

I. LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO	13
1. La rectoría del Estado	13
2. La planeación	21
A. Concepto de planeación	21
B. Antecedentes a nivel internacional	22
3. La planeación en México	24
A. Antecedentes	24
B. La Ley de Planeación	30
C. Sistema Nacional de Planeación Democrática	31
D. Estructura institucional del SNPD	35
E. Instrumentos del sistema nacional de planeación democrática	38

I. LA RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO

El objetivo principal de este capítulo es describir y analizar el marco jurídico de las facultades administrativas relacionadas con la rectoría del desarrollo y el sistema nacional de planeación democrática.

El estudio de la planeación no debe enfocarse sólo desde lo económico pues el crecimiento de la población, entre otros aspectos, ha propiciado, como una constante, la distribución inadecuada del ingreso y no ha permitido la participación de la comunidad en el proceso de desarrollo.

La planeación implica no sólo un método para orientar a los órganos del Estado en el alcance de los objetivos que postulan, sino un sistema administrativo y una organización que permita que la administración pública, así como los sectores social y privado, aporten a la planeación sus inquietudes relativas a largo y corto plazo.

La planeación debe proyectarse basándose en un esquema global, considerándose los recursos disponibles para programar su destino adecuado. El Estado debe definir programas anuales que permitan ordenar la ejecución del plan para ejercerlo cada año, al mismo tiempo deberán producir informes anuales de los programas de mediano plazo a fin de evaluar los resultados obtenidos. La ejecución del sistema nacional de planeación democrática no obedece a un esquema rígido, sino a un modelo que permite introducir adecuaciones para los cambios que el mismo proceso de planeación va exigiendo.

1. LA RECTORÍA DEL ESTADO

Al Estado corresponde la responsabilidad de la rectoría del desarrollo con el propósito de promover una más equilibrada distribución del ingreso y la riqueza, “es por ello que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, teniendo también a su cargo el fomento de las actividades que demanda el in-

terés general. Haciendo concurrir a los sectores sociales y privado, supeditándolos a criterios de equidad social y de productividad; y sometiéndolos a las modalidades que dicte el interés público”.¹

El sistema de planeación democrática constituye un mecanismo complejo y difícil de operar; requiere de apoyos importantes en los sistemas de organización administrativa del Estado, así como de modificaciones en la organización global de la administración pública, redistribuyendo sus recursos y estableciendo una metodología especial del trabajo.

Durante su campaña electoral, Miguel de la Madrid definió la planeación como “el instrumento para transformar la realidad social de manera ordenada y racional, y para modificar la realidad de acuerdo con los valores del proyecto nacional y en respuesta a los retos de nuestro tiempo”.²

La definición de objetivos y metas consagradas en el plan pretenden reorientar al país hacia los propósitos políticos fundamentales de una democratización de la vida nacional, una renovación moral, una política de desarrollo nacional y de empleo, que combata eficazmente la inflación.

El plan nacional deberá guiar los cambios cualitativos que el Estado necesita. Para llevarlo a cabo, la acción del sector público se sujetará a los propósitos y estrategias de la planeación democrática, haciendo obligatoria la elaboración del plan y los programas sectoriales. Además se reforzarán los mecanismos de orden y disciplina en la ejecución del plan.

En el plan se pretende coordinar las acciones entre los sectores público, social y privado a fin de lograr el cumplimiento de los objetivos y metas. Ya que el plan y los programas de desarrollo rebasan el ámbito del sector público, por lo tanto, la sociedad en su conjunto ha de participar en el proceso general de planeación.

El sistema nacional de planeación democrática es un sistema ordenado de toma de decisiones; por ello, las mismas son tomadas por los poderes del Estado de acuerdo con nuestras leyes. Se promovieron reformas legales y administrativas que, respetando el régimen de libertad de nuestro sistema, confirman la rectoría del Estado, a través de la planeación democrática.

¹ Sánchez Bringas, Enrique, “La rectoría económica del Estado”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, UNAM, enero-abril, 1987, pp. 143-144.

² De la Madrid Hurtado, Miguel, “Planeación democrática”, en *Planeación democrática*, México, SPP, 1983, pp. 2-5.

Un aspecto importante del sistema nacional de planeación democrática es la coordinación entre la planeación nacional y la que llevan a cabo las entidades federativas y municipios, y se ha definido, tanto jurídica como operativamente, la relación entre la planeación nacional, la planeación estatal y aun la municipal.

El sistema de planeación implica estar adaptando la legislación y la organización administrativa gubernamental, a las necesidades de la misma.

De acuerdo con los criterios anteriores, la rectoría del Estado como parte fundamental de la planeación "es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico, es decir, produce, induce, orienta la acción hacia los grandes objetivos de desarrollo; la hace mediante instrumentos que por ley tiene facultad de ejercer".³

La rectoría del Estado la podemos asociar al decaimiento del Estado liberal burgués, que trata de salvaguardar los intereses de los individuos frente a la monarquía. Lo que en realidad se quería con el liberalismo era crear un contexto favorable para el desarrollo de la burguesía, que pretendía alcanzar el poder económico y político.

Con la instauración del capitalismo, el Estado liberal logra su plenitud, pero con el desarrollo del mismo se fueron creando contradicciones que acarrearán su decaimiento. Estas contradicciones se manifiestan en los siguientes acontecimientos: la primera Guerra Mundial, la aparición del primer Estado socialista, la depresión de 1929 y la segunda Guerra Mundial.

Los sucesos anteriores ponen de manifiesto que no es posible que la economía se desarrolle dejándola al libre juego de la oferta y la demanda por lo que es necesario la intervención de un ente externo que actúe cuando el mercado presente problemas. En otro lugar hemos dicho que "la complejidad del fenómeno económico contemporáneo, las crecientes demandas sociales y las exigencias del mercado internacional, determinan la necesidad de asegurar un desarrollo equilibrado, constante y sostenido en la economía nacional".⁴

Es ahí donde el Estado interviene tratando de extender la riqueza a todas las clases sociales. Se trata de propiciar una justicia social ten-

³ Salinas de Gortari, Carlos, "La rectoría del Estado", en *La Constitución mexicana, rectoría del Estado y economía mixta*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM-Porrúa, 1983, p. 14.

⁴ Osornio Corres, Francisco Javier, "La planeación y el derecho al desarrollo", *Boletín mexicano de derecho comparado*, nueva serie, año XX, núm. 58, México, UNAM, enero-abril, 1987, p. 114.

dente a lograr el bien común. Para cumplir estos objetivos, se implantan nuevos derechos como al trabajo, a la seguridad social, a la educación, a la vivienda y a la salud entre otros.

El Estado tiene un nuevo papel en este contexto, pues surge lo que se conoce como el estado de derecho. "Es un estado activo que distribuye y planifica. El estado social de derecho no es ni socialista, no es ni capitalista sino democrático, igualitario y social".⁵

De esta manera, y con el inicio de la administración presidencial de De la Madrid, se realizan las reformas constitucionales en el llamado "capítulo económico", el cual consagra dos principios fundamentales: 1) la responsabilidad de rectoría económica del Estado, y 2) la responsabilidad del Estado de planear democráticamente el desarrollo económico y social del país.⁶

Así, en el derecho público mexicano se introdujeron actividades de la administración pública, afectando por lo tanto a los sectores en que se integra la sociedad.

En consecuencia, el estudio de la planeación debe incluir la situación jurídica de los particulares, así como la misma administración en relación con la ley de planeación.

De una interpretación del artículo 27 constitucional, se establece que dicho precepto faculta al Estado para realizar el proyecto nacional, subordinando los intereses particulares a los colectivos. Lo que trae como consecuencia el desarrollo de la economía mixta. Hecho que legitima la presencia del Estado junto a los particulares en el ejercicio de la administración.

