



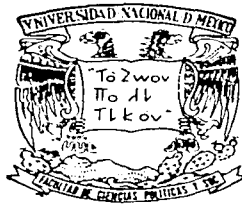
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

“EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION EN MEXICO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
GABRIELA MENDOZA BORQUEZ



ASESOR: LIC. JAVIER HERNANDEZ PEREZ

MEXICO, D.F.

TESIS CON FALLA DE ORTOGRAFIA

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

DEDICATORIA:

A MI MAMA TONY
QUE CON SU FORTALEZA Y AMOR
ME HA AYUDADO A OBTENER GRANDES TRIUNFOS
Y PORQUE SOY TESTIGO DE
SUS INQUIETUDES Y DE SUS AFANES
EN LA LUCHA POR LA VIDA
Y QUIERO SER COPARTÍCIPE
DE ESAS INQUIETUDES
Y DE ESOS AFANES Y ALIGERARLOS,
EN CUANTO SEA POSIBLE,
DE LA CARGA QUE GRAVITA SOBRE ELLA.

A MI PAPÁ SIXTO
POR SU APOYO
Y PORQUE ASPIRO QUE AL ABRAZARME
LO HAGA CON ORGULLO Y SATISFACCIÓN,
VIENDOME ACTUAR CON EFICIENCIA.

PONCHO Y MARCO MIS HERMANOS
POR EL SIMPLE HECHO DE EXISTIR GRACIAS.

CARO Y NOEMÍ
GRACIAS POR SU INCONDICIONAL AMISTAD.

GRACIAS A
A MIS PROFESORES
POR COMPARTIR SUS CONOCIMIENTOS EN LOS
SALONES DE CLASES DE MI ALMA MATER.

EL HOMBRE DEBE SER DISCRETO, MODERADO Y HONESTO EN TODOS SUS
ACTOS, EXPRESANDO SU PENSAMIENTO DE PALABRA Y POR ESCRITO CON
TODA LIBERTAD Y JUICIO RAZONADO, NO RECONOCIENDO MAYOR
SUPERIORIDAD EN EL HOMBRE QUE LA QUE DA EL ESTUDIO, EL TALENTO,
LA BONDAZ Y LA CULTURA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

INTRODUCCIÓN

I

CAPÍTULO I: CONCEPTUALIZACIÓN BÁSICA

1. ESTADO GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.1 CONCEPTOS DE ESTADO	1
1.1.1ELEMENTOS DEL ESTADO	5
1.2 DEFINICIONES DE GOBIERNO	7
1.3 CONCEPTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	9
1.3.1DESARROLLO HISTÓRICO	11
1.4 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO	14
1.4.1ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	14
1.4.2ADMINISTRACIÓN PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL.	15
2. PLANEACIÓN	
2.1.DEFINICIÓN	17
2.2 ETAPAS	21
2.3 PRINCIPIOS	22
2.4 ELEMENTOS	24

CAPITULO II: LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

1. PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1 ORÍGENES DE LA PLANEACIÓN	26
1.2 PLANEACIÓN EN PAÍSES SOCIALISTAS	29
1.3 PLANEACIÓN EN PAÍSES CAPITALISTAS	34
1.4 PLANEACIÓN EN PAÍSES SUBDESARROLLADOS	37
2. PLANEACIÓN EN MÉXICO	
2.1 DESARROLLO HISTÓRICO	40
2.2 PLANEACIÓN ESTABILIZADORA 1947-1958	45
2.3 PERÍODO 1958-1970	46
2.4 PLANEACIÓN COMPARTIDA 1970-1982	47
2.5 PLANEACIÓN DEL CAMBIO ESTRUCTURAL 1982	50
2.6 MARCO JURÍDICO	52

CAPITULO III:

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PLANEACIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO.

1.1 CAMBIO ESTRUCTURAL: SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.	
1.1.1 CREACIÓN	60
1.1.2 FUNCIONES	66
1.1.3TRANSFORMACIONES EN SU ESTRUCTURA Y FUNCIONES	67

TELIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.2 MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA: EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA	69
1.2.1 FINES Y OBJETIVOS	72
1.2.1.1 CARACTERÍSTICAS.	73
1.3 FUSIÓN DE LA SHCP Y LA SPP	76
2. LA PLANEACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO	
2.1 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	79
2.1.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000	80
2.1.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006	81
3 UNA PROPUESTA PARA LA PLANEACIÓN EN MÉXICO	86
3.1 INTRODUCCIÓN	86
3.2 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO PROPUESTO	88
3.3 DIAGNÓSTICOS PARA DESARROLLAR EL PROYECTO	89
3.4 BASES DEL MODELO	94
CONCLUSIONES	95
BIBLIOHEMEROGRAFÍA	97

INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es destacar la importancia que tiene la Administración Pública en el Proceso de Planeación y sobre todo en la creación de estructuras de organización administrativa que permitan la operatividad de las políticas contenidas en los planes, se analizan los esfuerzos de planeación que se han llevado a cabo en México y las deficiencias que limitan en gran medida sus beneficios.

En México, la planeación ha sido una práctica gubernamental desde hace más de medio siglo, surgiendo como una respuesta a la necesidad que tiene el Estado para organizar sus actividades de producción, distribución, servicios y capitales, desarrollando un gran esfuerzo por establecer un sistema de planeación, cuyos resultados, sin embargo no corresponden a las expectativas planteadas.

Se piensa que con la aplicación de la planeación es factible organizar y encauzar los distintos aspectos de la compleja actividad económica y social del país, para acceder al proyecto nacional que deriva de la Constitución Política.

Sin discutir la validez de ese proyecto es bastante claro que aunque se ha avanzado de manera constante hacia ese objetivo, en muchos campos, se tienen serios retrocesos. Por ejemplo, las desigualdades sociales se acentúan, un deterioro en los niveles nutricionales de la población, un alto porcentaje de los habitantes aún se hacina en viviendas que carecen de los servicios de agua potable, drenaje y energía eléctrica, en materia de salud subsiste una alta tasa de mortalidad, de la que se estima que más de dos quintas partes podrían evitarse con la aplicación de medidas sanitarias, en educación no ha podido eliminarse el analfabetismo y un alto porcentaje de la población de 15 años y más no terminan la primaria.

Por otra parte la influencia del exterior se ha acrecentado, el crecimiento del desarrollo sigue subordinado al comportamiento de los mercados internacionales de dinero y capital. La deuda externa se incrementó de manera considerable, al mismo tiempo que se dio una cuantiosa fuga de capitales y como resultado, el

país soporta una pesada carga financiera que origina una sangría permanente de excedentes económicos, a la vez que limita el crecimiento y afecta la independencia y soberanía nacionales.

Por lo anterior se puede asegurar que la planeación tiene un margen importante de utilidad para el desarrollo económico y social del país, solamente si se cumplen los requisitos que se derivan de las características y condiciones particulares de México. Los beneficios están en función del grado en que se consiga alcanzar los objetivos del desarrollo, es decir, satisfacer las necesidades de la población donde se aplique. Se trata pues, de un proceso permanente mediante el cual el conjunto de la sociedad debe adoptar las decisiones necesarias para lograr el proyecto social que se ha propuesto, tomando en cuenta que la consecución de ese proyecto está condicionada por las características económicas, políticas y sociales de cada nación.

En diversos países capitalistas se han realizado esfuerzos por establecer sistemas de planeación, como respuesta a las crisis económicas que de manera recurrente genera el propio sistema y, además, con el propósito de orientar los procesos económicos hacia el logro de objetivos de bienestar social.

En los países subdesarrollados la planeación se orienta a conseguir un crecimiento económico auto-sostenido y con mayor independencia. Así para que la planeación sea un instrumento eficaz, vuelvo a resaltar que debe adaptarse a las peculiaridades del país, en un proceso dinámico de transformación, anulando las características que limitan el desarrollo de la sociedad y fortaleciendo aquellas que lo favorecen.

Asimismo, resulta indispensable establecer un sistema que considere continuamente los avances que se logran, los errores en que se incurre, las modificaciones en el entorno internacional que acontecen, los cambios en los intereses, actitudes de las personas o grupos involucrados y ello sólo se puede conseguir mediante el establecimiento de un sistema que vaya mucho más allá de la simple elaboración de un plan-libro.

En México a partir de 1976 se dio un impulso a las tareas de planificación, a raíz de la decisión política que el Presidente de la República adoptó al respecto,

se reorganizó la administración pública para compatibilizar con las tareas de planeación, se modificó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública, en las que se sentaron las bases para elaborar y ejercer un presupuesto por programas para vincularlo con los recursos disponibles mediante la planeación. Posteriormente se elaboró el Plan Global de Desarrollo y múltiples planes sectoriales, se concibió un Sistema Nacional de Planeación, que incluía, una estructura institucional, un proceso para formular planes y convertirlos en programas, presupuestos, acuerdos y convenios, así como crear mecanismos para controlar su ejecución y evaluar sus resultados. A fines de 1982 el Sistema Nacional de Planeación aún mostraba múltiples lagunas y deficiencias, en el aspecto sustantivo, el Estado continuaba mostrando ineficiencia para controlar y orientar la evolución económica, predominaba la falta de coordinación de las acciones del sector público y de éste con el resto de los agentes económicos. Al finalizar el sexenio, a la insatisfacción de las necesidades esenciales de la mayor parte de la población, se aunó una aguda crisis económica.

La nueva administración intentó dar un nuevo impulso al Sistema Nacional de Planeación, a la que se agregó el calificativo de democrática, así en diciembre de 1982 se hicieron nuevas reformas legales que formalizaron jurídicamente el Sistema de Planeación, con esto en la práctica se avanzó, al elaborarse oportunamente el Plan Nacional de Desarrollo y derivar de ahí los programas nacionales de mediano plazo, sectoriales, regionales y especiales.

En el presente trabajo se pretende junto con los elementos fundamentales de la planeación, incluyendo su carácter, ámbito de aplicación, modo de operación, cobertura y su organización, que deben ser congruentes tanto con los objetivos del desarrollo como con la realidad que se pretende modificar, se propone desde el punto de vista técnico capacitar a las personas que se harán cargo de las tareas, establecer los métodos y canales mediante los cuales se genera la información cuantitativa y cualitativa y modificar la organización administrativa para que sea congruente con los objetivos deseados.

Este trabajo esta integrado por tres capítulos, incluyendo esta introducción.

El **capítulo I. "CONCEPTUALIZACIÓN BASICA"** dividido en dos apartados: **"Estado, Gobierno y Administración Pública"** que comprende la conceptualización del Estado, con el pensamiento político y social de Aristóteles, Maquiavelo, Hobbes, Locke, Rosseau, hasta el surgimiento del Hegelianismo, inicio de la teoría contemporánea del Estado, para poder de ahí definir Gobierno y Administración Pública, su desarrollo histórico y su funcionamiento en los tres ordenes de Gobierno.

En el segundo apartado **"Planeación"** se define y destacan las etapas, principios y elementos que la constituyen.

El **capítulo II. "PLANEACIÓN EN MÉXICO"**. Se divide en dos apartados: **"Planeación y Administración Pública"** en la que se analiza la Planeación de los diferentes sistemas políticos su potencialidad como instrumento impulsor del desarrollo, incluyendo el extinto régimen Socialista, por tener un importante papel en el desarrollo de los estados con este sistema político, pues para que un sistema de planeación funcione debe adaptarse a las condiciones y necesidades de cada nación.

En la segunda parte **"Planeación en México"**. El desarrollo histórico de la planeación, tomando en consideración los diferentes aspectos económicos, políticos, sociales, jurídicos y administrativos que han incidido en su desarrollo, en diferentes épocas, haciendo una breve descripción de los diferentes planes y programas gubernamentales que se elaboraron en México hasta 1982, se analizan sus características centrales, sus deficiencias comunes y particulares.

Al final del capítulo se resume el Marco legal que fundamenta a la Planeación.

El **capítulo III "ADMNISTRACIÓN PÚBLICA, PLANEACIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO"** se divide en tres apartados:

"Administración Pública, Planeación y Cambio en México" Se hace un análisis de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), sus funciones, aplicación del sistema de planeación, reformas administrativas, estructurales, y en sus funciones, que tuvo durante su gestión, hasta su fusión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en 1992. Hace referencia al

denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática, explicando sus fines y objetivos.

“La Planeación del Sector Público” en este apartado esta constituido por los antecedentes del Plan Nacional de Desarrollo, se resumen las características del Plan de 1995-2000, delimitando el presente trabajo hasta este sexenio solamente porque se tienen elementos para medir la aplicación y resultados después de seis años, y se toca brevemente el Plan 2001-2006, en cuanto a su elaboración y contenido

“Una perspectiva para la Planeación en México” El modelo propositivo para la planeación en México

CAPITULO I: CONCEPTUALIZACIÓN BÁSICA
1 ESTADO GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
1.1 CONCEPTOS DE ESTADO

Cuando se habla de Estado se plantean múltiples y variadas percepciones que aplican de manera distinta su origen, algunas de ellas obedecen a los criterios que se tiene; sus elementos, componentes fundamentales, fines y funciones que debe tener.

El estudio del Estado refleja en sus definiciones el enfoque característico que cada disciplina tiene, y que lo visualizan desde distintos aspectos como infraestructura, funcionamiento, naturaleza, devenir histórico, etc. Ejemplo de ello es la teoría organicista que lo considera como un organismo compuesto de partes vivas con una anatomía y fisiología política; teoría sociológica relacionada con el fenómeno de mando y sumisión de las clases sociales; teoría de las instituciones de Maurice Hauriou que lo considera como una institución emanada del poder político que busca el bien común, caracterizado por ser un régimen centralizado jurídico y político; la teoría de Jellineck que concibe dos perspectivas, la social como organización dotada de poder de dominación y jurídica donde se encuentra sujeta a derecho; la teoría formalista de Kelsen donde es un sistema normativo, determinado por sus propias leyes, y teoría antiformalista donde no está sujeto a derecho y no toma en cuenta la realidad social puesto que lo estatal es lo que formula, da vida y circunscribe al derecho.¹

El Estado es concebido como la forma moderna de convivencia que el hombre ha creado para alcanzar mejores niveles de vida, su estudio desde sus orígenes ha propiciado múltiples y variados enfoques. Las doctrinas antiguas, medieval y moderna hablaron: de la comunidad humana, de la polis como organización política, las civitas o pueblo.

Aristóteles dividió un genero en especies, una parte mayor en las partes menores mostrando, como puede conservarse o destruirse un Estado existente.

¹Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política, Porrúa. México 1988. Págs. 286

En su estudio analítico dice que para la perpetuación de la raza tiene que haber unión entre varón y la hembra; exigencia primordial para la existencia del Estado; después la relación amo y esclavo e inmediatamente surge la familia, "asociación natural para proveer las necesidades cotidianas del hombre". Definió a la familia, como monogámica, en la cual el padre era el gobernante. La siguiente forma de asociación era la aldea, se produce cuando varias familias se unen para formar un tipo de grupo mas completo. Así llegamos al Estado (polis) la tercera y más alta forma de asociación, nace cuando varias aldeas se unen en una comunidad que se basta así misma, tuvo su origen en la provisión de las necesidades físicas reales, ha persistido porque ofrece oportunidades para el completo desarrollo de la naturaleza social del hombre.

En la Edad Media, no existió el Estado en el sentido de una unidad de dominación, que actuara de modo continuo con medios de poder propios y claramente delimitada en lo personal y territorial. Nicolás Maquiavelo que por primera vez introdujo en su libro "El Príncipe" el término "lo stato" para el nuevo status político que, además, abandona la idea clásica del Estado-ciudad pequeño, hablaba de la defensa de la expansión territorial y la formación de entidades políticas cada vez mayores. Tomas Hobbes formuló la concepción Contrato Social y tomó como premisa un Estado pre-social de naturaleza que era una guerra de todos contra todos. Su análisis de la naturaleza humana es tan cruel como el de Maquiavelo, concebía al Estado como un monstruo de poder inquisitivo y un fenómeno político del poder público.

En el Estado moderno las funciones estaban repartidas entre la iglesia, el noble proletariado de tierras, los caballeros, las ciudades y otros privilegiados, y propiamente sus orígenes se encuentran en las ciudades-repúblicas de Italia en el renacimiento. Su evolución en el aspecto de organización, consistió en que los medios de posesión privada, pasan a ser propiedad pública, y el poder que se ejercía se expropia, primero para el príncipe y luego para el Estado, creando un ejército pagado para refrendar su lealtad y afirmar su poder, también se concentra en esta nueva administración una serie de tareas que tenían asignadas otras instituciones (la administración de las finanzas, concentración del poder, jerarquización de funcionarios, etc.) eliminando así la época feudal.

Locke argumentaba que la causa principal e inmediata de que el hombre abandonase el Estado de naturaleza era el aumento de propiedad y el deseo de usarla y conservarla en seguridad. En su ensayo del Gobierno Civil habla de libertad y de igualdad, que es regido por la razón y por reglas de convivencia.

La concentración de los medios de dominación y especialmente de la creación jurídica, hizo que surgiera un nuevo problema hasta entonces desconocido en la historia de Europa, la forma de Estado. Según Rousseau el Contrato Social dio origen al Estado o comunidad civil pero no al gobierno. Distinguía del poder soberano una prerrogativa del Estado y su innovación fue la definición de la soberanía como poder absoluto del Estado, resultante de una expresión de la voluntad general.

Con Hegel se da el punto de arranque de toda la teoría contemporánea del Estado con el método dialéctico donde encontramos al hombre como ser social que tiene necesidad de unirse en algo superior se niega a si mismo y forma a la familia que es la tesis, siendo esta la célula de la sociedad que es la antítesis, esta constituye una comunidad integrada por hombres libres iguales en derecho y que al aceptar una legitimación admitida por todos se convierte en sociedad civil, con una normatividad que busca igualdad, libertad y la justicia. Cuando integra una corporación, como el ejército o la policía y al profesionalizar los servicios públicos, es negada para dar origen al Estado (síntesis de las dos), entidad suprema, soberana, y espíritu ético universal. De ello resulta que el Estado es la manifestación suprema del espíritu objetivo, la culminación de la vida humana, la expresión universal de lo humano, la idea universal del hombre que se manifiesta en una comunidad.

Otros autores conciben al Estado desde diversos puntos de vista, así se transcriben algunos conceptos:

Para Heller "el Estado es una conexión social de quehaceres"², lo considera como una estructura de dominio constantemente renovado a través de una obra común

² Heller, Herman. Teoría del Estado. FCE, México, 1968. Pág.259

actualizado representativamente que ordena en última instancia los actos sociales sobre un territorio determinado.

Acosta Romero: "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas"³. Para Kant es la unión de una multitud de hombres bajo leyes jurídicas. Para Carlos Marx es el instrumento de una clase económicamente dominante. En general se le considera como una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad para obtener el bien público temporal.⁴

A la luz de estas consideraciones, cabe destacar la observación de Maurice Duverger⁵ quien afirma que el término suele interpretarse en dos sentidos, el Estado-Gobierno y el Estado-Nación, el primero es el medio donde se desarrolla la actividad gubernamental, condicionada y dirigida por el funcionamiento político, las relaciones sociales y la forma de Gobierno que adopta la población; la segunda es la organización de una sociedad con lazos de solidaridad que la unifica y que es particularmente poderosa. Estas definiciones no son excluyentes entre sí por el contrario una concreta a la otra. Se puede decir que el Estado es la organización política, administrativa de una nación, sujeta a un orden jurídico que le otorga derechos y obligaciones; establecida en un territorio determinado, permanentemente constituido por una sociedad y para la cual se ejerce una soberanía nacional en la que prevalece el interés general sobre el particular.

³ Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Porrúa, México 1995. Pág. 92

⁴ Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Porrúa, México 1990. Pág. 92

⁵ Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Citado en Economía Planeta, Diccionario Enciclopédico, España. Planeta. Vol. 4 1980. Pág. 407

1.1.1. ELEMENTOS DEL ESTADO.

El Estado aparece como una comunidad política o autoridad, formada por un poder soberano organizado sobre un territorio determinado. La teoría tradicional ha sostenido que el Estado tiene como elementos esenciales para su formación el territorio, la población, soberanía, gobierno y marco jurídico.

El territorio constituido por la superficie terrestre, marítima, y por el espacio aéreo sobre los que ejerce su soberanía, el poder estatal "Como esfera competencial del Estado, delimita especialmente la independencia de este frente a otros Estados; dentro del cual los gobernantes ejercen sus funciones, en el ambiente físico de vigencia de las leyes y de la demarcación de su aplicabilidad (territorial) fuera del cual carece de eficacia normativa (extraterritorialidad)"⁶. En México el territorio está regulado en los Artículos 27 y 42 al 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los individuos de una nación asumen libremente su presencia y su compromiso histórico para crear su propia identidad y su propio destino. La soberanía puede considerarse como el poder superior que explica la independencia, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado. En el sentido jurídico significa el acto de dominio sobre el patrimonio territorial de un Estado, es autonomía, en el sentido de que no se acepta la ley y la norma de otra nación para regir el propio destino. El Art. 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afirma que la soberanía nacional reside esencialmente y originariamente en el pueblo, que la ejerce por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los Estados por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán convenir las estipulaciones del pacto federal (Art. 41).

La población como elemento humano es indispensable para que exista el Estado, pues el conjunto de personas constituye el pueblo y sin este no hay Estado.

⁶ Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1973. Pág. 180

Cuando se forma una sociedad natural con unidad de territorio, con similitud de costumbres y comunicación por un lenguaje común se constituye una nación, que se encuentra regulada por normas llamadas marco jurídico, y el gobierno como órgano de dirección o administración, para cumplir los fines del Estado que pueden identificarse con el bien común, justicia social, etc.

El gobierno es distinto al Estado, se aplica el termino a la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas".⁷

⁷ Posada, A. Derecho Político. Tomo 1. Pág. 505

1.2 DEFINICIONES DE GOBIERNO

Se concibe como el conjunto de personas y de órganos que detentan legalmente el poder político de un país y que determina la orientación política, económica y administrativa de una sociedad. Es la parte estructurada del Estado que aplica el ordenamiento de la nación, para hacer prevalecer el interés general sobre el particular. Esto se realiza a través de las instituciones que lo conforman, es decir, el poder ejecutivo, legislativo y judicial. Cabe destacar que para algunos estudiosos, el segundo no es propiamente un órgano de gobierno, sino un contrapeso independiente del primero, pero la idea que prevalece lo enmarca como parte fundamental de él.

La idea de gobierno se asocia al Estado, su origen y desarrollo también se dio paralelamente con el de la sociedad por lo que su constitución y funcionamiento varía según el régimen político al que pertenezca.

El vocablo gobierno asume dos significados, en un sentido genérico se considera como un elemento constitutivo del Estado y en una acepción estricta, como conjunto de las principales instituciones estatales⁸.

En torno al concepto giran diversos estudios en los cuales destacan el histórico que se divide en dos corrientes, la mecanicista que lo considera como un mecanismo a través del cual se da la transición del sistema político de manera ordenada aún ante la diversidad de intereses y perspectivas; y la organicista en la que el gobierno define los propósitos y objetivos de la sociedad buscando equidad y justicia.⁹

"Se denomina gobierno, en el amplio sentido del vocablo un conjunto de órganos establecidos en el estatuto creativo, que desarrollan las funciones legislativas, ejecutiva y judicial" ¹⁰

"El gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos" ¹¹

⁸ Chalbaud, Zepeda Reinaldo. Estado y Política. Universidad de los Andes/ Consejo de Población Facultad de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas Mérida Valenzuela 1ª edición 1978 pág. 128

⁹ Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Aguilar. España. 1979. Vol. 5 Pág. 175-176

¹⁰ Burgoa, Ignacio. Obra Citada Pág. 539

¹¹ Porrúa Pérez, F. Teoría del Estado. Edit. Cultura. México 1937. Pág. 33

El tema del gobierno aparece desde las obras de Platón, en su "Dialogo de la República" donde se refiere a los diferentes gobiernos, sus cualidades, defectos y su evolución. Desde la aristocracia, gobierno de los más sabios, timocracia gobierno de clases, oligarquía, cuando los propietarios adquirirían el poder político y al final venía la democracia como consecuencia de la emancipación de las masas y por último la tiranía, gobierno de una persona fuerte, capaz de acabar con los rebeldes.

Aristóteles, por su parte estudio el gobierno observando varias ciudades-Estado griegas y realizo reflexiones en su "Ética Nicomaquea" y en su "Política", emplea un doble criterio para clasificar las formas de gobierno: uno de carácter numérico, en donde el gobierno recae en uno solo, es monarquía; en pocos es aristocracia; en una multitud república. El otro carácter es el cualitativo donde divide en puras o rectas, la primera cuando los gobiernos hacen el bien público, por el contrario las impuras o degeneradas se da cuando buscan el interés propio.

Santo Tomas de Aquino examinó los distintos tipos de regímenes políticos e hizo una clasificación de los regímenes simples: el reino, la aristocracia, la oligarquía, y la democracia además, dejó una interesante idea acerca del régimen mixto, como el más deseable para el equilibrio político, que debe tener normas de organización tomadas de los diversos regímenes simples.

En los tiempos modernos encontramos a Maquiavelo que establece una clasificación bipartita de las formas de gobierno "Todos los Estados y soberanías que han tenido y tienen potestad sobre los hombres, fueron y son Repúblicas o Principados".

1.3 CONCEPTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Estado para el cumplimiento de sus fines, objetivos de desarrollo integral del país y el desempeño eficaz y eficiente de sus actividades, requiere de un aparato administrativo congruente con estos principios, este es la Administración Pública que constituye el medio más idóneo para que el Estado cumpla con sus programas, metas, objetivos y fines de promoción social.

El concepto de Administración Pública tiene múltiples definiciones, en su estudio convergen varias disciplinas que la enriquecen y conforman su esencia sincrética que la caracteriza por encima de otras áreas del saber. Cada una de ellas elaboran su concepción de acuerdo a un método, objetivo, campo y ámbito de acción semejantes pero con rasgos distintos que las diferencian una de otra; por eso cuando se habla de ella se puede hacer referencia a una: ¹²

1) Actividad: la realizan los órganos del Sector Público para conseguir los fines del Estado y cuyo logro se confirió al Gobierno.

2) Disciplina Científica: se le identifica como una rama de las ciencias de la Administración, aquella parte de esta que tiene que ver con el Gobierno ¹³.

La Administración Pública es una rama de las Ciencias Sociales que tiende a describir y explicar la estructura y las actividades de los órganos que bajo la autoridad del poder político constituyen el aparato del Estado y de las colectividades públicas ¹⁴.

El sector público enfrenta necesidades sociales que debe satisfacer por medio de la administración pública y por la otra, a recursos disponibles. Esto se convierte en su objetivo principal, es pues su responsabilidad, alcanzar sus objetivos mediante el aprovechamiento óptimo de sus recursos, una relación entre recursos asignados y necesidades satisfechas. Por lo anterior la sociedad tiene la necesidad de ser guiada y administrada por individuos responsables, por

¹² Duhalt Krauss, Miguel. Notas Sobre Administración de Personal en el Sector Público. UNAM-FCPyS. México 1973. Págs. 33-38

¹³ Gulick, Luther. Science Value an Public Administration. Citado por Miguel Duhalt. Op. Cit. Pág. 34

¹⁴ Idem. Pág. 34

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

organismos cada vez más sensibles. capaces de aplicar a la realidad el fruto de las conquistas obtenidas en el campo político, responsable de algo mas que la ejecución de un programa político ya que debe manifestar inventiva y dinamismo adecuado para la continua interpretación de las necesidades sociales.

Por eso el Estado la utiliza como instrumento para la ejecución de sus programas de interés público, que las empresas privadas no cumplen.

Así la administración pública es el instrumento para alcanzar la finalidad misma del Estado, que se desarrolla bajo un orden jurídico, impulsando y orientando sus actos de acuerdo con ciertos programas y siempre en beneficio de la colectividad.

Su principal finalidad es satisfacer en forma eficiente las necesidades públicas, y para ello necesita recurrir a la planificación que es y debe ser el motor impulsor de la administración, responsable de alcanzar los objetivos mediante el aprovechamiento óptimo de recursos.

El autor Pedro Muñoz Amato define la Administración Pública, en su sentido más amplio: "Como todo el sistema de gobierno, el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan como se distribuye y ejerce la autoridad política, cómo se atienden los intereses públicos¹⁵"

Hoy en día no debe ser únicamente el conjunto de organizaciones y procesos de gobierno en acción, deshumanizada, intocable, autosuficiente y dispensaría de favores y servicios, sino una maquinaria que fortalezca a las organizaciones públicas inmersas en una economía de mercado pero también un ente en busca de eficacia, calidad y productividad, vinculada a una sociedad compleja, cambiante, participativa, y a una iniciativa particular y privada orientada hacia la autonomía.

¹⁵ Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública 1. FCE. México 1983. Pág. 24

1.3.1 DESARROLLO HISTÓRICO

El hombre primitivo sintió dentro de su pequeño grupo social la necesidad de disponer de la mejor forma de sus recursos; fue ante la premisa de satisfacer sus necesidades vitales y la necesidad de defenderse, estos grupos empezaron por organizarse de tal manera, que dividieron el trabajo y la responsabilidad entre artesanos, agricultores y guerreros, desarrollándose de esta manera el orden social, paralelamente surgieron fundamentos y normas administrativas aplicadas a las diversas actividades, coadyuvando a un mejor desarrollo de todos los ordenes.

Gracias a la aplicación de estas normas administrativas, surgieron grandes civilizaciones: papiros egipcios que datan del año 1300 A.C, indicaban la importancia que se daba a la administración y a la organización de los Estados burocráticos en esa época; algo similar ocurrió en la antigua China, en las parábolas de Confucio se encuentran sugerencias prácticas para la Administración Pública, y las recomendaciones sobre la necesidad de escoger hombres desinteresados y capaces de desempeñar los cargos públicos; en la Grecia antigua hay pocas referencias a las normas administrativas, Atenas con sus concilios, cortes populares, funcionarios públicos y juntas generales, indican una comprensión de la función administrativa.

Las crónicas sobre la administración en Roma antigua son incompletas, pero la complejidad del imperio requirió un considerable desarrollo de técnicas administrativas, la existencia de los magistrados romanos con sus áreas funcionales de autoridad y sus grados de importancia, indican una relación en escala, características de la organización, se considera que el éxito del imperio se debió al talento verdaderamente genial de los romanos para la organización. El uso del principio jerárquico y de la delegación de autoridad permitió a Roma expedirse hasta formar un imperio con una eficiencia en su organización nunca antes vista en la historia.

En la antigüedad los conceptos administrativos no eran conocidos como tales, sino que fueron aplicados en forma empírica por los dirigentes de las diversas formas de organización que se desarrollaron durante esas épocas. Es en

el inicio de este siglo y con la evolución de las máquinas que la administración empieza a ser estudiada en forma sistemática y científica.

Por lo que se refiere a nuestro país, en la época precolombina los pueblos más avanzados, contaban con una estructura administrativa muy diversa en lo social y cultural. El nivel más amplio de organización política estaba formado por tres grandes reinos al mando de un gran virrey, el segundo nivel representado por cada uno de los reinos que constituían este imperio y cada uno de ellos encabezados por un rey, el tercer nivel era el de los reinos o señoríos que estaban formados por los barrios urbanos y rurales, los calpullis eran subdivisiones sociales que generalmente coincidían con una zona residencial que controlaban ciertas tierras para el uso común de sus miembros.

El cuerpo político organizaba directamente los sectores fundamentales de la economía; el gobierno contratava los recursos básicos, la tierra y el trabajo, reglamentaba, e incluso participaban de modo inmediato en el proceso de producción, y decidía las líneas generales de distribución de la riqueza. Durante la época colonial, la administración estaba en manos del virrey que ejercía a nombre de la Corona Española, además de las funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas, religiosas, y las de gran importancia.

Al consumarse la independencia nacional, en 1821 se estableció el reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y Despacho Universal, que sería el órgano regulador de las funciones de las primeras Secretarías que conformaron la administración; éstas eran: Relaciones Exteriores e Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina; y Hacienda. Obviamente las distintas situaciones y regímenes políticos que imperaron en nuestro país a lo largo del siglo XIX, afectaron la organización y atribuciones de la administración pública; entre ellos se destaca la pugna por el poder, encabezada por los grupos conservador y liberal.

Al triunfo de la Revolución Mexicana y bajo el imperio de la Constitución de 1917, el Estado adoptó un régimen claramente intervencionista y, a través de lo dispuesto por sus artículos 3, 27 y 123, se comprometió a proteger y promover las condiciones de vida de la población. Este esquema constitucional impuso a la administración pública encabezada por el Presidente de la República, un papel de

importancia fundamental en la atención de las necesidades sociales. Sobre estas bases, el 31 de diciembre de 1917 se publicó la primera Ley de Secretarías de Estado, a la que habría de suceder las Leyes de 1935, 1936 y 1958 que se deroga en el periodo del Presidente José López Portillo, a quien le correspondió emitir la Primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que sustituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, lo novedoso de esta ley es que en ella se incorporó al sector paraestatal.

1.4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

La Administración Pública es conceptualizada como la actividad encaminada a alcanzar los fines del Estado, en el caso de México tales fines se encuentran consignados en la Constitución Política y su actividad se localiza en diversos planos: educación, salud, desarrollo del país ejerciendo la soberanía, etc. Esta actividad la realiza el Estado a través de los diferentes órganos que lo componen.

La Administración Pública cumple sus funciones, organizando administrativamente el conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales sujetos a normas jurídicas específicas, las cuales precisan su organización, funcionamiento y medios de control de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Además cabe destacar que, así como se tiene una Administración Pública Federal también existe una Administración Pública Estatal y Municipal; que corresponde a los Estados de la República y a los municipios del país respectivamente. Cada una de estas administraciones responde a las necesidades de interés público de sus esferas de competencia y jurisdicciones.

1.4.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL:

Esta constituida en administración pública centralizada y paraestatal, La primera esta integrada por las Secretarías, Procuraduría General de la República, Oficina de la Presidencia y Departamentos de Estado.

Esta forma de organización administrativa, se articula bajo el mando unificado y directo del titular de la Administración Pública, se caracteriza por que no tiene personalidad jurídica propia, representa al poder ejecutivo de quien depende jerárquica y administrativamente, implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica, carecen de patrimonio propio pues sus recursos derivan de las asignaciones establecidas en el presupuesto de egresos de la federación. Este enlace de organismos y sus titulares con el jefe de gobierno, sigue una escala piramidal, ello permite una línea decisoria unificada, en

mando, acción y ejecución, en eso radica la primordial ventaja de esta forma de organización administrativa.

Debido a necesidades muy particulares de la Administración Pública fue conveniente crear otros órganos para lograr sus fines, como es el caso de la Administración Pública descentralizada que difieren mucho de las Secretarías de Estado.

Es una forma de organización de entes que pertenecen al Poder Ejecutivo los cuales están dotados de personalidad jurídica propia y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas. Son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión, o del Ejecutivo Federal; cuenta con una estructura administrativa integrada por un consejo de administración o accionistas, sus funcionarios son nombrados y removidos por el mismo consejo de la entidad o el Presidente; tienen patrimonio propio y ejercen su presupuesto, tales recursos provienen básicamente de venta de mercancías y servicios que constituyen el objeto de su actividad.

En la actualidad, la descentralización mexicana equivale a la Ley denominada Administración Pública Paraestatal la cual comprende organismos descentralizados en sentido estricto, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, realizan funciones paralelas al Estado las cuales pueden abarcar rubros sociales y económicos.

La desconcentración también es una forma de organización de la administración que consiste en que los entes públicos, aún cuando depende jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional, tiene determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, no llegan a tener personalidad jurídica propia, sin un manejo autónomo de su presupuesto, son creados mediante leyes, decretos, reglamento interior o por acuerdo. La ventaja de esta organización es que ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad sin romper totalmente los vínculos de la jerarquía administrativa.

1.4.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

La Administración Estatal esta regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local y la Ley Orgánica de la

Administración Pública Estatal, identifica, establece atribuciones y funciones de las dependencias y entidades paraestatales con las que cuenta. En el ámbito centralizado se distingue un régimen administrativo con autoridad, donde el poder de mando y la gestión pública la realiza el gobierno estatal. El contorno descentralizado es responsable de la explotación, aplicación de bienes y recursos propiedad del Estado y la prestación de los servicios públicos sociales en beneficio de las poblaciones locales.

El municipio es la base de la organización política y administración federal este reúne y aplica las decisiones del ayuntamiento quien como órgano de gobierno, elegido de la voluntad política de la comunidad, determina la relación entre gobernantes y gobernados, busca conciliar el interés público como el privado, de ahí que se afirme que es el municipio donde tiene lugar la mas próxima y directa relación entre el Estado y la sociedad ¹⁶, en virtud de que su ámbito de responsabilidad y competencia se circunscribe a un espacio geográfico donde la población guarda mayores afinidades que en los otros niveles de gobierno.

¹⁶ Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México 1985. INAP. Pág. 1983

2. PLANEACIÓN

2.1 DEFINICIÓN DE PLANEACIÓN

Así como el hombre es capaz de pensar, prever todos sus actos, elaborar y dirigir sus propios proyectos hacia un fin determinado, la administración pública lo hace también utilizando para el logro de sus objetivos, un elemento muy importante: la planeación proceso mediante el cual el gobierno traza un programa o plan de trabajo, con el fin de regular sus actividades.

Existe controversia con el termino planeación o planificación, la primera se vincula a países capitalistas como un proceso a través del cual se consiguen los objetivos que conducen al crecimiento nacional, la segunda fue ligado a países de economía socialista, se considero el instrumento indispensable del Estado para conducir el desarrollo, controlar los medios de producción y lograr una transformación social y cultural de la nación.

Etimológicamente las dos palabras proceden del mismo vocablo y ambas no están admitidas en el Diccionario de la Lengua de la Real Academia. Tampoco planeamiento aunque esta sea la forma más correcta, según las reglas de nuestro idioma derivan del sustantivo para referirse a la acción y efecto de planear, entendido como trazar, formar, el plan o proyecto de una obra ¹⁷. Con base en las anteriores consideraciones y tomando en cuenta que en ambas definiciones, se refleja la acción y efecto de planear o hacer planes; diseñar, elaborar o idear una serie de acciones para conseguir algo determinado o preconcebido y que estas se asocian a metas, objetivos, políticas, estrategias coherentes y racionales, si significan lo mismo, por lo que las diferencias existentes se deben a diversos matices semánticos. Cabe aclarar que varios autores no consideran posible esta aseveración pues conlleva aspectos mucho más complejos que distinguen una palabra de la otra.

Planeación: etimología del latín planos= plano, llano.

Planificación: etimología, del latín planos= plano, llano, facére= hacer.

