



Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales - Aragón

LAS VERTIENTES DE CONCERTACION E INDUCCION
COMO ASPECTOS SOCIO - JURIDICOS DE LA
PLANEACION NACIONAL DEL DESARROLLO

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADA EN DERECHO

p r e s e n t a

EVANGELINA TORRES ULLOA

México, D. F.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Der-977

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

DEPARTMENT OF CHEMISTRY

RESEARCH REPORT

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

DEPARTMENT OF CHEMISTRY

1977

RESEARCH REPORT

LAS VERTIENTES DE CONCERTACION E INDUCCION COMO
ASPECTOS SOCIO-JURIDICOS DE LA PLANEACION NACIONAL
DEL DESARROLLO.

I N D I C E

INTRODUCCION	PAG.
CAPITULO I ASPECTOS GENERALES DE LA PLANEACION NACIONAL DEL DESARROLLO	
1.1 Propósito Nacional.....	1
1.2 Estrategia Social	8
1.3 Marco Jurídico	12
1.3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	12
1.3.2 La Ley de Planeación	15
1.3.3 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	29
CAPITULO II LA ETAPA DE INSTRUMENTACION EN EL PROCESO DE LA PLANEACION	
2.1 Definición	33
2.2 Niveles	41
2.2.1 Global	41
2.2.2 Sectorial	46
2.2.3 Institucional	49
2.3 Etapas	51
2.3.1 Formulación	52
2.3.2 Instrumentación	53
2.3.3 Control	54
2.3.4 Evaluación	57
2.4 Instrumentos	61
2.4.1 Normativos de Mediano Plazo	61
2.4.2 Operativos de Corto Plazo	68
2.4.3 De Control	75
2.4.4 De Evaluación	78
CAPITULO III LA ETAPA DE INSTRUMENTACION EN EL PROCESO DE LA PLANEACION	
3.1 Contenido	85
3.2 Sus Vertientes	89
3.2.1 Obligatoria	89
3.2.2 Coordinada	91
3.2.3 Inducida	95
3.2.4 Concertada	102

CAPITULO IV LAS VERTIENTES DE CONCERTACION E INDUC -	
CION COMO MECANISMOS DE PARTICIPACION DE	
CARACTER SOCIAL Y PRIVADO	
4.1 Mecanismos y Areas de Participación	106
4.2 Marco General de la Participación - del Sector Social	117
4.3 Marco General de la Participación - del Sector Privado	117
4.4 Foros de Consulta Popular	128
4.5 Experiencias y Resultados de la - aplicación de las vertientes	131
 CONCLUSIONES	 133
 BIBLIOGRAFIA	 135

I N T R O D U C C I O N

La participación de los distintos sectores sociales en los procesos de planeación del desarrollo nacional constituye un tema de gran actualidad y trascendencia en la Administración Pública Mexicana.

Modificar la concepción tecnocrática de la planeación, en la que los planificadores pretenden imponer sus decisiones a los planificados, por la de planeación democrática, en la que la participación popular sea la que oriente las decisiones de los encargados de la elaboración y ejecución de los planes y programas, es el principal objetivo de la Administración actual.

El proceso de planeación, se inscribe en el proyecto político de nuestra nación y para hacerlo factible, se requiere que sea participativo; la planeación será el vehículo para articular las demandas sociales mediante la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática que reconozca, capte, regule y pueda responder con realismo a las necesidades de la población.

El primer paso, fue el establecimiento de los Foros de Consulta Popular organizados para formular el documento político denominado Plan Nacional de Desarrollo, así como los programas de mediano plazo y los operativos anuales, tanto a nivel nacional como en cada uno de los Estados de la República. A través de los mencionados Foros, se recibieron las aportaciones, propuestas y demandas de la población que permitieron la formulación del Plan, el cual integra la expresión formal de los diversos grupos de la sociedad y la población en general.

En este orden de ideas, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, permitió introducir en la Administración Pública,

los procedimientos operativos de la planeación, encontrando 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 cabo la planeación nacional de desarrollo en los tres órdenes de gobierno: global, sectorial e institucional.

En este contexto, el presente trabajo pretende exponer el contenido y la estructura del Sistema Nacional de Planeación - Democrática; las reformas constitucionales que hicieron posi-- ble su aparición a la vida pública; el documento gufa de acción, su normatividad y sobre todo, los mecanismos de participación con los que cuenta toda la sociedad para hacer valer sus demandas y propuestas bajo un Estado de Derecho que garantice los - resultados de ejecución.

EVANGELINA TORRES ULLOA

C A P I T U L O I

ASPECTOS GENERALES DE LA PLANEACION
NACIONAL DEL DESARROLLO

1.1 Propósito Nacional.

El hombre en ninguna etapa de su vida ha vivido aislado --- de los demás, su propia naturaleza, instintos y limitaciones hacen evidente que éste necesite de la vida social como condición necesaria de su conservación y desarrollo físico; es decir el -- individuo tiene, a través de su existencia diversas finalidades que cumplir; desde la conservación de su propia vida hasta la realización de su perfeccionamiento moral. La sociedad es entonces, la condición necesaria para que realice su propio destino.

La vida en comunidad se impone a la naturaleza humana en -- tal forma que los hombres ya nacen perteneciendo a un grupo: la familia, que constituye la primera etapa, la más elemental. El - Municipio, la Nación, el Estado, etc. son otras formas en el desarrollo de la convivencia humana.

El hombre ser comunitario, no puede a menos que se decida a perder sus propias características, prescindir del concurso y apoyo de los otros hombres.

La sociedad es un hecho necesario y natural; ni la ciencia, ni la pura reflexión sugieren al hombre aislado del hombre, és - te es un ser sociable por excelencia.

Una sociedad será, por tanto, una pluralidad de seres que, - agregados, conviven para la realización de sus fines comunes.

La sociedad para realizar su progreso y mejoramiento, necesita del orden, sin el cual todo intento de convivencia resulta inútil. Este es un elemento indispensable para la organización - y desarrollo de la vida en común.

En este contexto, la Sociología se ocupa de estudiar la - realidad social y se define "como el estudio científico de los hechos sociales, de la conciencia humana, de las relaciones in-terhumanas, en cuanto a su realidad o ser efectivo (1) :

En este orden de ideas, la sociología debe estudiar desde las relaciones más simples o minúsculas, hasta los grupos sociales más complicados como la Nación y el Estado.

De esta forma, resulta conveniente hablar de algunas de - las diferencias que existen entre la Nación y el Estado, antes de dar su definición.

El contenido de la Nación es mucho más rico que el del Estado; mientras que la Nación comprende un sinnúmero de aspec--tos de la vida humana, ejerce una influencia sobre casi todas las actividades del hombre, "es una especie de atmósfera colectiva que circunscribe e impregna un sinfin de conductas en nuestra existencia" (2), en cambio el Estado es sólo una organización pública, el órgano formal que establece y aplica el Derecho. En este sentido el Estado es como una máquina situada dentro de la Nación para servir a ésta.

Otra diferencia es que dentro de la comunidad nacional, - hay un enorme margen para la espontaneidad individual y colectiva por lo que al contrario, el Estado entraña la imposición coercitiva de unas ciertas conductas específicamente determinadas.

Y por último, mientras que sería difícil enumerar las - funciones de la Nación porque es una comunidad total o supra - funcional, las del Estado se podrían indicar con toda precisión en virtud de que están definidas por el Derecho.

(1) Recasens Siches Luis.- Tratado General de Sociología.- Edit. Porrúa, S.A.- 1976.- Pag. 4.

(2) Idem.- Pag. 4.

En este sentido, Efraín Moto Salazar define a la Nación "como una comunidad social, unida por sentimientos, ideas, tradiciones, costumbres y necesidades propios, que no se confunde con otros grupos y que se perpetúa en el tiempo " (3)

Cuando la Nación nace a la vida política, es decir, cuando entre los individuos del grupo social que la forman se establece una diferenciación, convirtiéndose unos en gobernantes y quedando el resto como gobernados, se dice que la Nación se ha convertido en Estado.

El fenómeno de la autoridad implica el poder de una persona o de un grupo de personas, que se ejerce sobre los demás. - La autoridad es un elemento del Estado, éste por tanto, será - un grupo social en el que existe un poder, pero dicho grupo necesita para su existencia de un espacio y de un lugar donde asentarse. Tres son los elementos que constituyen el Estado: población, autoridad y territorio.

La población es el elemento básico; el territorio, la condición para que exista ese Estado y la autoridad o poder, el elemento central que caracteriza al Estado, distinguiéndolo de la Nación.

Con los anteriores elementos, el Estado nace y vive porque los hombres que lo integran han tenido necesidad de él, - esto significa que su actividad debe encaminarse a procurar el bienestar de sus propios miembros, de aquí que el Estado está obligado a convertirse en factor del progreso y bienestar de la persona humana.

(3) Efraín Moto Salazar.- Elementos de Derecho.- Edit. Porrúa S.A.- México 1977, pag. 59

La sociedad se ha creado para que los hombres puedan realizar mejor los fines que les son comunes y para su propio bien, en consecuencia, el nacimiento y existencia del Estado vendrá a ser el medio que los hombres tienen para la mejor realización de su bienestar común.

Ahora bien, para que el Estado pueda realizar sus fines, - necesita de determinados medios, es decir, requiere de los órganos apropiados a tales actividades, o sea, un conjunto de instituciones que agrupadas integran cada uno de los diversos poderes, a través de los cuales se manifiesta la actividad soberana del Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, y que éste la ejerce por medio de los Poderes de la Unión.

En este sentido, a las actividades del Estado a través de dichos órganos se les dá el nombre de funciones y así tenemos la función legislativa, que consiste que el Estado se dé a sí mismo la ley; la función judicial, que consiste en solucionar los conflictos de intereses mediante la ley, y finalmente, la función administrativa, que consiste en la aplicación de la ley para alcanzar fines concretos, relativos a la buena marcha del Estado.

De acuerdo a la concepción vertida del Estado como forma de organización al servicio del pueblo y ante la crisis económica más grave de la historia que estamos viviendo, la democracia viene a constituir una aspiración irrenunciable del pueblo de México. En el plano político significa una forma de organización política que incluye el goce de las libertades que consagra la Constitución y la participación en la integración del Ejecutivo y de sus órganos representativos; en el -

plano económico se traduce a la aspiración a disfrutar del acceso a los bienes y servicios que condicionan el auténtico ejercicio de la libertad; socialmente significa el acceso a la participación en el planteamiento y solución de cuestiones relacionadas con las diversas dimensiones de la vida social: la ocupación, vivienda, educación, empleo, salud, etc.

El impulso integral a la democratización consiste en preservar las formas de la democracia, promoverlas y ampliarlas; ensanchar los espacios de participación política; en incrementar la democracia económica y finalmente, en ofrecer cauces a la democracia social.

La planeación Democrática como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del Sector Público, y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales.

" En el nivel más general, la planeación apunta al logro de los objetivos socialmente válidos de desarrollo integral a largo plazo, que se derivan del modelo de país que se desea alcanzar.

" A partir de la definición de modelo de país, con proyecciones a largo plazo, y de una política de desarrollo para alcanzar su cumplimiento, corresponde a la planeación:

a) Proponer un conjunto de relaciones institucionales entre los diferentes sectores del proceso : sectores productivos, organizaciones y grupos sociales en general, en las distintas regiones del país.

b) La definición de responsabilidades, procedimientos y calendarios en base a las relaciones anteriores;

c) La precisión de los recursos necesarios para la operación del proceso en su conjunto ". (4)

En este orden de ideas el proceso de planeación viene a constituir " el conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar controlar y evaluar los distintos programas, proyectos, presupuestos y acciones que se originen en el seno del Sistema Nacional de Planeación Democrática ". (5)

De esta forma el gran propósito nacional es el de

" Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de - justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza - interna; de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático ". (6)

(4) Salinas de G. Carlos.- " La Inducción en el Sistema Nacional de Planeación en México " en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México.- Edit. Porrúa, S.A. 1981. pág. 181

(5) Revista de Planeación Democrática.- S.P.P. 1985.- pág. 26

(6) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.- Poder Ejecutivo - Federal.- Talleres Gráficos de la Nación.- 1983.- pág.107

De este gran propósito, se derivan una serie de acciones que van estrechamente ligadas con la planeación, desde la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática que tenga base legal, hasta una estrategia social que permita que los diversos sectores y la población en general, participen en las tareas del desarrollo nacional para su propio beneficio, en este sentido comentaré en qué consiste dicha estrategia.

1.2. Estrategia Social.

Las circunstancias de la crisis presente obligan a intensificar los esfuerzos de todos los grupos sociales y del gobierno, para superar los problemas e ir estableciendo las bases materiales y sociales capaces de afrontar el futuro con mayor capacidad de adaptación a los cambios.

Los problemas de nuestro desarrollo actual no pueden ser enfrentados sólo con la acción gubernamental. Aspectos tan importantes como la protección y preservación del medio ambiente, la generación de empleos, la revolución educativa, la renovación moral de la sociedad y la descentralización de la vida nacional, requieren la voluntad de colaboración y solidaridad por parte de todos los grupos sociales.

Vencer la crisis y realizar los cambios cualitativos que requiere el país, precisa integrar los esfuerzos de todos los sectores sociales, a través de la planeación democrática.

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se concibe la participación social para la planeación como el mecanismo a través del cual los diferentes grupos sociales de la nación se pondrían de acuerdo en torno a objetivos, tareas o actividades comunes y para vigilar su cumplimiento de forma permanente. Participación social es un término amplio, que abarca diversas formas y tipos de actividad :

- Participación a través de la consulta popular para integrar y evaluar planes y programas;
- Participación en la ejecución de los planes y programas, a través de mecanismos de concertación o de acuerdos informales que permitan a la población organizada contribuir con recursos o trabajo al desarrollo de su ciudad o comunidad; y

- Participación social en el control y la evaluación, principalmente de la obra pública por parte de organizaciones comunales, pero también de los resultados de la aplicación anual de los documentos de la planeación.

" El desarrollo de un sistema de planeación implica también un cambio de actitud en los estilos de hacer política. No basta para hacer política denunciar problemas, no basta para hacer política señalar críticamente los faltantes que existan en un sistema social y económico; hace falta comprometerse en tareas constructivas y positivas, y hace falta tener capacidad de diálogo y de concertación y, si es necesario, de negociación". (7)

La dinámica de las condiciones económicas, sociales y políticas exige aprovechar como punto de partida las actuales organizaciones y agrupaciones sociales para que paulatinamente se fortalezcan los mecanismos de articulación entre la sociedad civil y el Estado con el propósito de alcanzar los fines de la planeación nacional del desarrollo.

A lo largo de la historia, en México han existido diferentes formas de organización social, algunas de las cuales se practican desde hace mucho tiempo y persisten hasta nuestros días en diversas regiones. Los grupos sociales han acumulado experiencias y consolidado organizaciones representativas con una importante presencia en la estructura social. Sin embargo, por diversas razones, existen núcleos de población con débil grado de organización social para defender sus intereses y aspiraciones.

En estos casos es menester fortalecer su nivel organizativo y fomentar la conciencia de grupo y de participación social.

(7) Miguel de la Madrid H.- Reunión Estatal para la Planeación - CEPES Oaxaca.- Abril, 1982.

La política de desarrollo instrumentada por los regímenes revolucionarios ha generado instancias diversas de participación social, a través de mecanismos con distintas capacidades ejecutivas y nivel de formalidad, las organizaciones de campesinos, obreros, empresarios, comerciantes, profesionales y sectores populares, han participado en ámbitos específicos de la política agropecuaria, en servicios sociales derivados de las conquistas laborales y, en general, en el fomento a las actividades productivas. Estos instrumentos serán ubicados más claramente dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de tal forma que los nuevos espacios de consulta popular queden vinculados a las formas ya existentes de participación y consulta.

