

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN

Francisco Javier COQUIS VELASCO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Evolución histórico-legislativa*. III. *Planeación*. IV. *El Sistema Nacional de Planeación*. V. *Estructura normativa*. VI. *Coordinación de los estados y municipios*. VII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

En México la planeación se concibe como el medio para el desempeño eficaz de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, corresponde al Ejecutivo Federal la conducción de la planeación nacional del desarrollo, y ésta es entendida como la ordenación racional y sistemática de acciones que tiene como propósito la transformación de la realidad nacional, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución y las leyes establecen.

Mediante la planeación, se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados.¹

El artículo 25 de la Constitución federal señala el fundamento de la obligación del Estado para llevar la rectoría del desarrollo nacional, la cual deberá realizar en términos reales mediante una planeación perfectamente definida, mientras que en el artículo 26 constitucional se prevé un Sistema Nacional de Planeación, el cual tiene como objetivo lograr un crecimiento económico que impacte en el empleo y sobre todo logre una justa distribución del ingreso y la riqueza con la que cuenta el país.²

* Licenciado en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en administración pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, doctor en derecho por la UNAM, profesor de la Facultad de Derecho, tanto de la licenciatura como del posgrado y académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la propia Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Coquis Velasco, Francisco Javier, “Retos del derecho urbanístico”, tesis de doctorado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, p. 56.

² *Ibidem*, p. 60.

Cabe destacar que la ley establece los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, además alienta y protege la actividad económica que realicen los particulares y de esta manera contribuyan al desarrollo económico nacional, en los términos que la propia Constitución establece.³

Siguiendo esta tesis, de acuerdo con un estudio que realizó la Secretaría de Presidencia de México en 1976, en el libro *La planeación nacional y el sector público*, existe plena conciencia de la necesidad de regular los fenómenos económicos y orientar la marcha de la sociedad mediante instrumentos de gobierno; racionalizar el uso de los recursos físicos y humanos y orientar su aprovechamiento sin dejarlo al libre juego de las fuerzas económicas.

La necesidad de planear empieza incluso como un imperativo internacional. Los problemas de las desigualdades económicas y sociales han llegado a tal extremo de la gravedad que cada vez se plantean en forma más clara y vigorosa en los foros internacionales.

La racionalización que significa planear no podrá llevarse cabalmente a efecto en el campo internacional si antes no se realiza en el interior de cada Estado. Sólo en la medida en que cada país combata en su seno, mediante la planeación, las desigualdades económicas y sociales, podrá contribuir a la planeación a escala mundial.⁴

La planeación no sólo es un acto de racionalización, tampoco es un mero acto de justicia por parte del Estado. Es el cumplimiento de un imperativo que emana de los ideales inscritos en la ley fundamental del país, una forma de afirmar y realizar los derechos de la comunidad nacional.⁵

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICO-LEGISLATIVA

Consideramos importante hacer una revisión histórica de la planeación en México para tener presente su evolución y de esta manera contar con elementos que nos permitan comprender las características y peculiaridades con las que hoy opera en nuestro país.

La historia de la planeación en México cuenta con material abundante. José Luis Ceceña⁶ divide en cinco partes el periodo que va de 1928 a 1982. Este autor

³ *Ibidem*, p. 61.

⁴ Secretaría de la Presidencia, *La planeación nacional y el sector público*, Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social, México, 1976, p. 9.

⁵ *Idem*.

⁶ Citado por Sánchez Luna, Gabriela, "Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86, mayo-agosto, 1996, Nueva Serie, año XXIX, ISSN 00418633, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>, fecha [12-11-2014].

distingue un rasgo en cada etapa, del cual proviene la denominación de cada una de ellas:

- Planificación económica por el prurito de planificar (1928-1946);
- Planificación económica como base para obtener préstamos internacionales (1947-1958);
- Planificación económica hacia cambios estructurales (1959-1970);
- Planificación económica en un gobierno de “transición” hacia lo mismo (1971-1976);
- Planificación económica al revés (1977-1982).

