

CAPITULO I

TEORIA GENERAL DE LA PLANEACION

SUMARIO

1.- El Proceso Administrativo y la Planeación. 2.- La -
Planeación. 3.- Clases de Planeación. 4.- Etapas de la -
Planeación.

1.- EL PROCESO ADMINISTRATIVO Y LA PLANEACION

La Administración es un conjunto sistematizado de -
reglas que buscan efficientizar los recursos de un orga -
nismo.

De lo anterior se desprende que la Administración -
busca los recursos maximizando estos mismos. De ahí el -
hecho de que si se tiene eficiencia o no dentro del orga -
nismo, se diga que hay una buena o mala administración.

El objetivo de la Administración se lleva a efecto -
dentro de un organismo social, que puede ser lo mismo --
una empresa privada, un partido político, un sindicato, -
el ejército, el mismo Estado, etc.

La Administración para alcanzar su misión de efi -
cientizar los recursos de una organización cualquiera en
el proceso administrativo pero, ¿Qué es el Proceso Admi -
nistrativo?; pues bien, dicho proceso está comprendido -
por una serie de etapas que tienen una función y activi -
dad dentro del organismo social. Es decir, es la instru -
mentación de que se vale el cuerpo directivo para el lo -
gro de los objetivos y políticas de la institución.

La teoría señala que el proceso administrativo tie -
ne diversos criterios para distinguir los elementos que -
la integran. Para nuestro estudio considero que no es im -
portante discutir cuantas etapas debe comprender el pro -
ceso, sino destacar el origen donde surge la planeación -
para poder definir y describir el objetivo de la misma.

Ahora bien, es conveniente ubicar la planeación dentro de las etapas de la Administración a lo cual seguiremos el camino trazado por Urwick¹ al dividir el proceso administrativo en seis etapas que son: a) Mecánica Administrativa; comprende la previsión, planeación y organización; b) Dinámica Administrativa; comprende la integración, dirección y control.

La Mecánica Administrativa viene a ser la estructuración y función del Organismo Social y la Dinámica la serie de operaciones y actividades que debe desarrollar el organismo social para lograr sus fines y objetivos.

El proceso administrativo tiene como objetivo buscar efficientizar los recursos de un organismo social mediante la coordinación de una serie de etapas que tienen definidas sus funciones y sus actividades.

Estas funciones como ya las mencionamos son:

- a) La Previsión.- Es la etapa que comprende la fijación de objetivos, la investigación de factores positivos y negativos para su realización y los cursos alternativos de acción que tiene el organismo social para -- lograr sus fines;
- b) La Planeación.- Es la etapa que comprende la fijación de políticas, procedimientos programas, reglas y presupuestos del curso alternativo de acción -- tomado para el ente social;
- c) La Organización.- Es la etapa que comprende la estructuración de funciones, responsabilidades, autoridad, jerarquía y obligaciones dentro de -- una entidad social para lograr -- objetivos previamente trazados;

(1).- REYES PONCE AGUSTIN. Citado por. Administración de Empresas, Tomo 1, Editorial Limusa, México, 1979. pág. 60.

- d) La Integración.- Es la etapa que consiste en los procedimientos para dotar al organismo social de todos aquellos medios que la mecánica administrativa señala como necesarios para su más eficaz funcionamiento, seleccionando, introduciendo y buscando el mejor desarrollo de las personas y cosas que están en el organismo;
- e) La Dirección.- Es la etapa que comprende el mando, la comunicación y la supervisión de cada miembro y grupo de un organismo social con el fin de que el conjunto de todas ellas realice del modo más eficaz los planes señalados; y
- f) El Control.- Consiste en el establecimiento de sistemas que nos permiten medir resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba corregir, mejorar y formular nuevos planes.

2.- LA PLANEACION

La planeación es una etapa del proceso administrativo que se integra mediante una serie de planes que contienen políticas, procedimientos y programas para orientar la acción que nos llevará a alcanzar los objetivos trazados en la previsión.

La fijación de planes ayuda al organismo social (Empresa, Gobierno, Partido Político, etc.) a lograr sus fines mediante una serie de actividades y no en base a especulaciones o vaguedades.

Por lo tanto al planear un organismo social señala-

Koontz² será necesario lo siguiente:

- a) El propósito o misión.- Consiste en determinar - la función, objetivos y metas que el organismo - social realizará;
- b) La estrategia.- Viene a ser el conjunto de políticas y programas para lograr el propósito del organismo;
- c) Las políticas.- Son los objetivos en acción; es decir, la línea de acción que se realizará para lograr el objetivo trazado;
- d) Los procedimientos.- Son los planes que determinan de una manera específica las operaciones a realizar para lograr cumplir la función o funciones del organismo social;
- e) Los programas.- Son aquellos planes que se integran por políticas, objetivos y señalan el tiempo en que se llevará a efecto;
- f) Los presupuestos.- Son aquellos planes financieros que señalan cuantitativamente el costo de las operaciones y actividades que se llevarán a cabo dentro del organismo social.

Sintetizando lo anterior, la planeación cumple la función dentro del proceso administrativo de precisar - con acciones concretas; como son: La fijación de políticas, procedimientos, programas, reglas y presupuestos.

(2).- O'DONELL, KOONTZ.- Administración Moderna, Ed. McGraw-Hill 8ª Edición, México, D. F., 1984, pág. 113.

La racionalización de los recursos con que cuenta el organismo social para lograr su maximización con el menor esfuerzo.

Por otra parte, señala Reyes Ponce³ que la planeación tiene tres principios que regulan o le dan sentido a su ser, estos son:

a) Principio de Precisión.- Señala que para lograr la eficiencia de los recursos (fin del proceso administrativo) es necesario fijar planes que señalen las operaciones y funciones que se realizarán y no mediante una serie de vaguedades u opiniones no concretas;

b) Principio de Flexibilidad.- Señala que los planes que se estructuran no deben ser rígidos sino que dentro de la misma debe fijarse en el tiempo que se vayan a realizar, procedimientos u operaciones que le dan flexibilidad para el caso de imprevistos que surjan dentro de su vigencia;

c) Principio de Unidad.- Señala que todos los planes que se fijan dentro del organismo social deben ser en su totalidad uno sólo y no deben ser discordantes o distantes uno de otro de los objetivos trazados para el organismo social.

(3).- REYES PONCE.- Ob. cit. pág. 166.

Para Ignacio Pichardo Pagaza⁴ la planeación en la Administración Pública tiene seis principios básicos los cuales son:

- a) Principio de Racionalidad.- Consiste en la selección inteligente de alternativas de acción mediante el conocimiento científico y el razonamiento sistemático para procurar un máximo de beneficios a partir de la disponibilidad de recursos;
- b) Principio de Previsión.- Significa la formulación anticipada de los cursos futuros con base al diagnóstico y proyección observadas;
- c) Principio de Universalidad.- Implica la incorporación de todas las fases del proceso socio-económico y administrativo en la planeación, para prever las consecuencias de su aplicación;
- d) Principio de Unidad.- Hace posible la integración de planes, programas y proyectos en un todo orgánico que puede ser coordinado;

(4).- PICHARDO PAGAZA IGNACIO.- Introducción a la Administración Pública de México, Ed. INAP, México, D. D. F., 1984, pág. 18.

e) Principio de Continuidad.- Consiste en dotar a la planeación de flexibilidad y dinamismo en los momentos en que sea necesario la variación de sus objetivos, plazos, etc., pues la planeación no tiene fin en el tiempo (siempre hay que hacer a go). Es decir, cumplido el plan se formula el siguiente o se revisa y se agrega un año más, manteniendo la secuencia de la acción;

f) Principio de Inherencia.- Este principio establece que la planeación es necesaria en cualquier organización y actividad humana; es inherente a la administración. El estado o la empresa privada deben planear la forma de alcanzar sus objetivos.

Por otra parte, las técnicas de la planeación para llevar a efecto su contenido se integran por una serie de manuales, métodos y gráficas, por ejemplo: manual de políticas y objetivos, manual de bienvenida, gráfica de gantt, método de la ruta crítica, método de programación aritmética, etc.

Ahora bien, los elementos principales que sustentan el marco conceptual de la función de planeación en la administración pública son para Pichardo Pagaza,⁵ los siguientes:

(5).- IB DEM pág. 17.

- a) Un conjunto de principios de filosofía política, justicia, libertad y seguridad que sirven de inspiración a la formulación de un plan, ya sea nacional, federal o general, que defina los grandes objetivos del país;
- b) La determinación de los propósitos y prioridades sectoriales y regionales;
- c) El establecimiento de metas cuantificadas en el espacio y en el tiempo; y
- d) La coordinación de las interrelaciones al interior de cada sector, entre sectores y en el ámbito regional.

La función de la planeación en cualquier organización es el proceso de fijar objetivos, escoger las mejores alternativas para alcanzarlos y tomar decisiones de acuerdo a ellas.

Pero, ¿Por qué hablar de administración y de planeación en un organismo social?; por que, si el Estado es un organismo social y este busca lograr sus fines y objetivos; es sabido entonces que la administración es un instrumento eficaz para lograrlo y por ende a su vez la planeación.

3.- CLASES DE PLANEACION

La planeación es una función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones a corto, mediano y largo plazo; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos; ordenar de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados.

