

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

REFLEXIONES SOBRE EL PLAN NACIONAL
DE DESARROLLO 2001-2006

TESINA QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

OSCAR ANTONIO RODRÍGUEZ DE LA VEGA ORTIZ

DIRECTOR

LIC. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

ENERO DE 2002



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.

Índice

Contenido	Página
INTRODUCCIÓN	4
EL DESAFÍO DEL NUEVO SIGLO	4
EL CASO DE MÉXICO	12
APARTADO 1 MARCO CONCEPTUAL	21
1.1 PLANEACIÓN O PLANIFICACIÓN	21
1.2 EL CONCEPTO DE PLANEACIÓN	23
1.3 EL CONCEPTO DE PLAN	30
APARTADO 2 EL MARCO LEGAL DE LA PLANEACIÓN	33
2.1 EL CONTEXTO EN QUE SURGIÓ	33
2.2 LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES A LOS ARTÍCULOS DE CONTENIDO ECONÓMICO	36
2.3 LA REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE PLANEACIÓN	40
2.4 LA NUEVA LEY DE PLANEACIÓN	43
APARTADO 3. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006	53
3.1 LAS REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	54
3.2 EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006	58
3.2.1 LA CREACIÓN DE LA OFICINA DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y DESARROLLO REGIONAL	58
3.2.2 EL PAPEL DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	62

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

3.3	EL CONTENIDO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006	66
3.3.1	EL PROCESO DE PLANEACIÓN Y LOS RETOS A VENCER	67
3.3.2	LA REESTRUCTURACIÓN DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y LAS TAREAS A EMPRENDER	73
	APARTADO 4 CONCLUSIONES	97
	APARTADO 5 ANEXOS	103
	APARTADO 6 BIBLIOGRAFÍA	110

INTRODUCCIÓN

El desafío del nuevo siglo

Una de las principales características del nuevo siglo a las que se enfrentan todos los Estados son las innovaciones radicales en la dinámica externa e interna, tales como: los cambios demográficos, de valores, en la ciencia y la tecnología, que sirven como conductores profundos de un futuro cuyas características no sólo son inciertas sino que, en gran medida, inimaginables. Ya sea que el nacimiento de un mundo diferente se perciba más como una amenaza que como una oportunidad, los Estados no tienen otra opción que la de enfrentar problemas que revisten formas nuevas y para los cuales no existen soluciones preconcebidas.

Pero hay más: no se trata solamente de enfrentar los problemas sino de mejorar las capacidades de los Estados para ejercer una influencia activa sobre el futuro, conduciendo las sociedades a manera de reducir las probabilidades negativas, aumentando las probabilidades positivas, a medida que cambian en el tiempo, a la vez que se enfrentan con la incertidumbre y lo inconcebible. En otras palabras, lo que se necesita verdaderamente es un Estado, que se ajuste rápidamente a realidades cambiantes.

Esta necesidad es todavía más aguda en México que, a pesar de algunos signos prometedores, para algunos analistas existen enormes riesgos. Por lo tanto, mejorar las capacidades para gobernar es un imperativo que debe atenderse con mucha responsabilidad.

En México desde 1983, se ha privilegiado la asignación de tareas principales a otros actores sociales, en particular al mercado. Es cierto que los mercados son —en opinión de algunos— económicamente óptimos para hacer frente a algunas características de las situaciones cambiantes gracias a la multiplicidad de actores que, en su conjunto, tienen altas capacidades financieras y cognoscitivas combinadas con una retroalimentación rápida que elimina a muchos de aquellos que no logran adaptarse a un entorno nuevo. Pero los mercados pueden funcionar solamente en ciertos do-

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

minios. El manejo de los entornos cambiantes que caracterizarán al siglo XXI a través de los mercados implicará costos sociales altos, tales como la escalada del desempleo, agudización de la marginación y en consecuencia de la pobreza. Lo peor de todo es que, desde la perspectiva de los valores democráticos, un gobierno electo que se apoya demasiado en mercados desregulados, abdica de suyo, de sus facultades y responsabilidades en favor de otros actores y procesos que no son democráticamente responsables.

De ahí la necesidad de mejorar las capacidades estatales. Esta necesidad está bien ilustrada por las exigencias del enfrentamiento con entornos rápidamente cambiantes. Hay, en principio, cuatro estrategias "puras" para enfrentar las realidades cambiantes:

1. El ajuste previo, que requiere la predicción de las realidades por venir y los pasos para ajustarse a ellas de antemano;
2. El ajuste posterior, que abarca el diagnóstico correcto de la dinámica de cambio que está teniendo lugar y el diseño de políticas para asegurar el ajuste antes que los retrasos causen costos sociales muy altos;
3. Los esfuerzos por influir y regular las realidades cambiantes de manera de prevenir los cambios que son demasiado difíciles de enfrentar y,
4. El aislamiento, que consiste en realizar esfuerzos por erigir una membrana alrededor de su propia sociedad de manera de reducir la sensibilidad a los cambios externos.

La cuestión es que todas estas estrategias, cualquiera que sea la mezcla que se trate de adoptar, requieren capacidades cognitivas de alta calidad para leer correctamente la dinámica; mucha creatividad para diseñar políticas con las cuales abordar las situaciones originales; y capacidades de largo alcance para cambiar uno mismo, a manera de adaptarse a los entornos cambiantes, o de ser capaz de cambiarlos, o de sustraerse de ellos. Si bien parte de la tarea puede y debería dejarse a otros actores sociales, tales como las redes de bases y los mercados, se sigue requiriendo

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

inevitablemente, y por norma, una participación importante del Estado, con todo lo que ello implica para el mejoramiento de sus capacidades prominentes¹.

Las tareas a las que se enfrentan los Estados pueden ponerse en funcionamiento en cierta forma si se tienen en cuenta algunas de las principales características que se esperan del siglo XXI:

- Por primera vez en la historia de la humanidad, la acción humana tiene el potencial de ejercer influencia sobre fenómenos globales críticos para la supervivencia humana, tal como lo ilustra la certidumbre creciente del efecto invernadero global y los potenciales de la bioingeniería o ingeniería genética.
- Los países han estado siempre sujetos a fuerzas y actores más allá de su control. Pero los procesos globales modernos, tales como el financiero, son más penetrantes en su influencia, más nerviosos en sus cambios, por estar más allá de la comprensión incluso de quienes participan activamente en ellos y nominalmente los "dirigen".
- Se ha aniquilado la distancia, las redes interactivas abarcan el mundo de forma inmediata. La mayoría de ellas, están más allá del control gubernamental en todos los países, lo que erosiona aún más la significación de las fronteras.
- El número de países y poblaciones "mundialmente activos" está creciendo rápidamente, con un desplazamiento de los países occidentales que dominan el mundo a los países asiáticos y a poblaciones que se están volviendo más poderosas en el ámbito mundial. Esto también se aplica en términos de las ventajas competitivas, al estar los países occidentales bajo presión y al ser real la posibilidad de alguna forma de decadencia del oeste.
- Existe una tendencia hacia una "civilización global" con modas, valores y perspectivas culturales compartidas. En tanto, algunas culturas ascendentes no comparten los valores democrático-liberales occidentales, a la vez que compiten exitosamente frente a las democracias en el campo económico.

¹ Véase: Dror, Yehezkel, La capacidad de gobernar. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

- ❑ Están surgiendo nuevos actores mundiales que van más allá del control de cualquier gobierno y detentan más influencia, tales como los magnates de los medios masivos de comunicación.
- ❑ La economía se está volviendo cada vez más mundial, con nuevas formas de competencia y la multiplicación de actores "globales" que no pertenecen a ningún país.
- ❑ Debe esperarse mucho conflicto, tanto interno como mundial, con "zonas de paz" y "zonas de turbulencia" cambiantes y conflictivas y nuevos tipos de lucha que se van tornando cada vez más importantes.
- ❑ Algunos procesos globales pueden acercarse a una situación de crisis manifiesta, conduciendo la institución mundial de normas ya sea por amplio consenso o a través de una acción determinada por parte de Estados fuertes trabajando conjuntamente.

Otra característica importante del siglo XXI, que domina las mencionadas anteriormente, es la naturaleza rápida, no lineal, hasta nerviosa, revolucionaria y tendente a la crisis de los procesos de cambio en relación al cambio social en el curso de la mayor parte de la historia de la humanidad .

En combinación, estas características resultan muy exigentes para los Estados ya que requieren nuevos diseños estatales significativos e incluso radicales.

Para ilustrar las principales exigencias que las características esperadas del siglo XXI plantean en materia de nuevos diseños para el Estado, incluyendo la certidumbre de acontecimientos impredecibles y, en parte, "impensables", hay coincidencia de que existen por lo menos cinco dificultades, en parte relacionadas, que los procesos del siglo XXI van a plantear a los Estados:

1. Distancia cognoscitiva y moral entre las políticas nacionales y los imperativos mundiales.

Un ejemplo que sirve para ilustrar los duros problemas planteados por la distancia cognoscitiva y moral entre las políticas nacionales y los imperativos globales, lo viene a ser la Convención de Río (1982) y otros acuerdos que aceptan el principio de que

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

todos los países tienen que pagar por el activo mundial ubicado en algunos de ellos. De esta forma, si la protección de las selvas de Malasia, de la Amazonia en Brasil y Lacandona de México es esencial para la humanidad en su totalidad, su costo debería ser compartido equitativamente por los países, de acuerdo a sus capacidades económicas. No se trata meramente de un asunto de justicia sino de eficacia: a menos que se pague a los países para conservar los activos mundiales ubicados en ellos, por lo menos en la escala de los costos de oportunidad que significa renunciar a la utilización local de ese activo, esos activos mundiales serán utilizados localmente y no serán conservados para la humanidad en su totalidad.

Esto significa que Estados Unidos, Alemania, Inglaterra y Japón, por ejemplo, tendrían que transferir recursos a Malasia, Brasil y México, aumentando impuestos o reduciendo gastos públicos. Sin embargo, resulta difícil ver cómo esos imperativos mundiales (y regionales) pueden combinarse con elecciones democráticas nacionales, cuya población probablemente no está dispuesta a pagar impuestos o a recibir menos beneficios a favor de necesidades tan "distantes". Al igual que la mayoría de los políticos, que tampoco está dispuesta a hacerlo.

El problema es doble: cognoscitivo y moral. Desde el punto de vista cognoscitivo, la globalización y sus imperativos no se entienden y no se integran a las opiniones mundiales de la gran mayoría de los ciudadanos y los funcionarios de gobierno. Y, moralmente, las exigencias de lo que se denominan razones humanas, en oposición a la razón de estado, en general no son aceptadas como obligatorias ni por las poblaciones en general ni por las élites políticas.

El déficit cognoscitivo no consiste solamente en el desconocimiento y falta de comprensión de los procesos del siglo XXI, sino que es también cuestión de la calidad del pensamiento. Muchos de los procesos de este siglo son muy complejos y están plagados de incertidumbres, como bien lo ilustra el debate sobre el impacto de la acción humana sobre el clima. Por lo tanto, la capacidad de pensar en términos de complejidad e incertidumbre y sofisticación es, entre otras cosas, esencial para la comprensión de los temas críticos. No solamente la gran mayoría de los ciudadanos no está

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

equipada para hacerlo, sino que las élites gobernantes tampoco tienen las capacidades cognitivas esenciales que son necesarias.

Esto se aplica también a la mayoría de los componentes "profesionales" de la gobernabilidad, que se supone que sirven de puente entre el conocimiento y el poder. Es así que distintos estudios sobre los funcionarios civiles superiores de diversos países en diferentes escalas, conducen a la conclusión clara de que adolecen de capacidades para comprender y manejar los problemas emergentes².

El dilema actual radica en que debe preguntarse, entre otras cosas, si una parte de quienes son capaces de comprender los problemas del siglo XXI y de abordarlos entran en los servicios estatales, tales como los políticos electos o los funcionarios designados. Mirando a nuestro alrededor es difícil evitar la impresión de que casi todos los "mejores" o como quiera que se les defina, prefieren los negocios, las profesiones y la ciencia y la tecnología, dejando la política y también, cada vez más, el servicio civil a los menos aptos. Las características modernas de la política democrática pueden conducir a una conclusión similar en lo que se refiere a la naturaleza moral de muchos de quienes eligen la política como "carrera". De ser así, el nuevo siglo impondrá exigencias sobre los Estados que no podrán satisfacerse adecuadamente sin cambios de largo alcance en las características de quienes ingresan a la política y al servicio civil a niveles superiores, lo que conducirá a requerimientos de nuevos diseños radicales.

2. Brecha entre las escalas temporales política y de abordaje de los problemas

La brecha entre el "tiempo político" y el "tiempo de los problemas", constituye uno de los defectos congénitos de las democracias y también de la mayoría de las no democracias. Las consecuencias de este defecto se ven muy agravadas por los procesos del siglo XXI.

En otras palabras: el manejo de los principales procesos requiere una perspectiva a largo plazo, mientras que las realidades de la política en prácticamente todos los Es-

² Véase: Dror, Yehezkel, *Enfrentando el futuro*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 157-184.

tados dictan marcos a corto plazo, que son totalmente inadecuados para manejar los espacios de los problemas emergentes.

3. Reacciones psicológicas de las masas

Las reacciones psicológicas de las masas son aún más difíciles de superar. Los procesos de este siglo causan, directa e indirectamente, un traumatismo que llega al vértigo, con acontecimientos que resquebrajan las expectativas y los mapas mundiales de poblaciones en general y también de las élites estatales. Esto conduce, en diferentes grados, a la búsqueda de respuestas simples a las que aferrarse, a procurar líderes que prometan soluciones, a indagar enemigos a quienes culpar, a retirarse de los problemas públicos, a nuevas versiones aldeanas que nos den un sentido de pertenencia en un mundo "global" y más.

De haber una escalada de efectos psicológicos masivos, como es probable que haya, éstos bien podrían socavar los requerimientos tácitos de la democracia tales como se expresan en el término "sociedad civil". Cuando menos, harán que el enfrentamiento eficaz de los procesos turbulentos y sus efectos traumáticos sean mucho más difíciles.

4. Las rigideces de la sociedad frente a las necesidades de reestructura

El cambio rápido requiere, acciones de largo alcance en los países que quieren conservar y mejorar la competitividad y mejorar la calidad de vida. Sin embargo, las reacciones psicológicas, las presiones de la política en el corto plazo, el aferrarse a la permanencia, la escasez de recursos humanos adecuadamente calificados y muchas otras rigideces impiden la reestructuración necesaria. Es por eso que los Estados democráticos bien pueden experimentar, entre otras cosas, dificultades especiales en la ejecución de las reformas económicas esenciales.

5. Elites estatales carentes de opciones prometedoras

En muchos de los problemas emergentes, las élites estatales no tienen idea de qué hacer. Es así que el desempleo, los cárteles de la droga, la falta de apoyo público para dar los pasos considerados necesarios por las principales corrientes de pensa-

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

miento económico, ilustran aquellos espacios políticos para los cuales las élites de la mayoría de los países carecen de opciones prometedoras.

La falta de ideas de políticas prometedoras es el resultado de la inadaptabilidad de las teorías existentes sobre las que deben apoyarse los Estados ya sea consciente o tácitamente. Y, en parte, las élites estatales tienen, o creen que tienen, ideas políticas "buenas" que no son, sin embargo, políticamente factibles y que, por lo tanto, no son opciones reales, como es el caso de las reducciones presupuestarias radicales consideradas necesarias por la sabiduría económica aceptada aunque, a menudo, inaceptables y socialmente distorsionantes.

Yehezkel Dror³ sostiene que en su propia experiencia al asesorar a quienes toman decisiones de alto nivel en muchos Estados, refuerza una conclusión grave: incluso cuando los principales políticos y sus asesores tienen el poder adecuado e incluso si tuvieran todavía más, muchas veces no sabrían qué hacer para enfrentar los problemas del siglo XXI. La invención de ideas de políticas y su penetración en las élites estatales está muy rezagada frente al surgimiento de espacios de problemas originales, dejando a los niveles superiores de toma de decisiones sin ideas ni opciones prometedoras.

Más allá de las dificultades descritas, los procesos del siglo XXI hacen que los Estados por sí solos sean, en grandes términos, unidades de acción inadecuadas. Tratóndose de países grandes, muchos impactos locales se pueden manejar mejor por parte de unidades subestatales, tales como los gobiernos regionales. Pero los grandes desafíos planteados por estos procesos requieren estructuras multiestatales que lleguen a la gobernabilidad regional y mundial.

El más ínfimo de todos los requerimientos consiste en la cooperación intensa entre los Estados para proteger a la gente común en el ámbito mundial y regional, para tratar de regular las actividades económicas y de los medios masivos de comunicación mundiales y regionales, para luchar contra el delito mundial y regional y así sucesivamente. Pero se necesita más que eso: para manejar en forma eficaz los temas principales se necesita cada vez más la toma de decisiones y la aplicación autoritaria

³ Véase: Dror, Yehezkel, La capacidad de gobernar, pp. 277-307.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

multiestatal más allá de la capacidad de acción cooperativa. Y, en muchos sentidos, lo más importante de todo es que las sociedades, para ser competitivas en la economía emergente, tienen que actuar en bloques integrados a gran escala. La Unión Europea es un ejemplo excelente del adelanto en esa dirección, como lo son los esfuerzos hacia la integración regional en América Latina y en Asia.

Los pueblos y los políticos esperan, no obstante, que los gobiernos de los Estados, electos democráticamente, tomen decisiones significativas que produzcan resultados positivos. La incapacidad inevitable de los Estados para hacerlo respecto de muchos problemas planteados por los procesos del siglo XXI y la transferencia de autoridad y responsabilidad a estructuras supraestatales a más "distancia" y menos "democráticas" constituye, por ende, un problema importante para los Estados.

En realidad, es difícil imaginar que a los Estados se les plantee un problema más difícil que el de la escasa capacidad para enfrentar los problemas planteados por los procesos del siglo XXI. Si los Estados se transforman en unidades de acción de menor utilidad y los problemas tienen que manejarse a otros niveles, a menudo más altos y más "distantes", entonces toda la idea de los "Estados" tendrá que ser repensada, más aún teniendo en cuenta que las estructuras supraestatales no pueden construirse en base al modelo de los Estados.

El caso de México

Las actividades de planeación realizadas por el Estado mexicano para dar orden y racionalidad a sus acciones y orientar la actividad económica y social del país, tienen como sustento el marco normativo de la Constitución Política de 1917.

La planeación en México ha tomado diferentes características, contenidos y profundidad, en función de los propósitos que se han perseguido, y de acuerdo a los momentos coyunturales que ha vivido el país. Durante más de siete décadas se han realizado actividades de planeación específicas que han permitido acumular un conocimiento amplio sobre los procesos, instrumentos y metodologías de la planeación.

Los primeros intentos de planeación en México se orientaron a inventariar los recursos naturales del país para coordinar el desarrollo nacional a partir de su explotación

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

racional. Para cumplir con este propósito fue promulgada 1930, la Ley de Sobre Planeación General de la República, primer antecedente jurídico en la materia.

El enfoque de la planeación se modifica sustancialmente con la elaboración del Plan Sexenal 1934-1940, cuya estrategia se orientó a lograr cambios de fondo en la estructura económica y social del país.

Durante la década de los cincuenta se puso énfasis en la programación de las inversiones públicas con el propósito de racionalizar el destino del gasto público y regular la actividad de la economía mediante la asignación programada de las inversiones.

En los periodos siguientes, la planeación se amplió para incorporar el diseño de marcos generales que incluían metas de crecimiento y lineamientos generales de política, principalmente de mediano y largo plazo, para la economía en su conjunto.

De igual forma se registraron avances importantes en la planeación regional, entre los que destacan los planes de cuencas hidrológicas que comprendían varios Estados. En las entidades federativas también a partir de la década de los años setenta, se elaboraron planes de desarrollo estatal con metodologías homogéneas.

La planeación de la administración pública federal también ha incursionado en las áreas sectorial e intersectorial con el fin de impulsar actividades prioritarias o sectores específicos.

En el periodo 1976-1982 se logró avanzar tímidamente hacia un esquema integral de planeación. Se llevaron a cabo esfuerzos en todos los niveles para ordenar las tareas del sector público e inducir las de los sectores social y privado en torno a objetivos y prioridades nacionales. En el último tercio de esa administración se integró y puso en marcha el Plan Global de Desarrollo 1980-1982⁴.

A inicios de la gestión presidencial 1982-1988, con el fin de ordenar las atribuciones del estado en materia de planeación, conducción, coordinación, regulación y fomento de la economía nacional, el entonces presidente de la República, presentó una iniciativa que dio lugar a reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados

⁴ Para un mayor detalle de los esfuerzos de planeación en México, véase: Uribe Castañeda, Manuel, "La Intervención del Estado en la Economía" en: La Universidad Nacional y los Problemas Nacionales, Tomo III, México, UNAM, 1979, pp. 191-208.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Unidos Mexicanos, que de manera casi paralela fue fortalecida con una nueva Ley de Planeación.

Las reformas constitucionales a los artículos 25 y 26, establecían “explícitamente el derecho y el deber del Estado para intervenir en el desarrollo económico del país. Con esta medida se estatúa la rectoría del Estado, con el fin de reordenar y fortalecer la economía mixta y darle carácter constitucional a las tesis fundamentales de la nueva administración”⁵.

Por lo que respecta a la Ley de Planeación, (D.O.F. 5 de enero de 1983), en ella se establecen las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo, las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como para la coordinación entre Federación y Estados, y la concertación e inducción de acciones con los grupos sociales. Además señala los fines y procedimientos del proceso de participación y consulta para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas que se generen en el sistema.

Al considerar la contribución social como elemento esencial del proceso de planeación, mediante la creación de mecanismos de participación, los grupos sociales organizados y la población en general se incorporan a las actividades de la planeación en todos los niveles del sistema. La colaboración social en la formulación de los planes y programas, vendría a ser el antecedente de su participación en su ejecución, toda vez que al identificarse las acciones que habrán de concertarse entre el Ejecutivo Federal y las representaciones de los grupos sociales o con particulares interesados, se tiene una mayor certidumbre en su cumplimiento.

La ley, al dar mayor claridad y precisión al proceso de planeación en sus cuatro etapas (formulación, instrumentación, control y evaluación) para asegurar que lo planeado sea efectivamente ejecutado, prevé que a través de diferentes vertientes de instrumentación, el plan se traduzca y desagregue en tiempo y espacio, en decisiones y acciones concretas de ser controladas y evaluadas.

