



101  
Universidad Nacional  
Autónoma de México

---

Facultad de Economía

**ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA  
PLANEACION Y DEL SISTEMA DE  
PLANEACION MEXICANO.**

**TESIS PROFESIONAL**  
**Que Presentan**

**GUILLERMO NUDELMAN OSORIO**  
**ALEJANDRO ZEPEDA MENDEZ**

**Abril de 1985**



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 está 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.

## RECONOCIMIENTOS

Al escribir una tesis de licenciatura es muy difícil presentar ideas realmente innovadoras sobre el tema que se trata. Se puede abordar una problemática desde una perspectiva diferente o destacar algún aspecto relativamente ignorado, pero el exponer elementos nuevos es algo que no suele suceder en estos niveles.

Por lo general se opta por seguir una escuela de pensamiento -cuyos postulados constituyen la base teórica de la investigación-, o adoptar como propios los planteamientos de algún autor que representan aportaciones importantes en la materia.

El nuestro es el segundo caso. Buena parte de las ideas desarrolladas en esta tesis han sido originalmente planteadas por el licenciado Pablo Nudelman Uribe, aunque muchas de ellas no hayan sido escritas todavía. Queremos hacer un reconocimiento al licenciado Nudelman Uribe por sus trabajos en planeación, que nos han servido de base para elaborar esta tesis, además de agradecer las orientaciones y valiosos comentarios recibidos en el transcurso de la investigación.

De igual manera, reconocemos la labor de nuestro Director de Tesis, licenciado Tomás Guitián Berniser, quien a pesar de no compartir algunas de nuestras opiniones, nos brindó las orientaciones y el apoyo necesarios para el desarrollo del trabajo.

Finalmente, para el desarrollo de diferentes aspectos de la investigación en los capítulos II y III hemos consultado documentos internos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, sobre todo de la Dirección General de Documentación y Evaluación de la Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, que por sus mismas características no ha sido posible citar. Nuestro reconocimiento, pues, al trabajo que en materia de planeación se realiza en esa Secretaría.

Por supuesto, la responsabilidad de lo escrito es nuestra.

**A QUIEN CORRESPONDA**

---

101  
2ej

ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA PLANEACION

Y DEL SISTEMA DE PLANEACION MEXICANO

- . Guillermo Nudelman Osorio
- . Alejandro Zepeda Méndez

Abril de 1985

## I N D I C E

	Pág.
<b>INTRODUCCION</b>	5
<b>CAPITULO I EL CONCEPTO DE PLANEACION</b>	
1.- <u>Planeación de la economía socialista</u>	17
1.1 Comentarios al concepto de planeación socialista	23
2.- <u>Hacia un concepto general de planeación</u>	28
2.1 La neutralidad del concepto	36
2.2 Dos conceptos adicionales	38
3.- <u>La planeación del desarrollo</u>	42
3.1 Definición de la planeación del desarrollo	43
3.2 Planeación y proyecto político	48
3.3 Relaciones de poder y participación social	51
<b>CAPITULO II ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA (SNPD)</b>	
1.- <u>Conceptos básicos del SNPD</u>	55
1.1 El concepto de SNPD	58
1.2 El concepto de planeación democrática	63
2.- <u>Los elementos del Sistema</u>	68
2.1 El proceso de planeación	68
2.1.1. Las etapas del proceso	69

2.2	La estructura institucional	75
2.2.1	Nivel global	76
2.2.2	Nivel sectorial	78
2.2.3	Nivel institucional	79
2.3	Los instrumentos del Sistema	81
2.3.1	El Plan Nacional de Desarrollo	82
2.3.2	Los programas de mediano plazo	84
2.3.3	Instrumentos de corto plazo	86
2.3.4	Instrumentos de control y evaluación	87
3.-	<u>Sistemas Estatales de Planeación Democrática</u>	89
3.1	Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES)	91
3.2	Convenios Unicos de Desarrollo	92
3.3	Planeación Municipal	93

**CAPITULO III PROBLEMAS CONCEPTUALES Y PRACTICOS DE LA PLANEACION ACTUAL EN MEXICO**

1.-	<u>La vinculación entre el mediano y corto plazo</u>	95
1.1	Características generales de los instrumentos de mediano y corto plazo	97
1.2	La formulación de los programas operativos anuales	99
1.3	Esquema instrumental	101
2.-	<u>El problema del control y la evaluación</u>	108
2.1	Aspectos generales	109
2.2	Aspectos de control	112
2.2.1	Actividades de control	115

2.3	Aspectos de evaluación	119
2.3.1	Evaluación en dirección descendente	121
2.3.2	Evaluación en dirección ascendente	124
<b>3.-</b>	<b><u>La participación social</u></b>	<b>126</b>
3.1	La participación social en el SNPD	130
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>		<b>141</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		<b>147</b>

## INTRODUCCION

## I

La superación del subdesarrollo es una aspiración generalizada entre los miembros de las sociedades subdesarrolladas, y ha -- constituido una preocupación constante para los gobiernos en -- turno. Existe consenso en que la única entidad capaz de realizar o conducir una tarea de esta magnitud es el Estado, ya que como los problemas del desarrollo afectan la vida entera de una nación, implican decisiones que sólo pueden ser tomadas por -- quienes detentan el poder político y actúan en nombre de la so ci dad en su conjunto.

Tener que responder a una aspiración social definida en sus -- grandes líneas obliga al Estado a realizar en la economía una -- intervención racional y consciente, no limitándose sólo a la re g u l a c i o n de los procesos sociales, sino que debe encauzar sus -- acciones y las de los demás agentes económicos hacia el logro -- de esta aspiración. Es responsabilidad de las autoridades pol í t i c as dar un contenido preciso a las aspiraciones sociales -- lo que harán en función de su visión de la realidad y de su posición -- política- transformándolas en objetivos concretos susceptibles de ser alcanzados en determinado período, por lo que la in-- terpretación que el grupo gobernante haga de estas aspiracio-- nes será el elemento que en definitiva determinará su conteni--

do específico.

En este contexto, la planeación, entendida como un proceso por medio del cual se determinan anticipadamente las acciones a -- realizar para obtener un objetivo deseado, ha adquirido una importancia creciente como instrumento del Estado para partici-- par en la economía.

El tema de la planeación es de mucha actualidad en México, ya que ocupa uno de los principales lugares en el discurso oficial --considerándola el principal instrumento de gobierno-- y existe el planteamiento de que el desarrollo nacional deberá basar se en la planeación como la mejor forma de racionalizar los re cursos y las acciones.

Se pretende que el conjunto de las actividades gubernamentales se organicen en torno a la normatividad derivada de la planeación, y se están realizando serios intentos para organizar a -- la Administración Pública en un sistema nacional de planeación que articule las actividades de las diferentes dependencias y entidades, orientándolas hacia los objetivos propuestos por el gobierno.

Querer instaurar un sistema nacional de planeación ha llevado a la elaboración de un esquema conceptual que busca homogeni-- zar las actividades de planeación que realiza el sector públi-- co, y que propone un conjunto de elementos que caracterizarían

su funcionamiento e integración al aparato público.

Consideramos importante el estudio de la conceptualización presentada por el gobierno, no sólo por la actualidad del tema en la realidad del país, sino también porque presenta aspectos no vedados y es un proceso que se está impulsando desde las más altas esferas del gobierno, lo que sitúa a la experiencia mexicana entre las más importantes del Continente. Además, se ha considerado a la planeación como un elemento democratizador de la sociedad, lo que hace interesante revisar el concepto mismo de planeación y ubicarlo en su dimensión debida.