La planeación como función de la Administración Pú-

blica, señala Ignacio Pichardo Pagaza⁶ puede ser de diversas clases según el sector, la actividad o la función a la que se refiere. Si se alude a alguna de las grandes actividades sociales, se habla de la planeación económica o de la planeación social; hoy en día, en los países en proceso de industrialización, ambas se integran en el concepto de planeación de la administración de desarrollo. Así mismo, la planeación puede constreñirse a un sector de la actividad económica o social y entonces se -- habla de planeación agrícola o planeación de salud pública.

Para José Jesús García⁷ la planeación puede clasificarse atendiendo a ciertos criterios como los siguientes:

- 1) Por el objetivo de la planeación, ésta puede -- ser: económica, industrial, social, administrativa e integral;
- 2) Según el ámbito espacial de validez, un plan puede ser: nacional, regional, estatal y municipal;
- 3) Según el ámbito temporal, la planeación puede -- ser a largo, mediano o corto plazo. Generalmente a nivel nacional se considera el corto plazo entre 5 y 7 años y el largo plazo entre 15 y 20 -- años.
- 4) Según el sistema socio-económico, puede darse -- una planeación flexible o indicativa y una planeación normativa. La planeación flexible es compatible con la propiedad privada de los medios de producción y se le ha denominado de diferentes maneras en función de algunos aspectos que se enfatizan; así por ejemplo se habla de una -- planeación esclarecedora (busca la participación por convicción), planeación concertada o contractual (enfatisa la coordinación entre los agentes

(6).- *IBIDEM*, pág. 16.

(7).- GARCIA LOPEZ JOSE JESUS.- *Diccionario de Políticas y Administración Pública*, 1^o Edición, Ed. Ideas-técnicas -Autores, México, D. F., pág. 215.

involucrados en la planeación así como la corresponsabilidad) planeación por propulsión (confía en las reacciones en cadena que se pueden desatar a partir de ciertas medidas estatales), etc.

La planeación que se lleva a cabo en la Administración Pública es de carácter económico y social, es planeación para el desarrollo.

La planeación es la actividad que un l s tareas políticas a las funciones administrativas. Los métodos de la planeación son básicamente administrativos mientras que la elección de objetivos y el establecimiento de prioridades entre ellos es, principalmente una acción política.

Por otra parte, García López,⁸ señala que tratar el fenómeno de la planeación supone, en primer término, diferenciar las dos corrientes básicas que han desarrollado este concepto.

Por su lado, la planeación como categoría histórica en tanto que se constituye como el mecanismo rector de la economía en los sistemas económicos y socio-políticos cuya característica esencial es la extinción de la propiedad privada de los medios de producción y, en consecuencia, de las leyes del mercado capitalista; y, la planeación como instrumento de política económica de mercado, con el propósito de orientar y sistematizar la actividad estatal y de inducir acciones en los agentes económicos privados, en vistas a programar el desarrollo económico y social. Para esta corriente, la planeación es - su esencia (la racionalidad) se puede dar a cualquier nivel organizacional, incluso individual (el hombre, la familia, el comercio, la empresa, la sociedad. etc., tiene la posibilidad de planear).

En torno a estas dos concepciones diametralmente opuestas han surgido algunas otras corrientes. Así, se habla ahora, de una planeación indicativa, término con el cual se quiere denotar que las prioridades de acción señaladas por un plan son de carácter obligatorio para el

(8).- IPIDET, pág. 217.

sector gubernamental y de carácter indicativo para el sector privado.

Pichardo Pagaza,⁹ señala aseverando lo anterior que la planeación como función de la Administración Pública puede revestir dos formas básicas:

- a) Obligatoria o Forzosa; que es aquella que se sus tenta en la prioridad pública de la mayoría de los bienes de producción, donde la propiedad privada juega un papel menor y en la cual la asigna ción de recursos en la economía no se hace a través de las fuerzas del mercado, sino administra tivamente;
- b) Inducida o Indicativa; que es obligatoria sólo para el sector público y un indicador no obligatorio para el sector privado.

La planeación indicativa es bajo sus supuestos, viable en el contexto de un país capitalista sea desarrollado, pero no sólo eso, sino que se constituye en un instrumento fundamental para la consecución de un desarrollo integral; de ahí que sea común hablar no de planeación simplemente, sino de planeación para el desarrollo.

4.- ETAPAS DE LA PLANEACION

En este apartado se analizarán las etapas que la planeación tiene que llevar a cabo para lograr su fin. Para éste efecto contemplamos a dos autores que son Ignacio Pichardo y a José Jesús García López.

Para Ignacio Pichardo,¹⁰ la planeación se constituye con un conjunto ordenado de etapas dinámicas y progresivas que son:

(9).- PICHARDO PAGAZA IGNACIO.- Ob. cit. pág. 17.

(10).- IBIDEM, pág. 18.

1.- La formulación.- Define objetivos y metas estimadas, factibles de alcanzar, recursos, en tidades de política económica y administrativa, plazos y prioridades, organización coherente y confección del plan. Los pasos que siguen a -- esta etapa son:

- a) Diagnóstico.- Implica conocer de modo sistemático la actividad regional o económica que interesa planear. es un exámen que id ntifica la caracterís-ticas específicas y más relevantes de algún fenómeno;
- b) La prognosis.- Es la apreciación de lo que sucederá en la economía en el futuro, de no alterarse el comportamiento de los diversos factores o variables económicas del momento;
- c) La fijación de objetivos y metas o selección de alternativas.- Este paso supone -- un continuo de diagnóstico y pre-visión de situaciones simultáneas con la ejecución del plan, para -- confirmar metas o introducir cambios necesarios en ciertos períodos;
- d) La programación sectorial.- Es la selección de objetivos y metas sectoriales con la idea de predecir el comportamiento de cada uno de ellos, considerando necesidades y posibilidades de cada sector (industria, agropecuario, comercio, etc.), y ofrecer una proyección sectorial del total de la economía nacional;
- d) Programación de recursos humanos.- Consiste en analizar globalmente la disponibi-lidad de elementos capacitados para poner en marcha el plan, pro-

yectos o programas;

f) La programación real o física.- Es la fijación de objetivos y combinación de recursos tendientes a la producción de bienes y servicios; y

g) La programación financiera.- Es el señalamiento de las fuentes de donde se obtendrán los recursos y el análisis de las fluctuaciones de los precios de las materias primas, los flujos de capitales, de acuerdo a los objetivos de la política económica y social.

2.- Discusión y aprobación de los planes, programas y proyectos.- En esta etapa se busca la aprobación de los órganos superiores de la organización; son discutidos para asegurar la coherencia y consistencia con los objetivos del gobierno. En algunos países la aprobación involucra al poder legislativo; en otros, éste último órgano sólo aprueba los presupuestos vinculados al plan.

3.- La ejecución.- Esta etapa es aquella en la que se realizan permanentemente las acciones específicas de construcción de obras, de producción, financiamiento, asignación de recursos, etc., para la realización del plan.

4.- El control y la evaluación.- Representa un juicio crítico que implica la verificación y valoración de las acciones emprendidas para ver el grado de cumplimiento entre lo hecho y lo programado y poder aplicar en caso necesario, las medidas correctivas pertinentes.

Para José Jesús García López,¹¹ el proceso de planeación se inicia con los siguientes elementos:

- 1.- Decisión de eleborar un plan;
- 2.- Análisis e investigación de las condiciones existentes;
- 3.- Análisis de los resultados del diagnóstico y -proyecciones futuras;
- 4.- Formulación de objetivos y metas;
- 5.- Plan;
- 6,7,8 y 9.- Formulación y evaluación de opciones;
- 10.- Elaboración de un plan borrador;
- 11.- Revisión del plan borrador por el organismo -planificador;
- 12.- Revisión por la Comunidad;
- 13.- Revisión y aprobación por los sectores sociales;
- 14.- Aprobación del plan por el organismo planificador;
- 15.- Adopción del plan;
- 16.- Decisión máxima de adoptar el plan (aprobación del plan por decretos);
- 17.- Puesta en práctica del plan;
- 18.- Evaluación;
- 19.- Control.

(11).- GARCIA LOPEZ JOSE JESUS.- Ob. cit. pág. 230.

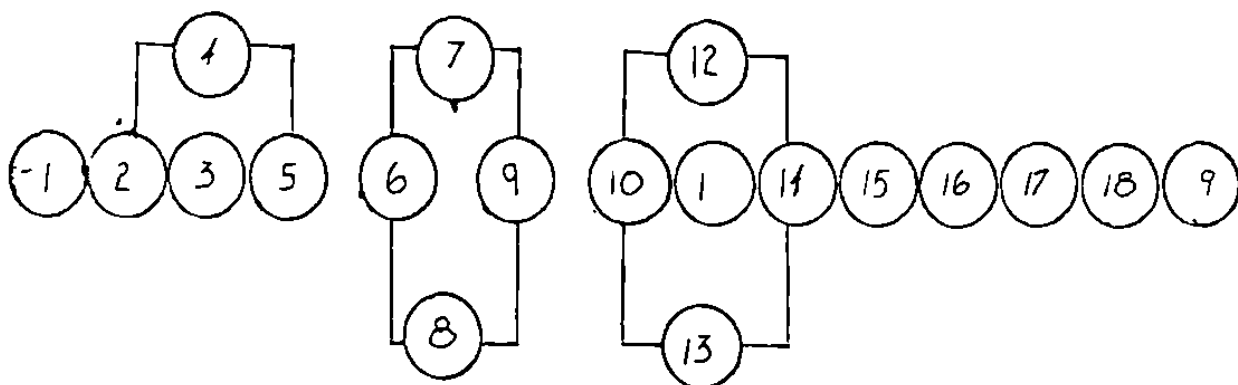


Fig. 1
Modelo de Planeación.