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

1. *Ley sobre Planeación General de la República (1930)*

El 12 de julio de 1930 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley sobre Planeación General de la República, expedida por el entonces presidente Pascual Ortiz Rubio, en uso de la facultad que le había conferido el Congreso de la Unión, por decreto de 13 de enero de 1930.

Según Sánchez Luna, para expedir esta ley se tomaron en cuenta las siguientes consideraciones: que entre las manifestaciones del progreso moderno estaba la de alcanzar una vida más cómoda, más higiénica, que buscaba dentro del bienestar individual el interés colectivo, para lograr que toda medida administrativa importante obedeciera a un programa definido basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país de que se trate; que hacía más de cincuenta años se había iniciado este movimiento en varios países, manifestándose por la mejor disposición de las grandes ciudades, logrando su embellecimiento, una mejor circulación y la distribución racional de sus actividades dentro del área de su posible ensanche.⁷

En 1933, después de la expedición de la ley a que nos hemos referido, la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario, con la ayuda de un grupo de técnicos, elaboró el Primer Plan Sexenal, para el periodo del presidente Cárdenas. Contenía quince rubros, entre los cuales los de mayor relevancia eran: el sector primario, en especial la cuestión agraria; luego venía la educación y la nacionalización de los recursos en manos extranjeras. Las prioridades y metas no estaban cuantificadas y no se señalaban los medios financieros para alcanzarlas ni los plazos para llegar a ellas.

En 1939 se elaboró el Segundo Plan Sexenal para los años 1941-1946, bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho.

⁷ *Idem.*

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

Con el presidente Ruiz Cortines hubo un Programa Nacional de Inversiones para el Sexenio 1953-1958, y una Comisión de Inversiones, dependiente de la Presidencia de la República, para evitar fricciones entre las secretarías. El objetivo principal de esta Comisión era “examinar y aprobar las inversiones del sector público, para lo cual debía someter al presidente un Plan coordinado de las inversiones públicas”.⁸

En el sexenio de López Mateos, en 1958, se modificó la Ley de Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y se creó la Secretaría de la Presidencia, dependencia centralizada del Ejecutivo encargada fundamentalmente de la elaboración del plan general del gasto público y de los programas especiales fijados por el presidente de la República, de la planeación del desarrollo regional y de la inversión pública y del sector paraestatal.

Por acuerdo de 30 de junio de 1959 se dispuso que las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaborasen su programa de inversiones para 1960-1964.

Por acuerdo de 1 de marzo de 1962 se creó la Comisión Intersecretarial, formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia, a cuyo cargo estuvo la formulación de un Plan de acción inmediata para el periodo 1962-1964.

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

También en este periodo se creó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación (CETENAL), que inició el levantamiento aerofotogramétrico de todo el país, como base y punto de partida para hacer un inventario de los recursos naturales de México. El Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980 se elaboró durante el cuarto año del régimen de Luis Echeverría (1970-1976), con la colaboración de la Secretaría de la Presidencia, junto con la de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y técnicos de Conacyt, Fondo de Cultura Económica y la Cepal.⁹

También de este periodo son los comités promotores del desarrollo económico en todos los estados. Por decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la*

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

Federación el 28 de enero de 1975 se creó la Comisión de Desarrollo Regional, para enmarcar los trabajos de estos comités dentro de una estrategia general coherente.

2. *Ley de Planeación (1983)*

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

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

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

El capítulo segundo de esta ley trata del sistema nacional de planeación democrática. Las disposiciones que contiene se refieren a las atribuciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en esta materia.

Actualmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, que anteriormente le correspondía a la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto. Esto, en virtud del artículo 31, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformado por el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 1992, así como del artículo quinto transitorio de este decreto.¹⁰

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

En el capítulo cuarto de la Ley de Planeación, el artículo 22 señala que el Plan indicará los programas sectoriales, regionales y especiales que deban ser elaborados de acuerdo con este capítulo. Los artículos 23 al 26 se refieren específicamente a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, respectivamente.¹¹

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

3. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*

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

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

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, documento de varios cientos de páginas, en la presentación elaborada por el presidente de la República, establece cuál es su propósito fundamental: mantener y reforzar la independencia de la nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de derecho, garantice las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social.¹² De este propósito fundamental derivan cuatro objetivos:

