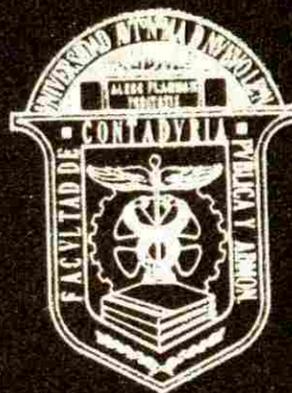


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON  
FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA Y ADMINISTRACION  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



LA PLANEACION DEMOCRATICA EN NUEVO LEON

TESIS

QUE EN OPCION AL EXAMEN DE GRADO DE  
LA MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA

LIC. JUAN MANUEL DUARTE DAVILA

MONTERREY, N. L.

DICIEMBRE DE 1990

TM

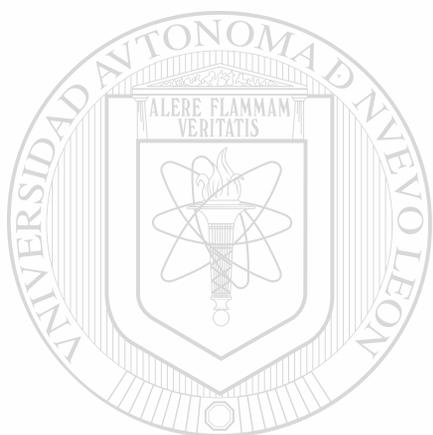
JF1355

D8

c.1



1080071294



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

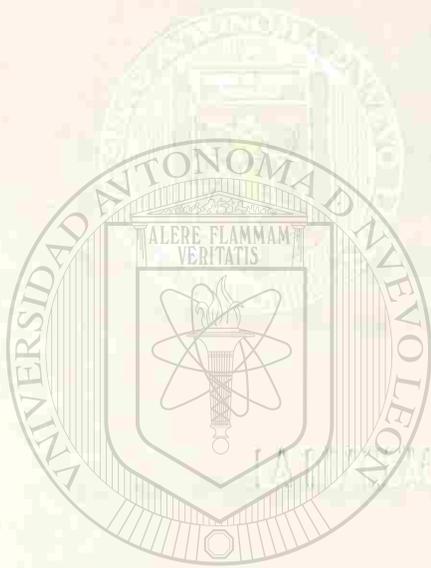
®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

LA MATERIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

DR. JUAN CARLOS DURÁN RAMÍREZ

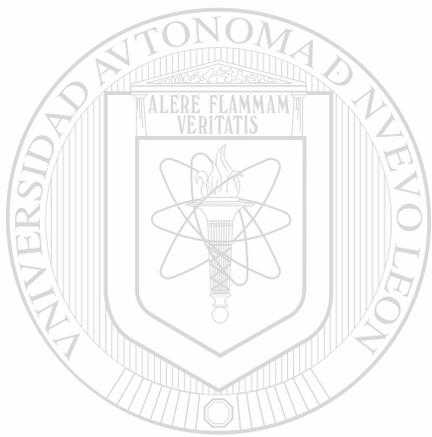


MONTERREY, NL. M.

DICIEMBRE DE 1990

TM  
JF1355  
D8

TA-001  
3



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



## INDICE

PAG.

INTRODUCCION

SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

### CAPITULO I

#### TEORIA GENERAL DE LA PLANEACION

1.- EL PROCESO ADMINISTRATIVO Y LA PLANEACION.....	1
2.- LA PLANEACION.....	3
3.- CLASES DE LA PLANEACION.....	8
4.- ETAPAS DE LA PLANEACION.....	11

### CAPITULO II

#### EL MODELO FEDERAL Y ESTATAL EN NUEVO LEON DE PLANEACION DEMOCRATICA

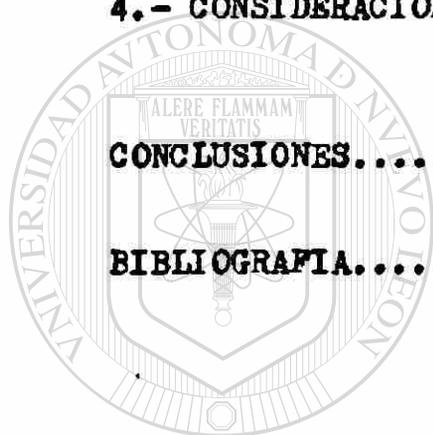
1.- PLANEACION Y ESTADO.....	18
2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION.....	23
3.- LA PLANEACION EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y EL CASO CONCRETO: ESTADO MEXICANO.....	27
4.- LA PLANEACION DEMOCRATICA.....	31
5.- EL MODELO FEDERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PLA- NEACION DEMOCRATICA.....	44
6.- EL MODELO EN NUEVO LEON DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA (SEPD).....	63
7.- ANALISIS COMPARATIVO.....	69

**CAPITULO III**

**PAG.**

**EL NUEVO ENFOQUE DE LA PLANEACION EN NUEVO LEON**

<b>1.- EL ORIGEN JURIDICO DE LA PLANEACION DEMOCRATICA EN EL MODELO FEDERAL Y ESTATAL.....</b>	<b>82</b>
<b>2.- INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS PARA IMPLANTAR LA REFORMA AL MODELO.....</b>	<b>82</b>
<b>3.- MODELO DE PLANEACION ESTATAL.....</b>	<b>90</b>
<b>4.- CONSIDERACIONES GENERALES.....</b>	<b>96</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>98</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>104</b>



**UANL**

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## **DEDICATORIA:**

**A DIOS POR PERMITIRME HABER LLEGADO A ESTE MOMENTO EN MI VIDA.**

**A MIS PADRES Y A MI HERMANA LAURA POR SU APOYO Y CONFIANZA BRINDADA.**

**A MIS MAESTROS POR SU ENSEÑANZA Y DEDICACION PARA IMPARTIR EL CONOCIMIENTO.**

**A MI ASESOR DR. HECTOR ALEJANDRO POR SU TIEMPO Y DEDICACION PARA LOGRAR LLEGAR A LA META.**

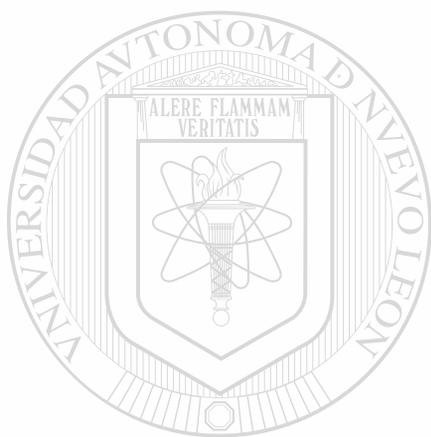
**AL DR. OSCAR OCHOA Y A MI AMIGO JORGE ENRIQUE MURILLO POR SU TIEMPO Y ESFUERZO POR AYUDARME A TERMINAR ESTA TESIS. A ELLOS MI MAS SINCERO AGRADECIMIENTO.**

**A GLORIA POR SU TIEMPO, DEDICACION, PACIENCIA Y TRANSCRIPCION DE LA TESIS.**

**A CLARA POR SU APOYO PARA IMPRIMIR ESTE TRABAJO.**

**A NORMA POR SU APOYO Y CARIÑO.**

**A MIS AMIGOS, A MIS ALUMNOS POR SU TIEMPO, SU ESFUERZO Y COMPRESION.**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## INTRODUCCION

El presente trabajo explica el contenido temático del Sistema de Planeación Democrática en México. Particularmente se analiza el caso Nuevo León.

Se tocan conceptos tales como: El Proceso Administrativo, La Teoría General de la Planeación, Planificación, Historia de la Planeación, Estado, Bien Común, Programación, Planeación Democrática, Marco Jurídico Constitucional y reglamentario que rige este proceso político-administrativo, entre otros.

La obra está compuesta por tres capítulos que son:

I.- TEORIA GENERAL DE LA PLANEACION.

II.- EL MODELO FEDERAL Y ESTATAL EN NUEVO LEON DE PLANEACION DEMOCRATICA.

III.- EL NUEVO ENFOQUE DE LA PLANEACION EN NUEVO LEON.

En el primer apartado se analiza de manera deductiva la Planeación dentro del marco del Proceso Administrativo.

La Planeación entendida como un elemento de la Administración que busca la racionalización de los recursos existentes en un Organismo Social.

Por consiguiente, para lograr el objetivo trazado anteriormente se tratan puntos tales como:

- 1.- Los Elementos del Proceso Administrativo;
- 2.- La Planeación;
- 3.- Las Clases de la Planeación; y
- 4.- Etapas de la Planeación;

En el segundo capítulo se estudia a la planeación no sólo como un instrumento eminentemente administrativo sino que alcanza un estudio superior por estar englobada en el marco jurídico-político del Estado Mexicano.

Es decir, se infiere a nuestro objeto de estudio, a partir de este momento, no sólo como un proceso administrativo neutro sino como un proceso político-social.

Para ello se ventilan temas tales como:

- 1.- Planeación y Estado;
- 2.- Antecedentes de la Planeación;
- 3.- La Planeación en la transformación de los Estados Constitucionales;
- 4.- La Planeación en el Estado Social de Derecho y el Caso Mexicano.
- 5.- La Planeación Democrática;
- 6.- El Modelo Federal del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD).
- 7.- El Modelo Estatal; y
- 8.- Análisis Comparativo.

En la última parte de la tesis se refiere al nuevo enfoque de la Planeación Democrática en Nuevo León.

Para ello se escudriñan los siguientes rubros:

- 1.- El análisis comparativo de los modelos federal y estatal y necesidad de reformar el Modelo de Planeación existente.
- 2.- Los Instrumentos y Herramientas para implementar el Modelo Vigente.
- 3.- El Nuevo Modelo de Planeación Democrática Propuesto, y
- 4.- Consideraciones Generales.

Por otra parte, es conveniente resaltar que esta investigación se enfoca fundamentalmente a analizar el enfoque jurídico que sustenta la Planeación Democrática en Nuevo León. Sin olvidar por ello las consecuencias administrativas, políticas, sociales, económicas, organizativas, etc; que de ella se derivan. Las cuales mencionamos de una manera general. Así mismo, hacemos la salvedad → que profundizar en ella, en este momento implicaría un estudio de una mayor envergadura, que rebasaría por mucho los propósitos originales de este trabajo.

Sin desmeritar los factores anteriormente señalados creemos que dichos puntos son una fuente explotable no -

sólo de uno sino varios trabajos con múltiples enfoques. Es decir, requeriría una óptica multidisciplinaria.

Nuestro estudio tiene un matiz jurídico en virtud de que es preciso fundamentar, consolidar y sustentar legalmente el principio político-administrativo de la Planeación Democrática en Nuevo León.

Es preciso señalar que la propuesta legal de este trabajo no es la solución total para resolver la problemática que encierra en este momento la ejecución de la acción gubernamental estatal para alcanzar el desarrollo integral. Pero, es el elemento central indispensable a partir del cual se construirá la Planeación Democrática en Nuevo León.

En síntesis, lo que se busca es demostrar y comprobar que la Planeación Democrática en Nuevo León, carece de un Marco Jurídico Constitucional y reglamentario que le imorima solidez y continuidad institucional. Por lo tanto, es necesaria una reforma al Modelo de Planeación adecuado a las necesidades del desarrollo Estatal.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

APP	Administración Pública Federal
CE	Contraloría del Estado
COPLADE	Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo
COPLADEM	Comité de Planeación Democrática Municipal
CUD	Convenios Unicos de Desarrollo
CUM	Convenio Unico Municipal
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
PED	Programa Estatal de Desarrollo
PMP	Programas de Mediano Plazo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
SEPD	Sistemas Estatales de Planeación Democrática
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SICEG	Sistema de Control y Evaluación Gubernamental
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SPD	Secretaría de Programación y Desarrollo
SFVTG	Secretaría de Finanzas y Tesorería General

## 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 organismo.

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 organismo, 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 efficientizar los recursos de una organización cualquiera en el proceso administrativo pero, ¿Qué es el Proceso Administrativo?; pues bien, dicho proceso está comprendido por una serie de etapas que tienen una función y actividad dentro del organismo social. Es decir, es la instrumentación de que se vale el cuerpo directivo para el logro de los objetivos y políticas de la institución.

La teoría señala que el proceso administrativo tiene diversos criterios para distinguir los elementos que la integran. Para nuestro estudio considero que no es importante discutir cuantas etapas debe comprender el proceso, 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 Urwick<sup>1</sup> 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 eficientizar 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;

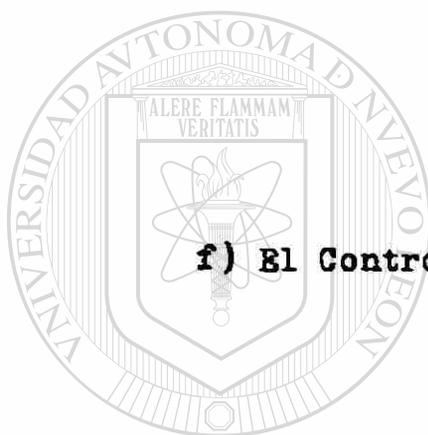
---

(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.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

## DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

### 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-

Koontz<sup>2</sup> 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 Ponce<sup>3</sup> 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 Pagaza<sup>4</sup> 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;

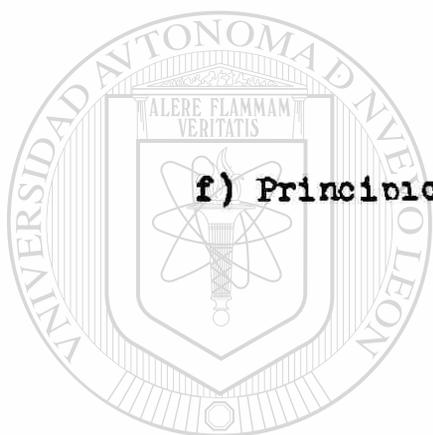
c) Principio de Universalidad.- Implica la incorporación de todas las fases del proceso socio-económico y administrativo en la planeación, para prever las consecuencias de su aplicación;

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.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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,<sup>5</sup> 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 Pagaza<sup>6</sup> 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 García<sup>7</sup> 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).- IPIDEM, oág. 16.

