El sistema nacional de planeación democrática

La letra vigente del artículo 26 constitucional y la Ley de Planeación, ambas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983, dieron vida al Sistema Nacional de Planeación Democrática. Si bien su antecedente inmediato se localiza en el PGD 1980-1982, éste no es otra cosa que la suma de una serie de prácticas –algunas de ellas de efectividad probada– institucionalizadas con mucha anterioridad a su consagración jurídica, por lo que su funcionamiento y apropiación por parte de sus principales actores no fue objeto de una oposición destacable.

Aunque el texto del artículo 26 constitucionalizado en 1983 se mantiene en las generalidades, señala con toda claridad el conjunto de elementos que componen el Sistema Nacional de Planeación Democrática, dejando a su ley reglamentaria la regulación de las especificidades. En ese tenor, pese al laconismo constitucional, puede decirse que la planeación conforma un *proceso* dirigido por determinados *órganos* de gobierno que tiene por objeto la ordenación racional y sistemática de acciones para el desarrollo nacional, mediante la aplicación de *instrumentos* jurídicos, programáticos, técnicos y metodológicos, al calor de *criterios estratégicos* previamente establecidos y en orden a ciertos principios y *bases legales*.

Como se advierte, en esa definición está presente el conjunto de componentes de todo sistema de esta naturaleza, mismos que la Ley de Planeación se encarga de conjugar para materializar las pretensiones del legislador constituyente y traducirlas en prácticas inveteradas, pudiendo expresarse que:

> El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado. Con su constitución se identifican responsabilidades en la toma de decisiones y se formalizan los procedimientos para la elaboración del plan, los programas y proyectos, consolidándose los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose las relaciones internas en la administración pública federal, mismos que se adecuan a los requerimientos de información, capacitación e investigación para la planeación.[1]

Ahora bien, los citados ordenamientos establecen solamente las coordenadas generales del proceso que regulan, los principios que rigen las tareas de planeación dentro del sector público federal y los lineamientos a que se debe ajustar cada dependencia y entidad administrativa, dejando que las políticas públicas concretas, los criterios de operación y las estrategias específicas (salud, educación, economía, turismo, comercio, campo) enunciadas en el plan y en los programas, sean definidas por la secretaría responsable del sector que corresponda, según el instrumento de planeación y el modelo de desarrollo de que se trate.

La estructura del sistema de planeación

El sistema nacional de planeación se compone de dos clases de sistemas de carácter autónomo: un sistema federal y 32 sistemas estatales. Con una composición, un alcance y una metodología semejantes, éstos se articulan e imbrican funcionalmente a la luz del principio holístico de que las partes son diferentes al todo, mediante acuerdos establecidos en convenios de coordinación. En esa tesitura, ninguno es principal ni accesorio. Ambos se complementan en una lógica de integralidad, congruencia y subsidiariedad tal que, si alguno faltara, no habría sistema. Por tanto, para comprender adecuadamente la operación del sistema integral de planeación nacional, lo más correcto es analizar los dos sistemas por separado.

[1] *Ibid.*, p. 30.

Sistema federal de planeación

En tanto ordenamiento de competencia federal, el sistema impuesto por la Ley de Planeación es obligatorio para las dependencias del Ejecutivo de la Unión y solamente indicativo para los gobiernos de los estados. En ese sentido, lo que esta norma jurídica regula es, en rigor, el proceso de planeación federal, estableciéndose en la misma una instancia específica que le eslabona a los sistemas de planeación estatal a fin de integrar, cohesionar y funcionalizar efectivamente el sistema nacional.

En consecuencia, la Ley de Planeación aprovechó la estructura institucional existente y señaló la tarea concreta que corresponde a cada secretaría, organismo descentralizado y empresa de participación estatal de la Administración Pública Federal, en el proceso de planeación y programación del desarrollo, involucrando en su cumplimiento al Congreso de la Unión.

Al efecto, para la operación del sistema otorgó facultades de coordinación, integración y elaboración de los planes y programas a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), apoyada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), definiendo una pequeña estructura piramidal, que parte del conjunto de las dependencias cabeza de sector y ubica en la cúspide al presidente de la República.

Esta mecánica de integración programática era practicada desde 1976, o sea, desde la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así que de alguna manera ya existía cierta cultura y costumbre burocráticas que propiciaban el cumplimiento de esta función, sobre todo luego de superadas las constantes fricciones suscitadas entre la SPP y la SHCP, pues, para la segunda significó la pérdida de una gran cuota de poder.