¹⁷ Del Campo, Salustiano. Diccionario de Ciencias Sociales, Madrid 1976. UNESCO. Pág. 488

La administración pública debe conocer las necesidades de la población con el fin de darles respuesta o adoptar medidas para hacer posible la realización de las metas y objetivos sociales que sean congruentes con el desarrollo en los plazos que se hayan considerado para el modelo de país que se quiera. La planeación se concreta en estrategias y acciones precisas que pueden llevarse a cabo en corto o mediano plazo para alcanzar las metas previstas siempre y cuando se siga un orden de prioridad. Se determina anticipadamente la acción a realizar para obtener objetivos deseados, implica un diseño racional concebido por alguna autoridad generalmente pública, es decir, de un plan sistemático.

Los organismos de planeación dependen del gobierno que cuida su preparación, revisión y los organismos políticos que deben aprobarlo y ejecutarlos.

Hay organismos de planeación central, local y a nivel de cada unidad de producción que fijan las tareas y medios para su cumplimiento.

El objeto técnico de la planeación es la determinación de las acciones a realizar para obtener ciertos fines establecidos y el campo de actividad al que se va aplicar, el "económico-social", definiendo como tal al conjunto de actividades que desarrolla una sociedad para la satisfacción de sus necesidades de bienes y servicios.

Las características que debe reunir cada tipo de planeación, la manera de realizarlas y organizarlas, están estrechamente ligadas y dependen de las características propias del campo de actividad que se pretende planear, porque para determinar las modalidades que debe asumir la planeación, serán decisivas las características de la economía, la forma en que está organizada la sociedad, los procesos productivos, las relaciones existentes entre los diversos actores que participan en el proceso social.

La noción de planeación varía de un autor a otro, pero todas tienen rasgos similares, así que puede ser considerada como:

"La programación del trabajo o la formulación sistemática de un conjunto de decisiones que determinan los propósitos de una empresa y los medios porque lograrlos"¹⁸. Es la formulación de programas, especialmente la integración del

¹⁸ Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública. Vol. II. Fondo de Cultura Económica. México 1996. Pág. 99

plan a largo plazo de todo el gobierno, incluyendo la formulación de presupuestos y las funciones relacionadas de administración financiera. Es nada menos que la formulación del programa del gobierno para atender a las necesidades y los ideales de la sociedad, constituye el proceso de deliberación para ordenar las actividades gubernamentales en un conjunto armónico de decisiones, con consciencia de las influencias y repercusiones que tendrán en la vida de los ciudadanos, la planificación consiste principalmente en decisiones normativas sobre como ha de orientarse la vida del pueblo mediante la actuación del gobierno¹⁹.

Es el proceso administrativo de escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer las determinadas políticas y lograr los objetivos es decir, atender el objetivo, evaluar la situación, considera diferentes acciones que pueden realizarse y escoger la mejor²⁰.

Proceso racional organizado mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias que se seleccionan alternativas y cursos de acción en función de objetivos y metas económicas, sociales y políticas; Tomando en consideración la disponibilidad de recursos redes y potenciales, lo que permite establecer un marco de referencia necesario para conectar planes y acciones específicas a realizar en el tiempo y espacio.²¹

En una economía como la de México, la Planeación representa un sistema y un proceso coordinado, jerarquizado de planes y programas en los que el Estado de acuerdo con las variables económicas fija un parámetro de bienestar colectivo y la Administración Pública establece la instrumentación es decir, uno fija la meta y objetivos y el otro el campo de acción. De este modo se une la política a la función administrativa.²²

La Administración Pública como órgano central de planeación exige la creación de mecanismos capaces de producir acciones programadas y racionales emanadas de un enfoque integral, las cuales le dan no sólo coherencia e identidad sino también una operación y cumplimiento garantizado, los sistemas de

¹⁹ Idem. 1996. Pág. 25,31 y 125

²⁰ Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administración. FCE. México 1974. Pág. 119

²¹ Secretaría de Programación y Presupuesto. Glosario para El Proceso de Planeación. México 1987. Pág. 110

²² Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública. Vol. II. INAP. México 1988 Pág. 16

presupuestación, información, contabilidad, personal, ejecución, control, etc., son determinantes en el avance de este proceso, como rectora, coordina las actividades de la Planeación Nacional; Elabora, proyecta y regula los planes y programas que diseña a nivel global, sectorial, regional, bajo parámetros de congruencia con la participación de grupos sociales, dependencias y entidades del Sector Público; Asimismo verifica la relación entre los programas y presupuestos en función a los objetivos de primer orden.

La función de planeación en la Administración Pública actualmente se realiza a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien elabora el Plan Nacional de Desarrollo, donde se estipulan los planes, programas, objetivos y acciones a impulsar para alcanzar un crecimiento económico, social, político y cultural, a nivel Federal Estatal y Municipal, mediante el uso racional de los recursos disponibles.

Esta actividad tiene carácter de obligatoriedad en el sector público; de inducción como instrumento político-económico; de concertación entre el gobierno y los particulares y de coordinación entre la Federación Entidades y Municipios.

2.2 ETAPAS.

Como en todo proceso la planeación para poder instrumentarse necesita una serie de pasos que le den congruencia y consistencia, estos se pueden agrupar en²³:

- 1) Estar conscientes de la oportunidad, es el punto de partida donde se analiza la situación actual de la organización, se consideran los puntos fuertes y débiles de ella, señala y comprende lo que se quiere hacer, enfrentar y visualizar, las posibles oportunidades que en un futuro se pueden obtener.
- 2) Establecimiento de objetivos que indicarán qué es lo que se va hacer, dónde estará el interés principal, qué es lo que se tiene que lograr a través de las estrategias, políticas, reglas, presupuesto y programas. Estos se señalan primero para toda la organización y después para cada unidad.
- 3) Formulación de premisas, se toma en consideración el medio ambiente en el que operan los planes, sea interno o externo, para indicarla de manera precisa.
- 4) Determinación de cursos alternos, donde se establecen las mejores opciones para alcanzar las metas, bajo parámetros de mayor beneficio y menor costo.
- 5) Evaluación y selección, análisis de los distintos caminos para llegar a lo estipulado, se considera la viabilidad de éxito de uno u otro respecto a tiempo, costos, productividad, etc. La elección implica la adopción del plan a un curso determinado, compra de equipo, materiales, contratación y todo lo que se requiera para su implantación.
- 6) Formulación de planes necesario para llevar a cabo los objetivo y las metas.
- 7) Expresión numérica de los planes, a través de un presupuesto que le asigna un monto de capital y expresa un lenguaje numeral.

²³ Koontz, Harold. Curso de Administración Moderna. Mc Graw Gill. México 1976. Pág. 155.

2.3 PRINCIPIOS

Estos son los principios de la planeación, sin otorgarles a ninguno primacía puesto que existe entre ellos una estrecha conexión, dado que todos son indispensables a la planeación y unos a otros se complementan para construir un conjunto armónico.

-UNIDAD: Un plan debe ser coordinado; esencia mínima, que sus partes, planes, programas y proyectos, estén integrados en un todo que puede ser coordinado. No basta que los planes sean globales, que abarquen todas las fases de la administración, es necesario que todas las partes del plan estén ligadas entre sí, a fin de obtener los propósitos esperados.

-PREVISION: Es el futuro, la planeación no cumple su cometido si se realiza en forma improvisada. Con base en este principio el plan debe formularse previendo la acción del gobierno para un determinado plazo.

Formulación anticipada del curso de acción en un futuro realizándose con base en un diagnóstico y proyecciones.

La idea de anticipación no obedece a actos repentinos o improvisaciones, sino que debe fijar un plazo determinado y definido; dicho plazo puede variar en el número de años, pero es preferible que sea amplio para que realmente pueda haber previsión del futuro.

-FLEXIBILIDAD: Margen de cambio, dejando máximos y mínimos de un plan o programa, estableciendo instancias o sistemas rápidos de revisión, soluciones.

-COMPROMISO: Para realizar los planes o programas en un periodo determinado para el cumplimiento de una decisión.

-FACTIBILIDAD: Viabilidad de operación, resultado.

-INHERENCIA: A la misma administración y cualquier sistema de gobierno para tener coherencia en sus actuaciones y realizar los propósitos señalados. En la actualidad no puede concebirse una administración sin planificación, ya que esta no consiste en la obediencia mecánica a normas premeditadas, sino que por el contrario es a través de la formulación de decisiones y de la capacidad creadora del administrador que se van complementando y concretando las directivas al llevarse a cabo su realización práctica.

Así pues, si el gobierno quiere conseguir coherencia en la realización de sus propósitos, tendrá que planificar sus actuaciones, procurando inclusive prever las actitudes, las preferencias valorativas y los patrones culturales de la comunidad.

-RACIONALIDAD: Selección inteligente de alternativas de acción procurando un máximo de beneficios a parte de la disponibilidad a recursos.

-UNIVERSALIDAD: Abarca todas las fases de la administración y prevé hasta donde sea posible todas las consecuencias, porque la parcialidad invalida cualquier intento de programación, ya que al no considerarse determinados aspectos, estos quedan desarticulados y sin una orientación, lo cual puede producir resultados negativos, o bien elevar el plan al fracaso, el gobierno debe contar con un plan general que abarque todas sus actividades, pues de lo contrario, se vería en la imposibilidad de resolver los distintos problemas que surgen inevitablemente en cada sector de la Administración Pública.

2.4 ELEMENTOS

La planeación debe tener los siguientes elementos:

Una teoría: Todo plan se basa en una explicación del funcionamiento de la sociedad, la que se expresa en las variables que se seleccionan como representativas de la realidad y que se utilizan para fijar los objetivos y establecer las metas. Esas mismas variables sirven posteriormente para evaluar los resultados del plan. La teoría también está presente en la manera en que se vinculan unas variables con otras, las que naturalmente no sólo se refieren al aspecto económico, sino también al social y al político.

Un método: Una teoría no es suficiente. Además de ser necesario que exista una explicación, resulta indispensable una manera de vincular esa explicación con la realidad concreta, o sea, un método. La mayor parte de los conceptos que se utilizan en las teorías son abstracciones que seleccionan la realidad tomando ciertas características supuestamente representativas de los sujetos o de los fenómenos. Se habla, por ejemplo, de ingreso per cápita y es posible que nadie en la sociedad perciba tal ingreso; se utiliza el término "canasta básica de consumo" y lo más probable es que nadie consuma exactamente los bienes enlistados en las cantidades especificadas. La diferencia entre concepto y realidad concreta no implica, en sí misma, una incoherencia o una falta de representatividad. Exige, sin embargo, una forma ordenada y lógica de vincular ambos aspectos.

Un modo de operación: Aún disponiendo de una explicación de la realidad y de una forma de relacionar ambas (explicación y realidad) la planeación está incompleta, pues resulta indispensable contar con una manera de tomar decisiones respecto a lo que se va a llevar a cabo, es decir, se debe tener un modo de operación. La toma de decisiones es uno de los aspectos que más caracterizan a un sistema de planeación, que requiere de correcciones y decisiones continuas.

En general seleccionar la estrategia general del plan, la decisión empieza a tomarse mucho antes de que se elabore el Plan, se inicia con la selección del sistema de planeación que se va adoptar.

Una estrategia: Una vez decidido un método resulta indispensable, por último, fijar las prioridades de los objetivos y las metas y definir las acciones y el orden de su realización. La estrategia es el componente decisivo de la viabilidad del plan y al establecerla se decide sobre la forma en que la sociedad debe organizarse y operar para alcanzar los objetivos y metas propuestos. Mediante ella se da congruencia al manejo de las políticas económicas.

CAPITULO II: LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

1. PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.1 ORIGENES DE LA PLANEACIÓN

La planeación se desarrollo de manera formal y organizada a partir del ascenso del régimen socialista en la extinta Unión Soviética, las ideas marxistas de sustituir al mercado, por el Estado promotor del desarrollo económico-social que modificó substancialmente el sistema bajo parámetros de equidad y justicia, fueron puestos en práctica a través de los planes quincenales mediante un proceso de planeación, programación, y presupuestación. Bajo estos tópicos, actividades hasta ese entonces estancadas y poco explotadas transformaron radicalmente el país que abandonó los rasgos de una economía feudal para convertirse en una potencia mundial.

Esta planeación que se asocio a la propiedad colectiva de los medios de producción se caracterizó por ser centralista, tanto en las decisiones económicas como por la hegemonía de los medios gubernamentales de control administrativo que estuvieron por encima de la regulación y equilibrio de los mercados, precios y utilidades²⁴ así la producción se baso más, en la reconciliación cuantitativa de las necesidades y los abastecimientos disponibles, que en la determinación de la oferta y la demanda²⁵. Esto condujo en ocasiones a una burocratización del proceso, limitación y asignación de recursos, ausencia de libertad y concentración excesiva de la toma de resoluciones, pues el órgano central era quien determinaba con relación a variables de carácter macro, las estrategias a largo plazo del desarrollo e inversiones, asignado a las de corto plazo o tácticas a autoridades de un nivel inferior o locales.

En occidente donde imperó la doctrina del *laissez-faire* el sistema económico y social era controlado por el mercado, la planeación no tenia la importancia de los regimenes socialistas, su papel como regulador y promotor se reducía a su mínima expresión. Esto cambio con la crisis norteamericana de 1929 al intervenir

²⁴ Ruffulo, Giorgio Planificación y Control, España, OIKO-TAU. 1989. Pág. 9

²⁵ Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, OP. CIT. Págs. 143-115

de manera más notable el Estado en la economía con programas de auxilio, recuperación y reorganización a fin de orientar el gasto gubernamental, y hacer frente a los problemas de empleo, devaluación, salarios, e impuestos, que habían surgido de ésta crisis.

Estos modelos aplicados de manera distinta en las naciones industrializadas enfrentaron también limitantes, en países del orden capitalista no fueron capaces de expresar un proyecto alrededor del cual se produjera un consenso social lo suficiente amplio, dotado de poder que asegurara la realización de lo planeado; en los regímenes socialistas los objetivos y metas no correspondían a las exigencias de una sociedad diferenciada, deseosa de participación y libertad e inmersa en un fenómeno mundial complejo y en constante cambio²⁶.

La planeación adquiere un carácter preponderante después de la Segunda Guerra Mundial, al ser incorporada en la reconstrucción de aquellas naciones miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica del Plan Marshall a fin de impulsar la producción de bienes y servicios; racionalización y programación de recursos, regulación del mercado y la reactivación de sus economías afectadas por el conflicto bélico. La creación de órganos encargados de realizar estas funciones dieron como resultado la elaboración de planes cuatrienales que marcaron las líneas de la acción gubernamental y la política, pero también evidenció la falta de programas de desarrollo, participación y control estatal más fuerte, que organizara la estabilidad de precios, empleo, equilibrio en la balanza de pagos, redistribución del ingreso, crecimiento sostenido y en sí el bienestar social vulnerados ante el ciclo capitalista de auge, depresión y retracción.

La planeación demostró más allá de ideologías y modelos, ser una herramienta útil para ordenar y materializar de forma racional y coherente la vida económica y las decisiones políticas de una nación en busca del progreso, ya sea utilizado como base un plan centralizado y una intervención estatal preponderante o a través de una participación reguladora del mercado y sistemas productivos. De

²⁶Ruffulo, Giorgio. OP. CIT. Pág. 26

ahí que los países subdesarrollados o tercermundistas la consideran como la única opción viable.

1.2 PLANEACION EN PAISES SOCIALISTAS.

La planeación se plantea como respuesta a la necesidad de dominar en beneficio de la colectividad las leyes que rigen el comportamiento general de los individuos que la integran. Por lo tanto su ámbito de acción comprende el conjunto de procesos que se derivan de las relaciones que establecen los miembros de una sociedad y que determinan el nivel y ritmo de su desarrollo general.

Así, la planeación adquiere una connotación específica, su objetivo no puede ser otro que el de la satisfacción de las necesidades sociales y su cobertura de acción es el conjunto de procesos que presume la consecución de su objetivo.

La planeación históricamente en su desarrollo queda subordinado al carácter que asume la propiedad de los medios de producción y las relaciones sociales que de él se desprenden. Más específicamente, la posibilidad de su aplicación y desarrollo queda condicionada a las leyes que rigen el funcionamiento de los sistemas de producción.

En el extinto modelo socialista la planificación encontró las condiciones propicias para su pleno desarrollo. Es por ello que a los países socialistas se les designó como países de economía planificada, refiriéndose a la modalidad que adoptó el funcionamiento de su estructura, base fundamental y decisiva del funcionamiento de todo el desaparecido sistema.

En este sistema se podía distinguir dos modelos de Planificación, uno de planificación burocrática centralizada, desde 1928 (comienzo del Primer Plan Quinquenal) hasta fines de los años cincuenta; y el otro de planificación parcialmente descentralizada, caracterizado por la aplicación de reformas económicas tendientes a restablecer un cierto nivel de autonomía para las empresas, para las fuerzas de mercado y por un acreciente grado de diferenciación entre las situaciones de los diferentes países. Aunque la planeación soviética, desde el primer plan hasta fines de los años cincuenta, se guio por el modelo burocrático centralizado.

En el modelo centralizado, los procesos económicos estaban ampliamente dominados por el sistema central de planificación, las decisiones operativas

importantes para la asignación de recursos eran adoptadas en el centro y transmitidas con carácter ejecutivo a las unidades productivas bajo la forma de metas físicas y de un gran número de indicadores.

La planificación en el socialismo era concordante con la "*Ley del Desarrollo Armónico y Proporcional*"²⁷. Esta ley expresaba las relaciones que se establecieron en ese sistema, y derivaban de la "*Ley Económica Fundamental del Modo Socialista de Producción*"²⁸ que estableció el aseguramiento del bienestar de todos los miembros de la sociedad, sobre la base del constante desarrollo y perfeccionamiento de la producción social.

Los productores socialistas no se enfrentaban entre ellos como propietarios privados; los medios de producción dejaban de ser capital, desapareció el mercado de trabajo al dejar este de ser mercancía y la distribución de los bienes materiales, se hacía atendiendo las necesidades sociales y conforme al trabajo aportado, no en función del interés privado. La propiedad social de los medios de producción, hizo posible que las decisiones económicas finales fueran tomadas por el conjunto de la sociedad y en beneficio de ella, no existían clases antagonicas ni intereses particulares contrapuestos en aspectos fundamentales al interés colectivo.

Como propietarios era el conjunto de los medios de producción y los trabajadores a la vez, los productores no se asociaban a través del mercado de la fuerza de trabajo, sino que lo hacían directamente atendiendo a la distribución consiente y coordinado del trabajo global del conjunto de la sociedad. La asignación de los medios de vida para satisfacer las necesidades personales de los trabajadores, se realizaba básicamente de manera proporcional al aporte laboral de cada trabajador al producto social.

En suma, la propiedad social de los medios de producción constituyó la base económica fundamental para la regulación planificada y proporcional de la

²⁷ LEY DE DESARROLLO ARMONICO Y PROPORCIONAL: Establece las interconexiones esenciales en el complejo proceso del funcionamiento de la producción socialista, determina la naturaleza y los elementos fundamentales de la producción de mantener de manera consciente la reproducción sin crisis en el sistema socialista.

²⁸ LEY ECONOMICA FUNDAMENTA: determina los objetivos más generales pero de mayor trascendencia de la producción socialista y la misión de los planes de fomento de la economía nacional.

producción en beneficio de la sociedad. Exigió establecer de manera planificada la proporcionalidad de la estructura orgánica de la economía y de la propia planificación nacional, así como definió los estímulos materiales y morales del trabajo, la contabilidad, el control socialista y la preparación de los trabajadores en la gestión coordinada de la economía.