" No se concibe la planeación sólo como un grupo de instrumentos destinados a la solución de problemas económicos, mediante técnicas de optimización en la aplicación de recursos, sino como un proceso sustantivo de la vida nacional orientado hacia objetivos sociales, y que se manifiesta en forma múltiple tanto en lo técnico como en lo político y en lo cultural".
(8)

(8) Salinas de G. Carlos.- " La Inducción en el Sistema Nacional de Planeación en México " en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México.- Edit. Porrúa, S.A.- 1981.--
Pág. 181

De esta manera, para que la sociedad en general participe en la consecución de los objetivos nacionales, se reforma ron algunos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dieron vida al Sistema Nacional de - Planeación Democrática el cual se apoya en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en la Ley de Planeación.

A continuación profundizaremos acerca de dichas reformas.

1.3 Marco Jurídico

1.3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En diciembre de 1982, se promovió la adecuación e incorporación de los principios del desarrollo a la Constitución Política. Las recientes reformas a la Ley Suprema cumplen el propósito de avanzar en la consolidación de los principios - fundamentales que el propio ordenamiento reconoce, y abren - nuevos cauces para la expresión de los sentimientos y aspiraciones de la población respecto a las tareas encomendadas al Gobierno.

La reforma al artículo 25 establece y ordena, de manera explícita, las atribuciones del Estado en materia económica siempre referidas al interés general y limitadas por la propia Constitución y las Leyes. Con ello se afirma el principio de la rectoría del Estado y se hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de - desarrollo. Se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta y se reconoce la función social del sector privado y la necesidad de crear con condiciones favorables para su desenvolvimiento.

La planeación Democrática, elemento esencial de esta - nueva concepción, queda instituída en el texto del artículo 26 Constitucional, que señala:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".

"Los fines del Proyecto Nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública".

"La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases pa

ra que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".

"En el Sistema de Planeación Democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley". (9)

Las nuevas fracciones XIX y XX que adicionan el artículo 27, introducen el concepto de desarrollo rural integral, así como las condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

Finalmente en el artículo 28, se incorpora el concepto de práctica monopólica, sin restarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos. Se introduce la protección de los consumidores, propiciando su organización; se especifican las actividades que tendrá a su cargo en forma exclusiva el Estado y se establecen los fundamentos para la participación social en las áreas prioritarias.

(9) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.-Instituto de Investigaciones Jurídicas.-UNAM.-1985.-P.65

Todas estas reformas establecen y norman la participación de los sectores público, social y privado en el proceso de desarrollo, precisando sus respectivos ámbitos de competencia, de acuerdo al interés general de la Nación y al Estado de Derecho.

1.3.2. La Ley de Planeación.

La presente ley, fue expedida el 5 de enero de 1983, reglamenta al Artículo 26 y precisa el marco normativo para la planeación, tiene por objeto encauzar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del Plan y los programas de desarrollo, establece bases para que el Ejecutivo Federal, responsable de conducir la planeación nacional, coordine sus actividades en este sentido con las entidades federativas. La ley señala con precisión y claridad las atribuciones que corresponden en esta materia a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dentro del Sistema de Planeación, quedando éstas obligadas a elaborar sus programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Para evitar la dispersión de objetivos y acciones que resultan de planes y programas elaborados en forma aislada, la ley dispone que se ordenen jerárquicamente los documentos de la planeación en torno a un solo Plan Nacional que aporte el marco

general para la integración de todos los programas de desarrollo. Asimismo se establecen las bases para incorporar la participación y la 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 sus programas.

En la propia ley se determinan las características esenciales del Plan y los programas que se deriven de las actividades del Sistema, precisándose que el Plan Nacional expresará el compromiso general que en materia de desarrollo económico y social asume el Ejecutivo Federal.

De esta manera, explicaré el contenido de los aspectos más relevantes de la Ley de Planeación, en los órdenes jurídico y administrativo de la materia que se propone regular:

El Capítulo Primero establece que las disposiciones de la Ley son de orden público e interés social. Esta declaración tiene como finalidad el que la Administración Pública pueda actuar con suficiente flexibilidad cuando ello sea necesario y en beneficio del interés general o de la economía nacional, en vista de que los objetivos que se persiguen - con la planeación superan el interés particular. Por tanto, las acciones planeadas y sus consecuencias quedan sometidas a un régimen de derecho público, compatible con la naturaleza de los responsables de aplicar y administrar la Ley.

El carácter de orden público e interés social de la Ley se explica también, en la medida en que las actividades que regula quedan en todo momento sujetas a la observancia de principios generales y a la consecución de los objetivos y prioridades

des del desarrollo nacional.

Tal carácter presupone asimismo el apoyo jurídico necesario para imponer modalidades en la convención o contratación - de las acciones previstas, cuando se trate de preservar el interés general.

El propio capítulo define el objeto de la Ley, que consiste fundamentalmente en regular el ejercicio de la Planeación - Nacional de Desarrollo, obligatoria para la Administración Pública Federal, y en establecer las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación en materia de planeación entre la Federación y los estados, la concertación e inducción de acciones respecto de los particulares y en general del conjunto de la población y la participación social para la planeación.

Se fijan principios en los que estará basada la planeación, los que derivan de los postulados constitucionales y responden al imperativo de impulsar y dirigir los esfuerzos de la sociedad hacia la consecución de las metas que configuran el - proyecto nacional. Para ello, se establecen en el artículo segundo los contenidos generales a los que deberá atender el - ejercicio de la planeación.

La ley define la Planeación Nacional del Desarrollo como

un medio o instrumento del Ejecutivo de la Unión para el ejercicio de las atribuciones que las leyes le confieren con el objeto de intervenir en la vida de la Nación.

Por otra parte, se atribuye al Poder Ejecutivo Federal la responsabilidad de conducir la Planeación Nacional del Desarrollo.

Para que el Poder Legislativo de la Unión conozca y participe de las tareas de planeación, así como de la ejecución de las acciones relativas, el proyecto de Ley establece que el Ejecutivo hará llegar al Congreso de la Unión los criterios que servirán de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, a efecto de que esa representación nacional formule las observaciones y recomendaciones que juzgue pertinentes; informará anualmente de la ejecución del Plan y los programas y de las diferentes instancias que la Constitución contempla como facultades de las Cámaras para analizar la actuación del Poder Ejecutivo Federal, éstas son: el Informe Presidencial; las Cuentas Anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal; las Iniciativas de Leyes de Ingresos; los proyectos de Presupuestos de Egresos; el informe que los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos deben rendir al Congreso de la Unión, y las comparecencias de éstos y de los directores de las entidades paraestatales, cuando sean citados para ello por cualquiera de las Cámaras y en -

los términos de la Constitución y la Ley.

La ley determina también que los titulares de las dependencias informen sobre la aplicación de los instrumentos de política económica y social que por razón de sus competencias les corresponda administrar, señalando las relaciones que hubiere entre el proyecto de ley o negocio de que se trate y los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional, relativos a la dependencia o entidad a su cargo.

En este sentido, las normas que propone la ley presuponen un ejercicio congruente de reglamentación de los dispositivos constitucionales correspondientes, que permitirán aportar al Poder Legislativo mayores elementos de juicio que complementen sus tareas de revisión.

La obligatoriedad de la planeación para la Administración Pública Federal, se gradúa en lo que respecta a las entidades paraestatales, considerando su autonomía en los aspectos patrimoniales y de personalidad jurídica, principalmente.

Con el propósito de contribuir a institucionalizar la planeación, se propone que los proyectos de iniciativas de leyes y los de reglamentos, decretos y acuerdos que se formulen, tengan la expresión de las relaciones que guarden con la Planeación Nacional del Desarrollo.

Se confiere la aplicación del ordenamiento al Ejecutivo - Federal y se le otorga la facultad de interpretarlo para efectos administrativos por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Con ello se busca la debida unidad de criterio en la Administración de la Ley.

El Capítulo Segundo se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática a través del cual la Administración Pública Federal llevará a cabo las tareas de la Planeación Nacional del Desarrollo.

Se propone que todas las dependencias y entidades participen en el Sistema y se integren a él a través de las unidades administrativas que resulten idóneas, para lo cual el Ejecutivo Federal determinará lo conducente.

La dinámica que presupone la operación del Sistema Nacional de Planeación Democrática requerirá de ajustes y adecuaciones oportunas que coadyuven eficazmente con sus propósitos; por ello la ley reserva al Ejecutivo Federal la facultad de establecer las normas relativas a la organización y funcionamiento del propio Sistema.

La ley reconoce que el proceso de planeación se desarrolla a través de las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación; pero reserva también para las disposicio

nes reglamentarias de la Ley, el desarrollo en detalle de los contenidos administrativos de cada una de las etapas del proceso.

El mismo capítulo señala con precisión y claridad las atribuciones que en materia de planeación corresponderán a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Así, la Secretaría de Programación y Presupuesto será responsable de coordinar las actividades de planeación, de integrar el Plan Nacional de Desarrollo y de proyectar la planeación regional y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito del Sistema, le corresponde participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia, y en general procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas en el ejercicio de sus atribuciones.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán a su cargo la planeación nacional de índole sectorial. Esta responsabilidad se traducirá en la elaboración de programas sectoriales, tanto de mediano plazo como los

operativos anuales.

Por lo que hace a las entidades paraestatales, también en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, realizarán actividades de planeación nacional del desarrollo y - producirán, en consecuencia, programas institucionales.

Por lo demás, todas las dependencias y entidades de la - Administración Pública Federal, para la ejecución del Plan y los programas mencionados, elaborarán programas anuales res - pecto a sus atribuciones y funciones u objeto, los que regirán durante el año de que se trate, las acciones de la Administra - ción Pública Federal en su conjunto.

La ley propone la creación de Comisiones Intersecretaria - les para atender las acciones de la Planeación Nacional en las que están involucradas varias Secretarías de Estado o Depart - amentos Administrativos, así como para la elaboración de los - programas especiales que determine el Presidente de la Repúbli - ca.

En el Capítulo Tercero, para que se lleve a cabo la parti - cipación social en las tareas de la planeación y la expresión - amplia de opiniones y propuestas por parte de la población en - la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los demás programas que genere el Sistema, la ley faculta al Ejecu -

operativos anuales.

Por lo que hace a las entidades paraestatales, también en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, realizarán actividades de planeación nacional del desarrollo y - producirán, en consecuencia, programas institucionales.

Por lo demás, todas las dependencias y entidades de la - Administración Pública Federal, para la ejecución del Plan y los programas mencionados, elaborarán programas anuales res - pecto a sus atribuciones y funciones u objeto, los que regirán durante el año de que se trate, las acciones de la Administra - ción Pública Federal en su conjunto.

La ley propone la creación de Comisiones Intersecretaria - les para atender las acciones de la Planeación Nacional en las que están involucradas varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, así como para la elaboración de los - programas especiales que determine el Presidente de la Repúbli - ca.

En el Capítulo Tercero, para que se lleve a cabo la parti - cipación social en las tareas de la planeación y la expresión - amplia de opiniones y propuestas por parte de la población en - la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los demás programas que genere el Sistema, la ley faculta al Ejecu -

tivo Federal para determinar las formalidades y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta de los diversos grupos sociales en la planeación observando en cada caso las disposiciones legales que resulten aplicables.

En el Capítulo Cuarto se establecen las características y elementos esenciales del Plan y los programas derivados de las actividades del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo expresará el compromiso general en materia de desarrollo económico y social que asuma el Titular del Ejecutivo Federal para el período que le corresponda y deberá formularse, aprobarse y publicarse durante los primeros seis meses de su administración; esta disposición es consecuente con la necesidad de contar oportunamente con las definiciones fundamentales que normarán la acción administrativa pública.

En el ámbito de la Administración Pública Federal, la categoría del Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo. El Plan sirve de marco de referencia para la elaboración de todos los documentos de planeación que se generen en el período correspondiente; contiene estimaciones sobre los recursos, instrumentos y responsables que el país podrá asignar y dedicar para su desarrollo, así como señalamientos fundamentales para el conjunto de las políticas orientadas a lograr -

el desarrollo nacional.

A partir de este marco normativo, se elaborarán los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que expresamente determine el Presidente de la República. - Ellos constituyen, respecto a los sectores administrativos, - las entidades paraestatales, las regiones entre los propios - sectores, documentos rectores de política y acción de mediano plazo de las actividades de las dependencias y entidades de - la Administración Pública Federal. Detallan, en sus correspon- dientes ámbitos, los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo y deberán observar plena congruencia con él.

Los programas anuales que deberán elaborar todas las de- pendencias y entidades definirán las diferentes acciones que deban realizarse en el corto plazo para ejecutar el Plan Na- cional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucio- nales, regionales y especiales. Estos programas anuales ten- drán un carácter integral, al considerar los aspectos adminis- trativos y de política económica y social que correspondan a la dependencia o entidad de que se trate, así como las accio- nes objeto de coordinación con los gobiernos de los Estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesa- dos.

La ley prevé que los proyectos de presupuesto de egresos,

las iniciativas de leyes de ingreso y la aplicación de los instrumentos de política económica que regulen e inducen los comportamientos económicos de la comunidad y apoyan o fomentan - actividades del sector público, traduzcan los objetivos y - prioridades del Plan y los programas. Ello permitirá dar congruencia a los instrumentos de desarrollo económico y social bajo la responsabilidad del Estado.

Dichos objetivos y prioridades se observarán por la Ad - ministración Pública Federal en la celebración de convenios con los gobiernos de las entidades federativas y en la concertación de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Con relación a la organización federal de la República, se ha fijado el propósito fundamental de avanzar en la coordinación de las tareas de interés común que corresponden a los Ejecutivos Federal y Locales, a fin de fortalecer conjuntamente el sistema federal que establece nuestra Constitución y - de lograr el desarrollo armónico de los diversos estados y regiones del país, todo ello, considerando la participación que debe corresponder a los municipios y las opiniones de los grupos sociales interesados.

La Ley pretende consolidar los avances en la vertiente -

de coordinación. Para ello se propone en capítulo especial regular las relaciones de coordinación para la planeación entre la Federación y los estados y municipios.

En este sentido se atiende a la consideración de que la Ley plantea un esquema de planeación de ámbito federal. En consecuencia, se asume la plena libertad de los gobiernos estatales y autoridades municipales, conforme a sus competencias, de llevar a cabo la planeación del desarrollo en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, pero se prevé la posibilidad y conveniencia de que el Ejecutivo Federal acuerde con los estatales, y a través de éstos, con las autoridades municipales, su participación en aquellos aspectos de la planeación nacional que les atañen directamente, para coadyuvar a la consecución de los objetivos y prioridades nacionales, al fortalecimiento de las tareas de planeación del desarrollo de los estados y municipios, y a la congruencia que debe caracterizar la determinación de propósitos comunes.

En el Capítulo Sexto, de concertación e inducción, se establecen las bases para la concertación entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados, de las acciones planeadas y programadas, a través de contratos o convenios que serán de carácter administrativo, al considerarlos la ley como de derecho público. Ello permiti -

rá que las estipulaciones contenidas en estos instrumentos - sean congruentes con su propio objeto y preserven el interés - general de que están investidos.

Finalmente la ley contempla un Capítulo de Responsabili - dades cuyo objetivo general es el de procurar su observancia - y la consecución de sus propósitos últimos. Las medidas disciplinarias y sanciones que se prevén, son congruentes y compati - bles con la naturaleza de la función pública que los destinata - rios tienen encomendada y pretenden garantizar el adecuado de - sempeño de las tareas que regula este ordenamiento.

Para asegurar la oportuna y adecuada ejecución en los com - promisos contraídos en los términos de la propia Ley entre la Federación y los estados, se establece que el Ejecutivo Federal propondrá a los Locales que los convenios relativos incluyan - sanciones por su incumplimiento, previniendo, conforme al or - den constitucional que nos rige, el que las controversias que puedan surgir de los propios convenios sean resueltas por el - órgano superior del Poder Judicial de la Federación.