(7).- GARCIA LOPEZ JOSE JESUS.- Diccionario de Políticas y Administración Pública, 1<sup>o</sup> 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,<sup>8</sup> 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).- *IPIDUN*, pág. 217.

sector gubernamental y de carácter indicativo para el sector privado.

Pichardo Pagaza,<sup>9</sup> 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 sustenta 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 asignación de recursos en la economía no se hace a través de las fuerzas del mercado, sino administrativamente;
- 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.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

#### 4.- ETAPAS DE LA PLANEACION

##### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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,<sup>10</sup> 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 previsión de situaciones simultáneas con la ejecución del plan, para confirmar metas o introducir cambios necesarios en ciertos períodos;

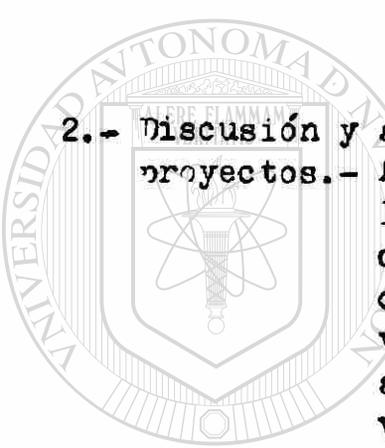
d) La programación sectorial.- Es la selección de objetivos y metas sectoriales con la idea de predecir el comportamiento de cada uno de ellos, considerando necesidades y posibilidades de cada sector (industria, agropecuario, comercio, etc.), y ofrecer una proyección sectorial del total de la economía nacional;

d) Programación de recursos humanos.- Consiste en analizar globalmente la disponibilidad 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,<sup>11</sup> el proceso de planeación se inicia con los siguientes elementos:

- 1.- Decisión de elaborar 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.

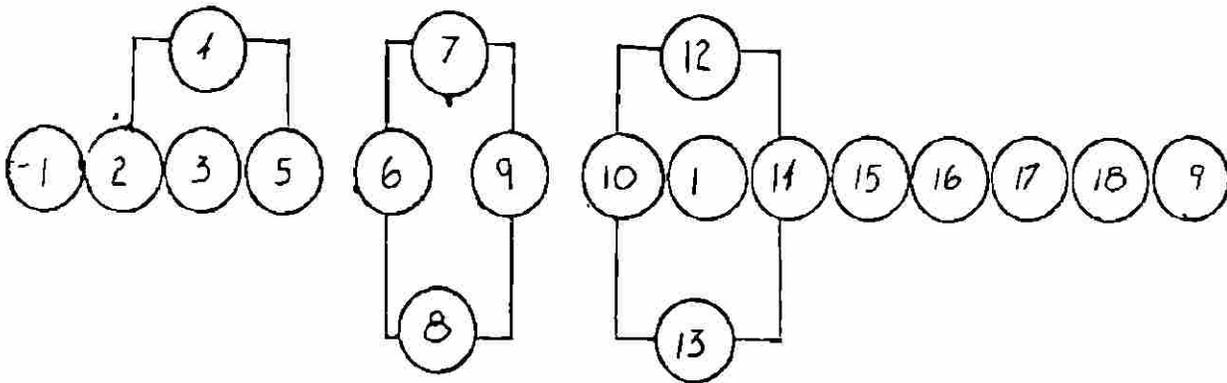


Fig. 1  
Modelo de Planeación.

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.

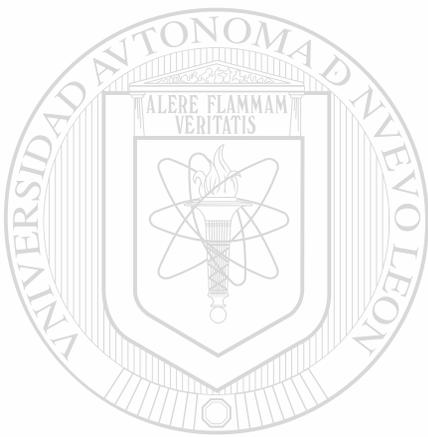
Ya definidas las políticas, se especifican actividades y tiempos de realización, ya que la elaboración del presupuesto por programa es un proceso inductivo que asigna recursos a partir de las actividades.

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.,.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## 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 racionalística y materialista histórica, relativista, metafísica, realista o como resultado del proceso histórico-sociológico.

Rojina Villegas<sup>12</sup> 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 analítico<sup>13</sup>.

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 Pérez<sup>14</sup> 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 común<sup>15</sup> 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 Pérez<sup>16</sup> 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 Planificación<sup>17</sup> como afirma López Rodol<sup>18</sup> 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<sup>®</sup> 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. Kaiser<sup>19</sup> 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 distorsionaba 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.

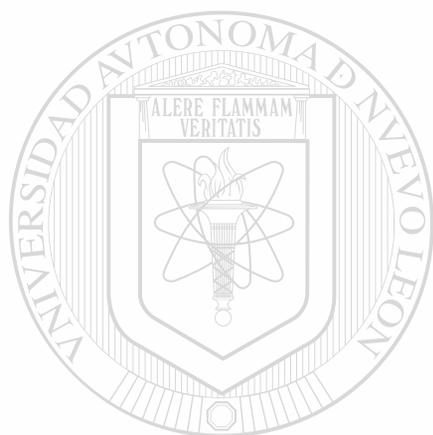
Ante esta dialéctica alterativa de las formas y funciones tradicionales del Estado Constitucional, la organización política ha venido afrontando el cambio, reformando sustanciales capítulos de su carta constitucional y dotando a la Administración Pública de nuevas técnicas y recursos. La intervención 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,<sup>20</sup> 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).- *IBIDEM*, pág. 417.

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



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

### 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, completándose 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.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN<sup>®</sup>  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

#### 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.<sup>21</sup> Dichos lineamientos son:

a) La Planeación Democrática está cimentada en el proceso de consulta popular.<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup>

---

(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 económica o llámese una oligarquía burocrática. Queremos una planeación democrática para ser hombres libres y para ser hombres justos. Cambios profundos en la calidad de la vida; por que no es solamente 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 planeación autoritaria e innesta. Tenemos que seguir siendo una sociedad de hombres libres, entendiendo a la libertad tanto en su aspecto individual, 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 complicación 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 impresiones con los distintos sectores interesados.

Hay dos formas de ejecutar planes en una sociedad; una es, de los que se desesperan con los -- ritmos y los problemas; la dictadura y el autoritarismo. Son quienes no confían en la razón y en la libertad del hombre y prefieren manejar las - sociedades humanas como rebaños sin dignidad. Esas 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.<sup>24</sup> 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 solidaridad<sup>25</sup>. 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 afrontar 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.<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup>

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.



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.<sup>33</sup>

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.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup> 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.

- f) Prevé y enfrenta a tiempo los problemas y las necesidades sociales.<sup>36</sup>

Practiquemos la planeación previsora, 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.<sup>37</sup>

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 prever 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.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup>

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.<sup>40</sup>

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.<sup>41</sup>

En síntesis, la planeación democrática<sup>42</sup> 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

---

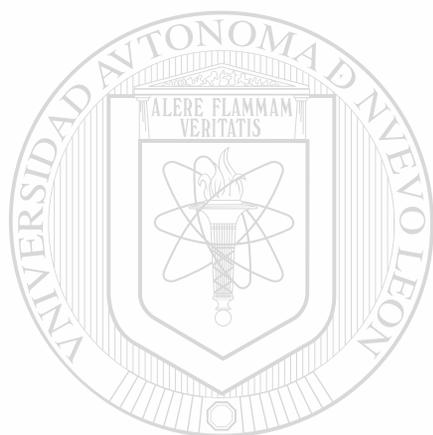
(40).- IBIDEM, pág. 35.

(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.<sup>43</sup>



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

---

(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 interesados 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 Collado<sup>44</sup> 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 Montemayor<sup>45</sup> 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 opular 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 <sup>46</sup> 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.

- e. Contratos y convenios de concertación.
- f. Instrumentos administrativos.

C) De control;

- a. Informes trimestrales de la situación económica y social.
- b. Informes de los Gabinetes Especializados.
- c. Informes de la Comisión Gasto-Financiamiento.
- d. Informes de la Auditoría Gubernamental.

D) De evaluación;

- a. Informes de Gobierno.
- b. Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- c. Cuanta pública.
- d. Informes de los foros de consulta popular.
- e. Informes sectoriales e institucionales.
- f. Informes sobre áreas y necesidades específicas.
- g. Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental.

La evaluación representa una herramienta indispensable de síntesis e integración para valorar el impacto de las acciones del PND y sus programas, tomando en cuenta la información proporcionada por los mecanismos de control para cuantificar el grado de cumplimiento de los objetivos generales y específicos; el papel de las decisiones de política para alcanzar ciertos fines, así como la cantidad de recursos asignados.

La evaluación aporta elementos que valoran su funcionamiento e indican el grado de integración de los niveles de planeación, la adecuación de acciones de corto plazo con lo formulado en el mediano plazo y confronta los resultados del plan frente a los planteados originalmente por la sociedad.

Es importante hacer la distinción entre la evaluación normativa-administrativa a realizar en el seno del SICEG y la evaluación económica-social de la SPD.

E) ¿Quién lleva la Evaluación?

1.- Ante todo las unidades de planeación en cada ámbito del sistema, quienes están en contacto con los instrumen

tos y procesos de ejecución. De acuerdo con el principio de sectorización que prevalece en la Ley de Planeación las unidades de planeación deben llevar a cabo evaluaciones periódicas.

2.- Esta evaluación inicial interna a las unidades de planeación se controla desde el nivel superior, o sea desde las dependencias coordinadoras de cada sector administrativo. A éstas, de acuerdo a la Ley de Planeación (art. 16) les corresponde:

VIII.- "Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinan, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades de los programas..."

3.- El segundo nivel de Evaluación implica la revisión de lo realizado por cada entidad coordinada, además de la evaluación del sector en su conjunto. De ahí se pasa al nivel más general de evaluación dentro del sistema, el cual forma parte de las atribuciones de la SPP (art. 14 de la Ley de Planeación Fracc. VII) a quien corresponde:

VII.-"Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la APF, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta ley..."

Se trata, pues de una evaluación por niveles, centrada en prioridades, que identifica responsables; las entidades son evaluadas por los coordinadores de sector de acuerdo a sus programas y a la SPP corresponde integrar las evaluaciones de los coordinadores de sector de acuerdo al PND y a los distintos programas.

4.- A su vez, el titular del Ejecutivo Federal somete los resultados de esa evaluación a dos tipos de instancias; ante todo al Congreso de la Unión, a través del informe de Gobierno, que de acuerdo al Art. 6 de la Ley de Planeación:

Hará mención expresa de las decisiones adoptadas -- para la ejecución del PND y los programas.

Pero además, la Ley obliga al Ejecutivo a remitir, en el mes de Marzo de cada año, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los Programas.

5.- Finalmente, se prevé la participación de la población en la evaluación de los resultados. Ello tiene que estar ligado a los tiempos y resultados de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

6.- La evaluación de las actividades de planeación que llevan a cabo los grupos sociales quedan definidas por sus formas de organización y su propia decisión.

Sólo en aquellos casos en que estos grupos lleven a cabo acuerdos o convenios de concertación, dentro del -- SNPD, deberá preverse la creación de los mecanismos y formas de evaluación de las actividades o programas concertados.

#### 5.- INFRAESTRUCTURA DE APOYO.

Para apoyar las tareas a desarrollar durante el proceso de planeación, resulta necesario disponer de una infraestructura de servicios que esté orientada a asegurar la continuidad del proceso de planeación y su aplicación en la generación de planes y programas y a mantener actualizado al SNPD y responder a sus requerimientos de manera oportuna y suficiente, durante su proceso de consolidación.

Las funciones principales que cumple la infraestructura son proporcionar insumos de información que auxilien el análisis de la situación económica y social del país, facilitar las tareas del proceso de planeación en sus diferentes etapas, apoyando acciones y decisiones mediante investigaciones y asesorías específicas; actualizar y enriquecer los métodos y técnicas aplicadas en la generación de planes y programas y promover la capacitación de recursos para satisfacer las necesidades en los diferentes niveles del sistema.

La infraestructura es básica para mantener la congruencia entre los recursos y procedimientos utilizados para el logro de los objetivos de la planeación nacional y a la vez para fortalecer el sistema en su dinámica interna de funcionamiento.

Dentro de la infraestructura de apoyo encontramos algunos subsistemas o sistemas que integran y retroalimentan al SNPD. Estos son:

- a) Subsistema de capacitación para la planeación económica y social.
- b) Sistemas nacionales de estadística y de información geográfica.
- c) Modernización de la administración pública federal.
- d) Subsistema nacional de proyectos.
- e) Relación con otros sistemas nacionales.