- a) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- b) Vencer la crisis.
- c) Recuperar la capacidad de crecimiento.
- d) Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.¹³

En la introducción de este documento dice: “El Plan Nacional de Desarrollo ha sido elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales”. El Plan está estructurado en tres grandes apartados:

- a) Principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia.
- b) Instrumentación de la estrategia.
- c) Participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

La primera parte consta de cuatro capítulos: la política del Estado mexicano; contexto nacional e internacional; el gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo y la estrategia económica y social.

La segunda parte contiene los siguientes capítulos: la política económica general; la política social; las políticas sectoriales y la política regional.

La tercera parte consta de un solo capítulo, denominado “Participación de la sociedad en la ejecución del Plan”, con tres subincisos relativos a las cuatro vertientes de participación: la obligatoria, la de coordinación y las de concertación e inducción.

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

Este Plan, en su capítulo 7 sobre política social, señala que la política de desarrollo urbano plantea una mejor utilización de la infraestructura existente y el aprovechamiento del potencial de zonas alternativas a las ya congestionadas.¹⁴

Los objetivos en esta materia son: alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio y ordenado al interior de los centros de población; fortalecer el control del Estado en sus tres niveles de gobierno sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano; responder a las necesidades del suelo, infraestructura, equipamiento y transporte colectivo; combatir el deterioro de los edificios, espacios abiertos y redes, preservando los valores histórico-culturales; promover la participación y concertación de acciones con los sectores privado y social.¹⁵

4. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*

Este Plan fue aprobado por decreto del presidente Salinas de Gortari el 31 de mayo de 1989. Contiene siete capítulos:

- Balance general: los retos y las oportunidades.
- Objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.
- Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.
- Acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática.
- Acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios.
- Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida.
- Sistema nacional de planeación democrática.

Las estrategias y acciones que se proponen para cada uno de estos objetivos son: reordenamiento territorial y desconcentración de las actividades económicas; prestación de servicios, e impulso a la planeación democrática para el desarrollo regional y urbano.¹⁶

Las acciones para el reordenamiento territorial y la desconcentración económica se basarán en los criterios de control, de consolidación, de impulso, y de integración urbano-rural, según sea el tamaño y problemas de las localidades.

Para impulsar el desarrollo regional, se emprenderán las acciones de modernización en el medio rural, para contener la migración rural-urbana, y de fomento a los corredores económico regionales.

En cuanto a la prestación de servicios, se propone establecer una red nacional de centros de población jerarquizados en cuatro niveles de atención: centros de

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

servicios regionales, estatales, subregionales y de integración rural, dando una atención preferente a las ciudades medias.

Por lo que se refiere a la planeación democrática para el desarrollo regional y urbano, se enfatizará en la coordinación integral de la política urbana con otras políticas sectoriales y regionales, y se impulsará la coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y la concertación con los sectores social y privado.¹⁷

III. PLANEACIÓN

Vistas las consideraciones anteriores, ahora procedemos a establecer lo que se entiende por planeación. Nosotros la entendemos como la acción anticipada para establecer los fines y medios necesarios que permitan realizar determinadas actividades.¹⁸

1. *Concepto*

Para profundizar más en el tema veamos el concepto ilustrativo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas:

La planeación puede ser definida como una actividad que pretende precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social; determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos.

Es el proceso sistemático de elaboración de un plan. Dicha actividad humana consiste en organizar o diseñar en un esquema global coherente y congruente, el conjunto de acciones requeridas para alcanzar un objetivo que se sitúa en el futuro.¹⁹

Por otra parte, podemos señalar que es la etapa que forma parte del proceso administrativo mediante la cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales, económicas, sociales y políticas, tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales que permitan establecer un marco de referencia necesario para concretar programas y acciones específicas en tiempo y espacio determinado.²⁰

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Coquis Velasco, Francisco Javier *op. cit.*, nota 1, p. 50.