## II

Nuestro trabajo consiste, partiendo de una definición propia - de los conceptos básicos de la planeación, en un estudio crítico de la conceptualización elaborada por el gobierno mexicano, brindando elementos de discusión para el desarrollo de estos - temas. El objetivo de la tesis, entonces, es explicar el es-quema conceptual del Sistema Nacional de Planeación Democrática y, en la medida de lo posible, aportar elementos de crítica que contribuyan al análisis conceptual de la planeación actual en México.

Las características del estudio no justifican el planteamiento de hipótesis -en tanto enunciados previos que se busca demos-trar-, ya que por su naturaleza conceptual no es posible desa-

rrollar un trabajo práctico que compruebe de manera fehaciente y con apoyo en los hechos la veracidad de nuestras afirmaciones. En nuestro descargo se puede decir que lo mismo ocurre con posiciones diferentes. En todo caso, la única prueba que podemos ofrecer es la consistencia de los planteamientos y lógica seguida en la argumentación.

Se establecen en el trabajo un conjunto de proposiciones que constituyen el cuerpo básico de ideas sobre el que se desarrollan las posteriores consideraciones, y que permiten adoptar una postura crítica respecto al sistema de planeación mexicano y a otras concepciones de la planeación.

Nuestro planteamiento central es definir a la planeación como un proceso general para la toma de decisiones y para la racionalización de acciones que conduzcan a objetivos previamente determinados. Su aplicación no depende de la naturaleza de estos objetivos ni se restringe a alguna sociedad en particular ni a algún campo específico de actividad.

De esto se desprende que la técnica de la planeación es ética y políticamente neutra, ya que no posee ningún fin último implícito ni es exclusiva de ninguna forma de organización social. -- Cualquier régimen político puede planear sus actividades, independientemente de los fines que persiga o los propósitos que lo inspiren. Pero el concepto de planeación que se propone no limita su aplicación al exclusivo ámbito de lo económico-so

cial. Se puede planear con efectividad en cualquier campo de actividad, siempre y cuando el sujeto que lo haga tenga el poder suficiente para decidir qué quiere y cómo conseguirlo.

Como toda técnica, la planeación pierde su carácter neutral -- cuando se utiliza en una realidad específica para el logro de ciertos objetivos. Al aplicarla en un sistema económico determinado, la planeación se nutre de las teorías económicas y sociales elaboradas para el mismo que, en combinación con la interpretación que se tenga sobre la estructura social, económica y política y la etapa de desarrollo en que se encuentra esa sociedad, son las que en definitiva le darán su carácter y contenidos.

La planeación se aplica en situaciones concretas que funcionan en determinadas circunstancias, y la técnica opera dentro de los márgenes de la realidad en que se aplica. Así, el contenido y modalidades de la planeación variarán de un modo de producción a otro y dependiendo siempre del momento histórico en que se aplique, pero conservando en todos los casos ciertos atributos comunes que incluyen previsión, selección entre opciones, y determinación de acciones dirigidas a alcanzar objetivos previamente definidos.

De acuerdo con esto, planificación y planeación son considerados términos sinónimos que pueden ser empleados indistintamente, aunque a lo largo del trabajo hemos procurado utilizar só-

lo la palabra planeación para prevenir posibles confusiones.

### III

En el primer capítulo exponemos nuestro concepto de planeación, definiendo nuestra posición y sentando las bases para el posterior desarrollo del trabajo.

La exposición se inicia con la descripción del concepto de planeación socialista, principalmente porque es una idea muy difundida concebir a la planeación como un instrumento exclusivo de las sociedades socialistas, llegando a confundirla con el funcionamiento mismo de esas formas de organización social, -- además de que es inevitable abordar la discusión planificación-planeación al tratar estos temas. Así, en primer lugar se describen los elementos característicos de este tipo de planeación de una manera lo suficientemente amplia para comprender cabalmente el significado y los alcances de este concepto.

La discusión planificación-planeación se aborda desde una doble perspectiva: primero, el problema se analiza desde la óptica socialista, señalando las principales críticas que se hacen a la planeación capitalista; después se adopta una posición -- al respecto, indicando las limitaciones del concepto descrito y abriendo la posibilidad de que cualquier país pueda planear su economía.

Con esto quedan sentadas las bases para desarrollar un concepto propio de planeación, mismo que postularemos de una manera general, destacando los principales elementos que componen un proceso de planeación y las normas que es recomendable seguir para elaborar un plan.

A partir de la definición del concepto general se pasa a caracterizar la planeación del desarrollo, mencionando los aspectos que la definen como tal y situándola dentro del contexto económico, político y social de las sociedades en que se aplica. Se ubica a la planeación del desarrollo como un proceso eminentemente político, donde el poder de los diferentes grupos sociales determinan su contenido.

Este primer capítulo va más allá de la definición de un marco teórico en el que se encuadre el análisis posterior del SNPD. Incluye también proposiciones para la conceptualización de la planeación como un proceso general, e implica algún avance en la manera en que generalmente se entiende este concepto.

En el segundo capítulo se analiza el esquema conceptual del SNPD propuesto por el gobierno, combinando los aspectos descriptivos con los analíticos y procurando que se obtenga una visión clara de la posición oficial, y separadamente de los comentarios que se hacen al respecto.

En el primer apartado se discuten los conceptos básicos del SNPD, analizando por separado los conceptos de sistema y de planeación democrática, tomando como base el marco jurídico del Sistema, sobre todo las reformas constitucionales y la Ley de Planeación de 1983.

En el segundo apartado se revisa la definición de los elementos que componen el SNPD: el proceso de planeación en sus cuatro etapas; y, la estructura institucional encargada de llevar a cabo este proceso en los niveles global, sectorial e institucional.

Otros aspectos importantes que se resaltan en el trabajo son los relativos a los instrumentos del Sistema, que consisten en un conjunto de documentos ordenados jerárquicamente y estrechamente vinculados entre sí, diferenciados principalmente por su cobertura temporal y por la especificidad de sus contenidos.

Por último, se describe la participación de los estados en la planeación nacional del desarrollo y su integración dentro del SNPD.

En el tercer y último capítulo estudiamos algunos de los problemas prácticos que enfrenta la planeación mexicana, y que son, en buena medida, el resultado de una conceptualización deficiente o dificultades políticas.

Un primer problema que tratamos es el de la vinculación entre el corto y el mediano plazo. De acuerdo con lo que se ha planteado, el Plan Nacional de Desarrollo es un documento demasiado complejo y amplio como para que pueda ser operativo por sí solo. Es necesario entonces desagregar y detallar su contenido en programas de menor cobertura que concreten y den un carácter más específico a sus objetivos, prioridades y estrategias. Estos documentos son los programas de mediano plazo (PMP), mismos que, si guiendo un razonamiento análogo, serán detallados en los programas operativos anuales (POA).

Este proceso de instrumentación del PND presenta serias complicaciones. Los PMP deben ser congruentes con el PND, de manera que su contenido exprese, para un tema en particular, el contenido del Plan. Además, el conjunto de PMP debe estar lo suficientemente integrado entre sí de modo que su cumplimiento asegure el cumplimiento del PND.