En esta estructura administrativa, las dependencias cabeza de sector tienen asignada la responsabilidad de integrar los programas de las áreas que se encuentran directamente bajo su mando y de los organismos descentralizados y empresas paraestatales por ellas controladas, tanto para alimentar al proyecto de plan nacional, como para elaborar el programa sectorial de su competencia. Para éstas, el cumplimiento del plan y de los programas es de carácter obligatorio, en los términos que dispone el artículo 32 de la Ley de Planeación, que a letra señala:

> Artículo 32. Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La obligación pública derivada de este precepto se vio reflejada en el conjunto de ordenamientos ligados al sistema de planeación, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuyo articulado se expresa:

> Artículo 9. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de sus objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Otra regulación directamente vinculada es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, misma que establece:

> Artículo 16. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo.

Así pues, el sistema federal de planeación se encuentra regulado por un conjunto de disposiciones cuya interrelación da forma acabada a sus distintos componentes –en el marco de las instancias administrativas dependientes del Ejecutivo de la Unión–, mismo que representa el eje articulador de los sistemas de planeación de las entidades federativas, dispositivos que posibilitan su acercamiento y contacto efectivo y directo con la realidad social y económica que pretende modificar o en la que busca incidir.

Sistemas de planeación estatal

La configuración de los sistemas estatales de planeación en México empezaron a adquirir forma a partir de 1971, mediante la creación de los

Comités Estatales de Promoción Socioeconómica (Coprodes), órganos establecidos de manera gradual a través de acuerdos expresos concretados entre el Ejecutivo de la Unión y las autoridades de cada una de las entidades federativas, en un proceso que comenzó en junio de 1971, con el Gobierno del Estado de Yucatán, y culminó en enero de 1975, con el Gobierno del Estado de Tlaxcala. A través de tales instancias, la Federación pretendía que la dirección de las acciones de los gobiernos locales se enfilasen hacia la consecución de objetivos nacionales, a fin de mejorar la coordinación, optimizar la aplicación de los recursos y focalizar de modo concurrente la inversión pública federal y la estatal.

En 1977, una vez demostrada su efectividad, dichas instancias fueron dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio. En 1981, los Coprodes fueron transformados en Comités Estatales de Planeación del Desarrollo (Coplades), convirtiéndose en una auténtica plataforma de capacitación y adiestramiento de los funcionarios públicos y en la vía por la cual se promovió que los sistemas estatales se organizaran en orden al sistema nacional que desde Palacio Nacional se pretendía implantar.

> La existencia de los Coprodes transitó por tres etapas cronológicas: la primera abarca del 23 de junio de 1971 al 13 de enero de 1975, en ella, la creación de los veintiún comités se instrumento por medio de decretos individuales; la segunda etapa se inicia el 28 de enero de 1975, con la emisión de una sola disposición jurídica para regularlos y se creó, por medio de otro decreto la Comisión Nacional para el Desarrollo Regional; finalmente la tercera etapa se caracteriza por los ajustes introducidos en 1976 para hacer compatibles las funciones de los comités con la legislación sobre asentamientos humanos y finaliza en febrero de 1981 con la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades).[2]

De nada serviría que los objetivos contenidos en los planes y programas de carácter nacional fuesen puntualmente perseguidos por las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal –para las que su búsqueda es obligatoria– si los gobiernos estatales y municipales no aceptasen adherirse a éstos y participasen en su cumplimiento, formulando sus propios planes y programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo,

[2] Jorge Ruiz Dueñas, "La vía de planificación mexicana", *Revista de Administración Pública*, núms. 55-56, julio-diciembre, México, 1983, p. 40.

a fin de apuntalar la efectividad de sus estrategias y la consecución de sus propósitos. Sería absurdo que la planeación estatal tomase una dirección distinta a la señalada por la planeación nacional.

En tal virtud, dado que la Federación no puede imponer a los estados el cumplimiento obligatorio de sus planes y programas sin que ello constituya una violación a su soberanía, para que éstos se sumen al cumplimiento de los objetivos de los planes federales es necesario que ambos niveles de gobierno suscriban acuerdos en los que las dos partes se comprometen al cumplimiento de tales o cuales obligaciones a través de los denominados convenios de coordinación.

Estos convenios, conocidos generalmente como Convenios Únicos de Coordinación, fueron el conducto por el cual el gobierno de la República indujo la creación de un modelo estatal de planeación homogéneo en todas las entidades federativas. Éste se soporta en instancias llamadas Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (Coplademun), mismas que al no existir eran incluidas en los convenios para que se establecieran, y culmina con los Coplades, instancias de carácter plural presididas por el gobierno del Estado en las que participan las dependencias federales y estatales, así como las organizaciones más representativas de los sectores social y privado, con la finalidad de definir y planear las acciones de desarrollo a realizar en el corto y mediano plazos.

