

CAPÍTULO III

III. El sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y la empresa pública	293
1. Marco conceptual	294
2. Bases constitucionales	295
3. Ley de Planeación	298
4. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y la empresa pública	315
5. Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994	318

III. EL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO NACIONAL Y LA EMPRESA PÚBLICA

Con el propósito de hacer más efectivos y realistas tanto el diseño como la estrategia del desarrollo económico y social para la consecución del “Proyecto Nacional” contenido en nuestra Constitución —y como complemento de las reformas encaminadas a reafirmar la rectoría del Estado y el régimen de economía mixta—, en el mismo año de 1982 se reformaron y adicionaron —entre otros— los artículos 25 y 26, así como la fracción XXIX-D del 73, de la propia Constitución para establecer las bases de un sistema nacional de planeación democrática. Asimismo, se modificaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se promulgó la nueva Ley de Planeación que fue publicada en el *Diario Oficial* de 5 de enero de 1983. A través de esta última se dio un paso más —especialmente significativo— a los esfuerzos iniciados en México, desde 1930, con la Ley sobre Planeación General de la República.⁴³

43 Para un panorama de los antecedentes jurídicos mexicanos en el área de la planeación, *vid.* José Chanes Nieto, Gildardo Héctor Campero Cárdenas y Cipriano Flores Cruz (compiladores), “Crónica de disposiciones”, *Revista de Administración Pública*, México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983, pp. 375-524. Cabe señalar que, anteriormente, diversos autores manifestaban que no existían en nuestra Constitución facultades expresas para el Estado en materia de planeación, aunque nadie podía dudar, con rigor y exégesis, de la rectoría del mismo y de nuestro régimen de economía mixta, por lo que tomando en cuenta que la planeación no constituye un fin en sí misma, sino sólo un medio para alcanzar los fines estatales, era evidente desde antaño que si las normas constitucionales atribuyen al Estado la facultad de intervenir, directa o indirectamente, en el proceso de desarrollo económico y social, para beneficio de la colectividad, resultaba incongruente que no pudiera disponer de los medios para cumplir esas atribuciones, por lo que de conformidad con la fracción XXX del artículo 73 constitucional y en uso de facultades implícitas, el Congreso de la Unión eventualmente expidió diversos instrumentos legislativos que establecieron algunas bases y mecanismos para la planeación estatal, entre los que se pueden mencionar, por ejemplo —además de la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 y entre los más recientes—, ciertas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley General de Deuda Pública, todas ellas de 1976, las cuales constituyeron el régimen legal de la planeación durante esa época y con posterioridad fueron parcialmente modificadas para adecuarlas al nuevo marco constitucional (*Vid.* Jorge Ruiz Dueñas, “La vía de la planificación mexicana”, *Revista de Administración Pública*, México,

Al elevar a rango constitucional las características del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se establecen y sistematizan las bases jurídicas de la planeación en México, conforme con la tendencia seguida por el constitucionalismo moderno, tanto en Europa como en Latinoamérica.⁴⁴

En este apartado, se aborda el marco conceptual de la planeación y se proporciona un panorama sobre el alcance y significado de las mencionadas reformas constitucionales, especialmente en el área de la planeación nacional para el desarrollo, así como la manera en que las mismas han sido reglamentadas por la correspondiente Ley de Planeación y otras disposiciones importantes, destacando algunos aspectos relevantes a las entidades paraestatales.⁴⁵

1. *Marco conceptual*

Para Marcos Kaplan, las reformas y adiciones de 1982 —y subsecuentes— a los artículos invocados definen al Estado mexicano en una naturaleza y papel que van más allá del mero intervencionismo y del dirigismo, para internarse en la nueva y compleja dimensión de la planificación. El mero intervencionismo se constituye y opera a partir y a través de una variedad de injerencias frecuentes, pero no sistematizadas; no se pretende orientar la economía en un sentido determinado, ni eliminar las causas de restricciones, desequilibrios y conflictos, sino paliar las consecuencias. El dirigismo, en cambio, se identifica con una injerencia estatal más sistemática,

núms. 55-56, julio-diciembre de 1983, pp. 35-49; José Sáenz Arroyo, “Bases constitucionales de la planeación en México”, en *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, SPP-Porrúa, 1981, pp. 1-2 y 12-13). Incluso, cabe señalar que la propia Ley de Planeación vigente fue formalmente aprobada en uso de facultades implícitas ya que, si bien las reformas constitucionales publicadas el 3 de febrero de 1983 adicionaron al artículo 73 una fracción XXIX-D que facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, en realidad, aquella ley ya había entrado en vigor desde el 5 de enero de 1983.

⁴⁴ Vid. Diego Valadés, “El capítulo económico de la Constitución”, *Las ciencias sociales y El Colegio Nacional*, México, El Colegio Nacional, 1985, pp. 180-185.

⁴⁵ Vid. J. Jesús Orozco Henríquez, “Marco constitucional de la planeación”, en *La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 327-339.

destinada a orientar la economía y la sociedad en un sentido determinado; lo constituye un conjunto de acciones gubernamentales que no son nuevas reacciones inmediatas ante dificultades particulares, sino que se inspira en ideas y procedimientos generales que buscan superar dificultades más estructurales y globales, coordinándose en políticas económicas más orgánicas y deliberadas. El dirigismo pretende atenuar las crisis del capitalismo desarrollado, dentro de sus marcos, conservando la propiedad privada de los medios de producción, pero reduciendo a veces de modo drástico los principios de libre empresa y de competencia y propiedad privada irrestricta, donde el Estado interviene para reglamentar la inversión, la producción y el reparto de bienes y servicios, así como la distribución de ingresos y el consumo.⁴⁶

En la planeación existe una intervención deliberada basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y político, así como de sus leyes, caracterizándose, entre otros, por los siguientes rasgos y elementos: a) Los agentes sociales son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad a través de un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales; b) A partir de una estrategia presupone al desarrollo como cuestión de Estado, de gobierno y administración pública; c) Existe un esquema para la sociedad que define su proyecto histórico; d) Busca beneficiar a determinadas clases, grupos, sectores, ramas, regiones; e) Asume una orientación general; f) Requiere de una autoridad capaz de realizar las tareas de planificación y arbitrar los conflictos, en el entendido de que cada país debe buscar su método de planificación.⁴⁷

2. Bases constitucionales

El segundo párrafo del propio artículo 25 constitucional expresamente establece: "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orien-

46 Marcos Kaplan, "Reformas a los artículos económicos de la Constitución", en *Reformas legislativas 1982-1983*, México, UNAM, 1983, pp. 39-40.