⁵ Bolívar Espinoza, Augusto. “El periodo de transición a la modernidad”, en: México en la Década de los Ochenta, México, Universidad Autónoma Metropolitana 1990, p. 25.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Es así, como dentro de los primeros cinco meses de cada gestión presidencial, se han organizado Foros de Consulta Popular para la formulación de sus respectivos planes nacionales de desarrollo y sus programas de mediano plazo, tanto en el ámbito nacional, como en cada uno de los Estados de la República. Teóricamente, la participación institucionalizada ha permitido recibir las aportaciones, propuestas y demandas de la población y definir los objetivos, estrategias y prioridades de cada Plan Nacional y sus respectivos Programas de Desarrollo, en función de las necesidades más apremiantes del momento.

En este orden de ideas, han transcurrido 18 años, en que bajo esta modalidad, las administraciones presidenciales, han pretendido conducir y organizar el esfuerzo del aparato administrativo federal; y sin embargo, aún prevalecen como una constante, viejos problemas que siendo prioritarios no han podido resolverse.

En el lapso transcurrido, la planeación del desarrollo, como instancia racionalizadora e instrumento de política nacional no solo debiera tener una madurez, que impidiera que todavía existan problemas añejos que como nación nos avergüenzan, sino también, estar preparada para enfrentar los desafíos de la actualidad.

Es interesante, citar la opinión que expresó Rolando Cordera Campos en su columna dominical a cuatro días de haberse presentado el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:

... Su factura es ligera, como su presentación es inevitablemente candorosa, aunque algunos la quisieran llena de *glamour*. Así están los tiempos, pero la duda acosa: ¿hay rumbo y método en esta locura?

Los propósitos que lo animan no definen su diferencia respecto a sus antecesores, como tampoco lo hace el calificativo de "estratégica" que le asignan una y otra vez a la planeación intentada. De nuevo, como si se tratara de una maldición gitana, la consulta quedó en manos de unos pocos, o del acceso a la Internet, y la política quedó en paralelo, para después, a modo de convocatoria a las buenas intenciones, a la suma de los buenos propósitos. Se trata, así, de un acto de buena voluntad, en el que la voluntad política está ausente, ¿o embozada? Y que el Congreso tome nota. Y nada más.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

¿De qué se trata? De tener un crecimiento con calidad, un desarrollo social humano, una convivencia ordenada, respetuosa, en la que la democracia rija. Nada más. Tenemos en nuestro haber, se dice sin demasiado argumento ni complejidad, los muchos bonos (demográfico, democrático, ¿quién da más?) que las transiciones se han servido ofrecernos, y es la hora de aprovecharlos, de ponerlos a sudar. Y es por eso que la mirada tiene que elevarse y dejar atrás la fijación sexenal con sus rutinas e inercias. ¡25 años o nada! He ahí el horizonte.

Los compromisos repetidos hasta el cansancio en la campaña y los meses que siguieron al triunfo, se han guardado en el disco duro. Nada del 7 por ciento de crecimiento, ni siquiera como reto sexenal, nada de política industrial explícita, nada de concurso activo a todo lo largo del gobierno de la economía, la sociedad y la política, de las fuerzas productivas y sus organizaciones. Mucho menos de salarios o redistribución del ingreso. Si hemos de hacer caso al "decálogo" que la cúpula empresarial presentó al Presidente, lo peor es que la consulta empieza apenas ahora, meses después de que debía haberse hecho, y empieza por lo que se presentaba como la fortaleza de la nueva era: la comunicación y su mercadotecnia, que los hombres del dinero sin iniciativa aprecian como fallida y apuran a cambiar.

El plan no es el fruto claro de una empresa política. La participación fue fragmentada por una consulta que se quiso novedosa y resultó opaca y, tal y como está, el documento puede quedarse inerte, sin vida, sin siquiera ser la referencia burocrática obligada de otros tiempos. La fuerza de las ideas del cambio tan sobado, dejan su lugar al desconcierto ante la dificultad del gobierno de las cosas y los hombres. Tarea imposible, al parecer, la de tratar de ponerlos de acuerdo, convenir sacrificios y esfuerzos, darle a la expectativa un tiempo y un concierto creíbles.

Un plan sin política anuncia tiempos malos además de duros, porque revela el vacío, el fastidio prematuro, la aparición de espacios donde todo será lucha por el poder y el lucro, sin concesiones ni compromisos, a la vera del camino que en el norte empieza a trazarse brutalmente: no hay tal compasión republicana salvo para la venta electoral, lo demás es dominio y prisa por darle al orden mundial nuevo que inauguró Bush padre un perfil a la altura de las planicies de Texas. Y en esas estamos, con botas y sin ellas.

La magia del mercado sigue siendo el Santo Grial de los que gobiernan. No importa tanto el origen o el color de la divisa, sino la matriz de intereses donde la democracia se despliega y arroja sus primeros frutos: un tiiovivo de politicastros que se ofrecen al

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

mejor postor, so capa de prudencia y tolerancia, buena onda y afán concertador, mientras los negociantes hacen dinero y maletas, por si acaso. Un plan sin política, una política sin plan. Todo sea por el bien de todos... los ausentes.⁶

El propósito de este trabajo, consiste en hacer una revisión del marco legal en que se sustenta la planeación desde las reformas constitucionales referidas y su ley reglamentaria, que sirva de sustento para las reflexiones del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Rebasa el plan de este trabajo, el hacer un análisis exhaustivo del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, sino centrar el examen en evidenciar que es prolíficamente declarativo, carece de metas y prioridades y de las definiciones necesarias para convertirse en el instrumento rector de las acciones de un gobierno comprometido con una sociedad agraviada por sus enormes rezagos sociales y una injusta distribución de la riqueza. Esto, a pesar de que contiene un elemento crítico hacia las versiones anteriores de planes nacionales, desde el momento mismo en que señala:

Es necesario revitalizar el ejercicio de la planeación para convertirla en el instrumento que armonice las acciones del Ejecutivo y ofrezca un punto de referencia a la sociedad.

La planeación no debe ser más un estéril ejercicio retórico ni tampoco una acción estatista que sustituya a la sociedad e inhiba su creatividad. Debe permitir la atención eficaz de las prioridades que democráticamente se han propuesto. Hablamos de un esfuerzo de previsión, de racionalidad, de orden, de coordinación y, sobre todo, de un gran trabajo de conciliación: entre los intereses de los individuos y los de la sociedad; entre las opiniones de los especialistas y las del ciudadano que sabe mejor cuáles son sus necesidades inmediatas; entre la experiencia y el sentido innovador; entre el pasado y el futuro.⁷

Es preocupante que el actual gobierno, que ofreció hacer de la planeación uno de los ejes rectores de su acción, en tan corto tiempo esté dando muestras irrefutables de una miopía descomunal, a grado tal, que después de cinco meses de haber sido publicado el Plan a la fecha (31 de octubre de 2001) solo se ha promulgado uno de los 36 programas sectoriales, especiales e institucionales que en él se anuncian, no obs-

⁶ Cordera Campos, Rolando, "Plan sin política, ¿política sin plan?", La Jornada, 3 de junio de 2001.

⁷ Diario Oficial de la Federación (segunda sección), 30 de mayo de 2001, p. 4.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

tante que el encargado de ese proceso: Carlos Flores Alcocer, coordinador de la Oficina Presidencial para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional en entrevista publicada en El Universal se señala:

El coordinador presidencial explicó que **el gobierno diseña más de 60 programas por sectores, áreas, regiones e instituciones, que aterrizarán el Plan Nacional y tendrán las metas específicas, para alcanzar el desarrollo. "La instrucción del presidente Fox es que el 1 de septiembre estén todos los programas integrados y presentados"**, dijo, incluso, en los próximos días se presentará el Programa Nacional de Salud. Flores explicó que los programas tendrán la siguiente estructura: Entorno, Visión del tema, Misión del sector, Prioridades, Objetivos, Estrategias, Procesos y Proyectos, que planean poner en marcha; e Indicadores para revisar la eficacia de los programas. "Una vez que se presenten todos los programas, vamos a dar a conocer otro documento, titulado "Compromisos con México", que va a recoger las promesas hechas en cada uno de los temas". Adelantó que el documento incluirá dos mecanismos de verificación y seguimiento del plan: 1. Consejos Ciudadanos, integrados por la sociedad civil organizada, el sector privado y la estructura gubernamental, que se encargarán de dar seguimiento a los programas, sugerir y señalar las fallas. En los meses de junio y julio dijo se constituirán formalmente, en una reunión con el Presidente. 2. Sistema Nacional de Indicadores, que permitirá evaluar la eficacia de las acciones de gobierno. Este podrá ser consultado a través de Internet. Carlos Flores indicó que, para difundir los alcances del Plan Nacional de Desarrollo, la Presidencia de la República repartirá, en las próximas semanas, un tríptico: "Acciones hoy para el México del futuro".⁸

Una última reflexión, el 10 de julio del año en curso, se hizo la presentación mundial del *Informe sobre el Desarrollo Humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en el cual ocupamos el lugar 51 en el índice), teniendo como sede nuestro país ante la presencia del Presidente de la República, a la que se añade:

Malas noticias, a las que se unen el INEGI con su Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, con sus tristes nuevas de que el ingreso se concentra todavía más, y el Consejo Nacional de Población (Conapo), que para celebrar su día mundial nos vuelve a advertir sobre una población que, aunque ahora moderadamente, no deja

⁸ El Universal, "Falta dinero para el PND: Los Pinos", 25 de junio de 2001, las negrillas son mías.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

de crecer, de producir jóvenes que buscan educación y empleo, y las más de las veces no los hallan, y que en su movimiento imparable nos pone en dirección de ser, si nos olvidamos de lo que sabemos y prevemos, en unos lustros, una sociedad de viejos... pobres (*La Jornada*, 11 de julio de 2001, pp. 10, 11; notas de Juan Manuel Venegas, Alonso Urrutia, Karina Avilés).

No se trata de darle otra vuelta a la tuerca de la "ciencia lúgubre". Sólo de repasar los datos duros de una realidad rejega que se niega a darnos su otra cara, la brillante que muchos esperaban vendría con la democracia del fin del siglo. No fue así, ni podía serlo, pero es menester admitir ya que se fue muy lejos en el discurso y la promesa y que ahora ha empezado el otro inventario, el que nos abochorna, como lo sugirió el Presidente, a la vez que dificulta nuestra presentación exitosa ante la sociedad internacional que, por lo pronto y de todas formas, nos aplaude.

El esfuerzo que México tiene que hacer para dejar atrás esta pobreza, bien puede llevarle una generación. Lo que no se ve por ningún lado hoy es la disposición de los mandatarios de la pluralidad apenas adquirida para discutir en serio la situación y trazar planes y acuerdos que vuelvan realidad la visión expuesta por Fox el martes pasado [10 de julio de 2001], en el espléndido Salón de la Tesorería de Palacio Nacional.

No todo lo que brilla es oro, pero el cobre puede distinguirse sin problema y es eso lo que han enseñado en estas semanas los principales actores de una clase política que no acierta a decir su nombre ni a dibujar su real silueta. Todo es simulacro y conjetura, como esa de un presupuesto que se recorta y recorta sin ejercerse, o la de unos pactos que todos quieren pero nadie se atreve a siquiera sacar la pluma, no digamos para firmarlos sino para al menos delinearlos en sus contenidos y alcances. Buena tierra esta, para que los preceptores y aspirantes a protectores de la democracia "chiquita" cosechen sin sembrar.

"Así las cosas, no hay razón para extrañarse de que la presentación mundial del *Informe sobre el Desarrollo Humano* en Palacio Nacional no haya merecido la primera plana en ninguno de los diarios más leídos. Qué pobres estamos todos, dice el corrido, y si hacemos caso de lo que corean y actúan dirigentes y exégetas, así es: con pan y sin pan para comer, qué pobres estamos todos. Es por eso que la pobreza sigue sin ser noticia.⁹

⁹ Cordera Campos, Rolando, "Qué pobres estamos todos", *La Jornada*, 15 de julio de 2001.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Si bien los resultados de este informe no son muy halagüeños, el pasado 19 septiembre del presente el presidente de la República declaró:

Hoy somos ya la economía número 10 en tamaño a nivel mundial, y estamos sólo a unos cuantos dólares de alcanzar a la economía que ocupa el lugar número 9. Seguramente para fin de año ya México estará ocupando ese lugar.

Esto significa que estamos sólo a una escasa distancia del grupo de las 8 economías grandes del mundo, el llamado G-8. Y ciertamente esto nos trae nuevas oportunidades, pero a la vez nuevos retos y nos reclama nuevas responsabilidades.

Ser también la economía más grande de Latinoamérica, y en este sentido también ese necesario liderazgo, esa responsabilidad de caminar adelante en este continente americano, para asegurar que el siglo XXI sea el siglo de Latinoamérica, y ciertamente sea el siglo de nuestro querido México.

Yo no tengo la menor duda que estamos por escribir la primera historia de éxito en este siglo XXI.¹⁰

¹⁰ Versión estenográfica de las palabras del Presidente Vicente Fox Quesada, durante la visita a las instalaciones de la Torre de Rectoría de la Universidad Autónoma de Nuevo León, en este municipio. Obtenida el 25 de octubre de 2001 en <http://www.presidencia.gob.mx>.

Apartado 1

Marco Conceptual

1.1 Planeación o Planificación

Durante la etapa en que el mundo se encontraba polarizado entre los sistemas socialista y capitalista, en México —al igual que en otros países—, se intentó diferenciar este concepto, utilizando el término planeación para expresar el conjunto de actividades ordenadas y programadas con anticipación para lograr los objetivos de política del desarrollo. Otros países u organizaciones utilizaban el término planificación¹¹, esta segunda acepción se utilizaba para asociar el término en general a una planeación central, que distinguía a una administración que imponía sus finalidades, determinando sus objetivos y su proyecto social, sin consulta a la población y sin responsabilidad ante ésta, evitando las ingerencias externas y los controles sobre ellas, dejando de ser un medio para convertirse en un fin; sus instituciones, quienes se atribuyen el monopolio de la capacidad técnica, se proponen lograr, fundamentalmente, permanecer y expandirse, aun cuando resulten inútiles para la sociedad¹².

El uso indistinto del término se aprecia en diversas obras, por ejemplo, en el libro intitulado “Bases para la planeación económica y social de México”, se señala:

La planeación económica y social es un sistema moderno y eficaz para satisfacer las aspiraciones colectivas de una nación. Puede decirse que la planeación centralizada nació en el campo socialista, que utilizó inicialmente medidas directas de aplicación compulsiva. A partir de la posguerra varios países de empresa privada adaptaron muchos de los elementos de la planeación a su sistema económico. La notable recuperación europea y el rápido crecimiento de la producción, en el marco de una mayor intervención estatal o de lo que se ha llamado economía mixta, han impreso un sello de éxito a esta planeación democrática.¹³

¹¹ A guisa de ejemplo, véase: Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra. El sector público en la planificación del desarrollo, México, Siglo Veintiuno Editores, 1981, en este trabajo los autores utilizan el término planificación.

¹² Véase: Chanes Nieto, José, Administración Dictatorial, México, UNAM-FCPS-Centro de Investigaciones en Administración Pública, 1983.

¹³ Flores de la Peña, Horacio, et al, Bases para la planeación económica y social de México, México, Siglo Veintiuno Editores, 1978, p.1.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Por su parte otro autor marcaba la distinción, denominando planificación económica socialista, a aquella que:

... consiste en el control de las leyes económicas directamente por medio de la acción del hombre que las hace funcionar de acuerdo con sus necesidades y su voluntad...

Es decir, la planificación económica socialista es una planificación económica real, *activa* porque no se limita a la mera coordinación de actividades, sino que promueve de manera consciente y efectiva el desarrollo de la economía, dirigiendo adecuadamente el proceso productivo de la manera socialmente más racional, por lo que también se le conoce como planificación económica *directiva*. A pesar de lo objetivo de este camino hacia la libertad cabal del hombre mediante la planificación económica socialista *acti-va-directiva* se le ha querido desvirtuar por parte de los apologistas del capitalismo, al llamarle planificación económica imperativa, pretendiendo que con ella se establece un sistema totalitario, antidemocrático que inhibe la libertad.¹⁴

El mismo autor define como planificación económica capitalista, a aquella que surge con los problemas propios que genera el capitalismo que conducen a la necesidad inevitable de que el Estado intervenga como fuerza reguladora del proceso económico.

Esto ha provocado que el gobierno tenga que intervenir directamente en el proceso de producción, con lo cual se llega a la programación económica que es un intento de regular el proceso económico mediante la jerarquización de actividades , y que se le ha dado el nombre de planificación indicativa pues básicamente indica la conveniencia “racional” de seguir ciertas prioridades en la inversión pero sin pretender obligar de alguna manera a los inversionistas a que acaten tal programa, y sin tener la posibilidad real de hacer que se cumpla. En consecuencia los programas han fracasado.¹⁵

A un mismo concepto, se le daban dos connotaciones, que aún a la fecha permanecen. Pero que son coincidentes en que la planeación o planificación constituye una intervención deliberada, basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y de sus leyes.

¹⁴ Ceceña Cervantes, José Luis, La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México), México, UNAM, 1982, pp. 32-33. Tesis para obtener en 1979 el título de doctor en la Universidad de Humboldt de Berlín. Las cursivas son del autor.

¹⁵ Ídem. p. 43.

1.2 El concepto de Planeación

Son numerosas y variadas las definiciones del concepto “planeación”, porque son muchos los autores de las disciplinas políticas, económicas y administración pública que al tratar este tema, a su vez, intentan definirlo. El concepto mismo, durante mucho tiempo se utilizó para tipificar exclusivamente a la forma culminante de intervencionismo del Estado en la economía, la sociedad, la cultura y el poder.

Yehezkel Dror, uno de los más reconocidos especialistas en la materia utiliza el término planificación, y citando a diversos autores, señala varias definiciones, entre las cuales destacan las siguientes:

Planificación es un esfuerzo ordenado encaminado a utilizar la inteligencia social en la determinación de las políticas nacionales. Se basa en datos fundamentales cuidados y minuciosamente reunidos y minuciosamente analizados, en relación con los recursos disponibles; en una visión global de los diversos factores que se deben reunir para evitar contradicciones entre las políticas o falta de unidad en la dirección general; en una mirada hacia adelante y otra hacia atrás. Considerando nuestros recursos y tendencias lo más cuidadosamente posible y considerando los problemas urgentes que van apareciendo sobre la marcha, los planificadores deben ver hacia adelante al determinar las políticas de largo plazo.¹⁶

La planificación consiste en la aplicación futura, continua y sistemática de la mejor inteligencia disponible para los programas de interés común en el sector público. La planificación es un proceso continuo que requiere de constante reexamen de direcciones, tendencias y políticas, buscando adaptar y ajustar las políticas gubernamentales con las menores presiones posibles y pérdidas. La planificación no es un fin, sino un medio, un medio para la mejor utilización de lo que tenemos, un medio para la emancipación de millones de personalidades hoy encadenadas, para el enriquecimiento de la vida humana.¹⁷

La planificación es los medios por los cuales la ciencia aplicada a problemas humanos puede proveer al hombre para encarnar sus propósitos. Es la relación inevitable entre

¹⁶ Charles E. Merriam, *The National Resources Planning Board*, en G. B. Galloway (ed.) *Planning for America*, 1941, p. 489, citado por Yehezkel Dror en: *Un Modelo General de Planificación*, México, UNAM-FCPS, 1980, p 21.

¹⁷ National Resources Board, *A Report on National Planning and Public Works*, 1934, pp. 83-84, citado por Yehezkel Dror, ídem, p 21.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

finés y medios. También es, en sí misma un ideal que inspira. Por una vez al menos está reconocido que no hay armonía natural en la naturaleza, no hay un propósito divino o de cualquier otro tipo oculto debajo del flujo y caos de la actual desplanificación. Se convierte en inmoral permitir que pobreza, ignorancia, pestilencia y guerra continúen cuando se les puede desaparecer por medio de un plan. Aunque hay algún desacuerdo sobre la naturaleza y los límites deseables de la planificación, todos los estudiantes de administración son "planificadores".¹⁸

Planificación es la actividad concerniente a proposiciones para el futuro, con la evaluación de las alternativas propuestas, y con los métodos por medio de los cuales estos procesos pueden ser alcanzados. La planificación es pensamiento racional, adaptado y aplicado al futuro en asuntos sobre los que los planificadores, o las organizaciones administrativas con los que están asociados, tienen algún grado de control.

La planificación es esencialmente medios para mejorar decisiones y es por lo tanto un prerrequisito para la acción, dirigida a responder dos preguntas vitales: ¿cuál es el propósito de una agencia o un programa y cuáles son los mejores medios para alcanzar ese propósito? Sin embargo, políticas, organizaciones, y el entorno social están en un constante estado de flujo. Esto significa que la planificación debe ser continua y dinámica; debe anticipar el cambio. En un sentido muy amplio, la planificación administrativa debe considerar los fines políticos y las vías apropiadas para alcanzarlos. Debe designar procedimientos de operación efectivos y proveer supervisión técnica que asegure que lo que fue planeado está siendo de hecho logrado. En el proceso, la planificación toca cada aspecto de administración, incluida la toma de decisiones, presupuestación, coordinación, comunicaciones y problemas de estructura. Planificación en una palabra, es administración.¹⁹

Planificación es una palabra con muchos significados. Para algunos significa diseño de planes para el futuro; para otros significa solamente previsión y acción acordes a las futuras políticas del gobierno para la regulación global de la economía. Para algunos significa responsabilidad gubernamental para ejercer cualquier acción necesaria para asegurar que el sistema económica opere eficientemente, para otros significa solamen-

¹⁸ Dwight Waldo, *The Administrative State*, 1948, p. 67, citado por Yehezkel Dror, ídem, p. 22.

¹⁹ Herbert A: Simon, *Public Administration*, 1950, p. 67, citado por Yehezkel Dror, ídem, p. 23.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

te que el gobierno debe correlacionar cualesquiera funciones que tome por su cuenta para lograr objetivos globales deseados.²⁰

Por su parte Ignacio Pichardo Pagaza aceptando asimismo la gran gama de definiciones que se dan en torno a este concepto, la define como:

La planeación, es una función de la administración pública 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; ordenados de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados.