Una relación similar existe entre los POA y los PMP, con el agravante de que en la elaboración de los POA se debe contemplar la acción de la coyuntura. En el mediano plazo se trabaja básicamente con la proyección de tendencias y con previsiones a futuro, en tanto que en el corto plazo se deben atender prioritariamente los problemas coyunturales, lo que puede traducirse en el sacrificio de los propósitos del mediano plazo.

Esta problemática se analiza en este apartado, poniendo énfasis

en los instrumentos anuales y en la lógica del proceso de planeación en el corto plazo.

Un segundo problema que se trata en este capítulo es el que se refiere al control y a la evaluación, etapas que están insuficientemente definidas en el esquema del SNPD y, en consecuencia, no ha sido posible dotarlas de una expresión práctica satisfactoria. El control prácticamente no existe. La evaluación casi no se hace, y la que se hace dista mucho de ser la que requiere el Sistema para valorar su funcionamiento y resultados. Nuestra intención en este apartado es proponer un marco conceptual que defina lo que deben ser las etapas de control y evaluación como elementos de un proceso de planeación nacional, enfatizando los aspectos comunes que vinculan estrechamente a estas etapas y las actividades que deben realizarse en cada una.

El tercer y último apartado está referido a la participación social en la planeación mexicana. Se analiza el porqué de la participación en un proceso de planeación nacional y se revisa someramente el tipo de participación impulsado por el gobierno mexicano, caracterizando de manera general a los principales actores y señalando el significado de la consulta popular para legitimar los propósitos gubernamentales. Finalmente, en función de los conceptos manejados a lo largo del trabajo, se discute el carácter democratizador que se ha querido dar a la planeación mexicana.

A manera de conclusiones, se presenta un breve apartado de "Consideraciones Finales", donde se profundiza en la discusión planificación-planeación y se destacan diferentes aspectos que deben ser considerados al estudiar la planeación en los países subdesarrollados de corte capitalista.

No se pretende con este trabajo agotar el estudio conceptual de la planeación, ni presentar definiciones acabadas de los conceptos básicos. Tampoco es nuestra intención hacer un análisis exhaustivo de la problemática actual en México ni presentar posiciones finales al respecto, cosa que pensamos requeriría de una amplia experiencia práctica en el manejo de estos asuntos. Esta investigación constituye una primera aproximación personal al estudio de este tema y un intento por abrir la discusión sobre la aplicación concreta de la planeación en México y su posibilidad de convertirse en un verdadero instrumento para racionalizar y dar orden a las acciones del Estado.

## CAPITULO I

## EL CONCEPTO DE PLANEACION

1.- Planeación de la economía socialista

La economía socialista es por definición una economía planeada. En el sistema socialista la planeación es considerada como un elemento propio del sistema, como el modo de funcionamiento del sistema mismo.

Bettelheim define la planeación socialista de la siguiente manera:

"En términos generales, la planeación es una actividad colectiva, por medio de la cual - los trabajadores de un país socialista determinan, por una parte de manera coordinada, teniendo en cuenta las leyes económicas objetivas así como las prioridades del desarrollo social, los fines por lograr en el dominio de la producción y del consumo, y aseguran, por otra parte, la realización de estos objetivos en las condiciones que se juzgan mejores". 1/

Un primer aspecto que se destaca en la definición antes citada es el carácter colectivo de la planeación socialista y la parti

1/ Bettelheim. Planificación y crecimiento acelerado, Ed.FCE, México, 1977 pp.12-13

participación de los trabajadores tanto en la elaboración de los planes económico-sociales como en su ejecución. Este aspecto tiene por lo menos dos implicaciones que podemos deducir directamente. En primer lugar, los trabajadores no pueden tomar decisiones sobre qué van a hacer con cosas que no les pertenecen, - por lo que una primera condición para la participación de los trabajadores en el proceso de planeación socialista es la propiedad social sobre los medios de producción. En segundo lugar, debe existir una estructura institucional que permita a los trabajadores participar activamente en la elaboración y ejecución de los planes. Esta segunda condición está íntimamente relacionada con el concepto socialista de democracia.

La planeación de la economía nacional se organiza con base en el principio del centralismo democrático,

"...que presupone la conjugación orgánica de la dirección planificada centralizada con el máximo desarrollo de la independencia e iniciativa de los organismos locales, las empresas y las colectividades de producción". 2/

La aplicación del centralismo democrático a la planeación significa que el proceso de elaboración del plan se efectúa a todos los niveles con la participación y bajo el control de los trabajadores.

2/ Berri, L. et al, Planificación de la economía socialista. Ed. Progreso, Moscú, 1977, p.48

El cumplimiento de los planes constituye una necesidad objetiva en el socialismo, puesto que se supone son el reflejo de los -- problemas económicos y sociales de la sociedad. Por lo tanto, -- una vez que el plan ha sido aprobado por el organismo central -- de planeación --después de haber sido ampliamente discutido por las masas-- adquiere carácter de ley y su cumplimiento es obligatorio. El carácter imperativo y directriz de los planes es -- uno de los principios fundamentales de la planeación socialista.

El siguiente aspecto que se destaca en la definición citada es la importancia de las leyes económicas objetivas del socialismo. La planeación de la economía pone de manifiesto que el desarrollo de la sociedad socialista es guiado y dirigido por la voluntad consciente de la sociedad organizada. Dicho de otra manera, la planeación es el medio de someter la acción de las leyes económicas y el desarrollo de la sociedad a la voluntad humana. -- Por supuesto, para planear la economía nacional es indispensable conocer y aplicar acertadamente las leyes económicas del socialismo.

"El carácter planificado de la economía socialista exige que se apliquen de modo consciente las leyes económicas a escala de toda la -- sociedad. El conocimiento y el empleo de las leyes económicas se erige en la sociedad socialista en condición indispensable para la -- reproducción armónica y proporcional". 3/

Al basarse en la aplicación de las leyes económicas, el contenido de estas leyes determina el contenido de la planeación. -- Así, una planeación acertada será la que refleje los postulados de la ley económica fundamental del socialismo y de la ley del desarrollo planificado de la economía nacional, asegurando con ello el desarrollo proporcional de la economía y el constante auge de la producción.

La aplicación de la ley del desarrollo planificado, también llamada ley del desarrollo armónico y proporcional, exige un profundo conocimiento de las relaciones existentes entre las distintas ramas de la economía y entre las distintas empresas, en cada una de las regiones, en cada una de las ramas y en el conjunto de la economía nacional. Sólo así se puede asegurar la adecuada distribución de los medios de producción y la fuerza de trabajo entre las distintas ramas y zonas del país, y establecer las debidas proporciones entre producción y consumo.

Esto da lugar a dos importantes principios de la planeación socialista: la unidad del plan de desarrollo, que significa que todos los planes ramales de producción deben estar rigurosamente coordinados; y la conjugación de los aspectos ramal y territorial del plan, considerando los intereses del conjunto de la economía nacional, así como los de cada zona en particular.

Las leyes de la economía socialista (ley del desarrollo armónico y proporcional, ley del incremento constante de la producti-

vidad del trabajo, la ley de la distribución con arreglo al trabajo, etc.) se encuentran subordinadas a la ley económica fundamental del socialismo, que plantea la satisfacción creciente de las crecientes necesidades de la sociedad.

Los objetivos generales y las tareas de la planeación están determinados por los requerimientos de la ley económica fundamental, cuyo empleo consiste en un profundo estudio de las demandas de la sociedad y en el análisis de las posibilidades de producción para la satisfacción de esas demandas.