Otra condición básica que existió para el funcionamiento de la economía planificada en el socialismo, fue el establecimiento de la dirección centralizada de la producción, como respuesta a las exigencias que planteó la gran producción maquinizada, basada en la propiedad colectiva que caracterizó su alta concentración en la división del trabajo, más concretamente implicó la organización y coordinación del trabajo de la economía nacional como un todo para el cumplimiento de objetivos comunes.

Esto implicó la participación activa y consiente de los trabajadores, de tal forma que la gestión económica atendió objetivos de interés para todo el pueblo y en donde quedaron expresadas las expectativas de los distintos grupos de la población. De esa forma se aseguraba la estrecha vinculación que debía existir entre la profundización de la democracia y el progreso económico del país.

El problema de la proporcionalidad de las conexiones era el objetivo principal de la planificación. Las características del sistema de planificación adaptado por la Ex-Unión Soviética, que por su experiencia y avances logrados en materia, constituyó el ejemplo más representativo de economía planificada, iniciaban cuando los planes eran aprobados por el máximo órgano del poder del estado, el Soviet Supremo de la URSS, como planes de cumplimiento obligatorio con fuerza de ley jurídica.

Esta planificación abarcó la totalidad de las actividades económicas del conjunto de la sociedad y se desarrolló en todos los niveles: nacional, república, regiones y territorios, ramas económicas y empresas. Con ello, se trató de asegurar el desarrollo proporcional y equilibrio de toda la economía nacional y de cada una de sus partes integrantes como un todo único, haciendo posible la congruencia interna y la unidad de los distintos aspectos de la planificación.

Este sistema cubrió las diferentes exigencias de temporalidad que planteaba el desarrollo económico del país, estableciendo planes de largo mediano y corto plazo. Los planes de largo plazo desempeñaron el papel rector del sistema de planes económicos, se expresaba la estrategia socioeconómica general y las direcciones generales de la política del partido comunista y del estado socialista, cubriendo las perspectivas de desarrollo de toda la actividad nacional, se planteaban los cambios importantes que deberán operarse en la estructura de la economía y las transformaciones socioeconómicas necesarias para el tránsito de la sociedad a una fase más elevada de desarrollo, este tipo de planes jugaban un papel muy importante en el sistema de planificación, el periodo que cubren es de 10 a 20 años, este lapso iba ligado a las posibilidades reales de previsión entre otros aspectos del progreso de la ciencia y la técnica, de los cambios demográficos, etc.

En los planes de mediano plazo, se consideraban los aspectos económicos, la solución de problemas de actualidad en ese momento y por consiguiente, la reforma fundamental de la planificación soviética, se establecía con estricto apego a los planteamientos y previsiones generales de los planes de largo plazo y los índices generales de fomento económico, también se anticipaban los cambios de las proporciones económicas, la incorporación de las fuerzas productivas, de los avances científicos, técnicos y el desarrollo de las zonas económicas.

Los planes quinquenales eran más concretos, cubrían la actividad económica en su totalidad, la zona y ramas económicas, se distribuían por año, lo que permitió su vinculación con la planificación de corto plazo.

Los planes anuales o corrientes que al igual que los quinquenales se realizaban en todos los niveles de la actividad económica. En lo fundamental, los planes anuales diferían de la distribución anual de los planes quinquenales mas que nada por reflejar los cambios ocurridos en el curso del cumplimiento desde la aprobación del plan quinquenal.

En la exUnión Soviética y en los países comprendidos en su órbita, la planificación como ya se menciona anteriormente fue asociada a la propiedad colectiva de los medios de producción, con una fuerte centralización de las

decisiones económicas en manos del Estado y con una hegemonía de los medios de control administrativo por sobre los de mercado.

Pero es evidente que, tras el empuje inicial de la primera industrialización y del rápido período de reconstrucción y de desarrollo después de la segunda guerra mundial, el sistema mostró dificultades ante los problemas planteados por una economía rica, diferenciada y por una sociedad, más exigente.

Así después de la muerte de Stalin, en 1954, la exUnión Soviética trató de afrontar la crisis del sistema centralizado mediante la aplicación de políticas de descentralización sectorial y regional (1957), estas medidas puramente administrativas, generaron más confusión y desorden, e hicieron madurar un movimiento más profundo de reformas, iniciado a comienzos de los años sesenta en los países de Europa Oriental.

Estos criterios se referían a: una liberación de la planificación; una mayor autonomía de las empresas en la elección de los medios destinados a alcanzar objetivos; simplificación de estos objetivos reorientados desde los índices físicos a los económicos, potenciando los índices de la ganancia; la inducción de mayores incentivos de trabajo; la adecuación de los precios a los costes de producción.²⁹

En los años siguientes, el movimiento reformista de planificación en pro de un modelo parcialmente descentralizado se convirtió en la causa común de todos los países, experimentando contradicciones en algunos terrenos, que básicamente se orientaron en dos direcciones diferentes: en el sentido de otorgar una mayor importancia a las relaciones de mercado en un sistema de planificación cada vez más flexible; y por otra, dotado a este de instrumentos y métodos de cálculo racionales con el fin de sustituir las actuales reglas empíricas que dominan el proceso de toma de decisiones por parte de la administración.

²⁹Ruffolo, Giorgio. *Planificación y Programación*, Colección El Mundo Contemporáneo, 1989 Ed. Oikos-tau, Barcelona, España. Pág. 15

1.3 PLANEACION EN PAISES CAPITALISTAS

Los intentos de planeación en el capitalismo se originaron principalmente como respuesta a las crisis económicas que de manera recurrente generaba el propio sistema y en forma preponderante en los países dependientes o atrasados, con el propósito de orientar los procesos económicos hacia el logro de objetivos preestablecidos, primordialmente para conseguir el desarrollo económico, social y político.

Los esfuerzos de aplicación de la planeación en los países capitalistas aparecieron cuando sus respectivos gobiernos alcanzaban una participación importante en las economías y se desarrollan en la medida en que crece dicha participación.

La necesidad de una intervención y programada de conjunto nació, en la gran crisis que conmovió las economías capitalistas en los años treinta, cuando resultó evidente la incapacidad del sistema para asegurar el pleno empleo.

Las economías capitalistas superaron aquella crisis a costa de una gigantesca intervención estatal concentrada alrededor del esfuerzo del rearme. En los países totalitarios (Alemania, Italia, Japón) este esfuerzo fue llevado a cabo en el marco de un aparato orientado hacia una economía de guerra: una "planeación corporativa" basada esencialmente en la cooperación entre el estado y los grandes grupos industriales y financieros.

La crisis general de 1929, las transformaciones ocurridas en la exUnión Soviética y su consolidación como país socialista, así como la incorporación de otras naciones a ese sistema y el auge de la lucha por la liberación nacional en países colonizados que tuvieron lugar como resultado de la Segunda guerra mundial, proporcionaron un impulso considerable al fortalecimiento de la rectoría económica de los estados capitalistas.

Durante este proceso en un gran número de países, se ha recurrido a la planeación, adoptando diferentes enfoques, modalidades y procedimientos de aplicación en un esfuerzo para hacerla corresponder a las características particulares de cada una de sus respectivas naciones.

Se pretendió que la planeación en el capitalismo cumpliera con las mismas funciones y resultados que en el socialismo. Así como, pretender creer que con la planeación se habrían de corregir deficiencias o distorsiones de carácter estructural, que constituyeron una actitud que pasaba por alto las leyes y condiciones a las que se sujeta el desarrollo particular de cada país, se le atribuye a la planeación virtudes o cualidades fuera de todo orden o proporción que solo conducen a la realización de ejercicios costosos, de muy reducida utilidad y altamente frustrante.

La ambiciosa experiencia planificadora emprendida en Francia, el tema fundamental del Plan Monnet (1947-1950) es de hecho la modernización de la industria francesa para adecuarla a las nuevas exigencias planteadas por la competencia, esta planeación no presento ni un cambio en las relaciones de producción ni una centralización administrativa de las decisiones, pero se convirtió en el paradigma formal para otras experiencias de programación, intentadas en otros países posteriormente, a partir de diversas exigencias.

En Gran Bretaña, por ejemplo, a comienzos de los años sesenta, las preocupaciones por el bajo índice de desarrollo, por el equilibrio de la balanza de pagos y por las intenciones internas causadas por las relaciones sindicales, inducen al gobierno conservador a un experimento de planeación que agotará rápidamente sus posibilidades bajo el mando del siguiente gobierno, de signo laborista.

En Italia, durante el mismo período, los desequilibrios estructurales y sociales de una economía que se encontraba sometida a un fuerte proceso de crecimiento desigual, constituye el tema fundamental de la planeación intentada por los gobiernos de centro-izquierda.

A pesar de que en el capitalismo no se ha podido aplicar cabalmente la planeación, si se considera que constituye un instrumento de gran utilidad para la conducción de los procesos económicos y sociales de los países que operan bajo ese sistema, siempre y cuando se adapte a las condiciones y características de cada país, en un ejercicio que parte de la definición precisa, realista de sus límites y posibilidades.

La diferencia con el socialismo, en donde su Ley Económica Fundamental supeditaba la producción a los intereses básicos de todos los miembros de la sociedad en el capitalismo el carácter privado de los medios de producción, el esfuerzo productivo del conjunto de la sociedad queda supeditado al interés y beneficio, traducidos en términos de ganancia y acumulación de los propietarios particulares de dichos medios.

El desarrollo de las economías capitalistas se da en forma desigual a través de un proceso cíclico de expansión y contradicción económica, en donde la crisis o paros forzados de la actividad productiva son al mismo tiempo expresión y solución extrema de sus discordancias, el funcionamiento de la economía en el capitalismo se caracteriza por la operación de un grupo relativamente numeroso de propietarios privados que tienen como objetivo rector de sus actividades la obtención de la máxima ganancia, los propietarios en forma individual o agrupados en sociedades establecen entre sí una intensa competencia por el control de la demanda de sus productos, por las materias primas y materiales de producción, por la mano de obra calificada, por los créditos y, en general, por todos y cada uno de los factores que intervienen en la actividad económica. En general esta competencia no encuentra más límite ni acepta otro orden de regulación que el que impone el propio mercado.

En los países capitalistas el objetivo de la planeación no puede ser otro que el de contribuir a dar mayor racionalidad al funcionamiento y desarrollo de sus economías, no importa la forma que adopte, el ámbito en el cual ejerza su influencia que varía considerablemente de país a país, los factores que influyen son económicos (estructura de la producción, dotación de recursos naturales, características del comercio exterior, por ejemplo), sociales (nivel educativo de la población, conformación de los diversos grupos, etc.) y políticos (organización de las clases sociales, importancia de los partidos), lo esencial es que la planeación debe formar parte de un proceso de cambio político y social cuyo objetivo sea modificar aspectos importantes del modo de funcionamiento de la economía para mejorar las condiciones de vida de la población.

1.4 PLANEACION EN PAISES SUBDESARROLLADOS

La planeación debe adaptarse a las condiciones económicas, políticas y sociales de cada país, en la actualidad dentro del mundo capitalista, se distinguen dos grupos de naciones. los países desarrollados y dependientes o subdesarrollados. Los principios generales de funcionamiento del sistema son desde luego los mismos, sin embargo al ubicarse en polos diametralmente opuestos surgen una serie de diferencias y desproporcionalidades que tienden a acentuarse en los países subdesarrollados.

La industrialización en los países dependientes por ejemplo se realiza en ramas de producción con una mayor intensidad relativa de trabajo, mientras que los países desarrollados se reservan las actividades ultramodernas o de punta tecnológica.

Otra desproporcionalidad es la incapacidad de los países dependientes de mantener una pauta de crecimiento acelerado y continua, saltos en la tasa de crecimiento seguidos de etapas de muy lento crecimiento. También la política económica que adopta el país central y el comportamiento de su moneda en los mercados internacionales, siempre tendrá una gran influencia en la determinación del tipo de cambio de las monedas nacionales de los países dependientes. Los países periféricos (subdesarrollados) son incapaces, de mantener una política monetaria y crediticia independiente de la de los países centrales (desarrollados), la evolución económica es una dependencia creciente.

La planeación en estos países no puede llevarse en forma total y completa debido a la estructura de la libre empresa, solo es posible la aplicación de la planeación limitada. Planeación que podría fomentar el desarrollo económico de una manera considerable, si es aplicada con conocimientos cuantitativos y cualitativos de los recursos y necesidades nacionales, enfocada al cumplimiento del propósito fundamental de alcanzar la mayor satisfacción posible de las necesidades de toda la población del país.

Como se ha visto anteriormente la planeación no debe ser la panacea aunque es un arma valiosa para salir del atraso y la pobreza, lo será en la medida

que no sea tomada como una programación y sí como un proceso en el que a través del plan se intente la tarea de modificación de esas condiciones, la planeación deberá ser una verdadera estrategia de desarrollo.

A partir de la década de los cuarenta, en estos países comenzó un proceso de cambio en las relaciones entre política y economía, que modificó contenidos de la ortodoxia liberal en lo referente al papel del Estado en la economía, cambios que se fueron adoptando, en forma y temporalidad, de acuerdo con las características sociales, económicas e históricas de cada país.

En concordancia con este proceso, se adoptó la industrialización como estrategia del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones en algunos países como México, Brasil y Cono Sur, esta modalidad de desarrollo se instrumentó en la década de los treinta, donde el Estado se convierte en el factor fundamental de la promoción del desarrollo y regulador de la distribución, se ve obligado a asumir el papel que le corresponde al sector privado en el capitalismo avanzado de esta manera, la política económica se fue haciendo cada vez más parte de la estructura de decisión estatal. Así en la implantación del proceso de industrialización sustitutiva fue imponiendo la necesidad de proyectos nacionales que pusiera modelos de desarrollo económico de largo alcance, en los cuales el Estado fue el eje central de inversión y decisión, ya que aquellos dependían de recursos públicos y de medidas proteccionistas.

Tres objetivos fundamentales señalan la adopción de la planificación³⁰ en los países latinoamericanos: La creación de la Alianza para el Progreso, las asesorías y recomendaciones a los gobiernos de la región por parte de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y la Conferencia de Países Latinoamericanos realizada en Punta del Este en 1961, bajo el patrocinio de la Organización de Estados Americanos (OEA) donde entre otros resultados, se hizo pública la Alianza para el Progreso. Todas recomendaban la metodología de elaboración, disposición y ejecución de planes nacionales para abordar el desarrollo económico-social y obtener corporación financiera.

³⁰ Marus, C. Giordani J. Y Otros. La Planificación Posible en La Perspectiva Sociopolítica de América Latina. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación No.153-155, junio. Caracas 1981

Siguiendo a Carlos A. De Mattos (1987), podemos decir que la planeación, en esta época en América Latina, estuvo orientada por tres elementos básicos que le dieron concreción: "El voluntarismo utópico, que significó la formulación y construcción de planes con marcada inserción de la ideología del planificador y la identificación de ésta con planificación del desarrollo, orientada por la concepción estructuralista. Esté era visto como agente de transformación y como consecuencia de ello, tenía cierta autonomía para actuar". Un segundo elemento se define como "reduccionismo economista, esto es, una visión que centraba su atención en el análisis y tratamiento de variables económicas a través de instrumentos de política económica". Por último, estará marcada por "el formalismo, el cual está referido a los procedimientos y organismos adoptados para instruir y llevar a cabo el proceso de planificación". Tal concepción dio como resultado etapas, originada en organismos centrales de planificación.

La concepción de la planificación basada en los aspectos anteriores se relacionaba con la del Estado difundida fundamentalmente, por la CEPAL,³¹ al Estado se le atribuía el papel protagónico en el desarrollo, por que era quien formulaba y llevaba a la práctica la racionalidad mediante un Plan de Desarrollo, a partir de esa visión, el Estado contenía los siguientes rasgos: Unidad y coherencia interna, autonomía frente a otros agentes, poder político y económico, capacidad técnico-administrativa y control de las relaciones externas.

³¹ Gurrieri, Adolfo. Vigencia del Estado Planificador, Revista CEPAL No. 31, Chile 1987.

2. PLANEACIÓN EN MÉXICO

2.1 DESARROLLO HISTÓRICO

El proceso de planificación en nuestro país tiene sus raíces en el movimiento revolucionario de 1910, pero aunque se han elaborado múltiples planes y programas para este propósito, hasta 1976 no se había establecido un mecanismo que permitiese elaborar planes económicos en el sentido estricto del término.

Cada uno de los intentos de planear que se realizaron tenían sus características propias, dadas tanto por las personas que elaboraban los planes y programas, como por la situación coyuntural y la necesidad de resolver los problemas inmediatos.

En el Plan de Guadalupe de 1914, se expresaba la voluntad política de adaptar un proyecto de desarrollo nacional, en el Constituyente de 1917, se establecieron las bases jurídicas para integrar la convivencia de la sociedad mexicana en un orden justo y equitativo que protegiera los derechos de los grupos económicamente débiles al regular y fomentar las actividades económicas; en la Constitución Política de nuestro país, se consolidó el derecho social como la alternativa idónea para ejecutar, por la vía institucional el proyecto nacional de desarrollo. También en el terreno político fue urgente la estructuración de un órgano que unificase las fuerzas en pugna en ese momento, fue así como se creó, el Partido Nacional Revolucionario.

En 1928, por decreto del Presidente Plutarco Elías Calles se creó el Consejo Nacional Económico para sugerir medidas y políticas orientadoras de la economía nacional, aunque su operatividad no pareció haber sido satisfactoria, pero constituyó un avance en la creciente toma de conciencia sobre la utilidad de contar con lineamientos generales y coherentes para resolver y dirigir problemas socioeconómicos.

El primer antecedente legal es la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930, durante este mismo año surge la Comisión Nacional de Planeación y con ella toman fuerza y se difunden los conceptos

alusivos a la planeación económica, expresión incipiente de las aspiraciones del estado por planear el desarrollo del país, basada en la necesidad de coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias gubernamentales a fin de conseguir el desarrollo material y constructivo del país. Para poner en practica las disposiciones de esta ley se crearon las Comisiones Nacionales de Planeación y la de Programas.

Mas adelante, en la Segunda Convención del Partido Nacional Revolucionario, celebrada en 1933, se adopto un programa llamado "Plan Sexenal", que fue elaborado por la Comisión del programa de dicho partido político y la Comisión Técnica de Colaboración, el primer "Plan Sexenal", en gran medida fue un documento político que contenía un bosquejo global de la política económica que seguirá la nueva administración. Este Plan Sexenal condujo a establecer un organismo encargado de coordinar la planeación nacional: el Comité Asesor Especial, integrado por los Secretarios de Estado y por representantes de los Bancos de México y de Crédito Ejidal, así como por miembros de la Comisión Nacional de Irrigación. Aunque el Plan tuvo serias limitaciones en lo que se refiere a instrumentos prácticos para su aplicación e insuficiencia de material estadístico para la cuantificación de metas definidas.

Entre los años de 1934-1940 constituyó un avance más sistemático en el proceso de planeación del desarrollo, permitió al Estado establecer una plataforma de orientación de los procesos de desarrollo, y crear como organismo consultivo, el Consejo Nacional de Economía.