La intervención del Estado en la economía es una práctica consentida bajo el marco de la Constitución de Querétaro, pero no estaba expresamente establecida en ella. Al respecto, Jorge Madrazo dice que "en 1917 se rescató el pacto social. Por ello puede decirse que se trata de reformas pedagógicas, que tienen por vocación exponer con mayor claridad viejas soluciones constitucionales y actualizadoras, porque buscan modernizar las aplicaciones de decisiones constitucionales preexistentes".⁷

Al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, se llevaron a cabo las mencionadas reformas a los artículos 21, 26 y 28 de la Constitución. Se crearon tres instituciones: la rectoría del Estado, la economía

⁵ *Diario oficial*, 3 y 5 de febrero de 1983.

⁶ Osornio, *op. cit.*, p. 112.

⁷ Witker, Jorge, "La función del Estado en la economía", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 77.

mixta y la planeación, las cuales facultan al primero para intervenir en los procesos económicos tratando de alcanzar los objetivos del desarrollo nacional.

Entendiéndose, según la Constitución, el desarrollo nacional en función del crecimiento económico y el empleo, además de una distribución más justa del ingreso y la riqueza que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Las reformas realizadas deben inscribirse dentro de un marco de crisis generalizada del mundo capitalista, es decir, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. En vista de que en los países atrasados, "no es posible alcanzar una estabilidad económica duradera y una distribución igualitaria del ingreso sin un adecuado crecimiento de la producción, se creyó que el concepto de que el presupuesto gubernamental puede llegar a ser una herramienta para acelerar el desarrollo económico".⁸

Con relación al artículo 25, lo que consideramos de mayor relevancia es que se retoma la rectoría del Estado. Se incorpora a nivel constitucional al sector privado que concurre en igualdad de circunstancias junto con los sectores público y social.

El Estado se obliga a alentar y proteger al sector privado sin que éste tenga la obligación de actuar dentro del esquema de la planeación nacional. El presidente De la Madrid afirma "los fines de la rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución".⁹

La planeación del desarrollo requiere de una "conciencia de desarrollo, es decir, por la conducción internacional de la economía hacia la satisfacción de las necesidades sociales del desarrollo".¹⁰

Es importante señalar de la planeación que, al administrar, el Estado, a los sectores estratégicos y prioritarios de la economía nacional, y que con su ejercicio jerarquiza y cuenta con una visión global a través de la cual instrumenta la formulación, el control y la evaluación, "la responsabilidad de rectoría del Estado demanda un esquema de pro-

⁸ Martner, Gonzalo, *Planificación y presupuesto por programas*, México, Siglo XXI editores, 1981, p. 7.

⁹ Osornio, *op. cit.*, p. 114.

¹⁰ *Ibid.*, p. 113.

greso".¹¹ Por lo que consideramos que la planeación exige la toma de decisiones racionales que engloban las necesidades económicas tanto nacionales como internacionales.

Para iniciar este proceso de planeación, consideramos "imprescindible inventariar recursos, jerarquizar objetivos y metas, garantizar que las acciones emprendidas contribuyan efectiva y eficazmente a la realización de las prioridades nacionales".¹²

En el contenido de este precepto constitucional se está reiterando la posición del Estado frente a los sectores económicos como un ente equilibrador. Ya que en nuestro sistema de gobierno el Estado no cuenta con elementos de coactividad y sanción para hacerse obedecer por el sector privado y social. Y es a través de la economía mixta como el Estado ha tratado, al igual que en sexenios anteriores, de coordinar la actividad administrativa, haciéndola atractiva para la participación del sector privado, y obtener así un objetivo de la misma. Una crítica al respecto de José Luis Ceceña en el sexenio de López Portillo: "los planes tendrán bases técnicas equivocadas y como, además, tampoco tendrán fuerza legal en sus determinaciones, sus posibilidades de buen éxito se reducen al ámbito de los medios de producción que controle, y a los capitalistas que quieran, según les convenga, seguir el plan y querrán muy poco —o nada— como ya lo manifestó el presidente de la Concamin cuando dijo que... 'no podemos pensar en una planificación unilateral y autoritaria', siendo que precisamente para que la planificación funcione debe ser establecida por el gobierno unilateralmente y sobre todo debe ponerse a funcionar mediante órdenes, no con súplicas (*sic*)".¹³

Es decir: antes de que las reformas al capítulo económico se llevaran a cabo, ya existían las condiciones para el desenvolvimiento de la empresa privada, y ésta decidía si participaba en la economía mixta o no, pero lo hacía a través de los planes de carácter inductivo y las decisiones que el gobierno tomaba en materia económica. Actualmente se pretende incluirlo en forma de coordinación en el plan nacional de desarrollo (PND). Al respecto, Enrique Sánchez Bringas opina:

Se plantea en rango constitucional la permanente serie de reglas que habrán de enmarcar las relaciones entre los sectores público y

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ "Planes sin planificación", en *Planes sin planificación*, varios autores, México, Proceso, 1981, p. 18.

privado, con base en un diferente concepto de unidad nacional, con lo cual se disminuirán las posibilidades de inseguridad constitucional que originaron las tensiones y quebrantamientos en las relaciones de los grupos y sectores públicos y privados.¹⁴

El objetivo del Estado en la economía mixta es lograr la participación, constante y congruente del sector privado con el plan y los programas que unilateralmente proyecta —empezando con la participación en los foros de consulta del sector— a fin de buscar un objetivo común, que es el desarrollo integral y sostenido del país.

El objetivo común es cuestionable, ya que el objetivo de la administración pública no es la reproducción del capital, sino la satisfacción de necesidades y aportación de servicios para la comunidad.

Con estos criterios establece el Estado las vertientes del PND, ya que son obligatorias para el sector federal: la vertiente de coordinación entre gobierno federal y entidades federativas, la inducción de las conductas particulares hacia los objetivos sociales y económicos en la sociedad y, finalmente, la concertación a través de convenios libremente aceptados por el gobierno y particulares en el sistema de economía mixta, permitiéndole, al sector particular, una participación incondicional.

Respecto al artículo 26, este precepto eleva a nivel constitucional la obligación de formular un plan nacional de desarrollo, el cual, como la rectoría del Estado, establece que la planeación debe ser democrática porque debe llevarse a cabo con la participación de los sectores social y privado. Es nacional porque dicho sistema lo lleva a cabo el Presidente de la República, máxima autoridad en planeación, quien faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), a ser la coordinadora del mismo. Conjuntamente participa el sector paraestatal, los grupos sociales interesados, el Congreso de la Unión y las entidades federativas.

Es solidario porque se ordena que el Ejecutivo Federal concerte con los particulares las acciones para la elaboración y ejecución del plan y los programas.

Como conclusión, mencionaremos elementos para instrumentar la planeación, los alcances y órganos responsables de ejecutar los planes y programas del sistema.

¹⁴ Sánchez Bringas, *op. cit.*, pp. 143-145.

En otro lugar habíamos anotado: “La planeación deberá contribuir a dar satisfacción a las necesidades educativas de la población (artículo 3); a la protección de la salud (artículo 4); a proporcionar el goce de una vivienda digna y decorosa (artículo 4), a promover el empleo y su justa remuneración (artículo 123), a promover el desarrollo del sector agrícola, a defender los derechos de campesinos y trabajadores (artículos 27 y 123); a favorecer el florecimiento de la industria, y en general, de las actividades económicas de los sectores social y privado (artículo 25), y a garantizar el constante mejoramiento de las condiciones económicas de los sectores social y privado (artículo 25), y a garantizar el constante mejoramiento de las condiciones económicas y culturales de la vida del pueblo (artículo 3)”.¹⁵

Para lograr estos objetivos el principal instrumento de la planeación es el sistema nacional de planeación democrática (SNPD); que es un instrumento global de política económica y social sin limitarse únicamente al sector público. El plan rebasa la esfera de actividades que, en materia económica y social, realizan los sectores social y privado.¹⁶

El artículo 28, con base en el artículo 25, señala el control de abasto y los precios, así como la intermediación, la modernización del comercio interno; la protección a los consumidores propiciando su organización; y especifica las actividades que el Estado no podrá concesionar, así como las áreas estratégicas enumerándolas. Se fundamenta la existencia de las instituciones, organismos y empresas que requieran del Estado para su desarrollo eficaz.