Inicialmente, la base jurídica para la suscripción de estos acuerdos fue solamente el Decreto Presidencial del 6 de diciembre de 1976, que autorizó al Ejecutivo Federal a suscribir convenios de esta naturaleza con los gobiernos de las entidades federativas, en cuyo clausulado se estipulaba que estos últimos adoptarían una serie de medidas conducentes a la instauración de un sistema de planeación uniforme. Luego de la reforma legislativa de 1982, dichos convenios encontraron sustento jurídico tanto en el artículo 26 constitucional como en la Ley de Planeación, y, a partir de ahí, dio comienzo un proceso de creación legislativa en cuyo transcurso los Congresos Locales han expedido sus propias leyes de planeación, instaurando un modelo similar al federal, pero adecuado a su papel en el sistema integral.

En las regulaciones estatales se ha descendido al nivel municipal disponiendo la constitución de los Coplademun, con una composición orgánica clonada de los Coplades, de tal suerte que la conformación de la estructura del sistema de planeación del desarrollo en México es de carácter

piramidal, pues, comienza en los municipios, pasa por los estados y culmina con la Federación. Debe decirse que si bien ello no es lo ideal, al menos ha resultado funcional para comenzar a caminar en el largo sendero de la planeación, con la seguridad de que se irá avanzando a medida que se profundice en el federalismo, la descentralización y el fortalecimiento municipal.

A los sistemas de planeación de las entidades federativas les corresponde la integración de los planes de desarrollo estatal, subregionales y municipales, cuya ejecución se lleva a cabo a través de programas operativos de carácter anual. Éstos son los instrumentos que, considerando las especificidades propias de cada entidad federativa, fijan las estrategias de desarrollo más adecuadas al estado de que se trate encuadrándolas en el marco general establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Etapas y vertientes de la planeación

La Ley de Planeación señaló la metodología que debe utilizarse en el proceso de planeación instrumentado por el universo de dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, las vertientes a través de las cuales deben planearse las acciones a realizar y el tipo y temporalidad de los planes y programas a elaborar. Esta parafernalia programática y la liturgia de la planeación fueron conjuntadas y estructuradas a lo largo de años de búsqueda y experimentación, por lo que su aplicabilidad estaba garantizada.

Etapas de la planeación

Metodológicamente hablando, el proceso operativo previsto por la ley señalada se compone de cuatro etapas que en el tiempo pueden darse simultáneamente dado el carácter permanente y continuo de la planeación, a saber: formulación, instrumentación, control y evaluación; como seguidamente se explica:

a) *Formulación*. Esta etapa se refiere al proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los diversos tipos de programas

establecidos en la ley (sectoriales, institucionales, especiales, regionales).

b) *Instrumentación*. Esta fase alude a la elaboración de programas operativos anuales en los que los objetivos de largo y mediano plazo se expresan en términos de metas específicas y se precisan los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio, así como los recursos de toda índole que con tal propósito se asignarán a la realización de cada acción prevista.

c) *Control*. Esta etapa se refiere a las tareas conducentes a la oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, tanto en la instrumentación como en la ejecución de las acciones, a fin de cumplir debidamente con los objetivos establecidos en el plan.

d) *Evaluación*. A esta fase de la planeación concierne la acción supervisar y cotejar con regularidad previsiones y resultados, a fin de retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación, con lo cual se cierra el ciclo y se asegura el carácter flexible y dinámico de todo el proceso.

Esta dinámica procesal no fue fruto solamente de material importado de los textos académicos o manuales teóricos sobre los métodos de planeación, sino también de una constante práctica con la que –de una u otra manera- ya se habían familiarizado las estructuras burocráticas federales y estatales. De lo que ahora se trataba con la Ley en comento era de enraizar la cultura de la planeación y de convertirla en una actividad casi mecánica y rutinaria.