El plan puede considerarse como una construcción teórica de planeación un tipo ideal que plantea una situación bajo un supuesto de máxima racionalidad. Entendemos aquí la racionalidad en el sentido weberiano es decir, como una relación de medios a fines.

El plan implica dos tipos de racionalidad: una racionalidad administrativa, que se da con base en la relación costos-ingresos (ganancia), y una racionalidad política que supone la adecuación de medios administrativos para lograr los fines políticos del Estado. La racionalidad política involucra el análisis del contexto social, político, cultural y económico en que se da el plan; un contenido específico de los objetivos y una selección política administrativa de los medios para alcanzar estos objetivos.

Con el objeto de llevarlo a su operacionalización técnica, la estructura de un plan se expresa como una estructura programática.

A partir de la estructura programática se deriva la estructura orgánica se asignan recursos por actividad y se elabora el presupuesto por programas.

La investigación constituye la base a partir de la cual da principio la programación, siendo además, una -

constante durante todo el proceso: el diagnóstico, el pronóstico y la previsión son los elementos primarios del proceso de planeación. El diagnóstico consiste en el análisis de la situación actual (en un tiempo), así como de las causas de la misma, mientras que el pronóstico - consiste en la proyección a futuro de las tendencias actuales (a un tiempo). La precisión es un margen de seguridad que debe considerarse al hacer las proyecciones.

Una vez elaborado el diagnóstico y el pronóstico, - se plantean los objetivos y metas. Un objetivo es la expresión cualitativa de lo que se desea alcanzar, mientras que una meta es la expresión cuantitativa de los resultados esperados en un período específico de tiempo. Por lo general, un objetivo se desglosa en varias metas, ya que es lo que permite su operacionalización.

El siguiente paso es la determinación de las políticas y estrategias, así como de los medios para alcanzar los objetivos. Una política fija los límites entre los cuales han de desenvolverse las acciones; es un lineamiento o criterio de acción, que sirve como base o guía en el proceso de toma de decisiones y en la formulación de estrategias y programas específicos. Las políticas - constituyen, en conjunto, el marco estratégico.

Ya definidas las políticas, se especifican actividades y tiempos de realización, ya que la elaboración del presupuesto por programa es un proceso inductivo que asigna recursos a partir de las actividades.

El presupuesto por programas es el elemento operativo de la estructura programática en el que se traducen a recursos financieros los recursos humanos y materiales requeridos por actividad, programa y subprograma.

Por lo que respecta a la estructura orgánica, esta debe ser consecuencia lógica de la estructura programática. Técnicamente, a cada nivel de acción debe corresponderle un nivel de organización, de manera que a una mayor diversidad de metas se daría un crecimiento horizontal y a un mayor volumen de trabajo se daría un mayor crecimiento vertical.

Por último, una vez puesto en marcha el plan, se -

deberán evaluar y controlar continuamente las acciones y los resultados. Los criterios de evaluación pueden ser varios, tales como: tiempo, costo, cantidad, etc.,.

CAPITULO II

EL MODELO FEDERAL Y ESTATAL EN NUEVO LEON DE PLANEACION DEMOCRATICA

SUMARIO

1.- La Planeación y Estado. 2.- Antecedentes Históricos de la Planeación. 3.- La Planeación en el Estado Social de Derecho y el Caso Concreto: Estado Mexicano. 4.- La Planeación Democrática. 5.- El Modelo Federal del SNPD. 6.- El Modelo Estatal. 7.- Análisis Comparativo.

1.- PLANEACION Y ESTADO

Señalamos en el anterior capítulo la teoría general de la Planeación. Ahora, hablaremos de la planeación como instrumento racional que utiliza el Estado para lograr sus fines. Pero, antes de desarrollar el tema será importante hablar del Estado en su desarrollo histórico, sus fines y su relación con la Planeación. Esto se debe a que el Sistema Nacional de Planeación Democrático (SNPD Modelo Federal) y el Sistema Estatal de Planeación en Nuevo León (SEPD Modelo Estatal) tiene su origen y su función en el Estado.

El Estado es concebido en formas muy distintas. Algunas de ellas obedecen a los criterios que se tienen sobre sus elementos componentes fundamentales; de los fines y funciones que debe tener; de las diferentes doctrinas del Derecho. Teoría del Estado (como parte de la Ciencia Política), Ciencia Administrativa y Sociología que sobre el Estado existen.

Dentro de cada una de estas doctrinas hay a su vez diversas teorías tales como: las subjetivas y objetivas para conocer su naturaleza; las jurídicas relacionadas con el Estado como objetivo o institución, como relación o como sujeto del Derecho, en contraposición con otras teorías de relación prouamente sociológica (de la reali-

dad), entre las cuales la más destacada es la de Max Weber; las teorías sobre el origen del poder del Estado; las de la composición política de la sociedad humana; las que lo conceptúan como resultado de la cultura, en contraposición del desarrollo estructural o del devenir histórico; los enfoques de la ciencia política de naturaleza dogmática, dogmática ingenua, crítica o racionalista y materialista histórica, relativista, metafísica, realista o como resultado del proceso histórico-sociológico.

Rojina Villegas¹² comp endía y agrupa muy claramente las diferentes formas de concebir al Estado de la siguiente manera: El Estado como sociedad; el Estado como producto social; el Estado como superestructura social - máxima; el Estado como sinergia estática; el Estado como especie del género sociedad y el Estado como garantía de la libertad.

De la sola enunciación de concepciones tan diferentes sobre el Estado se desprende la importancia que ha suscitado el tema y la variedad de enfoques que sobre él existen, lo cual hace aún más difícil pretender dar una sola definición que satisfaga ampliamente y que pueda usarse como medio auxiliar efectivo de naturaleza mnemotécnica y no sólo como una exigencia del método discursivo del pensamiento analítico¹³.

Aceptamos como real la limitación que hay para definir al Estado, pero para los propósitos de este trabajo será necesario definirlo por lo que se definirá desde el punto de vista jurídico de acuerdo a la posición que asume Francisco Porrúa Pérez¹⁴ sobre el Estado.

(12).- JIMENEZ CASTRO VILROR.- Citado por. Administración Pública para el Desarrollo Integral, Ed. Fondo de Cultura de México, 2a. Edición, México 12, D. F., 1975, pág. 148.

(13).- IBIDEM, pág. 148.

(14).- PORRUA PEREZ FRANCISCO.- Teoría del Estado, Ed. Porrúa, México 1988, pág. 190.

El Estado es una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

Del análisis de cada una de las partes que componen esta definición nos proporciona el convencimiento de la existencia en la realidad estatal de los siguientes elementos:

- a) La presencia de una sociedad humana como género próximo de la definición y la existencia, en esa sociedad, de las diferencias específicas que anotamos a continuación;
- b) Un territorio que sirve de asiento permanente a esa sociedad; y
- c) Un poder que se caracteriza por ser supremo, esto es, soberano, en el seno de la misma sociedad;
- d) Un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por el poder estatal y que estructura a la sociedad que está en su base; y
- e) Una teleología peculiar que consiste en la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

De lo anterior analizamos que el Estado como organización política busca el bien común¹⁵ de su población con el fin de establecer bases para que el individuo y la sociedad obtengan un mejoramiento en su calidad, cohesión y riqueza material del propio Estado. De hecho la materia del bien común consiste, según Porrúa Pérez¹⁶ en primer término en el bien del Estado mismo en cuanto institución política.

(15).- Utilizamos el término bien común en similitud al de bien público. No como dos cosas distintas sino como lo mismo.

(16).- PORRUA PEREZ FRANCISCO.- Ob. cit. pág. 192.

Y éste bien mismo comprende dos aspectos:

- a) La existencia del Estado que implica, la defensa contra sus enemigos que pueden existir en el interior o exterior y,
- b) La conservación del Estado que supone el buen funcionamiento de su maquinaria administrativa y supone, además la existencia de una economía estatal sana. Además de la totalidad de los intereses humanos.

Ahora bien, el Estado a través del devenir histórico ha adquirido diversas facultades, atribuciones y actividades para lograr materializar el bien común. De hecho un modo para lograr cumplir este concepto ha sido la Planeación.

La Planificación¹⁷ como afirma López Rodol¹⁸ no es una nueva forma de actividad del Estado que venga a sumarse a las clásicas conocidas (policía, fomento, servicio público, gestión económica...), sino que la planificación y la programación constituyen un modo de ser del Estado en su unidad que afecta profundísimamente a toda su vida, a su estructura y procedimientos, a su organización, a su personal, a sus términos de acción.

Desde ahora hay que dejar señalado que la planificación es una tarea que le compete al gobierno, a la administración, pero siempre dé cara a los grandes intereses de la colectividad social. La administración tendrá que ser la mejor intérprete del interés público, investigándolo en una permanente consulta popular; nada más negativo y peligroso para el gobierno en sus tareas de planificación que el erigirse en intérprete exclusivo del interés público, sin la democrática participación de los distintos grupos sociales.