"La sociedad socialista subordina de modo armónico y proporcional la producción social a la tarea de lograr el bienestar completo y el desarrollo universal de todos los miembros de la sociedad. La ley económica fundamental -- del socialismo determina la meta principal de la producción social: la satisfacción más completa de las crecientes demandas de todos los miembros de la sociedad". 4/

Las leyes económicas rigen tanto en el nivel general de la sociedad como en cada uno de los sectores, desde la rama hasta la particularidad de cada empresa, La base científica de la planeación a cualquier nivel es el conocimiento de las leyes económicas como requisito indispensable para conseguir su principal objetivo: lograr la reproducción social de una manera armónica y proporcional, en concordancia con la satisfacción más completa de las demandas crecientes de la sociedad.

---

4/ Ibid. p.32

Al igual que los objetivos generales de la planeación, también los principios de elaboración de un plan de desarrollo económico están determinados por las leyes económicas del socialismo.

"A fin de lograrse la máxima satisfacción de las crecientes necesidades de la sociedad, el plan debe asegurar: primero, el crecimiento continuo de la producción social equilibrada proporcionalmente y, segundo, la elevación de la eficacia de la producción social. Estos dos principios determinan el contenido del plan y el proceso de su formación". 5/

El plan de desarrollo, como cualquier plan de largo plazo, no puede abarcar todos los detalles de la vida económica nacional, pero debe comprender, por lo menos, dos aspectos muy importantes: en primer lugar, debe considerar cuánto del ingreso nacional será asignado a la acumulación y cuánto al consumo; y, en segundo lugar, la distribución de las inversiones en las diferentes ramas de la economía. Estos aspectos determinan el ritmo general de crecimiento de la economía y la dirección del desarrollo, respectivamente.

El fundamento teórico de la planeación está dado por la ciencia de la economía política, que se encarga del estudio de las leyes económicas objetivas que rigen la producción, distribución y consumo en una sociedad. Existe sin embargo, una retroalimentación importante de la planeación. A la vez que la ley económica fundamental y las demás leyes económicas sirven para

---

5/ Ibid. p. 49

establecer los criterios de optimalidad del plan, la aplicación de estos criterios al elaborar el plan sirven para comprender más a fondo el contenido y amplitud de estas leyes.

La planeación socialista, al aplicar las conclusiones de la economía política en la práctica, permite la comprobación y evaluación de estas conclusiones y se plantea nuevas tareas que exigen el desarrollo de la economía política. De igual manera que el desarrollo de la economía política se traduce en elevar el nivel científico de la planeación, la aplicación de la planeación contribuye a la superación de la economía política planteándole nuevas perspectivas, lo cual redundará en nuevas y mayores aplicaciones de la planeación.

#### 1.1. Comentarios al concepto de la planeación socialista

Los autores que plantean las ideas anteriormente expuestas sostienen además que existe una confusión al emplear el concepto de planeación, ya que se utiliza tanto para designar a la verdadera planeación, la socialista, como a las técnicas de la elaboración de programas económicos, la programación capitalista, con la diferencia fundamental de que esta última es incapaz de modificar o controlar las leyes económicas que rigen esa sociedad.

Desde esta perspectiva, los países capitalistas están imposibilitados para dirigir sus economías por medio de la planeación, pues en todo momento son economías de mercado, en las cuales --

las decisiones son tomadas por los dueños de los medios de producción, quienes no buscan satisfacer las necesidades de la sociedad, sino obtener su beneficio individual, de manera que continúan sometidas a las leyes de reproducción del capital y a la apropiación de la plusvalía por una clase social privilegiada.

Existen también importantes diferencias entre la planeación socialista y la capitalista por su naturaleza social, funciones y métodos, que se desprenden de las relaciones de propiedad en ambas sociedades. La organización de la economía socialista descansa en un conjunto de planes concatenados que abarcan la totalidad de la economía nacional, en el cual al plan de desarrollo le corresponde un papel rector en el que se basan los demás planes de acuerdo a su especialidad. En cambio, a la planeación capitalista se le considera orgánicamente incapaz de abarcar a todos los sectores y eslabones de la economía, puesto que la planeación dentro de unas firmas y monopolios se plantea con fines privados y necesariamente entra en contradicción con lo que --quieran hacer otras empresas. Con esto se crearían dos niveles no coordinados de planeación: la nacional, a cargo del gobierno, y la planeación a nivel de cada empresa.

Otra diferencia a considerar es en relación a los objetivos susceptibles de ser alcanzados por cada tipo de planeación. Es --muy importante para la planeación socialista la creciente satisfacción de las demandas sociales. Una de las funciones asigna-

das a la planeación es considerar las demandas de la sociedad - como un todo y procurar la elevación permanente del nivel de vida. Entre los principales fines de la planeación socialista está el conjugar de manera óptima la producción y el consumo, con el objeto de lograr la máxima satisfacción de las demandas sociales para cada período de desarrollo.

Para la planeación capitalista no sería posible plantearse el problema de la satisfacción máxima de las necesidades sociales sobre la base de una eficaz utilización de los recursos productivos, puesto que existe una gran contradicción entre los intereses del conjunto de la sociedad con los del empresario como propietario de los medios de producción.

La dificultad para ejercer un control directo sobre el mercado imposibilita al capitalismo, de acuerdo al concepto socialista, para dirigir efectivamente sus economías. En la sociedad capitalista la asignación de los recursos y la distribución de los bienes es un atributo del mercado y, por la multitud de intereses que convergen en él, se hace imposible planear en función de las necesidades de la sociedad en su conjunto. De acuerdo con esto, la planeación capitalista o planeación indicativa consiste básicamente en recomendaciones del gobierno para el sector privado, quien puede decidir si las sigue o no de acuerdo a sus intereses.

Una concepción de esta naturaleza implica que la planeación eco

nómica es privativa de un determinado sistema económico, puesto que sólo podría llevarse a cabo en una sociedad donde existan -o al menos se estén construyendo- ciertas condiciones de organización económica y social que sólo se dan en el socialismo. En lo que se refiere al aspecto económico, se plantea fundamentalmente la propiedad social de los medios de producción y distribución, en plena correspondencia con el carácter social del proceso de producción, lo que posibilitaría una planeación nacional capaz de asegurar la proporcionalidad en la economía, subordinando los aspectos del desarrollo no al beneficio empresarial, sino a las necesidades de la sociedad en su conjunto. La condición política para que se pueda llevar a cabo la planeación sería la existencia de un Estado obrero que garantizará la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y la utilización de las leyes objetivas del socialismo en beneficio de toda la sociedad.

Estas exigencias previas a la planeación implican una serie de transformaciones en los países que quieran tener un mayor control sobre sus economías:

"A fin de crear las condiciones necesarias, para el tránsito a la organización planificada de la economía nacional se necesita un viraje revolucionario en el modo de producción, de la propiedad privada sobre los medios de producción social (premisa económica para la planificación), y el Estado capitalista, por el Estado de los trabajadores con la clase obrera y el partido de ésta al frente (premisa política para la planificación)". 6/

6/ Ibid. p. 4.

Sin embargo, la afirmación inicial de que la economía socialista es por definición una economía planeada, parece haberse invertido. De igual manera se podría afirmar que una economía -- planeada es por definición una economía socialista, puesto que las condiciones que se deben cumplir para poder planear son exclusivas de la sociedad socialista, y no se puede concebir el funcionamiento orgánico de una sociedad socialista sin la planeación.