1.3.3. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Dentro del nuevo marco normativo de la planeación democrática, se ha dado permanencia y carácter institucional a la participación social, en consecuencia, el Gobierno Federal de la República, en febrero de 1983, dió inicio formal a los trabajos de integración del Plan y convocó a la sociedad para participar en las actividades de los Foros de Consulta Popular. En dicho foros, amplios grupos de la población manifestaron sus inquietudes y propuestas, registrándose en el Plan Nacional de Desarrollo los señalamientos principales de la consulta popular, incorporándose a las políticas adoptadas. Esto no significa que el documento integre todas y cada una de las opiniones recogidas en los diferentes foros, sino fundamentalmente aquéllas que alcanzaron un significativo grado de consenso y que son compatibles con el marco y las restricciones existentes.

Entre los pronunciamientos que por su carácter más amplio orientaron la formulación del Plan, cabe destacar los que se refieren a las condiciones sociales que afectan directamente el nivel y calidad de la vida de la comunidad: acceso de la población al empleo; combate decidido a la inflación; ampliación de los servicios urbanos; distribución en forma justa de los beneficios del desarrollo; establecimiento de un programa inte -

gral de abasto que incorpore el esfuerzo coordinado de los sectores público, social y privado; apoyo al desarrollo de la industria alimentaria; conservación y mejoramiento del medio ambiente natural; vivienda digna; vinculación efectiva de los procesos educativo y productivo; revisión y adecuación de la estructura organizativa y de promoción del deporte y la recreación; uso eficiente de la capacidad instalada para el turismo social.

También se requirió mayor participación ciudadana en las decisiones de carácter político, social, administrativo y económico; generar empleos en las áreas rurales para reducir la emigración; mejorar y extender la cobertura de los servicios para la salud, etc.

El Plan Nacional de Desarrollo, se ha nutrido de los resultados de los foros, las propuestas de los gobiernos estatales y los trabajos realizados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Los sectores del Gobierno Federal, por mandato de la Ley de Planeación y atendiendo a su amplia participación en la formulación del Plan están obligados a sujetar su actividad a los lineamientos establecidos en el mismo. Los grupos sociales, al contar con una guía precisa de objetivos y prioridades, que integran y expresan la voluntad colectiva, podrán ubicar sus ac-

tividades dentro del esfuerzo nacional con un mayor grado de certidumbre y solidaridad.

En las relaciones entre los tres órdenes de gobierno, el Plan constituirá el punto de referencia que habrá de proporcionar orientación a las actividades de coordinación. Los convenios entre gobiernos permitirán dar cumplimiento a la estrategia de desarrollo en sus implicaciones territoriales.

En cuanto al contenido del Plan, está estructurado en tres grandes apartados.

En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general.

El segundo contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional, y

El tercero plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución.

Por lo que respecta al capítulo de política social está - integrado por las políticas de empleo, bienestar social y distribución del ingreso; educación; salud y seguridad social; - ecología y medio ambiente, y desarrollo urbano y vivienda

En cada una de estas áreas se definen los elementos y -

prioridades que habrán de orientar su ejercicio en los siguientes años.

El tercer apartado del Plan delinea las formas en que habrá de integrarse la participación social a la ejecución y evaluación de las tareas nacionales. Este apartado reviste particular importancia porque señalan mecanismos para que los diferentes sectores de la sociedad intervengan en la ejecución y evaluación de las acciones definidas por el Plan, con lo cual se reafirma el carácter democrático de la planeación.

C A P I T U L O I I

COMPONENTES DEL SISTEMA NACIONAL
DE PLANEACION DEMOCRATICA

2.1 Definición:

Como se ha destacado anteriormente la planeación juega un papel determinante dentro del desarrollo de un sistema político, económico y social como es el de nuestro país.

Si bien la planeación por sí sola no resuelve los problemas, ni asegura el futuro, por lo menos permite disponer de mejores instrumentos para ordenar el desarrollo de la Nación y el de sus habitantes hacia mejores perspectivas.

Es por ello que el conjunto de atribuciones que tiene encomendadas el Estado, han hecho imperativo contar con un Sistema Nacional de Planeación Democrática para dar coherencia a las acciones que se realizan en los diferentes sectores, estratos y regiones en todo el país, aprovechando mejor y de manera más congruente el esfuerzo de los mexicanos y sus recursos.

La creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, permite aprovechar la infraestructura administrativa existente, reordenándola para llevar a cabo las actividades de la planeación, siendo un aspecto esencial de éste, su carácter democrático.

La planeación democrática se deriva de los propósitos políticos de la sociedad, está concebida para transformar de manera racional y previsor, la realidad económica y social conforme a los valores y principios del régimen político y las exigencias del tiempo presente; parte de las características del sistema de economía mixta del país, para proponer esquemas de trabajo donde se articulen los esfuerzos del sector público con los de los sectores social y privado, orientados a la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional, bajo la rectoría del Estado.

Para ser eficaz la planeación, así como operativa tiene que precisar la estrategia y los instrumentos que serán utilizados para enfrentar las diversas situaciones económicas y sociales del país, así como los mecanismos de participación y las responsabilidades de los diversos grupos sociales que en ella intervienen.

Con pleno respeto a la libertad de decisión en las esferas de los sectores social y privado, la planeación democrática propone un esquema de instrumentación del Plan Nacional y los programas de desarrollo, dentro del cual se distinguen tareas específicas para el sector público y esos sectores.

Ello fortalecerá la iniciativa de cada participante, - quien decide por sí mismo, dentro de un marco general y único, los mejores medios y formas para el logro de lo planeado.

La planeación la realizan todos los distintos componentes del Sistema Nacional de Planeación Democrática: los tres órdenes de gobierno, los diferentes sectores que componen la economía mixta y las organizaciones de la sociedad.

El Maestro Ignacio Pichardo Pagaza define a la planeación diciendo que "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 plazos; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de las 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 la evaluación de resultados". (10)

(10) Pichardo Pagaza Ignacio.-Introducción a la Administración Pública en México.-INAP.-1a. Edición.-1984.-Pág.14

Asimismo, el Lic. Carlos Salinas de G., la define como - "un proceso específico que, en el marco de un sistema político determinado, permite al Estado, mediante diferentes mecanismos, evaluar, proponer y realizar un conjunto de acciones y relaciones sociales, económicas, políticas y técnicas, en base a ciertos valores y objetivos parcialmente aceptados (principios y propósitos nacionales), a través de un conjunto ordenado de estrategias de desarrollo, compatibilizando las acciones de los diferentes grupos sociales y coordinando las acciones administrativas necesarias". (11)

Ahora bien, el Sistema Nacional de Planeación Democrática viene a constituir "un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas a fin de efectuar acciones de común acuerdo". (12)

Esto significa que en el Sistema, los diversos grupos organizados de la sociedad y la población en general toman par-

(11) Salinas de Gortari Carlos.-La inducción en el Sistema Nacional de Planeación en México.-S.P.P.-Edit. Porrúa, S.A.-1981.-Pág. 182.

(12) Componentes y Etapas del Sistema Nacional de Planeación Democrática.-S.P.P.-1984.-Pág. 15.

te activa en el proceso de planeación, a través de mecanismos diversos de participación permanente tales como propuestas, planteamiento de demandas y formalización de acuerdos.

El Sistema se apoya en una estructura institucional, la cual se encuentra integrada por las dependencias y entidades de la administración pública, por los organismos de coordinación entre la Federación y Estados y Municipios, y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación vinculadas por medio de: "las unidades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal, como responsables de las actividades de planeación; los gabinetes especializados, como órganos asesores del Sistema; las comisiones intersectoriales que se establezcan para coordinar y operar ciertas áreas o temas de la planeación; los responsables de las actividades de planeación estatal o municipal, dentro de los órganos de coordinación existentes y a través de convenios entre Federación y Estados; los mecanismos de participación social en cada etapa del proceso de planeación y otras instancias de comunicación y diálogo que sean instituidas, en función de las necesidades del Sistema". (13)

(13) Sistema Nacional de Planeación Democrática.-Editado por la S.P.P.-1984.-Pág. 26.

Esta estructura institucional se apoya en distintos niveles de operación, es decir el 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 de coordinación de las dependencias y entidades para llevar a efecto la planeación nacional del desarrollo.

Mediante responsabilidades y funciones claramente establecidas, se generan distintos documentos de planeación que se diferencian por su jerarquía, su cobertura espacial y temporal, y por la función a cumplir dentro del Sistema.

Al ser ejecutados para el logro de ciertos fines todos estos documentos, estarán sujetos a ser revisados en función de las necesidades cambiantes que se pudiesen presentar, razón por la cual pueden ser modificados y actualizados. Desde este punto de vista se considera que la planeación es más importante que los planes o programas mismos, y que lo fundamental para el éxito de la planeación, no sólo es la generación de documentos sino su ejecución real y su relación con la toma de decisiones.

Asimismo en este Sistema se podrán constituir subsistemas específicos para la atención de aspectos o áreas que por

su naturaleza ya sea prioritaria o estratégica se juzgue conveniente operar con ciertas características. Sin embargo es bien conocido por todos que la planeación nacional cubre todos los aspectos del desarrollo, pero es preciso aplicarla sobre prioridades del desarrollo a fin de que en forma gradual se incorporen o sean considerados todos los aspectos.

No serán autónomos dichos subsistemas y mantendrán siempre comunicación permanente con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, su constitución deberá responder a determinados criterios de efectividad.

Las áreas de las Secretarías y entidades públicas que llevan a cabo actividades de planeación son involucradas ante todo por el Sistema, en otro sentido incluye también a las áreas operativas encargadas de ejecutar lo planeado, de proporcionar elementos para controlar y evaluar el Plan y los programas, y en general a aquéllos que apoyen las actividades básicas de la planeación.

"La forma institucional que adoptará el Sistema Nacional de Planeación Democrática implicará continuar adoptando la legislación y la organización administrativa gubernamental a las necesidades de la planeación. Se precisará con toda claridad - quiénes diseñarán los planes y programas, sus fechas de presen

tación, la naturaleza de sus contenidos, sus fuentes y modalidades de financiamiento, su nivel jurídico, instrumentación, control y evaluación. Destacadamente se precisarán los mecanismos para organizar la participación popular en el proceso". (14)

(14) De la Madrid H. Miguel.-Reunión con Profesionales del Estado de México.-Abril 1982.

2.2 Niveles:

Como se ha precisado, la estructura del Sistema se integrará por una red de vínculos entre dependencias y entidades de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal e instituciones y organismos de los sectores social y privado. Las actividades de planeación de la Administración Pública Federal se ordenan en tres niveles:

- Global
- Sectorial
- Institucional

2.2.1 Nivel Global:

En el nivel global, se elabora el Plan Nacional de Desarrollo, los programas regionales y especiales de mediano plazo, los programas operativos anuales, los reportes de control y las evaluaciones correspondientes a estos documentos y al funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Este comprende las dependencias que realizan las actividades que se refieren a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales que no están circunscritos al ámbito de un solo sector administrativo o enti -

dad paraestatal.

De acuerdo con la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como dependencia de integración y coordinación de las actividades de planeación; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desempeña actividades de carácter global referida a los aspectos financieros, fiscales y crediticios, a fin de hacerlos compatibles con la planeación nacional del desarrollo.

De esta forma, las responsabilidades de la Secretaría de Programación y Presupuesto son:

- "Coordinar y proyectar la planeación nacional del desarrollo;
- Integrar, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública, de los gobiernos estatales y municipales y de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional de Desarrollo;
- Coordinar y proyectar la planeación regional tomando en consideración la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales;
- Elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República;

- Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema mantengan congruencia en su elaboración y contenido;
- Elaborar el programa anual global para la ejecución del Plan;
- Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales;
- Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación, realicen las dependencias de la Administración Pública Federal, y
- Elaborar dictamen sobre los programas sectoriales para que sean presentados al Presidente de la República. En el caso de entidades que no estuvieran agrupadas en un sector, aprobará los correspondientes programas institucionales". (15)

Las funciones básicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son:

(15) Sistema Nacional de Planeación Democrática.-S.P.P.- 1984.-Pág. 27.

- "Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo respecto a la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;
- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo;
- Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario;
- Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo; y
- Considerar los efectos de las políticas monetaria, crediticia, así como la de precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de mediano -

plazo". (16)

Y por último, 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, así como, planear, coordinar y organizar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, el cual abarca los aspectos normativos de las tareas de control y evaluación en el proceso de planeación.

"Las atribuciones con que se dota de competencia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, provienen básicamente de las facultades y experiencias que en materia de vigilancia en el manejo de fondos y valores de la Federación y de fiscalización del gasto, tienen las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Esta integración incluye los recursos humanos, financieros y materiales existentes, por lo que su creación no implica el aparato burocrático. (17)

(16) Sistema Nacional de Planeación Democrática.-S.P.P.-1984.- Págs. 28.

(17) De la Madrid H. Miguel.- Exposición de Motivos de las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.-Diciembre, 1982.

2.2.2 Nivel Sectorial

Este nivel corresponde a la división actual de la Administración Pública Federal que atiende aspectos específicos de la economía y la sociedad.

La responsabilidad de la planeación recae en el titular de cada una de las dependencias, quien para cumplirla se apoya en una estructura administrativa y ejecutiva.

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

La estructura administrativa y ejecutiva 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.

El éxito de la planeación y el logro de los objetivos y metas propuestas en los programas de mediano plazo dependerá de la adecuada coordinación entre estas dos áreas, por lo que se tenderá a fortalecerla administrativa y operativamente.

Corresponde a las dependencias Coordinadoras de Sector, de acuerdo con la Ley de Planeación y como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática:

- "Contribuir en el ámbito de su competencia a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo;
- Expresar en objetivos y prioridades sectoriales, los objetivos y prioridades nacionales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, a través de la elaboración de programas de mediano plazo; y de sus respectivos programas anuales, con la participación que corresponda a otros sectores;
- Conformar el marco de referencia para la planeación del nivel institucional;
- Coordinar las actividades de planeación de las entidades paraestatales agrupadas en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determine el Presidente de la República;
- Asegurar la congruencia de sus programas con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo;
- 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 de los estados;

- 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, en caso de que exista;
- 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 de mediano plazo a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y modificar, en su caso, los programas respectivos, y
- Elaborar programas operativos anuales para la ejecución de los programas de mediano plazo y de los programas anuales con los que estén involucrados". (18)

(18) Sistema Nacional de Planeación Democrática.-S.P.P.-1984.- Páginas 29 y 30.

2.2.3 Nivel Institucional

Este nivel se integra por las entidades paraestatales de la administración pública, es decir por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fondos así como los fideicomisos públicos, que se ubican en el sector administrativo que corresponde a las actividades productivas o de servicios que lleven a cabo.

Este nivel se vincula a la planeación global a través de los programas sectoriales, los que constituyen un marco orientador para la asignación de los recursos de la entidad, asegurando con ello que lo establecido en el Plan se está ejecutando, siendo necesaria una adecuada coordinación administrativa que fortalezca la vinculación del nivel institucional con el global y sectorial y agilice la ejecución de las acciones y la racionalización de los recursos en la operación de las entidades.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley de Planeación, las entidades de la Administración Pública Federal elaborarán programas institucionales de mediano plazo cuando lo determine el Presidente de la República, es decir, no todas las entidades formularán un programa institucional sino sólo aquellas que posean capacidad técnica y administrativa y en la razón de su importancia dentro de la economía nacional; el resto se ajusta-

ta a lo previsto en el programa de mediano plazo de su sector para el mediano plazo, y en el correspondiente programa anual para cada período anual.

De esta forma, las entidades paraestatales desarrollarán las siguientes actividades básicas:

- "Participar en la elaboración de los programas de mediano plazo y de sus respectivos programas anuales, con propuestas que procedan en relación a su ámbito y objetivos.
- Establecer sus objetivos, prioridades y estrategias en congruencia con las correspondientes de los programas de mediano plazo y de los programas anuales respectivos". (19)

(19) Componentes y Etapas del Sistema Nacional de Planeación Democrática.-S.P.P.-1984.-Pág. 31.

2.3 Etapas :

El conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados del Sistema Nacional de Planeación - Democrática, constituyen el proceso de planeación, con estas acciones se pretende vincular el mediano y corto plazo, manteniendo congruencia entre las actividades cotidianas con el logro de objetivos y metas previstas, pudiéndose corregir con -oportunidad las desviaciones en la ejecución de lo planeado, así como las previsiones de mediano plazo al cambiar las condiciones bajo las cuales fueron elaborados.