**a) SUBSISTEMA DE CAPACITACION PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL.**

Este subsistema comprende el conjunto de actividades que definen una política integral de recursos humanos para la administración pública en lo particular y en lo general, para el resto de la sociedad, a través de las diferentes vertientes de instrumentación que prevee el SNPD.<sup>47</sup>

Dentro de este subsistema se considera necesario -- que los programas de capacitación e investigación se realicen en un marco participativo, centralizando aquellos aspectos que guarden relación con la normatividad y lineamientos que llevaría uniformidad y coherencia al subsistema dando a cada uno de sus integrantes el apoyo necesario para desarrollar sus propios programas de capacitación e investigación para la planeación económica y social, adaptándolos a sus necesidades específicas.

---

(47).- SPP, PRINCIPIOS Y ORGANIZACION DEL SNPD, Ed. SPP, México, D.F., 1984, pág. 33.

## b) SISTEMAS NACIONALES DE ESTADISTICA Y DE INFORMACION GEOGRAFICA.

La planeación precisa para su funcionamiento óptimo y consolidación progresiva de adecuados insumos de información. Para que esta sea útil debe reunir las características de ser oportuna lo que implica reducir los tiempos entre la recolección y la divulgación; ser consistente, para asegurar coherencia interna y fundamentar objetivamente la forma de las decisiones y ser articulada, para relacionar fenómenos asociados con los análisis de la economía y la sociedad.

La información comprende el conjunto de datos ordenados, cuantificables o no, que sirvan para dar sustento a la toma de decisiones.

En el plano operativo como administrativo del proceso de la planeación desde el punto de vista de su uso se clasifican en:

- 1.- Estadística: Información numérica organizada según criterios de clasificación que permiten efectuar análisis cuantitativos de la estructura económica y social, analizar su evolución y perspectivas y fundamentar decisiones. Sus fuentes son principalmente los censos económicos y de población, las encuestas de empleo, industriales y sociales, la encuesta pública y el sistema de contabilidad.
- 2.- Cartografía: Información gráfica referida a la distribución territorial de los recursos de todo tipo de que dispone el país.
- 3.- Cuentas Nacionales: Registros contables de los principales agregados macroeconómicos que permitan efectuar cálculos y apoyar la toma de decisiones fundamentales para la planeación económica y social.

Integran los sistemas, las Unidades de Estadística y de Información Geográfica de las dependencias y entidades de la APF, las de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación las cuales se sujetarán a las normas - que en materia de organización, funcionamiento, coordinación, planeación de actividades y evaluación de resultados, establece el Ejecutivo Federal por conducto de la - SPP, dependencia en quien recae la responsabilidad normativa.

#### c) MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La estructura administrativa debe ser congruente -- con las actividades que se planean . efecto de que cada nueva función tenga su base administrativa que asegure - al cumplimiento de los objetivos propuestos.

La SPP cuenta entre sus responsabilidades establecer la política y las directrices, aprobadas por el Presidente de la República, de modernización de sector público, en los niveles global, sectorial e institucional que orienten a los Secretarios de Estado y Jefe de Departamento Administrativo en la determinación y ejecución - de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia. Esta actividad la efectúa la SPP a través de la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública.

En el contexto del SNPD, las actividades que desempeña la coordinación tienen dos direcciones: la primera vinculada a la estructura administrativa para la ejecución del plan y los programas y la segunda, orientada al establecimiento de las unidades administrativas que requiere el SNPD.

#### d) SUBSISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS.

Los proyectos de inversión contribuyen en distintos ámbitos en la ejecución de las acciones del Plan Nacional y los programas de mediano plazo que en su conjunto van materializando gradualmente sus propósitos, objetivos y metas.

El subsistema contará con una estructura operativa

en la que participarán las áreas administrativas de las dependencias y entidades de la APF responsables de los proyectos de inversión; vigilará la congruencia de los proyectos independientes, a lo largo de las distintas etapas de su ciclo de vida, así como la compatibilidad de éstos con la planta productiva existente en el país. Esto permitirá evitar desequilibrios provocados por una falta de programación integral de proyectos.

Con esa idea, el subsistema diseñará y establecerá criterios y metodologías para las etapas de identificación, formulación, jerarquización, ejecución, seguimiento, control y evaluación, que constituyen el ciclo de vida del proyecto. Esta función buscará que se establezcan criterios y metodologías homogéneas para proyectos con características comunes, que a su vez se fundamenten en líneas de acción de las estrategias y políticas de PND.

El subsistema Nacional de Proyectos contribuirá a la consolidación del SNPD y a la instrumentación del PND y de los programas de mediano plazo en lo particular, -- fortaleciendo las cuatro vertientes de la misma del siguiente modo:

En primer lugar, el subsistema asume especial importancia para la variante obligatoria al apoyar la programación del gasto público, que constituye un factor fundamental para lograr el desarrollo planeado.

Estas acciones propiciarán una canalización más racional del gasto público destinado a inversión y aboga- rán la función del gasto como un instrumento efectivo de política económica.

Por lo que respecta a la vertiente de coordinación, esta promueve, en el ámbito regional la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, en las tareas del desarrollo.

En cuanto a la vertiente de inducción, el Estado, mediante los instrumentos de fomento, induce el rumbo -- deben seguir los sectores privado y social para lograr el desarrollo esperado.

Finalmente, a través de la vertiente de concertación se busca el establecimiento de compromisos específicos entre el sector público y los sectores privado y social a fin de que con su participación, se dinamice e impulse rumbo a la actividad económica, enfocada principalmente hacia aquellos sectores o regiones donde más se requiere. El contenido fundamental de una gran proporción de los compromisos de concertación son los proyectos, por lo que esta vertiente se verá reforzada al contar con el apoyo del Subsistema Nacional de Proyectos.

Como primer paso para la instrumentación del Subsistema Nacional de Proyectos, se ha creado la Unidad Central de Proyectos, cuya función es la de llevar a cabo los trabajos de diseño, instalación y coordinación del subsistema.

#### e) RELACION CON OTROS SISTEMAS NACIONALES.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática engloba a los sistemas nacionales que ya estaban constituidos a través de las legislaciones previas a 1983, y vinculará a los que en adelante se constituyan para atender determinadas áreas de la economía o de la sociedad. Ello se fundamenta para hacer congruente la aplicación del esquema conceptual de la planeación en el uso de los recursos, instrumentos o políticas de las áreas que cubra cada sistema nacional.

#### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El vínculo entre el SNPD y los sistemas se realizará a través de las unidades de planeación que funcionan en cada dependencia y la SPP, como dependencia coordinadora de la planeación nacional, que emitirá los procedimientos normativos para llevar a cabo esta relación.

La existencia de diversos sistemas nacionales, como formas de organización instrumental y de trabajo, junto al SNPD representa los diferentes niveles de operación que posee la planeación. Por un lado, una unidad integradora y coordinadora cuya función es mantener congruencia entre los aspectos macroeconómicos y sociales y con los de corte sectorial, regional o institucional dentro de una perspectiva integral; por otro, distintas dependencias y entidades que llevarían a cabo sus programas y proyectos conforme a un marco general homogéneo, que evi

tará la dispersión de esfuerzos, la duplicación de las acciones o el desperdicio de los recursos disponibles.

## 6.- EL MODELO EN NUEVO LEON DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA (SEPD).

Al iniciar este apartado, se puntualizan las siguientes observaciones:

La descripción que se hace al Modelo Estatal enfatiza que el análisis realizado, no corresponde a una ley de planeación. En virtud de que no existe. Pero, dentro de los documentos que tratan el tema se encuentra un fascículo interno de la Secretaría de Programación y Desarrollo (SPD) titulado "Información para realizar las instalaciones y reuniones de trabajo de los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal"; En donde se encuentra explicado el esquema del SEPD que enseguida se transcribirá con el fin de reflejar el Modelo Actual de SEPD en Nuevo León.

El modelo actual del SEPD<sup>48</sup> en Nuevo León hace frente a las situaciones y necesidades que imperan en la entidad, ya que obedece a soluciones prácticas y a la mano. (fig. 2)

Por lo anterior, el modelo se representa gráficamente en forma de cuadro, con principios y fines bien definidos.

### A.- INSTITUCIONES, INSTRUMENTOS Y ACUERDOS ESTABLECIDOS.

#### 1.- CONVENIO UNICO DE DESARROLLO (CUD).

El convenio único de desarrollo es uno de los principales instrumentos de carácter programático-presupuestal con que cuenta el sistema a fin de hacer llegar a -

---

(48).- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y DESARROLLO (SPD).-

Información para realizar las instalaciones y reuniones de trabajo del COMITÉ DE PLANEACIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL (COPIA EN), en el Estado de Nuevo León, Dty. N. L., 1988, pág. 28.



los municipios los apoyos financieros para su desarrollo. Aún cuando los programas surgidos de este convenio en contadas ocasiones y sólo para ciertos municipios otorgan apoyos financieros directos; el apoyo se efectúa vía diversas dependencias estatales y federales mediante programas que centralmente se consideran prioritarios. En otras palabras, el CUD es un instrumento cuyo papel es asignar recursos que fomentan el desarrollo de algunas áreas prioritarias aún cuando no se ha ejercido, en la mayoría de los casos, directamente por los interesados en el desarrollo: los municipios mismos.

## 2.- COMITE DE PLANEACION ESTATAL (COPLADE).

El COPLADE, es sin duda la piedra angular del SEPD, encuadra al sistema mismo de apoyos financieros. El objetivo del COPLADE es planear, programar y presupuestar las acciones directas e indirectas para apoyar financieramente el desarrollo municipal. Ahora con el funcionamiento de los COPLADEM en todo el Estado y su coordinación con el COPLADE permitirá el análisis real y actualizado sobre las necesidades municipales de desarrollo. El COPLADE deriva sus decisiones de los objetivos contenidos en el Plan Nuevo León y se mantiene actualizado gracias a la consulta y análisis popular de los COPLADEM.

## 3.- DEPENDENCIAS EJECUTORAS Y NORMATIVAS.

Después de que el municipio ha logrado cumplir todos los procedimientos respectivos, estas dependencias se encargan de ejecutar y normar todas aquéllas acciones y obras que centralizan y en ocasiones descentralizadamente, apoyan a los planes de desarrollo municipal.

De lo anterior podemos obtener una conclusión preliminar; hoy en día se apoyan los Planes de Desarrollo Municipal a través de un sistema más o menos complejo que contempla participaciones a los municipios y una serie de acciones y obras que directa o indirectamente apoyan sus desarrollos urbano; social; económico y rural.

## 4.- PROGRAMAS DE DESARROLLO MUNICIPAL.

Es un instrumento más con que cuenta el sistema de

apoyos financieros. Estos programas no son otra cosa que un listado por municipios de las acciones que realizarán las diferentes instancias de la Administración Pública, acciones que bien orientadas tienen un impacto significativo en el desarrollo municipal. Cabe mencionar que la efectividad de estos programas para apoyar financieramente el desarrollo municipal depende en gran medida de que sean resultado o estén fundamentados tanto en el Plan — Nuevo León como en el Plan Municipal de Desarrollo. Por ahora estos programas no están basados en el segundo — plan, ya que el ingreso de la planeación a nivel municipal aún no es total.

#### 5.- MANUALES DE OPERACION.

El manual de operación del COPLADEM es un instrumento de que goza la planeación, programación y evaluación de las acciones y obras. En base a los lineamientos y — procedimientos que se establecen en este manual se programan las obras y acciones a corto, mediano y largo plazo para el desarrollo municipal.

#### 6.- REGLAMENTOS DEL COPLADEM.

Todas las etapas que se suceden en el manejo del — COPLADEM están debidamente normadas por una serie de disposiciones legales tendientes a organizar los derechos y obligaciones de las partes que intervienen en dicho comité.

#### 7.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL.

Este ordenamiento, aún cuando afecta directamente a los municipios, si forma parte del sistema, ya que es el que organiza y distribuye las responsabilidades de los — órganos de la Administración Pública Estatal que son los que, en un momento dado, apoyan debidamente al desarrollo municipal. Esta ley otorga facultades y responsabilidades a la Secretaría de Programación y Desarrollo (SPD) para el buen funcionamiento de los apoyos financieros y para el impulso integral que el Gobierno del Estado da al Desarrollo Municipal, como lo es obligación por parte de la SPD de proporcionar la asesoría y coordinación técnica, que se requiere para el eficiente cumplimiento del

funcionamiento del COPLADEM.

B. - AL CENTRO DEL MODELO.

### 1.- MUNICIPIO.

El centro de nuestro modelo está formado por el municipio. En este primer modelo y dada la situación actual, todos los elementos del sistema influyen hacia el centro. Es decir, es un sistema en el cual el municipio recibe apoyos sin participar en la toma de decisiones respecto al uso y destino de tales apoyos.

### 2.- COPLADEM.

Los COPLADEM son órganos de apoyo a las labores que en materia de planeación-programación del desarrollo llevan a cabo los municipios y por ende, son órganos que intervienen directamente en el sistema de apoyos financieros. Del seno de los COPLADEM y después de una amplia consulta y análisis popular, surgen planes y programas de desarrollo municipal a corto, mediano y largo plazo.

### C.- ORGANIZACIONES PÚBLICAS ESTABLECIDAS.

#### 1.- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y DESARROLLO.

La SPD encabeza las organizaciones públicas que intervienen en el sistema.