El enfoque socialista sobre el concepto de planeación restringe su aplicación a un modo de producción determinado y le asigna objetivos propios de ese tipo de sociedad, creando confusiones en su conceptualización y negando a otros países organizados de manera diferente la posibilidad de aplicar un instrumento que les podría ser muy útil.

En el campo socialista se ha exagerado -por así decirlo- el significado del término planeación por la necesidad que tienen de de la misma, y le han asignado atributos que no le son inherentes:

"(En) ...los países socialistas, la planificación resulta vitalmente necesaria para el funcionamiento de un sistema que reduce al mínimo la importancia del mecanismo del mercado; dadas estas circunstancias imperaría el caos si no existiera planificación, pues ésta se perfila como único sustituto posible. La planificación en el mundo socialista se confunde así con el sistema mismo y se constituye en su única forma de administración". 7/

7/ Matus, C. Estrategia y Plan, Ed. S.XXI, México, 1968, p.7

## 2.- Hacia un concepto general de planeación

Desarrollaremos en este apartado un concepto de planeación más amplio, que no restrinja la posibilidad de su aplicación a alguna sociedad en particular ni a algún campo específico de actividad. Partiremos de las definiciones que dan diversos autores e iremos analizando los aspectos relevantes que estas definiciones tienen en común.

"Definiremos la planeación como un proceso - por medio del cual se determinan anticipadamente las acciones a realizar para obtener un objetivo deseado. O, dicho de otra manera, un proceso mediante el cual se toman decisiones respecto a acciones a realizar en el futuro - para conseguir el logro de ciertos objetivos".  
8/

"Planning is process that involves making and evaluating each of a set of interrelated decisions before action is required, in a situation in which it is believed that unless action is taken a desired future state is not likely to occur, and that, if appropriate action is taken, the likelihood of a favorable outcome can be increased". 9/

"Planear es decidir de antemano qué hacer, cómo hacerlo, cuándo y quién deberá llevarlo a cabo. La planeación se erige como puente entre el punto donde nos encontramos y aquel -- donde queremos ir. Hace posible que ocurran cosas que de otra manera nunca sucederían. -- Aunque raras veces se puede predecir exacta -

8/ Madelman, Pablo. El concepto de planificación, Mimeo, CEDEDE, 1979, p.2

9/ Ackoff, R. A concept of corporate planning. Ed. Wiley-Interscience, USA, 1970, p. 4.

mente el futuro y los planes mejor trazados pueden ser interferidos por factores fuera de control, sin planeación los eventos quedan sometidos al azar. Planear es un proceso intelectual, la determinación consciente de vías de acción, la fundamentación de las decisiones en los fines, en los hechos y en los cálculos razonados". 10/

Un primer aspecto que se deriva de estas definiciones es que la planeación constituye una actividad racional a través de la cual los hombres pretenden controlar acontecimientos futuros. La planeación se efectúa antes de llevar a cabo las acciones: es una toma anticipada de decisiones.

Si se desea que algo ocurra en un momento futuro, y se requiere tiempo para decidir qué hacer y cómo para conseguirlo, las decisiones deben ser tomadas antes de actuar.

Un segundo aspecto importante es que la planeación debe determinar los objetivos que persigue, esto es, la situación final a la que se quiere llegar y que se supone diferente de la que sería si no hubiese intervención alguna sobre los acontecimientos.

El tercer aspecto es que la planeación debe determinar también las acciones necesarias para alcanzar esa situación final deseada, que no se lograría si no se hace algo al respecto. Debe procurar también evitar las acciones incorrectas y reducir al mínimo las posibilidades de fracaso.

10/ Koontz, H., y C. O'Donnell. Curso de Administración Moderna. Ed. Mc. Graw-Hill, Colombia, 1973, p. 117.

Por último, los autores coinciden en que la planeación es un proceso en el que se adoptan un conjunto de decisiones interdependientes relativas a las acciones a realizar para el logro de determinados objetivos, en el cual cada decisión depende por lo menos de una más. Toda decisión implica que se ha tenido que escoger entre una o varias opciones. La planeación presupone la existencia de alternativas y su propósito es elegir aquella que mejor sirva a los objetivos que se ha planteado.

Al iniciar un proceso de planeación hay tres elementos que deben ser claramente definidos. Estos son:

- a) En primer lugar, se debe delimitar el campo de actividad sobre el que se pretende intervenir, esto es, se define el objeto sobre el cual se pretende aplicar el proceso de planeación, procurando obtener de él el mayor conocimiento posible, distinguiendo las variables que lo afectan, las leyes que rigen su comportamiento, sus principales tendencias, otras;
- b) Se debe delimitar también el espacio físico en que se realizará la planeación. Así, un campo de actividad específico puede verse afectado total o parcialmente. Por ejemplo, la planeación educativa puede afectar sólo a la educación pública o a la educación privada, o a ambas; o bien, sólo a algunos niveles (primaria, etc.) de cada una o de las dos. De igual manera, la planeación económica puede ser nacional, regional, sectorial, etcétera;

- c) Por último, es necesario especificar el horizonte de la planeación, es decir, el periodo de tiempo para el cual se elaborarán los planes y en el cual se pretenden realizar las acciones y lograr los objetivos determinados en el proceso de planeación. La temporalidad o periodo de vigencia de la planeación es uno de sus elementos característicos, pudiendo clasificarla como un proceso de corto, mediano o largo plazo, dependiendo de cómo se definan estos conceptos y del tiempo en que se pretenden alcanzar los objetivos formulados. La vigencia temporal de la planeación es fundamental en la determinación de las acciones a realizar y en el tipo de instrumentos y medios que se van a utilizar.

Definidos estos tres aspectos se puede dar inicio al proceso de planeación que se compone, en lo fundamental, de los siguientes elementos:

- 1.- Diagnóstico: consiste básicamente en un profundo estudio de la situación actual del objeto de la planeación, así como en el análisis de las causas que dieron origen a esa situación, de manera que los planes que se fundamentan en él respondan a hechos concretos y no a derivaciones teóricas, que si bien pueden tener una validez general, por la falta de apoyo en la realidad específica. pueden comprometer la ejecución del plan.

- 2.- Prognosis: consiste básicamente en una proyección hacia el futuro de la situación actual para conocer cuál sería la situación final natural si no hubiese participación de la planeación. La prognosis debe contener la situación final natural y la trayectoria o curso de actividades que -- dan como resultado esa situación. La prognosis puede presentar limitaciones derivadas de un conocimiento imperfecto de la realidad, de técnicas de proyección deficientes o de dificultades para prever coyunturas.

El diagnóstico y la prognosis sirven de base para la elaboración de los planes, por lo que sus limitaciones se reflejarán en los objetivos y en la trayectoria planeada.

- 3.- Plan: es un documento que constituye el resultado del proceso de planeación en su primera etapa y en su nivel jerárquico más alto, y representa las decisiones de los agentes que tienen el mayor poder de decisión. El plan queda establecido cuando se definen los objetivos a alcanzar y se determinan las acciones necesarias para conseguirlos.

"(El plan) ...Es producto del proceso de planeación. Está formado por la situación final planificada que es el conjunto de objetivos postulados, a lo que suele llamarse también imagen-objetivo, y la trayectoria planificada, que comprende las acciones por medio de las cuales se espera obtener el cumplimiento de los objetivos". 11/

11/ Nardelman, Pablo. Op.Cit., p. 9

Los objetivos son los fines hacia los cuales se dirigen las actividades. Especifican los resultados esperados e indican hasta dónde han de llevarse a cabo las acciones. Al seleccionar los objetivos siempre se deben considerar los medios con que se dispone para alcanzarlos, ya que nunca se cuenta con recursos suficientes para alcanzar todos los objetivos. Si así fuera, la planeación no sería necesaria.