Para asegurar la continuidad y congruencia entre actividades y programas del Sistema, el proceso de planeación se divide en cuatro etapas para su operación:

Formulación

Instrumentación

Control

Evaluación

Estas etapas se llevan simultáneamente, sin perder su seuencia, ahora bien las actividades que se identifican para cada una de ellas responden en primer lugar a una definición inicial de lo que debe ser el proceso de planeación, pero a medi-

da que está siendo aplicado se replantea de acuerdo a las experiencias adquiridas, logrando de esta forma que sea contínuo y flexible al mismo tiempo.

2.3.1 Formulación:

Esta etapa se puede definir como el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo. En ella se preparan diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial e institucional y regional; la definición de objetivos y las prioridades del desarrollo, para ello se toman en cuenta las propuestas de la sociedad, mismas que se obtienen a través de los foros de consulta popular; el señalamiento de estrategias y las políticas congruentes entre sí.

Para el caso de los programas de mediano plazo se comprende la determinación de metas de plazos mediano y corto, así como la previsión de los recursos a utilizar, la especificación de las áreas o aspectos del Plan y los programas que requieren de la intervención de distintas secretarías o entidades desde su elaboración; los criterios que habrán de orientar la coordinación de acciones con los estados y la concertación con los grupos sociales, y las tareas de compatibilidad de los programas de mediano plazo con el Plan Nacional.

Para la integración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 el proceso de participación que se utilizó fue a través de la consulta popular entre el gobierno y la sociedad.

Tres líneas fundamentales se destacan en dicho proceso:

- I. Con la sociedad, a través de los Foros de Consulta Popular.
- II. Entre Estados y la Federación, y
- III. Dentro de la Administración Pública Federal.

Como se señala la integración de este Plan, respondió a las demandas de incorporar a los grupos sociales en la determinación de las prioridades del desarrollo. A través de los Foros de Consulta Popular se sustentó la participación social, la cual confirma que los diversos grupos de la sociedad están decididos a unir sus esfuerzos con el gobierno a fin de encontrar una solución a los problemas del desarrollo económico, - político, social, cultural, etc., de nuestro país.

2.3.2. Instrumentación.

Esta etapa comprende un conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y los programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Para este fin, se elaboran programas de carácter anual que -

vinculan el corto con el mediano plazo, constituyendo de esta forma la referencia básica de las vertientes de instrumentación (Obligatoria, Coordinada, Inducida y Concertada) y de sus instrumentos.

La instrumentación en el programa anual tiene lugar a través de las cuatro vertientes que integran las formas mediante las cuales se desagregan en acciones específicas los contenidos generales de la planeación, objetivos y estrategias, identificando su temporalidad y ubicación en cuanto a espacio.

Las actividades básicas que se realizan en esta etapa, consisten en fijar las metas y acciones a realizar para cumplir con los objetivos que se hubiesen establecido; asimismo, se seleccionan los principales instrumentos de política económica y social, se asignan recursos, se determinan a los responsables de la ejecución y se precisan los tiempos en que se vayan a llevar a cabo el Plan y los programas respectivos.

2.3.3 Control

El Control es un mecanismo de prevención y corrección que permite detectar y corregir oportunamente las incongruencias o desviaciones que pudiesen presentarse en el desarrollo de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones que se pretendan realizar. Es decir es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de

las acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas.

Se distinguen dos tipos de Control:

El primero está destinado a vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la normatividad que rige sus acciones, así como sus operaciones. Esta normatividad abarca varios aspectos como lo son los administrativos, contables, financieros, jurídicos y también las normas en materia de planeación.

El control normativo y administrativo promoverá la eficiencia de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, procurando que se cumplan los objetivos y metas contenidos en sus programas.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación ejercerá este control a través del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental que coordina esta dependencia, así como por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El segundo, es decir el control económico y social, está destinado a vigilar que exista congruencia entre el Plan y -

los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se dirijan en efecto hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

El control económico y social es el mecanismo que permite alcanzar la coherencia general del Sistema en todas sus etapas, niveles y productos, así como la eficacia de la acción gubernamental en el desarrollo nacional.

El ejercicio de este control le corresponde a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, en el nivel global; a las dependencias coordinadoras de sector, en el nivel sectorial y a las respectivas unidades de planeación en el nivel institucional.

De esta manera, se precisa que en el proceso de planeación, los dos tipos de control se lleven a cabo en los tres niveles de gobierno a través de las diferentes instancias que sean responsables de la ejecución del mismo.

En general, es necesaria una actividad permanente de control, a través de la cual se ajusten y adopten las estructuras jurídicas, técnicas, administrativas y políticas que per-

mitan la operación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

2.3.4 Evaluación

Las actividades más importantes de esta etapa, son las de cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del período correspondiente; verificar que se hayan cumplido los objetivos del programa, midiendo sus efectos en otros programas, retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre las acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.

Ahora bien, a esta etapa se le define como "el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan y los programas en un lapso de terminado, así como el funcionamiento del Sistema mismo". (20)

En un año se lleva a cabo la evaluación después de la

(20) Componentes y Etapas.-Sistema Nacional de Planeación Democrática.-SPP.-1984.-Pág. 23.

aplicación de cada programa anual, a su vez, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo podrán evaluarse en lapsos amplios, a efecto de definir si es necesario ajustarlos o revisarlos.

Para efectuar una evaluación que permita la corrección y retroalimentación oportuna, es necesario cumplir con el ciclo de los instrumentos de la planeación, desde el Plan Nacional de Desarrollo hasta los programas anuales.

La evaluación la lleva a cabo las unidades de planeación en cada ámbito del Sistema, quienes están en constante contacto con los instrumentos y procesos de ejecución.

Lo anterior, en relación con el principio de sectorización establecido en la Ley de Planeación.

Esta evaluación inicial se controla desde el nivel superior, es decir, de las dependencias coordinadoras de cada sector administrativo a quienes les corresponde de acuerdo al Art. 16 de la Ley de Planeación "VIII.- Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas..."

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 Secretaría de Programación y Presupuesto (Artículo 14 de la Ley de Planeación, fracción VII) a quien corresponde:

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

Se trata 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 Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde integrar las evaluaciones de los coordinadores de sector de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y a los distintos programas.

El Ejecutivo Federal a su vez somete los resultados de la evaluación a dos instancias:

- Ante el Congreso de la Unión.
(A través del Informe de Gobierno) que de acuerdo al artículo 6o. de la Ley de Planeación señala:
..."hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas"... y

- A la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
(Le remite el informe de las acciones y resultados - de la ejecución del Plan y los programas).

Finalmente se prevé la participación de la población en la evaluación de los resultados, ello está ligado a los tiempos de ejecución para la obtención de los resultados de los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

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.

Solo en aquellos casos en que estos grupos lleven a cabo acuerdos o convenios de concertación, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, deberá preverse la creación de los mecanismos y formas de evaluación de las actividades o programas concertados.

2.4 Instrumentos.

Los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tienen su expresión material a través de documentos, es decir, planes, programas, leyes, informes de control o evaluación, mismos que contemplan objetivos, metas, estrategias, políticas, medidas operativas en la ejecución de la planeación nacional y la obtención de resultados de la participación de los grupos sociales y de las entidades federativas.

La aplicación de estos instrumentos en cada una de las etapas del proceso de planeación, implica su jerarquización y ordenación temporal y espacial, de acuerdo con la función que desempeñarán en cada una de ellas y con la relación que existe entre ellos mismos.

De esta forma, los instrumentos que son utilizados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática se clasifican de la siguiente manera:

- Normativos de Mediano Plazo
- Operativos de Corto Plazo
- De Control
- De Evaluación

2.4.1 Instrumentos Normativos de Mediano Plazo.

En éstos se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo, el cual se elabora en el Nivel Global, su cobertura espacial es nacional y su cobertura temporal es de mediano plazo.

La función de éste, es la de definir los propósitos, la - estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como indicar los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades del mismo. El Plan Nacional de Desarrollo está considerado como - el marco orientador de todos los demás instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, con él se orientan las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucio-
nal. En su formulación participan las dependencias y entida - des de la Administración Pública Federal, los grupos sociales interesados a través de los foros de consulta popular y las - entidades federativas y municipales.

El Plan Nacional es el primer instrumento que ha sido elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses contados a partir del inicio de la presente administración.

Tratando de resumir su contenido se puede decir también - que indica los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que habrán de elaborarse para la atención de áreas o aspectos específicos y de interés general en la econo-
mía o la sociedad.

De acuerdo con la Ley, el Plan Nacional de Desarrollo contiene:

- Los objetivos nacionales, estrategias o prioridades del desarrollo integral del país.

- Las previsiones sobre los recursos a utilizar.
- La determinación de instrumentos y responsables de su ejecución.
- Los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.

El Plan Nacional es sometido para su aprobación por la Secretaría de Programación y Presupuesto al Presidente de la República y una vez aprobado mediante Decreto, es publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Otro de los instrumentos son los Programas de Mediano Plazo, se elaboran en el nivel sectorial, su cobertura espacial puede ser nacional o regional y la cobertura temporal es de mediano plazo; su función es la de desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del Plan Nacional, a través de la identificación de los objetivos, metas, políticas e instrumentos, que en su conjunto contribuirán al logro de los objetivos y prioridades del Plan.

Estos se clasifican en:

- Sectoriales
- Estratégicos
 - . regionales
 - . especiales
- Institucionales

Los Programas Sectoriales comprenden los aspectos relati-

vos a un sector de la economía o a la sociedad que es atendido por una dependencia, estarán sujetos estos programas a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo; especificarán los objetivos, prioridades, políticas e instrumentos; definirán las estimaciones de recursos por aplicar así como los responsables de la ejecución.

También son aplicables a estos programas las tareas de control y evaluación, asimismo, se someten a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los Programas Estratégicos se dividen en Regionales y Especiales, con los primeros se atiende a una región o regiones que se consideran estratégicos para el desarrollo nacional.

Por su cobertura territorial implican la participación de las entidades federativas a que correspondan las regiones, así como la de las diversas dependencias y entidades del sector público federal, cuyas actividades estén relacionadas con los programas.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es la responsable de la integración de este tipo de programas, contando con la participación de las dependencias y entidades, los gru

pos sociales interesados y las entidades federativas que comprenda la región.

Los Programas Especiales se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país, sintetizándose en el Plan Nacional; en su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector. Una de ellas es designada por el Presidente de la República para fungir como responsable general del programa.

Cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal colaboran en la elaboración de los programas conforme a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación.

Ambos tipos de programas son sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora designada como responsable.

Y por último los Programas Institucionales se elaboran en el nivel institucional, su cobertura espacial es nacional o regional, la cobertura temporal es de mediano plazo, la función de este tipo de programas consiste en definir la manera en que se aplicarán y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales, para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos, prioridades, estrategias y

políticas del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que lo desagregan y detallan.

La cobertura de este tipo de programas, nacional o regional, depende de la naturaleza de las funciones que realizan - las entidades del sector paraestatal y de las características del propio programa.

Los programas institucionales se elaboran por las entidades que a juicio del Jefe del Ejecutivo Federal se consideran pertinentes, en función de su ubicación estratégica dentro del sector a que correspondan y del impacto que tengan en la economía y la sociedad.

Dichos programas precisan el diagnóstico, los objetivos, metas prioritarias y complementarias, así como las acciones operativas, de apoyo, de coordinación y regulación, los recursos de diversos tipos que demande la entidad para alcanzarlas y los criterios específicos con los que rige su operación.

La dependencia coordinadora de sector vigila que las entidades coordinadoras apliquen las normas y procedimientos de planeación establecidos para la elaboración de los programas institucionales, y verifica la relación que guardan éstos y los resultados de la ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales o especiales.

Para la instrumentación de estos programas y conforme a

los lineamientos de la dependencia coordinadora de sector, las entidades elaboran programas operativos anuales institucionales, donde detallan objetivos, metas y acciones que sirven de marco orientador para la integración de sus presupuestos anuales y procuran la interrelación óptima entre los recursos humanos, financieros y tecnológicos que apliquen. Estos programas serán presentados a la Secretaría Coordinadora de Sector para su aprobación, de esta manera, al descentralizar el proceso de planeación las entidades se vincularán más eficientemente con los niveles global y sectorial, hecho que facultará la aplicación del proceso conforme a sus características, bajo la supervisión de la dependencia coordinadora de sector y permitirá que el control y la evaluación se realicen por resultados y no sólo por acciones presupuestales.

2.4.2 Instrumentos Operativos de Corto Plazo.

2.4.2.1 Programas Anuales.

La función básica de este tipo de instrumento es expresar anualmente con la definición de acciones, metas, políticas, - instrumentos y asignación de recursos, los objetivos y propósitos del Plan Nacional y los programas de mediano plazo.

Sus características principales son que se elaboran en los niveles global, sectorial e institucional; su cobertura espacial es nacional o regional y su cobertura temporal es a corto plazo, es decir un año.

En este tipo de programa se incluyen las acciones correspondientes a las vertientes de instrumentación, es decir a la Obligatoria, con la incorporación del presupuesto de egresos; la Coordinada, dentro del marco de los Convenios Unicos de Desarrollo; la Inducida, a través del paquete de política e instrumentos de fomento y apoyo; y la Concertada, mediante convenios y contratos específicos con los particulares.

Existen tres tipos de Programas Anuales:

- El Programa Operativo Anual Macro
- Los Programas Operativos Anuales Preliminares, y

- Los Programas Operativos Anuales Definitivos.

El primero, constituye el marco general para la integración de los programas operativos anuales preliminares; garantiza por un lado la congruencia entre éstos y los lineamientos generales de política económica y social para el año correspondiente y por otro establece la fundamentación global del Presupuesto de Egresos de la Federación, que en su nivel sectorial es dado por los programas operativos anuales preliminares.

En los segundos, se especifican y detallan las acciones que en el año correspondiente se llevarán a cabo para cumplir con los objetivos, metas y políticas establecidas en cada programa estratégico de mediano plazo, elaborándose un programa operativo anual preliminar por cada programa de mediano plazo. Estos programas son además el vínculo en el nivel sectorial del Plan Nacional con el Presupuesto de Egresos de la Federación, por derivarse de ellos los lineamientos programático-presupuestarios fundamentales con los que cada sector administrativo involucrado coadyuva a su cumplimiento.

Y por último los programas operativos anuales definitivos son aquellos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal elaboran anualmente en función a sus respectivas estructuras administrativas, como sus programas de trabajo.

Estos son los instrumentos de la promoción operativa anual, mismos que están considerados como la herramienta fundamental - de la etapa de Instrumentación.

2.4.2.2 Ley de Ingresos.

Esta Ley es otro de los instrumentos operativos de corto plazo, ésta contiene especificaciones para la orientación de - las políticas de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público, financiera, monetaria, crediticia y - deuda pública, así como la definición de los instrumentos de - cada una de ellas para su aplicación.

La Ley tiene vigencia de un año, lo que permite replan - tear el uso de determinado instrumento o política, en función de los resultados obtenidos durante un ejercicio fiscal.

2.4.2.3 Presupuesto de Egresos de la Federación.

Este es otro de los instrumentos operativos de corto plazo, de acuerdo con la legislación vigente, el presupuesto de - egresos cumple la función de expresar financieramente los programas de la vertiente obligatoria, especificando metas y responsables de ejecución.

Estos se elaboran cada año, en el mes de enero se inician

los trabajos de preparación y en mayo se comienza el proceso de formulación del anteproyecto tomando en cuenta lo siguiente:

- "- Las políticas de gasto público que fija el Ejecutivo Federal.
- Las políticas y directrices del programa anual global del sector público federal.
- Las evaluaciones de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior.
- El programa financiero general que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La interrelación con los diversos instrumentos de política económica y social establecidos por el Ejecutivo Federal.
- Los acuerdos de concertación con los sectores social y privado, y los convenios de coordinación con los gobiernos estatales, y
- Las políticas y directrices establecidas en los programas operativos anuales preliminares." (21)

(21) Instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.-S.P.P.-1984-Pág. 53.