En la medida que la planeación supone la fijación de objetivos generales y de largo plazo para la sociedad, es una tarea que participa plenamente de la naturaleza política. Existe una estrecha vinculación entre la actividad política y la planeación. Toda planeación económica y social tiene carácter político; aunque la proposición inversa no es necesariamente cierta, porque la política se manifiesta de muchos otros modos que no son planeación.²¹

Dentro de las formas actuales de llevar a cabo ciertas actividades políticas es a través de la planeación; tanto la que proponen los partidos políticos, las organizaciones sociales, las organizaciones no gubernamentales, como la que el gobierno realiza a través del aparato estatal.

La planeación es la actividad que vincula las tareas políticas a las funciones administrativas. La distinción entre una actividad y la otra se encuentra en relación de forma y fondo. Los métodos de la planeación son básicamente administrativos, en tanto que la elección de objetivos y determinación de prioridades entre ellos, es principalmente, una acción política.

²⁰ Emmette S. Redford, *Administration of National Economic Control*, 1952, p. 18, citado por Yehezkel Dror, ídem, p. 24.

²¹ Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México*, Tomo 2, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1984, pp.16-17.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

La planeación como una de las funciones aceptadas de la administración pública es un fenómeno histórico relativamente reciente. Se utilizó por primera ocasión como instrumento de gobierno en la entonces Unión Soviética, al triunfo de la revolución socialista de 1917. Una generación después, al finalizar la década de los años sesenta, la mayoría de los países del mundo conducían sus asuntos económicos dentro del marco de un plan económico nacional. En el caso de América Latina concretamente en 1961 en la reunión de Punta del Este Uruguay en donde se firmó la Carta que dio nacimiento a la Alianza para el Progreso, se le dio un espaldarazo formal a la planeación económica como requisito *sine qua non* para superar el subdesarrollo. En esa ocasión, quedó establecido la necesidad de sujetar el proceso del desarrollo a un plan económico general.

La planeación como función de la administración pública tiene dos formas básicas:

1. Compulsiva, obligatoria o forzosa. Es aquella que se sustenta en la propiedad pública de las mayoría de los bienes de producción, donde la propiedad privada juega un papel colateral y en la cual la asignación de recursos en la economía se hace a través de las instituciones públicas;
2. Inducida o indicativa. Solo es obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privado.

La teoría y la práctica administrativas conciben a la planeación como un proceso mediante el cual se fijan con anticipación acciones a realizar. Es un proceso de toma de decisiones para el logro de objetivos previamente establecidos.

Planear significa fijar objetivos y metas; requiere la determinación de estrategias y prioridades, la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, la coordinación de esfuerzos y la evaluación de resultados. La planeación se ocupa de preparar un conjunto de decisiones, no una sola decisión sobre un acto reducido u otro, sino se refiere a un sistema de decisiones, es decir, una serie de decisiones dependientes una de la otra, entrelazadas, que juntas forman un conjunto consistente pertinente y coordinado, cuya finalidad es alcanzar los objetivos definidos.

Los elementos principales que sustentan el marco conceptual de la función son:

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

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

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

PRINCIPIOS DE LA PLANEACIÓN

La planeación sustenta su acción fundamentalmente en seis principios básicos de validez general:

- *Racionalidad.* Consiste en la selección de alternativas de acción, mediante el conocimiento científico y el razonamiento sistemático, para procurar un máximo de beneficios partiendo de los recursos disponibles.
- *Previsión.* Que se refiere a la formulación anticipada de los cursos de acción futuros, sustentándose en el diagnóstico y proyecciones observadas.
- *Universalidad.* Implica la incorporación de todas las fases del proceso socio-económico y administrativo en la planeación, para prever las consecuencias de su aplicación.
- *Unidad.* Hace posible la integración de planes, programas y proyectos en un todo orgánico que debe ser coordinado.
- *Continuidad.* Consiste en dotar a la planeación de flexibilidad y dinamismo en los momentos en que sea necesaria la variación de sus objetivos, plazos, etc., toda vez que la planeación no tiene un fin temporal. A mayor abundamiento, cumplido un plan, se formula el siguiente o se revisa y se agrega un año más, manteniendo la secuencia de la acción.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

- *Inherencia.* Este principio estipula que la planeación es necesaria en toda organización y actividad humana; es inherente a la administración. El estado o la empresa privada deben planear la manera de alcanzar sus objetivos.

Planeación gubernamental.

Es un esfuerzo que lleva a cabo una institución central con la finalidad de promover y coordinar actividades de organismos intermedios y unidades operativas.

Como proceso administrativo, la planeación constituye un conjunto ordenado de etapas y dinámicas progresivas, mismas que a continuación se describen:

Formulación: En ella, se definen los objetivos y metas estimadas, factibles de alcanzar, recursos, unidades de política económica y administrativa, plazos y prioridades, organización coherente y confección del plan. Los pasos que sustentan esta etapa son:

- **Diagnóstico.** Implica el conocimiento de la actividad que interesa planear; es un examen que identifica las características específicas y más representativas de un fenómeno.
- **Prognosis.** Viene a ser la apreciación de lo que sucederá en el futuro, de no alterarse el comportamiento de los diversos factores o variables del momento.
- **Definición de objetivos y metas o selección de alternativas.** Este paso supone un proceso continuo de diagnóstico y previsión de situaciones simultáneas con la ejecución del plan, para confirmar objetivos, ratificar metas o introducir cambios necesarios en ciertos periodos.
- **Programación sectorial.** Viene a ser la selección de objetivos y metas sectoriales con el propósito de predecir cada uno de ellos, considerando las características, necesidades y posibilidades de cada sector (industrial, agrícola, energético, salud, educación, etc.) y ofrecer una proyección sectorial del total de la economía nacional.
- **Programación de recursos humanos.** Consiste en analizar globalmente la disponibilidad de elementos capacitados para poner en marcha el plan.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

- Programación física. Es la determinación de metas cuantificables y la combinación de recursos tendientes a la consecución de objetivos.
- Programación financiera. Es la definición de las fuentes de donde se obtendrán los recursos de acuerdo a los objetivos de la política económica y social.

Aprobación de los planes y programas. En esta fase se busca la autorización por parte de los órganos de decisión de la organización; se discuten para asegurar la coherencia y consistencia con los objetivos del gobierno. En algunos países la aprobación involucra al poder legislativo; en otros este último solo aprueba los presupuestos vinculados al plan.

Ejecución. En esta etapa se realizan las acciones específicas que cada organización involucrada tiene que ejecutar, para la concreción del plan.

Control y evaluación. Esta etapa se refiere al análisis que implica verificar y valorar las acciones emprendidas para constatar el grado de cumplimiento entre lo hecho y lo programado, y poder aplicar, en caso necesario, las medidas correctivas pertinentes. Esta tarea retroalimenta la reformulación, etapa que hace posible disponer de información suficiente para rectificar las condiciones originales del plan, y elaborar el siguiente.

En resumen en palabras de Gonzalo Robles:

Una planeación auténtica de la economía no es nunca una amenaza. **Planear** es realizar la tarea más insigne de la economía: la **de racionalizar las actividades que el hombre desarrolla para satisfacer sus necesidades**. Sin una racionalización —que no otra cosa es, en resumen, un plan económico—, la economía se convierte en una lucha desalmada y anárquica, en la cual prosperan unos cuantos privilegiados, mientras sucumbe o vegeta la inmensa mayoría de los ciudadanos de un país.

Limitar la planeación a una mera acción correctora de las deficiencias y aberraciones imperantes es empedregar las posibilidades de esa función racionalizadora. Un plan económico, para serlo de veras, necesita *proyectarse a un futuro* bastante lejano y pensar en *niveles culturales más altos*, pero razonables, y a los cuales podamos llegar

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

sobre la base de disponibilidades que hoy se explotan, y de otras nuevas, no descubiertas en la hora actual.²²

1.3 El concepto de Plan

La frontera entre planeación y plan es casi imperceptible, un plan económico viene a ser el resultado que se obtiene del proceso de planeación, en él se concatenan los objetivos y metas planteadas a corto, mediano o largo plazo, sustentadas en el conocimiento de la situación existente y de sus tendencias, con el objeto de no tropezar con obstáculos que se presentaron en periodos anteriores. Partiendo de esta premisa, la primera etapa en la formulación o diseño de un plan es la elaboración de un diagnóstico. Sus aspectos principales pueden agruparse en el examen de la situación presente, el estudio de todos los elementos que han condicionado el crecimiento anterior, y por último, la elaboración de pronóstico.

Esto no es nuevo, en un ensayo de Gonzalo Robles (1892-1980) escrito en 1950 y que aún tiene vigencia, señalaba:

Misión importante de un plan para esta época de transición es puntualizar —mediante detenidos estudios— cuáles son los factores percederos de nuestras economías y cuáles constituyen sus puntales más sólidos y permanentes. Hoy solo contamos al respecto con ideas generales y poco profundas.

No puede existir un plan económico sin un *inventario realista*, renovado para cada etapa de progreso, respecto a las reservas y posibilidades materiales, estudios realizados y por realizar, técnicos disponibles y medios educativos para preparar los nuevos especialistas y hacerlos más valiosos por su calidad humana y productiva.

En esa obra no hay colaboración pequeña: cualquiera, por modesto que sea es estimable en nuestros países. No hay incremento de trabajo que sea despreciable. El arte de la planeación descansa sobre el aprovechamiento del todo caudal, cualquiera que sea su volumen.

²² Robles, Gonzalo, “Los pueblos atrasados, sus problemas y su planeación económica”, trabajo presentado para la Memoria de la Reunión de Expertos Sobre Problemas de Planeación Económica y Ejecución de Programas de Fomento en Países Poco Desarrollados, celebrada en mayo de 1950, contenido en: Ensayos sobre el desarrollo en México, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 129. Las cursivas son del autor, las negrillas son mías.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Necesariamente la responsabilidad mayor, al proyectar y llevar a término una planeación, recaerá sobre las organizaciones gubernamentales, las entidades paraestatales, las asociaciones profesionales y sindicales y las instituciones de cultura, con la responsabilidad de estas últimas de fomentar la enseñanza e investigación económicas y tecnológicas. Para dar continuidad y fortaleza a la obra, para superar discrepancias y antagonismos, duplicaciones y esfuerzos contradictorios, *será menester que exista una institución coordinadora*, sustraída a los azares políticos donde gentes escogidas y capaces se dediquen a ponderar intereses y a preparar programas de corto o largo alcance, con un alto sentido de responsabilidad y patriotismo. Vincular el funcionamiento y puesta en práctica de esos planes a una administración eficiente e incorruptible será uno de los mayores aciertos de cada gobierno a quien corresponda, de acuerdo con la Constitución y las leyes, la ejecución de los referidos programas.

Sin *coordinación* de esfuerzos cualquier tarea, por pequeña que sea, requerirá *costos más altos y tiempo más prolongado* para realizarse. Debe, pues, cesar la competencia estéril entre los diversos organismos, de gobierno o particulares, que persigan los mismos fines. Sin unidad de plan, el plan no existe.

... el Estado debe ha de armonizar las iniciativas privadas y atajar sus extralimitaciones a la luz de su elevado interés colectivo. Dondequiera que esa iniciativa no exista o sea insuficiente, el Estado debe intervenir con prudencia, pero con energía para evitar errores y acelerar nuestro progreso económico.

Buscar, sobre todo en la etapa de transición, campos de actividad donde pueda operarse con la seguridad de una cooperación sincera de todos los sectores de opinión, será un buen método de iniciar una obra planeadora.

Muchas veces nos encontramos con que ciertas asociaciones combaten la intervención del Estado en la economía y ven con recelo los intentos de planeación; pero son esas mismas entidades las que más suspiran por obtener apoyos y subsidios gubernamentales. A despecho de esos contrasentidos, puede afirmarse que no sólo en los pueblos más progresistas, sino incluso en los más atrasados, se hace cada vez más propicio el ambiente para la planeación.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

La planeación no debe ser obra de arbitristas* sin otro bagaje que sus dotes imaginativas; tampoco de simples casuistas o practicones preocupados en transportar su pequeña experiencia a estructuras de muy vasta escala. Serán unos útiles colaboradores en la planeación, quienes conozcan a fondo su país, tengan una amplia experiencia internacional y estén avezados al más puro análisis económico.²³

Concluyendo: la planeación es, debidamente ejecutada, un instrumento de cambio social y un agente estabilizador del acuerdo político entre los grupos participantes. Actúa dentro de un marco de fuerzas políticas, económicas y sociales que dependen ya la vez alteran las estructura económica existente. Los resultados deseados, a pesar de la conveniencia de manejarlos en términos cuantitativos, deben extenderse a dimensiones que rebasen el logro de una determinada cifra-objetivo: hay que esforzarse en que estimule la participación de los ciudadanos, la iniciativa individual, la acción colectiva y la responsabilidad propia. Es una actividad compleja y continua, con diferentes funciones, tareas y etapas que se desarrollan en el tiempo. Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro proceso más general, el de las decisiones del poder político. La actividad planeadora del Estado, su formulación y ejecución, suponen y exigen una decisión política permanente²⁴.

* Arbitrista. Persona que propone planes disparatados o simples para solucionar algún problema especialmente un problema político. Fuente: Diccionario de uso del Español actual, Madrid, Ediciones SM, 1997.

²³ Robles, Gonzalo, op. cit. pp.131-133. Las cursivas son del autor, las negrillas son mías.

²⁴ Véase: Kaplan, Marcos, Sociedad, política y planificación en América Latina, México, UNAM, 1980.

Apartado 2

El marco legal de la planeación

Legitimidad significa que un orden de dominación es reconocido como correcto y justo por los dominados: Se trata de una creencia de que las estructura, los procedimientos, las acciones, las decisiones, las políticas, los funcionarios y los líderes de un Estado son correctos, adecuados, moralmente buenos, y merecen por ello reconocimiento.

R. M. Merelman ²⁵

2.1 El contexto en que surgió

En diciembre de 1982, último mes de un aciago año de crisis económicas, políticas y sociales en el país, asumió la presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado, en el lapso entre las elecciones presidenciales y la toma de posesión, se dio uno de los sucesos más controvertidos de la administración de su antecesor, la nacionalización de la banca²⁶. Es interesante destacar la opinión de dos de los actores de ese suceso, desde distintas posiciones:

Se había tomado a pesar de que sólo faltaban tres meses para que el Presidente terminara su mandato. La nacionalización de la banca no figuraba en su programa de gobierno, ni era una demanda del partido que lo llevó al poder. No fue el resultado de un movimiento popular, ni tampoco podía consultarse ampliamente, pues la relación de fuerzas no era en esos meses favorable al gobierno y , mucho menos, al presidente de la República. Así, en ese vacío político, la campaña para desprestigiar las medidas decretadas el primero de septiembre empezó a tener un éxito considerable. Los enemi-

²⁵ Citado por Francisco Gil Villegas Montiel en: "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo", en Foro Internacional, No 98, octubre-diciembre de 1984, México, El Colegio de México, p.190.

²⁶ Sobre este tema hay abundante bibliografía, se sugiere consultar:
Aguilar Camín, Héctor, et. al., Cuando los banqueros se van, México, Ediciones Océano, 1982.
Granados Chapa, Miguel Ángel, La banca nuestra de cada día, México, Ediciones Océano, 1982.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

gos de la medida la convirtieron en un paradigma del abuso de la autoridad presidencial en México y la trataron de hacer aparecer como una afirmación extrema de la vanidad de José López Portillo.²⁷

Por su parte, Agustín F. Legorreta, director General de Banamex, en aquel entonces, señala en el primero de una serie de artículos publicados este año (2001) en la revista *Proceso*:

... rememorando pasajes de nuestra historia, considero que la expropiación bancaria de septiembre de 1982, al igual que el fallido Tratado McLane-Ocampo, constituyen el uno y el otro, por igual, dos de los momentos más angustiosos y trágicos de nuestra historia patria, pues si la una puso en riesgo la integridad territorial de México, la segunda trastocó seriamente la viabilidad económica del país.²⁸

Una opinión economicista señaló:

Para México, la crisis de 1982 fue la peor desde la Gran Depresión. Desequilibrios fundamentales en las finanzas públicas y en la cuenta corriente, combinados con la suspensión de los flujos de ahorro externo, al igual que el deterioro de los términos de intercambio y la devaluación marcaron el comienzo de un periodo de elevada inflación y estancamiento económico.²⁹

Este hecho originó una corriente de censura por parte del sector empresarial, que vio en esa disposición un acto de autoritarismo presidencial que minaba la confianza en invertir en el país.

Baste recordar el manifiesto empresarial publicado en *Excelsior* el 9 de noviembre de 1982:

Hay un sentir nacional unificado y acorde en el rechazo a la arbitraria estatización de la banca, la creciente intervención del gobierno en la economía, la amenaza de que el gobierno absorba a la sociedad y de que la ley, incluida la Constitución, sea un instrumento en manos de poderosos, y no una expresión del orden y la justicia que los modere. Ante esta necesidad patriótica, la provincia ha decidido reafirmar la unidad de

²⁷ Tello, Carlos, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1984, p.15.

²⁸ Legorreta Chauvet, Agustín Francisco, "La expropiación: ¡Error garrafal o traición a la patria?", en: *Proceso*, No 1282, 27 de mayo de 2001, p. 22.

²⁹ Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 22.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

“México en la Libertad” y la responsabilidad que tenemos de reconstruir nuestra Nación que ha sido saqueada por la Internacional Socialista. Por ello convocamos especialmente a los ciudadanos libres de la zona metropolitana y estados vecinos a la asamblea cívica que se realizará el próximo 26 de noviembre en el hotel María Isabel de la ciudad de México.³⁰

Habiéndose esfumado la euforia por el auge del petróleo que en palabras presidenciales, nos debería preparar para administrar la abundancia, el país había entrado en una etapa de inflación descontrolada y de devaluaciones abruptas que propiciaron el descontento general y aceleraron la fuga de capitales, el crispamiento era mayúsculo.

Así concluyó un sexenio en el que empresarios y Estado establecieron una estructura de colaboración basada principalmente en una ambición desmesurada, que fomentó grandes ilusiones a las que se aferró el presidente López Portillo en el último año de su gobierno, cuando todo indicaba que no podría continuar con el ritmo de gasto que se había propuesto. La nacionalización de la banca abrió un capítulo en la historia del país: habrá que definir nuevamente las relaciones entre los empresarios y el Estado. La reacción empresarial demostró una vez más que la iniciativa privada constituye “un gigante económico y un enano político”.³¹

Una última referencia que ilustra el malestar de aquella época:

Lo que me preocupa es el avance del capitalismo burocrático centralizado. Y mucho más me preocupa el tono agresivo e intolerante del nuevo nacionalismo estatal. Es contrario a una vida pública y económica sana y responsable porque puede deprimir a la iniciativa individual y social de los mexicanos, porque puede favorecer una mentalidad becaria y servil, porque puede fortalecer al Estado a tal punto que, con un leve giro, anule las libertades.³²

En este clima adverso y de frustración, asume la presidencia Miguel de la Madrid, quien “llega la poder con el proyecto de una renovación moral de la sociedad para

³⁰ Citado por Carlos Arriola y Juan Gustavo Galindo, “Los empresarios y el Estado en México (1976-1982)”, en: Foro Internacional, No 98, octubre-diciembre de 1984, México, El Colegio de México, p.136.

³¹ Ídem. p.137.

³² Krauze, Enrique, “El timón y la tormenta”, en: Por una Democracia sin Adjetivos, México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1986, p.39.

reestructurar las bases normativas y motivacionales de un sistema político y social sacudido por la crisis”.³³

2.2 Las reformas constitucionales a los artículos de contenido económico

Dentro de las diversas reformas constitucionales promovidas en diciembre de 1982 por el nuevo titular del ejecutivo federal³⁴, se encontraban las denominadas en materia económica. En opinión de muchos especialistas, ilustran más las exposiciones de motivos que se presentan en las iniciativas ante el poder legislativo que las propias normas, pues en ellas se detallan las causas que sustentan las propuestas, por lo que a continuación, se transcriben una selección de las consideraciones contenidas en el proyecto:

Se ha dado en México una acelerada modernización. Sin embargo, ésta no ha podido resolver con la celeridad necesaria los graves problemas de desigualdad social, de ineficiencia y baja productividad, de escasa competitividad de nuestros productos en el exterior y la generación de suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo.

Existe una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral que genera incertidumbre y obstaculiza el desarrollo.

Ante esta situación el país requiere asumir el problema de la definición del rumbo de la estrategia de desarrollo a partir de principios constitucionales del desarrollo económico nacional que actualicen y ordenen las atribuciones existentes, establezca la seguridad jurídica y permitan romper con los principales obstáculos que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la Nación.

En nuestro país, y en la época actual, no es posible separar el ámbito de la economía del de la participación política y de los valores de la sociedad. La legitimidad, que en nuestro régimen deriva de su origen revolucionario y del proceso de renovación democrática de los poderes, está cada vez más relacionada con las operaciones de la sociedad sobre la capacidad del sector público para conducir con justicia y eficiencia el desarrollo integral.

³³ Gil Villegas Montiel, Francisco, op. cit. p. 199.

³⁴ En ese mes, se reformaron los artículos 4, 16, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 73, 74, 76, 94, 97, 127, 134. Véase: Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés (coordinadores), Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1983.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Las bases institucionales y legales del desarrollo económico, en la tradición política de México y frente a las necesidades del futuro del país, han de quedar inscritas en nuestro texto constitucional.

Los principios constitucionales del desarrollo económico nacional, que esta forma propone, están referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro sistema político que establece la Constitución. Estos son correspondientes con el régimen de propiedad y las formas de relación con el Estado y la sociedad que ella determina, así como nuevos mecanismos de participación social que lleven a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático.

La iniciativa de reformas se refiere a la rectoría del Estado y la economía mixta, establece un sistema de planeación democrática del desarrollo, fija bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento. De aprobarse esta iniciativa, por primera vez se contará con un conjunto explícito de atribuciones, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos.

Con la iniciativa de reformas al Artículo 25 se establecen en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución.

Para llevar esos propósitos a la realidad se establecen y ordenan de manera explícita las atribuciones del estado en materia económica, siempre referidas al interés general y limitadas, estas atribuciones, por la propia Constitución y las leyes. Con ello se afirma

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

el principio de legalidad en la función rectora del estado y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo nacional.³⁵

Las propuestas fueron autorizadas y promulgadas en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de febrero de 1983.