Es la organización que por mandato de ley tiene como función y responsabilidad apoyar y coordinar el sistema para el desarrollo municipal y encargada de distribuir y vigilar la aplicación de fondos a los municipios. Esta secretaría realiza acciones concretas no sólo para brindar apoyo económico, sino también para planear y organizar en forma global todas las acciones que en materia de apoyo al desarrollo llevan a cabo las diferentes entidades de la Administración Pública Estatal.

La SPD es responsable de impulsar y apoyar el funcionamiento de los COPLADEM. Esta organización enlaza en forma sistemática, los esfuerzos que en materia de planeación-programación del desarrollo llevan a cabo tan

to el municipio como el Ejecutivo Estatal. Dicha función de enlace cumole mediante la negociación con las demás dependencias que intervienen en el modelo a fin de que éstas ejecuten las acciones que los COPLADEM y los Ayuntamientos juzguen prioritarias para el desarrollo.

Por otro lado, del CUD se derivan una serie de compromisos para que el Estado intervenga en el sistema y apoye efectivamente el desarrollo de sus municipios. Tales compromisos consisten en la descentralización de recursos del Gobierno del Estado a los municipios en forma gradual y selectiva, a fin de aumentar la capacidad ejecutiva, mejorar los sistemas administrativos internos de los municipios y evitar su concentración en el área metropolitana.

## 2.- PLAN NUEVO LEÓN.

Aún cuando, de este instrumento no resultan apoyos financieros en efectivo para el desarrollo municipal, el Plan Nuevo León, es el instrumento base y guía para llevar a cabo el Desarrollo Integral de todo el Estado. El Plan Nuevo León contiene lineamientos, estrategias y objetivos de desarrollo globales e individuales para las subregiones y municipios del Estado, surgidos de una amplia consulta popular.

## 3.- PLAN DESARROLLO MUNICIPAL.

Constituye el instrumento que cumple con los objetivos del Plan Nuevo León, al nivel de un municipio. La finalidad de los planes municipales consiste en orientar, tanto las acciones directas del municipio, con las que indirectamente llevan a cabo la Federación y el Estado para apoyar al desarrollo, por el camino que la propia comunidad ha escogido en el seno de los COPLADEM.

## 7.- ANALISIS COMPARATIVO.

Después de haber analizado todos los puntos anteriores. Donde se puntualizan conceptos que nos ayudan a comparar el deber ser con el ser de la Planeación sólo basta verificar si Nuevo León materializa este concepto a similitud del Modelo Federal. Es decir, comparar el Modelo Federal con el Modelo Estatal de Planeación Democrática. Esto es en virtud del hecho que el Modelo Estatal sigue los principios y lineamientos del Modelo Federal.

Antes de pasar al análisis comparativo propiamente dicho, es preciso destacar los beneficios tangibles que a nivel nacional ha traído la implantación del SNPD dentro de la Administración Pública Federal.

a) Se ha establecido un marco normativo que establece las bases para instituir un sistema de planeación y define las actividades y responsabilidades de sus participantes. Para ello se reformó la Constitución General de la República y se promulgó una nueva Ley de Planeación, de acuerdo con la necesidad de que el Estado organice el sistema para imorimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación.

b) Se ha incorporado la participación social como elemento esencial del proceso de planeación. Mediante la creación de mecanismos de participación de los grupos sociales organizados y la población en general se ha incorporado a las actividades de planeación.

c) Se ha dado mayor claridad y precisión al proceso de planeación en sus cuatro etapas (formulación, instrumentación, control y evaluación), para asegurar que lo planeado sea efectivamente ejecutado. La planeación así concebida, deja de ser un ejercicio meramente técnico y se transforma en principio político de gobierno e instrumento de desarrollo.

d) Se ha ordenado conceptual y temporalmente los documentos fundamentales de la planeación. En cada orden de gobierno se otorga la categoría de plan a un sólo documento de carácter general que precisa objetivos, estra

tegrías, prioridades, asigna recursos, determina instrumentos, responsables y plazos de ejecución.

e) Se ha dispuesto la utilización de mejores instrumentos para el análisis y estudio de las situaciones internacionales, de sus principales impactos sobre el país para que, con eficacia y oportunidad se apoye la forma de decisiones en estos aspectos.

f) Con el sistema de planeación se busca una vinculación más directa entre lo planeado y el ejercicio de políticas e instrumentos.

g) Se han establecido las bases para una relación más estrecha entre la administración pública y la estructura del sistema de planeación de forma que aquella responda a los requerimientos organizativos derivados del proceso de planeación y no se convierta en obstáculo para el cumplimiento de los programas y para el funcionamiento del sistema. La Ley de Planeación define con claridad la publicación de los integrantes del sistema en tres niveles básicos; global, sectorial e institucional, así como los mecanismos de coordinación entre ellos para realizar las actividades de planeación que les competen según su ámbito de acción.

h) Se ha mantenido el carácter flexible del sistema permitiendo que a la vez, que el plan permanece a lo largo de la administración como documento guía del desarrollo económico y social, sea posible ir incorporando modificaciones e incluso nuevas prioridades sectoriales y regionales dentro de la estrategia general, a través de los programas anuales y de mediano plazo.

i) Finalmente, existe una clara voluntad política para fortalecer la planeación del desarrollo como instrumento de transformación social y vincular en forma directa lo planeado con lo efectivamente realizado.<sup>49</sup>

---

(49).- MONTENAYOR ROGELIO.- Sistema Nacional de Planeación Democrática, Ob. cit. pág. 21.

Lo anterior nos lleva a analizar el modelo de SEPD que Nuevo León ha implantado de acuerdo a lo señalado en el apartado anterior.

Ahora bien, se puede observar que el SEPD tiene serias limitaciones en su estructura y funcionamiento. Ya que es un modelo que debe ser ejecutado pero que en la práctica no opera como está señalado.

Por consiguiente, para comprobarlo hacemos referencia a las siguientes limitaciones del SEPD, que para su análisis se han estructurado de la siguiente manera:

- 1.- Limitaciones jurídicas;
- 2.- Limitaciones administrativas;
- 3.- Limitaciones políticas;
- 4.- Limitaciones sociales; y
- 5.- Limitaciones económicas.

Por lo tanto, cabe hacer mención que dicha comparación se hace con la salvedad de que la Planeación Democrática en la Entidad se adecúe a su medio ambiente pero no olvidando que tienen estructuras y principios generales que a ambas los componen por igual.

De ahí, entonces, que tomando el Modelo Federal <sup>®</sup> como punto de referencia se hace el análisis considerando que éste se adapta en las diversas entidades de acuerdo a su idiosincrasia respectiva.

#### 1.- LIMITACIONES JURIDICAS.

La Planeación Democrática en Nuevo León carece de un marco jurídico constitucional que le de fuerza para ser establecida en la Administración Pública Estatal como principio legal obligatorio.

Por consiguiente, dicha limitación ocasiona que administraciones públicas futuras no estén obligadas a utilizar dicho instrumento como herramienta de gobierno necesariamente.

Por lo tanto, la planeación estatal tiende a ser -- una característica propia del actual gobierno como una técnica que permite ordenar y jerarquizar las acciones -- para optimizar la asignación de recursos, disminuir el -- dispendio de los mismos, la duplicidad de esfuerzos y e- vitar los errores que se desprenden de la imorvisación. Pero no es un principio elevado a rango constitucional -- como en el modelo federal.

Si analizamos el modelo federal nos damos cuenta -- que ésta tiene su fundamento en el artículo 26 de nues- tra carta magna que a la letra dice:

"El Estado organizará un sistema de planeación demo- crática del desarrollo nacional que imorima soli- dez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimien- to de la economía para la independencia y la demo- cratización política, social y cultural de la na- ción..."

Por otra parte, de esta norma constitucional se des- prende también la Ley de Planeación, la cual ordena las atribuciones de los elementos del sistema, precisa las -- modalidades de la consulta popular en las diversas eta- pas del proceso y define los instrumentos concretos de -- coordinación y concertación de acciones para el cumpli- miento de los objetivos nacionales; es decir, fija un -- sistema organizado y participativo de planeación.

Comparando lo anterior con el modelo estatal se des- prende que éste no tiene un marco jurídico constitu- cional reglamentario. Ahora, si bien es cierto, que el artí- culo 27 fracción III de la Ley Orgánica de la Administra- ción Pública Estatal establece que la Secretaría de Pro- gramación y Desarrollo le corresponde el despacho de -- coordinar el sistema estatal de planeación del desarro- llo; esta norma no comprende la Planeación Democrática -- como la concebimos a nivel Federal sino como un instru- mento técnico de apoyo a la Administración Pública esta- tal. Es más, creemos que nos estamos refiriendo a dos -- sistemas diferentes.

La planeación democrática como principio constitu- cional obligatorio busca ordenar y promover el desarro- llo integral del país, mediante la acción gubernamental

actuando conforme a la voluntad de la colectividad; es decir, la sociedad civil participa junto con el gobierno en la planeación del programa de acción para el desarrollo integral del país.

La Planeación del Desarrollo es una técnica utilizada por la Administración Pública siendo necesaria para definir con claridad las políticas de gobierno, prioridades, objetivos y líneas estratégicas de acción del sector público. Significa planear para jerarquizar y ordenar las acciones y optimizar la asignación de los recursos públicos disminuyendo el dispendio de los mismos, la duplicidad de esfuerzos y evita los errores de improvisación.

Por lo tanto, en la Planeación Democrática, participa el gobierno (sector público) junto con la sociedad civil (sector privado y social) en la formulación, instrumentación, evaluación y control del plan para el desarrollo integral. Y en la planeación del desarrollo participa sólo el sector público en la programación anual para alcanzar el desarrollo.

Por consiguiente, la Planeación en Nuevo León, es una pauta de Planeación Democrática,<sup>50</sup> es decir, con la formulación del Plan Nuevo León, se asientan las bases para alcanzarla administrativamente pero necesita de un instrumento jurídico constitucional y reglamentario que establezca su organización, funcionamiento, supervisión y control para llevarse a cabo en el seno de los Sectores Público, Privado y Social.

Concretizando lo anterior, considero que el Modelo Estatal tiene en sus bases una limitación e insuficiencia jurídica constitucional que impide alcanzar el establecimiento y la continuidad de la Planeación Democrática en la Entidad. Por lo que, un Marco Jurídico adecuado, permitirá consolidar avances y superar deficiencias, para que el Plan y los programas trasciendan la etapa de

---

).- En el Plan Nuevo León en su pág. 24 señala con respecto a esto como una pauta de Planeación Democrática, en lo que concierne a su formulación y lo será en lo que corresponde a su ejecución y evaluación.

formulación y se realicen de manera efectiva, reconociendo que las cambiantes condiciones de la realidad pueden obligar a su modificación y actualización.

## 2.- LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS.

Dentro de las limitaciones administrativas podemos observar que mientras el modelo federal a través de la Ley de Planeación establece las responsabilidades y sus campos de acción, en el estado no se tiene bien especificado el proceso de planeación. De hecho, más que una planeación existe una programación.

La programación en su acepción más simple, significa determinar qué se va a hacer, en qué forma, medida y secuencia, posteriormente, cuándo se va a hacer, quién y finalmente, definir con qué medios se realizarán y con qué recursos.<sup>51</sup> Es decir, la programación se orienta a determinar el nivel de actividad gubernamental que le corresponde al sector, en el marco de los objetivos y metas fijadas por el desarrollo económico y social.

De esta manera, la programación del sector público implica llevar a cabo la secuencia de acciones antes mencionadas por parte del gobierno, para lograr: a) Conseguir racionalización de las acciones y de los recursos disponibles; y b) Conseguir que las tareas que el sector público desarrolla se relacionen directamente con las necesidades y requisitos que impone el desarrollo económico.

En cuanto al gasto público, en la programación se reducen las metas de mediano y largo plazo en inmediatas y se definen sus contenidos a través de los programas de trabajo, los cuales deben formularse conforme a las directrices centrales.

---

51. - RUIZ MARTINEZ SILVA, Coordinador, Diccionario de Política y Adm. Pública, Ed. Ideas Técnicas-Culturales, México, D.F., 1981. pág. 319.

El proceso de programación presupuestaria puede tener las siguientes etapas:

- a) Fijación de niveles de actividades;
- b) Formulación de programas de trabajo en las unidades administrativas;
- c) Presentación de los programas a las autoridades superiores; y
- d) Formulación del Programa Global de Acción.

Estas etapas tienen por objeto determinar los volúmenes de producto final de las actividades que se desarrollarán, tomando como punto de referencia los planes de desarrollo de largo y mediano plazo.

Por consiguiente, tomando en cuenta lo anterior se advierte que el Plan Nuevo León<sup>52</sup> señala que la instrumentación se llevará a cabo mediante el ejercicio de la programación anual, lo cual significa que en su operatividad, la planeación se ve absorbida por este concepto totalmente; lo cual implica perder la esencia de la planeación democrática en su sentido participativo de la sociedad y haciendo que la programación resulte centralizada en el seno gubernamental. Es decir, en la planeación democrática, la administración pública actúa en base al pueblo y en la programación sólo actúa desarrollando la función administrativa del mismo, en base a lo que ella misma estima conveniente.

#### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Tomando en cuenta, que la planeación es aquella actividad que pretende formular objetivos y metas e implementar eficaz y eficientemente los medios para la consecución de los objetivos y que ésta se diferencia de la programación en el sentido de que un programa se deriva de un plan. Ya que, la función del primero es retomar una meta del plan como su objetivo y determinando los recursos humanos, materiales y financieros necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fija la cantidad y calidad de los resultados esperados y determina la localización especial de las obras y actividades.