Aunque la crisis del 1929-1933 había originado la ruptura del orden comercial mundial, el país inicio un proceso de industrialización y sustitución de importaciones orientado a superar los problemas internos de la nación e impulsar el desarrollo económico, Lázaro Cárdenas instaló un departamento técnico, dentro de la Secretaria de Gobernación, que sustituyo al Comité Asesor Especial y se orientó a formular el "Segundo Plan Sexenal". Este plan fue superior al primero, se contaba con mayor experiencia y conocimiento de los problemas que surgieron en la elaboración del primer plan. Los objetivos primordiales fueron definidos y el sustento político provenía directamente del Presidente de la República.

Esto no garantizó de ninguna forma el éxito del plan, tuvo escasa oportunidad por las circunstancias económicas generadas durante la Segunda Guerra Mundial, la falta de métodos de planeación y las etapas en que estos planes fueron elaborados, siempre al finalizar el periodo presidencial, entorpeciendo su continuidad y eficacia.

Hubo planes posteriores que se instrumentaron bajo la imagen de una amplia consulta popular, fueron formulados a través de mesas redondas, consejos de planeación económica, social, y juntas populares de programación. Es obvio suponer que la consulta popular era meramente formal, ya que los objetivos y medidas resultantes se determinaban por un grupo de técnicos y políticos previamente asignados por el organismo de planeación y por el Presidente de la República.

Para el año de 1942 Ávila Camacho instauró el Consejo Mixto de Economía Regional, cuya función era realizar estudios socioeconómicos por cada entidad federativa, ese año se reformó en Comisión Federal de Planeación Económica con el fin de responder a situaciones de emergencia que se suscitaron por el conflicto bélico.

Con la creación de otros órganos como la Comisión Nacional para el Estudio de los Problemas de México y la Federal de Fomento Industrial se hizo patente que la planeación respondió a dos propósitos:³² la necesidad de orientar y ordenar las acciones relativas a la industrialización, transformación y diversificación del aparato político-social y productivo para impulsar sectores atrasados, y elaboración de programas básicos de desarrollo, con base en prioridades de carácter estratégico y así fomentar la construcción de cimientos sólidos para que el Estado desempeñara las funciones que la construcción le asignó en el marco del proyecto revolucionario.

Con el modelo de sustitución de importaciones, la política del desarrollo se encauzó a mantener y elevar el ritmo del crecimiento de la industria e impulsar mediante acciones regionales el crecimiento de territorios con mayor potencial económico. La planeación se enfocó, previa identificación de problemas

³² Antología de la Planeación en México 1917-1985, Fondo de Cultura Económica 1985 capítulo 1

nacionales a la programación de inversiones públicas que crearán una infraestructura básica, y promovieran, mediante organismos y empresas de participación estatal la protección del sector interno y la producción de insumos estratégicos a precios bajos, incursionando de esta forma en distintos ámbitos de la economía.

A fin de promover su regulación, operación, funcionamiento y orientar los presupuestos de capital y cuenta corriente, se promulgó en 1947 la "*Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*"; que fue constituida meses después por la Comisión Nacional de Inversiones, que elaboraría el proyecto sobre este tópico para el Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952 y el Programa Nacional 1953-1958, esto constituyó el primer esfuerzo para orientar su programación sectorial y global. En este periodo la planeación estuvo enfocada a la definición de objetivos políticos y sociales, a la creación de instituciones y organismos, indispensables para la instrumentación del desarrollo.

Con la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de 1958, La Secretaría de la Presidencia creó el Plan General de Gastos del Gobierno Federal a fin de controlar el ejercicio presupuestal y realizar las proyecciones necesarias para la política económica. La necesidad de contar con un órgano que impulsara la planeación, condujo a la creación de la Comisión Intersectorial que elaboró el *Plan de Acción Inmediata* 1962-1964, en cumplimiento a los acuerdos de la Carta de Punta del Este, con el fin de racionalizar la formulación de capital y mejorar la distribución del ingreso para llegar a un mercado interno más vigoroso. Este Plan delineó los grandes objetivos de política económica general, pero no llegó a la aplicación de medidas concretas para su plena ejecución.

La administración de 1964-1979 elaboró "*El Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970*" que enunciaba las metas generales de desarrollo y el programa de acción gubernamental, junto con algunas medidas de reforma administrativa, se complementó con el programa de inversiones públicas siendo así el antecedente de la planeación gubernamental más sistemática de los años. La necesidad de planear se hizo más imperiosa a partir de finales de los

sesenta, cuando el modelo de crecimiento seguido en los quince años anteriores mostró su agotamiento y la economía empezó a entrar a una fase crítica en 1970 el gobierno se propuso corregir las tendencias del crecimiento para alcanzar un desarrollo mas equilibrado y nacionalista el principal instrumento usado fue el incremento del gasto público.

La técnica de planeación en el sexenio 1970-1976 fue hacer de esta una tarea participativa en la que intervinieron los sectores que participaban en la economía del país, estos lineamientos generales de desarrollo han sido quizá el esfuerzo más serio y técnicamente más sólido del Gobierno Federal para planear el desarrollo socioeconómico, ya que registro avances significativos propiciando un enfoque participativo. En el sector Público Federal se combino la necesidad de consolidar una nueva estrategia económica, de ordenar y racionalizar la actividad del sector publico y de vencer la resistencia de grupos oligárquicos.

En 1975 se elaboro el *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*, que coadyuvo a fortalecer el proceso de planeación al sistematizar sus bases politicas y articular las demandas populares, en este plan básico de gobierno se incluyeron lineamientos generales de politica económica pero no un conjunto coherente de medidas, metas e instrumentos de desarrollo enmarcados en una estrategia global.

El Presidente José López Portillo inicio la reestructuración del marco Jurídico de la Planeación a través de las leyes: *Orgánica de la Administración Pública Federal; De Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y de Deuda Pública*, fueron promulgadas al inicio de la gestión del Primer Mandatario.

Esta estrategia y este esfuerzo se expresaron en la construcción de un Sistema Nacional de Planeación, mismo que permitió evaluar permanentemente las acciones de los sectores gubernamentales, social y privado, en torno a los objetivos y a las metas de nuestro proyecto nacional plasmado en la Carta Magna.

2.2. PLANEACIÓN ESTABILIZADORA 1947-1958

En este periodo la planeación se enfocó previa identificación de problemas nacionales a la programación de inversiones públicas que crearían una infraestructura básica, y promoviera, mediante organismos y empresas de participación estatal la protección del sector interno y la producción de insumos estratégicos a precios bajos, incursionando de esta forma en distintos ámbitos de la economía.

Con el fin de promover su regulación, operación, funcionamiento y orientar los presupuestos de capital y cuenta corriente, se promulgo en 1947 la *Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*; que sería sustituida meses después por la *Comisión Nacional de Inversiones*, que elaboro el proyecto sobre este tópico para el Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas (1947-1952) y el Programa Nacional (1953-1958), esto constituyó el primer esfuerzo para orientar el Programa Sectorial y Global, que detalló y jerarquizó programas específicos, formas de evaluación, repercusiones en variables económicas como la balanza de pagos y devaluación suscitadas por el proceso mundial que originó la guerra de Corea.³³

En este periodo la planeación estuvo enfocada a la definición de objetivos políticos, sociales y a la creación de instituciones y organismos, indispensables para la instrumentación del desarrollo. Los planes y programas se constituyeron en los mecanismos para la asignación y distribución de recursos e inversiones, y al mismo tiempo en el sustento de los créditos externos otorgados para el financiamiento de infraestructura y bienes de capital, a través de los cuales se pretendía alcanzar el crecimiento nacional y regional.

Las restricciones que se enfrentaron se dieron en materia de información, control, evaluación y señalamiento de responsabilidades, pese a los avances en el estudio y análisis de los problemas del país y a la incorporación de distintas instancias en el proceso como la Secretaría de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público, Nacional Financiera y el Banco de México.

³³ Idem tomo 24, pág. 41

2.3 PERIODO 1958-1970

Con la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958*, la Secretaría de la Presidencia creó el *Plan General de Gastos del Gobierno Federal* a fin de controlar el ejercicio presupuestal y realizar las proyecciones necesarias para la política económica. En apoyo a estas medidas se dictaron dos acuerdos que resaltaron el carácter indispensable de los planes de desarrollo y que señalaron por primera vez, medios para llevar a cabo el proceso: la necesidad de contar con un órgano que impulsara la planeación, y las recomendaciones que en materia hizo la Alianza para el progreso en Punta del Este que condujo a la creación de la *Comisión Intersectorial* quien elaboró el *Plan de Acción Inmediata 1962-1964* para la racionalización de los recursos gubernamentales; mejoramiento de la distribución del ingreso; formación de capital; crecimiento del Producto Nacional Bruto y la desagregación por sectores económicos de la inversión.³⁴ Fue reflejo de la política destinada a Latinoamérica, en las etapas de corto, y largo plazo, la rectoría del Estado; la participación del sector privado e Instituciones Financieras Internacionales resultaron fundamentales e indispensables.

El agotamiento del modelo de Sustitución de Importaciones y el ascenso del llamado Desarrollo Estabilizador, que se caracterizó por el crecimiento elevado, sostenido y diversificado, estabilidad de precios, tipo de cambio estable, delinearon directrices de la planeación en este periodo; de esta forma a fin de favorecer y alentar el sector agropecuario, industrial, acrecentar los niveles educativos, de vivienda, salud y combatir los procesos inflacionarios se instrumentó el *Plan Económico y Social 1966-1970* a través del cual la Administración Pública asumió la conducción del desarrollo e hizo frente a la insuficiencia de la inversión; para ello fue necesario una reforma estructural y de procedimientos que se reflejó en la adecuación del marco jurídico, generación de información estadística, geográfica y el intento de programación de las acciones del sector público.

³⁴ Idem pág. 59

2.4 PLANEACIÓN COMPARTIDA 1970-1982

El impacto de la inflación, endeudamiento, crisis petrolera, agotamiento del modelo económico y la desaparición de la estabilidad internacional modificó en poco tiempo la política del desarrollo nacional. En este contexto la planeación experimentó grandes cambios que consolidaron el papel del Estado y la Administración Pública, aunque de manera incipiente y la participación de los sectores social y privado.

Las modificaciones a la *Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal* y la elaboración de lineamientos para el *Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980* se elaboraron a fin de privilegiar aspectos sociales y políticos poco considerados en antaño de manera tal que no se dependiera únicamente de la inversión pública como la única opción del progreso además se prepararon planes nacionales agrícolas, industriales, ganaderos, hidráulicos, de ciencia y tecnología que crearan fuentes de empleo, que incrementaran el Producto Nacional y afianzara la independencia técnica y económica del país respecto al extranjero;³⁵ al mismo tiempo, deslindaron responsabilidades en la elaboración, ejecución de programas, y manejo de presupuesto y descentralización de funciones. La coordinación recayó en el triángulo de la eficiencia conformado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y Presidencia.

En 1975 el Partido Revolucionario Institucional elaboró como plataforma electoral, el Plan Básico de Gobierno que pretendió impulsar al país a través de una reforma económica, política y administrativa en la que destacaba el papel de la planeación como instrumento de desarrollo.

Los cambios realizados en el aparato gubernamental consolidaron de cierta forma, las recomendaciones vertidas a nivel internacional por la Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización (OEA), Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), y al interior por la Comisión de Administración Pública para contar con:

³⁵ Idem pág. 73

- 1.- Un marco jurídico que diera congruencia y sustento; delineara funciones, estableciera responsabilidades (surgió la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto y Gasto Público; Ley de Deuda Pública*).
- 2.- Una mayor coordinación y control de las Dependencias y Entidades (apareció la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos, Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación y la Comisión de Gasto Financiamiento).
- 3.- Tener un órgano y estructura (*Secretaría de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público*) que permitiera la conformación de planes nacionales, sectoriales, regionales y condujera la aplicación del sistema de planeación, programación, y presupuestación a todas las actividades de la Administración Pública de manera que estas fueron orientadas hacia los objetivos y prioridades de la nación.

El impulso y la intensificación de la planeación sectorial e intersectorial realizada a través de planes y programas como: el industrial, Educativo, Empleo, Alimentación, Pesquero, Comercio, Energía, etc. Cuyo fin fue impulsar el crecimiento de regiones, actividades atrasadas y poco productivas, hizo evidente la necesidad de contar con uno de carácter general, integral y de mediano plazo que vinculara y respondiera a la perspectiva *El Plan Global de Desarrollo 1980-1982* conformado en tres partes: política, económica y social, intentó homogeneizar esto con los aspectos metodológicos, conceptuales, técnicos y de procedimientos propios del proceso, de manera tal que fueron incorporadas a la estructura, gestión administrativa, en la conducción y transformación de la vida nacional.

La Reforma Administrativa suscito una serie de cambios que modificaron sustancialmente el aparato público, los avances en materia jurídica, organización, desconcentración y descentralización, sectorización, recursos financieros, humanos, técnicos e informáticos que se instrumentaron por medio de una reorganización institucional, sectorial, ventanillas, administración y desarrollo de

personal³⁶ impulsó y profesionalizó la gestión pública, esto generó de cierta forma una nueva cultura y especialización de la función administrativa, pero sobre todo creó las bases del actual Sistema Nacional de Planeación, que estableció para las actividades del Gobierno Federal la obligatoriedad de realizarse de forma programada, por niveles global, sectorial, estatal y regional a través de planes y programas que incorporaron dentro de su estructura unidades especializadas en planeación en técnicas como la de presupuesto por programas, organización y métodos de igual forma señaló nuevas modalidades de participación social, privada y de vinculación entre Federación, Estados, Municipios por medio de los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES).

³⁶ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Síntesis del Programa de Reforma Administrativa, México, Colección Técnica C.N.C.A., Serie Manuales, No. 4, 1982 págs. 22-23

2.4 PLANEACIÓN DEL CAMBIO ESTRUCTURAL 1982

La inflación, el desempleo, déficit público, nulo crecimiento, altas tasas de interés, endeudamiento, medidas de austeridad monetaria y práctica proteccionista fueron características a nivel internacional de la llamada "década perdida" que modificó radicalmente la planeación en México.

El cambio estructural propuesto en el *Plan Básico de Gobierno 1982-1988* del Partido Revolucionario Institucional de nacionalismo revolucionario; sociedad igualitaria; desarrollo, empleo y combate a la inflación; descentralización de la vida nacional; democratización integral y planeación democrática que constituyó la respuesta del régimen de Miguel de la Madrid Hurtado a la problemática del país y fue también el marco de referencia del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) que inscribió al Plan Nacional de Desarrollo.

El fracaso de la política que promovía un crecimiento interno basado en el proteccionismo y el subsidio, el cambio estructural de la década de los noventa, las disposiciones del Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, influyeron para proponer un cambio en la estrategia de la planeación, a fin de lograr y mantener estabilidad, crecimiento, apertura comercial, austeridad y replanteamiento del gasto público, así los esfuerzos se dirigieron a la construcción de un nuevo modelo que se sustentó económica, administrativa y socialmente en la privatización, transformación de los procesos de capital, estímulo a la inversión extranjera, reacomodo de la correlación de fuerzas y redefinición de la partida social y política. Estas medidas se incorporaron en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* a través de tres postulados "ampliación de nuestra vida democrática, recuperación económica con estabilidad de precios y mejoramiento del nivel de vida".³⁷

La participación de la iniciativa privada en actividades consideradas prioritarias y estratégicas, el surgimiento del *Programa Nacional de Solidaridad* como instrumento de cambio y modernización del SNPD transformó la acción directa del gobierno en la planeación agudizó aquellos aspectos del orden socioeconómico. El primer paso de este proceso fueron los foros de consulta

³⁷ Idem tomo 24, 1994 pág. 191

popular, organizados para formular el Plan Nacional y los programas de mediano plazo, tanto a nivel nacional como en cada uno de los Estados de la República, mediante ellos se recibieron las aportaciones, propuestas y demandas de la población que permitieron la formulación del propio plan.³⁸

³⁸ Revista de Administración Pública, México, INAP, 1983 No. 55/56 julio diciembre pág. 21

2.6 MARCO JURIDICO

El marco legal que apoya a la planeación como elemento indispensable de la Administración Pública, esta constituida en primer término por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otras leyes que de ella se derivan, tal es el caso de la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Empresas Paraestatales y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como por el reglamento de ésta última, que consolidaron y legitimaron no solo el papel y carácter rector del Estado en asuntos del orden económico y de desarrollo, también estableció normatividad para las actividades, que realiza el sector público en materia de planeación. Estas acciones otorgaron orden, sistematización, y solidez al proceso, al establecer: a) el carácter de obligatoriedad a fin de que las acciones se realicen de forma programada y a través de planes; b) concentrar en un solo órgano la dirección, integración, coordinación, control, etc. c) asignar atribuciones y responsabilidades que en antaño permanecían disgregadas y poco claras.

Las principales disposiciones legales son:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS³⁹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala las bases para que se instituya en nuestro país la planeación democrática, los Artículos que así lo señalan son el 25, 26 y 27 fracción XX, cuyos textos son:

Art. 25 establece que "...corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático...él planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica de la nación y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general ... al desarrollo económico concurren...el sector social, público y el privado..."

³⁹ Colección Porrúa, 122ª edición 2001 pág. 147

Art. 26 a la letra dice: "el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía...los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación...mediante la participación de diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y programas de desarrollo. Habrá una Planeación Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal"...

Art. 27 fracción XX "El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumo, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Así mismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público"

Art. 73 fracción XXIX D establece "... El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre Planeación Nacional de Desarrollo Económico y Social"...

LEY DE PLANEACIÓN⁴⁰

La Ley de Planeación, es una Ley reglamentaria del Artículo 26 constitucional, ya que de él se deriva. Esta Ley esta integrada por siete capítulos de los cuales se expondrán en forma general el contenido de los mismos así como, los textos más

⁴⁰ Ley de Planeación, Colección Porrúa México 2001, Págs. 211-221

significativos que sustentan a la Planeación democrática, en ella se establecen normas y principios a través de los cuales se realiza la planeación de Desarrollo: a)El carácter inductivo que esta tiene; es decir, obligatoriedad para la Administración Pública Federal y regulatoria para las acciones del sector social y privado; b)Delinea los términos de participación y consulta de los diversos grupos que están interesados en colaborar, c)Precisa la coordinación y concertación que debe existir entre la Federación, Estados y Municipios, d)Indica la categoría de plan únicamente para el Nacional de Desarrollo a partir del cual se elaboran programas sectoriales, regionales, institucionales, mismos que tendrán que aprobarse y publicarse en los primeros seis meses de gobierno y no deberá exceder el sexenio, sin que esto sea impedimento para proyecciones a largo plazo. Esta ley define la actividad como instrumento del Poder Ejecutivo para el ejercicio de sus atribuciones, delegación de responsabilidades y conducción del proceso, asimismo determina las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Capítulo Primero denominado "Disposiciones Generales", establece los principios sobre los cuales se ha de regir la planeación, la función que ésta tiene como instrumento administrativo, las responsabilidades y obligaciones que tiene el ejecutivo federal y las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para cumplir con las tareas administrativas referentes a la planeación, así como la forma que deben de conducir las actividades que lleven al cumplimiento de objetivos y prioridades que se han especificado en dicha planeación.

Art. 3 dice "... se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo 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..."

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

Capítulo Segundo "Sistema Nacional de Planeación Democrática" fundamenta la Planeación Democrática diciendo:

Art. 12 "Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo...se llevarán a cabo...mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades"

Art. 13 "...establecerá las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación... formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento"

Los demás artículos de este capítulo, detallan las atribuciones que tienen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en especial las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la de las entidades Paraestatales, en cuanto al desempeño de la Planeación Democrática.