Hasta antes de la reforma el artículo 25 se refería a la garantía de inviolabilidad de la correspondencia, texto que fue transferido al artículo 16 quedando en consecuencia el 25 disponible para esta transformación, el cual quedó de la siguiente manera:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

³⁵ El Mercado de Valores, México, Nacional Financiera, diciembre 13 de 1982, pp. 1286-1288.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.³⁶

Por su parte, el artículo 26 hasta antes de esta reforma, se refería desde la Constitución de 1917 a la prohibición de que en tiempo de paz, los miembros del ejército se alojen en casas particulares. El texto original se trasladó de la misma manera al artículo 16 por causa de la reforma constitucional, de la misma manera, se ocupó el lugar disponible para alojar las normas constitucionales sobre planeación.

Artículo 26. 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 Federal.

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

³⁶ Rabasa, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: esta es tu Constitución*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 100-101.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.³⁷

Al darle rango legal en nuestra carta fundamental, se cubría un vacío legal³⁸, que a su vez sirvió para atemperar las protestas de diversos grupos sociales³⁹.

2.3 La reorganización de la administración pública en materia de planeación

Las modificaciones constitucionales referidas, conllevaron a su vez, que se reformase la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F. 29 de diciembre de 1982). Así, con objeto de fortalecer el proceso de planeación dentro del ámbito de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se le facultó la reglamentación integral del gasto público, “al concentrar en ésta la competencia para establecer las normas sobre la planeación, la programación, la presupuestación, la ejecución y la evaluación de las obras públicas, así como de las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”⁴⁰. Asimismo, se le retiraron las atribuciones de fiscalización y control de las obras públicas y de las adquisiciones, que fueran transferidas a la nueva Secretaría de Contraloría General de la Federación.

Las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto respondían a una nueva concepción de la política económica, según la cual el gasto debería responder a la planeación del desarrollo y no como había ocurrido hasta entonces, a las limitaciones del ingreso. Esta dependencia tenía como cometido, no solo elaborar el presupuesto de egresos de la federación, sino hacer de esta tarea una parte del proceso

³⁷ Ídem., p. 104.

³⁸ Para constatar esta laguna legal, véase Luis García Cárdenas, “Aspectos jurídicos de la planeación”, en: *Bases para la Planeación Económica y Social de México*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1978. pp. 111-114, en donde el autor en calidad de exégeta hace una serie de malabarismos, para demostrar que la planeación si está considerada en el marco de la Constitución.

³⁹ Véase. Zaid, Gabriel, *La economía presidencial*. México, Vuelta, 1987.

Para un análisis más profundo de estas reformas se recomienda:

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, México, UNAM, 1985, pp. 60-66, y, Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés (coordinadores), *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1983, pp.9-187.

⁴⁰ Exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contenida en Revista de Administración Pública No 57/58, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, p. 189.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

de planeación, lo que suponía también contar con programas, metas y, en especial, con el seguimiento y evaluación de los resultados, con esta dependencia, se pretendió que fuese el centro de una profunda transformación que buscaba reorganizar la administración pública para darle coherencia a muchas funciones dispersas y manejar eficientemente los recursos en una época caracterizada por su escasez.

A continuación se presenta el cuadro comparativo que muestra con mayor precisión las transformaciones que operaron en esta secretaría:

Texto original	Texto modificado
(29 de diciembre de 1976)	(29 de diciembre de 1982)
I. Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República;	I. Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
II. Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general;	II. Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República;
III. Llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país;	III. Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;

Texto original

(29 de diciembre de 1976)

IV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal;

VII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas;

XII. Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que la Administración Pública Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendadas o subordinadas a otra dependencia;

XVI. Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la Administración Pública Federal, y vigilar

Texto modificado

(29 de diciembre de 1982)

IV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;

VII. Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XII. Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XVI. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuesta-

Texto original

(29 de diciembre de 1976)

la ejecución de los mismos;⁴¹

Texto modificado

(29 de diciembre de 1982)

ción, contabilidad y evaluación;⁴²

En el ámbito de la estructura organizacional, se creó la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, responsabilizada de los estudios sobre las tendencias económicas mas generales. Su justificación se sustentaba en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que a partir de ese año (1983) entraba en vigor.

Posteriormente, la Secretaría de Programación y Presupuesto experimentó diversas transformaciones que fueron reduciendo su campo de acción, hasta que “fue sufriendo una permanente distorsión de funciones que, primero, sirvió para separarle una rama completa y trasladarla a la Contraloría, y después para privilegiar la integración y vigilancia del presupuesto: exactamente como lo había practicado Hacienda. Después de 15 años de vida, la SPP hacía lo que antes desempeñaba una subsecretaría; por ende, no parecía justificarse su existencia”⁴³. La desaparición de esta secretaria, se dio en febrero de 1992, cuando sus tareas resultaban insuficientes para sostenerla como unidad autónoma transfiriéndose sus principales funciones fusionándose a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.4 La nueva Ley de Planeación

En paralelo con las iniciativas de reformas constitucionales y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a su vez, se promovió una nueva Ley de Planeación (D.O.F. 5 de enero de 1983) que viniera a sustituir a la que desde 1930 se encontraba en vigor. En la exposición de motivos de su iniciativa, se reconocía que una de las deficiencias que tenía el marco jurídico vigente, lo era la falta de una clara

⁴¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contenida en: Ruiz Massieu, José Francisco y Wilfrido Lozano Hernández, Nueva Administración Pública Federal, México, Editorial Tecnos, 1978, pp. 50-51.

⁴² Decreto de Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contenido en: Revista de Administración Pública No 55/56, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, p. 543.

⁴³ Hernández Rodríguez, Rogelio, “La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto”, en Foro Internacional No 131, México, El Colegio de México, 1983, pp. 170-171.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

obligatoriedad del Plan para los sectores que integran la Administración Pública Federal.

Dando por hecho la aprobación automática y sin reserva alguna por parte del Congreso de la Unión, de las reformas constitucionales, se apuntala estableciendo:

El punto de partida de un sistema de planeación es, ante todo el ordenamiento del ejercicio de las atribuciones que la Constitución y las leyes otorgan al Estado, rector del desarrollo, para regular y promover la vida económica, social, política y cultural del país, e intervenir para asegurar el cumplimiento de los grandes propósitos nacionales, pero evitando en todo momento inhibir o sustituir las iniciativas individuales y comunitarias de la población para mejorar sus condiciones de vida.⁴⁴

La nueva ley, propone un carácter democrático y participativo dentro del sistema de planeación, del tal forma que el Plan y los programas que se deriven de él, cuenten con un apoyo popular que sea el pilar fundamental para ponerlos en ejecución, superando de esta forma inercias y resistencias.

De igual, manera y en concomitancia con las reformas promovidas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se le asigna a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la responsabilidad de la planeación global, confiriéndole una función normativa y de integración, para dar congruencia a las acciones de planeación que realicen los sectores y las instituciones, y verifique el avance en el cumplimiento de los objetivos nacionales y la concreción de las prioridades del Plan.

Para los efectos operativos, el proceso de planeación se concibe conformado por cuatro etapas o fases con un orden metodológico, pero que en el tiempo pueden darse simultáneamente, en virtud del carácter permanente y continuo de la planeación. Tales etapas son las de formulación, instrumentación, control y evaluación, y su cabal cumplimiento asegurará la vinculación entre el mediano y el corto plazo.⁴⁵

Por último, con objeto de anclar la planeación, establece que los proyectos de iniciativas de leyes, y los reglamentos, acuerdos y decretos que se formulen, expresen su correlación con el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, con el propósito de esta-

⁴⁴ Exposición de motivos de la Ley de Planeación, contenida en: Revista de Administración Pública, No 55/56, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, p. 529.

⁴⁵ Ídem, p. 532.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

blecer uno solo criterio interpretativo de la ley, se le asigna esta función a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Características de la Ley

PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO⁴⁶

Es la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

El Ejecutivo Federal es el responsable de conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales. Las iniciativas anuales de ley de Ingresos y proyecto de Presupuesto de Egresos, que éste envíe a la Cámara de Diputados deberán estar correlacionadas con los programas anuales que, conforme a lo previsto en la ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo⁴⁷.

Atribuciones específicas

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO⁴⁸

Resolver lo conducente a la interpretación de las disposiciones de la Ley en caso de dudas; coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo; elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados; proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República; elaborar los programas anuales globales para la

⁴⁶ Ley de Planeación, México, Editorial Porrúa, 1999, artículo 3, p.212.

⁴⁷ Ídem, artículos 4 y 7, pp. 212-213.

⁴⁸ Ídem, artículos 11 y 14, p. 214.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

ejecución del plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y 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, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el plan y los programas respectivos.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO⁴⁹

Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de 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 y los programas.

DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL⁵⁰

Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en su esfera de responsabilidad; elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los Estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados.

ENTIDADES PARAESTATALES⁵¹

Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto.

⁴⁹ Ídem, artículo 15, p. 214.

⁵⁰ Ídem, artículo 16, pp. 214-215.

⁵¹ Ídem, artículo 17, p. 215.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN⁵²

Aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA⁵³

Establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos. Las comisiones podrán, a su vez, contar con subcomisiones para la elaboración de programas especiales que el mismo Presidente determine.

PARTICIPACIÓN SOCIAL⁵⁴

El Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere la Ley. Las organizaciones representativas de trabajadores, de instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

PLAN⁵⁵

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

En el se precisarán los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a

⁵² Ídem, artículo 18, p. 215.

⁵³ Ídem, artículo 19, p. 216.

⁵⁴ Ídem, artículo 20, p. 216.

⁵⁵ Ídem, artículo 22, p. 216.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

PROGRAMAS⁵⁶

El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

PROGRAMAS SECTORIALES⁵⁷

Se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

PROGRAMAS INSTITUCIONALES⁵⁸

Se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

PROGRAMAS REGIONALES⁵⁹

Se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

⁵⁶ Ídem, artículo 22, pp. 216-217.

⁵⁷ Ídem, artículo 23, p. 217.

⁵⁸ Ídem, artículo 24, p. 217.

⁵⁹ Ídem, artículo 25, p.217.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

PROGRAMAS ESPECIALES⁶⁰

Se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

EJECUCIÓN⁶¹

Las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de sus presupuesto anuales.

APROBACIÓN⁶²

El Plan y los programas regionales y especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto a la consideración y aprobación del Presidente de la República. Los programas sectoriales por conducto de la dependencia coordinadora del sector, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Los programas institucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector. Si la entidad no estuviere agrupada en un sector específico, la aprobación a que alude el párrafo anterior corresponderá a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

PROMULGACIÓN⁶³

El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

REVISIÓN⁶⁴

El Plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso,

⁶⁰ Ídem, artículo 26, p. 217.

⁶¹ Ídem, artículo 27, p. 217.

⁶² Ídem, artículo 29, p. 217.

⁶³ Ídem, artículo 30, p. 217.

⁶⁴ Ídem, artículos 31 y 32, p. 218.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

las adecuaciones consecuentes al Plan y los programas, previa su aprobación por parte del titular del Ejecutivo, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación. Es interesante resaltar, que en el proceso de investigación de los Planes Nacionales de Desarrollo en los periodos 1983-1988, 1989-1994 y 1995-2000, no se presentó un solo caso de adecuaciones a los planes respectivos ni a los programas.

COORDINACIÓN⁶⁵

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

Para tales efectos, el Ejecutivo Federal convendrá con los gobiernos de las entidades federativas: Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes y, los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.

De Los convenios (hasta el año 2000 se denominaron de desarrollo social, ahora que con la nueva tendencia innovadora, no me extrañaría que los denominarán de construcción de prosperidad) que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas, el Ejecutivo Federal ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

CONCERTACIÓN E INDUCCIÓN⁶⁶

El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los pro-

⁶⁵ Ídem, artículos 33 al 36, pp. 218-219.

⁶⁶ Ídem, artículos 37 al 41, pp.219-220.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

gramas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados. La concertación será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma. Las controversias que se susciten con motivo de su interpretación y cumplimiento, serán resueltas por los tribunales federales.

En síntesis, esta ley —reglamentaria de la parte económica de la Constitución—, define las atribuciones, responsabilidades y relaciones de quienes participan en el proceso de planeación, establece las normas y principios básico de la planeación nacional del desarrollo, encausando la acción gubernamental conforme a ella, define la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, las bases de coordinación intergubernamental, las reglas para la participación de la sociedad, establece la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo de la federación y con los tres órdenes de gobierno.

Si bien es cierto que la ley prevé el establecimiento de un reglamento que contenga las “normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento”⁶⁷. Este reglamento nunca fue emitido, lo que ha dado lugar a una enorme discrecionalidad que permanece hasta la fecha.

Por último, como se reseñó anteriormente, con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1992, las atribuciones que ésta tenía en este ordenamiento jurídico, se transfirieron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁶⁷ Ídem, artículo 13, p. 214 y artículo cuarto de los transitorios, p. 220.

Apartado 3

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Obtener el desarrollo, por lo consiguientemente, significa: más y mejores empleos; aumento en los índices de productividad; aumento en el ingreso nacional y en el ingreso per cápita; una mejor distribución entre regiones y clases, del ingreso nacional; más altos niveles de progreso tecnológico; índices mayores de bienestar social, educación y cultura; mayor y mejor vida política; un más elevado índice de eficiencia administrativa, pública y privada; métodos modernos de distribución y comercialización; dinamismo y expansión constantes; un menor grado de dependencia en relación al exterior, tanto comercial como tecnológica y financiera, auténtica igualdad de oportunidades en la obtención de justicia; alta movilidad social y política y una participación creciente de las mayorías en las decisiones fundamentales

Jesús Reyes Heróles⁶⁸

3.1 Las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Bajo la euforia de los resultados de la elecciones presidenciales del año 2000, la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, actuando indubitadamente bajo

⁶⁸ “Creemos en el valor y la eficacia de la política”, discurso pronunciado ante el pleno de la VII Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional, 19 de octubre de 1972, contenido en: *México Historia y política*. Madrid, Editorial Tecnos, 1978, p.184.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

órdenes del presidente electo, presentó la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en ella se aduce:

A partir del 2 de julio, el pueblo mexicano ha transitado de una etapa de su historia a otra, más democrática y más libre, en la que la única garantía de estabilidad y progreso es la gobernabilidad democrática sustentada en el Estado Constitucional de Derecho. En este contexto, resulta claro que la Administración Pública Federal debe responder al reto de adecuar su estructura y funcionamiento a las nuevas y urgentes demandas sociales.

Del buen funcionamiento de la Administración Pública depende, en buena medida, la consolidación del sistema democrático...

El mandato emitido por los mexicanos en la pasada elección federal se dio en un entorno complejo, lleno de retos y oportunidades. Por un lado, la brutal e injusta pobreza de millones de mexicanos, la destrucción del medio ambiente y la impunidad contra la que clama el pueblo de México; y por el otro, el fenómeno de la globalización, producto de los avances tecnológicos en la informática y las telecomunicaciones, así como las mutaciones en los procesos de creación de riqueza e intercambio comercial que generan una nueva sociedad global.

En este contexto, el nuevo gobierno federal tiene la enorme responsabilidad de convertir los retos en oportunidades y las oportunidades en beneficios sociales concretos. Para ello, cuenta esencialmente con las instituciones de la Administración Pública Federal.

Las instituciones son el espacio social en el que se deben procesar de manera pacífica los conflictos, las demandas y las aspiraciones sociales. Sin duda, las instituciones son el espacio legitimado para circular las ideas, los intereses y las demandas de todos los ciudadanos. Sin las instituciones, viviríamos en la anarquía y en la barbarie y la única salida de los conflictos sociales sería la violencia, que nos llevaría al embrutecimiento(sic) y la desintegración de la sociedad.

Ante el sistema democrático al que ha accedido el pueblo de México, el gran reto del nuevo gobierno es evitar que el optimismo del pueblo se convierta en desesperanza.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

... si no ajustamos la estructura de la administración pública para que funcione eficaz y eficientemente a las condiciones que imponen los eventos mundiales y nacionales, corremos el riesgo de perder la batalla por la seguridad pública, la justicia y el desarrollo.

Es menester decir a esta Soberanía que la iniciativa que se presenta es parte de un proceso integral de reestructuración de la Administración Pública Federal, cuyo contenido va desde la propia reforma estructural, pasando por los procesos de calidad, la mejora en la atención al ciudadano, la reingeniería de procesos estratégicos y la evaluación y compensación de los resultados.

Se pretende un gobierno estratégico e inteligente, que actúe donde su capacidad de promoción y regulación genere justicia y progreso y que no intervenga donde pueda entorpecer el desarrollo. Un gobierno que, utilizando los beneficios de la tecnología, pueda ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos con un sentido profundamente humano.⁶⁹

Esta iniciativa mesiánica, cuyas propuestas distaban mucho de las hechas en campaña, toda vez que no contenía la desaparición de las secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Reforma Agraria y de Turismo que con tanto ahínco había prometido durante su campaña el entonces candidato, proponía reformar el artículo 8 con la siguiente redacción:

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio ejecutivo determine, en los términos de los acuerdos y órdenes que emita y de conformidad con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.⁷⁰

A su vez, contemplaba la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, que surgía con la transferencia de facultades que tenía la Secretaría de Gobernación, la Transformación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en Secretaría de Economía, la reagrupación de atribuciones entre las secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, para dar lugar respectivamente a las secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimenta-

⁶⁹ Gaceta Parlamentaria No 627, México, Cámara de Diputados, 9 de noviembre de 2000.

⁷⁰ Ídem

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

ción y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y la incorporación de reformas a la Secretaría de Desarrollo Social.

Finalmente, la iniciativa fue revisada por la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, quien al emitir su dictamen el día 16 del mismo mes, estableció en torno a la propuesta de reforma al artículo 8° lo siguiente:

III.- En el texto de la iniciativa se propone reformar el artículo 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para sustituir el vocablo "*El titular del Poder Ejecutivo Federal*", por el de "*Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*", y para introducir un acotamiento a la facultad del propio Ejecutivo quien para crear las unidades de apoyo técnico y de coordinación de la Administración Pública, deberá hacerlo "*en los términos de los acuerdos y órdenes que emita*".

Consideramos que la primer modificación es adecuada y mejora el sentido de la disposición jurídica. Toda vez que la utilización del término *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, resulta congruente con los anteriores artículos de la misma Ley en los que se utiliza esta denominación.

Respecto al segundo punto, es decir, que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el crear estas unidades de coordinación, apoyo y asesoría, el mismo artículo ya lo señala claramente al establecer que serán las que el Ejecutivo determine, por lo que esta Comisión considera innecesario repetir lo que la misma disposición ya contiene. Aunado a lo anterior, nos parece que, en un afán de hacerlo más claro, se termina cayendo en la confusión, ya que entre otras cosas no existe, jurídicamente, diferencia entre acuerdos, órdenes y decretos del Presidente.⁷¹

Por lo que finalmente el artículo referido quedó en los siguientes términos:

Artículo 8o. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.⁷²

Las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se promulgaron de manera inusual en una edición vespertina extraordinaria del Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del mismo año. Con esto se allanaba el

⁷¹ Gaceta Parlamentaria No 634, México, Cámara de Diputados, 21 de noviembre de 2000.

⁷² Ídem.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

camino para que el nuevo presidente, en la ceremonia de toma de posesión, presentara su gabinete sin enfrentar ningún contratiempo legal, y ningún cuestionamiento en la Cámara de Diputados.

Para los efectos de este trabajo, se consigna esta reforma, ya que en ella, se sustenta el acuerdo presidencial del 4 de diciembre de 2000, por el que se crearon diversas instancias en la Presidencia de la República, entre ellas, la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, quien fue la encargada de conducir el proceso que dio lugar al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006⁷³.

Sustenta esta apreciación, el hecho que dentro del considerando del acuerdo se señala:

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que dentro de la Presidencia de la República establezca las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que estime convenientes para el mejor despacho de los asuntos;

Que el Titular del Ejecutivo Federal debe propiciar las condiciones para que las acciones de las secretarías o dependencias que tengan que ver con proyectos estratégicos, sigan un proceso coherente y sinérgico, a efecto de lograr resultados en los tiempos previstos, y

Que en este orden de ideas, se considera necesario llevar a cabo una reestructuración de las áreas que apoyan al Titular del Ejecutivo Federal en la Presidencia de la República, a efecto de modernizar su funcionamiento para lograr una organización del trabajo más coordinada y especializada, sin perjuicio de las atribuciones legales de las dependencias y entidades ...⁷⁴

Una de las peculiaridades de este acuerdo, amén de la reforma (sí, reforma, no fe de erratas) que se le hizo en un lapso de 9 días (D.O.F 12 de diciembre de 2000), consiste en el hecho de que a ninguna de las oficinas creadas se le fijaron atribuciones,

⁷³ Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, Diario Oficial de la Federación, México, 4 de diciembre de 2000.

⁷⁴ Ídem., las negrillas son más.

y en lo que respecta a las comisiones, no se establece quienes la integran, lo que deja a la libre interpretación del Presidente de la República su funcionamiento⁷⁵.

3.2 El proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo

3.2.1 La creación de la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional

En enero de 2001, se iniciaron en todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, los trabajos, orientados a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, esta vez conducidos por la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República.

El concepto de planeación estratégica, que define a esta nueva oficina se refiere al proceso que permite a las dependencias y entidades de la administración pública federal establecer visión, misión, definir sus propósitos y elegir las estrategias para la consecución de sus objetivos y conocer el grado de satisfacción de las necesidades a los que ofrece sus bienes o servicios. Esta planeación enfatiza la búsqueda de resultados y desecha la orientación hacia las actividades⁷⁶.

La planeación estratégica está ligada con el concepto de calidad total, que viene a ser una filosofía y un modelo de gestión, que provoca tres fenómenos simultáneos: un necesario e importante grado de compromiso de todos los miembros de la organización, un cambio cultural de fondo —que es a la vez condición y efecto del modelo— y además incorpora junto con el trabajo en equipo, sistemas de medición que la

⁷⁵ Esta omisión es por demás singular. En entrevista radiofónica que le hizo el periodista Miguel Ángel Granados Chapa en su programa Plaza Pública de Radio UNAM, al Secretario de Gobernación Lic. Santiago Creel Miranda el día 26 de septiembre de 2001, éste afirmó que esa Secretaría no formaba parte de ninguna de las comisiones que se crearon en diciembre de 2000, sin embargo, en la página oficial de la Presidencia de la República, esa secretaría encabeza el gabinete de “Orden y Respeto”.