---

(5).- SPD, Plan Nuevo León, Ed. SPD, 1986, pág. 12.

Ahora bien, la Planeación Democrática significa ejecutar la acción pública gubernamental de acuerdo con la participación de la sociedad y en el Marco del Modelo Federal, este concepto se ve concretizado en la fijación de un proceso de planeación y una infraestructura de apoyo, lo cual significa un sistema bien definido que abarca en la estructura institucional tres niveles de acción que son el global, sectorial e institucional y en donde el proceso de planeación esquematiza cuatro elementos fundamentales que son:

- a) Formulación;
- b) Instrumentación;
- c) Control; y
- d) Evaluación.

Por lo tanto, analizando lo anterior se desprende que la Planeación Estatal aunque determina instancias de gobierno encargadas de la planeación como son el Comité de Planeación de Desarrollo (COPLAD) quien es el encargado de instrumentar la programación y la Secretaría de Programación y Desarrollo (SPD) quien es la encargada de planear y fijar el sistema de planeación dentro de la administración pública estatal. Se advierte que son unidades administrativas que no dan continuidad al proceso de planeación ya que no dan seguimiento a la fijación de responsables de la misma en sus cuatro funciones (formulación, instrumentación, control y evaluación). Es más, en los informes de gobierno<sup>53</sup> ni siquiera se habla de la Planeación Democrática en su operación ya que en el capítulo de Planeación, Finanzas y Administración sólo se habla del resultado de la programación presupuestaria pero nunca los objetivos y metas del Plan Nuevo León.

---

(53) .- TREVIÑO JORGE, 52 Informe de Gobierno. Id. Gobierno del estado de N. L., 1989, pág. 15.

Además la falta de una estructura institucional bien definida, la falta de un proceso de planeación que determine responsables y el hecho de no contar con una infraestructura de apoyo coordinada con la planeación; agregando la falta de instrumentos de control y ejecución que den seguimiento como son:

- a) Los Informes Trimestrales;
- b) Informe de Gobierno que hable sobre la situación que guarda la planeación;
- c) Informe del COPLADE;
- d) Informes de Ejecución del SEPD;
- e) Informes de Foros de Consulta Popular;
- f) Informes Sectoriales e Institucionales;
- g) Informes sobre áreas y necesidades específicas, los cuales ayudan a retroalimentar con su función al proceso de planeación.

Por otra parte, sí es cierto que el Plan Nuevo León señala que la unidad de control y evaluación del COPLADE es la encargada de integrar reportes bimestrales y elaborar informes globales. La realidad es que no se hacen ya que sólo existen de forma más no de hecho.

Además, el COPLADE adolece de este mismo problema ya que en la realidad no opera de hecho aunque exista un decreto reglamentario al respecto.

Por otro lado, la SPD, la cual es la encargada de llevar la planeación y quien da seguimiento y vigilancia a los Programas Estatales de Desarrollo (PED) y Convenio Único de Desarrollo (CUD), no cuenta con una unidad encargada de la planeación sino que ésta función está mezclada en las diversas unidades que la componen; además, de ser ella quien fija el Sistema Estatal de Desarrollo, nos hace ver que la realidad de la Planeación Democrática en Nuevo León no se lleva a cabo en su concepción federal y si por el contrario, se advierte una programación que es fijada de manera central por el gobierno y no mediante un Sistema Estatal de Planeación Democrática.

Por lo que, analizando el sistema de planeación en Nuevo León se puede decir que este tiene los elementos para llevar a cabo la Planeación Democrática pero es de-

ficiente y de ahí nuestra propuesta de reformar el modelo para que se lleve a efecto de acuerdo con la concepción y característica regional de nuestro Estado.

### 3.- LIMITACIONES POLITICAS.

Una de las limitaciones políticas que el SEPD tiene es la tradición de gobierno caracterizada por un autoritarismo, paternalismo y centralismo que ha llevado a la población a alimentar pasividad, negligencia, irresponsabilidad, apatía y principalmente, la dependencia de la colectividad al Gobierno.

El autoritarismo es un sistema de mando consistente en las siguientes características: a) Fundado en el poder; b) No da razones en las que se fundan sus órdenes; c) No asocia a los inferiores en la toma de decisiones que habrán de afectarles; d) No escucha quejas; y e) No admite la presentación de sugerencias.<sup>54</sup>

a) Fundado en el poder: Significa que la autoridad ejerce su poder para hacer obedecer a sus súbditos a la fuerza en virtud de su impotencia para explicar y para discutir. La autoridad busca cubrirse con una coraza que le protege contra la necesidad de dar explicaciones para hacer labor de convencimiento a lo que, por otra parte, está obligado a realizarlo con la colectividad.

b) No da razones en las que se fundan sus órdenes: Esto significa que el mando tiene que ejercerse como producto de la situación, que se impone, al superior para que mande y al súbdito para que obedezca cuantas veces sea necesario una orden, sin la explicación del porqué, ya que se perdería tiempo en tener que explicar a cada uno ---

---

(.4).- REYES PONCE AGUSTIN, Administración de Personas . Editorial Limusa, Edición 14ª, México . . , 1987, pág. 49 y 50.

las razones de una decisión.

- c) No asociar para nada a los inferiores en la toma de decisiones que habrán de afectarles: La situación que suele privar todavía hoy, es que el mando y la correspondiente toma de decisiones, se ejerce total y fatalmente de arriba hacia abajo, sin dejar la posibilidad a quienes van a cumplir una orden de opinar siquiera sobre ella.
- d) No oír quejas: Rara vez se adoptará como sistema formal esta actitud pero muchas veces se dificulta su recepción, se difiere su resolución, para no enfrentarse con las dificultades y molestias que ello implica, con lo cual, lo único que se consigue es convertir automáticamente la queja en agravio.
- e) No admitir sugerencias: Esta actitud se basa en el supuesto de que, quien ejerce el mando lo sabe todo respecto del trabajo y que quien recibe las órdenes no puede tener ninguna idea valiosa, lo que ocurre es que no se permiten sugerencias por considerarles una especie de crítica a la administración.

---

## PATERNALISMO<sup>55</sup>. AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

El paternalismo es una actitud que se toma en el --mando al considerar teóricamente o aún en forma práctica que la colectividad es incapaz de conseguir sus metas por sí misma, por lo cual el paternalismo suele manifestarse en las siguientes maneras:

- a) El Estado decide lo que él cree que es más conveniente para la sociedad;
- b) El deseo o tendencia de intervenir, sin la plena y espontánea autorización en la vida familiar de

---

(55).- *IBIDEM*, pág. 94.

la sociedad aún con el fin de beneficiarlo o --  
bien hacerlo innecesariamente;

c) Por la tendencia a dar como favor o generosidad lo que se debe en justicia estricta o a disminuir esto último para aumentar lo que parece donación voluntaria;

d) Por la tendencia a multiplicar el número y la extensión de las prestaciones más bien que mejorar salarios y condiciones de trabajo; y

e) Por la tendencia a tratar de impedir la formación de grupos de presión o al menos, evitar en todo lo posible la intervención de éstos en los asuntos del Estado.



Esto significa la tendencia a realizar los programas de gobierno en el escritorio sin salir al campo para investigar el medio ambiente donde se pretende poner en acción el programa; o bien, conocer qué tan práctico y beneficioso es para la sociedad sin consultarla.

Todo lo anterior ha llevado a la población a alimentar pasividad, negligencia, irresponsabilidad, apatía y dependencia al gobierno.

Por consiguiente, la tradición gubernamental que --  
se busca cambiar a un sistema de diálogo de diálogo ha limitado al SEPD en su operación tanto en los niveles de gobierno municipal como en la sociedad. ®

#### 4.- LIMITACIONES SOCIALES.

Dentro de las limitaciones sociales del SPED está principalmente la carencia de una tradición participativa de la población en referencia a los problemas públicos y que se manifiesta a través de una cultura política tradicionalmente pasiva y dependiente del gobierno. Por lo cual, es necesario alimentar una nueva cultura de participación política de planeación democrática.

Y por otra parte, la cultura de la planeación de administración pública tradicional, también debe ajustarse a los cambios que se suceden hoy en día ya que definiéndose como aquella que fundamentalmente se circunscribe - el fenómeno burocrático reglamentario, es decir, excesivo anejo a la ley y limitándose a lo mínimo indispensable provoca que el proceso administrativo limite al --- SEPD.

#### 5.- LIMITACION ECONOMICA.

La limitación económica del SEPD es la misma crisis económica, el endeudamiento de la entidad, la reducción del poder adquisitivo del salario, encarecimiento de los mismos para la obra pública, etc; lo cual nos lleva a -- restringir el cumplimiento del mismo al no tener un soporte financiero que haga posible llevar a cabo el plan.

Una buena solución a esta problemática sería la aplicación de un impuesto específico que pudiera mantener la estabilidad económica del mismo.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CAPITULO III

### EL NUEVO ENFOQUE DE LA PLANEACION EN NUEVO LEON

#### SUMARIO

1.- El Origen Jurídico de la Planeación Democrática en el Modelo Federal y Estatal. 2.- Instrumentos y Herramientas para implantar la Reforma al Modelo. 3.- Modelo de Planeación Estatal. 4.- Consideraciones Generales.

#### 1.- EL ORIGEN JURIDICO DE LA PLANEACION DEMOCRATICA EN EL MODELO FEDERAL Y ESTATAL.

Se inicia este capítulo analizando en base a las figuras de los modelos 3 y 4 la diferencia existente entre ambos sistemas de planeación.

Analizando la figura 3, observamos que la planeación surge de la Constitución General, como un fundamento legal obligatorio que se materializa de manera reglamentaria en la Ley Federal de Planeación.

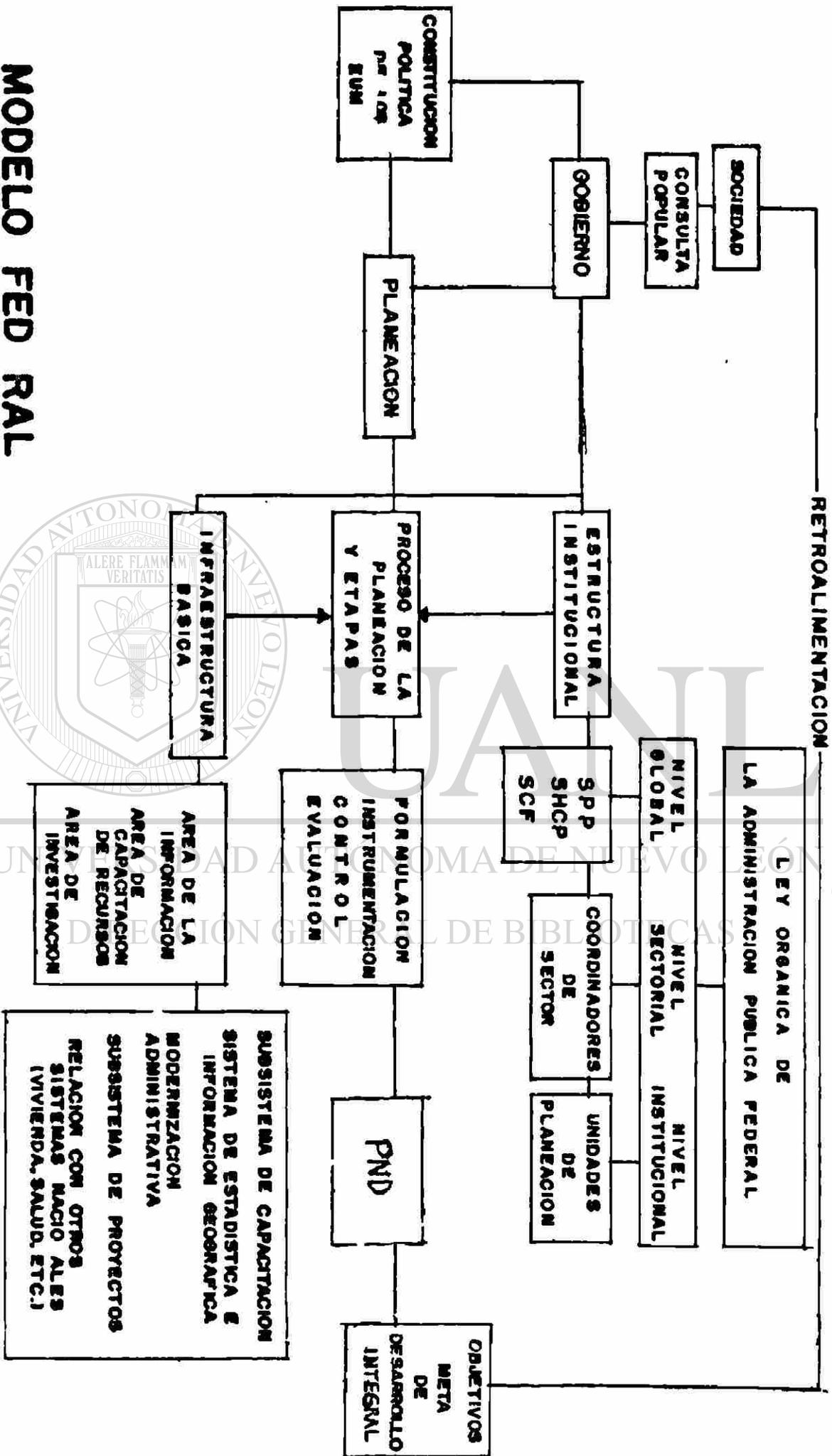
Al explicar la figura 4, advertimos que la planeación surge como característica del gobierno estatal y no como un principio jurídico constitucional. Además, al no tener una ley reglamentaria que explique el deber ser de la Planeación hace caer en errores, limitaciones, deficiencias y omisiones sobre los responsables de llevarla a cabo.