¹⁹ Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Glosario de términos sobre asentamientos humanos*, México, 1978, p. 108.

²⁰ Glosario de Términos de Finanzas y Deuda, *Boletín Financiero*, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2003, <http://www.indetec.gob.mx/e-Financiero/Glosario/p.htm>.

La planeación se puede realizar de manera global, sectorial, institucional o regional y su cobertura puede ser temporal, que comprende el corto, mediano y largo plazo, además ésta se desarrolla a través de los planes.

2. *Proceso de planeación*

Sandoval Lara²¹ hace un estudio muy interesante sobre el proceso de planeación, y apunta que el mismo está constituido sobre un concepto que no se reduce sólo a las actividades relacionadas con la elaboración de planes, sino que abarca todo el complejo de actividades destinadas a ordenar racional y sistemáticamente por anticipado las acciones necesarias para lograr ciertos fines y objetivos dados, las destinadas a asignarles recursos, las relacionadas con la vigilancia de su ejecución conforme a la normatividad que las rige y que los efectos económico-sociales de dicha ejecución efectivamente se dirijan hacia los fines perseguidos; y finalmente, las destinadas a evaluar los resultados obtenidos en plazos temporales preestablecidos.

De esta manera, el proceso de planeación se concibe como un proceso integral y dinámico en el que se distinguen cuatro grandes etapas, o grupos de actividades secuenciales dentro de cada ciclo anual, pero que efectivamente son simultáneas:

Formulación: en ésta se establecen los grandes objetivos del desarrollo nacional en el mediano plazo, así como la estrategia general y las políticas para lograrlos.

a) *Instrumentación:* en la que se detallan, para el corto plazo (un año) las metas concretas y las acciones y políticas para lograrlas, así como la asignación de recursos necesarios. Instrumentar, pues, se aplica en el sentido de “programar anualmente”, por ello la programación operativa es la herramienta básica de la etapa de instrumentación.

b) *Control:* en la cual se vigila el cumplimiento de la normatividad que rigen las acciones del gobierno, y los efectos económico-sociales de la ejecución de las mismas. Abarca fundamentalmente las actividades de seguimiento.

c) *Evaluación:* en la que se ponderan los resultados obtenidos en el año, después de la ejecución de acciones, con respecto a los objetivos y metas perseguidas. Conviene especificar que también se evalúa el funcionamiento del Sistema. Con esta etapa se cierra el ciclo temporal de la planeación.

d) Una vez cumplido este ciclo, si es necesario, se podrían actualizar los documentos de planeación que cubren el mediano plazo, pero tal grado de flexibilidad del sistema se asegura por la planeación operativa, es decir, por la planeación anual.²²

²¹ Sandoval Lara, Miguel, “El Sistema Nacional de Planeación”, *El Mercado de Valores*, México, año XLIV, núm. 31, julio 30 de 1984, p. 775.

²² *Ibidem*, p. 776.

IV. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN

El establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación adquiere gran relevancia porque su implementación implica adoptar formas distintas de llevar a cabo la gestión pública y de articulación entre ésta y las actividades de los grupos sociales. Es necesario que vincule las diversas actividades del sector público dentro del proceso del desarrollo económico y social.

Para llevar a cabo un sistema de planeación se requiere modificar los procedimientos habituales utilizados en la elaboración de planes, programas y proyectos de inversión, la manera de asignar los recursos, y la forma en que se definen las políticas e instrumentos, con el propósito de que estos elementos se desarrollen de manera congruente entre sí y de acuerdo con lo que propone el sistema.

A través de la experiencia de la administración pública en México, el ejercicio de la rectoría estatal del desarrollo socioeconómico se ha expresado en actividades de planeación que han correspondido a las necesidades y capacidades de cada momento. El análisis de esa experiencia permite detectar fallas e insuficiencias significativas que han impedido que la planeación rijan realmente los procesos de toma de decisiones, de asignación de recursos, y de ejecución de las acciones gubernamentales.