(17).- Utilizamos el término Planificación en similitud al término Planeación sin tomarlo como una cosa distinta a éste último término.

(18).- FAYA VIESCA JACINTO.- Citado por Finanzas Públicas, Ed. Porrúa, 2a. Ed., México, D.F., 1986, pág. 414.

En toda planificación se elige algo, implicando toda elección una renuncia. Se eligen valores, pero éstos no podrán ser eficientemente alcanzados sino se crean nuevos sistemas donde el gobernado activamente participe en la toma de decisiones que le conciernen. Hoy en día, la planificación democrática pretende formular los planes con el permanente concurso de la población. Dejar la planificación en las solas manos de los expertos no es sólo renunciar a uno de los derechos fundamentales del gobernado, sino además, hacer de la planificación un camino de acción rígido, esclerotizado, y seguramente no apegado a la realidad y contrario a los reales valores políticos y sociales de la comunidad. El derecho público se enfrenta al grave reto de crear las instituciones y mecanismos más adecuados que permitan la real participación de los ciudadanos en las tareas de la planificación. Ya Joseph H. Kaiser¹⁹ sostuvo en Alemania la tesis de que la ciencia de la planificación se basa en la experiencia, y que su origen no está en una teoría jurídica o económica, sino en la praxis. La planificación es una forma de acción racional dirigida a un fin.

Es incuestionable que la planificación tiene su fundamento en la realidad. Ahora bien, la realidad la hacen los hombres con su acción. La Planificación y Democracia no son términos antitéticos, sino que constituyen en los tiempos modernos, la más necesaria y poderosa conjunción. Se planifica desde la democracia. De ahí la ineludible e imprescindible necesidad y obligación de la participación ciudadana en toda planeación. Está fuera de toda duda que la planificación es compatible con la libertad, el estado de Derecho y la Democracia.

(19 .- IPIDEM.- pág. 414.

2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION

La planeación se usó por primera vez en los países socialistas, con el fin de hacer de ella el instrumento rector (en ausencia de los mecanismos del mercado) de los procesos económicos; sin embargo, visto los resultados positivos en este período histórico de la planeación sobre la economía de los países socialistas, ésta pronto se extendió a varios países capitalistas, especialmente aquellos en vías de desarrollo. Los países arrasados por la Segunda Guerra Mundial fueron los primeros en iniciar el uso sistemático de la planeación, con la finalidad específica de canalizar la ayuda externa y sus propios recursos productivos hacia la reconstrucción de sus economías.

A estos planes para la reconstrucción de la postguerra les siguieron planes más ambiciosos, con lo que prácticamente se consolidaba el uso institucional de la planeación en muchos países capitalistas, entre los que destaca Francia, país que no ha dejado de planear su economía desde 1945 (año en que se elabora su primer Plan Quinquenal). Holanda crea en 1945, una oficina central de planeación, y a partir de 1947 elabora Planes Anuales de Economía; Javón adopta en Diciembre de 1955 un Plan de Desarrollo de la Economía a largo plazo, además de que cuenta con una agencia de planeación económica y prepara un programa quinquenal de desarrollo.

A finales de 1950 se pone en boga la planeación en América Latina y surge como el instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo. La causa de ello fue que para entonces existían graves desequilibrios financieros, un deterioro de las condiciones económicas internacionales y un bajo nivel de vida de la gran mayoría de la población. Por ello, la idea central de la planeación en esa época fue la fijación de objetivos a largo plazo para el desarrollo económico y social y la coherencia de éstos con los recursos humanos, naturales, de capital y financieros disponibles.

El replantamiento a fondo de las funciones del Estado, y con ello la necesidad de ejercer nuevas y eficaces técnicas de Gobierno y Administración, no ha sido el re-

sultado de irracionales propuestas de académicos o políticos despegados de la realidad. Este replanteamiento ha sido precisamente todo lo contrario: ha obedecido a la definitiva y total ruptura del modelo occidental de Estado Constitucional armado en los principios de libertad, individual y propiedad privada. Esta ruptura no ha significado que se hayan suprimido las libertades individuales y la propiedad privada, sino que ahora, éstos que fueron los dos grandes valores en los Estados Constitucionales desde el siglo XIX, han dejado de tener el valor exclusivo y único que tenían pues definitivamente, las nuevas formas estructurales de la economía y de la sociedad así lo han exigido.

Las causas del cambio del Estado Constitucional han estado a la vista de todos; una permanente explosión demográfica, el éxodo del campo a las ciudades, la creación de grandes centros urbanos, la gran complejidad de los problemas sociales y económicos, la necesaria y compleja interconexión de los distintos sectores sociales, la producción máxima de artículos para el consumo, la escasez de alimentos, los problemas de vivienda, la alarmante contaminación ambiental, etc. Al lado de estos problemas, la sociedad ya no se contenta con simples pronunciamientos de justicia; ahora exige una justicia materializada, que se traduzca fielmente en un desarrollo compartido, en una redistribución real del ingreso, en la satisfacción concreta de sus problemas individualizados de alimentos, salud, vivienda, cultura, seguridad, etc.

Es un hecho, que todos estos problemas no existían juntos y en su actual magnitud en los albores y el desarrollo del Estado Constitucional del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo XX. Además, la Segunda Guerra Mundial, obligó a los Estados Constitucionales a replantear sus funciones ante un mundo que ya no era el mismo. Todos estos factores transformaron la dialéctica Estado-Sociedad. El mundo cambió radicalmente, en consecuencia, la visión sobre él. Ante esta sustancial alteración, que distorciónaba negativamente las concretas vidas de millones de seres humanos, la sociedad no tuvo más salida que rebelarse ante el Estado Constitucional que no conocía en el fondo, pero que le parecía insuficiente exigiendo la adopción de drásticas medidas que corrigieran los abusos de los poderosos, solucionaran los conflictos socia-

les, y les otorgará a la colectividad una creciente y permanente conjunto de bienes y prestaciones sociales que hicieron posible vivir la vida con más dignidad, abundancia y justicia.

La historia política de occidente nos ha revelado que nunca antes, como en las últimas tres décadas, el Estado ha asumido tan grandes responsabilidades como ahora. No sólo ha tenido que manejar una tensa y difícil situación económica y complejidad social, sino que además, se ha tenido que enfrentar a un nuevo y complicado comercio internacional. Arrastra con la suma aritmética de los problemas del pretérito y con la acumulación geométrica de los del presente.

Ante esta dialéctica alterativa de las formas y funciones tradicionales del Estado Constitucional, la organización política ha venido afrontando el cambio, reformando sustanciales capítulos de su carta constitucional y dotando a la Administración Pública de nuevas técnicas y recursos. La intervención del Estado, primero, y la planificación posteriormente, han transformado el orden de la vida económica y social creando un sistema distinto al del liberalismo económico. El nuevo Estado Social de Derecho ya no se apoya exclusivamente en la ley y el presupuesto, instrumentos tradicionales de los Estados Constitucionales del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo XX. Ahora, la Administración Pública reclama una abundante, real y objetiva información y comunicación que permita crear las condiciones más apropiadas para implementar una estrategia de planeación basada en la concentración sobre las prioridades y objetivos de la política económica y social. Abandonar los instrumentos tradicionales y hacer uso de mecanismos más poderosos, es algo que no atañe en su origen a la acción administrativa tradicional, sino que reclama la reforma a fondo del Derecho Constitucional y la legislación ordinaria.

Estas reformas se plantean, como afirma Sánchez Agesta,²⁰ como un problema genuinamente político que exige una respuesta del poder, no ya a una exigencia o demanda, sino a una visión global de las necesidades eco-

(20).- IRIDEM, pág. 417.

nómicas y sociales de un país para realizar el bien público del país.

3.- LA PLANEACION EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y EL CASO CONCRETO: ESTADO MEXICANO

La intervención del Estado y concretamente la planeación, son la más relevante prueba de la profunda y radical transformación del Estado Contemporáneo. Las expresiones que se han acuñado a partir de esta presencia del Estado en la economía, son conocidas: Estado, Estado de Bienestar, Estado Social de Derecho, etc.,. Estas expresiones son la más fiel traducción de una activa y decidida participación del Estado en actividades que anteriormente eran coto reservado para los particulares. Ahora, el Estado se ha convertido en el protagonista de mayor importancia en la vida económica del país. Esta nueva forma de ser del Estado desecha los viejos y tradicionales principios de la Hacienda Clásica que propugnaban un mínimo gasto público y un equilibrio presupuestario anual. Sobre las ruinas de esos principios, el moderno Estado interventor se abroga el derecho de asumir la rectoría de la vida económica, redistribuir el ingreso nacional, participar directamente en la producción de bienes y servicios mediante la creación de empresas públicas, fijar las condiciones y dirigir el desarrollo económico y en fin, planificar el desarrollo económico y social de la nación.

Ante esta dramática y radical transformación del Estado, se ha visto la necesidad de crear nuevas técnicas de Gobierno y Administración que le permitan al Estado asumir nuevas y complejas responsabilidades, respondiendo plenariamente con eficacia, racionalidad y eficiencia.