Las áreas estratégicas son aquellas que por su importancia económica o social, son fundamentales para el desarrollo nacional y por lo tanto indispensables para la economía. Son las que permiten al Estado seguir siendo rector de la economía, por ejemplo: acuñación de moneda, correos, telégrafos; radiotelegrafía y comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco, petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Las prioritarias son áreas que complementan a las anteriores en los sectores donde es posible la participación de los particulares, y que son importantes para el cumplimiento de los objetivos nacionales. En los casos en que los particulares no se interesen por no haber infra-

¹⁵ Osornio, *op. cit.*, p. 115.

¹⁶ *Ibid.*, p. 116.

estructura o requerir de un gran capital, pueden participar ambos sectores como radio, televisión, transporte urbano, distribución de gas entre otros. Existen además áreas en donde pueden participar los extranjeros, pero de acuerdo a las limitaciones que la ley reglamentaria prescriba.

Dentro del contenido del artículo debemos tener presente la siguiente observación: "que en las reformas no se cancela la posibilidad de expandir áreas exclusivas en favor del Estado cuando el desarrollo nacional así lo requiera".¹⁷

Tal fue el caso de la nacionalización de la banca, al final del sexenio de López Portillo, la cual fue incluida posteriormente en la Constitución.

2. LA PLANEACIÓN

A. Concepto de planeación

"Ordenación sistemática de las actividades económicas, sociales y culturales, que a partir del inventario de recursos humanos, físicos, técnicos y financieros, realizan los distintos agentes, bajo la coordinación del Estado, en búsqueda de la realización de los objetivos de desarrollo previamente definidos".¹⁸

En resumen, podemos decir que la planeación es un instrumento del Estado que busca conjuntar esfuerzos sociales para lograr los objetivos comunes de desarrollo.

La planeación se realiza atendiendo al sistema económico y político que cada país haya adoptado, es decir, no será igual en un país socialista en el cual el Estado es el rector absoluto de los medios de producción que en un país de economía mixta en el que los medios de producción pertenecen al sector privado y existe una libertad de participación económica.

¹⁷ Ruiz Dueñas, Jorge, "Áreas estratégicas y áreas prioritarias del desarrollo económico nacional", en *La Constitución Mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1983, p. 180.

¹⁸ Osornio Corres, Francisco, concepto tomado en clase, UAM, 1987.

B. *Antecedentes a nivel internacional*

La planeación no es una figura reciente, se puede decir que nace como resultado de la aplicación de la filosofía marxista-leninista de la revolución rusa.

En 1920, en Rusia, se instituye el plan Goerlo, por medio del cual se pretendía crear una infraestructura básica del país debido a que en la URSS existe la propiedad social de los medios de producción. La planeación tiene un carácter imperativo (obligatorio para todos), en virtud del cual el gobierno puede restringir o negar las libertades económicas a sus ciudadanos.

Otro antecedente de la planeación lo encontramos en Francia con el plan de desarrollo y fomento, propuesto por Jean Monet, este plan se implantó para facilitar la distribución equitativa de recursos que los Estados Unidos canalizaron hacia Europa a través del plan Marshall, con objeto de contribuir a la reconstrucción europea, después del devastamiento ocasionado por la segunda Guerra Mundial.

El plan proponía que se eligieran 5 o 6 sectores prioritarios para invertir en ellos, logrando así su desarrollo y que sus beneficios influyeran en toda la economía. La duración del plan fue de cuatro años, debido al éxito que se obtuvo en 1949 se instituyó un segundo plan de desarrollo y fomento, y en 1964 se creó la ley de planeación que sufrió reformas en 1982.

La planeación que se realiza en Francia es diferente a la que se efectúa en la URSS, debido a que en Francia existe un régimen de economía mixta, en donde la planeación no es obligatoria sino indicativa, es decir es un instrumento orientador con el cual se pretende coordinar las actividades económicas realizadas por el gobierno y los sectores que conforman la sociedad; para lograrlo, realizan un análisis de mercado, señalando las prioridades y los elementos con los que cuentan a fin de satisfacerlos, al mismo tiempo conjunta la participación de los diversos sectores sociales.

Para llevar a cabo la planeación, existe una comisión nacional de planeación, la cual está integrada por la administración pública a través del ministro del plan, por las regiones y por representantes de los sectores sociales y privado. Una vez elaborado el plan, éste se pasa al presidente y al consejo económico y social, este último es un órgano consultivo encargado de cuestiones económicas y sociales, no tiene funciones ejecutivas y sus miembros son elegidos por votación. Finalmente se presenta al parlamento francés, que es el órgano legis-

lativo integrado por representantes de toda la sociedad encargada de aprobar el plan.

El citado plan se aprueba mediante dos leyes: la primera determina objetivos, metas y propósitos, mientras que la segunda define los instrumentos, mecanismos y políticas necesarios para llevar a cabo los objetivos.

Después de analizar el proceso de promulgación de la ley de planeación en Francia, podemos concluir que existe una verdadera participación democrática, mediante la cual se expresan las necesidades reales de la sociedad.

En México, como en otros países de Latinoamérica, ha existido una estrategia para crear sistemas de planeación, la cual salvo en ciertas excepciones ha tenido las siguientes características.

a) La planificación se ha tratado de implantar a nivel nacional, aunque a veces se ha cubierto primero regiones o estados para llegar finalmente a cubrir el país;

b) se ha puesto mayor énfasis inicial en la formulación de planes, con el fin de que la experiencia en su formulación cree las condiciones para instaurar sistemas de planificación;

c) se ha dado mayor importancia a la formulación de planes de mediano y largo plazos, pero muy escasa a la de planes anuales operativos.¹⁹

El atraso económico característico de Latinoamérica encuentra su explicación en el colonialismo, el cual provocó un estancamiento económico, ya que los capitalistas actuaban aisladamente afectando a la sociedad en general e inclusive sus propios intereses. José Luis Ceceña lo explica: "la super explotación de las naciones actualmente atrasadas se debió, por consiguiente, a la sojuzgación a que los sometió el desarrollo del capitalismo como sistema económico y que los hizo, así, países dependientes con economía deformada. Esta dependencia es de tipo estructural y afecta a toda la economía, y la hace directa y abiertamente vulnerable a las decisiones de la metrópoli; es una dependencia en todos los órdenes, desde el financiero, económico, técnico, hasta el cultural, político y militar. Es en suma una prisión rígida que sojuzga a naciones enteras".²⁰

¹⁹ Ramos y Bolaños, Alberto. "Notas sobre la relación que existe entre la planificación y la administración pública", *Vivienda*, México, julio-diciembre 1985, vol. 10, núm. 2, pp. 278-283.

²⁰ Ceceña Cervantes, José Luis, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México)*, México, UNAM, 1981, p. 23.

3. LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

A. *Antecedentes*

En sentido estricto, se introduce la práctica de la planeación en México en 1934, con el primero y segundo plan sexenal. Este último no se llevó a cabo en razón de que la segunda Guerra Mundial modificó sustancialmente los presupuestos económicos del desarrollo.

Después de estos dos intentos no se volvió a continuar con la práctica de la planeación, sino hasta el proceso de sucesión presidencial de 1976-1982.

Este plan no se ejecutó, pero bajo la administración correspondiente se realizó un importante esfuerzo para iniciar la planeación que tuvo su instrumento más importante en el plan global de desarrollo 1980-1982 y de una importante serie de planes y programas sectoriales.

En realidad el esfuerzo institucional de planeación en México no se inicia sino hasta la publicación de la ley de planeación y la de las reformas a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución.

No obstante, el gobierno ha tratado de asociar distintas acciones parciales y transitorias a la instrumentación de un sistema de planeación, por lo que presenta una relación de antecedentes que, en ocasiones, se remite al siglo pasado.

A continuación transcribimos antecedentes de la versión oficial desde 1917 con algunos comentarios de Ceceña Cervantes al respecto, que constituyen los primeros indicios de la planeación en México.