La consideración del Presupuesto de Egresos de la Federación, como instrumento de la planeación, implica continuar el proceso ya iniciado de acercamiento progresivo y de congruencia de este instrumento con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas; proceso que seguirá como parte de la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

2.4.2.4 Convenios Unicos de Desarrollo

Este constituye otro instrumento operativo para la realización de las acciones conjuntas de la Federación y los Estados; en este sentido, el propósito básico es el de impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, a través de programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

2.4.2.5 Contratos y Convenios de Concertación.

Para la mejor atención de este tipo de instrumentos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal designan a la unidad administrativa responsable de su operación, fijando las bases y procedimientos a través de los cuales se negociará la formalización de los contratos o convenios de concertación.

Estos deberán contener cláusulas relativas a las consecuencias y sanciones que se deriven de un incumplimiento. De igual forma se señalará la obligación de las partes de presentar periódicamente un reporte sobre los avances cuantitativos y cualitativos que se registren en el cumplimiento de los compromisos estipulados. Estos contratos o convenios serán canalizados a través de comités de concertación.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde de acuerdo a sus atribuciones establecer los criterios generales conforme a los cuales las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán la concertación de acciones, atendiendo a su naturaleza y alcances.

La unidad administrativa designada difundirá y promoverá el programa correspondiente para que los sectores social y privado o los particulares interesados, conozcan los apoyos generales que se ofrecerán a quienes formalicen contratos o convenios de concertación, por último estos documentos serán revisados anualmente, a fin de que sean modificados de común acuerdo para que sean adecuados a las condiciones objetivas existentes.

2.4.2.6 Instrumentos Administrativos.

Este instrumento es imprescindible que exista en el pro-

ceso de planeación al inicio de cada etapa, en virtud de que éste apoya las tareas fundamentales de la planeación.

Los instrumentos de este tipo comprenden desde aspectos administrativos, procesos operativos, de lineamientos técnicos hasta de carácter jurídico.

Por ejemplo, para normar las actividades de la planeación en el momento de elaborar el Plan Nacional, se definieron y propusieron a los coordinadores de sector los principales lineamientos para su integración, y se trabajó en comités intersecretariales con objeto de asegurar la congruencia entre las propuestas de las dependencias del sector público. Asimismo para asegurar el funcionamiento de los foros de consulta popular, se emitieron lineamientos generales, a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En los programas administrativos se fijan los objetivos, propósitos y metas a lograr en cada ejercicio por las distintas unidades. (Direcciones Generales, gerencias, etc.) de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

2.4.3 Instrumentos de Control

El seguimiento de la ejecución del Plan Nacional y de los programas estratégicos, se lleva a cabo en la etapa de control a través de una serie de evaluaciones parciales sobre un corte de situación que se hace ya sea mensual, trimestral o semestral para aportar elementos de juicios sobre la evolución de los efectos producidos por las acciones ejecutadas y en caso de desviaciones respecto a lo planeado, recomendar las medidas de corrección pertinentes.

Las características generales de los instrumentos de control, tanto normativo-administrativo como económico-social son:

2.4.3.1 Informe Trimestral de la Situación Económica y de las Finanzas Públicas.

El propósito de este tipo de documento que es elaborado por las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, destinado al Congreso de la Unión es el de presentar los resultados del seguimiento y análisis permanente de la economía nacional y del estado que guardan las finanzas públicas, de manera tal que aporte información oportuna a la representación popular, sobre los problemas, avances y perspectivas de las acciones del Gobierno.

2.4.3.2 Informe Mensual de Gabinetes Especializados

Son documentos dirigidos al Titular del Ejecutivo Federal a efecto de mantenerlo informado del estado que guardan los diferentes aspectos del desarrollo nacional de que se ocupan.

Son elaborados por las distintas dependencias que conforman los Gabinetes, cuya integración está coordinada por la Dirección General del Secretariado Técnico de los mismos.

Los Gabinetes Especializados son:

- a) Gabinete Económico
- b) Gabinete de Comercio Exterior
- c) Gabinete de Salud
- d) Gabinete de Asuntos Agropecuarios

2.4.3.3 Informe Mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento

Este documento es elaborado conjuntamente por la Secretarías de Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación y Hacienda y Crédito Público, su propósito es el de mantener informado al Ejecutivo Federal, del estado y nivel que guarda el Gasto Público y de los mecanismos de financiamiento del mismo, así como de los problemas y perspectivas

tivas de su desarrollo.

2.4.3.4 Informe de las Auditorías Gubernamentales.

En este informe se consignan los resultados de las auditorías realizadas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; dicho informe es preparado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y es enviado al Ejecutivo Federal anualmente.

2.4.4 Instrumentos de Evaluación.

2.4.4.1 Informes de Gobierno.

En la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal presenta un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país. En este informe el Presidente hace mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo.

El Informe contiene un documento complementario que amplía el análisis, las acciones y los resultados. Adicionalmente, dicho Informe comprende trece anexos sectoriales, con cuatro apartados cada uno.

El apartado programático que cubre el período enero-diciembre del año anterior al Informe.

El apartado programático para el período enero-agosto del año del Informe.

El apartado estadístico-histórico de las variables más relevantes del sector.

El apartado que desglosa las inversiones y el detalle de las obras en proceso y terminadas, correspondientes, al sector.

Comprenden los siguientes sectores los trece anexos:

- Política Económica
- Comercio y Fomento Industrial
- Agropecuario y Forestal
- Pesca
- Turismo
- Energía, Minas e Industria Paraestatal
- Laboral
- Política Exterior
- Gobierno
- Salud y Seguridad Social
- Educación
- Comunicaciones y Transportes
- Desarrollo Urbano y Ecología

Por su parte, los apartados programáticos incluyen una evaluación de los programas sustantivos. Esta constituye el balance entre lo programado y los resultados; es la base que permite reprogramar, adecuando los presupuestos, metas y objetivos a las nuevas condiciones internas y externas.

"La presentación del Informe de los primeros nueve me -

ses de esta administración a mi cargo, no es un mero relato del estado que guarda la administración pública del país. Implica, en mucho, la narración de una etapa de la historia del pueblo de México. La acción de un gobierno sólo se explica en el contexto de la realidad que le toca afrontar, orientar y vivir". (22)

2.4.4.2 Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo Federal deberá remitir al Congreso de la Unión, un informe de las acciones y resultados de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo, de esta forma el Congreso dispondrá de información sobre el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas mediante el cual le es posible detectar retrasos o desviaciones y, en su caso, formular las observaciones que estime pertinentes.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde la integración del documento con base en la información proporcionada por las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal en los Comités Técnicos para la

(22) De la Madrid H. Miguel.-Primer Informe de Gobierno.- Septiembre de 1983.

instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo.

El informe evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos del Plan, los resultados alcanzados en cada una de las líneas que componen la estrategia, así como las acciones realizadas en cada una de las políticas, para instrumentar la estrategia. Para los programas se realiza una evaluación similar subrayando su vinculación con los objetivos del Plan Nacional.

2.4.4.3 La Cuenta Pública

Es un instrumento que permite el seguimiento de las acciones emprendidas en el ámbito presupuestario dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Cuenta Pública muestra los resultados de la gestión financiera del Gobierno Federal con referencia a los ingresos públicos y la forma en que se ejerció el presupuesto. Es un informe de gran utilidad para analizar y evaluar la marcha del país y el desempeño del Gobierno.

Dentro de este Sistema, es necesario continuar con el proceso de adecuación y perfeccionamiento de la contabilidad gubernamental, con el propósito de que sus sistemas de información cumplan con las demandas de la modernización de la Ad-

ministración Pública Federal, y permitan vincular la contabilidad con el presupuesto y éste con el programa anual global de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación que señala que la Cuenta Pública Federal deberá relacionarse con el Informe de Gobierno del mes de septiembre y con los documentos de avances del Plan Nacional de Desarrollo, a fin de permitir que con información cualitativa y cuantitativa, la Cámara de Diputados conozca ampliamente los resultados de la gestión gubernamental y ejerza conforme a la ley, la fiscalización de las acciones del gobierno en relación a los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

2.4.4.4 Informes de los Foros de Consulta Popular

Este tipo de informes, son el resultado de los trabajos de análisis efectuados en los foros de consulta popular en donde se captan las principales propuestas de los grupos sociales sobre los temas de interés general. Si bien los documentos síntesis de los foros fueron sistematizados y jerarquizados durante la integración del Plan Nacional, ahora en las futuras actividades de los foros; los informes serán básicamente de evaluación sobre los resultados de la ejecución del Plan y los programas; esto permitirá que se canalicen las nuevas propuestas hacia la elaboración de los programas anuales.

2.4.4.5 Informes Sectoriales e Institucionales

Una vez cerrado el ejercicio anual, cada coordinador de sector deberá integrar el informe sectorial evaluando el desarrollo de los programas que tiene a su cargo, y los informes institucionales se elaborarán con características similares a los anteriores a través de las instituciones de la Administración Pública Federal.

Asimismo, el informe contendrá una relación de las acciones puestas en práctica para ejecutar dichos programas, así como una evaluación de los resultados obtenidos.

2.4.4.6 Informes sobre áreas y necesidades específicas:

El propósito de estos documentos es imprimir flexibilidad a la etapa de evaluación, ajustándola a las circunstancias de la coyuntura económica y social. Así dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática se prevé la realización de evaluaciones específicas para facilitar la corrección de desviaciones y desajustes en la ejecución del Plan y los programas. Ello se llevará a cabo a través de informes relativos al estado que guarda un determinado sector, institución o dependencia, así como el aspecto de la política económica y social que se considere pertinente.

El alcance especial de estos informes será nacional o regional, según el caso y pueden realizarse cuando se juzgue conveniente teniendo en cuenta las circunstancias externas o internas.

2.4.4.7 Informe Anual de Evaluación de la Gestión Gubernamental

Este es el informe anual que la Contraloría envía al Titular del Ejecutivo Federal, con el objeto de presentarle el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido fiscalizadas durante el año.

CAPITULO III

LA ETAPA DE INSTRUMENTACION EN
EL PROCESO DE LA PLANEACION

3.1 Contenido

El proceso de planeación es el "conjunto de acciones destinadas a coordinar, formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Nacionales de Corto y Mediano Plazos originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Pretende vincular las acciones de los períodos considerados de tal manera que se observe congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de los objetivos y metas programados. Consigna políticas, estrategias, responsables, tiempos y mecanismos de coordinación. (23)

Dicho proceso, está integrado para efectos operativos por cuatro etapas, con un orden metodológico, pero que en el tiempo pueden darse simultáneamente en virtud del carácter permanente y continuo de la planeación. Tales etapas como ya se mencionó con anterioridad son las de formulación, instrumentación, control y evaluación.

Para el desarrollo del presente capítulo, destacaré la Etapa de Instrumentación, en la cual se diseñan los programas

(23) Glosario para el proceso de planeación.-Editado por la S.P.P.-1985.-Pág. 102.

operativos anuales, global, sectoriales, institucionales, regionales y especiales; así como los programas que incluyen acciones obligatorias, coordinadas, concertadas e inducidas.

La instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas es tan importante como su diseño inicial y se lleva a cabo a través de cuatro vertientes que permiten definir el carácter operativo y jurídico de los instrumentos y acciones adecuados a cada caso.

Es precisamente en la etapa de instrumentación en donde aparece acotada la idea de vertiente y las cuatro especies de su género, pero ¿qué son las vertientes de la planeación? - "se trata de los cauces, zonas o espacios operativos de una fase del proceso de planeación, en donde se efectúa la ejecución propiamente dicha del Plan y los programas". (24)

Las vertientes son de obligación, de inducción, de concertación y de coordinación.

Su finalidad es dar coherencia a la práctica de la pla -

(24) Karl Georg Zinn, "The Social Market in Crisis", Thomas Balogh, Britain's Planning Problems, en Beyond Capitalist Planning, Ed. Stuart Holland, Oxford, Basil Blackwell, pp. 85 y 121.

neación tanto en el ámbito de las instituciones del sector público como en lo que hace a las acciones de los sectores social y privado.

La vertiente de obligación y la de coordinación, concierne a los órganos de los Poderes Ejecutivo Federal y Estatal que integran el Gobierno del Estado Federalista Mexicano. De esta suerte, ambas vertientes se desenvuelven en el contexto del derecho público. Las vertientes de inducción y de concertación, por el contrario, si bien pueden originarse en el seno de las esferas gubernamentales, sus repercusiones están orientadas a las decisiones de los particulares o al comportamiento de los sectores social y privado.

La vertiente de obligación, de acuerdo con la Ley de Planeación, se aplica a la Administración Pública Federal Centralizada y a la Paraestatal; la vertiente de coordinación integra las acciones en materia de planeación que la Federación realiza frente a los gobiernos estatales en las entidades federativas, y a través de éstas con los de los municipios; la vertiente de inducción se refiere al manejo de instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos por la planeación; la vertiente de concertación comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales

de derecho social y privado.

Esta clasificación de las vertientes que obedece a los distintos vínculos jurídicos y prácticos a que da lugar la planeación nacional del desarrollo, es contemplada expresamente en la Carta Magna a partir de las reformas constitucionales promovidas por el Ejecutivo Federal y aprobadas por el Constituyente Permanente en diciembre de 1982.

De esta circunstancia, resulta que cada vertiente encuentra su propia regulación jurídica, en la medida en que se han derivado de las reformas constitucionales leyes reglamentarias y ordinarias, cuyas bases han sido los artículos 25, 26, 28 y 73 de la Norma Fundamental. Así se ha venido configurando una infraestructura legal de la planeación, cuya fisonomía, en el caso de las dos primeras vertientes encaja en el ámbito del Derecho Administrativo, y en el caso de las segundas, las repercusiones provenientes de esa rama del derecho, se transforman al incidir en la esfera jurídica de los particulares, dando lugar a nuevos fenómenos que el legislador ha tomado en cuenta, particularmente en las disposiciones de la Ley de Planeación que conciernen a la participación de la sociedad en el proceso, a la inducción y a la concertación.

3.2 Vertientes

Una vez señalado lo anterior, destacaré lo más importante de cada una de ellas.

3.2.1 Obligatoria

Es en esta vertiente en la que con mayor claridad se dimensionan los instrumentos y actos jurídicos que contribuyen a la ejecución del Plan y los programas. Debe además tenerse presente que en dicha dimensión se identifica a las metas, estrategias y demás elementos que contienen el Plan Nacional de Desarrollo y los programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Los instrumentos más representativos de esta vertiente son los programas propuestos de cada dependencia o entidad; el presupuesto federal, las leyes de ingresos de la federación y los acuerdos institucionales que celebran dependencias y entidades entre sí, pero además se rige por:

Los programas de trabajo administrativos, es decir, los Programas Operativos Sectoriales de las Secretarías y entidades, cuyos contenidos deben estar concebidos para instrumentar a los documentos de planeación y por las disposiciones jurídicas y administrativas, desde la Ley Orgánica de la Ad-

ministración Pública Federal, hasta los distintos reglamentos de las Secretarías y entidades. En la medida que estas disposiciones se vayan revisando se tomarán en cuenta las necesidades de consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El nombre de la propia vertiente aproxima las acciones que en ella se efectúan, a la esencia de las normas jurídicas y el deber de cumplir con lo que ordenan, pues su incumplimiento entrañará indefectiblemente consecuencias jurídicas para los titulares de los órganos responsables de adecuar sus acciones a lo prescrito en el Plan y los programas.

Los sujetos de la obligatoriedad serán los servidores públicos de las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias y el incumplimiento de la obligación, dará lugar a medidas de carácter disciplinario y a la configuración de la responsabilidad administrativa.