47 *Ibidem*, pp. 41-44. Un análisis exhaustivo, tanto a nivel federal y estatal como municipal, sobre este tema, con anterioridad a la actual legislación, pero que sirvió de base a la misma, puede consultarse en la obra colectiva *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, SPP-Porrúa, 1981; en particular, respecto de las características muy propias del sistema mexicano de planeación, *vid.* Carlos Salinas de Gortari, "La inducción en el sistema nacional de planeación en México", en la referida obra, pp. 167 y ss.

tará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”.

Consecuentemente, al conferirse por primera vez a nivel constitucional facultades expresas al Estado en materia de planeación, se advierte que ésta deberá respetar el ámbito de libertades y derechos fundamentales que establece la propia Constitución, concibiendo a los mismos no desde su obsoleta perspectiva individualista, sino en los términos previstos por nuestro constitucionalismo social, característico del moderno Estado social de derecho. Conforme a esta última concepción, se han pretendido superar las deficiencias y limitaciones del individualismo clásico del Estado liberal burgués, caracterizado por el abstencionismo estatal, a través del reconocimiento y tutela de ciertos derechos sociales y la realización de objetivos de bienestar y justicia sociales. De este modo, el Estado social de derecho se caracteriza por su intervencionismo creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales —con un Ejecutivo fuerte, pero controlado—, para coordinar y armonizar los diversos intereses de una comunidad pluralista, redistribuyendo los bienes y servicios, en busca de la justicia social.⁴⁸

Ahora bien, es evidente que la planeación estatal no sólo debe ajustarse al marco de derechos y libertades fundamentales previstos constitucionalmente —y que, en atención a ello y como se explica más adelante, se establezca que la planeación del desarrollo, técnicamente, tenga un carácter indicativo para los particulares—, sino que también debe respetar la organización y estructura del Estado prevista por la propia Constitución, tanto en lo que se refiere a la llamada “división de poderes” como a los lineamientos de nuestro sistema federal y a las características del municipio libre.

El artículo 26 constitucional, por su parte, establece explícitamente que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional con el objeto de imprimir solidez, dinamis-

⁴⁸ Cfr. Manuel García Pelayo, *El Estado social de derecho y sus implicaciones*, México, UNAM, 1975, pp. 19-32; Héctor Fix-Zamudio, “Estado social de derecho y cambio constitucional”, *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, pp. 340-346; Alfonso Noriega Cantú, “La reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el Estado social de derecho”, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 127-129.

mo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los objetivos y metas de la planeación deben ser determinados a partir de los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución. Además, la planeación será democrática, en tanto que mediante la participación de los diversos sectores de la sociedad —público, social y privado— recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Igualmente, se señala la obligatoriedad del plan nacional de desarrollo para los programas de la administración pública federal.

Por otra parte, se prevé que la ley facultará al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, así como los criterios para la formulación, desarrollo, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo; asimismo, se prescribe que dicha ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine —mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas— e induzca y concierte con los particulares las acciones para su elaboración y ejecución; a la vez, la propia ley preverá la intervención que le debe corresponder al Congreso de la Unión en el sistema de planeación democrática.

Es así como la actividad de la planeación estatal se somete al principio de la legalidad, característica de todo Estado de derecho, incluso —por supuesto—, del moderno Estado social de derecho. De este modo, como señala el distinguido maestro Alfonso Noriega, la acción sobre el proceso de desarrollo no es una tarea libre, exclusiva y personal del Ejecutivo, sino que la obligación constitucional de planear debe realizarse de acuerdo con la ley y, en consecuencia, en los términos diseñados por el órgano de representación popular. Asimismo, la planeación no es privativa del Estado sino que tiene un carácter democrático y solidario, puesto que participan en ella, con responsabilidad social, los sectores público, social y privado.⁴⁹

Analizando con mayor detalle lo previsto en el artículo 26 constitucional y ciertos lineamientos relevantes de la Ley reglamentaria respectiva, cabe destacar que el sistema nacional de planeación democrática se concibe como un sistema organizado y participativo

49 *Vid.* Noriega Cantú, *op. ult. cit.*, p. 126.

de planeación, que fija objetivos y metas, determina estrategias y prioridades, asigna recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordina esfuerzos y evalúa resultados; en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales se afirma: “Sin dejar de reconocer la heterogeneidad de la sociedad mexicana es necesario ir dando cauce a una creciente organización y participación de la sociedad civil en todos los procesos de la vida nacional”.

De este modo, al sistema de planeación no se le concibe como un mero proceso de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos, sino, fundamentalmente, como un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permitan el logro de objetivos respaldados por toda la sociedad.

3. *Ley de Planeación*

En el capítulo primero, la Ley de Planeación establece que sus disposiciones son de orden público e interés social, y define su objeto, que consiste fundamentalmente en regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, señalando las bases para la integración y funcionamiento del llamado sistema nacional de planeación democrática.

El artículo 3o. de esta ley define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

La planeación es un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad de Estado sobre el desarrollo integral del país. A través de la planeación se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados.

a) *Principios básicos para la planeación.* El artículo 2o. de la ley en comento establece que la planeación debe estar basada en los siguientes principios: Fortalecimiento de la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural; preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo; fortalecimiento

del pacto federal y del municipio libre para lograr un desarrollo equilibrado del país; promoción de la descentralización de la vida nacional; consolidación de la democracia, impulsando la participación activa de los grupos sociales en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno; igualdad de derechos; atención de las necesidades básicas de la población; mejoría en todos sus aspectos de la calidad de vida para lograr una sociedad más igualitaria; respeto irrestricto a las garantías individuales, a las libertades y a los derechos sociales y políticos; equilibrio de los factores de la producción, así como protección y promoción del empleo en un marco de estabilidad económica y social.

b) *El plan nacional de desarrollo y los programas.* El Capítulo Cuarto de la Ley de Planeación establece los lineamientos generales para la elaboración del plan nacional de desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales.⁵⁰

1) *Plan nacional de desarrollo.* La categoría de plan, señala el último párrafo del artículo 21 de la Ley de Planeación, queda reservada al plan nacional de desarrollo. El mismo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse en el *Diario Oficial* de la Federación dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo (artículo 21, párrafo primero, de la Ley de Planeación). El plan será sometido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y aprobación del Presidente de la República, quien lo mandará al Congreso para su examen y opinión.