De todo lo anterior el Estado Mexicano no queda exento, pues como Estado, México tiene una finalidad y un reto ante las transformaciones del mundo contemporáneo que es el lograr el bienestar social de la colectividad; bienestar que se materializa concretamente en el proyecto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado Mexicano enfrenta el reto de cumplir su función de Estado Social de Derecho para alcanzar complementar los principios políticos de la Constitución. Ante esta problemática el Estado Mexicano desde hace más de -

cincuenta años ha instrumentado la Planeación.

Así vemos por ejemplo que desde 1930 se creó la Ley sobre la Planeación General de la República. Dicha ley planteó la necesidad de inventariar ampliamente los recursos naturales del país de manera regionalizada, para reorganizar la actividad económica y social.

En 1934 se presentó el primer esfuerzo integral de planeación del desarrollo, el plan sexenal 1934-1940, elaborado por el Partido Nacional Revolucionario, sirvió como plataforma electoral al candidato a la Presidencia de la República, General Lázaro Cárdenas y representó el instrumento político para alentar la participación de los diversos grupos del país en las actividades económicas y sociales.

Con el plan se buscaba consolidar los avances revolucionarios mediante la intensificación del reparto agrario, el apoyo jurídico y económico a los campesinos y el estímulo a su organización, ampliar la cobertura de los servicios de salud y de educación, crear la infraestructura necesaria para el desarrollo del país.

El segundo plan sexenal 1940-1946 siguió en lo fundamental las líneas establecidas por el primero. Sin embargo; a raíz del conflicto bélico mundial varios de sus objetivos y acciones tuvieron que ser modificadas de acuerdo a las nuevas circunstancias económicas externas e internas, que propician cambios en la base productiva del país.

En la instrumentación de la política económica se dió mayor énfasis al desarrollo del sector industrial buscando su consolidación mediante el aprovechamiento de la creciente demanda de productos mexicanos originada por la Segunda Guerra Mundial, el plan proponía que el proceso de desarrollo alentaría más distribución racional de las actividades productivas en el territorio del país y se crearán las obras de la infraestructura que permitieran aprovechar los recursos naturales y estimular la integración de zonas y comunidades rezagadas.

Para apoyar éstos propósitos se crearon el Consejo Mixto de Economía Regional para elaborar estudios socio-económicos en cada entidad federativa y la Comisión Federal de Planificación, como órgano consultivo con la finalidad de proponer y canalizar programas que atienden las repercusiones del conflicto bélico sobre la economía mexicana.

En este contexto se instauró en 1944 la Comisión Nacional para estudios de los problemas de México en la -- Posguerra.

En 1954-1958 se instauró un Programa de Inversiones Públicas en el que por medio de éste se avanzó en la programación de inversiones a través de la utilización por primera vez de las cuentas nacionales para fijar metas -- precisas de crecimiento y se sujetó la inversión a un -- Programa General de Desarrollo.

En 1962-1964 se creó el Plan de Acción Inmediata y en 1966-1970 se creó el Plan de Desarrollo Económico y -- social. Estos dos planes establecieron directrices para la inversión pública y estimuló a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos, completandose éste último con el Programa de Inversiones Públicas 1966-1970.

En 1975 se crea el Plan Básico de Gobierno, documento emitido por el Partido Revolucionario Institucional -- para coadyuvar a fortalecer el proceso de planeación al sistematizar sus bases políticas y al articular las demandas populares.

En 1980-1982 se crea el Plan Global del Desarrollo en donde se perciben los primeros pasos para confirmar un Sistema Nacional de Planeación derivados de este plan se crearon diversos planes sectoriales y estatales.

En 1983-1988 se creó el Plan Nacional de Desarrollo y en 1989-1994 se crea el Plan Nacional de Desarrollo. Dichos planes constituyen el instrumento de mayor concentración y cobertura del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y en ellos se considera con una perspectiva nacional todos los diversos sectores y regiones del país. Los contenidos de ambos planes son básicamente cualitativos y precisan los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades del desarrollo integral del país, las precisiones sobre los recursos a utilizar; la determinación de los instrumentos y los responsables de su ejecución a la vez que los lineamientos de las políticas de carácter global, sectorial y regional.

Con lo anterior, podemos afirmar que el Estado Mexicano tiene en la Planeación un instrumento político, administrativo y jurídico (con las reformas al artículo 25 y 26 constitucional en 1983 por el ex-presidente Miguel de la Madrid Hurtado), mediante el cual se busca materializar el bienestar social de la población. La Planeación Democrática no es la panacea ni el único camino para enfrentar los nuevos retos de los Estados Sociales de Derecho pero sí un medio eficaz para tratar de alcanzarlo y el Estado Mexicano no es la excepción en su aplicación.

4.- LA PLANEACION DEMOCRATICA

La Planeación Democrática aparece en México como parte integral del pensamiento político del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado ex-presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, aparece como tesis de campaña electoral que después se materializa en principio constitucional obligatorio al llegar a la Presidencia y reformar en su período de gobierno el artículo 25 y 26 de la Constitución General.

Su filosofía política se funda en los siguientes lineamientos generales que en campaña y en su mandato esbozó el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.²¹ Dichos lineamientos son:

- a) La Planeación Democrática está cimentada en el proceso de consulta popular.²²

Esto significa, que la planeación es resultado de la participación y colaboración de todos los sectores de la sociedad. Es un vehículo para captar los sentimientos de la nación y transformarlos en programa de gobierno. Nos permite articular las demandas, captarlas sistemáticamente, regularlas y también construir programas e instrumentos de trabajo para satisfacerlas ordenada y eficazmente. La Planeación Democrática no es la Planeación que se impone desde el gabinete o desde la cúpula política.

Democrática debe ser la planeación, porque los programas de trabajo tendrán que salir de la opinión de todos ustedes, de la opinión del pueblo; por que solo así se puede trabajar con ganas. Cuando los objetivos se fijan con libertad, entonces viene el entusiasmo.

- b) Es una planeación concertada, no autoritaria, que respeta nuestro esquema de libertades.²³

(21).- DE LA MADRID HURTADO MIGUEL LIC.- Planeación Democrática, Ed. INAP, México, D.F., 1983, pág. 21,

(22).- IBIDEM, pág. 21.

(23).- IBIDEM, pág. 22.

No queremos una planeación autoritaria, queremos una planeación democrática, por que la planeación autoritaria trabaja en beneficio de quien - co centra el poder, llámese una oligarquía econó mica o llámese una oligarquía burocrática. Quere mos una planeación democrática para ser hombres libres y para ser hombres justos. Cambios profun dos en la calidad de la vida; por que no es sola mente la cantidad lo que nos debe interesar; hay que tomar en cuenta la calidad de los mexicanos, las virtudes que admiramos, el tipo de sociedad que queremos construir. No aspiramos a una pla neación autoritaria e inmuesta. Tenemos que se guir siendo una sociedad de hombres libres, en tendiendo a la libertad tanto en su aspecto indi vidual, como en su aspecto social y entendiendo a la libertad no como privilegio de los pocos, - sino como el derecho de todos.

Nuestra sociedad se vuelve cada día más compleja en tanto se desarrolla. Desarrollo es sinónimo - de diversificación y, por lo tanto de complica ción y necesitamos que respondan a un análisis - completo e integral de nuestros problemas. En - eso consiste la planeación democrática, en que - las decisiones que afectan a la comunidad no se tomen exclusivamente por las autoridades y sus - técnicas que sean objeto de un cambio de impre siones con los distintos sectores interesados.

Hay dos formas de ejecutar planes en una socie dad; una es, de los que se desesperan con los -- ritmos y los problemas; la dictadura y el autori tarismo. Son quienes no confían en la razón y en la libertad del hombre y prefieren manejar las - sociedades humanas como rebaños sin dignidad. Es sas son las dictaduras de cualquier signo. La - otra solución es confiar en el ser humano, en su capacidad de discernir y analizar los problemas, en su capacidad de decidir conforme a razón, de expresar voluntad de actuar con eficacia. Esos - sistemas son los democráticos, como el nuestro.

La planeación democrática consiste precisamente en que el diseño de las grandes tareas nacionales no queden reducidas en un proceso elitista e imperativo. No se puede aceptar que los funcionarios del gobierno sean infalibles. La democracia consiste en encontrar la razón entre todos.

La planeación democrática es la afirmación de que todos los mexicanos tenemos derecho a participar en las decisiones gubernamentales, en que todos somos iguales ya que en esta forma podemos trabajar distintamente, suerando los problemas del pasado.

En eso consiste la planeación democrática; en plantearnos en conjunto los problemas, en discutirlos encima de la mesa, con objetividad y, en llegar a decisiones de autoridad que estén debidamente ilustrados y calibrados, con cierta corresponsabilidad entre los distintos sectores de la población.

- c) Armoniza los distintos intereses de la sociedad mexicana?²⁴ La planeación democrática consiste en que hagamos un esfuerzo sistemático por armonizar los distintos intereses que afloran en la sociedad mexicana y que ya no se acomodan tan fácilmente si no desarrollamos mecanismos de diálogo y habilidad de negociación. Para ello sirve también la planeación democrática.

No basta que en el nivel superior de la república se establezcan planes y políticas adecuadas, si no se ejecutan adecuada y oportunamente por los responsables; esta es una tarea que incumbe a todo el gobierno y a la sociedad. Por ello nos preocupamos tanto por el diseño adecuado de planes y políticas, como de su puntual observancia por el gobierno y de la participación activa y

(24).- IBIDEM, pág. 25.

responsable de toda sociedad.