En la figura 5, vemos la reforma que aportamos al modelo de planeación, es decir, un marco jurídico constitucional y su respectiva ley reglamentaria.

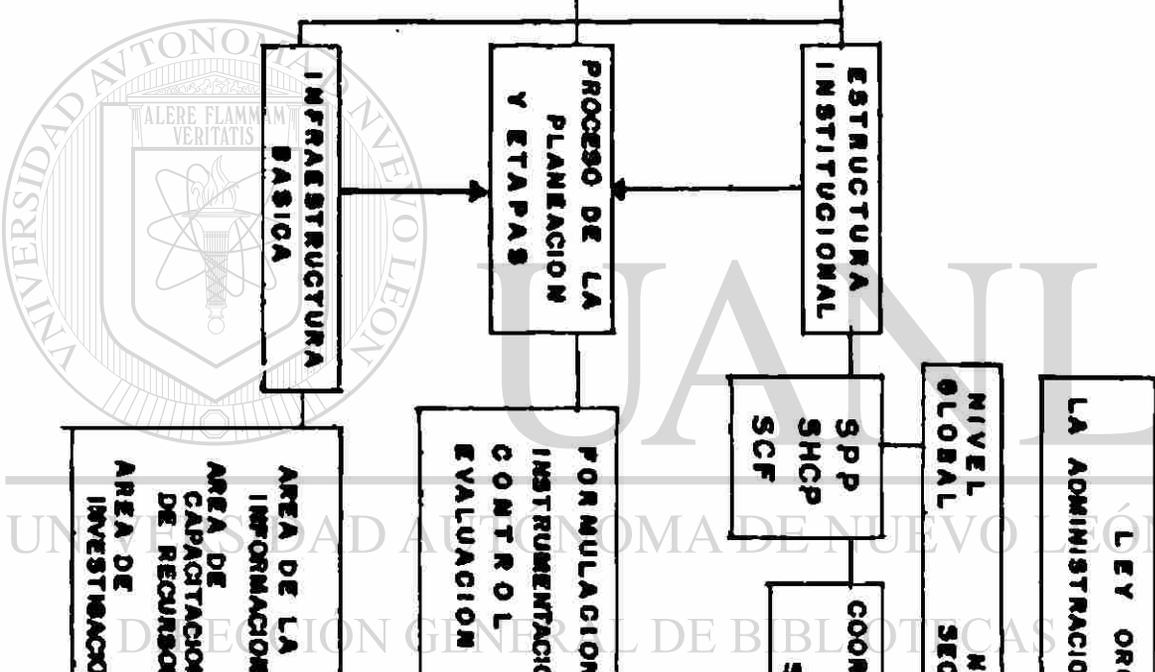
#### 2.- INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS PARA IMPLANTAR LA REFORMA AL MODELO.

La reforma al Modelo de Planeación Estatal debe de darse en los siguientes instrumentos y herramientas:

# SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

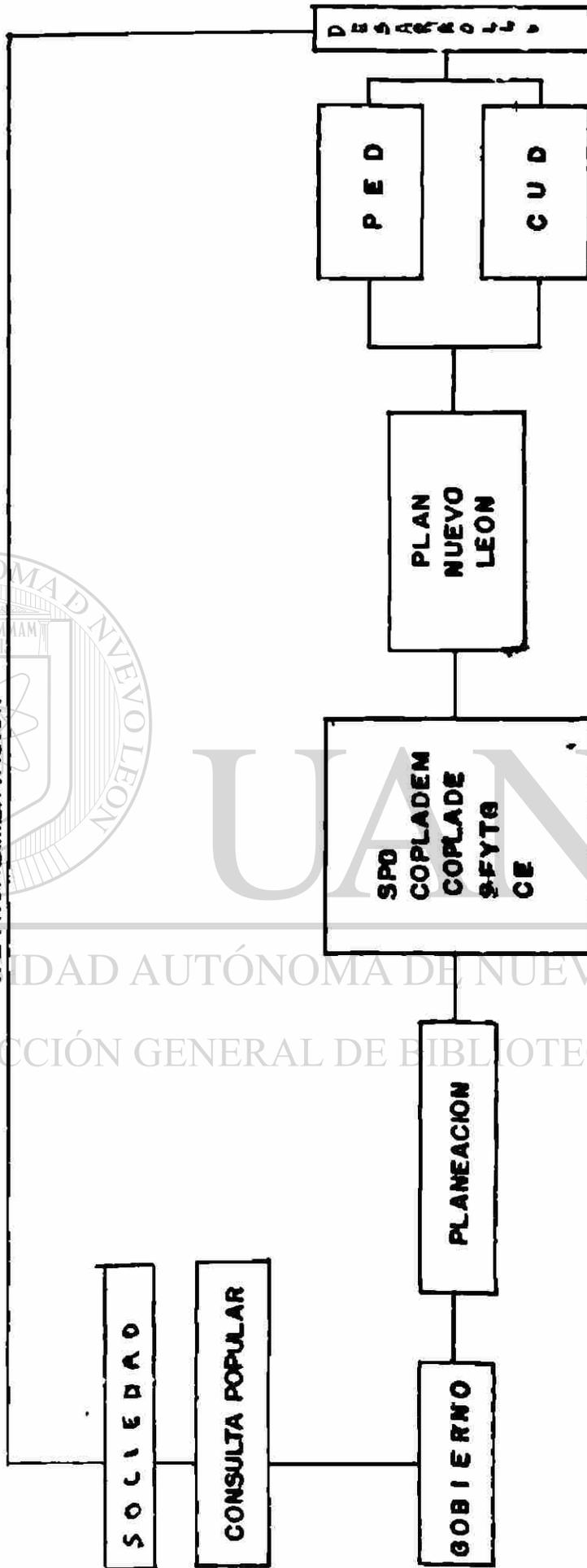


MODELO FED RAL



**MODELO ESTATAL**

**RETROALIMENTACION**



**FIG. 1**

# NUEVO MODELO ESTATAL REFORMADO

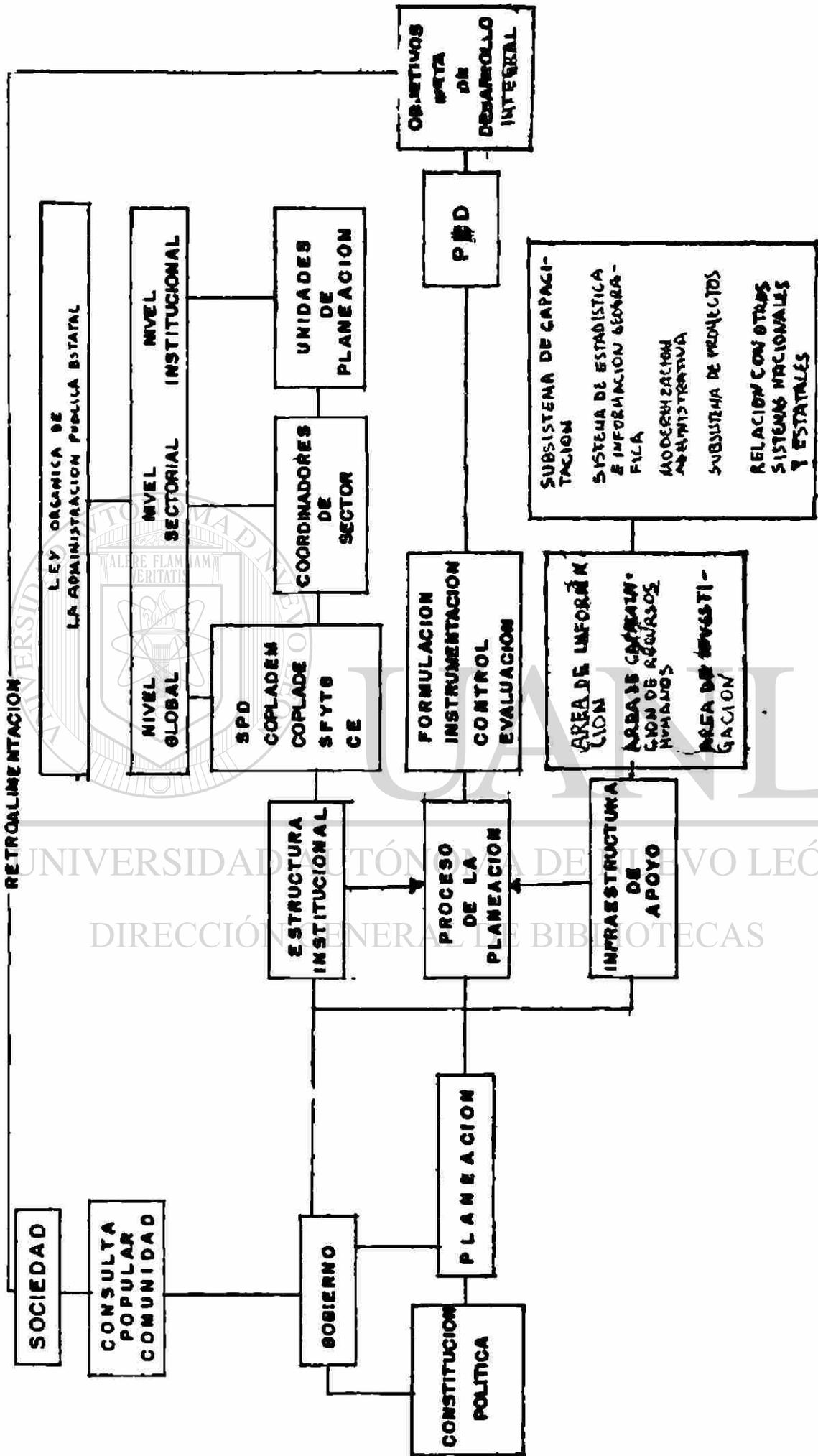


FIG. 5

- a) Filosofía Política;
- b) Enmienda Constitucional;
- c) Ley Estatal de Planeación;
- d) Modernización Administrativa;
- e) Planes Estatales y Municipales;
- f) Convenios Unicos Municipales;
- g) Otros.

za<sup>56</sup> a) FILOSOFIA POLITICA. A similitud de Pichardo Pagaza consideramos que la planeación como función administrativa, transformadora en estrategia de la política gubernamental debe de contener como elemento vertebral un conjunto de principios de filosofía política que sirvan de inspiración a la formulación de un plan; los cuales -  
 quedan ser:

1.- En lo Político: Establecer puentes permanentes de comunicación entre pueblo y gobierno,<sup>57</sup> a fin de sumar recursos, voluntades y talento. Esto significaría confianza mutua entre nosotros mismos, descentralización y responsabilidad de cada sector de la sociedad para decidir el rumbo del Estado.

2.- En lo Administrativo: De acuerdo a la disciplina que se debe hacer público, establecer una estrecha coordinación de las dependencias públicas, a fin de sujetar la acción pública a las reglas preestablecidas que nos permitan el seguimiento y evaluación de las metas y objetivos.

3.- En lo Social: Evaluar el impacto social de la acción del gobierno que permita priorizar las necesidades del desarrollo, y

4.- En lo Económico: Vincular la inversión con las políticas y objetivos del desarrollo nacional, que nos permitan a la vez racionalizar, optimizar y maximizar el gasto.

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

(57).- CANTU YEVERINO JOSE.- "La Planeación y Programación de la Inversión Pública". Tesis. UANL, Junio-1990, Mty. N.L. pág. 25.

b) ENMIENDA CONSTITUCIONAL. Para la práctica y operación del SEPD para que siga teniendo continuidad y seguimiento el desarrollo integral en Nuevo León, es necesario promover reformas y adiciones constitucionales, a fin de elevar a rango constitucional la planeación. Por otra parte, hacerla obligatoria para que al inicio de cada sexenio se presente un Plan Rector.

Esto provocará la certeza y confianza de que independientemente de quien gobierne, buscará dar continuidad a lo ya avanzado.

Por lo cual, la Constitución Política de Nuevo León debe ser reformada en su articulado, elevando la planeación democrática como Principio Supremo Obligatorio; además de dar al Estado la rectoría de la economía para el logro del Desarrollo Integral.

c) LEY ESTATAL DE PLANEACION. Para explicar y estructurar el SEPD en Nuevo León, es necesario una Ley reglamentaria al artículo constitucional que consagre la Planeación Democrática. Esto se debe a la necesidad de especificar los integrantes, elementos, procesos y participantes de la planeación. Es decir, fijar responsabilidades y proceso de quienes van a planear. Además, de especificar cómo, cuándo, quién, porqué, dónde y con qué se hace la planeación.

Por consiguiente, una Ley de Planeación sería un instrumento legal que organice, delimite y legitime las acciones que el Gobierno del Estado y los Gobiernos de los municipios emprendan en áreas de Planeación Democrática y del Desarrollo Integral de la Entidad.

d) MODERNIZACION ADMINISTRATIVA. La implementación de un SEPD implica el hecho de esforzarse por tener una administración pública eficiente que sea capaz de ejecutar los planes diseñados y convenidos. Pues, de nada vale un plan político y técnicamente bien hecho si no se tiene una administración preparada para ejecutarlo.

La estructura administrativa debe ser congruente con las actividades que se planean a efecto de que cada nueva función tenga su base administrativa que asegure el cumplimiento y adecuación de las estructuras adminis-

trativas en que se apoya la planeación.