De conformidad con el párrafo segundo del artículo anteriormente citado, el plan nacional de desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines, determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

50 *Vid.* Sergio García Ramírez, "Consideraciones jurídicas sobre los planes de desarrollo en México", en *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, SPP-Porrúa, 1981, p. 53.

El plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados. Estos programas observarán congruencia con el plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor (artículo 22 de la Ley de Planeación).

2) *Programas sectoriales*. Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Equivalen a proyecciones parciales del plan, en razón de la materia sobre la que versen, y deben contener estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución (artículo 23 de la Ley de Planeación). Estos programas serán sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al igual que el Plan, serán publicados en el *Diario Oficial* de la Federación.

3) *Programas institucionales*. Los programas institucionales que deben elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento (artículo 24 de la Ley de Planeación). Estos programas deben ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector.

4) *Programas regionales*. Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideran prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa. Estos programas son sometidos a la consideración y aprobación del presidente de la República por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5) *Programas especiales*. Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector (artículo 26 de la Ley de Planeación). La consideración y aprobación del Ejecutivo federal de estos programas se

realiza también a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

6) *Los programas anuales.* Los programas anuales son los instrumentos de planeación a través de los cuales se ejecutan el plan y los programas. Son elaborados por cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal e incluyen los aspectos administrativos y de política económica y social correspondiente. Estos programas anuales, que deben ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades elaboran (artículo 27 de la Ley de Planeación).

c) Facultades del Congreso de la Unión en materia de planeación. En el sistema de planeación democrática el Congreso de la Unión tiene las siguientes facultades:

1) Expedir la Ley de Planeación. El artículo 73, fracción XXIX-D, de la Constitución establece la competencia del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. La Ley de Planeación fue promulgada el 30 de diciembre de 1982 y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 5 de enero de 1983. En ella quedó establecida la intervención que el Congreso de la Unión tiene en el sistema de planeación democrática.

2) Examinar y opinar sobre el plan nacional de desarrollo que le remite el presidente de la República.

3) Formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuación del propio plan.

Precisamente, como complemento de las facultades que la Constitución le confiere al Congreso de la Unión para controlar la gestión administrativa y para que dicho órgano conozca y participe de las tareas de planeación, así como de la ejecución de las acciones relativas, el artículo 5o. de la Ley de Planeación establece que el Ejecutivo hará llegar al Congreso de la Unión los criterios que servirán de base para la elaboración del plan nacional de desarrollo, a efecto de que esa representación nacional formule las observaciones y recomendaciones que juzgue pertinentes; asimismo, informará anualmente de la ejecución del plan y los programas, además de los diferentes mecanismos que la Constitución contempla como facul-

tades de las Cámaras para analizar la actuación del Ejecutivo federal y la gestión administrativa, como son: El informe presidencial; la cuenta anual de la hacienda pública de la Federación; las iniciativas de leyes de ingresos; los proyectos de presupuestos de egresos; el informe que los secretarios de Estado y los jefes de los departamentos administrativos deben rendir al Congreso de la Unión sobre el estado que guarden sus respectivos ramos, así como las comparecencias de éstos y de los directores de las entidades paraestatales cuando sean citados para ello por cualquiera de las cámaras en los términos del artículo 93 de la Constitución.⁵¹

Ahora bien, es evidente que el no someter el plan a la aprobación legislativa obedece a que él mismo en ningún momento rebasa la atribuciones expresas que el Ejecutivo federal tiene reservadas para la conducción de la administración pública federal. De allí que se someta un plan del Ejecutivo simplemente a las observaciones del Legislativo. Sin embargo, habría que hacer la salvedad de que en ningún momento se podrán condicionar los destinos que se le den a la aprobación anual del presupuesto de egresos o de las leyes de ingresos. Es por ello que resulta difícil pensar en la proyección sexenal de los planes y programas. El propio artículo 40 de la Ley de Planeación habla de la necesaria congruencia entre el presupuesto de egresos de la Federación con los objetivos y programas que se establecen en esa ley. Se postula así una necesaria congruencia de instrumentos futuros, de obligatoria aprobación por parte del Legislativo o de una de sus cámaras, con un instrumento de planeación del Ejecutivo federal sobre el cual el Legislativo sólo puede emitir su opinión. Al respecto, deben realizarse las aclaraciones pertinentes y afinar los alcances del plan en su relación específica con las leyes y presupuestos anuales que expida el Congreso de la Unión o, en su caso, la Cámara de Diputados en ejercicio del llamado “poder de la bolsa”, sin descartar, por otra parte, la posibilidad de un enriquecimiento innegable en las proyecciones a futuro, de corto y mediano plazos, de las actividades del Ejecutivo federal que, sin embargo, desde el punto de vista jurídico, deben ser vistos como

51 Vid. J. Jesús Orozco Henríquez, “Las legislaturas y sus facultades de control sobre la actividad gubernamental”, en *Política y proceso legislativo*, México, Senado de la República-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1985, pp. 31-44; *idem*, “El poder legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 219-286.

meros ejercicios sujetos a las ulteriores facultades de control conferidas al Legislativo.⁵²

d) Atribuciones del Ejecutivo federal en materia de planeación. En el sistema de planeación democrática el Presidente de la República tiene, de acuerdo con la Ley de Planeación, las siguientes facultades y obligaciones:

1) Conducir la planeación democrática con la participación de los grupos sociales (artículo 4o.).

2) Elaborar y remitir el plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión (artículo 5o.).

3) Mencionar expresamente, al informar anualmente ante el Congreso de la Unión sobre el estado que guarda la administración pública, las decisiones adoptadas para la ejecución del plan nacional de desarrollo y los programas sectoriales (artículo 6o., primer párrafo).

4) Remitir a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el mes de marzo de cada año, el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas sectoriales (artículo 6o., segundo párrafo).

5) Relacionar el contenido de las cuentas anuales de la hacienda pública de la Federación y del Distrito Federal, con las decisiones adoptadas para la ejecución del plan y los programas sectoriales, así como con el informe de las acciones y resultados de la ejecución de los respectivos plan y programas sectoriales (artículo 6o., tercer párrafo).

6) Relacionar las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos con los programas anuales a través de los cuales las dependencias y entidades ejecutan el plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales (artículo 7o.).

7) Señalar las relaciones que, en su caso, existan entre las iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo federal, con el plan y los programas respectivos (artículo 10).

8) Establecer, de conformidad con el artículo 19, comisiones intersecretariales para la atención de las actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias secretarías de

⁵² Vid. Federico Reyes Heróles, *La planificación federal dentro del contexto policultural de México* (participación en el Ciclo de Conferencias "Planificación y desarrollo"), México, 1984.