La planeación democrática tiene que inducir mayor armonización de los intereses de los diferentes grupos, clases y regiones en la sociedad. Debe conciliar los intereses, subrayar los que son los valores fundamentales de la república y evitar conflictos y pleitos que a nada nos conducen a los mexicanos.

- d) Debe ser un esfuerzo de verdad y solidaridad²⁵. El pueblo entero y, sobre todo, sus clases populares, reclaman verdad, reclaman planteamientos directos y honestos. No somos ya un pueblo infantil o adolescente. Somos un pueblo en los linderos de la edad madura y la madurez consiste en afrentar la realidad y en conocer también los límites de la realidad. No podemos ya ilusionarnos o engañarnos. Una sociedad madura, es la única forma de abordar los grandes retos.

Se necesita una planeación democrática, pero, con ello, una solidaridad responsable, franqueza y honestidad para abordar los problemas, para tomar las decisiones y disciplina nacional y sectorial para cumplir con los compromisos que libremente adoptamos.

- e) Encauza la racionalización de todo el trabajo público y la utilización de los mejores instrumentos técnicos al servicio de los fines políticos.²⁶

La planeación participativa ha de evaluar con amplitud de criterio y con rigor en la medición, los resultados del sistema, los resultados de los programas. Requerimos seguir asumiendo actitudes audaces, aprovechando lo andado para recoger experiencias, corregir errores, enmendar o

(25).- IBIDEM, pág. 24

(26).- IBIDEM, pág. 26.

cambiar procedimientos, reorientar caminos, pero no ser regresivos frente a la bondad de los fines.

La planeación democrática ha de precisar con claridad el plan, estrategia, forma de participación y mecanismo de institucionalización de modo de adoptar para nosotros fines como los medios y tiempos de nuestras acciones.

- f) Fija los objetivos, las metas, los programas y las acciones del desarrollo.²⁷ La planeación debe contar con diagnósticos claros y realistas; debe fijar los grandes objetivos nacionales, las estrategias, los programas y las acciones; debemos de pasar de las etapas de diseño de los planes a las de ejecución eficaz, disciplina y honesta; debemos de darle un carácter democrático a nuestro sistema de planeación conforme a nuestro sistema político, social y económico.

Eso es la planeación democrática; un sistema de trabajo que con claridad en los diagnósticos y en los objetivos, establece estrategias y programas de trabajo con la participación de toda la comunidad.

- g) Es vehículo para articular las demandas sociales, siendo su objetivo final el beneficio de las mayorías.²⁸

La planeación ha de ser instrumento para articular las demandas sociales, mediante un sistema político que las reconozca, las regule y pueda responder con realismo.

(27).- IBIDEM, pág. 27.

(28).- IBIDEM, pág. 28.

- h) Exige participación popular y es la mejor herramienta para efectuar el cambio social.²⁹

La planeación debe tener también una preocupación constante para lograr los equilibrios indispensables entre los aspectos sociales de la misma planeación. La base productiva indudablemente determina, en forma muy importante, las formas de vida de la sociedad; pero también los aspectos sociales y los culturales determinan, a su vez los procesos productivos.

- i) Es una planeación que corresponde a nuestro sistema plural y de economía mixta.³⁰

Dado nuestro sistema de economía mixta la planeación mexicana es también inducida. Esto es: a través de los diferentes instrumentos de política de desarrollo, tanto económica como social, - el Estado puede inducir conductas en los particulares para apoyar los objetivos nacionales y así en estos instrumentos de política, el gobierno ejerce de una manera importante su función de rectoría del desarrollo nacional.

Al ser una economía mixta, tenemos que explorar y recorrer sinceramente los caminos de la planeación concertada, para promover programas en donde se unan la voluntad y el esfuerzo del gobierno federal, de los gobiernos locales y de los propios sujetos activos de cada sector económico.

- j) Implica el dinamismo de un proceso político por

(29).- IBIDEM, pág. 28.

(30).- IBIDEM, pág. 29.

encima de un esquema simplemente técnico.³¹

La planeación, es un proceso eminentemente político, porque parte de valores, porque transforma la sociedad y, al transformarla, cambia relaciones de poder. Por eso, no es simplemente un esquema técnico, sino un proceso político que trata también de conciliar intereses y de formar consensos en toda la sociedad.

La planeación, para ser democrática, ha de derivarse de los propósitos políticos de la sociedad; ser el más poderoso instrumento de gobierno para hacerle frente a los retos a los que se enfrenta la nación.

La planeación es un proceso, aunque, desde luego necesita un sustento y un instrumental técnico; pero, en cuanto implica análisis conjunto de problemas, fijación de metas que implican también transformación de la realidad y en cuanto implica la acción concurrente del sector público, del sector social y del sector privado forzosamente, a nivel de cada uno de los estados, hacer concurrir a estas fuerzas que, en forma indispensable deben formular, comprometer y ejecutar una planeación auténticamente democrática.

Un sistema de planeación democrático no puede funcionar si solamente se basa en ejercicios técnicos o de expertos. Sólo funciona bajo el supuesto de una orientación de filosofía política y con fines políticos.

- k) La responsabilidad del Estado no se comparte con organizaciones de tipo sectorial.³²

(31).- IBIDEM, pág. 30.

(32).- IBIDEM, pág. 30.

La responsabilidad de las autoridades en un sistema democrático, es del gobierno legítimamente electo. El poder popular no se puede compartir con intereses gremiales. No aceptamos sistemas cooperativistas, en donde la responsabilidad del Estado se comporta con organizaciones de tipo sectorial; pero esto no impide que el gobierno de la república, como también los gobiernos de los estados y de los municipios, ilustren sus decisiones con los puntos de vista de los diferentes sectores de la población, inclusive, procuren que los sectores de la población, que los factores de la producción, apoyen las decisiones de la autoridad con compromisos recíprocos.

- 1) Exige una Administración Pública eficiente.³³
Esto implica que sigamos esforzándonos por tener una Administración Pública eficiente, una Administración Pública capaz de ejecutar los planes diseñados y convenidos. De nada vale un plan, político y técnicamente bien hecho, sino se tiene una administración adecuada para realizarlo.

Hay inercias que debemos de vencer: improvisación y desorganización que se pretendían justificar con el argumento del pragmatismo, falta de planeación, programación e indisciplina presupuestal que se pretenden justificar con el argumento de la actividad y por el deseo de realizar las cosas a como dé lugar y a cualquier costo.

Hay un aspecto que debemos de considerar ya como parte importante de la infraestructura para nuestro desarrollo integral: la planeación en la capacitación y adiestramiento de los recursos humanos, que pueden constituirse en el más grave y serio cuello de botella del desarrollo nacional, que podría superar los obstáculos de tipo material o aún de tipo financiero.

(33).- IBIDEM, pág. 31.

Si no tenemos recursos humanos capacitados y adiestrados en número suficiente, nuestro proceso de desarrollo puede verse impedido en forma grave.

m) La planeación es un ejercicio de comunicación.³⁴

La planeación es, un ejercicio de comunicación, de información de las distintas partes que integran un programa o un plan y, cuando nos referimos ya a un Plan Nacional de Desarrollo, la comunicación debe ser entre todos los mexicanos.

Nuestro país es cada día más complejo, porque es cada día más grande y, en consecuencia tenemos que usar instrumentos de trabajo cada vez más afinados, cada vez más profundos. Ya no podemos aceptar la improvisación o la inercia como motores de conducción del desarrollo.

n) Debe estar fincada en el realismo económico y financiero.³⁵ Hemos visto como muchos de nuestros planes no se han cumplido. Y ¿porqué nos preguntamos, si los diagnósticos eran muy claros y muy afinados, si los objetivos eran precisos, si la estrategia general era adecuada? Y muchas veces encontramos las respuestas a las fallas o frustraciones de la planeación del desarrollo en la falta de realismo económico y financiero o también en la falta de eficiencia suficiente en los recursos asignados.

Un plan, por más bien que esté diseñado desde el punto de vista técnico, de arquitectura, de ingeniería aún de ingeniería social, es una quimera total si no tiene viabilidad económica y financiera.

(34).- IBIDEM, pág. 32.

(35).- IBIDEM, pág. 32.

- n) Prevé y enfrenta a tiempo los problemas y las necesidades sociales.³⁶

Practiquemos la planeación previsorá, la que desde ahora atienda las necesidades de vivienda, de salud, de escuelas y de centros de cultura y de recreación. Mediante ella anticipemos los problemas; porque resolverlos cuando ya aparecen en forma gigantesca resulta más costoso y además nos hace pasar indebidamente por etapas de sufrimiento, por etapas de injusticia y de desigualdad. Es cierto, que existen factores de incertidumbre que son una dificultad grande para programar. Pero creo que cuando se presentan estas circunstancias, es cuando más se debe esforzar México por perfeccionar sus mecanismos de planeación.

- o) Es eminentemente flexible y adaptable a las circunstancias imprevistas.³⁷

La planeación tiene que ser mecanismo de trabajo eminentemente flexible y eminentemente adaptable a las circunstancias imprevistas, ya sean internas, ya sean externas. Tampoco se pueden predecir los terremotos o los huracanes, como no se pueden preveer con certidumbre los fenómenos de la economía caótica que vive el mundo actual.