El grado de precisión de los objetivos variará de acuerdo con las particularidades del asunto. En algunos casos será suficiente con un enunciado general de intenciones, y en otros se necesitará su cuantificación o una mayor precisión de su contenido específico. En estos casos se llamarán metas, que se caracterizan por señalar los puntos de llegada. Generalmente son susceptibles de ser medidas y son muy útiles al hacer evaluaciones parciales.

Por lo general la categoría de plan se utiliza para referirse a documentos de contenido amplio que comprenden un complejo conjunto de objetivos y acciones de carácter general, lo que dificulta su instrumentación en los niveles operacionales. De esto surge la necesidad de desagregarlo en conjuntos de menor complejidad, a los que se denomina programas. Siguiendo un razonamiento similar, cada programa puede dividirse en un número determinado de proyectos, entendiéndose por los mismos la descripción de una actividad específica, con la finalidad de cumplir una o varias metas precisas, que se intercalan entre los objetivos de un --

programa y, en última instancia, de un plan.

Existen una serie de requisitos o normas que es recomendable -- que los planes cumplan, y que es conveniente tener en consideración en la elaboración de los mismos. Estos son:

- **Realismo:** con respecto a la planeación señalábamos que -- consiste en una actividad racional por medio de la cual -- los hombres pretenden que el futuro sea como ellos lo de sean. La planeación constituye entonces una expresión de voluntad en tanto se busca lograr que los acontecimientos futuros se comporten de una manera determinada y den como resultado una situación deseada. Sin embargo, el plan no puede consistir en una mera expresión de deseos y en descripciones de situaciones deseables, sino que sus propósitos deben estar sólidamente fundamentados en las posibilidades reales de incidir sobre la realidad.

"...un plan para ser aceptado como tal, tiene -- que considerar lo que quiere obtener como resultado en el período de tiempo para el cual se está planificando, contemplando claramente las limitaciones que la realidad ofrece para el logro de estas aspiraciones. El plan debe constituir una síntesis dialéctica entre lo - deseable y lo posible". 12/

- **Coherencia:** es la existencia de conexiones lógicas entre los componentes de un plan, de manera que conformen un --

12/ Ibid, p. 5

conjunto interrelacionado sin contradicciones entre ellos. El plan debe constituir una unidad armónica y sus partes integrantes deben ser complementarias.

**Flexibilidad:** esta norma se refiere a la capacidad de -- los planes para aceptar los ajustes y modificaciones cuando el comportamiento de la realidad lo indica como necesario. Puesto que en la elaboración de un plan se han tenido que hacer predicciones sobre lo que ocurrirá en el futuro, no se puede considerar como definitivo e irrevocable una vez que ha sido formulado. Con el transcurso del tiempo el contenido del plan debe ser revisado y evaluado en función de los resultados obtenidos y, si es necesario, se le debe ajustar a las nuevas condiciones.

Concebida como un proceso, la planeación va más allá de la mera formulación de planes. Constituye una constante actividad de análisis y diagnósticos, de adopción de decisiones, de control y revisión y evaluación de resultados, entre otras. Mencionaremos aquí las etapas que recorre el proceso de planeación, explicando brevemente cada una y reservándonos una definición más detallada de las mismas para más adelante, ya que pueden ser comprendidas mejor en un marco de referencia específico. Estas etapas son:

- a) **Formulación:** comprende el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración de un plan, y que han sido detalladas más arriba.

- b) **Instrumentación:** es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los contenidos generales de un plan a programas y proyectos operativos, que abarcan por lo general un menor plazo y sus contenidos son mucho más específicos.
  
- c) **Control:** en esta etapa la finalidad es vigilar que la ejecución de las acciones correspondientes al cumplimiento del plan se guíen verdaderamente por el contenido del mismo, de manera que los errores cometidos en la ejecución puedan ser detectados y corregidos oportunamente.
  
- d) **Evaluación:** es la valoración cualitativa y cuantitativa de los resultados de la aplicación del plan en un periodo previamente determinado.

## 2.1 La neutralidad del concepto

Entendida la planeación como la anticipación de cursos de acción para obtener una situación deseada, en cuyo proceso se deben seleccionar tanto la situación deseada como la trayectoria, queda implícito que se trata de un proceso general que no depende del campo en que se aplica. Es una tarea que puede llevarse a cabo en todas las actividades humanas, tratando problemas que envuelven pocas variables y opciones de fácil identificación, o para el análisis de asuntos más complejos, a nivel nacional o internacional.

Tampoco tiene ningún fin último implícito, por lo que se le considera ética y políticamente neutra.

"La planificación puede usarse para varios - propósitos, desde la preparación y la ejecución de programas para poner a los hombres en la luna o en el espacio sideral, hasta la administración de una empresa, una ciudad, una región o una nación. Puede ser temporal, como cuando se planifica después de un desastre natural; en tiempos de guerra, o durante la reconstrucción de la posguerra. O puede ser para un período de tiempo mayor, como el caso de la planificación nacional para la estabilidad económica, la ocupación plena o del desa-rrollo económico". 13/

La planeación se puede emplear para diferentes campos de actividad, e incluso para conseguir diferentes resultados dentro de un mismo campo. Así, podemos planear para la libertad o para - la esclavitud, para la riqueza o para la miseria, para la libertad de empresa o para la centralización de las decisiones económicas. Planeación y desarrollo no son términos sinónimos, ni - tampoco el hablar de planeación implica necesariamente que nos estemos refiriendo a cambios o a beneficios sociales. Igual se puede planear para concentrar el poder económico o para que las cosas sigan igual.

Sin embargo, pese a la gran variedad de formas que puede asumir la planeación, en todos los casos tiene ciertos atributos comunes, que incluyen previsión, selección entre opciones y determinación de acciones dirigidas a alcanzar ciertos objetivos. Es-

13/ Waterston, A. Planificación del Desarrollo. Ed. FCE, México, 1979, p.18.

tos atributos comunes, que incluyen previsión, selección entre opciones y determinación de acciones dirigidas a alcanzar ciertos objetivos. Estos atributos son válidos para la planeación socialista, indicativa, en tiempos de guerra, anticíclica, democrática, autoritaria, global, sectorial, del desarrollo, etcétera.

En estos términos, se puede afirmar que la planeación es una técnica cuyos contenidos y modalidades variarán de un modo de producción a otro, del campo de actividad de que se trate y dependiendo siempre del momento histórico en que se aplique.

"...no pueden existir técnicas ni métodos universales que puedan ser aplicados en forma indiscriminada a cualquier circunstancia, desde que la situación real es diferente de un lugar a otro y de una época a otra". 14/

## 2.2 Dos conceptos adicionales

Existen otros conceptos que se relacionan íntimamente con el de planeación, y, aunque son diferentes entre sí, hay la tendencia a confundirlos o emplearlos indistintamente por la proximidad de sus significados. Intentaremos desarrollar aquí una definición general de estos conceptos para que cuando los usemos más adelante se tenga una idea más precisa de qué es a lo que nos estamos refiriendo. Estos son:

14/ Ahumada, Jorge. La planificación del desarrollo. Ed. ICIRA, Venezuela, 1968, p. 3

Política: Este término se refiere tanto al logro como al ejercicio del poder, entendiendo al proceso político como el conjunto de acciones encaminadas a alcanzar, mantener, incrementar, legitimar y ejercer el poder.