Estado o departamentos administrativos. Estas comisiones podrán, a su vez, contar con subcomisiones para la elaboración de programas especiales que el mismo presidente determine. Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones y subcomisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

e) *Órganos responsables de la planeación.* Además de la intervención que el Congreso de la Unión y el presidente de la República tienen en el sistema nacional de planeación democrática, existen órganos responsables de la planeación; éstos son: 1) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (a la cual se le transfirieron, a partir del 22 de febrero de 1992, las atribuciones que en materia de planeación tenía la Secretaría de Programación y Presupuesto);⁵³ 2) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación; 3) Las dependencias de la administración pública federal; 4) Las entidades paraestatales, y 5) Las agrupaciones sociales.

1) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene, de conformidad con el artículo 14 de la Ley de Planeación, las siguientes atribuciones en materia de planeación: Coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo, salvo las correspondiente a investigación y capacitación que corresponden a la Secretaría de Educación Pública; elaborar el plan nacional de desarrollo (en el ejercicio de esta facultad deberá tomar en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados);⁵⁴ proyectar y coor-

53 El artículo 5o. del Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 21 de febrero de 1992, señala: "Las atribuciones que en otras leyes y en reglamentos se otorgan a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público se tendrán por conferidas a esta última, las que ejercerá con base en lo que dispone el presente ordenamiento, con excepción de las relativas a la coordinación y promoción del desarrollo científico y tecnológico, que se entenderán atribuidas, en lo sucesivo, a la Secretaría de Educación Pública". Por lo anterior, es competencia de la Secretaría de Educación Pública el coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal (artículo 14, fracción V, de la Ley de Planeación).

54 Con anterioridad al Decreto de fecha 21 de febrero de 1992, por el cual se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tan sólo participaba en la elaboración del plan

dinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; elaborar los programas especiales que le señale el presidente de la República; cuidar que el plan y los programas que se generen en el sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido; elaborar los programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales (aquí también deberá tomar en cuenta las propuestas que al efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector y los respectivos gobiernos estatales); 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; adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas en la ejecución del plan y los programas regionales y especiales, reformando, en caso de desviaciones, el plan y los programas respectivos.

2) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación tiene como facultad expresa dentro del sistema nacional de planeación, según lo determina el artículo 18 de la ley en análisis, aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

3) Las dependencias de la administración pública federal, de conformidad con el artículo 16 de la Ley de Planeación, tendrán la siguiente intervención en el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional: En primer término, intervendrán, respecto de las materias que les competen, en la elaboración del plan nacional del desarrollo. Además, coordinarán el desempeño de las actividades

respecto de la definición de las políticas financieras, fiscal y crediticias; proyectando y calculando los ingresos de la Federación, del Departamento de Distrito Federal y de las entidades paraestatales; considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público para la ejecución del plan y los programas; procurando el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas, en el ejercicio de sus facultades de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario; verificando 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 considerando los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, en el logro de los objetivos y prioridades del plan y los programas (ver artículo 15 de la Ley de Planeación).

que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupan bajo su sector. Como tercera atribución, les corresponde elaborar los programas sectoriales; en la elaboración de los mismos tomarán en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los Estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados; además, deberán asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República. Asimismo, les corresponde elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales. Además, deberán considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los Estados. Otra facultad de las dependencias de la administración pública federal es la de vigilar que las entidades del sector que cada una coordine, conduzcan sus actividades conforme al plan nacional de desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional. Finalmente, deberán verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

4) Las entidades paraestatales, de conformidad con el artículo 17 de la Ley de Planeación, deberán participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación con sus funciones y objeto. Además, elaborarán su respectivo programa institucional,⁵⁵ así como los anuales. Al igual que las dependencias de la administración pública federal, considerarán el ámbito territorial de sus acciones, para lo cual atenderán las propuestas de los gobiernos de los Estados, a través de la dependencia coordinadora de sector y de conformidad con los lineamientos que la misma señale. Por último, deberán asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo y verificar periódicamente la relación que guardan sus

55 Este programa requerirá autorización expresa del presidente de la República y deberá ser elaborado atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente.

actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

5) Finalmente, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales.

f) *Vertientes de la planeación.* Conforme a lo dispuesto en el artículo 26 constitucional y la Ley de Planeación, se pueden distinguir cuatro vertientes en la instrumentación o ejecución de la planeación: de obligación, de coordinación, de inducción y de concertación.⁵⁶

1) *Vertiente de obligación.* Se aplica a la administración pública federal centralizada y a la paraestatal, con las modalidades propias a la distinta naturaleza de las dependencias y entidades que la integran.

En la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente a la Ley de Planeación, se menciona que el régimen anterior de la materia había adolecido de ciertas insuficiencias:

Una de ellas fue la falta de una clara obligatoriedad del Plan para los sectores de la Administración Pública Federal. Como consecuencia no se logró una adecuada vinculación entre las políticas de desarrollo y los objetivos e instrumentos de la planeación, dificultando el cumplimiento del Plan Global de Desarrollo... Por otra parte, la integración del Plan Global en fecha posterior a la publicación de los planes sectoriales obstaculizó la congruencia de los mismos y, por tanto, su expresión en las políticas sectoriales. A esta situación contribuyó el hecho de carecer de una definición precisa de las responsabilidades y atribuciones que le competen a cada nivel de planeación.

2) *Vertiente de coordinación.* Se refiere a las relaciones de coordinación para la planeación entre la Federación y los Estados, así como, a través de éstos, con los municipios, planteando un esquema de planeación de ámbito federal; de ahí se asume una plena libertad de los gobiernos estatales y autoridades municipales —de acuerdo con

56 Vid. Rubén Valdez Abascal, "La dimensión jurídica de las vertientes de la planeación", en *La Constitución mexicana: Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 363-388.

sus competencias— para llevar a cabo la planeación del desarrollo en sus respectivas jurisdicciones, previendo su coordinación con la Federación, ya que el desarrollo estatal y municipal no se concibe como algo opuesto o distinto al desarrollo nacional.

A través de los artículos 33, 34, 35 y 36 de la Ley de Planeación, el Congreso de la Unión fijó las bases para que el Ejecutivo federal coordine, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del plan. Estos convenios deben publicarse en el *Diario Oficial* de la Federación, previendo la participación que corresponda a los municipios; asimismo, el Ejecutivo federal debe definir la participación de los órganos de la administración pública centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades.