La planeación, como ejercicio de buenas intenciones, no es planeación. Tiene que reconocer las limitantes de la realidad. Ciertamente, también debe tender a ampliar el margen de maniobra con el margen de maroma.

(36).- IBIDEM, pág. 33.

(37).- IBIDEM, pág. 33.

La etapa fácil de la planeación, en términos relativos, es el diseño de los planes. Lo difícil, lo duro, lo complicado, es ejecutar los planes - en los términos propuestos o inclusive modificar los planes con un reconocimiento honesto de errores de programación o errores de ejecución. Ello debe enmarcarse en el ámbito de nuestro sistema de planeación democrática.

- p) El eje central de la planeación democrática es - el plan nacional de desarrollo.³⁸

La planeación nos ha de permitir evitar imorovisiones, duplicidades, derroches, desvíos de fondos públicos, corrupción. La planeación democrática tendrá como eje central un plan nacional de desarrollo. Este plan fijará con claridad los grandes objetivos de la nación, las metas que nos propongamos, las estrategias para lograrlos. Desprenderemos de ahí programas en los distintos sectores de la actividad nacional, conforme a las orientaciones que defina la consulta popular pero también con base en estudios que estamos realizando y seguiremos profundizando con el auxilio de los mejores expertos y especialistas de México en los problemas nacionales.

La planeación democrática es el instrumento para transformar la realidad social de manera ordenada y racional, para modificar la realidad de acuerdo a los valores del proyecto nacional y en respuesta a los desafíos de nuestro tiempo.

- q) El método de gobierno será la planeación democrática.³⁹

Se apoyará en la consulta popular y en la fuerza de la verdad y la razón. Se fijarán objetivos nacionales, estrategias de desarrollo, programas,

(38).- IBIDEM, pág. 33.

(39).- IBIDEM, pág. 34.

acciones, recursos y responsables. La planeación será participativa, acorde con el sistema democrático y de economía mixta, bajo la rectoría del Estado.

Será obligatoria para el Sector Público. Asegurando disciplina y eficacia en el cumplimiento de los planes mediante sistemas de vigilancia y evaluación permanentes que permitan detectar a tiempo desviaciones y exigir responsabilidades.

Induciendo los comportamientos particulares hacia los objetivos nacionales. Buscando concertaciones a base de compromisos exigibles con los Sectores Social y Privado. Coordinando los Planes Federales con los Estatales y Municipales.

r) La planeación como instrumento de Trabajo.⁴⁰

La planeación como instrumento de trabajo ordena y hace más eficiente la participación popular en el desarrollo regional.

Instrumento de trabajo que consiste en plantearse los problemas con realismo; trabajo que implica buscar soluciones viables y firmes.

Y apartarnos de la demagogia que consiste en ofrecerle al pueblo lo que de antemano se sabe que no se le puede cumplir.⁴¹

En síntesis, la planeación democrática⁴² se define más que un conjunto de procedimientos técnicos, como un complejo proceso político que permite ordenar los procesos de la colectividad, racionalizando los recursos escasos frente a las amplias necesidades sociales, para poder avanzar

(40).- IBIDEM, pág. 35.

(41).- IBIDEM, pág. 37.

(42).- Los Instrumentos de Coordinación del S.N.P.D. Planeación Democrática: SPP Oct/84 pág. 33.

en la transformación de la sociedad, conjuntando adecuadamente los diversos esfuerzos e intereses de los grupos sociales y los gobiernos estatales y municipales con los del gobierno federal, a fin de lograr los grandes objetivos económicos y sociales del proyecto nacional.

La planeación democrática también se puede concebir como el instrumento para dirigir en forma ordenada y eficaz el esfuerzo impulsor del desarrollo en el país conforme a los grandes objetivos nacionales.⁴³

(43).- SPP. Desarrollo Regional Y Descentralizado de la Vida Nacional 1983-1984, México, D.F., 1988, pág. 7.

5.- EL MODELO FEDERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Después de haber revisado el marco teórico de la planeación democrática, se considera pertinente comenzar por definir nuestro objeto de estudio. Es decir, dicha actitud obedece al hecho de ser la base sobre el cual descansará nuestro análisis.

I.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE PLANEACION.

Nuestro sistema de economía mixta está formado por el Sector Público, Privado y Social, según reconocimiento expreso del artículo 25 Constitucional. Por otra parte, el nuevo artículo 26 Constitucional manifiesta, que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y que el Estado organizará un sistema de planeación democrático del desarrollo nacional..."

Estos dos artículos constitucionales son el fundamento de la Ley de Planeación, ordenamiento tendiente a materializar los supremos valores constitucionales de la rectoría del desarrollo nacional, desplegado por los Sectores Público, Social y Privado y del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional; valores constitucionales perfectamente conceptualizados, fundamentalmente en los artículos 25 y 26 de nuestra Constitución Política General.

II.- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DE PLANEACION.

La planeación en México, responde al contexto conceptual de Occidente, pero como se trata de un país en lo individual, es necesario que estudiemos muy de cerca los motivos fundamentales que se tomaron en cuenta en nuestra Ley de Planeación, a fin de comprender cabalmente los supuestos básicos, medios y fines de nuestra planeación nacional.

La exposición de motivos señala que la planeación democrática es un elemento esencial del Programa de Gobierno de México, programa tendiente a lograr una sociedad más igualitaria y libre.

Se destaca la idea de que la planeación democrática tendrá como base para su formación un proceso de negociación política, pero orientada a la satisfacción de las demandas populares. Esta declaración significa que el propósito de la ley se debe centrar en los intereses de las grandes mayorías, pues de otra forma no se estaría cumpliendo con los valores de la democracia y de la justicia. Además, se contempla a la planeación como instrumento de transformación social, con la finalidad de institucionalizarla en un sistema de Planeación Democrática. El Ejecutivo declara que el establecimiento de este sistema representa un paso más en los esfuerzos desde 1930 con la Ley sobre Planeación General de la República para orientar y promover racionalmente las acciones de desarrollo económico y social, hacia la consecución del Proyecto Nacional contenido en la Constitución.

La exposición de motivos de la Ley de Planeación considera a la planeación democrática como un método de gobierno, tendiente a organizar el trabajo y las tareas del sector productivo, permitiendo incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Así entendida la planeación no sólo es un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos válidos para toda la sociedad. Es por ello que en esta iniciativa se persigue que los ejercicios técnicos indispensables estén en todo momento subordinados al carácter democrático y participativo del sistema que se propone. De esta manera, el plan, los programas derivados de la actividad de planeación y las acciones de gobierno expresarán un mandato popular.

En nuestro sistema constitucional, la planeación no está concebida como un exclusivo instrumento técnico, sino fundamentalmente como un mecanismo político y esto en virtud de que su proceso de formación e instrumentación es de carácter democrático. Además, porque tiene como principal objetivo el fortalecimiento de la soberanía y de la independencia nacional.

La exposición de motivos pretende que la ley, fuera capaz de implementar una planeación democrática con la firme determinación de promover una política de desarrollo, que fortalezca las bases sociales del Estado y oriente la actividad económica a fin de satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de un desarrollo integral que defienda y promueva el empleo y combata la inflación y la carestía.

La exposición de motivos de la ley, planteó al Congreso de la Unión la necesidad de estructurar institucionalmente un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Sistema que se explica en el siguiente apartado.

III.- LA LEY DE PLANEACION.

La Ley de Planeación promulgada el 5 de Enero de 1983 es el instrumento jurídico sobre el cual descansa el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).

En dicha ley se describe la normatividad que el SNPD tendrá para lograr el desarrollo integral del país.

Ahora bien, el ordenamiento jurídico mencionado no da una definición clara y precisa sobre lo que es el SNPD. Por lo que, en base a la descripción que hace la Ley y a los elementos que le pertenecen se intenta definirlo.

El capítulo II de la Ley de Planeación, señala en su artículo 12 lo siguiente:

"Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta 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."

Del contenido del artículo anterior, se desprende -

nuestra primera tarea a analizar ¿Qué dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) integrarán el SNPD; lo cual nos lleva a examinar qué organismos integran la APF?

El Artículo I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que la organización de la APF será centralizada y paraestatal.

Así mismo señala que la Administración Pública Centralizada estará integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías del Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

La Administración Paraestatal estará formada por - los Organismos Descentralizados, las Empresas de participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Finanzas y los Fideicomisos.

Por consiguiente, un primer elemento que integra el SNPD son las dependencias y entidades de la APF a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de la Planeación.

Por otra parte, en el artículo 20 y 33 de la Ley de Planeación se enumeran otros elementos que la integran - al señalar:

Artículo 20.- "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 esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de Planeación Democrática..."

Artículo 33.- "El Ejecutivo Federal podrá convenir

con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades en que cada caso procedan la -- coordinación que se requiera, a efecto de que dichos gobiernos participen en la Planeación del Desarrollo..."

Del contenido de cada uno de los artículos mencionados, se desprenden otros elementos que configuran al -- SNPD, dichos elementos son en primer lugar, los gobiernos de los estados y en segundo los grupos sociales interresados en la Planeación.

Por consiguiente, la interacción de estos elementos con el propósito común de generar el Plan y sus programas, es como señala Roberto Gómez Collado⁴⁴ lo que constituye el Sistema de Planeación Democrática.

De lo anterior, se desprende que la estructura que le da forma al SNPD está constituida por las dependencias y organismos que componen al Sector Público, al Sector Social y al Sector Privado.