La Constitución de 1917 otorga al Estado mexicano complejas obligaciones en el ámbito económico al establecer la supremacía del interés público; condicionar la propiedad privada a una función social; regular las relaciones entre los sectores de la producción; reivindicar los derechos de los campesinos; dotar la tierra a núcleos necesitados de la población; establecer los derechos de los trabajadores organizados. Se elabora una primera ley de secretarías de Estado en la que se definen funciones y responsabilidades. En diciembre de ese mismo año se publicó una segunda ley, en la que se crea el departamento de contraloría, al que correspondía la contabilidad de la nación, contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública, la deuda pública así como la relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

En 1926 se publica la ley que crea las comisiones especiales de eficiencia destinadas a reorganizar técnicamente los servicios, procurando el empleo de sistemas de tramitación, contabilidad, archivo y en general todos aquellos que con el menor costo posible facilitarán el rápido despacho de los negocios que tienen a su cargo las dependencias gubernamentales.

En 1928 se publica en el *Diario oficial* la Ley del Consejo Económico Nacional que tenía por objeto el estudio de los asuntos económicos sociales de la nación.

Se crea el departamento de presupuesto que tenía entre sus atribuciones la de hacer estudios sobre organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo, con fines de economía y eficiencia en el servicio público.

El 12 de julio de 1930 se promulgó la ley sobre planeación general de la República, la cual llamó la atención sobre la necesidad de conocer en forma precisa los recursos naturales de México.

En 1933 se crea la ley que establece el consejo nacional de economía. El PNR, durante la campaña del presidente Cárdenas, propuso el primer plan sexenal 1933-1940. En él, se reconoce "que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público". El objetivo principal del plan era el cumplimiento cabal del artículo 27 constitucional a través del reparto de la tierra y el agua a los campesinos organizados; consideraba también que la elevación de los niveles de vida de la población sería resultado de la transformación de la estructura productiva del país y de sus relaciones con el exterior, por lo que proponía:

- a) nacionalizar los derechos del subsuelo;
- b) garantizar la oferta nacional de productos mineros;
- c) establecer un servicio oficial de explotación que determinara las regiones mineras que deberían ser reservadas para su explotación;
- d) impedir el establecimiento de monopolios territoriales y garantizar la conservación de tierras petroleras.

En 1934 se publica una nueva ley de secretarías de Estado, departamentos administrativos y demás dependencias del Ejecutivo federal.

En 1935, a fin de ejercer un control efectivo del gasto público, se creó la contaduría de la federación, encargada de las funciones que en materia de glosa tenía encomendadas la Tesorería de la Federación.

En 1936 se establece el consejo nacional de economía de los Estados Unidos Mexicanos.

En 1941 el segundo plan sexenal (1941-1946) propuesto por el entonces Partido de la Revolución Mexicana, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, se planteó como una continuación del primero. En él, el problema agrario seguía siendo el objetivo principal, aunque ya presentaba una serie de objetivos para los demás sectores de actividad y de la administración pública.

El 9 de julio de 1942 se crea la comisión federal de planificación económica, con el objetivo de aportar los elementos necesarios para el estudio de un plan bien concebido que mediante conclusiones prácticas permitiera desarrollar nuestra economía. Se aceleró el estudio y realización de planes concretos y se instituyeron los consejos mixtos de economía regional, que se proponían mejorar las condiciones económicas y sociales de la vida rural e incrementar la producción agropecuaria, así como coordinar las proposiciones conjuntas de los secretarios de Estado y de los gobernadores.

En 1943 fueron modificados los consejos mixtos de economía, buscando una mejor coordinación, tanto entre ellos como con el Ejecutivo federal. Asimismo, se estableció la comisión intersecretarial para el mejoramiento de la organización de la administración pública, dependiente directamente del Ejecutivo federal y encargada de formular y llevar a cabo un plan coordinado.

En 1947 durante el sexenio de Miguel Alemán, aunque no se reanudó la formulación de planes formales, destaca la promulgación de la ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal del 31 de diciembre, instrumento indispensable para regular la creciente actividad de fomento económico que desarrollaba el sector público.

En 1948 se creó la comisión nacional de inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunque no fue sino hasta el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), en que se le dio su importancia operativa al colocarla directamente bajo las órdenes del Ejecutivo.

En 1951 aparecen las unidades de organización y métodos, otorgándose a la Secretaría de Bienes Nacionales la responsabilidad de actuar como oficina central de organización y métodos para apoyar los esfuerzos que hicieran las dependencias para mejorar su funcionamiento.

Entre 1952 y 1958 se aceleró la búsqueda de técnicas modernas para incrementar la productividad nacional. De ahí que la administración insistiera en revisar y vincular sus objetivos en las inversiones públicas.

En 1953-1954, en el primer año la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transformó la comisión nacional de inversiones en comité; cambiando nuevamente en 1954 a comisión dependiente del presidente de la República. En los considerandos del acuerdo que la reorganiza, se menciona la necesidad de buscar una mejor coordinación entre las inversiones públicas, para ordenarlas, teniendo en cuenta su criterio jerárquico fundado en la atención precedente de las necesidades sociales de mayor urgencia y en realizar las inversiones públicas, de más inmediata y mayor productividad. La comisión elaboró el primer programa nacional de inversiones 1953-1958. En él se utilizaron por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento, y se sujetó la inversión pública a un programa general de desarrollo.

En 1958 aparece la nueva ley de secretarías y departamentos de Estado, por la que se crea la Secretaría de la Presidencia, con funciones de planeación, coordinación y vigilancia del gasto público de los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública.

En 1959 el presidente López Mateos ordenó a las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal la elaboración de su programa de inversión para 1960-1964.

En noviembre del mismo año se estableció la forma en que debía actuarse en relación con los programas de obras de inversión.

En 1961 se publica el acuerdo sobre la planeación del desarrollo económico y social del país.

En 1962 se establece la comisión intersecretarial encargada de la formulación de los planes de desarrollo económico y social. Dicha comisión elaboró el plan de acción inmediata 1962-1964. Sus objetivos centrales eran racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno.

El 12 de septiembre se leyó ante la Cámara de Diputados un proyecto de ley federal de planeación.

En 1965 se creó, en la Secretaría de la Presidencia, la comisión de administración pública, teniendo entre sus funciones: estudiar la orga-

nización y los sistemas administrativos del gobierno federal y proponer las reformas generales que procedieran para racionalizar las estructuras, los procedimientos y el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de la administración pública adecuándola a la planeación del desarrollo y el mejoramiento de los servicios públicos.

En ese mismo año, se leyó ante la Cámara de Diputados un proyecto de ley de planeación económica nacional.

Para el periodo 1966-1970 se elaboró el plan de desarrollo económico y social donde se establecieron las directrices para la inversión pública y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos. Con la aparición de un documento llamado "Programa preliminar del sector público 1970" (Secretaría de la Presidencia), surgió el programa de inversiones públicas para el quinquenio 1966-1970.

En mayo de 1971 se dispone el establecimiento de unidades de programación en cada una de las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y se avanzó en algunos planes sectoriales.

En el acuerdo correspondiente se le atribuye a la Secretaría de la Presidencia la función de recabar los datos necesarios para la elaboración del plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo. Los lineamientos que elaboró la Secretaría de la Presidencia para el desarrollo económico y social del país durante 1971-1976, sirvieron de base a las diversas instituciones. En ellos tenían que definirse objetivos, responsables y plazos para su cumplimiento.

En 1972 se publica, entre otros ordenamientos, la Ley de Inspección de Adquisiciones.

En 1974 la Secretaría de la Presidencia, junto con la de Hacienda y el Conacyt, elaboraron el anteproyecto de lineamientos para el programa de desarrollo económico y social 1974-1978.

Asimismo, en mayo de 1974 aparece el acuerdo de programación de inversiones federales por entidad federativa.

En 1975 se publica el decreto por el que se crea la comisión nacional de desarrollo regional, así como el acuerdo por el que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal deberán rendir por lo menos bimestralmente un informe de actividades a sus respectivos órganos de gobierno. En octubre de ese mismo año, el presidente Echeverría presentó al Congreso de la Unión, una iniciativa de ley general de planeación económica y social.