En estos convenios el Ejecutivo federal puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas su participación en la planeación nacional, a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes; los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, su congruencia con la planeación nacional, así como la promoción de la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación; los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su competencia; la elaboración de los programas regionales, así como la ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa y que competan a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad. Para este efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe proponer los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

3) *Vertiente de inducción*. De acuerdo con lo previsto en la Constitución, el capítulo sexto de la Ley de Planeación establece las bases para que el Ejecutivo federal induzca a los particulares a realizar las acciones para la elaboración y ejecución del plan y los programas; al efecto, se prevé el manejo de instrumentos de política económica y social para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir y, en general, inducir acciones de los particulares.

4) *Vertiente de concertación.* En el mismo capítulo sexto de la Ley de Planeación se prevén las bases para que el Ejecutivo federal concierte con los particulares y las representaciones de los grupos sociales interesados, las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del plan y los programas. Así pues, de acuerdo con el sistema jurídico-político mexicano y el régimen de economía mixta, el Estado no busca imponer por vías coercitivas determinada orientación para la sociedad sino concertarla con los distintos sectores de la población.

Al efecto, el presidente de la República podrá concertar, por sí o a través de sus dependencias o entidades paraestatales, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados la realización de las acciones previstas en el plan, a través de contratos o convenios que, se dice, serán de carácter administrativo (derecho público) y de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren. Los mismos deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del plan y los programas. A fin de asegurar el interés general y garantizar el cumplimiento de los mismos en tiempo y forma, se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, en el entendido de que serán los tribunales federales los que resuelvan las controversias que se susciten con motivo de su interpretación y cumplimiento.

g) *La participación social en el sistema nacional de planeación democrática.* El capítulo tercero de la Ley de Planeación —concretamente el artículo 20—, por su parte, prevé la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan nacional de desarrollo y los programas. Asimismo, se prevén como órganos de consulta permanente, en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán, a las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales, así como los diputados y senadores al Congreso de la Unión. Dejándose para ulterior reglamentación, por parte del Ejecutivo federal, la organización, funcionamiento, formalidades, periodicidad y términos a que se sujetará la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.⁵⁷

57 *Vid.* Roberto Gómez Collado, “La participación popular en la planeación

Sobre este particular, si bien es cierto que cualquier incremento en la participación social y política resulta a la larga benéfico, a la vez que le proporciona mayor estabilidad a un sistema político, es necesario advertir —como atinadamente lo hace Federico Reyes Heróles— que debe cuidarse el que tales nuevas instancias extraparlamentarias de negociación política en manos del Ejecutivo no desquicien o debiliten todavía más los mecanismos tradicionales, como son la legislatura y los partidos políticos.⁵⁸ Para evitar lo anterior, deben fortalecerse paralelamente las vías tradicionales de participación política y reglamentarse en forma objetiva, equitativa, democrática y adecuada la correspondiente participación social en la planeación, recordando que seleccionar quién es interlocutor y quién no lo es, en sí, ya es un poder significativo, y que todo régimen democrático debe proscribir cualquier vestigio de arbitrariedad.

h) Breve referencia a la planeación de la educación superior, particularmente en las universidades públicas autónomas. Un aspecto importante por definir es el grado de obligatoriedad, si lo hay, del plan y los programas nacionales para las instituciones de educación superior autónomas por ley. Es conveniente recordar que la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución en vigor —según reforma publicada el 9 de junio de 1980— reserva a las instituciones públicas autónomas, entre otros aspectos, la facultad de autogobernarse y, especialmente, de determinar a través de sus propios órganos todos sus planes y programas, ya se traten de los de estudio, investigación, difusión cultural o, en general, de desarrollo institucional o de cualquiera otra índole relacionada con el cumplimiento de sus fines, por lo que cualquier injerencia de alguna otra instancia —ya sea gubernamental, sindical u otra—, que pretenda condicionar en cierta forma la elaboración o el contenido de dichos planes y programas, sería atentatorio contra la autonomía constitucionalmente garantizada.⁵⁹

democrática del desarrollo estatal en México”, *Revista de Administración Pública*, México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983, pp. 65-75.

⁵⁸ Cfr. Reyes Heróles, *op. cit.*, *supra*, nota 52.

⁵⁹ Vid. Manuel Barquín y J. Jesús Orozco Henríquez, “Universidad y Constitución. Un enfoque comparativo”, en *Estudios jurídicos en memoria de Alfonso Noriega Cantú*, México, Porrúa, 1991, pp. 59-70; J. Jesús Orozco Henríquez, *Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas autónomas*, México, UNAM, 1993, pp. 132-136.

Es importante resaltar que el carácter de “autónomas” que se confiere a ciertas universidades e instituciones de educación superior, significa una calificación especial que las convierte en “organizaciones atípicas” y permite diferenciarlas del resto de los organismos públicos descentralizados. En este sentido, la autonomía proporciona un alto grado de independencia respecto de la propia administración central y supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.

Ahora bien, si sólo se tomara en cuenta que la naturaleza jurídica de todas las instituciones públicas autónomas de educación superior corresponde a la de organismos públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, pudiera llegar a pensarse, erróneamente, que las instituciones de este tipo de carácter federal (como la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de Chapingo) encuadrarían dentro de la vertiente obligatoria. Cierto es que, de acuerdo con los artículos 1o., 3o. y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por una parte, se establece que la propia administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal, incluyendo en esta última a los organismos públicos descentralizados; asimismo, el artículo 9o. de la Ley de Planeación, por su parte, establece que tanto las dependencias de la administración pública centralizada como las entidades paraestatales, “deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo”.

Sin embargo, el alcance de esta última disposición se matiza, en el caso de las instituciones públicas autónomas, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 32 de la misma Ley de Planeación, ya que, si bien establece la obligatoriedad del plan nacional de desarrollo y los distintos programas para las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, señala la salvedad de que “Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales...”.

Sobre este particular, la exposición de motivos de la ley proporciona una valiosa orientación, pues explica que “La obligatoriedad de la planeación para la administración pública federal, se gradúa en lo que respecta a las entidades paraestatales, considerando su autonomía en los aspectos patrimoniales y de personalidad jurídica, principalmente”. Por su parte, cabe señalar que el artículo 3o. de la

Ley Federal de Entidades Paraestatales —publicada en el *Diario Oficial* de 14 de mayo de 1986— expresamente establece que “Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas”.