Tanto el artículo 26 Constitucional como la Ley de Planeación, establecen que el Plan y los Programas serán obligatorios para las citadas dependencias, así como para las entidades paraestatales como auxiliares del Poder Ejecutivo de la Unión. (artículo 3o., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)

3.2.2 Coordinada

La vertiente de coordinación "es el conjunto de acciones que corresponde desarrollar a los Gobiernos de los Estados, derivadas de la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como, de los contenidos de sus respectivos planes y programas con el fin de hacer compatibles las tareas comunes de la Federación y las Entidades Federativas. Es mediante el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) como se concretan dichas acciones constituyéndose en el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero a desarrollar". (25)

En los términos del artículo 33 de la Ley de Planeación, esta vertiente propicia la posibilidad de que el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados, previo cumplimiento de las formalidades que procedan, concurren sin menoscabo de sus respectivas esferas de atribuciones, a coadyuvar con la planeación del desarrollo integral del país, proyectando de manera conjunta las acciones tendientes a alcanzar los objetivos de la planeación nacional.

(25) Glosario para el proceso de planeación.-Editado por la S.P.P.-1985.-Pág. 116.

En la vertiente de coordinación existe el procedimiento, en virtud del cual, se armonizan las facultades concurrentes de la Federación y los Estados en los terrenos de la Planeación Regional, por un lado y por el otro, en el imperativo de racionalizar los esfuerzos provenientes de la Federación y que se concretan y realizan, en este campo en cada uno de los Estados.

Así, "por las características de nuestra estructura jurídica federal, la acción de planear no ha sido ni es exclusiva del Gobierno Federal, ni de las Entidades Federativas o de los Municipios. Tampoco lo es la acción de legislar o reglamentar en materia de planeación. Sin embargo los efectos que se pueden derivar de la planeación están directamente relacionados con la existencia y las circunstancias jurídicas, administrativas y financieras de cada nivel gubernamental".(26)

En la vertiente de coordinación el Municipio ocupa un lugar preponderante, puesto que el legislador hizo patente, dentro del mencionado artículo 33 de la Ley de Planeación que en

(26) Edmundo García F.- "Un Ejercicio de la Planeación a Nivel Municipal".-INAP. Revista de la Administración Pública.-55/56.-Julio/Diciembre 1983.-Pág. 77

todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los Municipios.

Es por ello que en el artículo 115 Constitucional queda establecido que la Federación y los Estados en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos - del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario; asimismo, los - Estados podrán celebrar convenios con los Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de servicios o la atención de las funciones expresadas con anterioridad.

Producto de la vertiente de coordinación, en el orden formal, son los Convenios Unicos de Desarrollo que el Ejecutivo celebra cada año, a partir de 1983, con los Ejecutivos de las entidades federativas. Estos convenios representan - las bases generales de consenso que surgen en la convergen - cia entre la planeación federal y la estatal, generando de - rechos y obligaciones para una y otra partes, dando incluso lugar a expectativas en el mismo sentido, las que se materia - lizan en función de variables, fundamentalmente de carácter económico, como pudieran ser el acceso a fuentes de financia - miento, la generación de ingresos o bien, la disponibilidad de recursos presupuestales, entre otras. A esta vertiente se

le ha llamado coordinada porque configura un régimen general de convenios Federación-Estados, que proliferó significativamente a partir de 1977 con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la aparición, entonces, de los Convenios Unicos de Coordinación.

Es evidente que la dimensión jurídica de la vertiente de coordinación también se nutre de los rasgos definitorios de la naturaleza jurídica de los Convenios Unicos de Desarrollo.

Estas razones permiten suponer que como todo acto consensual, el Convenio Unico de Desarrollo "es un acuerdo de voluntades que se celebra en un marco predeterminado de materias que constituyen su objeto y entre dos personas de igual jerarquía, estructuradas por dos órdenes normativos también de idéntica jerarquía. Esas dos personas (Poder Ejecutivo de la Unión y Poder Ejecutivo Estatal) son de derecho público, ambas partes tienen que disponer de competencia para celebrar el instrumento que nos ocupa porque se trata de órganos del Estado Mexicano y, por ende, disponen sólo de un ámbito de actuación (competencia) que restringidamente los ordenamientos legales les circunscriben". (27)

(27) José Francisco Ruiz Massieu, Naturaleza Jurídica de los Convenios Unicos de Coordinación, en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, S.P.P. Edit. Porrúa, S.A. - 1981, P. 142.

De lo anterior se sigue que los Convenios Unicos de Desarrollo, en el ámbito de la planeación democrática, se han convertido en instrumentos en los que se acuerdan variadas acciones que conciernen, por un lado, a la Federación y, por el otro, a los Estados, o bien a uno y otro en beneficio de la Nación. En lo fundamental, las materias que someten a ambos órdenes de gobierno al acuerdo de voluntades, suelen ser la ejecución conjunta de planes de desarrollo regional; la transferencia de recursos presupuestales federales para financiar planes estatales de desarrollo, cuando éstos tienen repercusiones de índole nacional y la determinación de prioridades tanto federales como estatales, a efecto de hacerlas coincidentes o tener las presentes en todo esfuerzo de planificación que la Federación emprenda. En algunos de estos casos la Federación se compromete a que en el seno de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) se unifiquen esfuerzos de ambos órdenes de gobierno para racionalizar recursos y fortalecer a los propios Estados y a los Municipios, para cuyo efecto éstos últimos deben tener la intervención que les corresponda.

3.2.3 Inducida

El concepto de inducción como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática se explica, ante todo, por la gran

diversidad de instrumentos al alcance del Estado y por la necesidad de prever sus resultados sobre las actividades de los particulares. La planeación democrática en México, posee elementos de la planeación indicativa, que se materializan en la vertiente de inducción. En este terreno de la etapa de instrumentación del Plan y los programas, la inducción tiene la función específica de ubicar el proceso operativo en un horizonte más amplio que propicie la convergencia de los esfuerzos - de los sectores privado y social bajo la rectoría del Estado, además de que la necesidad de recurrir a ella para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y metas de la planeación, deriva de la naturaleza mixta de la economía y del marco de libertades en que los agentes de dicha economía, particularmente los ya mencionados, actúan al amparo de las garantías individuales y sociales que preserva la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La función del método de inducción en la planeación democrática, permite al Estado recurrir a sus facultades de intervención y participación en la economía para poner en práctica políticas de desarrollo económico y social que, sin intromisiones en la esfera de los particulares, conduzca a és -

tos con indicaciones, orientaciones, información, estímulos e incentivos por la vía del comportamiento que la estrategia busca encontrar en las actividades individuales o de grupo. Así "la inducción es una actividad específica de política económica, no autoritaria que busca lograr de los agentes privados de la economía un comportamiento determinado que sin ser deseado o visto por ellos, vaya al encuentro de las metas y objetivos que en dicha política económica se persiguen a cambio de una o más ventajas que al efecto se determinen". (28)

Para poner en práctica la inducción, afirma Carlos Salinas de G., es indispensable recurrir al "manejo de un conjunto de instrumentos que buscan fomentar o desestimular determinado tipo de respuesta de los agentes económicos, modificando ciertos parámetros o variables que a su vez inciden en las decisiones de dichos agentes". (29)

Los instrumentos de política económica operan en el esquema inductivo de la planeación en forma interrelacionada,

(28) Sussane Quiers, Valette, en "Política Inductiva y Planificación: El caso francés", traducción, Dirección General de Asuntos Jurídicos, SPP, El artículo mencionado fue publicado en "Planificación y Sociedad", Coloquio Octubre 1973, Uriage, Colección "Etat et Société" Presse - Universitaires en Grenoble, Francia, 1974, p. 200.

(29) Carlos Salinas de G. "La Inducción en el Sistema Nacional de Planeación en México", en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, SPP, Edit. Porrúa, S.A. México, 1981, pp. 172, 173 y 175.

razón por la cual es pertinente ponderar sus efectos con respecto a las metas que desean alcanzarse. Así por ejemplo, el propio autor nos muestra que el gasto público con respecto a objetivos de empleo "por su composición, prioriza la inversión hacia sectores y zonas en donde el potencial de generación de empleo es elevado, destacando el apoyo a la pequeña y mediana industria y el gasto en agricultura con prioridad en zonas - de temporal en las que se encuentra la mayor parte de mano de obra rural"... "En su ejecución pone énfasis en los programas de adquisiciones para impulsar empleos a través de programas específicos, infraestructura y diversificación de polos de desarrollo". (30)

Otro género de políticas como la fiscal, financiera o desarrollo industrial o urbano, constituyen alternativas o posibilidades para fortalecer la rectoría del Estado y reforzar la ejecución del Plan en todos los campos de la economía, según - el esquema adoptado por la Ley de Planeación. Conviene por - ello, referirnos al enlace entre otras áreas de política y la legislación que faculta al Estado para actuar a través de las mismas.

(30) Carlos Salinas de G. op. cit., p. 175.

En el Estado Social de Derecho, el que los órganos gubernamentales recurran a la aplicación de instrumentos de política económica, supone que tales medidas vayan acompañadas de sustentación jurídica, siendo irrelevante la índole de los actos que emanen de la administración.

Así, los artículos 40 y 41 de la Ley de Planeación constituyen esa sustentación jurídica, al establecer que el contenido y los actos de la administración centralizada encaminados a inducir acciones de los sectores de la sociedad, así como las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Ejecutivo Federal, deben observar congruencia y plena correspondencia con los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

En esta virtud, tratándose de la planeación democrática, la práctica de la inducción, que particularmente supone la aplicación de instrumentos de política económica, permite que la legislación o el Derecho se vean involucrados por ella, dando así lugar a una contraposición del "sistema tradicional, fundado en esquemas jurídicos formales claros y diferenciados" con un "sistema fundado en esquemas económico prácticos orientados teleológicamente". (31)

(31) Longo, citado por Eduardo White, en "El Derecho Económico en los Países del Tercer Mundo, el Caso de América Latina", Estudios de Derecho Económico II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1977, p. 48.

De aquí que podamos permitirnos calificar a la legislación vinculada al ejercicio de la política económica, legislación de carácter instrumental; máxime si se trata de los decretos aprobatorios de los presupuestos de egresos, de las leyes de ingresos o de la legislación de naturaleza fiscal, o incluso de legislación sobre las importaciones y las exportaciones, en las cuales existe "una clara adaptabilidad de sus normas a las condiciones cambiantes de los sistemas económicos, en términos de la formación, de la interpretación y de la aplicación de las reglas jurídicas". (32)

En consecuencia, la dimensión jurídica de la vertiente de inducción se caracteriza por una dinámica que le imprime la evolución de la economía y la sociedad, y que cobra impulso bajo la influencia del proceso de planeación.

En la opinión rendida por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, al conocer el Primer Informe sobre la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, aparece la recomendación de que "Nuestro Estado de Derecho exige para encauzar la inducción que se revise integralmente nuestra legislación, a fin de que las políticas de promoción, regula

(32) Jacquemín A. y Schrans G., citado por Eduardo White, en "El Derecho Económico en los Países del Tercer Mundo, el Caso de América Latina", op. cit., p. 48.

ción y orientación de la actividad social tengan debido fundamento legal, ya que una normatividad obsoleta o inadecuada, limitará esta concurrencia democráticamente sana y socialmente - necesaria". (33)

Sobre el particular conviene mencionar que desde la entra da en vigor de las reformas constitucionales de contenido económico y la Ley de Planeación, ha venido surgiendo una legisla ción abundante e innovadora que corresponde con la dinámica y propósitos apuntados o bien, se han reformado también, en el mismo contexto, el conjunto de ordenamientos que regulaban diversos campos de la Administración Pública Federal. Cabe mencionar la Ley General de Salud, la Ley Federal de Turismo, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, las reformas a la Ley de Obras Públicas, las nuevas leyes para Coor dinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico y de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, la Ley Federal de Vivienda y la Re glamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, entre otras.

(33) Opinión y Examen del PND 1983-1988, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Colección Documentos, LIII Legislatura, 15/noviembre 1983. p. 18.

3.2.4 Concertada

La concertación tiene por objeto integrar las acciones gubernamentales y las actividades de los particulares en áreas específicas de interés nacional y en donde, de su participación activa depende la eficaz ejecución de los planes y programas.

Al desarrollar las bases de concertación entre el Ejecutivo Federal y los particulares, en cumplimiento del artículo 26 Constitucional, la Ley de Planeación se refiere a los acuerdos, contratos o convenios que pueden suscribirse en el universo de la vertiente de concertación, considerándolos como la figura jurídica por la que puede concertarse compromisos susceptibles de integrar acciones integrales obligatorias para las partes. En rigor, esos contratos y convenios representan la fórmula mediante la cual, los sectores social y privado se integran al Sistema Nacional de Planeación Democrática, bajo el respeto irrestricto de sus derechos individuales o sociales.

La figura de estos convenios y contratos representan el surgimiento de formas nuevas en el derecho de la planeación y en la capacidad de promotor del desarrollo que tiene el Estado, puesto que formalizan el acuerdo de voluntades en que desemboca la discusión dentro de la concertación y, por tan -

to, se convierten en actos de la Administración Pública revestidos con caracteres de contratos de derecho público.

En México, la Ley de Planeación establece como contratos o convenios los acuerdos de voluntades que tienen lugar con particulares. No obstante, pueden estar presentes entre los compromisos materia de estos instrumentos, algunos elementos que tienen que ver con el interés general, sobre los cuales el Estado, bajo circunstancias calificadas, debe actuar unilateralmente y más allá de la frontera consensual. En esta concertación se observan dos momentos: el primero, es el ofrecimiento de un conjunto de estímulos y apoyos de diversa índole por parte de la administración, en el marco de los programas relativos y, el segundo que se da con la formalización de los compromisos para ambas partes y en que se conciente sobre los efectos de éstos, una vez suscritos, ya que la ley precisa como norma, la obligatoriedad en el cumplimiento del contrato.

Actualmente, el primer informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, da cuenta de algunos convenios de concertación que se han suscrito en la Administración Pública Federal, a saber; los celebrados entre la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación que tuvo como finalidad la cooperación y coordinación de los esfuerzos tendientes a promover el desa

rrollo del país; el de Petróleos Mexicanos con proveedores nacionales, que se encamina a reorientar las compras que se venían -- realizando en el exterior hacia el mercado interno, etc.

Antes de la urgencia de las reformas constitucionales y de la Ley de Planeación, los programas de fomento para ramas de actividad económica, constituían el objeto más expandido de la - concertación.

Sobre estas experiencias, se ha expresado "Primero, la formulación de un programa de fomento para una rama de la actividad económica, elaborado conjuntamente por las autoridades competentes del caso y por las organizaciones que representan los - intereses generales de los productores; y, después, la concertación en sí, o sea la adhesión voluntaria de la empresa al programa de fomento, adquiriendo voluntariamente compromisos obligatorios de inversión, empleo y producción a cambio de los estímulos y apoyos oficiales". (34)

Así se han adaptado procedimientos al nuevo marco constitucional y legal de la Planeación Nacional del Desarrollo, - -

(34) Ernesto Rubio del Cueto.- La Vertiente Concertada en el - - Sistema Nacional de Planeación, en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México.- Edit. Porrúa, S.A.- 1981.- Pág. 453.

a las nuevas estrategias que contempla el Plan Nacional de Desarrollo actualmente en curso de ejecución, de manera que continúen siendo los sectores de la Administración Pública que se relacionan con las actividades industriales, comerciales y de explotación de recursos naturales, en donde se dá más la práctica de la concertación.

C A P I T U L O I V

LAS VERTIENTES DE CONCERTACION E INDUCCION COMO MECANISMOS DE PARTICIPACION DE CARACTER SOCIAL Y PRIVADO

4.1 Mecanismos y Areas de Participación

La participación popular en la planeación democrática del desarrollo es un tema de gran actualidad en la administración pública mexicana, con mayor participación de la población en las decisiones políticas; en la formación y disfrute de la cultura, así como en los procesos de producción y distribución, se podrá realizar la democracia popular y representativa definida por la ideología de la Revolución Mexicana.

La democracia más que una forma de gobierno, es un estilo de vida y más que eso, constituye una vocación del hombre en virtud de que éste no se conforma con ser tan solo espectador del desarrollo nacional que viene a constituir su realidad, sino que ha adquirido conciencia de que de alguna manera, el destino de su vida personal está ligado al destino de la vida pública.

La participación popular no puede darse en una expresión físicamente masiva de grandes conglomerados.