Vertientes de la planeación

El proyecto de Ley Federal de Planeación presentado al Congreso de la Unión a finales de 1975, reconocía solamente tres tipos de vías o vertientes de planeación: la obligatoria, la coordinada y la cooperativa. En contraposición, el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, presentado simultáneamente por el PRI como base de la campaña electoral de José López Portillo para la Presidencia de la República, reconoció cuatro vertientes que serían retomadas en 1982, por la Ley de Planeación, a saber:

- Vertiente obligatoria
- Vertiente de inducción
- Vertiente de concertación
- Vertiente de coordinación

Para comprender mejor los conceptos del legislador, a continuación se transcribe lo expresado al respecto en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Planeación que se ha venido mencionando:

> La instrumentación del plan y los programas es tan importante como su diseño, y se lleva a cabo a través de cuatro vertientes que permiten definir el carácter operativo y jurídico de los instrumentos y acciones adecuadas a cada caso.
> La 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.
> La vertiente de inducción se refiere al manejo de los instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos para la planeación.
> La vertiente de concertación comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales, de derecho social o privado.
> La vertiente de coordinación incorpora las acciones en materia de planeación que la Federación realice con los Gobiernos de las Entidades Federativas y, a través de éstos, con los de los municipios.[3]

En estas cuatro vertientes encuadran los planos de acción a través de los cuales el Ejecutivo Federal puede cumplir materialmente su función y hacer uso efectivo de las facultades que le otorga la Constitución Política para promover el desarrollo nacional.

a) La *vertiente obligatoria* se refiere a las actividades que con carácter imperativo deben ser cumplidas por las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal para la consecución de las metas y objetivos de los planes y programas sectoriales (Ley de Planeación, Art. 32). La acción de la

[3] Iniciativa de Ley de Planeación. Exposición de Motivos.

Administración Pública Federal es precisada anualmente por conducto de programas operativos en los que se señalan las acciones concretas, los órganos encargados de llevarlas a cabo, los recursos destinados al efecto y las metas cuantitativas y cualitativas por alcanzar.

Por virtud de la vertiente obligatoria, las dependencias y entidades del sector público federal tienen que ajustar su labor a las directrices plasmadas en el plan y en los programas, trayendo su incumplimiento la aplicación de sanciones de distinta índole. Gracias a esta vertiente de planeación la sociedad puede conocer a detalle las motivaciones, propósitos y metas del quehacer público a nivel global y en cualquier rama de que se trate.

b) La *vertiente de inducción* (o inductiva) concierne a las medidas tomadas por el gobierno federal para mover a los particulares a actuar de determinada manera y en dirección al cumplimiento de objetivos del plan o los programas, en una suerte de acciones de acondicionamiento de escenarios o variables. La dimensión inducida resulta de gran importancia en un sistema de planeación de carácter indicativo como el nuestro, en el que el Estado no puede imponer sus objetivos a los sectores privado y social sino sólo sugerir espacios y formas de desarrollo.

La inducción se logra mediante el manejo de los instrumentos de política económica (política monetaria, de precios, de inversión, de crédito) o por actos de autoridad (acuerdos o decretos), a través de los cuales se orienta, promueve, alienta, restringe o prohíbe la acción de los particulares en determinados campos de las actividades económicas, a fin de hacerlos compatibles con la búsqueda de los objetivos del plan o los programas, o al menos asegurar que ésta no la distorsionen (Ley de Planeación, Art. 40).

c) La *vertiente de concertación* (o concertada) se refiere a las actividades que deben ser llevadas conjuntamente a cabo por el Estado y los particulares con la finalidad de avanzar en el cumplimiento de determinadas metas u objetivos del plan o los programas cuya realización forzosamente requiere de la participación de los actores sociales. De acuerdo con Sánchez González:

> La concertación consiste en la definición de metas y programas específicos para las unidades productivas privadas, de manera que concuerden con los del Estado por decisión libre y voluntaria de los particulares, tomando

> en consideración las necesidades sociales, por la vía del acuerdo con las autoridades estatales.[4]

Esta tercera vertiente se materializa mediante instrumentos de derecho público que se denominan convenios de concertación, en los cuales las partes que los suscriben (Estado-particulares) establecen compromisos específicos de carácter obligatorio, siempre en pos del cumplimiento de los objetivos del plan o los programas (Ley de Planeación, Art. 37 y 38). Por esta vía es por donde se concreta la participación social y se imprime al sistema de planeación el carácter plural y democrático.

d) La cuarta y última es la *vertiente coordinada*, la cual se refiere a las acciones que deben ser efectuadas mancomunadamente por el gobierno federal y los gobiernos de los estados y municipios, para avanzar en el cumplimiento de las metas y objetivos trazados en el plan y los programas, mismas que se pueden acordar mediante convenios de coordinación, como lo prevé el artículo 33 de la Ley de Planeación, que textualmente dispone:

> Artículo 33. El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

La vertiente coordinada constituye el conducto por el cual la planeación nacional y la local se articulan y los gobiernos federal y estatales crean planos definidos de concurrencia funcional y operativa, traduciendo en acciones específicas las sinergias institucionales. Esta vía abre mayores perspectivas al avance del federalismo y al fortalecimiento de la administración pública estatal.

