental y ético, del que deriva el problema sobre la distribución intergeneracional de los costos y beneficios del crecimiento y el desarrollo.¹⁴²

Las tasas más altas de crecimiento no pueden ser consideradas por sí mismas como un indicador que refleje con fidelidad el progreso económico y social de los países —o el de las subdivisiones territoriales de éstos—, porque el progreso económico derivado de procesos industriales contaminantes, o de prácticas agrícolas y forestales inapropiadas, aunado a la ausencia de medidas y acciones específicas para impedir el deterioro ambiental, hace que el desarrollo beneficie a sectores sociales específicos —nacionales o extranjeros—, mientras perjudica a otros.

Esta es una de las causas de desigualdad internacional e intranacional y tiene graves consecuencias, porque es uno de los elementos que acenúan la brecha en riqueza y salud que separa a los países industrializados de los países subdesarrollados —y dentro de cada país a las regiones ricas de las depauperadas—. Cuando los costos ambientales y sociales del desarrollo son mayores a los beneficios derivados del incremento en la producción de bienes y servicios, se considera que el crecimiento es ineconómico.

142 Aguilar Barajas, Ismael, “Reflexiones sobre el desarrollo sustentable”, *Comercio Exterior*, México, vol. 52, núm. 2, febrero de 2002, pp. 100-103.

Para lograr un desarrollo apuntalado en el crecimiento con calidad ambiental,¹⁴³ es necesario empezar por crear las condiciones para que ese progreso se dé con respeto a la biodiversidad del país, a modo de incrementar el capital natural de que se dispone, aprovechándolo de acuerdo con una sólida cultura ambiental, lo que implica atender a los aspectos económicos, ecológicos y sociales de la explotación de los recursos naturales.

Entendiendo que el crecimiento con calidad sólo es posible si se considera responsablemente la indiscutible interacción de los ámbitos económico y social con el medio ambiente y los recursos naturales, el Estado reconoce como suya la responsabilidad de crear, sobre la base de una sólida cultura a favor del medio ambiente, las condiciones para un desarrollo sustentable que asegure tanto su calidad actual, como la disponibilidad futura de recursos naturales para las generaciones por venir.

En cumplimiento de ese compromiso, el Ejecutivo federal se propone promover el uso sustentable de los recursos naturales —especialmente la eficiencia en el uso del agua y de la energía—, así como una gestión ambiental integral y descentralizada; fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar tanto el desarrollo sustentable del país como la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias; impulsar procesos de educación, capacitación, comunicación y fortalecimiento de la participación ciudadana encaminados a difundir la convicción de la necesidad de proteger el medio ambiente y de aprovechar de manera sustentable los recursos naturales; mejorar el desempeño ambiental de la administración pública federal; continuar diseñando y aplicando la estrategia nacional para el desarrollo sustentable; y avanzar en la reducción de las emisiones de los gases que dan origen al efecto invernadero.

Para contar con indicadores económicos y ambientales para evaluar los resultados obtenidos, se integrarán registros interdisciplinarios con información sobre el daño a la atmósfera, el consumo de energía, la pérdida de sistemas forestales, y la tasa de conservación de acuíferos.

El desarrollo sustentable¹⁴⁴ es un nuevo patrón de crecimiento con diferentes combinaciones en el uso de recursos naturales renovables y no renovables, que requiere de una regulación gubernamental, lo que lo hace incompatible con el sacrosanto principio de libre mercado. La voluntad

143 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

144 Aguilar Barajas, Ismael, *op. cit.*, nota 142, pp. 104 y 105.

política de proteger la ecología, y el apoyo institucional que se le preste, hace suponer que el interés por conservar el ambiente está por encima de los intereses del mercado, que dejado a sus propios mecanismos junto con más bienes y servicios, genera más contaminación.

La sustentabilidad institucional es un asunto directamente derivado de la voluntad política: si la dependencia responsable del medio ambiente, y los grupos de presión nacionales e internacionales involucrados en la conservación de la naturaleza, tienen menos influencia que las dependencias que se ocupan de las finanzas, la industria y el comercio, y que las asociaciones que agrupan a industriales y comerciantes nacionales e internacionales, habrá una atención deficiente a las cuestiones ambientales, a pesar de que la retórica oficial pretenda hacer creer lo contrario.

V. COLOFÓN

Las directrices que han de seguir tanto la Federación como los estados y sus municipios en el diseño, elaboración y ejecución de sus respectivos presupuestos programáticos, son las establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes estatales y municipales de desarrollo, así como en los convenios de desarrollo social en vigor. Todo esto de acuerdo con la Ley de Planeación, y cumpliendo con los principios del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Antes de la década de los ochenta no era posible fuera del propio gobierno una visión de conjunto de la actividad gubernamental, no existía un sistema unificado de planeación, y era deficiente la coordinación de acciones entre las distintas dependencias. Lo anterior no implica que la administración pública no pudiera identificar los objetivos generales de cada dependencia y los del conjunto de ellas, racionalizar las decisiones que influían sobre el desarrollo económico y social del país, y fijar estrategias de acción.

Pero innegablemente eso era muy distinto de lo que ha producido el movimiento evolutivo de los últimos veinte años: un Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo del que forman parte obligatoriamente todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, al que se integran los grupos sociales y los particulares a través de la concertación y la inducción, y al que se adhieren mediante convenios los gobiernos de las entidades federadas para coadyuvar en sus respectivas jurisdic-

ciones a realizar los objetivos de la planeación nacional. Intervienen así en la planeación nacional del desarrollo los tres niveles de gobierno y la sociedad.

En el capítulo siguiente se analiza la planeación del desarrollo en el nivel estatal y municipal, el empleo de los instrumentos de coordinación, y la transferencia de recursos a las entidades federativas a través de los fondos de aportaciones previstos en la Ley de Coordinación.