Los grupos organizados constituyen la mejor forma para garantizar una participación consciente y permanente y supone la existencia de mecanismos claros e institucionales establecidos específicamente por la ley y respetados fundamentalmente por quienes gobiernan, a través de los Foros de Consulta -

Popular.

Si a través de la planeación del desarrollo se pretende alcanzar mejores niveles de bienestar social, político, económico y cultural; los planes, los programas y las acciones políticas consecuentes deben respetar, integrar y reflejar coherentemente los valores, principios, alternativas de solución y las decisiones políticas fundamentales de nuestra sociedad.

Las auténticas demandas populares y las genuinas aspiraciones de la colectividad podrán ser fielmente interpretadas por los órganos gubernamentales, si se establece una comunicación sin interferencias en el diálogo social.

En este sentido una de las más relevantes conclusiones del Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional, realizado en Bogotá fue la siguiente:

"Debe prestarse mayor atención a las fuerzas sociales que operan tras las estructuras económicas y a la manera que éstas influyen en la formulación y ejecución de políticas y proyectos". (35)

(35) ONU-ILPES.- Experiencias de Planificación Regional en América Latina.-Santiago de Chile.-1981.-p. 381.

En este orden de ideas, como sucede a raíz de todo cambio social, el marco jurídico de la planeación, sigue su evolución y regula las nuevas relaciones que se establecen entre el Estado, rector de la economía por una parte y diversos sectores de la población, por la otra.

Como ya se indicó, los artículos 25 y 26 de la Constitución desde el punto de vista formal, son la clave para estructurar el orden jurídico de las relaciones sociales, dentro del que destaca el proceso de desarrollo económico de la nación.

Así, bajo la rectoría del Estado y su participación en la actividad productiva, los demás sectores participan también para configurar la economía mixta mexicana y converger así en la consecución de los "propósitos generales del desarrollo nacional, incorporando a todas aquellas formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la nación..." (36)

A través de la inducción y concertación los sectores -- social y privado participan en las labores de planeación para la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

(36) Salinas de Gortari, Carlos.- La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta, Ed. Porrúa, México 1985.- pag. 14.

Dicha participación se instrumenta a través de contratos o convenios de derecho público y de cumplimiento obligatorio para las partes que los celebran.

La propia Ley de Planeación en su artículo 38, prevé consecuencias y sanciones para el caso de incumplimiento, con el objeto tanto de asegurar el interés general como de garantizar su ejecución, sometiendo a los Tribunales Federales las controversias que se susciten en caso de incumplimiento o de su interpretación.

La obligación por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de promover e instrumentar la concertación de las acciones que conforme a sus atribuciones -- les corresponde con los representantes de los grupos sociales o con los particulares interesados, tiene además su fundamento en el Decreto aprobatorio del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto la función de fijar los criterios generales, conforme a los cuales deberán celebrarse los contratos y convenios de concertación, de acuerdo a la naturaleza y alcances de las acciones que se concierten.

La concertación de acciones entre el sector público y los sectores social y privado, tienen su sustento jurídico por -- otro lado, en los Decretos Aprobatorios de los Programas de Me di ano Plazo, toda vez que éstos señalan que la coordinación de estas acciones quedará a cargo de las Secretarías que de con-- formidad con sus atribuciones y por la naturaleza de la mate-- ria del programa resulten competentes; estas dependencias, ade más, coordinarán aquellas acciones de concertación que lleven a cabo las entidades paraestatales agrupadas en su sector, y - las que correspondan a otras dependencias y entidades para el cumplimiento de los mismos programas.

De esta manera, la Planeación Democrática no es un mero - proceso de toma de decisiones, elección de alternativas y asig nación de recursos, sino principalmente un proceso de partici-- pación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos respaldados por to da la sociedad.

En el proceso operativo de la planeación, es el Ejecutivo Federal el encargado de integrar con la participación que la - ley reconoce a la sociedad civil, los planes y los programas y de definir las metas del desarrollo nacional.

Así en la Planeación Democrática se prevén formas de participación del conjunto de la sociedad en las etapas de formulación e instrumentación del plan y los programas de mediano plazo derivados del mismo.

En la primera etapa, la sociedad civil y los particulares intervienen a través de los foros de consulta popular sobre prioridades nacionales y sus propuestas e inquietudes son tomadas en cuenta en la elaboración de los instrumentos de la planeación; y en la etapa de instrumentación, la participación social se lleva a cabo a través de la concertación, por la cual los grupos sociales o los particulares se corresponsabilizan con el sector público, en las tareas de planeación.

En principio se identifican tres modalidades de concertación:

- Participación conjunta.
- Apoyo directo
- Compromiso Social.

CONCERTACION DE PARTICIPACION CONJUNTA

Se refiere a aquellos casos en que el Gobierno Federal a través de alguna de sus dependencias o entidades, participa ya sea en partes iguales o bien en menor o mayor proporción, en la creación de una empresa, la realización de una obra o proyecto, entre otros, con grupos organizados ya sea empresarios, campesinos, sector popular o varios de ellos simultáneamente, con el propósito de generar tanto bienes como servicios de interés general.

Acciones de esta naturaleza son previstas dentro del marco del Programa Nacional de Energéticos 1984-1988, tales como el establecimiento de proyectos conjuntos para el desarrollo de la cogeneración de energía, incluyendo la participación activa de la industria nacional fabricante de bienes de capital y equipos de apoyo; la vinculación a través del Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) con las instituciones de educación superior del país para la realización de investigaciones en ciencias nucleares, y la participación de las empresas y las organizaciones sindicales del sector en las tareas de productividad, a través de los Comités Mixtos de Productividad.

De igual forma dentro del Programa Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico 1984-1988, la Dirección General de In--venciones, Marcas y Desarrollo Tecnológico de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, promoverá la creación de fideicomisos establecidos y administrados por grupos de industriales especializados en el financiamiento de proyectos de desarrollo tecnológico. En estos proyectos los recursos son aportados por los industriales y por el sector público, mediante esquemas de riesgo compartido, y la promoción de los proyectos está a cargo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y del Fondo de Fomento.

Como ejemplo concreto de este tipo de concertación, tenemos el Convenio que celebró por una parte el Ejecutivo Federal - y por la otra la Central de Abasto y la Confederación Nacional - Campesina, con el objeto de apoyar a la comercialización directa de productos hortofrutícolas en el Distrito Federal y en el que se establecen compromisos a realizar en forma conjunta.

CONCERTACION DE APOYO DIRECTO

Comprende aquellos casos en que el Gobierno Federal se compromete a llevar a cabo diversas acciones, ya sean obras de infraestructura, capacitación, trámites, abastecimiento de insumos, promoción de apoyo de actividades de grupos organizados ya sean empresarios, obreros, campesinos, sector popular --

o varios de ellos simultáneamente, comprometiéndose éstos a su vez, a llevar a cabo actividades productivas o de beneficio social.

Ejemplo de ésto lo encontramos en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, en el que se establece que el Banco Nacional de Comercio Exterior, será el principal instrumento de apoyo financiero a las exportaciones, otorgando créditos para financiar las diversas necesidades de los procesos productivos y de venta de las industrias que participen en el comercio exterior. Además se prevé que a través del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados se otorgarán créditos para garantizar las exportaciones de bienes y servicios y para reasegurar las operaciones de exportación.

Por su parte en el Programa para el Desarrollo Integral de la Industria Mediana y Pequeña, se establece el otorgamiento de créditos preferenciales para la construcción o adquisición de naves industriales, así como incentivos fiscales a la inversión.

En la práctica, un caso concreto lo constituye el Convenio que celebraron el Ejecutivo Federal, el Ejecutivo del Estado de Chiapas y diversas organizaciones, para establecer las condiciones que permitan la creación y el desenvolvimiento de seis distritos de rehabilitación agraria en esa entidad federativa. En este convenio se observa el compromiso de los ---

Ejecutivos Federal y Estatal de un paquete de inversión y créditos para dicho fin, comprometiéndose las organizaciones participantes a realizar las actividades productivas vinculadas al desenvolvimiento de esos distritos.

CONCERTACION DE COMPROMISO SOCIAL

Nos remite a aquellos casos en que el Gobierno Federal se compromete a llevar a cabo avances en materia de las grandes estrategias de política económica y social definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual se busca la colaboración y apoyo de los grupos organizados, estableciendo compromisos con el propósito de mantener el empleo y la producción, mejorar la calidad de vida, así como aumentar la riqueza y su mejor distribución entre la población.

Este tipo de concertación se encuentra previsto en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, en el que se establece que el sector vivienda canalizará acciones que se orienten a la participación conjunta de los sectores público, social y privado en la búsqueda de un beneficio común en materia de tierra para vivienda, autoconstrucción y vivienda progresiva, vivienda en arrendamiento, fomento del cooperativismo para la construcción de vivienda, entre

otras. Asimismo se establece que el Fondo Nacional de Habitaciones Populares fomentará la capitalización del sector vivienda, apoyándolo con recursos fiscales para que éstos a su vez, los canalicen vía crédito y a bajas tasas de interés a los sectores de menores ingresos, propiciando la organización social para la vivienda.

Acciones como las antes mencionadas se establecen en el Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda, del Programa de Renovación Habitacional Popular, -- que celebraron el Gobierno Federal y las organizaciones sociales de damnificados, los institutos y universidades, los grupos técnicos de apoyo, los colegios de profesionistas, las cámaras y las fundaciones y asociaciones que apoyan a los damnificados. Cabe mencionar que ésto fue en respuesta a la atención prioritaria que, en esta materia, requerían los damnificados por los sismos de septiembre de 1985.

4.2 y 4.3 Marco General de la Participación de los Sectores Social y Privado

Los sujetos que intervienen en la celebración de los -- contratos a los convenios de concertación, en los términos de la Ley de Planeación, son las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por una parte, y por la otra, -- los representantes de las organizaciones social y privada, --- que de acuerdo con las disposiciones legales que rigen su funcionamiento tengan capacidad jurídica para asumir compromisos en nombre de la organización o grupos de que se trate.

Por lo que respecta al sector público, en los Decretos Aprobatorios de los Programas de Mediano Plazo, se especifica que serán las coordinadoras de sector las dependencias encargadas de llevar a cabo las acciones de concertación con los - sectores social y privado, de acuerdo con sus respectivos ámbitos de competencia y la materia objeto de la concertación, pudiendo intervenir en este procedimiento varias dependencias si el caso lo amerita.

Del mismo modo, son sujetos de la relación contractual o convencional de la concertación los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, de seguros o de fianzas y los fideicomisos a través de su fiduciaria quienes pueden concertar directamente con las dependencias de la Administración Pública Federal, o bien con los representantes de los sectores social y privado.

En lo tocante a los sectores social y privado, es conveniente tomar en consideración las diferentes formas de organización de producción, profesionales o gremiales, localizando los órganos de representación con quienes se celebrarían en un momento dado, los contratos o convenios.

En el caso de las organizaciones de productores del campo y otros grupos populares, ya sea que se trate de asociaciones agrícolas locales, uniones agrícolas regionales o de la Confederación de Productores Agrícolas, el convenio respectivo deberá ser suscrito por el Comité Directivo, por ser éste el órgano facultado de conformidad con el artículo 16 fracción I del Reglamento de la Ley de Asociaciones Agrícolas para representar legalmente a tales instituciones.

Tratándose de las Asociaciones Ganaderas Locales, Regionales o la Confederación Nacional, es el Consejo Directivo -- quien puede asumir compromisos en nombre de las organizaciones que representa. (artículo 34 fracción I del Reglamento de la Ley de Asociaciones Ganaderas).

Por su parte los ejidos como sujetos colectivos de derecho agrario, con personalidad propia, pueden asumir compromisos a través del Comisariado Ejidal, previa aprobación de la Asamblea General (artículo 47 fracción VIII y 48 fracción I de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Para concertar acciones con la Confederación Nacional Campesina, deberá tratarse con el Comité Ejecutivo Nacional, órgano que tiene la representación de dicha Confederación (Artículos 34 y 35 de sus estatutos).

Por su parte en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, así como en las Federaciones Estatales y la del Distrito Federal, las acciones de los Programas de Mediano Plazo se concertarán con el Secretario General de la Confederación. (Artículo 35 fracción IX de sus estatutos).

Por lo que respecta a las sociedades cooperativas, corresponde al Consejo de Administración la representación de la sociedad y el uso de la firma social, siendo por ende este órgano el único canal para celebrar los multicitados convenios de concertación (artículo 28 de la Ley General de Sociedades Cooperativas).

En lo que corresponde a las cámaras de comercio y a las de industria, la ley que las rige las define como instituciones públicas y autónomas con personalidad jurídica, siendo al Presidente del Consejo Directivo a quien compete la representación de las mismas ante toda clase de autoridades y particulares, con las facultades que les señalen los estatutos, razón por la cual deberá conocerse en cada caso concreto dicho documento para estar en aptitud de determinar a quién corresponde celebrar los convenios a nombre de la propia cámara (Artículo 19 fracción IV de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria).

Existen agrupaciones naturales que se han constituido en asociaciones civiles, con las cuales se pueden concertar acciones por medio de sus legítimos representantes, mismos - que actúan de conformidad con las facultades que tienen conferidas en sus propios estatutos o que les otorga la asamblea general. (artículo 2674 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal).

A raíz de la aprobación por parte del Ejecutivo Federal del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se han puesto en marcha los mecanismos de participación para la formulación de diversos programas, la intervención de los diferentes sectores de la sociedad se canalizó a través de mecanismos - señalados en la Ley de Planeación, y para su ejecución, se - ha previsto la concertación con los sectores social y privado.

De esta serie de programas se ha seleccionado algunos de ellos con el propósito de que nos revelen el tipo de órgano de coordinación que fue necesario institucionalizar para conjuntar a las dependencias y entidades que por sus atribuciones están involucradas en la materia, así como el mecanismo establecido y sus características, para contar con la participación de los sectores de la sociedad en la ejecución de los programas y la concertación de acciones.

Así por ejemplo, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (D.O.F. 3-VIII-83), creada para operar el Programa de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, contempla la participación social a nivel de Consejo Consultivo y de Comités Mixtos de Promoción Económica, los cuales proporcionarán elementos necesarios para analizar la problemática de la zona, proponer soluciones y colaborar en la formulación y ejecución - del programa, en estrecha relación con los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal.

Al darse la concurrencia de los sectores comercial, industrial, agropecuario y social desde la formulación del programa, podemos vislumbrar que para su ejecución, la concertación de acciones con dichos sectores se presentará en un plano de consenso general sobre la problemática, apoyos, compromisos y acciones a realizar conjuntamente.

El Programa Nacional de Alimentación 1983-1988 que tiene un carácter multisectorial fue integrado y se ha ido instrumentando por la Comisión Nacional de Alimentación (D.O.F. 17-X-85). En dicho programa se señala un conjunto de acciones que serán objeto de concertación con las representaciones de los grupos sociales y privados o con los particulares interesados, en todas las fases del proceso alimentario, así como la entidad responsable y la relación intersectorial de cada acción.

En la referida Comisión está considerada la participación social a través del Consejo Consultivo integrante de la misma, el cual tiene como función aportar opiniones, propuestas y contribuir a definir las bases para la concertación.

Para la ejecución del programa se adoptará el instrumento de Programa de Fomento Específico por productos o líneas de producto, en donde se definirá, entre otras cuestiones técnicas, el mecanismo de coordinación institucional para la ejecución, evaluación y seguimiento del mismo, pero planteado todo ello de manera integral de acuerdo al proceso de cada producto, con base en el paquete básico de consumo popular.

Para la instrumentación del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, se establecen nuevos ámbitos de coordinación institucional y participación social. Para ello se creó el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal -- (D.O.F. 27-X-83) como una instancia del Sistema Nacional de Planeación que permita la concurrencia de los sectores de la sociedad, las autoridades políticas, las organizaciones ciudadanas y los representantes populares en los procesos de decisión que inciden en la solución de los problemas de la metrópoli. Dicho Comité propondrá la concertación de acciones entre el Gobierno del Distrito Federal y los sectores social y privado que actúen a nivel local, tendientes a dirigir sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de la ciudad. En los Comités de Planeación del Desarrollo de las Entidades Federativas la actividad de los representantes de los sectores social y privado que participen - en el mismo, se canalizará a través de las Comisiones Sectoriales y Regionales con que cuenta dicho Comité.