En suma, las cuatro vertientes mencionadas constituyen los planos de acción en los que el Estado mexicano tiene el deber de actuar para avanzar

[4] José Sánchez González, *La empresa agraria en México*, Universidad Autónoma de Querétaro, México, 1990, p. 85.

en el cumplimiento de las metas y objetivos de los planes y programas, en cada uno de los cuales se utilizan distintos instrumentos jurídicos y de política y se aplican diferentes criterios.

Instrumentos de planeación

Los procesos de planeación más o menos acabados y avanzados suponen normas de funcionamiento preestablecidas en la administración pública, así como un amplio bagaje de herramientas especiales, lo cual implica que a cada etapa y nivel del proceso corresponda una asignación específica de tareas, instrumentos e itinerarios a cumplir.

El instrumental del que la administración pública puede echar mano en las distintas etapas del proceso de planeación es vasto. Se trata de herramientas que constituyen auxiliares de primer orden en términos metodológicos configurando auténticos mecanismos de información, orientación, implementación, decisión y operación. Los principales instrumentos de planeación se pueden dividir en:

a) Instrumentos técnicos
b) Instrumentos programáticos
c) Instrumentos jurídicos

Este instrumental de la planeación, parte sustantiva de la parafernalia general del sistema, fue definido y construido a lo largo de un proceso de muchos años en cuyo transcurso se invirtió tiempo, conocimientos y recursos, por lo que representa una suerte de compendio teórico-práctico del método implantado. Sin embargo, como todo producto humano, será siempre perfectible.

Instrumentos técnicos

Este tipo de instrumentos cumple la función de abastecer a los órganos gubernamentales de los elementos que les permitan elaborar, operar y evaluar los planes y programas y tomar decisiones inherentes al proceso. Éstos cubren

una amplia gama de componentes que va desde la existencia de cuadros técnicos calificados y profesionales capaces de operar los mecanismos y dispositivos de la planeación, hasta el funcionamiento de bancos de información suficiente y adecuada, pasando por la integración de formatos y reglas técnicas.

Para que el sistema funcione de manera óptima es fundamental que éste cuente con información suficiente, oportuna y actualizada, abastecida en forma constante a través de estadísticas, estudios e investigaciones, ya que su carencia entorpece las actividades de planeación y tiende a llevar a las dependencias y entidades gubernamentales al derroche de recursos y esfuerzos en franco deterioro de funciones que deben ejecutarse en forma continua y programada. En ese sentido, la información señalada conforma un importante instrumento técnico de la planeación. Este es, justamente, lo que la Ley General de Planeación de la República se propuso solventar desde 1930.

Los programas anuales operativos constituyen un efectivo mecanismo de implementación de los planes sectoriales y, al mismo tiempo, representan una herramienta de articulación funcional de los programas y los presupuestos. Como se sabe, la confección del presupuesto requiere la formulación detallada de las acciones a realizar para el siguiente ejercicio fiscal y la estipulación de objetivos y metas físicas, así como los costos y los insumos requeridos, información que sólo puede originarse en la formulación de programas anuales.

> Una eficiente coordinación entre planes y presupuesto exige la existencia de planes anuales operativos, ya que los presupuestos se formulan a base de una estimación del nivel de precios correspondiente a la vigencia de ese presupuesto, y los planes de largo y mediano plazo se formulan a precios constantes. Por lo tanto, la decisión sobre el nivel adecuado de gastos públicos exige un plan anual de acción con vigencia para el mismo periodo presupuestario y en el cual están expresadas las políticas de salarios, precios, nivel de tipo de cambio, expansión crediticia, y otras. La política anual de conjunto puede expresarse así en forma coherente con la política presupuestaria.[5]

[5] Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), *Discusiones sobre planificación*, Siglo XXI Editores, México, 1966, p. 42.

Otro instrumento técnico fundamental de la planeación se encuentra en el cúmulo de proyectos de inversión y desarrollo que necesariamente deben generarse, tanto por el gobierno como por la sociedad, para sustentar una adecuada toma de decisiones. La existencia del suficiente número de proyectos, desde luego, con la calidad requerida, emanados de los sectores público, social y privado, constituye una valiosa plataforma para quienes realizan actividades de planeación, habida cuenta que con ellas están en condiciones de elegir entre varias alternativas y orientar más certeramente el crecimiento.