Así pues, de acuerdo con lo dispuesto por la fracción VII del artículo 3o. constitucional,⁶⁰ que garantiza la autonomía universitaria, así como el texto y espíritu de la Ley de Planeación, no es sostenible, por una parte, que la planeación que llevan a cabo las instituciones públicas de educación superior, ya sean autónomas o no, pudiera ser ajena o indiferente a la realizada por el Estado, formen parte o no del sistema nacional de planeación democrática; por otro lado, no es válido jurídicamente, ni conveniente, que las instituciones públicas autónomas de educación superior —ya sean federales o estatales— deban sujetarse rígidamente a las previsiones del plan nacional de desarrollo y el correspondiente programa del sector educativo (como es el caso del “Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994”, que contempla lo relativo a la educación superior), sobre todo si se considera el nivel de especialización de sus funciones que, para su mejor realización, requieren de la libertad de cátedra e investigación, así como del libre examen y discusión de las ideas. No debe esperarse de las instituciones de educación superior, menos aun de las autónomas, una aceptación acrítica (y por ello irresponsable) de las previsiones del plan y los programas sectoriales, por lo que cabe apuntar la necesidad de que en el ámbito del sistema nacional de planeación democrática se efectúe el diálogo que habrá de suscitarse entre el Estado y las instituciones de educación superior autónomas, en relación con los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, así como con su actualización en la educación superior.

Consecuentemente con lo que antecede, las diversas disposiciones de la Ley de Planeación, relativas a las características de los programas institucionales de las entidades paraestatales, tampoco resultan imperativamente aplicables a las instituciones públicas autóno-

60 Vid. Manuel Barquín y J. Jesús Orozco Henríquez, “Constitución y autonomía universitaria en Iberoamérica”, en *Cuadernos de Legislación Universitaria*, México, núm. 6, mayo-agosto de 1988, pp. 41-73; Mario Melgar Adalid y J. Jesús Orozco Henríquez, “Comentario al artículo 3o.”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 5a. ed., México, UNAM-Procuraduría General de la República, 1994, pp. 8-18.

mas de educación superior. Al respecto, el artículo 24 de la propia Ley establece:

Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Precisamente, las leyes orgánicas de las instituciones que se analizan (UNAM, UAM, UACH y, en general, casi todas las universidades públicas autónomas) las definen como autónomas, reservando a órganos internos, en concordancia con la Constitución, la elaboración, aprobación, instrumentación, control y/o evaluación de sus planes y programas institucionales. En este sentido, dada su autonomía, la elaboración de sus programas institucionales habrá de llevarse a cabo en tanto entidades no agrupadas en el sector educativo y, en tal virtud, no coordinadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP), que es la dependencia coordinadora de dicho sector en los términos de los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; por consiguiente, el acuerdo del Ejecutivo federal sobre el particular,⁶¹ no incluye a las instituciones públicas autónomas de carácter federal mencionadas pues, en caso de que lo hubiera hecho, violaría la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada y prevista por las respectivas leyes orgánicas.

Cabe advertir que el artículo 29 de la Ley de Planeación prevé la elaboración de programas institucionales por parte de entidades paraestatales no agrupadas en sector específico, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la aprobación del programa institucional respectivo. Sin embargo, por las razones expuestas en el párrafo anterior y de acuerdo con lo dispuesto por la fracción VII del artículo 3o. constitucional y las leyes orgánicas correspondientes, jurídicamente la aprobación del programa institucional en cuestión compete al órgano interno previsto y cualquier

61 Acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo federal se realicen a través de las secretarías de Estado o departamento administrativo, *Diario Oficial* de la Federación de 3 de septiembre de 1982.

sujeción o condicionamiento sería violatorio de la autonomía universitaria.⁶²

De las universidades estatales autónomas puede decirse lo mismo que de las federales a las que la ley otorga autonomía: La planeación de sus actividades, así como el control y evaluación de la aplicación de sus programas, debe considerarse como una de las manifestaciones de su capacidad de gobernarse a sí mismas, que el Estado les ha otorgado con el evidente propósito de facilitar un desarrollo de la educación superior que responda de manera creativa a las necesidades de la sociedad, aportando pluralidad de soluciones (ideas, hombres calificados, etcétera) y generando los cambios que su naturaleza les permite. Por consiguiente, cabe esperar que las universidades estatales autónomas e, incluso, las que no tienen tal carácter en sus leyes orgánicas, elaboren y apliquen programas institucionales con graduada libertad respecto de los planes y programas estatales.

En todo caso, conviene señalar que, desde el año de 1978 y como resultado de una experiencia de más de treinta años, las instituciones de educación superior, en combinación con las autoridades educativas de la Federación y de las entidades federativas, han ensayado un mecanismo ampliamente participativo al que se denomina sistema nacional de planeación permanente de la educación superior, el cual, si bien requiere de algún fortalecimiento jurídico y mayor impulso en su realización, pretende resolver la tensión aparente entre planeación nacional y autonomía universitaria.⁶³

1) *Responsabilidades y sanciones.* La ley de Planeación también contempla un capítulo de responsabilidades, cuyo objetivo general es el de procurar la observancia de la ley y la consecución de sus

62 Así, por ejemplo, el Reglamento de Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México fue aprobado el 11 de diciembre de 1985 por el respectivo Consejo Universitario, en cuyo artículo 6o. se prevé que el rector presente a la comunidad universitaria el programa académico anual de la Universidad.

63 *Vid. La planeación de la educación superior en México* (Ponencia aprobada en la XVIII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, en la ciudad de Puebla, noviembre de 1978), México, ANUIES, 1982, y *Plan Nacional de Educación Superior. Evaluación y perspectivas*, México, Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior, 1982; asimismo, J. Jesús Orozco Henríquez, "Evaluación de los modelos y experiencias de planeamiento universitario a nivel de Latinoamérica en la última década. El caso mexicano", en *Universidades*, México, UDUAL, abril a junio de 1985, pp. 111-137.

propósitos; por su parte, para asegurar la oportuna y adecuada ejecución de los compromisos contraídos entre la Federación y los Estados, los convenios de coordinación relativos incluyen sanciones para su incumplimiento.