Capítulo Tercero. "Participación Social en la Planeación" deben participar grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta ley.

Capítulo Cuarto. "Plan y Programas" forma en que han de elaborarse, aprobarse y publicarse los instrumentos normativos del Sistema Nacional de Planeación, estos instrumentos son el Plan Nacional de Desarrollo y los programas a mediano plazo (sectoriales, institucionales, regionales y especiales).

Capítulo Quinto. denominado "Coordinación", contienen los lineamientos sobre los cuales las autoridades federales, estatales, y municipales, han de coordinarse para participar en la planeación.

Capítulo Sexto "Concertación e Inducción" el ejecutivo federal a través de sus dependencias es el encargado de realizar la concertación...mediante convenios que son firmados entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y los particulares interesados con la finalidad de cumplir con las disposiciones contenidas en el Plan Nacional y programas, así mismo...inducir la participación del sector privado..."

Capítulo Séptimo. denominado "responsabilidades" medidas disciplinarias que impondrán a los funcionarios de la Administración Pública Federal, cuando contravengan las disposiciones que marca la Ley de Planeación.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL⁴¹

Esta ley establece los lineamientos que rigen a la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y a su vez fundamenta la planeación esto lo podemos constatar en el contenido de los siguientes artículos:

⁴¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, México, 2001 págs 9-43

Art. 9. "Las dependencias y entidades de Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de sus objetivos y prioridades de la planeación Nacional del Desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Art. 20. "Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos los demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal

Art. 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud

- Secretaría Del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Conserjería Jurídica del Ejecutivo Federal

Art. 31 a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Corresponde.
 "Proyectar y coordinar la Planeación Nacional del Desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente"

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES⁴².

La ley federal de entidades paraestatales apoya al Sistema Nacional de Planeación con el texto de los siguientes artículos:

Art. 47 "Las entidades paraestatales, para su desarrollo y operación deberá sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas..."

Art. 48 "El programa Institucional constituye la asunción de compromisos en términos de metas y resultados que debe alcanzar... así como las bases para evaluar las acciones que lleven a cabo, la definición de estrategias y prioridades; la prevención y organización de recursos para alcanzarlas..."

Art. 49 "El programa institucional...se elaborará para los términos y condiciones a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Planeación y se revisará anualmente..."

Art. 50 "Los presupuestos de las entidades se formularan a partir de sus programas anuales. Deberán contener la descripción detallada de objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución..."

⁴² Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Edit. Porrúa. México 2001. Págs. 65-80

Art. 51 "...la entidad paraestatal se sujetará a los lineamientos generales que en materia de gasto establezca Secretaría de Hacienda y Crédito Público..."

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL⁴³

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público fundamenta el Sistema Nacional de Planeación con el contenido de los siguientes artículos.

Art. 4 "La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo..."

Art. 5 "Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Art. 6 "Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades..."

Art. 7 "Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar las actividades respecto al Gasto Público"

También el reglamento de esta Ley fundamenta legalmente a la Planeación Democrática, exponiendo con mas detalle la forma en la que ha de elaborarse el Presupuesto, la Contabilidad y el Gasto Público Federal.

⁴³ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Edit. Porrúa, México 2001. págs.319-328

CAPITULO III

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PLANEACIÓN Y CAMBIO EN MÉXICO

1.1 CAMBIO ESTRUCTURAL: SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

1.1.1 CREACIÓN

Antes de 1976, la planeación política en México estaba en su mayor parte descentralizada en las Secretarías y organismos paraestatales, y variaban en calidad e importancia según el organismo y la época.⁴⁴ Tres Secretarías de Estado tenían el control y la vigilancia de estos organismos: Hacienda (Control y Vigilancia Presupuestal); Secretaría de la Presidencia, (control y Vigilancia de Inversiones); Patrimonio Nacional (Control y Vigilancia de la Operación primaria y otras). La Evaluación de las Políticas, en lo que se refiere a estimar los resultados en función de las metas, también estaba desatendido en gran medida hasta los principios de la década de los setenta.

En 1928 la legislación Mexicana, se abocaba dentro de un régimen jurídico a la creación de organismos encargados de llevar a cabo modelos de Desarrollo económico del país.

Tales organismos fueron:

- 1928 Creación del Departamento de Presupuesto de la Federación.
- 1930 Ley de Planeación General de la República.
- 1934 Creación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 1948 Creación de la Comisión de Inversiones, dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 1958 Creación de la Secretaría de la Presidencia, cuyas funciones eran la elaboración de Planes Nacionales, regionales y sectoriales, y manejo de las inversiones públicas.

Una reorganización administrativa ejecutada por López Mateos al tomar el poder en 1958, concedió facultades adicionales de vigilancia a la Secretaría de Patrimonio Nacional (SEPANAL) sobre el creciente sector paraestatal, y a la

⁴⁴ Iriart, Fernando. Programación de las Inversiones Públicas. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1975 Págs. 29 y 30.

Secretaría de la Presidencia apenas creada en ese año se le encomendó, entre otras tareas, la elaboración de planes nacionales y la aprobación de erogaciones para la inversión.⁴⁵

En un breve Lapso, la Secretaría de la Presidencia no consolidó su control sobre la planeación debido a la integración que existía entre las condiciones políticas y económicas durante esa época. Después de varios intentos poco fructíferos para coordinar la planeación a través de una comisión intersecretarial, en 1967 se creó la Subcomisión de Inversión-Financiamiento, integrada por los Secretarios de la Presidencia, de Hacienda y posteriormente de SEPANAL, funcionó eficazmente durante 1976 al aprobar los gastos por concepto de inversión.

Con base en la política del desarrollo estabilizador y una rigurosa disciplina impuesta por el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, los asuntos presupuestales en general eran decididos por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y los gastos por el Subsecretario de Egresos, aunque más tarde el Presidente Echeverría desafió el predominio de la Secretaría de Hacienda.

La muerte de Rodrigo Gómez, Director del Banco de México durante 17 años y la renuncia de Ortiz Mena después de haber sido titular de la SHCP durante 12 años propiciaron la oportunidad para el cambio, se alentó el diálogo dentro del gobierno, entre los funcionarios públicos y grupos ciudadanos, las decisiones de Hacienda empezaron a desafiarse.

El esfuerzo fundamental de coordinar la instrumentación y evaluación de políticas, se produjo en 1971 cuando los representantes de Hacienda, Presidencia y SEPANAL formaron la Comisión del Gasto Público. Pero a pesar de los grandes esfuerzos durante 1971-1976 la comisión se consideró un fracaso.

Echeverría heredó una situación difícil y conforme pasó su período presidencial se empeoró más, la creciente inflación, el desempleo, la deuda externa y la fuga de capitales, un contexto de exaltadas tensiones políticas culminaron en la devaluación de 1976. De ahí que la agenda de López Portillo fue en gran parte de orden político y recuperación económica.

⁴⁵ Ley de Secretarías y Departamentos del Estado. Manual de Organización 1976. Págs. 65-79

La reforma administrativa puesta en marcha por López Portillo fue considerada elemento de la mayor estrategia de gobierno. Era el complemento de una reforma política, cuya meta era estimular una participación más amplia en materia de política electoral, al tiempo que fortaleció la Alianza para la Producción, políticas destinadas a promover la confianza de inversionistas y estimular la recuperación.

La reforma administrativa abarcaba:

- 1) Reorganización de las Secretarías de línea.
- 2) Sectorización de casi 900 paraestatales bajo la coordinación de Secretarías designadas como "cabezas de sector"
- 3) Instrumentación del presupuesto por programas.

La lógica de trabajo fue la elaboración de un plan multianual del sector público, programas anuales, derivados del plan, y presupuestos con base en metas.

López Portillo contempló un sólo organismo para integrar las funciones de planeación, programación, presupuestación y evaluación y con esta orientación general, se concluyeron los detalles para la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto durante la campaña presidencial (1975-1976) la programación estaba integrada por elementos tomados, principalmente de la Presidencia, SEPANAL y el Consejo de la Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Finalmente, con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de Diciembre de 1976, se dio vida formal a la Secretaría de Programación y Presupuesto que "obedeció principalmente a la necesidad de unificar funciones globales de planeación, programación, presupuestación, evaluación, control e información de las acciones del sector público",⁴⁶ también se dio una nueva configuración de Organización a la Administración Pública Federal, se dio un modelo de sectorización que distinguió tres niveles principales: las

⁴⁶ Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Compilación Jurídica de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Tomo 2 México 1980 Pág. 532.

entidades paraestatales, la forma de coordinación sectorial, y como innovación se asignaron nuevas responsabilidades a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y a la de Programación y Presupuesto.

El nuevo esquema se formalizó además con la emisión de la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la General de Deuda Pública*.⁴⁷

La existencia de las tres dependencias encargadas de la Planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y control respectivamente, impedía muchas veces que estas funciones, que constituyeron una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia; la presupuestación del gasto corriente, en la Secretaría de Hacienda; y la programación y el control de las entidades del gobierno, en la Secretaría del Patrimonio Nacional; obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevaron finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un sólo responsable: La Secretaría de Programación y Presupuesto.⁴⁸ Se busco que esta Secretaría se encargara de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento, y también tenía a su cargo la preparación de la cuenta pública.⁴⁹

Cumpliendo con el Artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se expidió el 28 de febrero de 1980 el primer Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), el 25 de enero de 1983 se publicó una modificación así como los manuales de Organización el 18 de julio de 1977 y el del 25 de abril de 1980.⁵⁰

En lo referente a las atribuciones, el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor desde el 29 de diciembre de 1976 señalaba en su artículo 32 las facultades y atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que principalmente eran: planear;

⁴⁷ Idem Pág. 532

⁴⁸ Idem Pág. 533

⁴⁹ Idem Pág. . 534

⁵⁰ La Planeación Nacional y el Sector Público, Secretaría de la Presidencia, México 1976 Pág. 14

programar, presupuestar, coordinar, evaluar, controlar e informar las acciones del Sector Público.

En el año de su creación las prioridades en su programa de trabajo para la SPP, eran:⁵¹

- 1.- Consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- 2.- Integración y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo
- 3.- Apoyo a la formulación y seguimiento de los Programas sectoriales a mediano plazo.
- 4.- Seguimiento, análisis y orientación de la política económica y social.
- 5.- Integración y seguimiento del programa operativo anual.
- 6.- Información documental para el Sector Público e informe de Gobierno.
- 7.- Ejercicio, registro y control del presupuesto.
- 8.- Sistemas de información del Gasto Público.
- 9.- Normatividad para la Programación-Presupuestación.
- 10.- Cuenta Pública.
- 11.- Formulación e Integración del programa Presupuesto de Egresos de la Federación
- 12.- Desarrollo del Servicio Civil de la Administración Pública.
- 13.- Coordinación de Programas de Empleo.
- 14.- Descentralización para el Desarrollo Regional.
- 15.- Programación-Presupuestación del Desarrollo Regional.
- 16.- Planes especiales.
- 17.- Censos Nacionales.
- 18.- Estadísticas para el análisis de coyuntura.
- 19.- Cuentas económicas nacionales.
- 20.- Integración del Sistema Nacional de Información Estadística.
- 21.- Información Geográfica.
- 22.- Política Informática gubernamental.

⁵¹ Informe de Labores de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982-1983

23. Actividades de coordinación sectorial en materia de ciencias y tecnología.
24. Ejecución interna de la norma sobre gasto.
25. Racionalización administrativa.
26. Capacitación de personal, estructura ocupacional y administración de suelos.
27. Control interno de la Secretaría.
28. Apoyo a la reestructuración del sector público.
29. Sistemas básicos del sector central.
30. Sistema interno de control de gestión.
31. Adecuación y desarrollo de la legislación y reglamentación que compete a la Secretaría.
32. Difusión institucional y comunicación interna.

1.1.2 FUNCIONES

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecía en su artículo 32 las facultades y atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto:⁵²

- 1.- Proyectar la Planeación Nacional de desarrollo y elaborar el plan correspondiente.
- 2.- Proyectar la planeación regional.
- 3.- Coordinar las actividades de planeación Nacional de desarrollo y procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo
- 4.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal.
- 5.- Formular el Programa del Gasto Público Federal y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- 6.- Autorizar los Programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública.
- 7.- Establecer normas en materia de administración, remuneraciones, capacitación, y desarrollo de personal.
- 8.- Vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.
- 9.- Emitir o autorizar los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público.
- 10.- Formular la cuenta anual de la Hacienda Pública.
11. Establecer las políticas y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa.
12. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

⁵² Ley Orgánica de la administración Pública Federal. Colección Porrúa. México 1983

1.1.3 TRANSFORMACIONES EN SU ESTRUCTURA Y FUNCIONES.

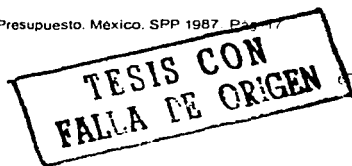
Al asumir la Presidencia el Lic. Miguel de la Madrid en el periodo de 1982-1988, el entorno político y económico que existía en ese momento ocasionaron una reordenación administrativa de la Secretaría de Programación y Presupuesto en sus atribuciones y estructura, que consolidó su carácter de órgano rector de la planeación nacional y regional del desarrollo.

Así las nuevas atribuciones confiadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a esta Secretaría, configuró su carácter de Dependencia globalizadora, que entre sus funciones sustantivas destacaron las de conducir el proceso de planeación y administrar integralmente el gasto público federal desde el proyecto hasta su ejecución y vigilancia, para mantener dentro de la competencia de la SHCP, las atribuciones de proyectar y calcular, además de los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, los de las entidades paraestatales.

El carácter de la Secretaría como órgano rector de la planeación nacional del desarrollo fue perfeccionado por la Ley de Planeación, que introdujo el marco conceptual de la planeación democrática y del proceso operativo.

La iniciativa de Ley de Planeación previó que en el proceso operativo se desarrollara bajo la rectoría de la propia dependencia las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación. La primera dio lugar a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano y Largo Plazo; la segunda correspondió a la elaboración de Programas Operativos Anuales, la previsión de acciones, de los instrumentos y recursos que en cada ejercicio apoyaría la práctica de la planeación; la tercera, o etapa de control, se orientó a la necesidad de detectar, corregir desviaciones en la instrumentación y ejecución de las acciones de planeación, y la cuarta o fase evaluación, la verificación periódica de previsiones y resultados para revisar las actividades de las etapas precedentes y así cerrar el ciclo de la planeación.⁵³

⁵³ Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto. México. SPP 1987. Pág. 17



En este contexto, el 31 de mayo de 1983, fue aprobado y expedido el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que oriento las actividades de planeación nacional y regional del desarrollo, a este Plan sucedieron los Programas de Mediano plazo de diversos sectores.

La estructura orgánica de la Secretaría destinada a ejercer las anteriores atribuciones, quedó establecida formalmente en el Reglamento Interno publicado en el Diario Oficial del 25 de enero de 1983; aunque más tarde hubo otras modificaciones con motivo de las medidas de política económica adoptadas por el gabinete económico con el objeto de realizar ajustes en la dimensión de las estructuras administrativas, la reestructuración interna de la dependencia, el 26 de julio de 1985, publicando el Reglamento Interior el 29 de julio del mismo año en el Diario Oficial y entró en vigor el día 30, mas tarde se llevo a cabo otra reforma en el Reglamento Publicado en el Diario Oficial del 2 de abril de 1986.

1.2. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA: EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

La planeación en nuestro país se realiza a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual surge a partir de diciembre 1982 al reformar el Artículo 26 Constitucional y con la publicación de la Ley de Planeación. Con estas reformas se concedieron facultades al Estado para organizar un sistema de planeación que imprimiera solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento del país.

La Planeación Democrática tiene las características del sistema de economía mixta, ya que para proponer planes de trabajo se coordinan los esfuerzos del sector público y del sector privado con la finalidad de lograr objetivos que conduzcan al desarrollo nacional bajo la rectoría del Estado, propone un esquema de instrumentos del Plan Nacional y los Programas de Desarrollo, en el cual se distinguen tareas específicas tanto para el sector público como para el privado, pero se dan al mismo tiempo libertad a dichos sectores para que decidan las formas y medios de los que se valdrán para lograr los objetivos trazados, a su vez se busca la participación permanente de distintos grupos sociales con el propósito de que la población exprese sus opiniones en la elaboración del plan y programas que se pretenden cubrir.

La creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática institucionalizó mediante reformas legales y administrativas la rectoría del Estado en la conducción del desarrollo y consolidó el proceso de planeación (formulación, implantación, control y evaluación) iniciado décadas atrás al erigirse como un mecanismo que racionalizó el uso de recursos gubernamentales y vinculara e incorpora las acciones y decisiones de los sectores privado, público y social a través de sus vertientes de coordinación, obligatoriedad, inducción y concertación a fin de lograr los objetivos políticos y económicos del país.

La Modernización Administrativa se integro en tres niveles de decisión para las fases de su proceso, a nivel global, la Secretaría de Programación y Presupuesto que concretaba las acciones sectoriales coordinándose con la Secretaría de Hacienda; a nivel sectorial, agrupando a las entidades paraestatales

bajo la coordinación de Secretarías y Departamentos de Estado para la elaboración de Programas, y completándose con la labor de planeación de los Gobiernos locales, con ello se inicio la integración de un Sistema de Planeación a niveles múltiples con responsabilidades definidas en los aspectos global, sectorial y por entidad, que permitió un funcionamiento flexible y participativo del conjunto de la Administración Pública. La idea general, era partir de un plan global y, por medio del proceso deductivo, configurar los planes sectoriales.

El plan global se consideró como un corte en la situación de avance del Sistema Nacional de Planeación, porque contiene elementos conceptuales e instrumentales que forman parte del proceso de planeación, el fortalecimiento de los mecanismos de diagnóstico y la integración de los aspectos sectoriales y especiales⁵⁴

Existen seis principios en los que se basa Sistema Nacional de Planeación estos son:

- I. *El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacional, en lo político, lo económico y lo cultural.*
- II. *La preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano federal y representativo que la Constitución establece y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.*
- III. *La igualdad de derechos, la atención de necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de vida para lograr una sociedad más igualitaria;*
- IV. *El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos.*

⁵⁴ Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Poder Ejecutivo Federal. S.P.P. México 1980 Pág. 20

- V. *El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.*
- VI. *El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económica y social⁵⁵*

Así el Sistema Nacional de Planeación existe cuando está definido el proceso con sus productos intermedios y finales; sus procedimientos técnicos; y cuando este proceso cuenta para su realización con organismos y unidades que tienen funciones, formas de relación bien determinadas, y disponen de las dotaciones de personal debidamente calificado para ejercerlas.

⁵⁵ Ley de Planeación, Edit. Porrúa, México 2001, Págs. 211-226

1.2.1 FINES Y OBJETIVOS

El Sistema Nacional de Planeación Democrática generó toda una estructura para⁵⁶:

- 1.- Una división funcional de actividades en tres niveles: global (aspectos generales de la economía y la sociedad); sectorial(atención de rubros más específicos) e institucional (básicamente acciones del campo paraestatal)
- 2.-Establecer responsabilidades para las dependencias, entidades, gabinetes especializados, comisiones intersectoriales, gobiernos estatales y municipales, de manera tal que fomentara una mayor coordinación entre estos y la Federación
- 3.-Crear una infraestructura de apoyo para la capacitación de recursos humanos; investigación aplicada; Información estadística y geográfica que sustentaran de manera general a la misma planeación y a sus instrumentos; es decir, el Plan Nacional de Desarrollo, Programas a mediano plazo (sectoriales, especiales, regionales, institucionales), corto (planes operativos anuales).