Sandoval Lara establece que los sistemas de planeación que se aplican en distintos países tienen que responder a las características de la estructura jurídica, política, económica, administrativa y cultural del país en cuestión, para que realmente sirvan para fomentar y orientar el proceso de desarrollo económico y social en la dirección deseada. En virtud de lo anterior, en México, la planeación no puede ser ni centralizada, ni solamente indicativa, dada la doctrina constitucional de la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional.²³

Recuperando y sintetizando las experiencias durante poco más de cincuenta años de planeación en el país, así como las de otros países en el contexto internacional, la administración del presidente Miguel de la Madrid implementó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual se concibió como un instrumento de gestión para conducir y aplicar la estrategia de desarrollo durante el periodo 1983-1988.

En el contexto actual, la planeación ha adquirido mayor importancia, debido a que de esta forma es como se fijan los propósitos, objetivos y prioridades del desarrollo nacional, se establecen las estrategias y las políticas a mediano plazo para cumplirlos, se racionaliza la asignación de los recursos públicos necesarios para ello, y se moviliza la participación activa de los diversos grupos sociales en las tareas de desarrollo.

La consolidación del Sistema implica un proceso complejo y largo, en el cual deberán converger y articular los intereses de los distintos sujetos sociales y gubernamentales que participan en el mismo. La consolidación del Sistema de Planea-

²³ *Ibidem*, p. 777.

ción busca sobre todo la permanencia del Sistema como forma social de organizar las tareas del desarrollo, como una manera de poner de acuerdo a los actores de la sociedad mexicana.

V. ESTRUCTURA NORMATIVA

1. *Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

El Sistema Nacional de Planeación lo encontramos previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante apuntaremos que el artículo 25 de la propia Constitución señala el fundamento de la obligación del Estado para llevar a cabo la rectoría del desarrollo nacional, el cual deberá realizar en términos reales mediante una planeación perfectamente definida.

Dicho lo anterior enunciaremos las características que deberá tener el Sistema Nacional de Planeación y que son contempladas por el ordenamiento jurídico que hemos citado.

Como un principio fundamental encontramos que el garante del desarrollo nacional que se busca mediante la planeación es el Estado mexicano, puesto que le corresponde encabezar este ejercicio, el cual deberá ser integral y estar enfocado en fortalecer la soberanía nacional y el régimen democrático del país.

También deberá buscar el crecimiento económico, que impacte en el empleo, pero sobre todo que logre una justa distribución del ingreso y la riqueza con que se cuenta en el país.

Además, debe garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad se debe proteger como un objetivo fundamental del Estado.

Así, en el marco de libertades establecidas por nuestra carta magna, y conforme al interés general, el Estado encabezarán las actividades de planeación y orientación de la actividad económica nacional.

No obstante, debemos enfatizar que en las actividades de planeación el Estado llevará la rectoría, sin embargo, también participarán de manera conjunta el sector público, el sector social y el sector privado, logrando con esto que sean tomadas en consideración todas las demandas de la sociedad mexicana.

Cabe destacar que la Constitución determina que la ley es la que debe establecer los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, además alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares para que de esta manera contribuyan al desarrollo económico nacional, en los términos que la propia Constitución establecerá.

Igualmente, el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo de nuestro país, con la finalidad de garantizar el crecimiento de la eco-

nomía, logrando con esto la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

La Constitución determinará los objetivos de la planeación dándole el calificativo de democrática debido a la participación de los diversos sectores sociales, a través del plan y los programas de desarrollo. Como instrumento principal establece la existencia de un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas gubernamentales.

El Poder Ejecutivo es el que establecerá los procedimientos de participación y consulta popular, además de los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

También se determinarán 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 y acuerdos con los particulares, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución, sin dejar de mencionar que el Congreso de la Unión participará en este proceso, en los términos señalados en la propia Ley de Planeación.

Podemos considerar que, en el caso mexicano, el Sistema Nacional de Planeación Democrática es producto de la evolución y modernidad del Estado nacional, que, como manifestación directa de su poder, y de su intervención en todas las tareas prioritarias para la nación, el 3 de febrero de 1983, en una reforma publicada al artículo 25 de la Constitución Política federal, se declaró rector del desarrollo nacional, pretendiendo que en esta prioritaria actividad se fortaleciera la soberanía nacional, el régimen democrático, y que permitiera el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos.