En 1976 al sesionar por primera vez con los miembros de su gabinete, el presidente José López Portillo, les hizo entrega del documento "Bases para la elaboración de un programa de gobierno", en el que se integran los puntos de vista y las demandas de los distintos grupos de la sociedad, recogidos en la amplia consulta popular llevada a cabo durante la campaña presidencial.

Este documento representó el primer paso en la constitución de un sistema integral de la planeación para dirigir los esfuerzos nacionales hacia los objetivos que el país se ha propuesto alcanzar, y esboza, en líneas generales, la estrategia y acciones que se precisan en el plan global de desarrollo 1980-1982. Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada de elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales del desarrollo económico social, así como de programar su financiamiento y de evaluar los resultados de su gestión. A fin de que se contara con la información económico-social sólida y oportuna, se ubicó también en la Secretaría de Programación y Presupuesto el sistema nacional de estadística. El 31 de diciembre de 1976 se publicó la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, la cual dispone que "las actividades de la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el feliz cumplimiento de sus funciones".

Igualmente establece que "cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto del gasto público".

El 17 de abril de 1980 se publicó en el *Diario oficial* el decreto por el que se aprueba el plan global de desarrollo 1980-1982, con lo que se muestra la acción globalizadora de la política, el desarrollo y el avance en la consolidación de un sistema integrado de planeación que permite ordenar la información, de tal manera que se pruebe la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de los sectores gubernamentales, social y privado en torno a los objetivos nacionales, buscando transformar el crecimiento económico en desarrollo social.

El presidente Miguel de la Madrid postuló, durante su campaña electoral, la planeación democrática como uno de los principios fundamentales de su programa político para avanzar hacia el logro de una sociedad más justa, libre e igualitaria.

El 29 de diciembre de 1982 fue aprobada por el Congreso de la Unión la Ley de Planeación cuya iniciativa fue promovida por el presidente electo Miguel de la Madrid. Esta ley establece las normas y

principios básicos conforme a los cuales se llevaría a cabo la planeación del desarrollo y tuvo por objeto encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública.²¹

B. *La Ley de Planeación*

De acuerdo con la ley, la planeación democrática constituye un instrumento eficaz para darle rumbo y contenido a la estrategia de desarrollo. Dicha planeación deriva de los propósitos políticos de la sociedad, y está concebida para transformar de manera racional y previsoramente, la realidad económica y social de acuerdo con los valores y principios del régimen político y las exigencias del tiempo presente (artículo 2, Ley de Planeación).

Para que dicha planeación cumpla con sus objetivos y sea eficaz y operativa, es menester precisar la estrategia y los instrumentos que serán utilizados con el fin de enfrentar las diversas situaciones económicas y sociales del país, así como la forma de participación y responsabilidades de los diferentes grupos sociales que en ella intervienen.

Asimismo, la planeación democrática se encuentra normada por los siguientes principios:

- a. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural (artículo 2, I).
- b. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece, y la consolidación de la democracia como sistema de vida (artículo 2, II).
- c. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos para lograr una sociedad más igualitaria (artículo 2, III).
- d. El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos (artículo 2, IV).
- e. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional (artículo 2, V).
- f. El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social (artículo 2, VI).

²¹ "Antecedentes históricos de la Planeación en México", *Planeación democrática*, México, SPP, febrero de 1983, núm. 1, pp. 6-11.

C. Sistema nacional de planeación democrática

Para llevar a cabo la planeación se creó un sistema, o sea, un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, con objeto de realizar acciones de común acuerdo. Este sistema de planeación democrática contiene mecanismos de participación permanente, mediante los cuales intervienen de manera activa los grupos organizados de la sociedad y la población en general.

Cabe destacar que la planeación es más importante que los planes o programas, mismos que no tan sólo deben generarse como serie de documentos, sino que deben ejecutarse de manera real y éstos deben incidir directamente en la toma de decisiones.

Con respecto a áreas prioritarias o estratégicas, podrán constituirse subsistemas específicos, los cuales no serán autónomos, y cuya constitución responderá a determinados criterios de efectividad, por lo anterior deberán mantener comunicación permanente con el sistema nacional de planeación democrática.

En dicho sistema se incorpora a las áreas de las secretarías y entidades públicas que llevan a cabo actividades de planeación, programación, presupuestación, información, control y evaluación; también se incluye a las áreas operativas que pueden ejecutar lo planeado, a la vez que pueden proporcionar elementos para controlar y evaluar el plan y los programas, y, en general, a las que apoyen las actividades básicas de la planeación.

El sistema de planeación está conformado por cuatro etapas: la formulación, la instrumentación, el control y la evaluación; mediante las cuales se pretende que el mediano y el corto plazos queden vinculados para que exista congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de objetivos y metas previstas, así como evitar desviaciones en la ejecución de lo planeado. Las citadas etapas pueden realizarse simultáneamente, sin perder su secuencia, obteniendo con esto la continuidad y congruencia entre actividades y productos del sistema. A continuación se explicará en qué consiste y qué representa cada etapa.

Formulación. Es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del plan nacional y los programas a mediano plazo. Comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional; la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas

de la sociedad; el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí.

Instrumentación. Es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo.

Las actividades de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos; elegir los principales instrumentos de política económica y social; asignar recursos; determinar a los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de ejecución del plan o programas.

Para cumplir con lo anterior, se elaboran programas anuales que vinculan el corto con el mediano plazo. Esta etapa de instrumentación se lleva a cabo a través de cuatro vertientes: obligación, coordinación, concertación e inducción. Las cuales se explican como sigue:

a. *Obligación:* comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la administración pública federal (centralizada y paraestatal) para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el plan y programas del sistema. Los instrumentos más representativos de esta vertiente son: a) los programas presupuestado de cada dependencia o entidad, b) el presupuesto federal, c) las leyes de ingresos de la federación y, por último, d) los acuerdos institucionales que celebran dependencias y entidades entre sí (artículo 32).

b. *Coordinación:* incorpora las acciones en materia de planeación que las dependencias y entidades de la administración pública federal realizaron con gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstos con los de los municipios, lo que se traduce en los convenios únicos de desarrollo, celebrados por el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales. Dicha coordinación se fundamenta en el artículo 26 constitucional. Entre la federación y los gobiernos estatales, el convenio único de desarrollo constituye el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que integra las acciones (artículos 33 y 34).

c. *Concertación:* comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado. Esta concertación se aplica a través de acuerdos escritos, que la Ley de Planeación llama contratos o convenios, los cuales expresan una de las formas en que los sectores social y privado se integran al SNPD, sin menoscabo de sus garantías individuales (artículos 37 y 38).

d. Inducción: se refiere al manejo de instrumentos de política económica social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación. Dentro de esta vertiente se ubican a nivel global entre otras, las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria.

El control de los instrumentos depende de diferentes secretarías. Por medio de esta instrumentación se facilita que se continúe el proceso de participación en las tres líneas fundamentales que se siguió para la integración del plan.

Aquí se da la creación de los comités técnicos para la instrumentación del plan nacional (Coteip), los cuales constituyen los mecanismos operativos en los que se busca asegurar la congruencia que debe existir entre el plan nacional y los programas de mediano plazo así como los instrumentos y políticas de corto plazo, contenidas en los programas estratégicos anuales y en los programas operativos de cada dependencia. Entre ellos participan el representante de la dependencia coordinadora de sector y representantes de las secretarías de Hacienda y crédito público y de la Contraloría de la Federación, así como representantes de las áreas de planeación y de programación-presupuestación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Control. Es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que la rige y a lo establecido en el plan y programas. Dicho control constituye un mecanismo preventivo y correctivo, que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficientes o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos contenidos en el plan, los programas y los presupuestos de la administración pública.

Existen dos tipos de control: el control normativo-administrativo y el control economicosocial. El primero tiene como objetivo vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de la normatividad que rige sus acciones y operaciones, dicha normatividad abarca múltiples aspectos: administrativos, contables, financieros, jurídicos y también las normas en materia de planeación. Este mismo control se encargará de promover la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Este control será ejercido en el seno del sistema de control y evaluación gubernamental (Siccg), que coordina la Contraloría General de la Federación, las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por otro lado, el control economicosocial es el encargado de vigilar, por una parte, que exista congruencia entre el plan y los programas que se generen en el sistema y, por otra, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, realmente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

El ejercicio de este control corresponde, en el nivel global, a las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público; en el sectorial, a las dependencias coordinadoras de sector; y en el institucional a las respectivas unidades de planeación.