Por lo tanto, la modernización administrativa debe de tener dos direcciones; La primera vinculada a la estructura administrativa para la ejecución del plan y los programas; y La segunda orientada al establecimiento de las unidades administrativas que requiere el SEPD.

De lo anterior, se desprende la necesidad de modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal; por ejemplo, la SPD tiene la función de establecer el SEPD pero en su estructura administrativa no cuenta con una dirección de planeación encargada de ejecutar dicha función. Por otra parte, existe falta de coordinación entre la Contraloría, la SPD y la Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado en el ramo. Es decir, delimitar sus responsabilidades y funciones en materia de Planeación.

Por otra parte, será necesario la capacitación de recursos humanos y formación de profesionales en materia de planeación.

e) PLAN ESTATAL Y MUNICIPAL. Dentro de la estructura del SPED será necesario que se haga obligatorio jurídicamente la realización de un Plan Rector al inicio de cada sexenio y trienio de Gobierno Estatal y Municipal respectivamente.

Lo anterior se justifica por el hecho de que un Plan fija los objetivos y metas que se quieren lograr y los Planes Municipales deben de coadyuvar a lograr el Plan Rector.

El Plan Rector debe ser un ordenamiento para el desarrollo socio-económico del Estado, basado en los objetivos derivados de la Constitución Política del Estado y del Plan Nacional de Desarrollo. Deberá ser un plan flexible para hacer coherentes las acciones del sector público. El plan deberá ser cualitativo y fijar las orientaciones generales; además de señalar el compromiso que el Estado asume ante la sociedad civil frente a la situación económica, social, cultural y política actual.

El Plan Municipal significará la condición para un crecimiento y desarrollo ordenado de las áreas urbanas y de los centros industriales.

La planeación municipal deberá ser un instrumento de gobierno que recupere la naturaleza y tradición democráticas de los municipios de la entidad y traducir las necesidades de conducir el destino de la comunidad de manera cabalmente moderna.

Con lo anterior, se estarán implementando instrumentos que ayuden a dar continuidad al desarrollo. Así mismo, se eliminará toda improvisación y desorganización que se pretende justificar con el argumento del pragmatismo. Además de la desbandada de proyectos que cada alcalde o gobernador tengan sin tomar en cuenta lo que se haya hecho anteriormente.

f) CONVENIOS UNICOS MUNICIPALES. El Convenio Municipal se inscribirá en el marco de la política del fortalecimiento municipal contenido en el Plan Estatal de Desarrollo y dando plena vigencia al Federalismo, respondiendo a la necesidad de impulsar el desarrollo de las regiones que conforman nuestra entidad federativa.

Así mismo, dentro de un marco integral de planeación deberá aspirar a definir compromisos que integren diversas acciones y programas, a efecto de que en el ámbito de las facultades y funciones del Estado y del Ayuntamiento se contribuya a lograr los objetivos trazados en el Plan Rector y en el Plan Nacional de Desarrollo.

El propósito de institucionalizar el CUM, como instrumento que, mediante la ejecución en forma responsable de acciones y programas de competencia concurrente y de interés común para las partes, permite la consecución de objetivos específicos contenidos en el Plan Estatal y Municipal de Desarrollo.

Igualmente, la modalidad de los compromisos que se deriven de la instrumentación de las políticas acordadas en el CUM, se formalizarán mediante Acuerdos de Coordinación, para intensificar el diálogo y la negociación entre las dos ordenes del gobierno, haciendo posible, entre otras circunstancias las de relacionar los criterios

de asignación del gasto público estatal, en su vertiente de desarrollo regional, con las estrategias y necesidades del gobierno municipal.

g) OTROS. Entre otras acciones que se deberían llevar a cabo serán la modificación al título VIII "De Los Municipios" en la Constitución Política del Estado. En ésta se buscaría contemplar la Planeación Municipal.

Por otra parte, deberían de existir instrumentos operativos de control y evaluación como son: a) Contratos y Convenios de Concertación para el Sector Privado; b) Informes trimestrales de la situación económica y de las finanzas públicas; c) Los informes mensuales de gabinetes especializados; d) Informe de auditoría gubernamental; e) Informe mensual de gasto-financiamiento; f) Informe de ejecución del PED; g) La cuenta pública; h) Informes de los foros de consulta popular; i) Informes sectoriales e institucionales; j) Informe sobre áreas y necesidades específicas; k) Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental.

Todo lo anterior debe ser contemplado en la reforma del Modelo del SEPD en Nuevo León.

3.- MODELO DE PLANEACION ESTATAL. El modelo de planeación estatal se analizará siguiendo el modelo establecido en la figura 5 que se encuentra en páginas anteriores.

El Modelo de Planeación parte del principio constitucional obligatorio de integrar un Plan Rector para el desarrollo de la entidad mediante la consulta popular.

Es decir, el gobierno está obligado por la Constitución Política a llevar a cabo su Programa de Gobierno de acuerdo a una Planeación Democrática.

Por consiguiente, mediante la consulta popular, el gobierno recoge las necesidades reales de la población como insumos que tienen que ser procesados mediante la planeación de la acción gubernamental.

El SEPD se integrará por una estructura institucional y un proceso de planeación y una infraestructura de a

noyo.

**ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.** La estructura institucional estará compuesta por las unidades de la Administración Pública Estatal. Dicha estructura estará integrada por tres niveles que son: a) Nivel global, b) Nivel sectorial; y c) Nivel institucional.

a) **NIVEL GLOBAL.** En el nivel global participará la CPD, SF y TGE, la Contraloría del Estado, el COPLADE y COPLADEM.

La Secretaría de Programación y Desarrollo será la encargada de llevar a cabo la implantación del SEPD y será la dependencia encargada de integrar y coordinar la planeación.

La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado será la encargada de desempeñar las actividades de carácter global referidas a los aspectos financieros, fiscales y crediticios, a fin de hacerlas compatibles con la planeación estatal.

La Contraloría del Estado será la encargada de aportar los elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y de los programas, además de planear, coordinar y organizar un sistema de control y evaluación gubernamental que abarcará los aspectos normativos de las tareas de control y evaluación en el proceso de planeación.

El Comité de Planeación del Desarrollo del Estado, (COPLADE) será el organismo encargado de vincular la planeación estatal y la planeación nacional.

El Comité de Planeación de Desarrollo Municipal, (COPTADEM) será el organismo encargado de vincular la planeación municipal y la planeación estatal.

b) **NIVEL SECTORIAL.** El nivel sectorial corresponderá a la división que la Administración Pública Estatal realizará por aspectos específicos de la economía y la sociedad.

En cada dependencia la responsabilidad de la planeación recae en su titular, quien para cumplirla se apoya en una unidad de planeación y en una estructura administrativa y ejecutiva.

La primera tiene como atribuciones integrar los programas, presupuestos y otros instrumentos de política de plazo corto y mediano, tomando en cuenta la propuesta de los grupos sociales interesados y de los gobiernos municipales, así como la relación que puedan tener con otros programas regionales o especiales.

En tanto que la segunda, es el área encargada de aplicar la estrategia y las políticas e instrumentos derivados de ésta conforme a los lineamientos que señala la unidad de planeación.

De la adecuada coordinación entre estas dos áreas - dependerá el éxito de la planeación y el logro de los objetivos y metas propuestas en el Plan Estatal.

A las dependencias coordinadoras del sector les corresponderían por mandato de la Ley de Planeación:

- 1.- Contribuir en el ámbito de su competencia a la formulación del Plan Estatal de Desarrollo.
- 2.- Expresar en objetivos y prioridades sectoriales los objetivos y prioridades estatales contenidos en el PED, a través de la elaboración de Programas de Mediano Plazo (PMP) y de sus respectivos Programas Anuales, con la participación que corresponda a otros sectores;
- 3.- Conformar el marco de referencia para la planeación del nivel institucional;
- 4.- Coordinar las actividades de planeación de las entidades paraestatales agrupadas en el sector que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, determine el Gobernador Constitucional;
- 5.- Asegurar la congruencia de sus programas con el PED y los programas a mediano plazo;
- 6.- Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en los programas de mediano plazo con los que están involucrados, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos municipales;
- 7.- Vigilar que las entidades del sector que coordinen, conduzcan sus actividades conforme a lo dispuesto en el plazo correspondiente y cumplan con lo previsto en su respectivo programa institucional;
- 8.- Verificar periódicamente la relación

que guardan los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los Programas a Mediano Plazo (PMP) a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y modificar, en su caso, los programas respectivos. 9.- Elaborar Programas Operativos Anuales para la ejecución de PMP y de los Programas Anuales con los que estén involucrados.

c) NIVEL INSTITUCIONAL. El nivel institucional está conformado por las unidades paraestatales de la Administración Pública Estatal; organismos descentralizados; empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos que se ubican en el sector administrativo que corresponden a las actividades productivas o de servicios que llevan a cabo.

Estas entidades paraestatales de acuerdo a la Ley de Planeación deberán desarrollar las siguientes actividades:

1.- Participar en la elaboración de los PMP y de sus respectivos programas anuales, con propuestas que procedan en relación a su ámbito y objetivos; y

2.- Establecer sus objetivos, prioridades y estrategias en congruencia con las correspondientes de los PMP y los Programas Anuales respectivos.

PROCESO DE PLANEACION. El proceso de planeación consistirá en el conjunto de actividades que en el corto y mediano plazo permiten instrumentar, controlar y evaluar el Plan Estatal y los diversos productos derivados del SEPD. Con esto se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el otro de corto plazo 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 del control y evaluación y se han determinado los mecanismos de toma de decisiones y las formas de participación de los

sectores social y privado.

Las etapas consisten en:

1.- FORMULACION. Es el conjunto de actividades para la elaboración del PED y los PMP, consistentes en la preparación de diagnósticos económicos y sociales; definición de objetivos y prioridades y políticas de carácter global, sectorial o regional; especificación de coordinación entre los responsables de su elaboración; y la compatibilidad de integración de los PMP con el PED. En el caso de los programas, incluye la definición de metas.

2.- INSTRUMENTACION. Es esta etapa las actividades realizadas traducirán los planteamientos del Plan y los PMP, en acciones concretas a través de la elaboración de la elaboración de los Programas Operativos Anuales y Especiales que serán llevados a cabo a través de cuatro vertientes que son: obligatoria, coordinadora, concertada e inducida.

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

La vertiente de coordinación establece los acuerdos y compromisos entre las dos instancias de gobierno: 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 Social y Privado implicados 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 estatales 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.

**4.- EVALUACION.** Es una 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.

**INFRAESTRUCTURA DE APOYO.** Para apoyar las tareas a desarrollar durante el proceso de planeación, resulta -- necesario disponer de una infraestructura de servicios -- que esté orientada a asegurar la continuidad del proceso de planeación y su aplicación en la generación de planes y programas y a mantener actualizado el SEPD y responder a sus requerimientos de manera oportuna y suficiente, -- durante su proceso de consolidación.

Las funciones principales que cumple la infraestructura son:

a) Proporcionar insumos de conformación que auxilian el análisis de la situación económica y social del país;

b) Facilitar las tareas del proceso de planeación en sus diferentes etapas, apoyando acciones y decisiones mediante investigaciones y asesorías específicas;

c) Actualizar y enriquecer los métodos y técnicas aplicadas en la generación de planes y programas y promover la capacitación de recursos para satisfacer las necesidades en los diferentes niveles de sistemas.

La infraestructura está compuesta básicamente por -- áreas: La Capacitación de Recursos Humanos, Investigación Aplicada e Información.

A su vez, la infraestructura básica tendrá apoyo de otros sistemas que le ayuden a retroalimentarse como son: Sistemas de Información, Estadística y Geografía, Sistema de Salud, Modernización Administrativa, Subsistema de Proyectos, Subsistema de Capacitación Económica y Social, Sistema de Informática.

Ahora bien, todos los elementos señalados dan por resultado el Plan Rector, el cual después de ser revisado y aprobado por el Congreso del Estado entrará en vigor.

Por último, el Plan después de ser ejecutado, dará lugar a proporcionar a la ciudadanía nuevos productos. - Estos productos representan nuevos insumos que serán la base para que el nuevo gobernante estructure en tiempo y forma el Plan Estatal de Desarrollo.

4.- CONSIDERACIONES GENERALES. Nuevo León ha utilizado la planeación como una práctica cotidiana administrativa pero no como un principio político de gobierno - que obligue constitucionalmente para ser instrumento de desarrollo.

El Plan Nuevo León constituye un avance en la implantación de un SEPD en su redacción original pero no lo constituye en la práctica por carecer de fundamento jurídico que le dé firmeza y fuerza para desarrollarse en el Estado. Además de no contar con una Ley Reglamentaria que determine límites y responsabilidades entre los actores de la planeación. Es decir, que le de forma, por que el proceso y la estructura de la planeación.

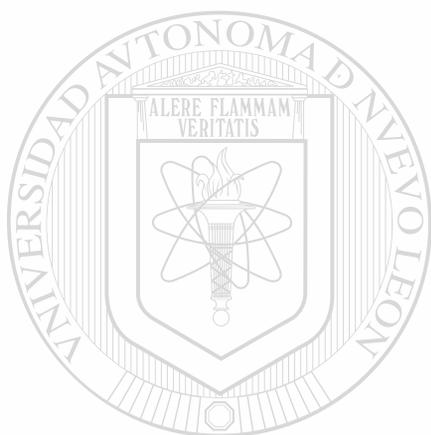
A pesar de que contiene el Plan las vertientes sustentadas en el SNPD, en la práctica le ha faltado infraestructura administrativa que de seguimiento a los diversos programas, por el hecho de carecer de una Ley Estatal de Planeación que establezca las normas y principios de como se llevará a cabo. Así, como las bases para la interacción y funcionamiento del SEPD y la precisión de la coordinación de Estado-Municipio.