Respecto al Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988, el Decreto aprobatorio del mismo (D.O.F. 26-V-85) establece el compromiso para la Secretaría de - - Agricultura y Recursos Hidráulicos, de promover el establecimiento y consolidación de los mecanismos de consulta y - - participación social a través de los cuales las organizaciones de productores y la población rural en general, plantearán sus demandas y presentarán sus propuestas para que aquéllas sean atendidas en función de la disponibilidad de recursos y de las necesidades prioritarias que implica el desarrollo rural integral.

Para tal efecto, se prevé la constitución del Comité - de Consulta y Concertación para la Planeación del Desarrollo Rural Integral, mismo que estará a cargo de la Secretaría de

Agricultura y Recursos Hidráulicos y funcionará como un órgano permanente de participación social en el que se expresarán los planteamientos específicos que deban atenderse de manera prioritaria.

Por su parte, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (D.O.F. 13-VIII-84) plantea como objetivo la instrumentación de una estrategia de participación de los sectores público, social y privado en la industria, acorde con sus características y aptitudes, bajo un esquema de complementariedad, confianza mutua y conjunción de acciones en aras de concretar los objetivos comunes.

Para lograr estos fines, el decreto aprobatorio del Programa en cuestión (31-VII-84) instituye la Comisión Consultiva de Planeación Industrial, cuya finalidad es la de coadyuvar a la instrumentación, control y evaluación de las acciones que se deriven del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior. Esta Comisión se integra por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, quien la presidirá, el Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, los presidentes de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales y de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, así como un representante designado por el Congreso del Trabajo.

Del mismo modo, en el Programa Nacional de Energético - así como en el decreto que lo aprueba (D.O.F. 15-VIII-84) se estipula que la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal habrá de promover e instrumentar la concertación de acciones con los representantes de los grupos sociales o con los particulares interesados.

El órgano encargado de coordinar las acciones de concertación será un Comité de Concertación presidido por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, en el cual participarán las empresas del sector.

Se establece asimismo que otro instrumento de inducción y concertación lo constituirán los programas de compras y - - obras de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad. Por tal motivo, en las empresas del sector funcionan -- las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento y los Subcomités de Sustitución de Importaciones, cuyas actividades serán reforzadas para que apoyen sistemáticamente el cumplimiento de las líneas de acción y las orientaciones estratégicas -- del programa.

Todas estas Comisiones y Comités han sido integrados -- con objeto de lograr la participación de la sociedad en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas que del mismo derivan, por medio de convenios y contratos de concertación encaminados a concretar las orientaciones generales con tenidas en los mismos.

En términos generales, podemos decir que el procedimiento operativo de la concertación se desarrolla a través de tres fases; negociación, formalización y seguimiento y evaluación.

En la fase de negociación se analizan las acciones a -- concertar, considerando su vinculación con los programas anuales y su factibilidad en cuanto a los medios disponibles para su cumplimiento. Para la negociación de los contratos o convenios a suscribir se requiere la presencia por el sector público, del funcionario de la dependencia y de los representantes de las entidades del sector en cuya competencia recaigan las - acciones a concertar; por los sectores social y privado, de los representantes de las organizaciones, sujetos de la concertación y de los particulares interesados. De igual forma podrán intervenir otras dependencias o entidades, que en el ámbito de sus atribuciones tengan injerencia en las acciones a concertar.

En la fase de negociación tiene lugar la elaboración de los proyectos de contratos o convenios en los que se harán las previsiones necesarias a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma, de acuerdo al artículo 38 de la Ley de Planeación.

Los representantes de las dependencias y entidades del sector público y los grupos sociales organizados o particulares interesados concurren a formalizar la concertación de acciones por medio de la firma de convenios o contratos de derecho público en los términos del artículo 39 de la Ley de Planeación, los cuales son dictaminados por las áreas jurídicas y en su caso, presupuestales de las dependencias y entidades implicadas y suscritos por parte del sector público, por el Secretario del ramo y los representantes de las entidades contratantes, y por parte de los sectores social y privado, por los representantes de las organizaciones que intervengan en su instrumentación.

En lo tocante al seguimiento y evaluación de los convenios y contratos de concertación, la delimitación de los compromisos y su posible cuantificación permitirá efectuar un eficaz seguimiento y evaluación en el cumplimiento de los acuerdos tomados.

Esta función, que deberán realizar los sectores involucrados, implica la elaboración de informes periódicos de los resultados obtenidos con el fin de evaluar el grado de avance en el cumplimiento de los compromisos pactados.

Es en los textos de los convenios en donde deben especificarse los procedimientos que se consideren idóneos para garantizar que se lleve a cabo un efectivo seguimiento y evaluación de los mismos.

Ahora bien, a manera indicativa señalaré los elementos que llevará el texto de los convenios y contratos de concertación.

A).- Enunciado inicial, en el cual se precisarán en forma breve y compacta los objetivos y fines de la celebración del convenio, así como una relación de las partes que intervienen en el mismo;

B).- Expresión de los elementos que garanticen la congruencia que el convenio guarda con el Plan Nacional de Desarrollo, - los Programas de Mediano Plazo y los Programas Anuales, así como aquellas consideraciones filosóficas o políticas que sustenten - las acciones a concertar o la concertación en sí misma;

C).- Precisión del carácter o capacidad legal para obligar se con que concurren los sectores social o privado a concertar, así como el interés jurídico que tengan en la realización del -- acto, debiendo incluso señalarse las facultades que sustentan la participación de las autoridades en la concertación;

D).- El fundamento jurídico, indicando los artículos constitucionales y las disposiciones legales que sirven de base para justificar la celebración del convenio;

E).- Las acciones a realizar, derivadas de los Programas - de Mediano Plazo, especificando los objetivos de dichas acciones y los resultados esperados de la concertación;

F).- La calendarización de las acciones;

G).- Las responsabilidades y compromisos que cada una de - las partes adquiere y la forma de cumplir con dichas obligacio-- nes;

H).- La propuesta de un método para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los objetivos del convenio por cada una de las partes;

I).- Las sanciones que se aplicarán a los contratantes en caso de incumplimiento, y

J).- En caso de ser procedente, el término de duración del contrato y las modalidades que deberán adoptarse para su modificación o prórroga.

Lo anterior sin perjuicio de que las partes contrantes estipulen todas aquellas disposiciones que consideren convenientes para la mejor consecución de los fines objeto del contrato o convenio.

4.4. Foros de Consulta Popular

Los foros de consulta popular son órganos del Sistema -- Nacional de Planeación Democrática destinados a recoger las -- opiniones y propuestas de todos los sectores de la sociedad pa -- ra la integración del Plan Nacional de Desarrollo y los progra -- mas de mediano plazo que responden al propósito de hacer más -- efectivos y realistas el diseño y ejecución de la estrategia -- de desarrollo.

La apertura de estos órganos de participación representó un primer paso en la construcción del Sistema Nacional de Planeación Democrática y su importancia radica en que son los con -- ductos de comunicación entre el gobierno y la sociedad.

Para consolidar este proceso se busca el fortalecimiento de la participación social, con el fin de lograr que la planea -- ción y realización de las acciones de gobierno sean una tarea de toda la sociedad.

En este sentido a través de dichos foros se plantearon -- los problemas cotidianos e inmediatos de la sociedad, los que motivaron un mayor índice de participación, como ejemplo de -- ello, lo constituyeron los Foros de Educación; Alimentación; -- Empleo, Vivienda, Ecología, etc.

A continuación transcribiré algunas de las ideas centrales de los diversos Foros de Consulta Popular, pronunciados por los distintos sectores de la sociedad.

Foro de Ecología; Sector Académico:

"México ya no quiere más recetas científicas y tecnológicas que mantengan su dependencia, clama por ser dueño de su propio destino; generar sus propios modelos de desarrollo; generar sus propias ciencias y tecnologías para sus necesidades; comprender que la contaminación es un problema social, científico, tecnológico y cultural".

Foro de Ciudad de México; Sector Popular:

"Aquí se tratan aspectos de interés sobre la prestación de servicios públicos, para proponer vías más accesibles y más democráticas que favorezcan los intereses de los vecinos y en particular a los de menores ingresos".

Foro de Capacitación y Productividad; Representantes Obreros:

"Para la generación de pequeñas industrias, agroindustrias o industrias familiares es necesario rechazar proyectos de inversión con tecnologías extranjeras que absorban capital en detrimento de la mano de obra".

Foro de Modernización, Comercio y Abasto Popular; Representantes Campesinos:

"La permanencia de la actual estructura de distribución está propiciando hacer más desigual a los desiguales; tenemos que ser eficientes en la distribución de los productos de consumo popular".

Foro de Reforma Agraria Integral; Representantes Indígenas:

" Les pedimos que respeten nuestra cultura, nuestra razón - de ser como país pluriétnico y pluricultural, como base fundamental del pueblo indio de México ".

Foro de Desarrollo Rural Integral; Sector Empresarial :

" Reconocer un problema es comenzar a resolverlo y México - ya ha dado el paso.

Lo importante ahora es estudiarlo a fondo e iniciar la - - aplicación de las soluciones ".

Foro de Ciudad de México; Sector Popular :

" Las mujeres campesinas de la capital, a pesar de nuestra situación social y cultural, deseamos participar en la obtención de ingresos para nuestras familias, queremos ser una parte activa y productiva de la sociedad ".

En este orden ideas, la participación de la sociedad en la tarea de la planeación se ha dado a través de más de siete mil -- ponencias recibidas en las 162 comisiones que integran los Foros de Consulta Popular, en donde los ciudadanos y los grupos organizados de todos los sectores, mostraron su interés para influir -- hacia dónde y cómo se conduce el país.

4.5. Experiencias y Resultados de la Aplicación de las Vertientes.

Al referirme a las vertientes, centraré los comentarios a las de Inducción y Concertación por ser el tema a tratar en el presente trabajo.

Profundizando un poco más respecto a ellas, antes de mencionar lo que se ha logrado con la aplicación de las mismas, me gustaría que recordáramos que se entiende por Inducción el uso que el sector público hace de sus instrumentos o políticas para orientar las actividades de los sectores social y privado hacia el cumplimiento de las metas y objetivos del desarrollo.

Dentro de tales instrumentos se encuentran: el gasto público, el financiamiento, la política fiscal, la política monetaria, la de empleo, etc.

Y por Concertación, el conjunto de acciones que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o grupos sociales organizados interesados en la ejecución de los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de corto y mediano plazos, a través del establecimiento de mecanismos operativos permanentes que permitan avanzar en la planeación nacional.

En este contexto, se ha elaborado una serie de Programas Nacionales relacionados con las diversas áreas del desarrollo por las dependencias del sector público, en donde inducen a los sectores social y privado a concertar las acciones que permitan el constante desarrollo del País.

- Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar 1984-1988, presentado por la Secretaría de Pesca.
- Programa Nacional de Turismo, 1984-1988, presentado por la Secretaría de Turismo.
- Programa Nacional de Capacitación y Productividad, 1984-1988, presentado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, presentado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Programa Nacional de Ecología 1984-1988, presentado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y
- Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico, 1984-1988, presentado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Con todos estos Programas, los diversos grupos organizados de la sociedad, se han interesado en convenir o bien contratar las acciones que el tiempo y las circunstancias les permitan alcanzar los mejores niveles de estabilidad.

Sin embargo, las alternativas de desarrollo se plantean y en la medida que el hombre de acuerdo con su realidad participe de una manera firme y consciente, se lograrán los más óptimos resultados de bienestar social.

C O N C L U S I O N E S

El hombre por su propia naturaleza, instintos y limitaciones necesita de la vida social como condición necesaria de su conservación y desarrollo, es entonces la sociedad, la condición necesaria para que realice su propio destino.

La planeación democrática como método de gobierno organizará el trabajo y las tareas del Sector Público y permitirá incorporar las actividades de los demás sectores en el logro de los objetivos nacionales.

La planeación constituye fundamentalmente un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos, permiten el logro de los objetivos validados por la sociedad, de esta forma el Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados de la actividad de la planeación y las acciones de gobierno, expresarán un mandato popular.

Las transformaciones realizadas en el Congreso de la Unión en el orden constitucional desde febrero de 1983, dieron una nueva proyección al derecho de la planeación, su naturaleza democrática dió lugar a una clasificación de las relaciones entre el gobierno y sus órganos y entre éstos y los sectores social y privado, para encauzarlos en ámbitos o zonas denominadas vertientes.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Planeación, lo que hace que por vez primera, a nivel nacional, la planeación del desarrollo económico y social tenga una obligatoriedad para el sector público y una auténtica vigencia institucional.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, comprende - mecanismos permanentes de participación a través de los cuales los grupos organizados de la Sociedad y la población en general hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de planeación.

La configuración de la dimensión jurídica de las vertientes de la planeación inserta en el orden normativo nacional, constituye una infraestructura idónea, para que por la vía del Derecho y en cumplimiento del mandato de la Ley Fundamental, el Estado Mexicano conjugue acciones y esfuerzos con los sectores social y privado.

Los vínculos entre la vertiente de inducción y la legislación económica y social, imprimen un carácter instrumental y - dinámico al Derecho, que se sintetiza en la orientación que los actos de la administración deben tener, en pro de la consecución de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas.

El carácter democrático de la planeación en la vertiente de concertación, exige que la decisión de los sectores social y privado de celebrar convenios con los representantes gubernamentales se adopte en un clima de libertades.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL
Teoría General del Derecho Administrativo
Edit. Porrúa, S.A.
México, 1981
- AZUARA PEREZ, LEANDRO
Sociología
Edit. Porrúa, S.A.
México, 1981
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS COMENTADA,
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
México, 1985
- GARCIA F., EDMUNDO
"Un ejercicio de planeación a nivel municipal"
Revista de Administración Pública, INAP,
México, 1983
- GLOSARIO PARA EL PROCESO DE PLANEACION
S.P.P.
México, 1985
- GOMEZ JARA, FRANCISCO
Sociología
Edit. Tercer Mundo
México, 1967
- MOTO SALAZAR, EFRAIN
Elementos de Derecho
Edit. Porrúa, S.A.
México, 1977
- OPINION Y EXAMEN DEL P.N.D. 1983-1988,
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Colección Documentos, LII Legislatura,
México, 1983
- QUIERS, VALETTE SUSSANE
"Política Inductiva y Planificación, el Caso Francés"
Traducción Dirección General de Asuntos Jurídicos,
S.P.P.
Este artículo fue publicado en "Planificación y -
Sociedad", Coloquio, octubre 1973, Uriage, Colección
Etat et Société, Presse, Universitaires en Grenoble,
Francia, 1974

RECASENS SICHES, LUIS
Tratado General de Sociología
Edit. Porrúa, S.A.
México, 1976

RUBIO DEL CUETO, ERNESTO
"La Vertiente Concertada en el Sistema Nacional
de Planeación (Sector Privado)" en Aspectos -
Jurídicos de la Planeación en México,
S.P.P.
Edit. Porrúa, S.A.
México, 1981

RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO
"Naturaleza Jurídica de los Convenios Unicos de
Coordinación"
en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México,
S.P.P.
Edit. Porrúa, S.A.
México, 1981

SALINAS DE G. CARLOS
Rectoría del Estado y Economía Mixta
Edit. Porrúa
México, 1985
"La Inducción en el Sistema Nacional de Planeación
en México", en Aspectos Jurídicos de la Planeación
en México, S.P.P.
Edit. Porrúa, S.A.
México, 1981

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA
S.P.P.
México, 1984

WHITE EDUARDO
"El Derecho Económico en los Países del Tercer Mundo,
el caso de América Latina",
en Estudios de Derecho Económico II,
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1977

ZINN GEORG KARL
"The Social Market in Crisis", en Beyond Capitalist
Planning, Ed. Stuart Holland, Oxford, Basil Blackwell