Las referidas disposiciones se complementan con la fracción II del artículo 47 de la **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos** que establece como obligación del servidor el cumplimiento de “planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia”. Además, esta última ley establece en la fracción VII del artículo 7o., como causal de juicio político: “Las violaciones sistemáticas a los planes, programas o presupuestos de la administración pública federal, o del Distrito Federal”, que realicen los servidores públicos sujetos a juicio político (los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Estado, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el procurador General de la República, el procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, así como los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos); en este caso, corresponderá a la Cámara de Diputados decidir sobre la acusación del presunto responsable ante la Cámara de Senadores, la que resolverá, erigida en jurado de sentencia y a través de las dos terceras partes de sus miembros presentes, si lo sanciona con la destitución y/o inhabilitación, en los términos del artículo 110 constitucional.⁶⁴

4. *El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y la empresa pública*

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, a cargo del Ejecutivo federal, se publicó el 31 de mayo de 1989 en el *Diario Oficial* de la Federación, en el cual se propone avanzar hacia el logro de cuatro objetivos nacionales fundamentales: Primero, defender la soberanía

64 *Vid.* J. Jesús Orozco Henríquez, “Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos”, en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, S. A., 1984, pp. 109-129.

y preservar los intereses de México en el mundo; segundo, ampliar nuestra vida democrática; tercero, recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios, y cuarto, elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos.

La estrategia económica del Plan tiene dos metas primordiales: alcanzar una tasa de crecimiento cercana al seis por ciento anual y consolidar la estabilidad, hasta reducir el ritmo anual de aumento de los precios a un nivel comparable con el de nuestros socios comerciales.

Con el propósito de lograr estas dos metas económicas, el Plan propone en su capítulo quinto el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con estabilidad de precios.

Las tres líneas básicas que propone este Acuerdo para crecer son: la estabilización continua de la economía; la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, y la modernización económica.

Dentro de este último aspecto quedó incorporada la modernización de la empresa pública, señalando como línea política: "Fortalecer a la empresa pública para que atienda con eficacia las áreas en que su participación es estratégica o prioritaria para el desarrollo. Para que sea financieramente sólida y para que preste servicios y venda productos de buena calidad, a buen precio". En la presentación del Plan, el presidente de la República señaló que

la modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que ésta juega un papel esencial en la planeación del desarrollo. Para atender a sus funciones la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad.

En relación con la línea política de modernización de empresa pública, se especifica que el Estado mexicano induce y regula la acción de los sectores privado y social, a la vez que utiliza sus propios recursos, para cumplir con sus responsabilidades; en todo caso, las entidades paraestatales que actúan en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía, son los instrumentos que emplea el Gobierno para llevar a cabo dichas acciones. Asimismo, se remarca que las áreas estratégicas constituyen campos de actividad exclusiva del Estado, por tratarse de recursos no renovables o vinculados a la seguridad nacional y estar comprendidas en el artículo 28 cons-

titucional, respecto de las cuales se reitera el control por parte del Estado; se ratifica también la participación del Estado en empresas consideradas como prioritarias, como los servicios de salud, vivienda, educación y abasto de productos básicos, entre otras.

Del mismo modo, se reconoce la importancia de la empresa pública como instrumento del Estado para cumplir con sus objetivos económicos y sociales, pero determinando categóricamente que las entidades que no reúnan las características de estratégicas o prioritarias serán desincorporadas de la administración pública conforme a lo siguiente:

- Liquidando o extinguiendo entidades que hayan cumplido sus objetivos, carezcan de viabilidad económica o cuyas actividades convenga realizar en otras entidades paraestatales o dependencias de gobierno;
- Fusionando entidades para el mejor aprovechamiento de sus recursos y de sus procesos productivos, comercialización o gestión administrativa;
- Transfiriendo a los gobiernos de los Estados, empresas prioritarias de importancia regional o local, acordes con sus programas de desarrollo, y
- Vendiendo empresas que, por no ser prioritarias ni estratégicas, sean susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

Igualmente, se aclara que la desincorporación no significa repliegue del Estado, ni cesión de espacios que le corresponden, porque en todo caso, dentro de la modernización del sector público, la empresa pública es una organización concebida para llevar a cabo las políticas del Estado, razón por la cual se decide impulsar y fortalecer al sector paraestatal, de tal forma que todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia y cumplan con los objetivos para los que fueron creadas.

Finalmente, se señala como lineamiento general para las entidades, que éstas deberán ser dotadas de autonomía de gestión, mediante el fortalecimiento de sus órganos de gobierno, independientemente de continuar con la política de establecer comités mixtos de productividad.

El Plan, en su numeral 5.3.9., relativo a la “Modernización de la empresa pública”, delinea otros aspectos fundamentales para el efecto, mismos que son tratados de manera extensiva en el programa

sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, a cuyo análisis se dedica el tema siguiente.

5. Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994

Este programa fue elaborado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 16 de abril de 1990. Esencialmente, busca impulsar y fortalecer al sector paraestatal, de tal forma que todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia y cumplan los objetivos para los que fueron creadas, lo cual redundará en la calidad y oportunidad de la oferta de los bienes y servicios que producen. Asimismo, orienta las acciones y el contenido de los programas sectoriales, institucionales y especiales con él vinculados y sirve de base para que las dependencias y entidades de la administración pública federal promuevan o realicen las acciones que se requieran para la modernización de las estructuras y el redimensionamiento de las funciones de las entidades paraestatales.

Dentro de la clasificación que la Ley de Planeación hace de los distintos programas, el que se analiza es un programa sectorial; consecuentemente, es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la administración pública federal en el ámbito de sus respectivas competencias y funciones. Además, las dependencias coordinadoras de sector, en ejercicio de sus atribuciones, deben adoptar las medidas encaminadas al cumplimiento y ejecución del programa, en las vertientes de coordinación e inducción previstas en la Ley de Planeación, atendiendo a los criterios generales que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; asimismo, para la ejecución del programa, deben promover la concertación que al efecto resulte necesaria con los grupos sociales o los particulares interesados y verificar periódicamente, a través de los mecanismos de seguimiento y evaluación correspondientes, el avance y los resultados del programa, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y promover, en su caso, las reformas al mismo. Finalmente, las dependencias coordinadoras de sector y las entidades deben elaborar sus respectivos programas anuales, los que servirán de base para la integración de sus anteproyectos de presupuesto anual, a fin de prever los recursos nece-

sarios para la ejecución del programa, en tanto que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el ámbito de sus atribuciones, hará el seguimiento del programa y vigilará su estricto cumplimiento.

El contenido del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, se divide, además de la presentación, en cuatro apartados: En el primero, el programa expone los términos para reestructurar al sector paraestatal; en el segundo, introduce los lineamientos generales para el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las entidades paraestatales; en el tercero, se establecen las medidas tendentes al incremento de la eficacia, eficiencia y productividad, y en el último, el programa desarrolla los criterios para la concertación al exterior y al interior de las entidades paraestatales.