Respecto al control normativo y administrativo, se realizan reportes de todas las actividades y procedimientos de planeación para vigilar que se lleven a tiempo en todas las etapas.

En relación con el control económico y social se dictamina la congruencia del plan con los programas de mediano plazo, la de éstos con los programas estratégicos anuales y, a su vez, la de los anteproyectos de presupuesto con ellos; se lleva a cabo un seguimiento permanente de los efectos economicosociales, globales y sectoriales, de la ejecución de los programas y presupuestos; se pondera su incidencia en la consecución de los objetivos y metas del plan, y se informa periódicamente al titular del Ejecutivo sobre el estado que guarda la situación economicosocial nacional.

Es importante destacar que el Congreso de la Unión ejerce su control externo al sistema, por medio de su facultad de aprobar tanto el proyecto de presupuesto de egresos y la ley de ingresos, como la cuenta pública de la hacienda federal.

Evaluación. Consiste en la acción de cotejar periódicamente previsiones y resultados para retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación, asegurando el carácter flexible y dinámico de todo el proceso. Cabe hacer la aclaración que dicha evaluación se concentra en los objetivos y prioridades de cada nivel a partir de los resultados de la ejecución. El periodo para realizar una evaluación es anual, después de la aplicación de un programa también anual.

Dentro de los objetivos de la evaluación se encuentra la verificación del cumplimiento de los objetivos del programa y medir su efecto en otros programas, así como retroalimentar el próximo ciclo de instrumentación.

Es así como la evaluación viene a ser una herramienta indispensable de síntesis e integración para valorar las acciones del plan nacional de desarrollo y sus programas, a la vez que muestra el grado de integración de los niveles de planeación, confrontando los resultados del plan con lo planteado en un principio por la sociedad, en distintos niveles del sistema.

Las evaluaciones deben ser periódicas y controladas por las dependencias coordinadoras de cada sector administrativo, esto en el primer nivel. El segundo nivel precisa la revisión de lo efectuado por cada entidad coordinadora, además de la evaluación del sector en su conjunto. Después de lo anterior se hace una evaluación dentro del sistema, el cual forma parte de las atribuciones de la SPP, dentro de las cuales está la de "verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere la ley" (artículo 14, VII).

Dentro de la evaluación, el Ejecutivo federal somete los resultados de dicha administración a dos tipos de instancias: ante el Congreso de la Unión a través del informe de gobierno y rinde un informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas ante la comisión permanente del Congreso de la Unión en marzo de cada año.

Por último, se tiene previsto que la población participe en la evaluación de los resultados de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

D. Estructura institucional del SNPD

La estructura institucional del sistema nacional de planeación democrática está compuesto por las dependencias y entidades de la administración pública, por los organismos de coordinación entre la federación, estados y municipios, y por la representación de los grupos sociales, a través de las unidades de planeación, los gabinetes especializados, las comisiones intersectoriales, los convenios entre la federación y estados, la participación social y otros medios de comunicación.

Dentro de SNPD existen tres niveles: global, sectorial e institucional.

La estructura del sistema tiene su fundamento jurídico en la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). A continuación se explicarán los tres niveles arriba mencionados.

Nivel global. Se refiere a las actividades más generales de la economía y la sociedad. Conforme a la Ley de Planeación y a la LOAPF, la Secretaría de Programación y Presupuesto realizará la función de dependencia de integración y coordinación de las actividades de planeación, cuyas responsabilidades son:

- a) coordinar y proyectar la planeación nacional,
- b) integrar la participación de los grupos que intervienen en el plan nacional de desarrollo.
- c) proyectar la planeación regional, considerando la participación de los gobiernos estatales y municipales,
- d) elaborar los programas especiales que le indique el Presidente de la República,
- e) cuidar que el plan y los programas tengan congruencia en su elaboración y contenido,
- f) elaborar el programa anual global para la ejecución del plan,
- g) verificar con cierta periodicidad los programas y presupuestos de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal,
- h) coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación, realicen las dependencias de la administración pública federal, y
- i) elaborar el dictamen sobre los programas sectoriales para que sean presentados al Presidente de la República.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargará de realizar actividades con respecto a aspectos financieros, fiscales y crediticios. Dentro de sus funciones están:

- a) participar en la elaboración del plan nacional de desarrollo con respecto a la definición de las políticas financieras, fiscal y crediticia;
- b) proyectar y calcular los ingresos de la federación del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, tomando en cuenta las necesidades de recursos, para la ejecución del plan y los programas a mediano plazo,
- c) realizar el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario, y

d) considerar los efectos de las políticas monetaria, crediticia, así como la de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, con respecto a los objetivos y prioridades del plan nacional de desarrollo y de los programas a mediano plazo.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la encargada de proporcionar elementos de juicio para el control y el seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas, además de coordinar y organizar el sistema de control y evaluación gubernamental.

Nivel sectorial. Este nivel corresponde a la división actual de la administración pública federal que se encarga de aspectos específicos de la economía y la sociedad.

Dentro de cada dependencia, la responsabilidad recae en su titular, el cual se apoya en una unidad de planeación y una estructura administrativa y ejecutiva.

Conforme a la Ley de Planeación, corresponde a las dependencias coordinadoras de sector:

- a) ayudar en la formulación del plan nacional de desarrollo,
- b) elaborar programas de mediano plazo,
- c) conformar el marco de referencia para la planeación del nivel institucional,
- d) coordinar las actividades de planeación de las entidades paraestatales agrupadas en el sector,
- e) asegurar la congruencia de sus programas con el plan nacional de desarrollo y los programas de mediano plazo,
- f) vigilar que las entidades del sector cumplan con lo establecido en el programa,
- g) verificar periódicamente la relación que guardan los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, y
- h) elaborar programas operativos anuales.

Nivel institucional. Este nivel está compuesto por las entidades paraestatales de la administración pública: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos que correspondan a las actividades productivas o de servicios que se llevan a cabo.

El nivel institucional se relaciona con la planeación global por medio de los programas sectoriales.

Las entidades de la administración pública federal elaboran programas institucionales de mediano plazo, sólo cuando así lo determine el Presidente de la República.

Las entidades paraestatales podrán realizar las siguientes actividades:

- a) participar en la elaboración de los programas de mediano plazo, de acuerdo a su ámbito y objetivos,
- b) elaborar programas operativos anuales para la ejecución del programa institucional,
- c) atender las propuestas de los gobiernos de los Estados,
- d) verificar con periodicidad la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y
- e) elaborar sus programas-presupuestos.

E. Instrumentos del sistema nacional de planeación democrática

Para su cabal cumplimiento, el sistema nacional de planeación se auxilia de diferentes instrumentos, los cuales son objeto de jerarquización y ordenación temporal y especial, dichos instrumentos tienen su expresión material a través de documentos como planes, programas, leyes, informes de control o evaluación.

Los instrumentos se clasifican en:

a) Normativos, de mediano plazo

Plan nacional de desarrollo. Se elabora el nivel global, a mediano plazo y es para toda la nación. Tiene por objeto definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, a la vez que señala los programas de mediano plazo para cubrir las necesidades economicosociales. Constituye así el marco orientador de todos los demás instrumentos del SNPD, el cual considera a todos los sectores y regiones del país, además de orientar las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional y la planeación que efectúan los estados y municipios.

En su formulación participan las dependencias y entidades de la administración pública federal, los grupos sociales interesados y las entidades federativas y municipales.

Dicho plan es elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses, a partir de la fecha de inicio de cada administración.

El mencionado plan indica los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que habrán de elaborarse para las áreas de interés en la economía o sociedad.

De acuerdo a la ley, el plan contiene: los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país; las previsiones sobre los recursos a utilizar; la determinación de instrumentos y responsables de su ejecución; y los lineamientos de políticas de carácter global, sectorial y regional.