De la misma manera, en el artículo 26 de la Constitución se establecen las bases para que el Estado conduzca la planeación y oriente la actividad económica nacional, por lo que, normativamente, la Planeación Nacional del Desarrollo se entiende como la orientación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de 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.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática establecido por la carta magna, se constituye en un conjunto de relaciones entre diversas dependencias de diferentes ámbitos y órdenes de gobierno así como por las agrupaciones e individuos de la sociedad civil que intervienen en éste, por lo que fomenta las relaciones intergubernamentales tan importantes hoy en día.

2. *Ley de Planeación*

Esta Ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983 (misma que se encuentra vigente), tiene por objeto establecer:

- A. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal.
- B. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- C. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.
- D. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.
- E. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas (artículo 1o.).

La misma indica que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

- A. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural.
- B. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.
- C. La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población.
- D. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales.
- E. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.
- F. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.
- G. La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo.
- H. La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales (artículo 2o.).

Esta Ley determina un concepto de planeación y nos indica que se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, 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.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Por otra parte, determina que los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la administración pública federal se llevarán a cabo, en los términos de la citada Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

Además, regula la participación social en la planeación, estableciendo que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar 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 y los programas a que se refiere la misma.

Para tal efecto, y conforme a la legislación, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

La ley determina que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del 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, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen con éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática. El Plan se integra por programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

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. Contendrán estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

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.

Por su parte, los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren 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.

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.

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, ambiental y cultural 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.

Por otro lado, la ley regula el tema de la coordinación, determinando que 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, que por su gran relevancia lo estudiaremos en un apartado posteriormente.

Otro de los temas que regula la ley es el de la concertación e inducción. Con respecto a la concertación la ley precisa que el Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrá concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

Respecto a la inducción la Ley indica que los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las leyes de ingresos, los actos que las dependencias de la administración

pública federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del plan y los programas a que se refiere esta Ley.

En relación con el tema de las Responsabilidades, se establece que los funcionarios de la administración pública federal, cuando en el ejercicio de sus funciones contravengan la citada ley, o las disposiciones que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

En dichos casos los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición.

Finalmente, señalar que el Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

VI. COORDINACIÓN DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

Otro de los temas de gran relevancia es el relativo a la coordinación de los diversos órdenes de gobierno, mismo que en las líneas siguientes analizaremos para una mejor comprensión del tema.

Al mismo tiempo, con los gobiernos de los estados, y por conducto de éstos con los municipales, el Sistema Nacional propone mecanismos operativos para vincular la planeación nacional con la estatal. En algunas entidades federativas ya han comenzado a operar, con diferentes grados de avance, sistemas estatales de planeación.

La infraestructura de apoyo del Sistema está compuesta fundamentalmente por aquellas actividades relacionadas con la capacitación, investigación, definición e información indispensables para llevar a cabo las tareas de planeación. Dentro de esta área ocupa un lugar relevante la propuesta de integrar un subsistema nacional de proyectos.²⁴

Los Planes Estatales derivan de la facultad establecida a las entidades federativas tanto en los artículos 25 y 26 de la carta magna, así como de la Ley de Planeación y, además de las propias leyes locales que son publicadas en razón de la facultad constitucional señalada en el artículo 73. Que como dispone el máximo ordenamiento, dichos planes deberán estar acorde con el Plan Nacional de Desarrollo.

²⁴ Sandoval Lara, Miguel, *op. cit.*, nota 21, p. 779.

Por lo que hace a los Planes Municipales, mismos que son derivados de la facultad constitucional establecida en los artículos ya citados y 115, así como de la Ley de Planeación, deberán de elaborarse acorde con el Plan Nacional de Desarrollo y con los Planes Estatales, mismos que serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal de cada entidad.