Pero, ¿Cómo se relacionan o interactúan entre sí para lograr la planeación del desarrollo? es decir, ¿en qué consiste o cómo se estructura el SNPD? siguiendo la interpretación que Rogelio Montemayor⁴⁵ hace de la Ley, éste sostiene que el SNPD se compone de los siguientes elementos:

- a.- Una estructura básica.
- b.- Un proceso de planeación.
- c.- Una infraestructura de apoyo.

Enseguida analizamos cada uno de ellos.

(44).- GOMEZ COLLADO ROBERTO.- La Participación Popular en la Planeación Democrática del Desarrollo Estatal en México, Ed. INAP, No. 55 y 56, México, D.-F., 1983, pág. 65.

(45).- MONTEMAYOR ROGELIO.- Sistema Nacional de Planeación Democrática, Ob. cit. pág. 21.

a) ESTRUCTURA BASICA.

La estructura básica del sistema parte de una división funcional, en donde las actividades de planeación de la APP se ordenan en tres niveles que son Nivel Global, Sectorial e Institucional.

Teniendo su fundamento jurídico en la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se precisan las áreas de responsabilidad y coordinación de las dependencias y entidades para llevar a efecto la Planeación Nacional del Desarrollo.

1.- NIVEL GLOBAL.

En este nivel, están ubicadas las acciones que se refieren a los aspectos más generales de la economía y la sociedad incluyendo los regionales y aquellos que no pueden quedar circunscritos al ámbito de un solo sector o entidad.

De acuerdo con la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) actúa como dependencia de Integración y Coordinación de las actividades de planeación.

A su vez, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) desempeña actividades de carácter global relacionadas con los aspectos financieros, fiscales y crediticios, a fin de hacerlas compatibles con la planeación nacional del desarrollo.

Además, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación aporta elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y de los programas, además, planea, coordina y organiza el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG) - que abarcará los aspectos normativos de las tareas de control y evaluación en el proceso de planeación. En este sistema, tienen participación en el ámbito de sus respectivas competencias de acuerdo con la legislación vigente, la SPP y la SHCP.

2.- NIVEL SECTORIAL.

El nivel sectorial corresponde a la división efectuada por la APP para atender aspectos específicos de la economía y la sociedad. La responsabilidad de la planeación recae en el titular de la dependencia respectiva, - quien para cumplirla se apoya en su unidad de planeación. Es quien tiene como atribuciones lograr programas, presupuestos y otros instrumentos de política de corto - y mediano plazos, tomando en cuenta la propuesta de los grupos sociales interesados y de los gobiernos de los Estados y la relación que pueda tener el programa con -- otros programas sectoriales, regionales o especiales.

3.- NIVEL INSTITUCIONAL.

El nivel institucional está conformado por las entidades paraestatales de la APP; organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos, las que ubican en el sector administrativo que corresponda a las actividades productivas o de servicios - que llevan a cabo.

Para que este nivel quede articulado con la planeación global es necesario contar con una clara definición de las prioridades nacionales y sectoriales, con una adecuada coordinación de los flujos de insumos, demandas, - recursos humanos y con la autodisciplina en la operación de las entidades.

La Ley de Planeación indica que las entidades de la APP elaborarán programas institucionales de mediano plazo-cuando lo determine expresamente el Presidente de la República.

La participación social posee mecanismos acordes - con las características y necesidades de la etapa del -- proceso de planeación de que se trate. Así, para la formulación de planes y programas, los foros de consulta popular serán los medios de capacitación de las demandas y requerimientos de la ciudadanía. Para la ejecución de lo planeado se constituirán comités de concertación, en - los que se definirán las acciones a realizar entre el - sector público y los grupos sociales, mediante convenios

contratos o acuerdos y finalmente, para la valuación en los propios foros de consulta popular se analizarán los resultados de la ejecución de los planes y programas elaborados.

b) PROCESO DE PLANEACION.

El proceso de planeación, lo define Rogelio Montemayor ⁴⁶ como el conjunto de actividades que en el corto y mediano plazo permitan instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los diversos productos derivados del SNPD. Con esto se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el otro corto para que se puedan corregir con oportunidad las desviaciones en la ejecución de lo planeado, y revisar las previsiones de mediano plazo, en el caso de cambiar las condiciones bajo las cuales fueron originalmente elaboradas. Para ello se han precisado las técnicas y metodologías a utilizar; se han establecido procedimientos básicos en cada una de las etapas del proceso; se han fijado las instancias de control y evaluación y se han determinado los mecanismos de toma de decisiones y las normas de participación de los sectores social y privado.

Las etapas consisten en:

1.- FORMULACION.

Es el conjunto de actividades para la elaboración de plan nacional de desarrollo y los programas de mediano plazo, consistentes en la preparación de diagnósticos económicos y sociales; definición de objetivos y prioridades; señalamientos de estrategias y políticas de carácter global, sectorial o regional; especificación de las áreas o aspectos de los planes o programas que serán objeto de coordinación entre los responsables de su elaboración; y la compatibilidad de integración de los programas de mediano plazo con el Plan Nacional, en el caso de los programas, incluye la definición de metas.

(46).- IBIDEM, pág. 23.

2.- INSTRUMENTACION.

En esta etapa las actividades realizadas traducirán los planteamientos del plan y los programas de mediano -plazo, en acciones concretas a través de la elaboración de los programas operativos anuales, globales, sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que serán llevados a cabo a través de cuatro vertientes: obligatoria, coordinada, concertada e inducida.

La vertiente obligatoria alude a las acciones a desarrollar por la APF, a través de sus distintos organismos e instituciones, para alcanzar los objetivos planteados en el Plan y los programas del SNPD.

La vertiente de coordinación establece los acuerdos y compromisos entre las tres instancias de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, con el propósito de hacer compatibles las tareas comunes derivadas de la vinculación entre los respectivos planes y programas.

La vertiente de concertación define los convenios -entre el sector público y los sectores sociales y privado involucrados en la planeación, para que sus acciones se orienten al logro de los objetivos fijados en el propio proceso de planeación.

La vertiente de inducción ordena el manejo de todos aquellos instrumentos y acciones económicas, sociales y políticas, con que cuenta el gobierno, que le permitan incidir sobre el comportamiento de los sectores social y privado, a fin de articular los esfuerzos nacionales en la consecución de lo planeado.

3.- CONTROL.

Es el conjunto de actividades a través de las cuales se identifica el grado de cumplimiento de los planes y programas a fin de localizar posibles desviaciones y verificar si el proceso funciona de acuerdo con las normas técnicas y tiempos establecidos.

En esta etapa se distinguen dos tipos de control: -normativo-administrativo y el control económico-social.

El primero es el que está destinado a vigilar el -- cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la APP, de la normatividad que rige sus acciones y operaciones. Esta normatividad abarca múltiples aspectos; administrativos, contables, financieros, jurídicos y también las normas en materia de planeación.

El control normativo-administrativo promoverá la -- eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de las dependencias y entidades de la APP procurando el cumplimiento de los objetivos y metas contenidas en sus programas.

El segundo, el control económico-social, es el que está destinado a vigilar, por un lado, que exista congruencia entre el Plan y los programas que se generan en el sistema y, por otro lado, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades de la APP, efectivamente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

El control económico-social, constituye propiamente la dimensión cualitativa de las tareas de control en el proceso de planeación; es a la vez el mecanismo que permite alcanzar la coherencia general del sistema en todas sus etapas, niveles y productos, y un grado siempre superior de eficacia de la acción gubernamental en el desarrollo nacional.

En esta parte, de la SPP, a través de las Direcciones Generales de Programación Económica y Social y de -- Programación y Presupuesto, realiza acciones de seguimiento y vigilancia de los programas de presupuesto de las dependencias y entidades de la APP.

Por último, es importante señalar que el Congreso -- de la Unión ejerce un control externo al sistema. Por medio de su facultad de aprobar tanto el Proyecto de Presupuesto de Egresos y la Ley de ingresos, como la Cuenta Pública de la Hacienda Federal.

4.- EVALUACION.

En esta etapa del proceso de planeación que consiste en la valoración cualitativa de los resultados de la planeación (plan, programas y proyectos) en un lapso determinado. La evaluación abarca también el funcionamiento del sistema en su conjunto, a fin de precisar metodologías y mejorar procedimientos y responsabilidades.

Las actividades fundamentales de la Evaluación son cotejar los objetivos y metas propuestas con los resultados obtenidos al final del período correspondiente, - verificar el cumplimiento de alimentar el siguiente ciclo de instrumentación a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.

Para configurar una evaluación que posibilite la - corrección y retroalimentación oportuna, tanto al plan y los programas como el propio SNPD, es necesario cumplir con el ciclo de los instrumentos de la planeación.

Estos instrumentos se clasifican de la siguiente - manera:

- A) Normativos de mediano plazo;
 - a. Plan nacional de desarrollo.
 - b. Programas de mediano plazo:
 - Sectoriales.
 - Estratégicos.
 - Regionales.
 - Especiales.
 - Institucionales.

- B) Operativos de corto plazo:
 - a. Programas anuales.
 - Programa operativo anual macro.
 - Programa operativo anual preliminar.
 - Programa anual definitivo.
 - b. Ley de ingresos.
 - c. Presupuesto de egresos.
 - d. Convenios únicos de desarrollo.