En términos generales, la política determina un marco de referencia dentro del cual se deben adoptar las decisiones, asegurando con ello que las decisiones sean consistentes y contribuyan al logro de los fines buscados por la política. No es el conjunto de decisiones por medio del cual las autoridades regulan el comportamiento de sus subordinados, sino el patrón que determina sus decisiones cotidianas, y debe mirarse como una manera de fomentar la elaboración de criterios e iniciativas pero dentro de ciertos límites.

En un sentido más estricto, el significado del concepto es más restringido, y las decisiones de política corresponden sólo a las altas autoridades y abarcan espectros de mayor amplitud.

"...se distinguen entre las decisiones de la autoridad, que establecen la manera general de actuar, y las decisiones que se limitan a aplicar este patrón o esquema. Las primeras se denominan decisiones de política; las segundas, decisiones adoptadas en el marco de la misma. Las primeras forman parte del proceso de formulación de la política. Las segundas corresponden al manejo o aplicación de ésta". 15/

15/ González, J. et. al. La Planificación del desarrollo agropecuario. Vol. 2. Ed. S. XXI, México, 1977, p. 217.

Sin embargo, igual se habla de política del desarrollo, política de empleo, precios, precios de garantía, etc., - utilizando el mismo concepto para definir un conjunto cada vez más específico de normas emanadas de autoridades competentes destinadas al cumplimiento de determinados fines. El problema con la política es que difícilmente está lo suficientemente integrada como para garantizar el cumplimiento de sus fines. Rara vez se escriben y como tienden a la delegación de autoridad en la toma de decisiones, conducen a una interpretación muy amplia que puede traducirse en variaciones en la actividad de quienes la aplican. Por lo mismo, presentan dificultades para su control.

Visto de esta manera, un plan viene a ser la especificación de una política, donde la fijación de objetivos y la determinación de estrategias constituyen decisiones de política articuladas en un documento realista y coherente denominado plan.

Todo plan representa decisiones de política, pero no todas las políticas deben asumir la forma de un plan. Esto dependerá de las necesidades, posibilidades o deseos de las autoridades que la formulan.

**Estrategia:** es el conjunto articulado de principios y normas que establecen las bases para la organización de -

los medios e instrumentos con que se realizarán los proce  
sos. Señala en términos generales la manera en que se en-  
frentará la acción; con base en lo que se desea obtener,  
indica la dirección en que deberán ser utilizados los re-  
cursos e instrumentos en las acciones a desarrollar para la  
consecución de propósitos y objetivos previamente defini-  
dos.

En el contexto de un plan la estrategia constituye el con-  
junto de decisiones de política que señalan, en rasgos ge-  
nerales, el rumbo que deberán tomar las acciones para el  
cumplimiento de los objetivos determinados en el plan.

No toda estrategia debe necesariamente formar parte de un  
plan, pero se considera que estará mejor definida si res-  
ponde a objetivos claramente determinados y se tiene un  
conocimiento más o menos preciso de los medios con que se  
cuenta para lograrlo.

Tampoco todos los planes deben contener una estrategia, o  
ser considerados estratégicos. Por lo general estos tér-  
minos se utilizan para los planes de largo o mediano pla-  
zo y que comprenden un campo de actividad lo suficiente-  
mente amplio como para requerir su desglosamiento en pla-  
nes o programas de un plazo menor y con un mayor grado de  
concreción y operatividad.

### 3.- La planeación del desarrollo

En los términos en que la hemos definido, la planeación como expresión de acciones económicas puede asumir una variedad de formas diferenciables por su cobertura, su alcance espacial y temporal, su contenido, las técnicas que se utilizan, etc., elementos que son determinados por la naturaleza social del sistema en que se aplica, el nivel de desarrollo en que se encuentra y la necesidad que se tenga de planear.

A pesar de las múltiples interpretaciones sobre la conceptualización de la planeación, por lo general se coincide -opinión compartida por nosotros- que ésta constituye un intento organizado y consciente para elegir las mejores alternativas disponibles a fin de alcanzar una situación futura deseada. En estos términos la neutralidad ética y política de la técnica de la planeación queda manifiesta, ya que no posee ningún fin implícito ni es exclusiva de ninguna forma de organización social. Ha sido y es utilizada para diversos fines y de varias maneras por sociedades diferentes. Su aplicación no se limita al sistema socialista, sino que también recurren a ella países capitalistas.

Como toda técnica, la planeación pierde carácter neutral cuando se la aplica para el logro de un determinado objetivo, y adquiere el color de quien la utiliza. Todos los regímenes políticos tienen la posibilidad de planear y, en un esquema de --

conceptualización general, se considera que su planeación es buena si cumple con lo establecido en el apartado anterior, designando responsables para la ejecución de las acciones y obteniendo resultados que satisfagan los objetivos deseados. Sin embargo, al analizar la planeación como un proceso social producto de una decisión política al servicio de determinados intereses, no se puede estar ausente de los contenidos específicos de sus objetivos ni de las consecuencias que sus resultados traigan sobre la sociedad.

Concebida como técnica, no puede existir una teoría de la planeación. Con lo que sí cuenta es con un cuerpo conceptual que le da su estructura y normatividad. Al aplicarla en la sociedad, la planeación se nutre de las teorías sociales elaboradas para la misma, que son las que en definitiva le darán su carácter y contenidos, en combinación con la interpretación que se tenga sobre la estructura social, económica y política y su etapa de desarrollo.

### 3.1 Definición de la planeación del desarrollo

En los países subdesarrollados la planeación presenta características propias del momento en que su aplicación complementa el sistema de mercado y, aunque constituya un elemento muy necesario para el desarrollo de la sociedad, no es indispensable para el funcionamiento del sistema, como en el caso de las economías socialistas, por lo que su empleo siempre será opcional y

representativo de una expresión de voluntad política.

Estos países presentan problemas comunes que dificultan su acceso a niveles superiores de desarrollo, mismos que comprenden -- sus instituciones sociales, su organización política y sus características económicas. Por lo general, se presentan fenómenos como: la existencia de economías de mercado combinadas con economías de subsistencia; dificultades estructurales en la balanza de pagos; problemas de tenencia de la tierra; subutilización de recursos (tierra, capital y fuerza de trabajo); desequilibrio en la distribución del ingreso; adopción de tecnologías inadecuadas para las condiciones nacionales; industrias ineficientes que producen para mercados cautivos; estructuras institucionales inadecuadas; otras.

"Mientras más difíciles sean los problemas - que enfrente el desarrollo, menos adecuada será una política de no intervención, y mayor será la necesidad de planificar. En otras palabras, la urgencia de planificar -y su intensidad- variará positivamente con el grado de desarrollo". 16/

Sin embargo, los problemas del subdesarrollo nunca son iguales para todos los países, ni los afectan en la misma intensidad. Cada país adoptará el tipo de planeación que más convenga a -- sus intereses particulares y que mejor se adecúe a su realidad económica y política. Es posible, de todas maneras, hablar de términos generales de lo que sería la planeación del desarro--

16/ Griffin, K. y J. Enos. La planificación en el desarrollo. Ed. FCE, México, 1975. p. 38

llo abarcando los aspectos relevantes que ésta tiene en común - para los países que entran en esta categoría.