El momento histórico en el que vivimos se caracteriza por los rápidos cambios y transformaciones constantes, por lo que resulta cada vez más necesaria la aplicación del proceso de planeación como elemento indispensable para el análisis profundo de los problemas, la identificación de sus causas y los posibles rumbos y alternativas para su solución.²⁵

Hemos establecido anteriormente que la planeación es un proceso en el que hacer gubernamental y que para dicha labor es imprescindible contar con la participación activa del gobierno así como de los grupos sociales.

El Sistema Nacional de Planeación debe orientar en forma ordenada y congruente el proceso de desarrollo político, económico y social del país a través de la coordinación de las tres instancias de gobierno (Federación, estados y municipios).

El Sistema de Planeación Estatal, de manera semejante, conduce la actividad planificadora en forma permanente y organizada, a través de las relaciones establecidas con el gobierno, dependencias federales y de la propia entidad, entre los organismos y las dependencias de la administración pública estatal, así como con los municipios, el sector social y privado locales.

La planeación estatal en forma conjunta propone objetivos, a través del análisis de la problemática, rezagos y necesidades de acuerdo con las demandas y aspiraciones de la sociedad, las acciones y los problemas detectados de los planes que se hayan hecho anteriormente.

El plan estatal de desarrollo debe partir del conocimiento de la realidad estatal o la situación actual que guardan las entidades y precisar la magnitud de los problemas y recursos.

De acuerdo con Federico Ruiz Sánchez, los objetivos o propósitos de un plan estatal son los siguientes:

- Mejorar la calidad de vida de los habitantes del Estado.
- Incrementar la productividad y el empleo.
- Consolidar la integración social y fortalecer la vida democrática.

Cada uno de estos propósitos está conformado por políticas, estrategias y líneas de acción, que han sido concretadas a través de programas específicos de acción gubernamental de carácter anual atendiendo a las fuentes de recursos y a las entidades responsables de su ejecución.

²⁵ Ruiz Sánchez, Federico, "Avances del Sistema Estatal de Planeación Democrática en el marco de la Planeación Nacional," *Revista del LAPEM*, México, 1993, núm. 18, abril-junio, p. 68.

Sin embargo, es preciso establecer que el proceso de planeación estatal no concluye con la implementación de los planes y programas, continúa en la definición y programación precisa de las acciones que se han emprendido y se emprenderán por las diversas dependencias de cada estado, esas actividades se mantienen en constante seguimiento y evaluación, por la que ha permitido retroalimentar el sistema de planeación, para actualizar y mejorar los alcances de la actividad pública.²⁶

VII. CONCLUSIONES

Primera. En México la planeación se concibe como el medio para el desempeño eficaz de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, corresponde al Ejecutivo Federal la conducción de la planeación nacional del desarrollo, entendida ésta como la ordenación racional y sistemática de acciones que tiene como propósito la transformación de la realidad nacional, de conformidad con las normas, principios, y objetivos que la Constitución y las leyes establecen.

Segunda. La Ley de Planeación vigente tiene su antecedente más remoto en la Ley sobre Planeación General de la República, de 1930, cuando empezaba la industrialización en México y es el marco legal principal para instrumentar el proceso de planeación concebido en el artículo 26 constitucional, además de ser el marco normativo que guía los procesos locales de esta importante actividad.

Tercera. El Sistema Nacional de Planeación Democrática es producto de la evolución y modernidad del Estado nacional, que como manifestación directa de su poder, y de su intervención en todas las tareas prioritarias para la nación, se declaró rector del desarrollo nacional, pretendiendo que en esta prioritaria actividad se fortaleciera la soberanía nacional, el régimen democrático, y que permitiera el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos.

Cuarta. Podemos decir que, para una eficiente planeación en nuestro país, se requiere de la coordinación de los distintos órdenes de gobierno y diversos sectores participantes, pues nada debe ir en sentidos no congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo fijado por el gobierno federal.

Quinta. Finalmente, debemos ser muy cuidadosos en el tema de la temporalidad de los planes municipales, pues en el caso de aquellos que son facultad del gobierno municipal, por ejemplo, planes de desarrollo urbano, se realizan cada tres años que inicia una gestión municipal, en estos casos quizá valdría la pena pensar en una planeación a mediano y largo plazo.

²⁶ *Ibidem*, p. 71.