Resulta ilustrativo ver como modelo el “Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público” (D.O.F. 29 de agosto de 1979), ya que contiene todo lo que adolece el que se está analizando.

⁷⁶ Véase: Strickland, Thompson, Administración Estratégica, México, McGraw Hill, 2000.

Gonstein, Leonard D, Timothy M. Nola y J. William Pfeiffer, Planeación Estratégica, Colombia, McGraw Hill, 2001.

Hill, Charles W. L. Y Gareth R. Jones, Administración Estratégica, México, McGraw Hill, 2000.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

gente autoadministra y les permite controlar por sí mismos la mejora de su propio trabajo.

Desde esta concepción, las instituciones se transforman en organizaciones inteligentes que son aquellas que partiendo del reconocimiento del papel esencial que tiene el capital intelectual (definido como un recurso renovable que se debe actualizar y revitalizar de manera permanente con el aprendizaje continuo), lo revaloran, por constituir un activo intangible que tiene la capacidad de apoyar el incremento de la productividad, impulsar la innovación y con ello la competitividad. Su propia naturaleza le imprime características que definen su distinción de cualquier otro tipo de recurso. Este capital es cada vez más importante que el capital físico, como sustento de la organización que aprende.

Una organización que aprende, desarrolla capacidades adaptativas en un mundo de creciente complejidad y cambios rápidos y permanentes. Reconoce que su futuro solo será exitoso en la medida que pueda desarrollar una capacidad para comprometer al personal de todos los niveles a incorporarse en un proceso de aprendizaje permanente, mejorando continuamente sus capacidades para crear su propio futuro, lo cual constituye todo un reto para una organización tradicional y que, más que un resultado o una meta, representa un proceso continuo.

Para toda organización que se mueve en ambientes muy competitivos contar con el conocimiento experto, las competencias, las habilidades y la experiencia indispensables para competir ventajosamente en un ambiente global, significará la diferencia entre éxito y derrumbe.

De ahí que, los nuevos escenarios y condiciones, exigen nuevas capacidades de la organización para lograr y mantener los niveles de competitividad que posibiliten no solo la supervivencia, sino incluso la supremacía. Ello implica la detección precisa del nuevo marco de competencias y capacidades que exige las tendencias y perspectivas de los escenarios de mercado, el conocimiento profundo de las fortalezas y debilidades internas frente a los requerimientos del entorno y la planeación y programación de acciones que en consecuencia, sean capaces de dar a la organización las competencias y capacidades no disponibles y anticipadamente necesarias.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

En resumen, es aquella que desarrolla su capacidad de aprender, de crear nuevas ideas, de comprometerse, de pertenecer a un grupo y tener objetivos comunes, coordinar los elementos necesarios para hacer algo eficaz, debiendo considerar aspectos tales como: su propósito, su causa, la estructura y su proceso, para ser expuestos en forma de principios, puede decirse que el logro de un objetivo es el propósito de la organización, el área de mando es la causa, la autoridad es el aglutinante, las actividades departamentalizadas son el marco y la efectividad es la medida de ejecución.

Sus componentes son:

- ❑ **Pensamiento sistemático.** Que permite ver, entender, tener relaciones interpersonales mas efectivas y cambiar significativamente los eventos, patrones y estructuras y vínculos.
- ❑ **Modelos mentales.** Definida como la capacidad de adaptación, de tener una visión compartida en donde se conozca el rumbo y la misión de la empresa, compartiendo, educación, cultura y religión.
- ❑ **Aprender en equipo.** Requiere de adaptación que está relacionada con la naturaleza social de la persona y con su necesidad de compañía, sentirse aceptado es una satisfacción que da energía para desarrollar proyectos de autorrealización.
- ❑ **Maestría Personal.** Es el aprendizaje continuo que dará como resultado un crecimiento constante en busca de elevar el espíritu de superación personal y de la organización.
- ❑ **Visión compartida.** Es la suma de fuerzas conectadas con los demás por las aspiraciones comunes de responsabilidad, compromiso y ser conscientes para lograr una visión de éxito.

Con esta nueva concepción, se pretende —al menos teóricamente—, erradicar los modelos administrativos y gerenciales basados en estructuras petrificadas altamente jerarquizadas, con un evidente sesgo burocrático, sustentadas en una cultura cuasimilitar, que centra su atención en mejorar sistemas internos, sin tomar en considera-

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

ción el contexto externo y las necesidades del entorno en que actúan, repitiendo mecánicamente experiencias exitosas, limitándose a ofertar lo que produce.

Sus promotores sostienen que de manera generalizada en toda la administración pública federal, se observa —y la sociedad padece— de un verticalismo autoritario, en el cual, las decisiones de todos los niveles directivos, se centran en una actitud de cortesanía, orientada a lograr que sus superiores jerárquicos se sientan complacidos con el cumplimiento irrestricto de las instrucciones que reciben de quien los designó en el puesto que ocupan.

En un contexto así, la crítica es considerada una rebeldía, y como tal, debe combatirse. La manera más simple ..., separando a aquél que se atreve a disentir de aquello que se le ordena.

Los cuadros burocráticos, cerrados ante la demanda de introducir mejoras radicales que atenten contra intereses establecidos, a los cuales no solo tienen que proteger, sino incrementar, solo responden de manera tardía y torpe, cuando la exigencia de modificar patrones de la institución, se convierte en una amenaza que atente contra los privilegios obtenidos.

En este contexto, se plantea que es apremiante que la administración pública emprenda la tarea de revisarse a sí misma —en lo interno y en lo externo—, que sin temor a la crítica, defina con claridad una misión que no reconozca fronteras sexenales, haciendo partícipe en ella al personal con el que cuenta, a la ciudadanía. Que revise las funciones básicas que debe cumplir, sin vacilar en eliminar aquellas que resultan cosméticas y que se fueron agregando coyunturalmente con afanes de protagonismo político. Que la fortaleza del aparato estatal provenga en gran medida, del reconocimiento que de él tienen los ciudadanos de manera individual, y que sus servicios y beneficios se otorguen con certidumbre y transparencia, haciendo a un lado la discrecionalidad y el clientelismo corporativo⁷⁷.

⁷⁷ Véase: Senge, Peter M., *La Quinta Disciplina*, México, Ediciones Granica, 1998.
Rubistein, Moshe F. e Iris R. Firstenberg, *La Organización Pensante*, México, Oxford, 1999.
Gratton, Linda, *Estrategias de Capital Humano*, México, Prentice Hall, 2000.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Uno de los más cercanos colaboradores de Vicente Fox en su campaña a la presidencia de la República, señala:

Los asuntos se tratan obedeciendo a fórmulas farragosas, dizque controladoras y observando manuales que solo entorpecen los servicios que ofrecen las oficinas públicas y los resultados que obtienen las empresas paraestatales, pues ya han olvidado ambas (sic) el propósito para el que fueron creadas. Si a esta aterradora realidad se añade la pegajosa cultura de la corrupción que actúa como combustible para mover la maquinaria estatal, se comprenderá la dimensión del problema.⁷⁸

3.2.2 El Papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Los mexicanos aspiramos y merecemos vivir en la certeza de la legalidad, en la que el ejemplo del gobierno haga del orden legal una realidad cívica.

... no creo en la habilidad de aquellos políticos que para ser eficaces actúan al margen de toda noción de legalidad ...

Vicente Fox⁷⁹

Como se señaló en el apartado 2, a la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las funciones inherentes a la conducción del Sistema Nacional de Planeación, se transfirieron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con motivo de las reformas del 21 de febrero de 1992 efectuadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dentro de las atribuciones que le confiere la Ley en sus artículos 31 y 50 tiene precisamente las de:

Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente (artículo 30, fracción I)

⁷⁸ Cantú, Guillermo H., *Asalto a Palacio. Las entrañas de una guerra*. México, Editorial Grijalbo, 2001, p. 353.

⁷⁹ Fox Quesada, Vicente, *Discurso de toma de posesión como presidente de la República*, México, 1° de diciembre de 2000.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación (artículo 30, fracción XXIII)

Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector (artículo 50).

Asimismo, dentro de las atribuciones que tiene conferidas en el Reglamento Interior la Secretaría Hacienda y Crédito Público, se encuentran entre otras, las siguientes:

ARTICULO 1o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República.

ARTICULO 6o. El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

I. Proponer al Presidente de la República la política del Gobierno Federal en las materias financiera, fiscal, de gasto público, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas;

II. Someter a la consideración y, en su caso, aprobación del Presidente de la República, el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, regionales y especiales correspondientes, así como formular los programas anuales respectivos, en los términos de la legislación legal aplicable;

III. Proponer, para aprobación del Presidente de la República, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, el Programa Operativo Anual de Financiamiento y el Programa del Gasto Público Federal conforme a la política del Gobierno Federal en las materias a que se refiere la fracción anterior, y dirigir la ejecución de los mismos para apoyar el Plan Nacional de Desarrollo, así como evaluar sus resultados;

ARTICULO 16. Compete a la Dirección General de Planeación Hacendaria:

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

XXIV. Coordinar la integración del Plan Nacional de Desarrollo y proceder a su actualización periódica, en el ámbito de competencia de la Secretaría, y

ARTICULO 64. Compete a la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública:

XI. Establecer y difundir los criterios y guiones temáticos para obtener la información de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que permita evaluar los avances y resultados en la aplicación de las estrategias y políticas del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, con el propósito de integrar el informe anual de ejecución del Plan;

ARTICULO 65. Compete a las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto de Servicios; Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales; de Salud, Educación y Laboral; así como a la de Energía e Infraestructura, con referencia a los sectores que les corresponde:

V. Analizar y dictaminar, conjuntamente con la Unidad de Política Presupuestal, la formulación y actualización de los programas de mediano plazo y anuales de las dependencias y entidades, verificando su congruencia con los objetivos, prioridades y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, así como las provisiones de recursos;

IX. Analizar los anteproyectos de programa presupuesto de los sectores de su competencia, verificando su congruencia con los objetivos, prioridades y estrategia del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados, así como el cumplimiento y observancia de las normas, metodología y niveles presupuestales autorizados, para su posterior integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

XVI. Generar y validar la información que se requiera para la integración del informe de gobierno, de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, del informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, de los informes trimestrales que se envían a la Cámara de Diputados, así como de otros informes que realice la Secretaría, y

ARTICULO 71-C. Compete a la Dirección General de Legislación y Consulta Fiscal y Presupuestaria:

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

I. Apoyar jurídicamente la participación de la Secretaría en la conducción del Sistema Nacional de Planeación Democrática y en la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él deriven;⁸⁰

No obstante esto, al margen de la legalidad, se coordinó un trabajo por una oficina que legalmente no posee las atribuciones para hacerlo, Esto que aparentemente es una omisión, no lo es, por lo que es oportuno consignar la opinión de quien fue el promotor de las reformas legales que dieron lugar al establecimiento del Sistema Nacional de Planeación:

Suponemos que el documento en cuestión ha sido elaborado por la Coordinación de Políticas Públicas de la Presidencia de la República (sic), que desarrolla funciones que anteriormente venían desempeñando en materia de planeación la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto o comisiones especiales del Poder Ejecutivo. Es conveniente que en la revisión que se haga de la Ley General de Planeación (sic) se determine la dependencia que estará a cargo de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y coordinar los planes sectoriales correspondientes en la nueva estructura de la Administración Pública Federal.⁸¹

Me parece interesante esta opinión, porque pone de manifiesto que la indefinición de las atribuciones de las instancias creadas con motivo del acuerdo presidencial del 4 de diciembre de 2000, indujo a que el expresidente creyera que había sido la Coordinación de Políticas Públicas de la Presidencia de la República la encargada de la elaboración de la versión 1 del entonces denominado Plan de Gobierno 2001-2006, a su vez, la conveniencia de determinar en la Ley de Planeación, la instancia que elaborará el Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, sobre este aspecto, es aplicable lo apuntado por el Profesor Jorge Valencia Sandoval:

Es primordial que este GOBIERNO INNOVADOR no pierda de vista los elementos jurídicos que hasta la fecha regulan el funcionamiento del servicio público. Es el Estado

⁸⁰ Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, versión consultada el 19 de octubre de 2001 en la página Internet: www.shcp.gob.mx, que contiene las reformas efectuadas en la presente administración presidencial publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo y el 30 de abril de 2001

⁸¹ Madrid Hurtado, Miguel de la, "61 observaciones al plan de gobierno 2001-2006. (versión I, bosquejo inicial) en Examen No 137, abril de 2001, México, Partido Revolucionario Institucional.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

de Derecho el elemento normativo y regulador, es lo establecido en el marco constitucional el elemento rector. Si la idea de una nueva ingeniería constitucional significa un nuevo marco de valores y de normas, será pertinente reformar en primera instancia, los principios constitucionales para posteriormente atender los cambios procedimentales.

Dogmáticamente debemos insistir en el marco jurídico que rodea a la función pública, porque “Es imprescindible tener en cuenta que los gobernantes actúan dentro de un marco de constricciones determinado, construido por el sistema institucional, la cultura cívica y un equilibrio de intereses sociales. Efectivamente la fenomenología que se vive, requiere de nuevos juegos en lo político, lo económico y lo social; exige la elaboración de nuevas reglas y de nuevas pautas de comportamiento, es decir, una profunda transformación de la agenda política y del sistema institucional”.⁸²

3.3 El contenido del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006⁸³

La configuración del Plan es anárquica, un verdadero galimatías escrito en una espesa prosa burocrática que no guarda una estructura expositiva que conduzca la lectura con cierta congruencia, en lugar de tener un orden temático que vaya de lo general a lo particular, se tiene que ir construyendo un rompecabezas para poder analizarlo. Es por eso que para los efectos de este análisis, se decidió dividirlo en dos grandes rubros temáticos, toda vez que a lo largo del documento se presentan reiteraciones, que lo hacen un texto abigarrado y difuso:

- I. El proceso de planeación y los retos a vencer. En el cual se incluyen los capítulos 1 “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, 2 “Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo” y 3 “México: hacia un despegue acelerado”.

⁸² Valencia Sandoval, Jorge, “El plan de gobierno 2001-2006, o cómo torturar la imaginación”, en Examen No 137, abril de 2001, México, Partido Revolucionario Institucional.

⁸³ En los periodos presidenciales 1982-1988; 1988-1994 y, 1994-2000, a la par de la obligación que señala la Ley de Planeación (artículo 30) de publicar el Plan Nacional de Desarrollo en el Diario Oficial de la Federación, las revistas institucionales de Nacional Financiera “Mercado de Valores” y del Banco Nacional de Comercio Exterior “Comercio Exterior”, contribuían a su difusión, publicando el Plan en ediciones especiales; en esta ocasión, la primera no hizo ninguna referencia al mismo, y la segunda publicó una brevísima nota en la sección denominada Recuento Nacional. Para este gobierno mediático fue más importante la cobertura que se le dio al matrimonio Fox-Sahagún, que el documento rector de toda una administración presidencial.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

- II. La reestructuración del Poder Ejecutivo Federal y las tareas a emprender por cada ámbitos de competencia: En el que define la misión y visión de la presente administración presidencial, se señalan los objetivos de dieron lugar a la creación de las comisiones o gabinetes y se hacen los diagnósticos específicos para cada uno, se establecen los objetivos rectores y se definen las estrategias que se seguirá, en este apartado se agrupan los capítulos 4 “La misión del Poder Ejecutivo Federal”, 5” Área de Desarrollo Social y Humano”, 6 “Área de Crecimiento con Calidad” y 7 “Área de Orden y Respeto”.

3.3.1 El proceso de planeación y los retos a vencer

En su introducción, expone la metodología que orientó la elaboración del Plan, señala que es el fruto “de un amplio proceso de participación ciudadana que comenzó en el periodo de transición presidencial del año 2000 y culmina con la publicación de este documento”⁸⁴, haciendo una alegoría de una inusual concurrencia de ciudadanos que expresaron su visión acerca de los problemas prioritarios del país, así como sus expectativas para el desarrollo de México.

En su afán de innovación, redefine la aportación de la sociedad establecida en la Ley de Planeación, denominando ahora el Sistema como Nacional de Planeación Participativa, el cual en términos generales se integra de tres grandes procesos:

- La planeación estratégica.
- El seguimiento y control.
- El mejoramiento organizacional, que apoyan la operación continua y eficaz de la administración pública federal.

El proceso de participación se puede resumir en la recopilación de propuestas sobre 110 temas nacionales que fueron agrupados en las tres grandes áreas que se han definido para la acción de este gobierno: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto.

Por medio de la distribución de cuestionarios por correo (no señala cuántos de enviaron), se recibieron un total de 153,367 propuestas. Todas ellas fueron capturadas por

⁸⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001, p. 3.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

el INEGI. Ahí fueron clasificadas y enviadas a las diferentes áreas que conforman la administración pública federal para que fueran analizadas y consideradas para la elaboración del Plan.

A su vez, por medio de Internet se recabaron 43,230 propuestas que al igual que las encuestas recibidas por correo directo, fueron clasificadas por el INEGI y se sumaron a la base de datos de las propuestas generadas. Mediante estas dos vías "se recibieron 117,040 cuestionarios, que aportaron un total de 196,854 propuestas(sic)".⁸⁵

Reuniones de opinión ciudadana⁸⁶. Este proceso se realizó mediante sesiones que tuvieron tres modalidades: foros con ponencias (549 que arrojaron 13,552 ponencias con una participación de 36,850 personas), reuniones temáticas para atender un objetivo previamente definido, así como las dificultades que se podrían presentar para su logro (517 reuniones temáticas en las que participaron 8,789 personas) y sesiones de planeación cuyo propósito era diseñar un plan estratégico para el tema objeto de la sesión (75 reuniones en las que participaron 1,275 personas)

Señala el documento con singular alegría (aunque la suma no sea correcta) que arrojaron "los procesos de participación ciudadana mediante encuestas y reuniones de opinión ciudadana, participaron 174,865 personas, que presentaron un total de 379,525 propuestas(sic)".⁸⁷

Si consideramos la suma de ciudadanos potenciales de estar en condiciones de emitir propuestas entre el grupo de edad de 15 a 64 años (59'342,569), omitiendo al de 65 años o más, tomando como referencia los datos censales del año 2000⁸⁸, y dando por válida la cifra de propuestas que menciona haber recibido (379,525), los resultados que arroja la participación ciudadana son misérrimos, solo el 0.64% de la población participó, no obstante el despliegue propagandístico que se hizo.

⁸⁵ Ídem, p.9, La suma correcta debe ser de 196,597 propuestas.

⁸⁶ La metodología para la realización de estas reuniones la diseñó el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Estado de México, quien a finales de enero y principios de febrero de 2001 impartió el curso teórico-práctico "Técnicas de Manejo y Facilitación de Grupos", al cual asistieron grupos seleccionados de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, entre los cuales el autor de este trabajo participó.

⁸⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 10.

⁸⁸ Ídem p. 13.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Concluye mencionando que su integración, fue el resultado de un proceso de participación ciudadana que en su conjunto representó un gran esfuerzo de la sociedad — con la expresión de sus necesidades, propuestas y sugerencias—, y de la administración pública federal que a lo largo y ancho del territorio nacional recabó estas expresiones para analizarlas e incluirlas en el establecimiento de los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, señala que la planeación estratégica del desarrollo se estructura en instrumentos y mecanismos de largo, mediano y corto plazos. Define el largo plazo en un horizonte de planeación de 25 años, considerando una determinada perspectiva de país y de los sectores estratégicos para el desarrollo. La definición de la visión de México en el año 2025 que propone el rumbo a largo plazo que requiere el país, fue uno de los elementos nodales para la preparación del Plan Nacional de Desarrollo.

El proceso de planeación estratégica es un esfuerzo de previsión, de racionalidad, de orden y coordinación, pero, sobre todo, es un gran trabajo de conciliación entre los intereses de los particulares y los de la sociedad, entre el conocimiento de los especialistas y el sentir ciudadano, entre la experiencia y el sentido innovador, entre la libertad y el compromiso; es, en suma, conciliación entre el pasado y los compromisos con México hacia el futuro.

Una nueva visión estratégica para insertar a México en el mundo de oportunidades de hoy requiere el compromiso con la honestidad y la austeridad; la lucha a fondo contra la corrupción; la transparencia y la rendición de cuentas; el estricto apego a los principios democráticos, a la división de poderes, al sistema federal y al Estado de derecho. El compromiso con una economía más competitiva y una sociedad más justa y más humana; la profunda responsabilidad social; el respeto a los derechos de los individuos pero también de los diversos grupos sociales.⁸⁹

Ofrece —sin señalar con que periodicidad—, que se analizará la visión por un consejo emanado de la sociedad civil, cuya función será identificar oportunidades y proponer análisis, estudios y líneas de acción al Ejecutivo Federal y a la sociedad civil. El deberá mantener comunicación permanente con los tres poderes del Estado y los

⁸⁹ Ídem, p.126.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

tres órdenes de gobierno, como con los miembros de la sociedad civil y el sector privado.

El Plan dará origen [aunque no establece fechas] a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, para **lograr el cumplimiento cabal de los objetivos y metas planteadas para el año 2006**, y señalar los procesos, programas y proyectos a ser llevados a la práctica, comprometiéndose a establecer mecanismos que den la certidumbre de estar cumpliendo con las demandas de la sociedad.⁹⁰

Anuncia la creación (sin establecer cuándo) de un sistema de seguimiento y control, cuyo elemento central será el Sistema Nacional de Indicadores que medirá el avance del Plan.

El Plan Nacional de Desarrollo, se presenta al pueblo de México el documento que describe el país que queremos construir, el futuro que buscamos hacer realidad y los esfuerzos que la administración pública federal en el periodo 2001-2006 se compromete a realizar para alcanzarlo, para mejorar la calidad de vida de mexicanas y mexicanos.⁹¹

El Plan Nacional incorpora la visión, la misión, los objetivos, las estrategias y los aspectos estructurales del desarrollo en el marco de las tres prioridades marcadas por los ciudadanos: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto.

Se arroja señalando que el Plan surge como resultado de un proceso que tuvo como eje central la participación ciudadana amplia (aunque minúscula) y el diálogo abierto con los ciudadanos, con la estructura interna de la administración pública federal, así como con funcionarios de los otros poderes y órdenes de gobierno.