Por otra parte, no señala la manera en que se llevará a efecto el procedimiento del proceso de participación y consulta de los sectores de la sociedad, para i

elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas que se generan del sistema.

A pesar que el Gobierno Estatal da al Plan Nuevo León un sentido de sistema, éste en esencia no lo constituye, pues no contempla el marco normativo jurídico, administrativo y de control para llevarlo a cabo, de acuerdo al modelo nacional.

Por último, el establecimiento de un SEPD en Nuevo León, permitirá perfeccionar los instrumentos de programación aprovechando mejor los recursos e impulsando el desarrollo ordenado a la entidad.



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CONCLUSIONES

México a través de su historia en el presente siglo ha buscado desde la promulgación del Proyecto Nacional, es decir de nuestra Constitución Política de 1917, consolidarse como nación soberana e independiente.

Para lograr lo anterior el país ha intentado desarrollar su enorme potencial de recursos; Por consiguiente, ha instrumentado diversas políticas que logran el desarrollo integral de la nación.

Estas políticas fueron la creación de marcos jurídicos que normaron la vida nacional y la creación de un marco administrativo que sustentara la responsabilidad de alcanzar el ideal trazado.

Este trabajo intenta demostrar que Nuevo León como entidad que es parte integrante de México carece de un marco Jurídico Constitucional y reglamentario que imprimiera solidez y continuidad institucional a la planeación democrática.

Por lo tanto, es necesario un nuevo Modelo de Planeación adecuado a las necesidades de su desarrollo. Hemos hablado que este instrumento que es técnico y que nuestra Constitución le da un matiz de principio político no ha sido absorbido en nuestra entidad como tal sino como una herramienta práctica y cotidiana.

Lo anterior, nos ha llevado a analizar términos como Estado, Bien Común, Desarrollo Integral, Planeación, Planeación Democrática, entre otros. Analizamos estos conceptos por ser los elementos cardinales que constituyen nuestro marco global de análisis de estudio.

Sabemos que un país busca su desarrollo, para lograr el bienestar de su comunidad; pero, ¿cómo lograr este bienestar?, nuestros anteriores gobernantes, implantaron desde la Ley de Planeación de 1930, pasando por la Ley Federal de Planeación de 1983 hasta llegar hoy en día a configurar la nueva de 1989, todo un Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la que, su síntesis representa el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

La planeación es un proceso racional que nos permite plantearnos objetivos, metas y medios para lograrlos partiendo del conocimiento de la realidad que nos rodea.

En nuestro país, la planeación se hizo obligatoria por Ley al reformarse los artículos Constitucionales 25 y 26, así como derivarse de ellos la Ley de Planeación.

Ahora bien, la implantación del sistema de planeación en México ha permitido lograr beneficios que han ayudado a nuestra nación a tener una mayor eficiencia y eficacia en nuestros recursos. Así como fijar un rumbo más claro y definido hacia donde vamos y en el cual participan todos los sectores de la sociedad con responsabilidad y funcionalidad.

Lo anterior, nos llevó a analizar el caso en Nuevo León; la Planeación en Nuevo León tuvo su origen en organismos públicos descentralizados de instancia federal, tales como el COPRODE y COPLADE, (Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico y el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal, respectivamente), que han permitido dar una orientación a nuestro Estado en forma planeada.

Dicho organismo ayudó a nuestro actual gobierno a formular un plan, el cual se llama Plan Nuevo León. Dicho plan tiene la característica de indicar los objetivos, metas y políticas que seguirá la administración. El plan aborda la problemática que nuestro Estado enfrenta.

Después de cuatro años de haber sido implantado, — los resultados han sido satisfactorios, pero ha faltado un seguimiento y control a dicho plan, en virtud de carecer de un marco jurídico normativo que marque la responsabilidad de cada órgano integrante de la Administración Pública para lograr los objetivos del plan.

En dicho plan se autonombra como Sistema de Planeación Democrática pero en realidad sólo es una aproximación al implentado a Nivel Federal.

De ahí, que a pesar de haber conseguido resultados relevantes no dejó de manifestar deficiencias y limitaciones, que no permiten alcanzar un punto óptimo.

Por lo tanto, Nuevo León, debe reformar su Sistema Estatal de Planeación vigente. Pero para reformarlo es necesario en primer lugar tener a la planeación no como una herramienta práctica sino como un principio político y legal elevado a rango constitucional obligatorio.

Nuestro Estado es limitado en recursos, por lo cual es indispensable administrarlos racionalmente; No podemos darnos el lujo de crecer económicamente cada sexenio de acuerdo a lo que el Ejecutivo y los Presidentes Municipales se les ocurra, sino crecer económicamente y desarrollarnos equilibradamente de acuerdo a antecedentes históricos que nuestros anteriores gobernantes dejaron plasmados en documentos que contienen el rumbo del Estado.

Es necesario lograr el desarrollo pero con conciencia y con seguimiento. Seguimiento que sólo es posible lograrlo a través de un sistema que esté implantado en nuestra Constitución y en nuestras Leyes.

El Plan Nuevo León es un antecedente, al contener la problemática de nuestro Estado y esto nos ayuda para lograr nuevas metas y así resolver nuestras necesidades.

La planeación democrática es una herramienta que -- permite alcanzar un crecimiento ordenado y planificado -- en nuestra entidad.

De ahí, la necesidad de reformar el modelo actual -- de SEPD que actualmente se instrumenta pues, aunque si -- es cierto que cuenta con elementos que han ayudado a pro-- gramar al Estado. Estos no están coordinados en el Proce-- so de Planeación. Es decir, existen los elementos para -- llevar a cabo la planeación democrática, pero no están -- bien organizados y no tienen la coordinación suficiente -- para que de acuerdo a sus funciones participen con sus -- responsabilidades en el proceso de planeación.

Lo anterior nos lleva a sugerir una reforma al mode-- lo, la cual consistió en dar una base jurídica constitu-- cional a la Planeación Democrática. La cual una vez ele-- vada a rango supremo constitucional en el Estado, deriv-- rá una ley reglamentaria en materia de Planeación, la -- cual obviamente facilitará su operabilidad y funciona-- miento.

El SEPD que se encuentra en vigor es una caracterís-- tica propia del gobierno pero no un principio político -- constitucional que obligue al próximo gobernante a utili-- zar esta técnica como sistema. Lo cual no implica que el -- cno gobernante se vea obligado necesariamente a dar una -- continuidad al desarrollo emprendido por su antecesor.

Además de las enmiendas constitucionales y de la -- Ley Estatal de Planeación es necesario implantar otros e-- lementos tales como la Modernización de la Administra-- ción pues no se puede tener un plan técnicamente y fina-- cialmente bien establecido si no se tiene la estructura -- capacitada para llevarlo a cabo.

Entre otras cosas, es necesario la coordinación es-- tado-Municipio a través de la celebración de Convenios -- Únicos Municipales que impriman solidez al desarrollo re-- gional pero a la vez encaminados al cumplimiento de los -- objetivos establecidos en el Plan Rector.

Además de la necesidad de instrumentos administra-- tivos de Control y Evaluación que nos ayudaría a dar -- miento al SEPD.

Con estos elementos se refuerza el **SNPD** establecido en la entidad en su base de continuidad y en el proceso operativo, pues el actual **SEPD** denota una falta de consistencia en su continuidad al no estar plasmado en la Constitución y una confusión sobre los elementos operativos para implantar y permear la planeación a los sectores de la sociedad y a los municipios.

Destacamos también la necesidad de una filosofía política que respalde la Planeación Democrática en Nuevo León.

Entre otras cosas, señalamos las limitaciones que el actual **SEPD** tenía en los ámbitos político, jurídico, económico, administrativo y social.

Por consiguiente, sólo nos resta señalar en forma sintética los puntos metodológicos medulares de esta investigación.

Primero: Parte de la Hipótesis que señala "La Planeación en Nuevo León carece de un marco jurídico-constitucional y reglamentario que le imprima solidez y continuidad institucional. Por lo tanto, es necesario reformar al Modelo de Planeación que sea adecuado a las necesidades de su desarrollo.

Segundo: Se formuló un marco conceptual sobre el Estado, objeto, fin, desarrollo integral, planeación, programación y planeación democrática.

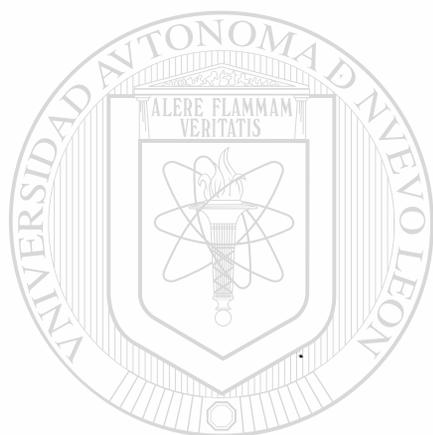
Tercero: Se desarrolló el surgimiento de la planeación democrática en México, la historia de la planeación y la explicación del **SNPD**.

Cuarto: Analizamos el Modelo Estatal y se comparó con el Modelo Federal, destacando las limitaciones jurídicas, administrativas, políticas, económicas y sociales del mismo.

Quinto: Ensayamos las reformas al modelo actual a través de los siguientes conceptos, tales como:  
a) Filosofía Política; b) Enmiendas Constitucionales; c) Expedición de una Ley de Planeación; d) Modernización Administrativa; e) Formulación de un Plan Estatal y Municipi-

pal; y f) La celebración de Convenios Unicos Municipales, entre otros.

Sexto: La aportación fue la explicación y análisis del Modelo Federal y Estatal de manera gráfica, a fin de presentar nuestra propuesta de solución a las deficiencias y limitaciones que presenta el SEPD vigente en el estado en su proceso y operación.



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## BIBLIOGRAFIA

ACKOFF, RUSEEL L. Un Nuevo Enfoque a la Planeación del -  
Desarrollo Nacional. INAP, México, D. F., 1978.

BASAVE FERNANDEZ DEL VALLE, AGUSTIN. Teoría del Estado.  
Editorial Jus, México, D. F., 1985.

CAMPEÑO CARDENAS, GILDARDO (COORDINADOR). MONTEMAYOR, RO-  
JELIO. GOMEZ COLLADO, ROBERTO. El Sistema Nacional  
de Planeación Democrática. INAP, No. 55 y 56 Méxi-  
co, D. F., 1983.

CANTU YEVERINO, JOSE. La Planeación y Programación. Té-  
sis presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y  
y Administración Pública. Monterrey, N. L. Junio -  
1990.

CARPILLO CASTRO, ALEJANDRO. La reforma Administrativa. -  
Editorial Pol. a. México, D. F., 1982.

CASTRO JIMENEZ, WILBOR. Administración para el Desarrollo. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1975.

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. Planeación Democrática. - Editorial INAP, México, D. F., 1983.

FAYA WIESGA, JACINTO. Finanzas Públicas. Editorial Porrúa, México, D. F., 1986.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo I. Editorial Porrúa, México, D. F., 1985.

KOONTS O'DONELD. Principios de Administración. Editorial CECOSA, México, D. F., 1983.

MARTINEZ SILVA, MARIO (COORDINADOR) Diccionario de Política y Administración Pública. Editorial Ideas-Técnicos-Autores. 1era. Edición, México, D. F., 1977.

PÉREZ PARLOSA, ANTONIO. La Planificación Nacional e Internacional 1928-1930. Editorial INAP, 2a. Edición, México, D. F., 1983.

PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. Introducción a la Administración Pública en México. Editorial INAP, México, D. F., 1980.

PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Teoría del Estado. Editorial -- Porrúa, México, D. F., 1981.

REYES PONCE, AGUSTIN. Administración de Empresas. Editorial Limusa, México, D. F., 1982.

RIOS ELIZONDO, ROBERTO. El Acto de Gobierno. Editorial -- Porrúa, México, D. F. 1975.

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo I. Editorial Porrúa, México, D. F. 1985.

SERRA ROJAS, ANDRES. Ciencia Política. Editorial Porrúa, México, D. F., 1981.

UGALDE CALZADILLA, FRANCISCO JAVIER ANTONIO. Breve Diccionario de Términos Usuales en la Administración Pública Mexicana. Publicidad Editora, México, D. F., 1975.

DOCUMENTOS:

GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR. Una alternativa al Sistema de Planeación y Administración Democrática. 1984.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. Convenio de Desarrollo Municipal. 1986.

GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEON. Plan Nuevo León. 1986.

GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA. Manual de Planeación para el Desarrollo Integral del Municipio. 1988.

SPP México, Desarrollo Regional y Descentralización de la Vida Nacional. 1983-1988. 1989. ®

SPP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Ed. SPP, México, D. F., 1984.

SPD. Información para realizar las instalaciones y reuniones de Trabajo de los COPLADEM en el Estado Nuevo León. Ed. SPD, Mty, N. L., 1988.

**LEYES:**

**CONSTITUCION GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,**

**CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE NUEVO LEON.**

**CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TABASCO.**

**DECRETO no. II5 CREACION DEL COPLADE EN NUEVO LEON.**

**LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

**LEY ORGANICA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL.**

---

**LEY FEDERAL DE PLANEACION.**

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