Finalmente, el capital humano configura otro de los recursos técnicos de la planeación, ya que la inversión pública concreta es resultado del trabajo de miles de personas que laboran en las instituciones, especializados en distintas áreas y ramas, y de los sectores privado y social, quienes conjuntan sus conocimientos teóricos y prácticos para procesar las necesidades y demandas reales y transformarlas en programas y proyectos específicos, sustentados y jerarquizados, lo que implica permanentes acciones de desarrollo de las capacidades sociales y humanas de los grupos participantes en el proceso.

Instrumentos programáticos

Los instrumentos programáticos constituyen mecanismos de orientación que, por lo regular, responden a la permanente necesidad de contar con una estrategia de desarrollo definida con claridad, que sirva para guiar las acciones presentes y futuras. Por ello, el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que las dependencias y entidades federales "conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal."

La primera disposición que clasificó los programas de desarrollo fue el acuerdo presidencial publicado el 2 de agosto de 1961 que ordenó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formular planes de trabajo y programas de actividades y sujetar a ellos su actuación. En dicha disposición se hace mención de tres tipos de planes de desarrollo: nacionales, especiales y regionales.

En cambio, la Ley de Planeación, además de la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo por parte del Ejecutivo Federal, menciona cinco tipos de programas, a saber:

- Programas sectoriales
- Programas institucionales
- Programas especiales
- Programas regionales
- Programas operativos anuales

De conformidad con dicha ley, los citados programas deben observar congruencia con el Plan y su vigencia no puede exceder el periodo constitucional de la gestión gubernamental de que se trate, pero además, deben especificar las acciones concretas que serán objeto de coordinación, de inducción y de concertación con los grupos sociales y privados (Ley de Planeación, Art. 28).

Plan Nacional de Desarrollo

Al igual que la Iniciativa de 1963, la Ley de Planeación contempla la obligación del Ejecutivo Federal de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo con la finalidad de evitar la dispersión de esfuerzos y recursos y de unificar la diversidad de objetivos que resultan de planes y programas formulados de manera aislada, mismo que debe ordenar jerárquicamente los documentos de planeación en torno a un solo plan nacional que aporte el marco general para la integración del resto de los programas de desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo debe formularse dentro de los seis primeros meses del inicio de cada gestión presidencial (y publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*), el que no excederá del periodo constitucional que corresponda, aunque, según la Ley de Planeación, puede contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. De conformidad con el párrafo segundo del artículo 21 del referido ordenamiento:

> El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades de desarrollo integral y sustentable 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, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

De acuerdo con el texto del artículo 26 de la Constitución Política, los objetivos del Plan serán determinados por los fines del proyecto nacional marcado en la propia Carta Magna.

Programas sectoriales

Según establece el artículo 16 de la Ley de Planeación, los programas sectoriales deben ser elaborados por las dependencias cabeza de sector, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades sectorizadas en ellas y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados. De acuerdo con el artículo 29, segundo párrafo, de la misma ley, tales programas deben someterse a la aprobación del presidente de la República, previo dictamen de la SPP.

> Los programas sectoriales deberán proveer la dimensión sectorial de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Su nivel de generalidad es menor que el del Plan, pero su carácter es nacional y para sectores amplios. El documento básico de cada programa deberá ser de interés general. En su caso, los proyectos y programas muy específicos podrán ser tema de otros documentos, que se deriven del propio programa.
>
> En los documentos de los programas de mediano plazo se enfatizarán las estrategias que definan claramente los principios básicos de la política o políticas sectoriales correspondientes.[6]

Conforme dispone el artículo 22 de la Ley de Planeación, estos programas deben sujetarse a las previsiones contenidas en el Plan; especificar los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las

[6] *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Poder Ejecutivo Federal, p. 135.

actividades del sector administrativo de que se trate; estimar los recursos que requerirá y determinar los instrumentos y responsables de su ejecución.

Como ya se ha dicho, la experiencia acumulada por nuestro país en materia de planes sectoriales es mayor que la de otros rubros, pues éstos comenzaron a diseñarse desde principios de la década de los sesenta, habiendo sido durante la administración del presidente López Portillo cuando recibieron un trato más detallado a fin de convertirlos en fuente de integración del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y pista principal sobre la que se practicó la metodología que luego se generalizaría para la elaboración del plan y otros programas.

Programas institucionales

De acuerdo con los artículos 24 y 29, párrafo tercero, de la Ley de Planeación, esta clase de programas son elaborados por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, debiendo ajustar sus objetivos al Plan y los programas sectoriales y ser sometidos por el órgano de gobierno de la paraestatal de que se trate a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora donde ésta se encuentre sectorizada. Si la entidad no estuviese adscrita a ningún sector específico, corresponde a la SPP la aprobación de sus programas.