⁹⁰ Los programas que se enlistan son: Educación; Energía; Comercio interior y exterior; Desarrollo en las regiones Sur-Sureste, Centro país, Centro-Occidente, Noreste, Noroeste, así como los programas Puebla-Panamá, Frontera Norte y Frontera Sur; Desarrollo urbano; Financiamiento para el desarrollo; Infraestructura; Ciencia y tecnología; Medio ambiente y recursos naturales; Modernización del gobierno; Producción y abasto de alimentos; Desarrollo empresarial; Turismo; Prevención y atención de desastres naturales; Procuración e impartición de justicia; Salud; Soberanía; Seguridad nacional; Seguridad pública; Seguridad social; Comunicaciones; Trabajo y empleo; Vivienda; Federalismo; Combate a la corrupción; Desarrollo social; Cultura; Deporte; Protección civil; Población; Cultura política y participación ciudadana; Así como programas para sectores específicos de la población (mujeres, indígenas, personas con discapacidad, entre otros). Ídem, p. 128, las negrillas son más.

⁹¹ Ídem, p. 7.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

La construcción de un proyecto de futuro común requiere la participación de todos, por lo que el Plan es, también, una invitación a las agrupaciones políticas, a las organizaciones de la sociedad, a los productores del campo, a los profesores, obreros, empresarios, intelectuales, ciudadanas y ciudadanos en general a que, de manera unida, luchemos en un solo frente para construir un mejor país.

Los Retos

Señala que son cuatro las transiciones del México actual. Ellas, definen quienes son los interlocutores del Estado, y condicionan por un lado, la capacidad estatal para reorientar y conducir el cambio social y, por otro, la manera como la sociedad expresa sus demandas, estas transiciones son:

- La demográfica.

En él, a la par de asumir la responsabilidad de servir a los 100 millones de mexicanos que actualmente viven en México y a los más de 18 millones que viven en el extranjero. También se compromete a adecuar sus acciones para atender a una población que se estabilizará entre 130 y 150 millones de mexicanos residentes en el país hacia el año 2050, con una proporción creciente de adultos de la tercera edad.

Asimismo, correlaciona el crecimiento demográfico con diversas demandas que generara en satisfactores sociales.

- La social.

La evolución social que ha operado en el país se manifiesta tanto en la modificación de valores, percepciones, motivaciones, conductas y actitudes individuales, como en la recomposición de grupos y en el cambio de los comportamientos colectivos con relación a los asuntos públicos.

Por eso, se compromete a impulsar la acción de las organizaciones de la sociedad civil para atender las necesidades sociales más sentidas en el país. Además, esto permite que los satisfactores de esas necesidades sean provistos por personas que están cerca de la problemática, con lo que se agiliza la atención y se maximizan los resultados obtenidos.

- La económica.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

La incorporación tardía a la globalización y sus nuevos procesos, obligó a México a iniciar el cambio en la economía por medio de una rápida y profunda apertura unilateral y multilateral al comercio y a los flujos financieros, por lo que no fue posible hacer ajustes progresivos ni aperturas negociadas. Aquellos países que empezaron la transición antes que nosotros nos muestran que el cambio de modelo requiere un largo periodo para madurar.

- La política.

El mapa político del país muestra una amplia diversidad de fuerzas e ideologías partidistas no sólo a lo largo del territorio nacional, sino dentro de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto locales como federales

Ante esto, la pluralidad obliga a la discusión respetuosa, a la negociación entre los distintos ámbitos y poderes de gobierno, entre los partidos y entre las diferentes fuerzas sociales. Más que nunca, con la participación de los diversos actores políticos y sociales, el gobierno debe construir las bases de una nueva gobernabilidad democrática que reconozca y dé cauce a las demandas e inquietudes de una sociedad más activa y comprometida.

Resumiendo, los retos (denominados transiciones) demográficos, sociales, económicos y políticos serán la plataforma de lanzamiento para orientarnos hacia el país que deseamos construir. Para lograrlo se asignaron tres prioridades: 1. fortalecer un desarrollo social y humano con énfasis en educación de vanguardia y en un sistema integral de salud; 2. lograr un desarrollo económico dinámico, con calidad, incluyente y sustentable, que promueva la competitividad nacional, y, 3. transformarnos en una sociedad que crezca con orden y respeto, con gobernabilidad democrática y seguridad pública.

3.3.2 La reestructuración del Poder Ejecutivo Federal y las tareas a emprender

La profecía es para un plazo y cuenta con lo que da solidez a las religiones: la imposibilidad de hacer la prueba.

Las profecías, desde el momento en que expresan la esperanza viviente de millones de hombres, no pueden permanecer impunemente aplazadas: llega un tiempo en que la decepción transforma la esperanza paciente en furor y en que el fin mismo, afirmado con la ira de la obstinación, exigido todavía más cruelmente, obliga a buscar otros medios.

Albert Camus⁹²

Congruente con un manual de planeación estratégica, inicia definiendo la visión — para algunos profecía— para el año 2025, y su respectiva misión en los siguientes términos:

Visión

Se ha definido un periodo de 25 años como un lapso en el que este ideal pueda ser logrado; 25 años de esfuerzo para cristalizar un desarrollo nacional del que todos nos sintamos orgullosos. Para ello es necesario articular a toda la sociedad mexicana en la búsqueda y logro de un nuevo país.

La visión del México al que aspiramos en el año 2025 puede sintetizarse así: México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional.⁹³

Misión

Por su parte, enlazando la visión establece:

⁹² Camus, Albert, *El hombre rebelde*. Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 214 y 237.

⁹³ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 25.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

La administración pública federal establece una misión que define lo que este gobierno se compromete a realizar para avanzar en el logro del México que se desea en el 2025.

La misión del Poder Ejecutivo Federal 2000-2006 es conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho.⁹⁴

Acorde con las teorías del nuevo institucionalismo, que en términos generales, señalan que las naciones no producen dentro de sus fronteras aquello que la dotación de recursos permite, sino lo que las instituciones políticas permiten, por ser éstas quienes definen el marco de actuación a través del cual los individuos se organizan, actúan, llevan a cabo sus intercambios en el mercado y en los procesos político, se exponen los cambios en la estructura del gobierno federal.

Si bien de manera un tanto lacónica en la introducción señala:

“Para encaminar los esfuerzos de manera eficaz hacia lo que estipula el Plan Nacional de desarrollo, se reorganizó la oficina de la Presidencia de la República y se establecieron tres comisiones: Desarrollo Social y Humano (sic), Crecimiento con Calidad y Orden y Respeto, para que todas las áreas de la administración pública federal estén en la misma sintonía mediante objetivos comunes que permitan enfocar con precisión los esfuerzos gubernamentales y obtener buenos resultados en las acciones”.⁹⁵

Por primera ocasión, señala sus objetivos comunes:

- Incrementar el impacto de las políticas públicas estableciendo mecanismos de coordinación de acciones y trabajo interentidades en temas prioritarios para el desarrollo de la nación.
- Promover la consistencia entre las políticas y los programas de las distintas dependencias, a fin de que las acciones de las entidades de la administración pública federal sean sinérgicas y se eviten duplicidades.

⁹⁴ Ídem, p.26.

⁹⁵ Ídem, p. 3.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

- ❑ Definir las prioridades, visiones, metas y estrategias de las secretarías y organismos de cada Comisión. La mejor forma de concentrar esfuerzos es saber con exactitud cuál es el resultado que debemos alcanzar, cuáles los instrumentos y cuál el tiempo para lograrlo.
- ❑ Establecer procesos de evaluación de las acciones de gobierno que ajusten su labor a las necesidades de la sociedad.
- ❑ Diseñar nuevas formas de atención a las necesidades sociales integrando capacidades, recursos y experiencias de cada entidad.⁹⁶

Llama la atención el hecho de que a pesar de sostener que agrupan a dependencias y entidades de la administración pública federal, en ninguna parte se menciona cuáles conforman cada Comisión (véase anexo 1).

De esta forma, se puede observar las características de cada una de ellas y los objetivos específicos que les confiere el Plan Nacional de Desarrollo:

Comisión para el Desarrollo Social y Humano

La visión para el año 2025:

... la cobertura en educación deberá ser de 100%, el promedio de escolaridad de 12 años y el analfabetismo prácticamente no existirá; el nivel de vida de la población se habrá incrementado significativamente, y habrá desaparecido la pobreza extrema; los servicios de salud darán cobertura universal, existirá respeto y cuidado del medio ambiente y se habrán consolidado formas de convivencia y de participación democrática que fortalecerán la confianza de los individuos en sí mismos y en un gobierno respetuoso de las instituciones, que atenderá con eficacia y transparencia las demandas y necesidades de la población.⁹⁷

Tiene como objetivo central coordinar las inversiones en justicia social, eliminar los desequilibrios sociales extremos y procurar una vida digna para todos, promoviendo la iniciativa individual y colectiva de los mexicanos, en especial para aquellos que, por tiempo inmemorial, aguardan la justicia y cotidianamente sufren la miseria, el abandono, la ignorancia y la violencia.⁹⁸

⁹⁶ Ídem, p. 52.

⁹⁷ Ídem. 58.

⁹⁸ Fox Quesada, Vicente, Mensaje de presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

El Ejecutivo federal [por medio de esta organización] y de las secretarías y organismos que la integran, se propone conducir responsablemente las políticas sociales del país y hacer del desarrollo social y humano el eje de la política del gobierno. El diseño de sus políticas está regido por los principios de inclusión de la diversidad social y de respeto a la pluralidad cultural, así como por el estímulo a prácticas participativas ante los retos y en la solución de los problemas sociales del país.⁹⁹

Con el fin de dar coherencia a las tareas de gobierno en materia social, la Comisión para el Desarrollo Social y Humano establece la emancipación individual y colectiva de los mexicanos como su misión específica y se compromete con la sociedad mexicana a: **incrementar la calidad de vida de los mexicanos mediante estrategias que aseguren la satisfacción de sus necesidades básicas, reduzcan las desigualdades extremas y las inequidades de género y de todo tipo, y desarrollen su capacidad e iniciativa. Promover la unidad y solidaridad de los mexicanos, al aumentar y reforzar el capital y la cohesión sociales e inculcar el respeto y cuidado del medio ambiente. Asegurar la capacidad de respuesta del gobierno y desarrollar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.**¹⁰⁰

OBJETIVOS RECTORES

1: MEJORAR LOS NIVELES DE EDUCACIÓN Y BIENESTAR DE LOS MEXICANOS¹⁰¹

Mejorar los niveles de educación y bienestar erradicando las causas de la pobreza, satisfaciendo las necesidades básicas, creando oportunidades de desarrollo humano y proporcionando la infraestructura necesaria para lograr que todos los mexicanos estén por encima de ciertos umbrales mínimos de educación y bienestar.

ESTRATEGIAS

a]. Proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.

b]. Formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad, con un enfoque de largo plazo.

c]. Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura bási-

⁹⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 53.

¹⁰⁰ Ídem.

¹⁰¹ Ídem, pp. 65-67.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

ca y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y la prosperidad.

d]. Elevar los niveles de salud, garantizando el acceso a los servicios integrales de salud con calidad y trato digno, fortaleciendo el tejido social al reducir las desigualdades y asegurando protección económica a las familias.

e]. Contribuir al desarrollo integral de las familias mexicanas mediante el otorgamiento de prestaciones y servicios de seguridad social.

f]. Desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias.

g]. Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo.

h]. Capacitar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país, y propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra se traduzcan en un mejor nivel de vida.

i]. Impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas y mejores posibilidades de ingreso y bienestar acordes con las potencialidades regionales.

j]. Promover que las actividades científicas y tecnológicas se orienten en mayor medida a atender las necesidades básicas de la sociedad.

2: ACRECENTAR LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES¹⁰²

Incrementar la equidad y la igualdad de oportunidades utilizando criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a toda la población mexicana.

ESTRATEGIAS

a]. Avanzar hacia la equidad en la educación

b]. Crear las condiciones para eliminar la discriminación y la violencia hacia las mujeres.

¹⁰² Ídem, pp. 68-69.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

c]. Incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo.

d]. Dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes.

e]. Desarrollar políticas incluyentes para la atención a los ciudadanos de edad avanzada.

f]. Promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional.

g]. Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación con pleno respeto a sus usos y costumbres.

3: IMPULSAR LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES PERSONALES Y DE INICIATIVA INDIVIDUAL Y COLECTIVA¹⁰³

Impulsar la consolidación de un sistema educativo nacional que se apoye en la ciencia y la tecnología para ofrecer una educación de calidad y diversificada que fortalezca la capacidad individual y colectiva al proveer a los estudiantes de conocimientos sólidos, pertinentes y de avanzada y asegurar que posean las destrezas y habilidades que se requieren en el mundo contemporáneo.

ESTRATEGIAS

a]. Ofrecer a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica, la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo que les permita aprovechar las oportunidades de desarrollo.

b]. Diversificar y flexibilizar las ofertas de la educación media superior y superior a fin de lograr una mayor adecuación de los aprendizajes respecto de las necesidades individuales y los requerimientos laborales.

c]. Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar el desarrollo de los recursos humanos de alta calificación.

d]. Incrementar la apropiación de conocimientos facilitando el acceso a las nuevas tecnologías, en particular en el área de la agroindustria.

¹⁰³ Ídem, pp. 70-71.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

e]. Apoyar la creación de empresas sociales en las cuales participen grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas.

f]. Fomentar en la población el creciente conocimiento de las culturas y estilos de vida existentes en las diferentes regiones de México y en otros países.

4: FORTALECER LA COHESIÓN Y EL CAPITAL SOCIALES¹⁰⁴

A través del desarrollo de formas de solidaridad que refuercen los vínculos de identidad, den un sentido de pertenencia a partir de valores, orientaciones comunes y relaciones de confianza.

ESTRATEGIAS

a]. Fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social.

b]. Aprovechar la acción educativa cotidiana a fin de impulsar una nueva ciudadanía.

c]. Fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas.

d]. Promover y desarrollar una política general de fortalecimiento e integración de las personas y las familias más vulnerables, mediante el desarrollo integral e incluyente, con la participación de la sociedad civil.

e]. Impulsar la vocación social de la cultura abriendo cauces a la participación organizada y diversa de la sociedad; promover la vinculación entre los sectores de educación y cultura, fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el país.

f]. Establecer un modelo nacional de desarrollo de la cultura física y del deporte que promueva entre la población el acceso masivo a la práctica sistemática de actividades físicas, recreativas y deportivas, y a su participación organizada en ellas.

g]. Promover la modernización sindical, garantizando el respeto a la autonomía y la democracia sindicales.

5: LOGRAR UN DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO EN ARMONÍA CON LA NATURALEZA¹⁰⁵

Fortaleciendo la cultura de cuidado del medio ambiente para no comprometer el futuro de las nuevas generaciones; considerar los efectos no deseados de las políticas en el

¹⁰⁴ Ídem, pp. 72-74.

¹⁰⁵ Ídem, pp. 75-76.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

deterioro de la naturaleza; construir una cultura ciudadana de cuidado del medio ambiente, y estimular la conciencia de la relación entre el bienestar y el desarrollo en equilibrio con la naturaleza.

ESTRATEGIAS

a]. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil.

b]. Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores.

c]. Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos.

d]. Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables.

e]. Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección.

f]. Detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos.

g]. Detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación.

6: AMPLIAR LA CAPACIDAD DE RESPUESTA GUBERNAMENTAL PARA FOMENTAR LA CONFIANZA CIUDADANA EN LAS INSTITUCIONES¹⁰⁶

Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental y formalizar la rendición de cuentas a la población, implica adoptar medidas para enfrentar de manera eficiente situaciones no previstas, tanto de orden natural como social.

Para lograr lo anterior se deben aplicar medidas que permitan anticipar riesgos; formular estrategias de coordinación que refuercen el compromiso con la continuidad de los

¹⁰⁶ Ídem, pp. 77-78.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

programas sociales, y brindar elementos de seguro que protejan a los individuos contra factores que atenten contra su bienestar.

ESTRATEGIAS

a]. Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

b]. Fortalecer la comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, garantizando el derecho a la información.

c]. Construir la confianza y credibilidad de la ciudadanía en las acciones gubernamentales; para ello se propone crear y coordinar un sistema de información que permita evaluar y dar seguimiento a esas acciones.

d]. Disminuir los riesgos de deserción escolar mediante sistemas de becas diseñados para proteger a los estudiantes provenientes de familias con apremios económicos.

e]. Promover sistemas de seguro para proteger financieramente a las familias ante eventuales gastos extraordinarios en salud.

f]. Ordenar y regularizar la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los agentes y sujetos del sector rural, dando vigencia al Estado de derecho en México.

g]. Disminuir la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano, para lo cual se procurará justicia agraria rápida y expedita, privilegiando la conciliación de intereses en la solución de conflictos.

h]. Promover sistemas eficaces para apoyar a los individuos que pierden su empleo.

Comisión para el Crecimiento con Calidad

Visión para el año 2025

Consolidar un país de alta competitividad mundial, con un crecimiento económico equitativo, incluyente y sostenido, capaz de reducir las diferencias económicas y sociales extremas, y de brindar a cada habitante oportunidades de empleo e ingreso para una vida digna, para realizar sus capacidades humanas y para mejorar, de manera constante, su nivel de bienestar

El crecimiento económico será estable y dinámico, estará estrechamente vinculado a la globalización y será capaz de aprovechar las herramientas que brinda la nueva eco-

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

nomía. El ahorro interno se fortalecerá y el sector financiero volverá a ser el pilar del círculo virtuoso de ahorro, inversión y crecimiento.

Asimismo, el crecimiento económico será apuntalado por un desarrollo tecnológico acorde con las circunstancias y necesidades nacionales. La educación formal y no formal, así como la capacitación laboral, serán amplias y diversas y alcanzarán a todos los estratos y sectores de la población. El crecimiento económico se logrará con el uso racional y la protección de los recursos naturales y con el respeto absoluto al medio ambiente.

México habrá logrado una fuerte expansión de la ciudadanía económicamente activa, es decir, todos los mexicanos y las mexicanas tendrán oportunidades suficientes para participar en actividades económicas rentables en igualdad de oportunidades. En México se habrá democratizado la economía.¹⁰⁷

OBJETIVOS RECTORES

1: CONDUCIR RESPONSABLEMENTE LA MARCHA ECONÓMICA DEL PAÍS¹⁰⁸

Corresponde al Ejecutivo federal la conducción responsable de la economía, a fin de establecer condiciones que lleven al logro de mejores condiciones de vida para la población, mediante un entorno macroeconómico que promueva la estabilidad y la certidumbre, una mayor eficiencia en la operación de los mercados y un sistema financiero sólido y efectivo en la canalización del ahorro hacia el financiamiento del desarrollo.

ESTRATEGIAS

- a]. Coordinar la política fiscal con la política monetaria.*
- b]. Promover una nueva hacienda pública.*
- c]. Promover esquemas de regulación y supervisión eficaces en el sistema financiero.*
- d]. Impulsar una banca comercial sólida y eficiente.*
- e]. Fortalecer a los intermediarios no bancarios y construir una cultura del seguro en México.*
- f]. Crear la banca social.*
- g]. Reactivar la banca de desarrollo.*

¹⁰⁷ Ídem, pp. 78-79.

¹⁰⁸ Ídem, pp. 84-87.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

h). Impulsar la eficiencia en el mercado de valores.

ij). Promover la productividad del sector público.

jj). Desarrollar nuevos instrumentos para el control de riesgos y la promoción de la estabilidad.

2: ELEVAR Y EXTENDER LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS¹⁰⁹

Elevar y ampliar la competitividad del país es una condición necesaria para alcanzar un crecimiento más dinámico y para garantizar que éste conduzca a un desarrollo incluyente. Corresponde al Estado promover las condiciones para la inserción competitiva de México en la economía global. En el marco de una nueva cultura laboral y empresarial, se propone una política de competitividad industrial capaz de crear las condiciones para extender la competitividad a todo el espectro sectorial y regional, no plenamente aprovechado todavía, ofreciendo una disponibilidad oportuna y eficaz de infraestructura, una adecuada oferta de educación y de capacitación para el trabajo productivo, un mayor esfuerzo de desarrollo tecnológico y científico y un marco de regulación más flexible.

ESTRATEGIAS

a). Promover el desarrollo y la competitividad sectorial.

b). Crear infraestructura y servicios públicos de calidad.

c). Formación de recursos humanos y una nueva cultura empresarial.

d). Impulsar una nueva cultura laboral y una reforma del marco laboral que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores.

e). Promover una inserción ventajosa del país en el entorno internacional y en la nueva economía.

f). Promover el uso y aprovechamiento de la tecnología y de la información.

g). Consolidar e impulsar el marco institucional y la mejora regulatoria que simplifique la carga administrativa de las empresas.

h). Promover mayores flujos de inversión extranjera directa.

ij). Fortalecer el mercado interno.

¹⁰⁹ Ídem, pp. 89-95.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

j].Instrumentar una política integral de desarrollo empresarial.

3: ASEGURAR EL DESARROLLO INCLUYENTE¹¹⁰

Ampliar las oportunidades de participar en la actividad económica a quienes viven en condiciones de marginación. Asegurar el desarrollo incluyente debe traducirse en una reducción de la inequidad en la distribución del ingreso, en la disminución de la pobreza, en la creación de nuevos empleos y autoempleos, en mejores ingresos, mejor calidad de vida, más microempresas competitivas.

Potenciar con acciones económicas las propuestas de la Comisión para el Desarrollo Social y Humano. El Plan reconoce que una política social compensatoria nunca es suficiente y que se requiere un amplio programa de inclusión social. Es decir, se busca el crecimiento pero un crecimiento con calidad humana. Así, se promoverán intervenciones selectivas y temporales del gobierno para impulsar la democratización de la economía y acciones que fomenten el propio desarrollo, sin paternalismo, de comunidades y personas.