OBJETIVOS⁵⁷

- Fortalecer la receptoría del Estado en la conducción del desarrollo
- Incorporar la participación social en las tareas de planeación
- Incrementar la capacidad de respuesta de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.
- Trascender de lo planeado a lo realmente ejecutado.

⁵⁶ Montemayor, Rogelio. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática". Revista de Administración Pública, México, INAP. 1983. N°55/56, págs. 21-23.

⁵⁷ Idem pág. 26

1.2.1.2 CARACTERISTICAS

Las características del Sistema Nacional de Planeación, se estructuran en cuatro partes:⁵⁸

- El conjunto de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del Sector Público Federal, estatal y municipal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. Comprende mecanismos permanentes de participación a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas y formalizan acuerdos, tomando parte activa en la planeación nacional del desarrollo. Las actividades son realizadas en una estructura institucional, con tres niveles de operación, en los cuales se desarrollan las cuatro etapas del proceso de planeación, apoyándose en una infraestructura básica.

- Proceso de planeación: Se ordena permanentemente y por anticipado, de manera racional y sistemática, las acciones que se piensa llevar a cabo para conseguir determinados fines y objetivos, se les asignan los recursos necesarios para ello, se vigila su ejecución. La complejidad de este proceso obliga a agrupar las actividades en cuatro etapas que son lógicamente secuenciales pero simultáneas:

- Formulación: actividades destinadas a establecer los grandes objetivos del desarrollo, la estrategia general, las políticas y lineamientos para lograrlos.
- Instrumentación: traducir los lineamientos y estrategias a objetivos y metas y asignarles los recursos necesarios. En esta etapa se elaboran programas operativos anuales que vinculan el corto con el mediano plazo, y el presupuesto de Egresos de la Federación, que basándose en ellos, asigna los recursos públicos a las distintas actividades gubernamentales.

⁵⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto. Programa de Difusión y Capacitación del SNPD y del Proceso de Planeación 1984.

- **Control:** verificar que la ejecución de las acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas. Es un mecanismo preventivo y correctivo que permite detectar desviaciones, insuficiencias e incongruencias en la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones.
- **Evaluación:** valorar en un lapso determinado, las acciones de los componentes del sistema, así como el funcionamiento del Sistema mismo. Cotejar los objetivos y metas propuestas con los resultados obtenidos al final del periodo correspondiente

- La estructura Institucional del SNPD: se integra por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los organismos de coordinación entre la Federación y los estados y municipios y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, vinculados a través de las unidades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal, los gabinetes especializados y las comisiones intersectoriales, los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE).

La estructura del sistema parte de una división funcional, en donde las actividades de planeación de la Administración Pública Federal se ordenan funcionalmente en tres niveles: global, sectorial e institucional; y tiene su fundamento jurídico en la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde se precisan las áreas de responsabilidad y coordinación de las dependencias y entidades para llevar a efecto la planeación nacional del desarrollo.

- **NIVEL GLOBAL:** dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad
- **NIVEL SECTORIAL:** corresponde a la división por sectores administrativos de la Administración Pública Federal, para atender aspectos específicos de la economía y la sociedad, en cada uno de los cuales se agrupan distintas entidades paraestatales.

- NIVEL INSTITUCIONAL: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos, que se ubican en el sector administrativo que corresponde a las actividades productivas o de servicios que llevan acabo.

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

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

La infraestructura es básica para mantener la congruencia entre los recursos y procedimientos utilizados para el logro de los objetivos de planeación nacional, y a la vez para fortalecer al sistema en su dinámica interna de funcionamiento.⁵⁹

Se apoya en una infraestructura de servicios para perfeccionar el proceso de planeación y mejorar la calidad de planes y programas: Subsistema de capacitación para la planeación económica y social (recursos humanos), Sistemas Nacionales de Estadística y de Geografía (información), Modernización de la Administración Pública Federal, Subsistema Nacional de Proyectos, y Relación con otros Sistemas Nacionales (investigación aplicada).

⁵⁹ Montemayor, Rogelio. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática". Revista de Administración Pública, INAP 1983 No. 55/56 Pág. 26

1.3. FUSIÓN DE LA SHCP Y LA SPP

Con la reforma publicada en el diario oficial de la Federación el 21 de Febrero de 1992, así como el Artículo quinto transitorio de este decreto que realizó el Presidente Carlos Salinas de Gortari, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actualmente es la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, en virtud del artículo 31, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El 25 de mayo de ese mismo año se modificó nuevamente la Ley Orgánica para otorgarle a la Secretaría de Desarrollo Social la facultad de elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal (Artículo 32, fracción IV), y las atribuciones relativas a la coordinación y promoción del desarrollo científico y tecnológico, en lo sucesivo serán atribuidas a la Secretaría de Educación Pública.

En esta iniciativa que el ejecutivo emitió se propuso reformar la Administración Pública Federal y con ello fusionar a la Secretarías de Hacienda y Crédito con la de Programación y Presupuesto, que respondió al propósito de reunir bajo una sola dependencia la relación ingreso-gasto público y de modernizar la administración pública, mediante la simplificación de sus estructuras sin detrimento de sus funciones, rectoras globales.

La iniciativa de reforma fue parte de la estrategia de modernización propuesta por el titular del Ejecutivo, a la sociedad mexicana en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. La modernización llevo a la reforma del Estado a responder a las necesidades actuales del país, atender con eficacia los reclamos de la sociedad y lograr una mejor inserción en los procesos de cambio que se llevan en el mundo.

Se planteo la necesidad de ubicar en una Secretaría de Estado las atribuciones fiscales, financieras, crediticias y de gasto del Poder Ejecutivo Federal, incluyendo las relativas a la planeación y a la información que le sirven de base a ésta, fortalecer la política económica para su recuperación y estabilidad, mediante esta fusión.

La iniciativa propuso mantener la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por tratarse de una Institución cuyos primeros antecedentes datan de 1821, con la expedición del Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal que en 1853 se perfeccionó su integración y adquirió su denominación como Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el antecedente inmediato de la Secretaría de Programación y Presupuesto fue la Secretaría de la Presidencia, encargada de la planeación del gasto público y de las inversiones.

Es importante destacar los avances logrados por la Secretaría de Programación y Presupuesto en el tiempo de su funcionamiento:

- La planeación del desarrollo se institucionalizó en nuestro país con el Sistema Nacional de Planeación Democrática y el marco constitucional respectivo en el Artículo 26 Constitucional. La Ley de Planeación expedida en 1983, fija las bases para encauzar la planeación y para promover y garantizar la participación democrática de los diversos sectores sociales.
- Se formularon los planes: Global de Desarrollo 1980-1982 y los Nacionales de Desarrollo 1983-1988 y 1989-1994.
- La Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal ejercieron sus atribuciones y funciones, siguiendo el rumbo que le fijaban los planes y programas de desarrollo.
- Los programas de mediano plazo, los anuales y los regionales, constituyeron el marco para la coordinación de responsabilidades con los gobiernos de los estados y de concertación de objetivos con los sectores social y privado, así como para la inducción de acciones de estos últimos.

Con el argumento de que la evolución del país y particularmente la observada en la Administración Pública Federal tenían en ese momento, se fusionaron estas dos Secretarías, para lograr una mayor cohesión de la política económica.

Así la planeación, el financiamiento, la programación, presupuestación, producción de la información y la relación funcional con el resto de la

Administración Pública, podían ahora integrarse, sin perder su importancia bajo un solo mando, y de esta manera expresarse en las tareas de la formulación y ejecución de la política económica y social, instrumento básico para el desarrollo del país.

Respecto al personal con que contaba la Secretaría de Programación y Presupuesto se conformo en personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuyas atribuciones se modificaron pero no afectaron los derechos adquiridos en virtud de su relación laboral al igual que los recursos materiales, los asuntos pendientes de resolución al momento de entrar en vigor el decreto fueron también despachados por esta Secretaría.

Otro argumento presentado fue que el gobierno no planeaba ya la economía nacional, la dejaba al libre juego de los factores económicos, al movimiento del mercado, y ni siquiera se hacia el esfuerzo por planear, ni por inducir a los agentes económicos de la sociedad mexicana para que fueran en ciertas direcciones programáticas, por lo tanto resultaba ocioso mantener la Secretaría de Programación y Presupuesto, si la planeación la tiene el sector privado y el capital extranjero. Por otra parte, se le habían quitado importantes funciones a esta Secretaría, una de ellas fue la aplicación del Programa Nacional de Solidaridad, además ya no había empresas estatales, ni inversión pública productiva, así que no tenía sentido mantenerla.

2. LA PLANEACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

2.1 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Los Planes Nacionales de Desarrollo tienen sus antecedentes en la programación sectorial surgida en los años setenta como un intento de racionalizar las acciones del sector público. Posteriormente, a principios de los años ochenta, en el régimen de López Portillo se elaboró el Plan Global de Desarrollo, con este precedente en el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid y en el del Lic. Carlos Salinas de Gortari se elaboraron los Planes Nacionales de Desarrollo respectivos.

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento normativo, que se elabora a nivel global, su cobertura es nacional, su función es definir propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como indicar los programas a mediano plazo que deben elaborarse para la atención de áreas o aspectos específicos y de interés general en la economía o sociedad. Es el documento que propone las principales medidas que piensa adoptar el gobierno con el fin de elevar el producto nacional por persona.

En su formulación intervienen dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el Ejecutivo Federal lo elabora y envía al Honorable Congreso de la Unión para su examen y opinión, una vez que este le ha dado su visto bueno, lo aprueba mediante decreto y se publica en el Diario Oficial de la Federación, esta publicación se hace durante los primeros seis meses a partir de que inicia cada administración.

Su contenido atiende principalmente a aspectos cualitativos dejando para los demás instrumentos de mediano y corto plazo, los aspectos más específicos y la definición de metas cuantitativas.

El común denominador en estos planes, es que se establecen objetivos de beneficio social y mejoramiento de los niveles de vida de la población, también fija metas de alto crecimiento del producto interno bruto.

Durante la etapa inicial de auge de la planeación en el aparato administrativo gubernamental se empezaron a formar cuerpos especializados, Illegándose a establecer Subsecretarías de Planeación en casi todas las

2. LA PLANEACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

2.1 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Los Planes Nacionales de Desarrollo tienen sus antecedentes en la programación sectorial surgida en los años setenta como un intento de racionalizar las acciones del sector público. Posteriormente, a principios de los años ochenta, en el régimen de López Portillo se elaboró el Plan Global de Desarrollo, con este precedente en el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid y en el del Lic. Carlos Salinas de Gortari se elaboraron los Planes Nacionales de Desarrollo respectivos.

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento normativo, que se elabora a nivel global, su cobertura es nacional, su función es definir propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como indicar los programas a mediano plazo que deben elaborarse para la atención de áreas o aspectos específicos y de interés general en la economía o sociedad. Es el documento que propone las principales medidas que piensa adoptar el gobierno con el fin de elevar el producto nacional por persona.

En su formulación intervienen dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el Ejecutivo Federal lo elabora y envía al Honorable Congreso de la Unión para su examen y opinión, una vez que este le ha dado su visto bueno, lo aprueba mediante decreto y se publica en el Diario Oficial de la Federación, esta publicación se hace durante los primeros seis meses a partir de que inicia cada administración.

Su contenido atiende principalmente a aspectos cualitativos dejando para los demás instrumentos de mediano y corto plazo, los aspectos más específicos y la definición de metas cuantitativas.

El común denominador en estos planes, es que se establecen objetivos de beneficio social y mejoramiento de los niveles de vida de la población, también fija metas de alto crecimiento del producto interno bruto.

Durante la etapa inicial de auge de la planeación en el aparato administrativo gubernamental se empezaron a formar cuerpos especializados, llegándose a establecer Subsecretarías de Planeación en casi todas las

Secretarías de Estado e incluso la Secretaría de Programación y Presupuesto, que fue la entidad que tenía como responsabilidad la formulación y el seguimiento del Plan. Sin embargo con los recortes presupuestales desaparecieron estas dependencias especializadas, convirtiendo el ejercicio de planeación en un requisito a cumplir porque así lo señala la Constitución y la Ley de Planeación.

2.1.1 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

El 31 de mayo 1995 se publicó este Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el se establecen los objetivos, políticos y estrategias, el cual tiene las siguientes características básicas:

- Presenta sus objetivos y metas nacionales.
- Define puntos de acción pública.
- Presenta información básica
- Es fundamentalmente cualitativo
- Expresa los compromisos económicos y sociales del Ejecutivo Federal.

Del contenido del plan cada dependencia y entidad debe ubicar las acciones que le corresponda para que de esta manera formule su programa sectorial y le brinde continuidad y lógica a sus programas operativos anuales; todo esto, dentro de sus actividades de programación o presupuestación.

El Plan proponía cinco objetivos fundamentales.⁶⁰

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

⁶⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995.



III.- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifique todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos

De estos objetivos se desprenden los cinco capítulos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y un anexo con una relación de programas sectoriales que son:⁶¹

- Soberanía
- Por un Estado de Derecho y un país de leyes
- Desarrollo democrático
- Desarrollo social
- Crecimiento económico

2.1.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006

Como consecuencia del cambio de Presidente extraído de un partido político diferente al que nos gobernó durante 70 años, se trató de crear una nueva forma de política, que influyó en la creación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

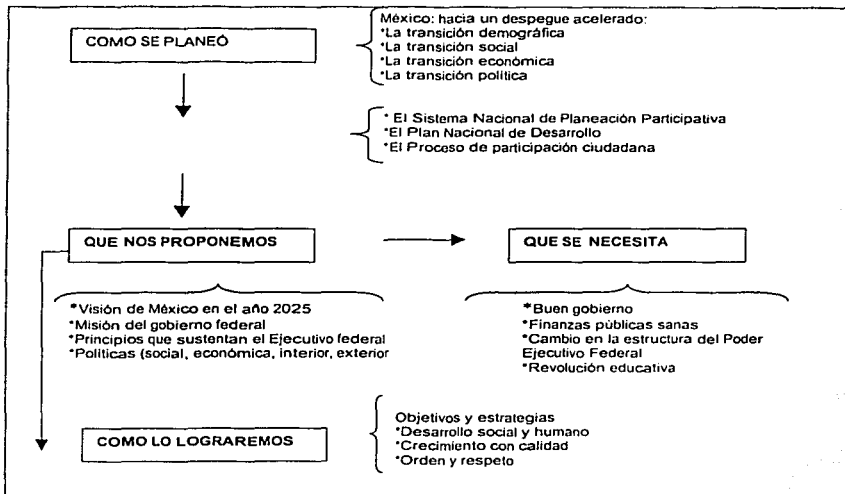
Para la elaboración, intervinieron cinco procesos:

- Como se planeó
- Cuál es el entorno

⁶¹ Idem

- Qué nos proponemos
- Que se necesita
- Como lo lograremos.

ESQUEMA DEL PND⁶²



Esta constituido por ocho apartados que son:⁶³

- Introducción
- Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo
- México: hacia un despegue acelerado
- El poder Ejecutivo Federal 2001-2006
- Área de desarrollo social y humano
- Área de crecimiento con calidad
- Área de orden y respeto
- Compromisos con México
- Anexos

⁶² Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

⁶³idem

Este plan esta sustentado en doce principios. Humanismo, equidad, sustentabilidad, competitividad, desarrollo regional, transparencia, apego a la legalidad, gobernabilidad, federalismo y rendición de cuentas.

Se crearon 3 comisiones que agrupan a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal: La Comisión para el desarrollo social y humano, La Comisión para el crecimiento con calidad y la Comisión de orden y respeto.

La Legislación mexicana establece la obligatoriedad de que el Estado, en este caso el Ejecutivo, presente un Plan Nacional de Desarrollo que permita conocer la intención del gobierno actual durante los seis años de gobierno. El Plan presentado para el sexenio 2001-2006 plantea metas a muy largo plazo, a 25 años, en él se comete un exceso de adjetivos, y generalizaciones; se aterriza muy poco en las metas, con qué y cómo se van a realizar las cosas. Establece como la columna vertebral el desarrollo de la educación: "El propósito central y prioritario del Plan Nacional de Desarrollo es hacer de la educación el gran proyecto nacional" ⁶⁴ se realizaron encuestas a los ciudadanos sobre este tema para integrar el Plan, pero, realmente se tiene una información veraz, para que los ciudadanos pudieran tener los elementos y dar una respuesta efectiva, por ejemplo ¿de cuanto se invierte en educación?, ¿cuál es la situación que guarda, o cuál es el problema real de analfabetismo?.

En este plan se sintetiza el México que se aspira en el año 2025 "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"⁶⁵

⁶⁴ idem pág. 66

⁶⁵ idem pág. 32

El Presidente actual tiene una alta aceptación que emana de un proceso electoral transparente, pero sigue siendo un presidente de minoría, esto es que el poder sigue compartido por una amplia gama de fuerzas, que debieron de haber sido convocados para acordar primero un pacto, que permitiera el desarrollo de este país con estabilidad, con gobernabilidad democrática, que incluyera el desarrollo social, y humano, y el desarrollo económico que es eje fundamental de la prosperidad de la Nación.

El país ya no requiere una carta de buenas intenciones requiere un ejercicio de políticas públicas específicas, que permitan que las acciones de gobierno se concreten en hechos, se requiere de mayores recursos y renovar sus capacidades para programar con certidumbre su desarrollo para el largo plazo.

En este plan no están objetivadas las metas excepto la de 25 años, realmente no se sabe si el Presidente podrá rendir cuentas hasta que llegue ese plazo, porque debemos recordar, los planes sexenales son destruidos por el siguiente gobernante, lo que les parece mal lo desaparecen o simplemente no lo toman en cuenta.

Aunque no se debe ser tan pesimista, este Plan Nacional de Desarrollo también tienen puntos respetables, instrumentos novedosos que presenta como:

- el sistema de seguimiento ciudadano
- el panel de indicadores abierto a la sociedad
- el sistema de rendición de cuentas.

Es importante destacar el énfasis en lo que el ejecutivo quiere lograr:

- finanzas públicas sanas
- mejorar las condiciones de inversión con competencia económica y cooperación social.
- Impulsar la revolución educativa de que se espera aterricen los buenos propósitos.

Del Plan se derivan una serie de documentos sectoriales, sobre temas específicos: educación, energía, infraestructura, turismo, seguridad, salud, y vivienda. Pero para obtener mejores resultados debe haber participación de todos los sectores y no quedar al margen del mismo como en anteriores ocasiones, así para que el país aspire a mejores niveles de desarrollo debe generar la confianza suficiente en las instituciones que se están creando y renovando en esta etapa de transición.

3. UNA PROPUESTA PARA LA PLANEACIÓN EN MÉXICO.

3.1 INTRODUCCIÓN

Hablar de planeación significa hablar de un sistema moderno y eficaz para satisfacer las aspiraciones colectivas del desarrollo social de una nación, tal es el caso de la educación, salud, seguridad social, vivienda popular, etc. Estos factores proporcionan la conformación de un sector público de enorme complejidad, que tiende a manejarse en forma desordenada y con gran desperdicio de recursos cuando se carece de un buen plan de desarrollo y por tanto de objetivos y metas precisas.

La elaboración de un Plan Nacional se hace necesaria no sólo por lo anterior sino también por la importancia determinante de su impacto en el desarrollo de la economía en su conjunto. Por esta razón y de manera especial, en los países subdesarrollados, el imperativo de planear es urgente, ya que existe presión de varios factores como son los grupos organizados, el crecimiento demográfico, el desequilibrio en la distribución de la riqueza, etc.