El plan nacional de desarrollo, para su aprobación, es sometido por la Secretaría de Programación y Presupuesto al Presidente de la República, y una vez que lo aprueba se publica mediante decreto en el *Diario oficial*.

Programas de mediano plazo. Éstos se elaboran a nivel sectorial con una cobertura espacial nacional o regional a mediano plazo. Tienen como función detallar y desglosar los planteamientos generales del plan nacional por medio de la identificación de los objetivos, metas, políticas o instrumentos, los cuales llevarán al logro de los objetivos del plan. Estos programas se clasifican en:

- a) sectoriales,
- b) estratégicos (regionales y especiales), y
- c) institucionales.

En la actualidad los programas son elaborados conforme a las prioridades de desarrollo existente.

Programas sectoriales

Comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia.

Estos programas se integran bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector, conforme a las normas establecidas por la SPP, y con base en las propuestas de las entidades sectorizadas, las previsiones del plan nacional de desarrollo, las recomendaciones de los estados y municipios y las aportaciones de los grupos sociales interesados.

Los programas sectoriales son sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector, **previo dictamen de la SPP.**

Programas estratégicos

Los programas estratégicos se clasifican en dos tipos: regionales y especiales. Con los regionales se atiende a una o más regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional.

Estos programas requieren de la participación de las entidades federativas a que correspondan las regiones.

Para la integración de estos programas, la responsable es la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los programas especiales se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país, sintetizados en el plan nacional de desarrollo, y en su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector, de las cuales una es designada por el Presidente de la República para fungir como responsable general del programa.

Para la elaboración de estos programas, las dependencias de la administración pública federal colaboran conforme a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación.

Los dos tipos de programas son sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República, previo dictamen de la SPP (artículo 29 de la Ley de Planeación).

Programas institucionales

Los programas institucionales se elaboran, como su nombre lo indica, a nivel institucional ya sea nacional o regional, a mediano plazo. Su objetivo es señalar la manera en que se aplicarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales.

Que los programas sean nacionales o regionales, está en función de la naturaleza de las actividades que realizan las entidades del sector paraestatal y de las características del propio programa.

Los programas institucionales se elaboran por las entidades que a juicio del jefe del Ejecutivo Federal se consideren adecuadas en función de su ubicación dentro del sector a que correspondan.

Dichos programas precisan el diagnóstico, los objetivos, las metas prioritarias y complementarias, así como las acciones operativas, de apoyo, coordinación y regulación, los recursos que demande la entidad para llevarlos a cabo y los criterios que rigen su operación.

Para su aprobación los programas deben ser presentados a la dependencia coordinadora del sector.

b) Instrumentos operativos de corto plazo

Programas anuales

Estos programas se elaboran a nivel global, sectorial e institucional, sean nacionales o regionales a corto plazo (un año). Tienen por fin expresar los objetivos del plan nacional de desarrollo y los programas a mediano plazo, definiendo las acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos.

Existen tres tipos de programas anuales:

a. Programa operativo anual macro. Constituye el marco general para la integración de los programas operativos anuales (preliminares), garantiza la congruencia entre éstos y los lineamientos generales de política económica y social para el año correspondiente, además de establecer la fundamentación global del presupuesto de egresos de la federación. Corresponde a la SPP integrar este tipo de programas considerando la participación que corresponde a las dependencias y entidades del sector público.

b. Programas operativos anuales preliminares. Estos programas especifican las acciones que en el año correspondiente se ejecutarán para cumplir con los objetivos, metas y políticas establecidas en cada programa de mediano plazo. Su elaboración se realiza en el seno de los comités técnicos para la instrumentación del plan, dichos programas constituyen el vínculo, en el nivel sectorial, del plan nacional con el presupuesto de egresos de la federación.

c. Programas operativos anuales definitivos. Se trata de instrumentos insustituibles de la gestión gubernamental, cuya integración implica la necesidad de que los procedimientos de la planeación lleguen hasta el nivel más operativo de las dependencias y entidades públicas.

Ley de Ingresos de la Federación

La ley de ingresos contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingreso, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público: financiera, monetaria, crediticia y deuda pública, así como el señalamiento de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación. La ley tiene vigencia de un año. Dicha ley estará de acuerdo con los lineamientos de la política de financiamiento que propone el plan nacional de desarrollo.

Presupuesto de egresos

Este presupuesto tiene por función expresar financieramente los programas de la vertiente obligatoria, señalando metas y responsables de ejecución.

Los presupuestos son elaborados cada año. Se inician los trabajos de preparación en el mes de enero y el proceso de formulación del anteproyecto a mediados de mayo, tomando en cuenta:

- a) las políticas de gasto público que fija el Ejecutivo federal,
- b) las políticas y directrices del programa anual global del sector público federal,
- c) las evaluaciones de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior,
- d) el programa financiero general que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP),
- e) la interrelación con los diversos instrumentos de política económica y social establecidos por Ejecutivo federal.
- f) los acuerdos de concertación con los sectores social y privado, así como los convenios de coordinación con los gobiernos estatales y, por último,
- g) las políticas y directrices establecidas en los programas operativos anuales preliminares.

La SPP es la encargada de integrar el proyecto de presupuesto de egresos de la federación.

Convenios únicos de desarrollo

El convenio único de desarrollo viene a ser el instrumento operativo para efectuar las acciones conjuntas de la federación y los estados; su fin primordial es impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, mediante programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

Dentro del convenio único de desarrollo se estructuran compromisos para que los ejecutivos estatales promuevan la creación de sistemas estatales de planeación democrática, y se fortalezcan los comités estatales de planeación para el desarrollo, como órganos oficiales de comunicación y coordinación con el sistema nacional de planeación democrática.

La coordinación se dará entre el gobierno federal, los estatales y las autoridades municipales.

Contratos y convenios de concertación

Compete a la SPP establecer los criterios generales conforme a los cuales las dependencias y entidades de la administración pública federal realizarán la concertación de acciones.

La unidad administrativa responsable será la encargada de difundir y promover el programa correspondiente para que los sectores sociales y privados o los particulares, conozcan los apoyos generales que se ofrecerán a quienes formalicen contratos o convenios.

Dichos contratos o convenios deberán contener las cláusulas relativas a las consecuencias y sanciones. Las partes tendrán la obligación de presentar periódicamente un reporte sobre los avances cuantitativos y cualitativos.

Instrumentos administrativos

Dentro de cada dependencia y entidad se elaboran regularmente programas administrativos que fijan los propósitos, objetivos y metas a lograr en cada ejercicio (por unidad). Estos instrumentos se crean para que auxilien a las tareas fundamentales de la planeación y las responsabilidades que tendrán cada uno de los ejecutantes de estas tareas.

c) Instrumentos de control

Mediante los instrumentos de control se lleva a cabo el seguimiento de la ejecución del plan nacional y de los programas estratégicos, a través de evaluaciones parciales ya sean mensuales, trimestrales o semestrales.

Los instrumentos más representativos del control tanto normativo-administrativo como economicosocial son:

a. Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas. Este documento es realizado por las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, destinado al Congreso de la Unión con objeto de presentar los resultados del seguimiento y análisis permanente de la economía nacional y del estado que guardan las finanzas públicas.

b. Informes mensuales de los gabinetes especializados. Éstos son elaborados por las diferentes dependencias que conforman los gabinetes cuya integración está coordinada por la dirección general del secretario técnico de los mismos. Los documentos resultantes son dirigidos

al titular del Ejecutivo federal con el fin de tenerlo informado de la evaluación del desarrollo nacional. Los gabinetes especializados son cuatro: económico, de comercio exterior, de salud y el de asuntos agropecuarios.

c. Informe mensual de la comisión intersecretarial de gasto financiero. Este documento es elaborado en forma conjunta por la Secretaría de Programación, la Contraloría y Hacienda. Su objetivo es mantener informado al titular del Ejecutivo federal, del nivel y estado que guarda el gasto público.

d. Informe de las auditorías gubernamentales. Éste es elaborado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y es enviado anualmente al titular del Ejecutivo, donde se consignan los resultados de las auditorías realizadas en las dependencias y entidades de la administración federal.

d) Instrumentos de evaluación

Informe de gobierno

De acuerdo con la Constitución, el Presidente de la República presenta un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país, en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión. El citado informe contiene un documento complementario que amplía el análisis, las acciones y los resultados. Adicionalmente, el informe comprende tres anexos sectoriales con cuatro apartados cada uno: el apartado programático, que cubre el periodo enero-diciembre del año anterior al informe; el apartado programático para enero-agosto del año del informe; un apartado estadístico-histórico de las variables más relevantes del sector, y el apartado que desglosa las inversiones y el detalle de las obras en proceso y terminadas, correspondientes al sector.