ESTRATEGIAS

a].Apoyar a los microempresarios y a los trabajadores por su cuenta para que logren una vinculación productiva con el mercado, mediante la asesoría y la capacitación.

b].Establecer un sistema sólido de instituciones financieras que potencie la capacidad productiva de la población emprendedora de bajos ingresos, fortalezca la cultura del ahorro y permita a estos grupos su incorporación a la vida productiva del país.

c].Promover el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias de este sector mediante el apoyo a la inversión, la integración de cadenas productivas, el desarrollo de nuevas capacidades y la transferencia de tecnología.

d].Ampliar las oportunidades para la creación y desarrollo de proyectos productivos que beneficien directamente a los grupos vulnerables de las comunidades indígenas.

e].Ampliar la infraestructura básica para la transmisión digital con el fin de ampliar su cobertura a localidades rurales o urbanas de alta marginación.

¹¹⁰ Ídem, pp. 97-98.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

4: PROMOVER EL DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL EQUILIBRADO¹¹¹

Lograr un desarrollo económico competitivo, socialmente incluyente, ambientalmente sustentable, territorialmente ordenado y financieramente viable para cada una de las cinco regiones en que, para los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, se dividió a la República mexicana (véase nota No 90, pp. 50-51).

El país experimenta un desarrollo bien diferenciado en el aspecto territorial que requiere la intervención selectiva y temporal del Ejecutivo federal. Desde la perspectiva de la Comisión de Crecimiento con Calidad, el objetivo de promover un desarrollo regional equilibrado pone énfasis en la dinamización adecuada de la estructura económica de cada una de las distintas regiones, con el fin de reducir las brechas económicas que puedan debilitarlas o volverlas dependientes o vulnerables tanto dentro del país como frente a la globalización.

Este cometido significa que ha de impulsarse decididamente el fortalecimiento económico intrarregional de vastos territorios tomando en cuenta las potencialidades propias de cada región, pero también el comercio extrarregional, integrando cada región con el resto del país y con el mundo. Este objetivo habrá de lograrse mediante acciones y esfuerzos coordinados entre sociedad y gobierno en todos los ámbitos: municipal, estatal y federal.

ESTRATEGIAS

a].Fortalecer las economías regionales, en especial las más rezagadas.

b].Apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada localidad.

c].Garantizar la sustentabilidad ecológica del desarrollo económico en todas las regiones del país.

d].Apoyar el desarrollo turístico municipal, estatal y regional.

e].Crear núcleos de desarrollo sustentable que desalienten la migración regional.

f].Proyectar y coordinar, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional.

¹¹¹ Ídem, pp. 100-101.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

g). Desarrollar las fronteras Norte y Sur del país en concordancia con su potencial económico y con sus especificidades naturales y sociales.

5: CREAR CONDICIONES PARA UN DESARROLLO SUSTENTABLE¹¹²

El crecimiento con calidad sólo es posible si se considera responsablemente la necesaria interacción de los ámbitos económico y social con el medio ambiente y los recursos naturales. Corresponde al Estado la creación de las condiciones para un desarrollo sustentable que asegure la calidad del medio ambiente y la disponibilidad de los recursos naturales en el largo plazo, sobre la base de una sólida cultura en favor del medio ambiente.

ESTRATEGIAS

a). Promover el uso sustentable de los recursos naturales, especialmente la eficiencia en el uso del agua y la energía.

b). Promover una gestión ambiental integral y descentralizada.

c). Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar tanto el desarrollo sustentable del país como la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias.

d). Promover procesos de educación, capacitación, comunicación y fortalecimiento de la participación ciudadana relativos a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

e). Mejorar el desempeño ambiental de la administración pública federal.

f). Continuar en el diseño y la implementación de la estrategia nacional para el desarrollo sustentable.

g). Avanzar en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Comisión de Orden y Respeto

Visión para el año 2025:

No se le asigna

La Comisión de Orden y Respeto, y las secretarías y organismos que la integran, privilegia un enfoque político y social de conjunto y de largo plazo en la atención de los re-

¹¹² Ídem, pp. 102-104.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

tos y la solución de problemas nacionales en materia de seguridad nacional, defensa de la soberanía, preservación del Estado de derecho, gobernabilidad democrática, seguridad pública, procuración de justicia y desempeño gubernamental honesto.

El cambio democrático y la innovación gubernamental que impulsa la Presidencia de la República, incorpora la figura de la Comisión de Orden y Respeto como nuevo elemento transversal e integral que dará lugar a una visión de mayor riqueza que la resultante de aquellas de naturaleza fragmentaria de cada dependencia, para privilegiar un enfoque político y social estratégico, de conjunto y de largo plazo.

El objetivo de la Comisión es garantizar la coordinación interinstitucional y promover mayores grados de congruencia en la acción que decidan emprender los tres órdenes de gobierno; armonizar criterios de planeación, eficacia, suficiencia conjunta, colaboración, apoyo y promoción, y facilitar el proceso de toma de decisiones, así como de lograr coherencia y cohesión tanto en las acciones como en el desempeño gubernamental.

En los temas de seguridad nacional participan la Secretaría de Gobernación y las dependencias que integran la Comisión de Orden y Respeto, de acuerdo con sus atribuciones. En el combate a la delincuencia organizada intervienen en el mismo gabinete la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el ámbito de sus respectivas competencias, con el fin de contar con una visión integral en el enfoque de las políticas públicas.

Entre las tareas que competen a la Comisión destacan los temas referentes a la defensa de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial de la nación; la seguridad nacional como protección, previsión y promoción del interés público; la participación ciudadana; la garantía de proporcionar información para transparentar las tareas de gobierno; la protección civil; la reforma integral del sistema de seguridad pública y de justicia; el diseño de mecanismos ágiles y eficaces para la prevención y el combate institucional al delito, al tráfico ilícito de drogas, a la delincuencia organizada, a la corrupción y a la impunidad; la mejora de las instancias de procuración de justicia; la reestructuración integral del sistema penitenciario; la protección a las víctimas del delito; así como asegurar la eficacia de la administración pública y la honestidad de los servidores públicos.

Entre las tareas de la Secretaría de Gobernación destacan las relativas a la seguridad nacional, entendida como la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

del Estado mexicano; la gobernabilidad democrática; la reforma democrática del Estado; el fortalecimiento de las instituciones de gobierno; el federalismo y las relaciones intergubernamentales; la participación ciudadana; la ampliación del ejercicio y el respeto de los derechos y libertades ciudadanas; el impulso de la cultura política democrática; la libre circulación de información; la libertad de cultos; el control migratorio; la protección civil; los derechos humanos, y el fortalecimiento del sistema de partidos.

La Comisión de Orden y Respeto da a la Presidencia de la República asesoría, agiliza el proceso de toma de decisiones por parte de las instancias ejecutivas facultadas legalmente para ello, evalúa y da seguimiento a las acciones emprendidas y establece mecanismos de coordinación permanentes para asegurar la conducción y confluencia de todos los esfuerzos institucionales por alcanzar y cumplir satisfactoriamente los objetivos y las estrategias de gobierno.¹¹³

OBJETIVOS RECTORES

1: DEFENDER LA INDEPENDENCIA, SOBERANÍA E INTEGRIDAD TERRITORIAL NACIONALES¹¹⁴

Las Fuerzas Armadas y otras dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias, asumirán las medidas preventivas en defensa del interés vital de la nación; de la independencia; de la soberanía e integridad territorial, entendiendo ésta en su sentido más amplio como la masa continental, las aguas interiores, el mar territorial, el espacio aéreo, el subsuelo y los recursos naturales, incluyendo aquellos de la Zona Económica Exclusiva. Al mismo tiempo, coadyuvarán en el fortalecimiento del Estado de derecho, combatiendo el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada y apoyando a la población civil en casos de desastre. La medición de los resultados se podrá hacer a partir de las estadísticas de los operativos de destrucción de cultivos de enervantes, del aseguramiento de psicotrópicos y de la opinión de la población civil en caso de desastres.

Son éstas las amenazas a las que las Fuerzas Armadas han combatido de manera ejemplar y cuyo esfuerzo es necesario continuar. Las Fuerzas Armadas erradicaron cultivos ilícitos en más de 168,000 hectáreas en el periodo de 1995 a 2000 y aseguraron casi 3,000 toneladas de marihuana y más de 76 toneladas de cocaína en el mismo lapso.

¹¹³ Ídem, pp. 54-55.

¹¹⁴ Ídem, pp. 109-109.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Las emergencias que ponen en peligro a la población son riesgos ciertos. Las instituciones armadas han brindado auxilio y protección de manera oportuna y eficaz. En el año 2000 participaron en la extinción de más de 1,500 incendios forestales y además han brindado un promedio de 300,000 servicios médicos por año.

El apoyo del personal de las Fuerzas Armadas es fundamental en las actividades relativas a la vigilancia del territorio, del espacio aéreo y de los mares nacionales; en el control de armas de fuego; en el uso de explosivos, así como en las tareas sociales y de auxilio a la población civil.

ESTRATEGIAS

a].Preservar la soberanía de nuestro territorio.

b].Desarrollar en forma armónica y equilibrada la capacidad de respuesta de las fuerzas armadas, fortaleciendo su participación, coordinación operativa y proceso de modernización de conformidad con las prioridades de seguridad nacional.

c].Mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional en el marco de la seguridad pública, para garantizar las condiciones de seguridad que la sociedad demanda.

d].Modernizar las estructuras y procedimientos educativos, logísticos y administrativos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada en un marco de calidad, eficiencia, oportunidad, equidad, transparencia y respeto a los derechos humanos.

e].Impulsar el desarrollo marítimo nacional.

f].Ampliar profundizar e institucionalizar las relaciones exteriores de México, defendiendo y promoviendo los objetivos e intereses nacionales.

g].Hacer valer las decisiones soberanas de México en materia de flujos y movimientos migratorios y brindar y exigir trato digno a nuestros connacionales que viajan o residen en el extranjero.

2: DISEÑAR UN NUEVO MARCO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD NACIONAL, EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y DEL ORDEN CONSTITUCIONAL¹¹⁵

Elaborar nuevas definiciones de interés y seguridad nacionales que confluyan a la gobernabilidad democrática. Desarrollar la doctrina de seguridad nacional que guíe la

¹¹⁵ Ídem, pp. 110-111.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

identificación, previsión, valoración y evaluación de los factores que la ponen en riesgo y las estrategias a seguir. Promover el diseño de un marco jurídico que permita eficacia en sus políticas y acciones y, al mismo tiempo, proteja las garantías legales y constitucionales de los ciudadanos. Facilitar la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la administración pública federal responsables de la defensa de la seguridad nacional. De esta manera, se le dará coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que le corresponde tomar al Ejecutivo federal.

ESTRATEGIAS

a]. Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio.

b]. Desarrollar una doctrina que guíe la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional y que brinde una protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses vitales de México.

c]. Elaborar una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un análisis sistematizado de los riesgos que amenazan la seguridad nacional.

d]. Diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y la congruencia en el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno.

e]. Anticipar y prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que, apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

3: CONTRIBUIR A QUE LAS RELACIONES POLÍTICAS OCURRAN EN EL MARCO DE UNA NUEVA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA¹¹⁶

La gobernabilidad del país estará sustentada en un Estado reformado, en el predominio de una cultura democrática, en el pleno respeto a los derechos y libertades, en un sistema de partidos fortalecido, así como en una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica. Un gobierno democrático, cuya razón de ser es el pueblo, constituirá la base de una gobernabilidad legítima, firme y estable, en la que la pluralidad de actores pueda promover sus intereses legítimos, coexistir en una relación tolerante y colaborar a partir de un sentido de corresponsabilidad.

ESTRATEGIAS

a]. Transformar el ejercicio del poder público de manera que se alcancen las condiciones propias para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática.

b]. Impulsar la reforma del Estado de manera que las instituciones que lo conforman representen y sirvan eficazmente a los valores políticos, las aspiraciones históricas, los fines y los intereses vitales del pueblo mexicano.

c]. Contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos y propiciar desde el Ejecutivo el diálogo productivo con y entre partidos políticos, en su calidad de entidades de interés público que articulan demandas políticas y sociales.

d]. Transformar las instancias del Poder Ejecutivo Federal vinculadas a las tareas de política interior, de manera que contribuyan a dar soporte a la gobernabilidad democrática en el marco de una vida institucional.

e]. Difundir la cultura democrática para dar soporte a las instituciones con una actitud de las personas que inyecte vitalidad a la convivencia política.

f]. Promover condiciones que alienten y favorezcan una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica en torno a asuntos de interés público que dé lugar a un gobierno de y para los ciudadanos.

g]. Promover la vigencia del derecho a la libertad de expresión.

h]. Desarrollar una política de comunicación social del Ejecutivo federal que informando mejor a la ciudadanía fortalezca la legitimidad de las instituciones.

¹¹⁶ Ídem, pp. 112-115.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

ij. Ampliar el acceso de los ciudadanos a la información de fuentes oficiales impulsando diversas vías de difusión y proponiendo normas que hagan obligatorio el respeto a este derecho.

jj. Garantizar el pleno ejercicio de la libertad de creencias y de culto que la Constitución mexicana reconoce a toda persona, así como favorecer una mejor relación con las instituciones religiosas.

4: CONSTRUIR UNA RELACIÓN DE COLABORACIÓN RESPONSABLE, EQUILIBRADA Y PRODUCTIVA ENTRE LOS PODERES DE LA UNIÓN Y AVANZAR HACIA UN AUTÉNTICO FEDERALISMO¹¹⁷

La construcción de una interacción fructífera entre los poderes de la Unión persigue contribuir a la satisfacción del interés público, así como al fortalecimiento y complementación de las facultades que la Constitución otorga a cada una de ellos, a partir del respeto a sus ámbitos de competencia en la toma de decisiones, mediante un esquema de responsabilidad compartida.

Avanzar en materia de federalismo significa asegurar que se dé un proceso de cambio del centralismo a la visión de un auténtico federalismo subsidiario, solidario y responsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, el rendimiento de cuentas y la participación ciudadana.

ESTRATEGIAS

a]. Promover una relación equilibrada entre los poderes de la Unión.

b]. Contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo federal, a potenciar la aportación de los poderes de la Unión al interés público.

c]. Procurar la construcción de una interacción fructífera del Ejecutivo federal con los poderes Legislativo y Judicial de la Unión en beneficio del interés público, en un esquema de responsabilidad compartida.

d]. Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios.

e]. Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública.

¹¹⁷ Ídem, pp. 116-117.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

f]. Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas.

g]. Impulsar el federalismo en materia económica.

h]. Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.

5: FOMENTAR LA CAPACIDAD DEL ESTADO PARA CONDUCIR Y REGULAR LOS FENÓMENOS QUE AFECTAN A LA POBLACIÓN EN CUANTO A SU TAMAÑO, DINÁMICA, ESTRUCTURA Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL ¹¹⁸

ESTRATEGIAS

a]. Armonizar el crecimiento poblacional y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable para contribuir a mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

b]. Registrar y acreditar la identidad de todas las personas residentes en el país y de los mexicanos que radican en el extranjero.

c]. Transitar de un sistema de protección civil reactivo a uno preventivo con la corresponsabilidad y participación de los tres órdenes de gobierno, población y sectores social y privado.

6: ABATIR LOS NIVELES DE CORRUPCIÓN EN EL PAÍS Y DAR ABSOLUTA TRANSPARENCIA A LA GESTIÓN Y EL DESEMPEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ¹¹⁹

Erradicar la corrupción y la impunidad y garantizar un desempeño transparente, honesto y ético de los servidores de la Administración Pública Federal, permitirá acortar tiempos para alcanzar metas y optimizar los resultados en beneficio de toda la ciudadanía mediante la promoción de una cultura de la legalidad. La corrupción ha dejado exhausta la credibilidad social del gobierno: es indispensable combatirla a fondo.

Elevar la calidad del servicio público, de acuerdo con las necesidades y exigencias de la ciudadanía, será un elemento fundamental para evitar las conductas indebidas en la función pública al eliminar espacios de corrupción, establecer condiciones que garanticen la eficacia del quehacer gubernamental y crear una cultura en la función pública basada en valores éticos.

¹¹⁸ Ídem, p. 119.

¹¹⁹ Ídem, pp. 120-121.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

ESTRATEGIAS

- a]. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.*
- b]. Controlar y detectar prácticas de corrupción.*
- c]. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.*
- d]. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.*
- e]. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.*

7: GARANTIZAR LA SEGURIDAD PÚBLICA PARA LA TRANQUILIDAD CIUDADANA¹²⁰

Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía.

ESTRATEGIAS

- a].Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.*
- b].Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública.*
- c].Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.*
- d].Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.*
- e].Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.*

8: GARANTIZAR UNA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PRONTA, EXPEDITA, APEGADA A DERECHO Y DE RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS¹²¹

Con el cumplimiento real de las funciones y la organización eficiente de la institución del Ministerio Público de la Federación, bajo un nuevo modelo de adminis-

¹²⁰ Ídem, pp. 122-123.

¹²¹ Ídem, pp. 124-125.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

tración pública, elevada eficacia jurídica y el uso pertinente de la investigación científica aplicada a las formas tradicionales y más recientes de actividades ilícitas, se garantizará una procuración de justicia de calidad para todos los mexicanos.

ESTRATEGIAS

a].Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

b].Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada.

c].Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia.

d].Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.

Apartado 4

Conclusiones

México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de fortunas, civilización, cultivo de la tierra y población

Alexander Von Humboldt 1803¹²²

No obstante de que existe un marco legal razonablemente adecuado, sus resultados en 18 años de vigencia (y 71 años de que el Estado participa en la planeación) son una muestra palpable de que éste ha sido letra muerta, toda vez que aún persisten problemas que en el presente Plan Nacional de Desarrollo se pretenden erradicar, v. gr: educación, federalismo, combate a la pobreza, reforma fiscal, eficiencia en la administración pública etc., por señalar algunos.

¹²² Citado por Enrique Krauze en "Humboldt y México: un amor correspondido" en Vuelta No 212, México, julio de 1994, p.23.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

En resumen, la planeación en México desde 1982 a la fecha, se ha distinguido más por ser un ejercicio retórico que un compromiso decidido de promoción del desarrollo, los objetivos y estrategias que señala el Plan Nacional de Desarrollo son una muestra irrefutable de esta afirmación, que se refuerza con la posición que ocupa nuestro país en el Informe Sobre el Desarrollo Humano de 2001 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México ocupa el lugar 51, clasificado de acuerdo al valor del índice de desarrollo humano (0.790), en el grupo de países con desarrollo humano medio. Es superado por naciones cuya economía quedó destrozada o se vio severamente afectada por: guerras, invasiones, divisiones territoriales, bloqueos económicos, gobiernos dictatoriales o bien, que tienen poco tiempo de haber superado la anatemizada planificación centralizada como: España, Portugal, Eslovenia, República Checa, Polonia, Chile y Costa Rica y supera por escasísimo margen a otros que se encontraban en las mismas condiciones, como: Panamá, Belice, Federación de Rusia, Bulgaria, Rumania y Venezuela¹²³.

En ,lo que se refiere al Plan de la presente administración, a pesar de sostener que es el resultado de una enorme consulta participativa, en poco tiempo ha demostrado que no lo es, como lo demuestra el fracaso en la instrumentación de la “Nueva Hacienda Distributiva”, la cual fue duramente cuestionada en esa misma etapa, nada menos que por un empresario, el Presidente Nacional de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, en los siguientes términos:

Debemos ser extremadamente prudentes, para entender que siendo el fiscal un fenómeno esencialmente económico, de conformidad con el cual los gobernados tenemos que desprendernos de parte de nuestros patrimonios individuales para sostener la cosa pública, que es la casa y la cosa de todos, lo primero y más sensato que tenemos que hacer y lograr, es que la economía nacional crezca, para que entonces sea naturalmente posible participar al Estado de una riqueza mayor y bien habida y no, en cambio, cargar con el yugo de una tributación que exprima la pobreza, ya que esto es contrario al principio de sentido común según el cual “nada da lo que no tiene”.

¹²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “informe sobre el desarrollo humano 2001”, pp. 145-146, www.undp.org/hdr2001/spanish/

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Es por ello que CANACINTRA **no ve con buenos ojos que como eje fundamental de la así llamada “Reforma Fiscal Integral” que ciertas instancias del Poder Ejecutivo han divulgado, se encuentre la pretendida inminente gravación de los alimentos y medicinas –y del transporte público, y de los libros y de las consultas médicas y hospitalarias- con el Impuesto al Valor Agregado, ya que ello sin duda incidirá en los estratos poblacionales económicamente más débiles y, de manera fundamental, en la ya tan golpeada, pero heroica y decente, clase media mexicana.**

La Reforma Fiscal Mexicana debe iniciarse, en cambio, con medidas que alienten el crecimiento económico, antes que con otras que lo desestimen; debe orientarse a descargar y favorecer a quienes ejercemos formalmente la economía, jugándonosla de veras por México, y al mismo tiempo a por supuesto sujetar a que cumplan con su obligación contributiva, a todos aquellos que ilegal e informalmente nos compiten con gran deslealtad, viviendo públicamente “de gorra”, como Usted ha dicho.

Es indignante que en la actualidad mexicana, cuando nuestro querido País tiene 98 millones de mexicanos y una población económicamente activa de 39, el Registro Federal de Contribuyentes no tenga ni siquiera 9 millones de contribuyentes registrados, según los anexos del último informe presidencial, además de los 16 millones de trabajadores como tales inscritos, cuya mayoría no tributa por percibir salarios iguales o menores a tres salarios mínimos.

Ha sido sólo hasta hoy, hace apenas una semana, cuando por primera vez en la Historia a ello fue obligada por Ley, que la autoridad fiscal nos ha revelado a todos que sólo el 10% de los mexicanos somos quienes fundamentalmente mantenemos con nuestros tributos al resto de la población, y por supuesto al Gobierno.

La información oficial nos revela, entonces, que es una falacia que México tenga una de las cargas fiscales más bajas del Mundo, toda vez que la realidad es que los contribuyentes formales mexicanos padecemos una de las más altas e injustas del planeta, porque siendo muy pocos los que mantenemos el esfuerzo del País, todavía recibimos escasos y malos servicios públicos -sobre todo en materia de seguridad pública-, no

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

obstante que la prestación de éstos es el único y último fin de la tributación a que, sin embargo, nos encontramos severamente constreñidos.¹²⁴

La versión 2001-2006 es poco novedosa en su diagnóstico de los problemas a atender y los objetivos que establece, ya en el pasado, otros autores los señalaron con mayor profundidad y claridad¹²⁵.