La mera concepción de un plan no resolverá los problemas estructurales de la economía, pero sí puede ser el punto de partida para coordinar esfuerzos, racionalizar objetivos y maximizar resultados. La planeación no es sustituto de las reformas necesarias para un desarrollo acelerado, pero permite que éstas se lleven a cabo de manera rápida y ordenada, al incluir los resultados nacionales, regionales, globales y sectoriales, así como los instrumentos para alcanzarlos.

En México la planeación ha quedado trunca y en fase enunciativa, como sucede en la mayoría de los países subdesarrollados, en virtud de un centralismo exagerado en lo político y débil en lo administrativo, que dificulta el proceso del desarrollo económico y social de la población. Los primeros intentos de planeación en los años 30 no fueron muy eficaces, por la falta de metodología capaz de llevar a cabo el plan en el marco de la economía capitalista. Los periodos siguientes, caracterizados por un pragmatismo exitoso, matizados por la euforia derivada del empleo del gasto público para múltiples fines, impidió que pudiera adoptarse el orden y la disciplina requeridos. En consecuencia, ha ocurrido un importante

despilfarro de recursos públicos, y lo más grave, se agudizó la desigualdad en el reparto de ingresos y de la riqueza.

En el sistema de planeación se debe desechar la consideración de que es lo único capaz de resolver los problemas existentes; ya que los objetivos, casi siempre ambiciosos y retóricos no se sustentan en un análisis riguroso de las condiciones económicas, políticas e instrumentales existentes, para alcanzarlos, las estrategias y acciones en el texto formal no garantizan el logro de objetivos.

No basta con hacer planes que a la postre se queden en el papel sin que nadie los respete, tampoco constreñirse a criticar los planes sexenales anteriores y sus respectivas comparaciones, hace falta propuestas más objetivas y efectivas sobre esta materia.

Se debe dar continuidad a los planes sexenales, planear en el corto, mediano y largo plazo como reiteradamente se anuncia, pero no se practica, hacer una planeación continua, no supeditada a periodos administrativos.

Con la desaparición de la Secretaria de Programación y Presupuesto, quedó un vacío en materia de planeación, pese a que continua vigente el Plan Nacional de Desarrollo, por ello la propuesta de instalar un órgano de Planeación Gubernamental, dependiente del Poder Ejecutivo específicamente dedicado a la Planeación, con especialistas, un sistema de información con datos verídicos y bajo la vigilancia de la Contraloría, para evitar la burocracia y trabajar bajo una cultura de eficacia y competitividad sin duplicación de funciones o invasión de atribuciones, haciendo que la planeación cubra sus fases fundamentales y evite despilfarros en el gasto público. El objetivo no es gastar menos, sino saber donde hacerlo con eficiencia y sin desperdicio.

3.2 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO PROPUESTO

El Estado debe modernizar sus instituciones para alcanzar la eficiencia, eficacia y congruencia con la realidad, eliminando en sus acciones la duplicidad en las funciones y estructuras, haciendo un uso más racional de los recursos, por esto se hace necesario crear nuevas condiciones de participación ciudadana dentro del orden político y social contando con un gobierno primordialmente ejecutor del mando de la sociedad civil en las actividades básicas y de interés social.

Para alcanzar este nivel de participación es necesario un nuevo orden estructural cuyo propósito medular sea armonizar los recursos federales, estatales y municipales a través de adecuaciones administrativas y jurídicas que permita desarrollar programas institucionales integrales, la puesta en marcha de modelos de desarrollo que den oportunidad de participación a todos los sectores de la sociedad, sin marginar.

Los intereses de la nación requieren del consenso de la sociedad para fijar el rumbo, y precisar las metas factibles de alcanzar en el futuro. De ello se desprende que la fortaleza de una sociedad dependerá de la coherencia y racionalidad de su estructura y funcionamiento, mediante una planeación integral de todos y cada uno de sus propósitos y acciones.

3.3 DIAGNOSTICOS PARA DESARROLLAR EL PROYECTO

La planeación, técnicamente es el conjunto de actividades y elementos que nos permiten precisar lo que se quiere hacer, porqué, para qué, como hacerlo, con quién y dónde.

En el diseño y desarrollo de los planes y programas de gobierno, no se ha tomado conciencia de varios indicadores importantes como el demográfico, lo que origina: la elaboración de programas correctivos y no preventivos; otro, el desaprovechamiento y explotación inadecuada de los recursos naturales; el desequilibrio de los ecosistemas; y una proyección de las acciones a muy corto plazo

Para lograr una adecuada planeación de las acciones de gobierno, se propone considerar como punto de partida a la demografía, ya que ella nos refleja las necesidades y demandas de los distintos grupos sociales que conforman el país. Deberá contemplar el desarrollo demográfico a corto, mediano y largo plazo, como base de la planeación, e incluso dictar políticas y normas que permitan orientar su crecimiento y los polos de desarrollo, así el aprovechamiento integral de los recursos naturales, bienes de capital, servicios actuales y futuros.

Este proyecto propone el desarrollo de los indicadores antes mencionados de la siguiente manera:

1)POBLACIÓN: Dentro de este concepto es imprescindible el determinar los problemas más críticos y que impacten o frenen el desequilibrio de los otros indicadores que se mencionan en este capítulo.

Dichos problemas pueden englobarse en:

- Crecimiento demográfico
- Tasa de empleo
- Vivienda
- Educación
- Alimentación
- Salud

Con la definición de estos graves problemas se puede definir el mapa social de las carencias y desigualdades en México y ubicar cuales son las regiones y sectores mas vulnerables.

Adicional a estos grandes problemas en la ultima década se han presentado "focos rojos" dentro del desarrollo de las ciudades y son:

- Insuficiencia de servicios basicos
- Inseguridad
- Desnutrición
- Carencia de agua potable
- Insuficiente red de drenaje

Se considera que es urgente la realización de programas sociales concretos para satisfacer las necesidades esenciales de los grupos que hoy no logran hacerlo. Estimamos que existen dos grandes desafíos: brindar salud y educación con oportunidad y calidad a los segmentos de la población que en la actualidad carecen de estos importantes servicios.

Cabe señalar que los intentos de planeación que se han realizado en este campo, se estima han sido importantes y que los esfuerzos deben continuar, es posible efectuar un cambio cualitativo de enfoque para lograr que no quede excluido ningún sector social.

2) RECURSOS NATURALES: Es indispensable tener un inventario real y actualizado de todos los recursos naturales, energéticos, de bienes de capital y de consumo; sin esta información la planeación tendrá deficiencias de origen, y no existiría un desarrollo económico-social del país.

El uso de los recursos naturales debe realizarse con un correcto programa de aprovechamiento, los renovables con programas adecuados de renovación y los no renovables, con estudios cuidadoso de costo beneficio, buscando la diversificación del uso de los mismos de forma tal que garantice la soberanía nacional, en todos sus aspectos.

La experiencia de las últimas décadas en el aprovechamiento de los recursos naturales, no ha evidenciado grandes mejoras respecto a las prácticas

prevalecientes en la región desde los albores de su incorporación al mercado mundial. En efecto casi siempre ha privado la visión de que un bosque determinado, una cierta corriente de agua o una mina en particular son ante todo, insumos para un proyecto dado, sea éste público o privado, y si la rentabilidad microeconómica de su utilización lo justifica en general no hay mecanismos que incorporen a la toma de la decisión respectiva consideraciones de un entorno económico social y ecológico más amplio o de un horizonte temporal más allá de la vida del proyecto, lo que ha implicado desarrollos locales y no regionales.

El resultado de lo anterior ha sido la utilización irracional de los recursos desde el punto de vista del desarrollo económico en su conjunto, el agotamiento prematuro e injustificado de alguno de ellos y un alto grado de deterioro ecológico en importantes zonas de la región. Por la vastedad de recursos con que el país cuenta se ha ocultado durante mucho tiempo la gravedad del problema, pero son tantas ya las instancias comprobadas de daños grandes e irreversibles que no se puede menos que incluir el tema como uno de los que más requieren la preocupación de la planeación. Al mismo tiempo que hay áreas densamente pobladas, zonas urbanas bien servidas y altamente desarrolladas, y vastas regiones cuyos recursos naturales aún no se aprovechan, ya que forman parte del dominio privado.

Dentro de este concepto es vital tener en cuenta que el deterioro a los recursos naturales implica daños al sistema ecológico, a la economía local y el que la población rural busque su desarrollo en las zonas urbanas con el consecuente efecto ya descrito en el punto número 1.

3) ECOLOGÍA: Los planes y programas deberán considerar objetivos, que garanticen la salud pública y salvaguarden los ecosistemas. El desarrollo industrial dentro de su operación tendrá como obligación eliminar en lo más posible la contaminación del medio ambiente y principalmente las cuencas hidrológicas.

El uso y aprovechamiento del agua para fines industriales y habitacionales, deberá establecer programas obligatorios de reciclamiento y en paralelo construir

redes de drenaje que maneje por separado las aguas negras e industriales, de las aguas claras o pluviales.

El desafío para un nuevo sistema de planeación es emprender un conjunto de tareas dirigidas principalmente a crear una estructura, con una dotación adecuada de recursos humanos y de información estadística suficiente y oportuna, vigorizar los lazos que los vinculan con los niveles de decisión, debe existir trabajo constante entre el equipo técnico y los encargados de la política económica y mejorar su nivel técnico de operación en los métodos, esto debe permitir que las diversas medidas de política económica y social a corto y a mediano plazo, vayan configurando el proceso según una secuencia que se revisa y reajusta cada vez que resulta necesario.

En lo económico se debe reasignar el gasto social para aumentar la eficiencia del mismo. Para ello se debiera ante todo focalizar o concentrar los recursos en aquellos que más lo necesitan, sean ciertos estratos de ingreso, zonas geográficas, grupos de edad o sexo, etc. privilegiando además ciertas actividades de los servicios sociales, que se consideran más para ellos, tales como la medicina preventiva, la educación básica, las viviendas populares, etc. Los recursos públicos sociales deben concentrarse en los sectores mas desprotegidos.

La reasignación del gasto con el objeto de maximizar la eficiencia social y técnica del mismo debía ser complementada con programas especiales orientados sobre todo a mejorar los niveles de alimentación y nutrición de grupos especialmente vulnerables y a brindar empleos de emergencia.

Los recursos utilizados en el mejoramiento de nivel de vida (educación, salud, etc.) deben ser vistos como una inversión productiva en el capital humano no como un gasto improductivo.

4)ECONOMÍA: Dentro de este punto debe considerarse tres aspectos primordiales:

- Mercado interno
- Inversión extranjera
- financiamiento

El primero deberá tomar en cuenta la adecuada ubicación de las microempresas para un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales humanos; materia prima y elementos tales como: vías de comunicación, agua, energía eléctrica y combustible, dando preferencia a nuevos polos de desarrollo en los que se evite el crecimiento desordenado de las centros de población y los altos costos de los servicios.

Por lo que respecta al segundo punto habrá que visitar su destino y las bondades que de, el gobierno para contar con ella, es decir que apoye al desenvolvimiento del país y no a un sector privilegiado.

En lo que corresponde al último punto debe canalizarse a inversiones productivas y en menor medida al gasto social.

3.4 BASES DEL MODELO

Primer punto a desarrollar es la creación del nuevo órgano de Planeación Integral Gubernamental que pueda definir el proyecto nacional y que precise los objetivos prioritarios y políticas a seguir, deberá principalmente conciliar los planes y programas federales, regionales, estatales y municipales, evaluar la consecución de los mismos y proponer las enmiendas necesarias en el proceso permanente de la acción, poner en marcha un modelo de planeación integral, que permita determinar acciones prioritarias, estrategias y la búsqueda colectiva de soluciones.

La creación de este órgano presidido por el Ejecutivo Federal directamente, deberá diseñar conductos institucionales de vinculación con las autoridades gubernamentales, estatales y municipales, practicar un método de continuidad a los planes sexenales, que como ya se menciona anteriormente es una de las grandes deficiencias del sistema actual, ya que nunca se concluyen, puede ser un buen plan de desarrollo pero la falta de persistencia al llegar el cambio de gobierno minimiza su alcance e incluso queda trunco, se suspende, adecua y se le cambia el nombre, planteándose exactamente lo mismo pero con otro enfoque siendo esto un círculo vicioso interminable, ya basta de hacer planes al gusto y medida de los nuevos funcionarios, que a la postre queden en el papel sin que los sucesores del siguiente régimen los consideren, y de esta manera dar término a los proyectos, evitando el desperdicio de presupuesto.

El segundo punto es evitar el vacío de información estadística que impide tener una visión completa y oportuna del comportamiento de las principales variables económicas y sociales, porque estas deficiencias no sólo dificultan la elaboración de planes, sino que además tornan complejo su seguimiento y por ello pueden llegar a imposibilitar evaluaciones y correcciones oportunas de las estrategias y medidas adoptadas, comprometiendo así la eficiencia del esfuerzo planificador, debe existir una relación de trabajo entre el equipo técnico que elabora los modelos y los encargados de fijar la política económica.

CONCLUSIONES

El Gobierno mexicano no ha elaborado los planes precisos que respondan eficientemente a la problemática existente en el país, y aunque no debemos considerar a la Planeación como la panacea para la problemática nacional, si es necesario que se adopte mecanismos más eficientes y racionales para el cumplimiento de sus fines. El Estado, invierte recursos en la implementación de una planeación que pueda superar las grandes deficiencias sociales que laceran el Estado Mexicano, aunque estos no son suficientes, es posible cambiar el uso tradicional que se le ha dado a la planificación en nuestro país y se aplique a la realidad económica y social.

La planeación en México puede constituir una importante contribución a la modernización uniforme de la estructura socioeconómica, pero debe contar con el apoyo político, capacidad técnica, definir objetivos, alentar la participación popular y trazarse una estrategia de lo que se busca con los objetivos dictados, mismos que deben sustentarse en metas principalmente.

En general, una de las características del fenómeno del subdesarrollo es la existencia de una administración pública ineficiente, ello es particularmente grave, porque el éxito de la planeación, independientemente de la escala de ésta, depende de la eficiencia de la administración pública, debido a que es un proceso administrativo.

Una de las tareas más urgentes que enfrenta el gobierno en el corto plazo es lograr una eficiente administración que sea sustento de la planeación, cuyos recursos y políticas no sean modificadas cada seis años, al contrario los antecedentes de esta pueden ser importantes indicadores para conocer los errores del pasado y prever las limitaciones y posibilidades de la planeación futura.

Debe ser estrecha la relación entre la Planeación y la Administración Pública, esta permitirá su real aplicación, al gobierno le corresponde planear y programar las actividades del Sector Público con carácter obligatorio, y encauzar en forma indicativa al sector privado. La estabilidad de México depende en gran parte de la compatibilidad que haya entre la cultura política de la población y sus instituciones, del liderazgo y las políticas que de éste se deriven.

Otra tarea no menos importante es evitar las preferencias convenientes para los políticos, siendo que en algunas ocasiones prefiere favorecer a las clases poderosas económicamente ya que son quien los apoya, y en muchas ocasiones de la cual emerge o pertenece, por lo tanto es a quien definitivamente representa y defiende. Debe involucrar a todos los sectores sociales y fuerzas políticas, un compromiso de esta especie constituirá la mejor plataforma para una política social de Estado que pudiera trascender el periodo de ajuste aun el horizonte sexenal con él se aseguraría la equidad y eficiencia, tanto para la definición de objetivos y metas como para la determinación de montos y asignación de los recursos públicos, especialmente a los ramos presupuestales que corresponden al gobierno federal. Esta debería ser la gran ambición de la política social indicada por el Plan Nacional de Desarrollo.

El Estado tiene que responder a muchas demandas lo cual implica gastos y por supuesto no le es posible satisfacer las demandas de todos los grupos sociales, por lo tanto el político tiene que evaluar y ponderar cuales necesidades son las que tiene que satisfacer y cuales pueden esperar, es urgente revisar el mapa social de las carencias y desigualdades de México, para tener una idea clara de cuales son las regiones y sectores más vulnerables, así como de entre ellos quienes viven una situación que puede devenir ominosa o conflictiva. Es difícil concebir un proceso de planeación que consiga plenamente sus finalidades si a la vez no funcionan los procesos de presupuestación, ejecución contabilidad, control, administración de personal, supervisión e información, cuando se trata de ejecutar programas o políticas, el problema no es una falta de coordinación, sino una falta de instrumentos y de instituciones que tengan experiencia, tradición y conocimiento suficientes para administrar este tipo de programas, con esto se llega a la conclusión de que se requiere una reforma de la estructura de la administración pública, contar con profesionales capaces de guiar la realización de programas y proyectos que impulsen la economía y el desarrollo nacional.

BIBLIOHEMEROGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1995.
- Antología de la Planeación en México 1917-1985, Editorial Fondo de Cultura Económica 1985.
- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1973.
- Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración, Editorial Limusa, México 1986.
- Chalbaud, Zepeda Reinaldo. Estado y Política, Universidad de los Andes/ Consejo Población. Facultad de Derecho. Investigaciones Jurídicas Mérida Valenzuela 1ª. Edición 1978.
- Del Campo, Salustiano. Diccionario de Ciencias Sociales, UNESCO. Madrid 1976.
- Duhalt Krauss, Miguel. Notas Sobre Administración de Personal en el Sector Público, UNAM-FCPYS. México 1973.
- Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, España 1979.
- Girrieri, Adolfo. Vigencia del Estado Planificador, Revista CEPAL. Chile 1987.
- Heller, Herman. Teoría del Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1968.
- Informe de labores de la SPP, México 1982.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Síntesis del Programa de Reforma Administrativa, Colección Técnica CNCA. Serie Manuales. México 1982.
- Iriart, Fernando. Programación de las Inversiones Públicas, SHCP. México 1975.
- J. Matus, C. Giordani J. y Otros. La Planificación Posible en la Perspectiva Sociopolítica de América Latina, Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. Caracas 1981.

- Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administración, Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1974.
- Koontz, Harold. Curso de Administración Moderna, Editorial Mc Graw Gill. México 1976.
- Ley de Planeación, Colección Porrúa, México 2001.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Colección Porrúa, México 2001.
- Ley de Secretarías y Departamentos del Estado, Manual de Organización. México 1976.
- Ley Federal de la Entidades Paraestatales, Colección Porrúa, México 2001.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Colección Porrúa. México 2001.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Colección Porrúa. México 1996.
- Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Compilación Jurídica de la Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1980.
- Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Compilación Jurídica de la Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1987.
- Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México, Editorial INAP. México 1985.
- Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública, Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1983.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública, Editorial INAP. México 1988.
- Plan Nacional De Desarrollo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación. 31 de Mayo de 1995.
- Plan Nacional De Desarrollo 2001-2006.
- Poder Ejecutivo Federal Plan Global de Desarrollo 1980-1982, SPP. México 1980.

- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, Porrúa, México 1990.
- Revista de Administración Pública, No. 55/56, INAP, México 1983
- Ruffulo, Giorgio. Planificación y Programación, Colección El Mundo Contemporáneo, Edit. Oiko-Tau, Barcelona, España 1989.
- Secretaría de la Presidencia La Planeación Nacional y el Sector Público, México 1976.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, Glosario para el Proceso de Planeación, México 1987.
- Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política, México, Porrúa, 1998.
- SPP. Programa de Difusión y Capacitación del SNPD Y EL Proceso de Planeación, México 1994.