Además de precisar en la presentación del programa, como necesidad para la modernización del sector paraestatal, continuar con la desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias, a fin de fortalecer el papel rector del Estado, se plantean los siguientes objetivos: Redimensionar la estructura y funcionamiento del sector paraestatal; consolidar a los órganos de gobierno de cada entidad; promover la autonomía de gestión de las entidades; lograr que las entidades cumplan con los objetivos para los que fueron creadas, y establecer la concertación como principio básico de las relaciones que sostengan las entidades.

Al efecto, en el programa se establecen los siguientes lineamientos:

a) Racionalizar los recursos escasos con que cuenta el Estado mexicano para el logro de sus objetivos fundamentales, de tal suerte que dichos recursos sean destinados a lo prioritario y de esta manera se garantice a los mexicanos un mínimo de bienestar.

b) Continuar la desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias para que los recursos que se liberen con motivo de la misma se asignen a atender las prioridades requeridas para el bienestar ciudadano: Agua potable, escuelas, centros de salud, vivienda digna, generación de nuevos empleos, abasto popular, principalmente.

c) Fortalecer a las entidades que actúan en las áreas estratégicas y prioritarias a través de allegarles recursos que les permitan desempeñarse con criterios de alta eficacia, eficiencia y productividad, de tal suerte que se fortalezca el papel rector que el Estado mexicano tiene asignado constitucionalmente.

d) Mantener la propiedad y el control de las entidades encargadas de las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, así como mantener la participación en las entidades que atienden las áreas consideradas como prioritarias.

e) Profundizar la modernización de las entidades estratégicas y prioritarias, con un claro criterio que evite la confusión de las empresas públicas propiamente dichas con las entidades de servicio institucional.

Al respecto, se precisa que la diferencia entre entidades de servicio institucional y empresas públicas atiende a la finalidad y los resultados de cada una de ellas. Las entidades de servicio institucional son aquellas que cumplen con una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación, así como de regulación del mercado, distribución del ingreso y de desarrollo social o regional, las cuales son medibles por su capacidad de atención a las demandas sociales; en cambio, las empresas públicas, en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y, en consecuencia, se sujetan a criterios de rentabilidad financiera, esto es, se ajustan a pautas de costo/beneficio económico, con base en el estudio y análisis del mercado en que actúan (véase, al respecto, también el artículo 31 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 26 de enero de 1990). Es así como se establecen objetivos y criterios de operación distintos para las entidades de servicio institucional y las empresas públicas.

Los objetivos de las entidades de servicio institucional tendrán que ajustarse a los programas sectoriales y especiales; el comportamiento de la demanda de los servicios; las prioridades institucionales de conformidad con los recursos disponibles; la infraestructura de los servicios disponibles y la cobertura alcanzada en años anteriores, así como la disponibilidad del personal especializado de apoyo y de administración.

Por su parte, las metas y objetivos de las empresas públicas se establecen conforme a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales y especiales; el análisis real del mercado en que participa la entidad, así como la capacidad financiera de la empresa y los niveles de producción, ventas y comercialización.

Asimismo, se señalan como indicadores para evaluar a las entidades de servicio institucional y las empresas públicas a la efica-

cia, la eficiencia y la productividad. Al respecto, se reitera que la rentabilidad financiera será un indicador importante en la empresa pública y no necesariamente en las entidades de servicio institucional.

En consecuencia, las empresas públicas propiamente dichas, por los tipos de bienes y servicios que producen, deben sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse de acuerdo con la competencia que impone el mercado para su mejor desempeño y más alta utilidad social; como lo señala el programa, dentro de la modernización del sector público, la empresa pública es una organización concebida para llevar a cabo políticas del Estado. Su calidad de empresa y su carácter público la distinguen como una organización peculiar; es producto de las políticas nacionales y debe estar sujeta a ellas sin perder de vista su carácter empresarial y, por tanto, debe igualmente atender a exigencias de eficiencia y productividad dentro de un renovado marco jurídico y con estricto control en el cumplimiento de las políticas, los programas y los presupuestos. Uno de los propósitos centrales de las empresas públicas será la calidad y oportunidad de la oferta de los bienes y servicios que producen. Por todo ello, continúa señalando el programa, se impulsará y fortalecerá el sector paraestatal de tal forma que todas las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia, cumplan los objetivos para los que fueron creadas y se apeguen a las normas que las rigen. El administrador público tiene un compromiso muy claro en ese sentido con la sociedad, propietaria de los recursos que administra. Se prevé el perfeccionamiento del marco normativo (como es el caso de la promulgación del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que, como se indicó, se publicó en 1990) de la empresa pública, a efecto de hacer coincidir sus fines de servicio, concebidos en el derecho público, con la eficiencia, eficacia y productividad que su modernización reclama.

f) Buscar elevar la productividad y mejorar los incentivos de la empresa pública, así como profundizar el proceso de descentralización a través de la desregulación y simplificación, tanto al interior como al exterior del sector público. Para ello, se eliminarán obstáculos y prácticas obsoletas que impiden mayor dinamismo y óptima actividad.

g) Eliminar la reglamentación excesiva a la que están sujetas para que no sean las instancias centrales las que las administren.

h) Dotar a las empresas públicas de autoridad de gestión, a través del fortalecimiento de sus órganos de gobierno.

i) Requerir que asuman el compromiso de alcanzar una mayor autonomía financiera.

j) Definir las líneas de autoridad, así como los objetivos globales y particulares de cada empresa, para evaluar con mayor certeza sus resultados.

k) Desarrollar un adecuado sistema de evaluación para estimular la eficiencia, a fin de premiar o penalizar los resultados.

l) Perfeccionar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los convenios de desempeño de las empresas, con sentido claro de sus administradores.

m) Incrementar la productividad como apoyo sustantivo para superar la problemática actual. En este sentido, se reconoce al recurso humano como fundamental. Por ello, se continúa con el establecimiento de comités mixtos de productividad y la realización de programas integrales de capacitación y desarrollo orientados a este fin.

n) Fortalecer el diálogo y la concertación con las organizaciones de los trabajadores porque de ellos depende el cumplimiento de los objetivos institucionales, entre ellos la modernización de la empresa pública.

ñ) Incrementar la intervención y participación de los diferentes niveles de decisión de la administración pública, especialmente de los cuadros directivos de las propias entidades.

o) Fortalecer los cuadros de empresarios públicos altamente calificados, con capacidad y claro compromiso social, para que asuman plenamente la responsabilidad de dirigir y administrar las áreas estratégicas y prioritarias propiedad de la nación.

IV. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

El artículo 90 de la Constitución federal —según reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 21 de abril de 1981— establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, a la vez que definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación. Las leyes —termina previendo este artículo— determinarán las relaciones entre las entidades