Discursivamente el Plan no deja nada fuera de su atención, va a todas, la política y la economía, los problemas sociales y los internacionales, la estructura y la coyuntura, el largo plazo y la acción inmediata, pero en la práctica no define en qué dependencias y entidades recae la responsabilidad de su cumplimiento, al no señalar metas no obliga a nadie a nada. Mucha agenda y poca acción. En el fondo, se establecieron estrategias de acción, no resultados. En opinión de sus panegiristas, con el nuevo Plan, México explotará en crecimiento y estallará en prosperidad, para otros, es un catálogo de ilusiones que no enuncia cómo van a ser realizados y cuándo se van a tener resultados.

Se sustenta en la Planeación Estratégica, de manera endeble toda vez que a la hora de que se presenten resultados, estos serán pírricos, máxime si se considera dos factores: 1 El extremo protagonismo, divisionismo y rivalidades que existen entre los integrantes del gabinete presidencial, lo que ha dado lugar a que en diversos medios ya lo denominen el gabinete Montessori, aludiendo a las libertades extremas que tiene este sistema educativo y, 2 Que las áreas que los coordinan (Comisiones), no tienen definidas ni sus funciones (véase anexo 1), ni las dependencias y entidades que les competen, y la única manera de poder identificarlos, lo es a través de la información que se encuentra en el sitio oficial de la Presidencia de la República en Internet (véase anexo 2).

Por su parte, en lo que se refiere a la personalidad del principal responsable de su ejecución, ésta no viene a ser garantía de nada. En diversos momentos, ha dado muestras monumentales de que la seriedad no es el blasón que lo distingue, baste

¹²⁴ Mensaje del ingeniero Raúl Picard del Prado, Presidente Nacional de CANACINTRA, durante la sexagésima Asamblea Anual Ordinaria, el 19 de marzo de 2001, documento consultado en www.canacintra.org.mx, las negrillas son mías.

¹²⁵ Véase. González Pedrero, Enrique, *La riqueza de la pobreza*. México, Editorial Joaquín Mortiz, 1979.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

señalar —aunque el catálogo es muy extenso—, la opinión que de él han expresado analistas acreditados del acontecer nacional en recientes etapas.

El mensaje del primer informe presidencial fue opaco y no fue mensaje, sino repetición de los lugares comunes que son tan comunes en Fox. Sus rasgos más sobresalientes fueron su lejanía de la realidad, su ausencia de proyectos y la contradicción entre sus palabras y sus resultados, entre sus promesas y su cumplimiento.¹²⁶

Mientras se dispara el desempleo, Vicente Fox se pasea por los pasillos del Palacio Real de Madrid. Mientras se contrae la economía, el presidente intenta expandir su presencia en Europa. Mientras asciende la pobreza, el presidente pasa su tiempo co-deándose con la realeza. Mientras crecen las colas en la frontera, Fox se pone el frac. Mientras aumenta la ansiedad en casa, Fox se dedica a desperdigar su energía en el extranjero. Mientras la guerra contra el terrorismo acapara la atención, Fox demuestra nuevamente que no puede evitar la distracción. **Apóstol del envoltorio, el presidente se para frente al espejo enfundado en dos botas de charol. La suya es una política de aparador, de escaparate, de forma sin fondo.** El presidente parece ser una víctima frecuente del *bad timing* y su gira reciente es muestra fehaciente de ello. Los tiempos no están para tonterías transatlánticas y Fox debería saberlo. En el ámbito internacional, preocupa más el presente de Afganistán que el futuro de las inversiones en México. Preocupa más la depresión de la economía mundial que el papel de México en ella. En el ámbito interno, hay problemas poderosos que requieren la atención del presidente, no su ausencia. Hay reformas pendientes y temas urgentes, denuncias altisonantes y voces discordantes. En vez de atenderlas, Fox se sube al avión.¹²⁷

Son malos los momentos que vive el presidente Vicente Fox. Muy probablemente, los peores desde que asumió el poder hace 11 meses. En 49 días se le fue el ángel y se descubrió que la nave no tiene timón ni capitán.

Perdió el toque. Las encuestas de imagen que diariamente realiza la Presidencia de la República muestran en el último mes, según ha trascendido, las caídas más drásticas que ha tenido Fox durante su gestión. Está perdiendo consenso, inclusive entre quienes más lo habían apoyado. La élite empresarial, algunos de cuyos capitanes inyectaron fuertes recursos a su campaña presidencial, empieza a dar señales de molestia por la manera como se está gobernando el país. Los medios mexicanos terminaron la luna

¹²⁶ Maza, Enrique, "Las palabras vacías", en: *Proceso*, No 1297, 9 de septiembre de 2001, pp. 52-53.

¹²⁷ Dresser, Denise, "Política de aparador" en *Proceso* No 1303, 21 de octubre de 2001, pp. 14-15.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

de miel con el foxismo, y los extranjeros, tras el asesinato de la abogada Digna Ochoa, pintaron su raya. Fox, el querubín del mundo, ha sido relegado al cajón de los recuerdos.

Como si el Presidente no tuviera suficientes problemas dentro de su gabinete, provocó el estallido de uno más. Durante ese mismo viaje, en Hamburgo, anunció que en una semana se daría a conocer la ubicación del nuevo aeropuerto de la ciudad de México. Lo que no tomó en cuenta fue que 24 horas antes el secretario de Gobernación, Santiago Creel, se había comprometido con los dos postulantes, los gobiernos del estado de México y de Hidalgo, a que por falta de más análisis técnicos sobre Tizayuca, la designación sería aplazada. Creel les prometió instalar una mesa de trabajo, que iniciaría a trabajar en la víspera del día señalado por Fox. El Presidente quiso recomponer la situación y sugirió aplazarlo, pero el secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola, amenazó con renunciar si no mantenía su palabra. Anunciaron Texcoco y comenzó otro pleito intragabinete.

El presidente Fox está rebasado, por omisión o comisión. Se le ve cansado, distraído, errático. Pero no puede dejarse caer en el abatimiento. Quería ser Presidente y tiene que aprender que no sólo se conduce en las buenas. Así, cualquiera. Lo que tiene que demostrar es que en los momentos de adversidad y crisis, tiene la madera de líder para sacar adelante el barco. Pero antes de empezarlo a hacer, tiene que ponerse la gorra de capitán y subirse al barco. De otra forma, no será posible.¹²⁸

La transición mexicana ya se metió en un bache. **En menos de un año hemos transitado del festival de esperanza al pantano de las incertidumbres.** No todo es responsabilidad del nuevo gobierno. Acontecimientos totalmente inesperados -recesión económica estadounidense y atentados del 11 de septiembre- le han puesto grilletes inesperados a la libertad de acción de Vicente Fox y su equipo. Dicho esto, hay una factura bastante abultada que debe cargarse al nuevo gobierno

Para no ser reiterativo de lo que abunda en los medios, me conformo con enumerar las razones que sustentan una crítica cada vez más generalizada: **desorden e indisciplina en el gabinete, errores inexplicables de organización (en especial la creación de comisionados que no están formalmente integrados a la administración pública federal), una suicida política de apaciguamiento hacia lo peor del viejo régimen que incluye**

¹²⁸ Riva Palacio, Raymundo, "Estrictamente personal" en El Universal, 31 de octubre de 2001, las ne-grillas son más.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

mantener en el cargo a funcionarios que boicotean la transición y un jefe del Ejecutivo que se distingue por su incontinencia declarativa, sus frivolidades, sus dificultades para tomar decisiones y su forma de evadir la realidad (o al menos eso parece) con esa interminable gira por el mundo.

Las consecuencias se reflejan claramente en las encuestas de opinión. Ayer (30 de octubre de 2001) Federico Reyes Heróles escribía en su columna **que en lo que va del año el Presidente ha perdido en "todos los rubros entre 3 y 13 puntos porcentuales" de aprobación. El optimismo de hace un año se diluye en la distancia y es sustituido por la incertidumbre sobre el futuro. El margen de tolerancia hacia Fox se adelgaza hasta entre los dirigentes panistas.** En síntesis, por la recesión económica y el atorón de la reforma fiscal, por el cambio en el entorno y por errores y carencias de los recién llegados, se ha prefigurado un escenario propicio para nutrir la ingobernabilidad.¹²⁹

¹²⁹ Aguayo Quezada, Sergio, "La transición en riesgo: ingobernabilidad", en Reforma, 31 de octubre de 2001, las negrillas son mías.

Apartado 5

Anexo 1

ACUERDO mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que el gobierno federal a mi cargo se ha comprometido a fomentar una administración eficiente y coordinada que cumpla los objetivos que le han sido encomendados;

Que los cambios que son necesarios realizar en las dependencias y entidades de la administración pública federal deben ser ordenados y coordinados con el objeto de seguir un rumbo único de Nación;

Que el gobierno federal debe propiciar la evaluación constante de su actuación con el objeto de cumplir las expectativas que la sociedad ha puesto en él;

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que dentro de la Presidencia de la República establezca las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que estime convenientes para el mejor despacho de los asuntos;

Que el Titular del Ejecutivo Federal debe propiciar las condiciones para que las acciones de las secretarías o dependencias que tengan que ver con proyectos estratégicos, sigan un proceso coherente y sinérgico, a efecto de lograr resultados en los tiempos previstos, y

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Que en este orden de ideas, se considera necesario llevar a cabo una reestructuración de las áreas que apoyan al Titular del Ejecutivo Federal en la Presidencia de la República, a efecto de modernizar su funcionamiento para lograr una organización del trabajo más coordinada y especializada, sin perjuicio de las atribuciones legales de las dependencias y entidades, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

Artículo 1. Se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, la cual tendrá a su cargo el desempeño de las atribuciones que le encomiende el presente Acuerdo.

Artículo 2. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

- I. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental;
- II. Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas;
- III. Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional;
- IV. Comisión de Orden y Respeto;
- V. Comisión para el Crecimiento con Calidad;
- VI. Comisión para el Desarrollo Social;
- VII. Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;
- VIII. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad;
- IX. Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos;
- X. Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana;
- XI. Dirección General de Administración, y
- XII. Secretariado Técnico.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Artículo 3. Al frente de cada una de las unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva habrá un titular que será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4. Las unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República tendrán las funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción que directamente les encomiende el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 5. El Secretariado Técnico de la Presidencia de la República estará a cargo del Secretario Particular del Titular del Ejecutivo Federal y se encargará de convocar a las reuniones de Secretarios de Estado y demás servidores públicos de la administración pública federal que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le indique.

Artículo 6. Las dependencias y entidades de la administración pública federal proporcionarán oportunamente a los titulares de las unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, la información y el apoyo que éstos requieran para el cumplimiento de sus funciones.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDO. Se abroga el Acuerdo por el que se Reestructuran los Gabinetes Especializados del Ejecutivo Federal y se Abroga el Diverso que Creó la Oficina de la Presidencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1997, excepto lo que se refiere al Gabinete de Seguridad Nacional previsto en el mismo.

TERCERO. El personal, recursos financieros y materiales con que contaban la Coordinación de Asesores para Asuntos de Política Interior y Política Exterior y la Coordinación de Asesores para Asuntos de Política Económica y Política Social de la Presidencia de la República pasarán a las unidades administrativas que se crean en virtud del presente Acuerdo.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

La transferencia a que se refiere el párrafo anterior será realizada en los términos que determine el Director General de Administración de la Presidencia de la República.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a primero de diciembre de dos mil.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz.- Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Javier Barrio Terrazas.- Rúbrica.

TRANSITORIOS A LAS MODIFICACIONES HECHAS A LOS ARTÍCULOS 2 Y 5, PUBLICADAS EL 13 DE DICIEMBRE DE 2000

PRIMERO. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDO. El personal, recursos financieros y materiales que fueron transferidos a las unidades administrativas en virtud del artículo TERCERO transitorio del Acuerdo por el que se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, que se encuentren pendientes de asignar, pasarán a la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, a la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas y a la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Social.

La Dirección General de Administración asignará los recursos correspondientes a las restantes unidades administrativas de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los siete días del mes de diciembre de dos mil.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz.- Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Javier Barrio Terrazas.- Rúbrica.

Anexo 2¹³⁰

GABINETE PRESIDENCIAL

Crecimiento con Calidad

- Coordinación de Asesores de Políticas Públicas
- Nacional Financiera
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentos
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Turismo
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo
- Comisión para Asuntos de la Frontera Norte

Desarrollo Social y Humano

- Comisión para el Desarrollo Humano
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Desarrollo Social
- Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Oficina Presidencial para Mexicanos en el Exterior

¹³⁰ Información recabada el 22 de octubre de 2001 en: <http://www.presidencia.gob.mx>.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

- ❑ Oficina de Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad
- ❑ Comisión para la Paz en Chiapas
- ❑ Comisión Nacional del Deporte
- ❑ Consejo Nacional de la Educación para la Vida y el Trabajo
- ❑ Banco de Comercio Exterior
- ❑ Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana
- ❑ Coordinación de Asesores de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional
- ❑ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Orden y Respeto

- ❑ Secretaría de Gobernación
- ❑ Secretaría de la Defensa Nacional
- ❑ Secretaría de Marina
- ❑ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
- ❑ Procuraduría General de la República
- ❑ Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia
- ❑ Secretaría de la Reforma Agraria

Otros nombramientos

- ❑ Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
- ❑ Coordinación General de Comunicación Social
- ❑ Secretaría Particular
- ❑ Estado Mayor Presidencial
- ❑ Consejo de Seguridad Nacional
- ❑ Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental
- ❑ Embajadora Especial para los Derechos Humanos y la Democracia

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

- ❑ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- ❑ Comisión Federal de Electricidad
- ❑ Petróleos Mexicanos
- ❑ Instituto Mexicano del Seguro Social
- ❑ Compañía de Luz y Fuerza
- ❑ Comisión Nacional del Agua
- ❑ Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
- ❑ Lotería Nacional
- ❑ Programa Puebla-Panamá

Apartado 6

Bibliografía

Esta sección incluye todos los títulos citados en el texto y en las notas, así como publicaciones que aún no habiéndose citado, fueron consultadas para la redacción del trabajo.

Acle Tomasini, Alfredo, *Planeación estratégica y control total de calidad*. México, Grijalbo, 1989. 302 páginas.

Aguilar Camín, Héctor, et al, *Cuando los banqueros se van*. México, Ediciones Océano, 1982. 113 páginas.

Aguilar Villanueva, Luis F., *Política y racionalidad administrativa*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982. 151 páginas.

Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. 215 páginas.

Bosch García, Carlos, *La técnica de investigación documental*. México, UNAM-Editorial Edicol, 1979. 69 páginas.

Bravo Ahuja, Víctor (coordinador), *Tendencias contemporáneas de la administración pública*. México, Editorial Diana, 1989. 382 páginas.

Bunge, Mario, *La ciencia. Su método y su filosofía*. Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1976. 111 páginas.

Campbell, Federico, *La invención del poder*. México, Aguilar-Nuevo Siglo, 1994. 179 páginas.

Camus, Albert, *El hombre rebelde*. Madrid, Alianza Editorial, 1982. 343 páginas.

Casar, María Amparo y Wilson Peres, *El estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?* México, Siglo Veintiuno Editores, 1988. 240 páginas.

Cantú, Guillermo H., *Asalto a Palacio, las entrañas de una guerra*. México, Editorial Grijalbo, 2001. 372 páginas.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

- Carpizo, Jorge (coordinador)**, *La Universidad Nacional y los Problemas Nacionales, Tomo III*, México, UNAM, 1979. 396 páginas.
- Castañeda, Jorge G**, *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*. México, Editorial Extra Alfaguara, 1999. 550 páginas.
- Ceceña Cervantes, José Luis**, *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (el caso de México)*. México, UNAM, 1982. 374 páginas.
- Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra**, *El sector público en la planificación del desarrollo*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1981. 271 páginas.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello**, *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1981. 149 páginas.
- Chanes Nieto, José**, *Administración Dictatorial*. México, UNAM-FCPS-Centro de Investigaciones en Administración Pública, 1983. 57 páginas.
- Chávez Presa, Jorge A.**, *Para recobrar la confianza en el gobierno*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000. 336 páginas.
- Dror, Yehezkel**, *Enfrentando el futuro*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. 347 páginas.
- Dror, Yehezkel**, *La capacidad de gobernar*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996. 406 páginas.
- Dror, Yehezkel**, *Un modelo general de planificación*. México, UNAM-FCPS, 1980. 53 páginas.
- Flores de la Peña, Horacio, et al**, *Bases para la planeación económica y social de México*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1978. 269 páginas.
- Flores Olea, Víctor**, *La espiral sin fin*. México, Editorial Joaquín Mortiz, 1994. 299 páginas.
- Fuentes, Carlos**, *Nuevo tiempo mexicano*. México, Aguilar-Nuevo Siglo, 1994. 211 páginas.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Garabito Elías, Rosa Albina y Augusto Bolívar Espinosa (coordinadores), *México en la década de los ochenta*,. México, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, 1990. 466 páginas.

Garza Mercado, Ario, *Manual de técnicas de Investigación*. México, El Colegio de México, 1976. 187 páginas.

Gonstein, Leonard D, Timothy M. Nola y J. William Pfeiffer, *Planeación Estratégica*. Colombia, McGraw Hill, 2001.

González Pedrero, Enrique, *La riqueza de la pobreza*. México, Editorial Joaquín Mortiz, 1979. 137 páginas.

González Reyna, Susana, *Manual de redacción e investigación documental*. México, Editorial Trillas, 1984. 204 páginas.

Granados Chapa, Miguel Ángel, *La banca nuestra de cada día*. México, Editorial Océano, 1982. 168 páginas.

Granados Chapa, Miguel Ángel, *Fox & Co., Biografía no autorizada*. México, Editorial Grijalbo, 2000. 243 páginas.

Gratton, Linda, *Estrategias de Capital Humano*. México, Prentice Hall, 2000.

Guerrero, Omar, *El Estado en la era de la modernización*. México, Plaza y Valdés editores, 1992. 162 páginas.

Hill, Charles W. L. y Gareth R. Jones, *Administración Estratégica*. México, McGraw Hill, 2000.

Ibargüengoitia, Jorge, *Instrucciones para vivir en México*. México, Joaquín Mortiz, 1990. 300 páginas.

Ibarra, David, *Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder entre Estado y Mercado en América Latina*. México, UNAM, 1990. 75 páginas.

Kaplan, Marcos, *Sociedad, política y planificación en América Latina*. México, UNAM, 1980. 253 páginas.

Krauze, Enrique, *Por una Democracia sin Adjetivos*. México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1986. 213 páginas.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Muñoz Ledo, Porfirio, *La sociedad frente al poder*. México, Editorial Diana, 1993. 284 páginas.

Myrdal, Gunnar, *Objetividad en la investigación social*. México, Fondo de Cultura Económica, 1974. 118 páginas.

Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México, Tomo 2*. México, Instituto Nacional de Administración Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1984. 387 páginas.

Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998. 411 páginas.

Quezada, Abel, *El país problema*. México, Editorial Planeta Mexicana, 1999. 172 páginas.

Rabasa, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: esta es tu Constitución*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996. 429 páginas.

Reyes Heróles, Jesús, *México, Historia y Política*. Madrid, Editorial Tecnos, 1978. 320 páginas.

Robles, Gonzalo, *Ensayos sobre el desarrollo en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1982. 409 páginas.

Rubistein, Moshe F. e Iris R. Firstenberg, *La Organización Pensante*. México, Oxford, 1999.

Rojas Soriano, Raúl, *Métodos para la investigación social. Una proposición dialéctica*. México, Folios Ediciones, 1983. 122 páginas.

Rojas Soriano, Raúl, *El proceso de la investigación científica*. México, Editorial Trillas, 1981. 124 páginas.

Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés (coordinadores), *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 1983. 626 páginas.

Ruiz Massieu, José Francisco y Wilfrido Lozano Hernández, *Nueva Administración Pública Federal*. México, Editorial Tecnos, 1978. 217 páginas.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*. México, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2000. 159 páginas.

Sartori, Giovanni, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984. 336 páginas.

Segovia, Rafael, *Lapidaria política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996. 572 páginas.

Senge, Peter M., *La Quinta Disciplina*. México, Ediciones Granica, 1998.

Sheridan, Guillermo, *Cartas de Copilco y otras postales*. México, Editorial Vuelta, 1994. 285 páginas.

Strickland, Thompson, *Administración Estratégica*. México, McGraw Hill, 2000.

Tecla Jiménez, Alfredo y Alberto Garza Ramos, *Teoría, métodos y técnicas en la investigación social*. México, Ediciones del Taller Abierto, 1980. 162 páginas.

Tello, Carlos, *La nacionalización de la banca en México*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1984. 222 páginas.

Tinbergen, Jan, *La planeación del desarrollo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1974. 107 páginas.

Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984. 186 páginas.

Vázquez Nava, María Elena (coordinadora), *La administración pública contemporánea en México*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación - Fondo de Cultura Económica, 1993. 258 páginas.

Villa, Manuel, et al, *México en el umbral del milenio*. México, El Colegio de México - Centro de Estudios Sociológicos, 1990. 544 páginas.

Zaid, Gabriel, *La economía presidencial*. México, Editorial Vuelta, 1987. 244 páginas.

Hemerografía

REVISTAS

Comercio Exterior

Crónica Legislativa

Examen

Expansión

Foro Internacional

Gaceta Parlamentaria

La Nación

Letras Libres

Mercado de Valores

Nexos

Proceso

Quórum

Revista de Administración Pública

Siempre

Vuelta

PERIÓDICOS

La Jornada

Reforma

El Financiero

El Universal

Marco Jurídico

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, México, UNAM / Instituto de investigaciones Jurídicas, 1985. 358 páginas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, versión actualizada obtenida el 20 de septiembre de 2001 en www.cddhcu.gob.mx/.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contenida en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Editorial Porrúa, 1999. pp. 9-43.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, versión actualizada obtenida el 20 de septiembre de 2001 en www.segob.gob.mx.

Ley de Planeación, contenida en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Editorial Porrúa, 1999. pp. 211-220.

Reglamentos

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, versión actualizada obtenida el 19 de octubre de 2001 en: www.shcp.gob.mx.

Otras disposiciones

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (D.O.F. 30 de mayo de 2001), versión obtenida el 29 de agosto de 2001 en: www.shcp.gob.mx.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (D.O.F. 30 de mayo de 2001), versión obtenida el 29 de agosto de 2001 en: www.shcp.gob.mx.

Otras fuentes

Presidencia de la República www.presidencia.gob.mx.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo www.undp.org/hdr2001/spanish.

Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, www.canacintra.org.mx.