El artículo 17 de la aludida ley dispone que las entidades paraestatales deben participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan, y elaborar los programas institucionales y anuales que correspondan.

Programas regionales

En orden a lo previsto en el artículo 25 de la Ley de Planeación, esta clase de programas se refiere a espacios geográficos cuyo desarrollo se considera prioritario o estratégico –en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan–, definidos como tales por su extensión territorial, la cual rebasa el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

En nuestro país, los programas de desarrollo regional tienen su antecedente más remoto en la planeación realizada a través de las Comisiones creadas por cuencas hidrológicas desde la década de los cincuenta (Comisión

del Río Balsas, Comisión del Río Papaloapan, Comisión del Río Grijalva), mismas cuya área de competencia solía abarcar varios estados.

Programas especiales

Esta clase de programas engloban propósitos y políticas de varios sectores de la economía y de la Administración Pública Federal y se encuentran previstos en el artículo 26 de la Ley de Planeación. Estos programas engloban las acciones que se prevé realizar para atender directamente los objetivos prioritarios del desarrollo integral del país fijados en el plan, las áreas o actividades estratégicas señaladas en el mismo o cuestiones relacionadas con las funciones de dos o más dependencias coordinadoras de sector.

> [...] con los programas especiales se busca incrementar la efectividad de las acciones. Estos programas deberán tener un enfoque pragmático y flexible. No se trata de hacer un programa detallado para cada tema y a su alrededor organizar una compleja estructura para su ejecución. En los más de los casos, un programa en extremo detallado restaría flexibilidad para propiciar la coordinación y concertación de acciones, por lo que será suficiente fijar las reglas para la coordinación entre las dependencias y para la concertación con organizaciones de la sociedad.[7]

Por lo regular, este tipo de programas se refiere a la atención de materias específicas en las que se requiere la participación simultánea de diversas dependencias gubernamentales, pues conforma un mecanismo efectivo que facilita tanto la coordinación institucional como la concertación con los sectores social y privado. Un ejemplo de estos en materia rural la encontramos en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1983-1988 (Pronadri) y en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 (Pronamoca).

Programas operativos anuales

A diferencia de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que constituyen mecanismos de orientación estratégica para la

[7] *Ibid*.

gestión gubernamental, los programas operativos anuales representan mecanismos de implementación de los planes y programas, tal como a la letra establece la Ley de Planeación:

> Artículo 27. Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes. Estos programas anuales, que deberán 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 deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Los programas operativos anuales (POA) proporcionan la dimensión temporal de la programación sectorial, constituyendo el puente necesario entre las estrategias y prioridades generales de los programas de mediano plazo y las acciones concretas a realizar en un año determinado, con lo cual dan la pauta para las asignaciones presupuestales concretas.

Este dispositivo no sólo representa la consolidación definitiva de los métodos de programación, presupuestación, evaluación y control de la Administración Pública Federal y la articulación permanente del presupuesto a los objetivos y metas de los planes y programas, sino, además, en la esfera política, simboliza el abatimiento final de las fuerzas que se resistían al cambio y el inicio de una nueva era en la historia administrativa del país.

Instrumentos jurídicos

Otro apartado instrumental de importancia dentro del bagaje general de las herramientas de apoyo al proceso de planeación del desarrollo nacional y local, se encuentra en el rubro de los instrumentos de carácter jurídico para la implementación de los programas, mismos que pueden dividirse en dos grandes ramas:

a) Instrumentos jurídico-normativos.
b) Instrumentos de derecho público.

Con el apoyo de estas herramientas legales el Estado puede efectivamente ejercer el papel de rector de la economía y el desarrollo nacional que le asigna el artículo 25 de la Constitución Política, así como establecer compromisos concretos con los participantes públicos y sociales del proceso de planeación que le generen derechos y obligaciones que pueda enfrentar y asumir formalmente sin el temor de incurrir en responsabilidades de corte legal. Sin la existencia de esta clase de instrumentos, las dependencias gubernamentales estarían prácticamente atadas de manos, ya que no habría forma de materializar sus intenciones.

a) Instrumentos jurídico-normativos

En este rubro se ubica el conjunto de leyes, decretos y reglamentos de uso obligatorio para la Administración Pública Federal, orientado al manejo de las políticas de desarrollo nacional, entre las que resaltan:

- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*
  Esta regulación encarna uno de los instrumentos jurídicos fundamentales del proceso de planeación, toda vez que por su conducto el Ejecutivo Federal puede imprimir a la estructura de la administración pública a su cargo la conformación que, a su juicio, pudiere resultar más pertinente para la ejecución del Plan de Desarrollo que a su gestión constitucional corresponda.
  Mediante este instrumento jurídico los gobernantes están en posibilidades de adaptar la morfología institucional a las necesidades del desarrollo y al avance de los tiempos, por lo que se trata de una herramienta que debe ser constantemente renovada para no devenir un obstáculo para el cambio, mismo que normalmente no se induce con estructuras anacrónicas.
  Si se analiza la trayectoria de la legislación en materia administrativa, específicamente, en relación a la conformación orgánica del gobierno de la República que imperó a lo largo del siglo XX, se puede apreciar con suma nitidez cómo la evolución experimentada por la estructura interna de la Administración Pública Federal ha venido adaptándose progresivamente a las necesidades de la planeación del desarrollo.

- *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*

  Este ordenamiento entró en vigor el 1 de abril de 2006, habiendo abrogado a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, misma que estuvo vigente por espacio de tres décadas. Estos ordenamientos resultan de utilidad como instrumentos de política económica para orientar y coordinar el proceso de planeación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades del sector público federal.

  Con esta regulación, el gasto público federal puede ser enfocado hacia el cumplimiento estricto de los objetivos y metas señaladas en los planes y programas de desarrollo que directamente competen a las dependencias y entidades del gobierno federal (vertiente obligatoria), sujetándole a una normatividad que homologa métodos y sistemas de presupuestación, ejercicio y contabilidad. Esta ley configura el instrumento más efectivo para la implementación de políticas de inducción que tiendan a estimular a los sectores social y privado a actuar o desempeñarse de tal o cual forma, mediante el otorgamiento de subsidios o estímulos fiscales, la imposición de impuestos o aranceles, etcétera.

  La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece los lineamientos generales para la elaboración de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, ordenamientos colaterales a ésta, a partir de las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

- *Ley de Coordinación Fiscal*

  Vigente desde 1980, este ordenamiento refuerza las disposiciones de la ley mencionada en el punto anterior coordinando el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados y Municipios del país, y establece la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales.

  Mediante estos últimos, es decir, por conducto de los recursos que transfiere a los estados y sus municipios, el gobierno federal acuerda con los gobiernos locales su canalización en apoyo de determinadas áreas o sectores de la economía, de suerte que conforma uno de los principales instrumentos jurídicos de inducción de las acciones estatales.

Dicha ley crea el Fondo de Fomento Municipal como un mecanismo de apoyo al desarrollo autónomo de los municipios y el fortalecimiento de sus estructuras administrativas, de acuerdo con los lineamientos señalados por las legislaturas locales, debiendo ser administradas y reguladas de acuerdo con sus propias leyes.

b) *Instrumentos de derecho público*

Para dar fuerza legal y claridad a los compromisos específicos contraídos entre los distintos órdenes de gobierno y entre éstos y los sectores social y privado, sobre todo cuando ello implica la transferencia de recursos, el Derecho Público Mexicano cuenta con tres tipos de convenios: de coordinación, de concertación y de colaboración.

- *Convenios de coordinación*
  Se denomina así al documento en que se estampa el acuerdo de voluntades entre dos órdenes distintos de gobierno (Federación-Estado, Federación-Municipio, Estado-Municipio). Dentro de éstos destacan los *Convenios Únicos de Desarrollo*, los cuales conforman, por un lado, instrumentos de derecho público para la cristalización de acuerdos de voluntades, y, por el otro, instrumentos normativos que regulan el proceso de planeación del desarrollo y la programación de acciones.

- *Convenios o acuerdos de colaboración*
  Reciben ese nombre los acuerdos de voluntades que se suscriben entre dos o más dependencias de un mismo orden de gobierno para la realización de determinadas acciones conjuntas o la inversión en ramos de interés común.

- *Convenios de concertación*
  Se denomina así a los acuerdos de voluntades suscritos entre las dependencias de cualquier orden de gobierno y los sectores social y privado. Este mecanismo comenzó a ser utilizado desde principios de la década de los ochenta, constituyendo en la actualidad el principal

conducto para la realización conjunta de acciones entre el gobierno y la sociedad.

Procede recordar que la coordinación y la concertación administrativa concretada mediante la firma de convenios de esta naturaleza fueron planteadas desde 1940 por el Partido de la Revolución Mexicana, a través del Segundo Plan Sexenal, de modo que se trata de instrumentos de añeja concepción y reciente creación y operación.