Los trece anexos comprenden los siguientes sectores: política económica, comercio y fomento industrial, agropecuario y forestal, pesca, turismo; energía, minas e industria paraestatal; laboral, política exterior, gobierno; salud y seguridad social; educación; comunicaciones y transportes, y finalmente desarrollo urbano y ecología.

Informe de ejecución del plan nacional de desarrollo

Conforme a la Ley de Planeación, el Ejecutivo deberá remitir al Congreso de la Unión en marzo de cada año un informe de las acciones y

resultados de la ejecución del plan nacional y los programas de mediano plazo.

La integración del documento corresponde a la SPP con base en la información proporcionada por las entidades y dependencias de la administración pública federal en los comités técnicos para la instrumentación del plan nacional de desarrollo.

La cuenta pública

Constituye el instrumento que permite el seguimiento de las acciones emprendidas en el ámbito presupuestario, dentro del SNPD.

La cuenta pública muestra los resultados de la gestión financiera del gobierno federal con referencia a los ingresos públicos y la forma como se ejerció el presupuesto.

Foros de consulta popular

Los gobiernos constituidos democráticamente requieren que constantemente el consenso público se conserve e incremente. Lo anterior debido a que todo Estado no puede regirse exclusivamente por instituciones políticas tradicionales. Se requiere de la participación ciudadana respecto a la problemática nacional a fin de que aporten medidas políticas que respondan eficazmente a la solución de problemas y más que nada reflejen el sentir de la población en general.

Las consultas populares han venido a configurar, en el presente régimen, uno de los aportes más importantes del gobierno para fomentar la participación ciudadana. Se pretende mayor participación en la discusión de problemas de interés general. Los partidos políticos, las asociaciones gremiales, los académicos y los individuos en particular tienen el derecho de expresarse y la posibilidad de convencer a sus interlocutores de su punto de vista.

Las consultas populares se presentan como un instrumento mediante el cual el gobierno, antes de optar por la reforma o aplicación de una nueva ley, somete a consideración de la sociedad la discusión de los problemas en búsqueda de alternativas de solución transformándose en intérprete del interés público.

La consulta popular, según Manuel Bartlett Díaz, "abre un compás de reflexión, busca y recoge ideas, suscita las apreciaciones alternativas de la sociedad y de sus componentes; en una reflexión pública co-

lectiva, no suple al proceso legislativo; hace posible la participación de todas las corrientes políticas e ideológicas".²²

La consulta popular no suple al proceso legislativo aun cuando ambos se dirigen al mismo fin, que es la influencia del punto en el desarrollo del país, y eso es democracia. En los foros de consulta se analizan los temas en discusión y se proponen soluciones. El proceso legislativo, en cambio, retoma estos análisis y propuestas y los transforma en leyes. Por lo tanto ambos forman parte de un mismo proceso legislativo democrático.

Informes sectoriales

Los informes sectoriales tratarán acerca de la forma en que han contribuido las acciones del sector y sus entidades coordinadas al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas de mediano plazo y en el PND.

Este informe se presenta al finalizar el tercer trimestre de cada año.

Informes institucionales

Son informes evaluatorios que entregan los titulares de las empresas paraestatales al coordinador sectorial respectivo, con relación a los programas institucionales a su cargo.

Informe sobre áreas y necesidades específicas. Este informe es flexible y sirve para prevenir desviaciones y desajustes en la ejecución del plan y los programas. Pueden ser regionales o nacionales.

Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental. Este es un informe anual que la Contraloría envía al titular del Ejecutivo federal, para presentarle el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

De lo expuesto anteriormente encontramos como puntos sobresalientes:

a. Las reformas realizadas a la Constitución en materia administrativa, responden a las necesidades existentes del desarrollo nacional. Dichas reformas le otorgan al Ejecutivo una ampliación de sus facultades en el aspecto económico, acentuándose así el marcado presidencialismo

²² Bartlett Díaz, Manuel, "La consulta popular como instrumento de gobierno", en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 1-25.

existente. Se puede decir que el Constituyente de Querétaro ya las había contemplado, pero fue necesario que se presentaran determinadas circunstancias para que las reformas se plasmaran en el texto constitucional. Como puede ser el descontento por la nacionalización de la banca que causó gran desconfianza en los sectores privados, dando como resultado una recesión económica, por lo que el Estado necesitaba reorganizar la economía nacional. Debido a ello, se elevó a nivel constitucional la economía mixta, dándole seguridad al sector privado para su participación en la economía.

b. En las reformas se señalan las áreas prioritarias y estratégicas con objeto de lograr un desarrollo y avance nacionales auténticos, en donde el Estado también se autolimita y permite en las áreas no mencionadas la participación de los particulares; dejando abierto el artículo para que en caso de requerirlo el país podrán ampliarse estas áreas.

c. Encontramos que los derechos sociales exigen la intervención del Estado para su realización, pues son: la educación, el empleo, la salud, la vivienda, entre otros, y se identifican con los fines del Estado en el desarrollo nacional.

Es decir, que la rectoría del Estado, la planeación y la economía mixta dirigen sus esfuerzos a la realización de estos derechos sociales, aun cuando éstos implican una limitación de las libertades individuales en bien de la comunidad nacional, y podríamos decir que las reformas a la Constitución son derechos sociales.

En lo referente a la planeación se concluye que es necesario efectuar un inventario de recursos que posee la nación (humanos, naturales, técnicos, científicos, financieros, etcétera), y en forma paralela, realizar un inventario de las necesidades existentes (educación, salud, vivienda, desarrollo industrial, producción agropecuaria, etcétera). Una vez realizados estos inventarios se establece un plan, el cual debe contener las metas, los objetivos y las acciones que deben realizarse, señalando a la vez, quiénes, cuándo y cómo efectuarán dichas acciones.

Por lo tanto, el Estado busca conducir la acción social en favor de los grandes objetivos nacionales a través de la planeación, para ello se requiere cumplir con una visión global o de conjunto y con un concurso de los distintos agentes sociales, conforme a un plan y varios programas, subordinados al primero.

El Ejecutivo es el responsable de la elaboración del plan nacional de desarrollo, y al Congreso de la Unión sólo se le considera como un órgano consultivo. El Ejecutivo cuenta con dependencias de orientación y apoyo global; los organismos que no pertenezcan a una dependencia

determinada quedarán comprendidas dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los órganos más importantes en la planeación son: el Ejecutivo, a través de las secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación.

Respecto a la Ley de Planeación, se establece que no sólo es un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos sino que constituye fundamentalmente un procedimiento de participación social, en la que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos, permiten el logro de objetivos válidos para toda la sociedad.

En la Ley de Planeación, reiteramos, el Congreso de la Unión sólo fungirá como un órgano consultivo, delegando sus funciones en el Ejecutivo.

A la Ley de Planeación se le han hecho críticas respecto a los foros de consulta popular, por no especificarse en ésta cómo se llevará a la práctica la participación de los grupos, organizaciones y partidos políticos.

Consideramos que la consulta popular en nuestro país no reúne los requisitos indispensables para retomarla en la elaboración del plan, debido a que en muchas ocasiones lo que es consultado, ya ha sido previamente decidido, y en lo que respecta al Congreso de la Unión, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) cuenta con la mayoría, por lo que las proposiciones que se le presentan del Ejecutivo están aprobadas de antemano.