De hecho, la planeación del desarrollo puede adoptar muchas modalidades. No es la misma para todos los países subdesarrollados y ni siquiera es la misma para un país en épocas diferentes. Muchos son los elementos que determinan la naturaleza de la planeación adoptada por un país, como por ejemplo, la disponibilidad de recursos naturales, la cantidad y la calidad de la mano de obra y los niveles de capacidad técnica y administrativa, entre otros. Pero, por encima de todo, son dos los factores que condicionan la forma y el papel de la planeación en un país: -- sus estructuras económicas, política y administrativa y la etapa de desarrollo en que se encuentra.

Los problemas mencionados hacen que los cambios en las estructuras económica, social y política sean una condición previa al desarrollo. Explican porqué muchos de los gobiernos de estos países no están dispuestos a dejar que el mercado distribuya -- los recursos de inversión y determine los ritmos de crecimiento, estableciendo también la necesidad de estos países de contar -- con un instrumento como la planeación para racionalizar las actividades que implica un proceso de desarrollo.

Sin embargo, es muy difícil arribar a una definición de la planeación del desarrollo que satisfaga las necesidades de cada país, puesto que los objetivos y las prácticas varían de nación

a nación.

"La variedad y extensión de las definiciones son grandes. Se puede hallar, en un extremo, una definición lo suficientemente amplia que abarque a todas las naciones y, en el otro, una tan estrecha que incluya sólo a unas -- cuantas". 17/

Así, por ejemplo, si la definimos como cualquier acción consciente del Estado encaminada a incrementar la tasa de crecimiento económico por encima de la que hubiera tenido lugar de no haber existido dicha acción, tendríamos que cualquier país que contara con proyectos de inversión estaría haciendo planeación del desarrollo. En cambio, si se acepta como planeación del desarrollo la elaboración de planes nacionales de largo plazo basados en complejos modelos econométricos, muy pocos países podrían cumplir con este requisito.

El problema es formular una definición lo suficientemente restringida que excluya a los países desarrollados que hacen planeación (como Japón y Alemania Federal), y a la vez lo suficientemente amplia para que abarque a todos los países subdesarrollados que hacen intentos --mejores o peores-- por controlar sus economías y dirigir sus procesos de desarrollo.

Considerando lo anterior, entendemos a la planeación del desarrollo como un intento deliberado por parte de los gobiernos para impulsar un crecimiento económico acelerado, y modificar las

17/ Waterston, A. Op.Cit. p. 29

estructuras económicas e institucionales que suponen un obstáculo a este crecimiento, que den como resultado el mejoramiento de la calidad de vida de la población. El crecimiento económico acelerado y el cambio estructural serán los medios fundamentales de la planeación del desarrollo a través de los cuales se buscará elevar la calidad de vida de toda la población, objetivo que debe caracterizar a este tipo de planeación.

De preferencia, sin constituir un requisito indispensable, la planeación del desarrollo debe ser una planeación nacional, esto es, debe estar referida a la elaboración de planes que afecten el conjunto de la vida de una nación, por lo cual el gobierno será el actor principal. Esto no quiere decir que la planeación sea un sistema de gobierno ni que constituya un fin en sí misma, sino que se trata de un instrumento que permite analizar el conjunto de problemas que enfrenta la sociedad, y ofrece métodos de organización destinados a un mejor aprovechamiento de los recursos.

El tipo de planeación por el que un país se decida deberá adecuarse a las condiciones existentes. No se trata solamente de aprovechar al máximo los recursos, sino también de buscar que su utilización vaya de acuerdo con las necesidades y posibilidades sociales.

En estos términos, la planeación no sólo tiene que ver con los instrumentos que una sociedad tiene para desarrollarse, sino

que además se relaciona con los objetivos que la sociedad pretende alcanzar con la aplicación de esos instrumentos.

Esto no significa que al organismo encargado de la planeación - le corresponda formular los objetivos sociales. Esta es una -- atribución de la autoridad política, quien decide hacia dónde se quiere ir, siendo tarea de la planeación elaborar las alternativas de política en función de las posibilidades reales de la sociedad para alcanzar esos objetivos.

El éxito de la planeación del desarrollo no va a depender solamente de si se alcanzan o no los objetivos fijados por la autoridad política, sino también de su capacidad para que esos objetivos expresen las aspiraciones del conjunto de la sociedad. En general, se considera que el Estado es la única institución capaz de organizar las tareas del desarrollo, porque su capacidad administrativa y su supuesta representatividad social, le permiten recoger en su seno las aspiraciones sociales y transformarlas en objetivos nacionales.

### 3.2 Planeación y proyecto político 18/

El propósito de todo plan económico social es intervenir en los procesos para cumplir ciertos objetivos, lo que supone un cierto control sobre los procesos sociales. Esta intervención puede darse de dos maneras: la más sencilla, que Matus llama coyun

18/ Este punto ha sido desarrollado a partir de: Matus, Op.Cit.

tura dinámica, consiste en concentrar las acciones sobre un centro dinámico y potencial, esto es, reforzar o introducir modificaciones en un rumbo ya existente en la realidad; por otro lado, es posible introducir en la economía elementos motrices diferentes a los que están actuando, lo que se denomina política construida.

La coyuntura dinámica se caracteriza por tratarse de procesos - inevitables y carentes de alternativas. Es una fuerza originada por la realidad y es anterior a su formulación intelectual, lo que facilita la inclusión de la planeación, cuya función consistiría en fortalecer un proceso que se impone por la fuerza - de los hechos y sobre el que ya existe un consenso social. El punto de arranque de la planeación es darse cuenta de la oportunidad que se presenta, encaminando sus actividades en la misma dirección de la coyuntura y dándole racionalidad a un proceso ya desatado, viéndose además favorecido porque los movimientos generados por la estructura económico-social no admiten opciones y las respuestas que genera tienen un sentido único.

En cambio, la política construida consiste en un conjunto de -- ideas basadas en alguna teoría o modelo que los hombres quieren imponer a la realidad y que sólo virtualmente podrá encarnarse en ella. Aunque la política construida sea viable, no es de -- ningún modo inevitable, y por lo general conflictiva para los diferentes grupos sociales, ya que siendo producto de una determinada racionalidad, puede oponerse a la racionalidad de los de-

más o a la realidad misma. En términos rigurosos, la tarea de la planeación del desarrollo es la política construida, dándole cuerpo a un proyecto político encaminado a la realización de -- ciertas reformas estructurales, que se traduzcan en un mayor de sarrollo social.

Matus distingue dos fases en el proceso de desarrollo y en las experiencias de planeación en América Latina: la primera co-- rresponde al proceso de sustitución de importaciones, concebido como una coyuntura dinámica en la cual se identificó el centro rector, y sólo hubo que impulsarlo. A la planeación le corres-- pondió solamente encauzarlo y justificarlo conceptualmente. En la segunda fase las condiciones son diferentes y se exige de la planeación la realización de tareas mucho más complicadas.

"No existe una coyuntura dinámica que actúe - en el mismo sentido que la planificación. Su tarea es la 'política construida', no importa con qué alcance ni con qué grado de definición. Por ello, su problema fundamentalmente consis-- te en imprimir al sistema un dinamismo creado, además de encauzarlo en una dirección determi-- nada" 19/

Esto plantea el problema de cuál es la dirección que se le va a dar al desarrollo y qué reformas se van a realizar. Estos dos aspectos son altamente conflictivos y su definición implica la existencia de un proyecto político que supone, a su vez, una de-- terminada estructura de poder y un sistema básico de toma de de-- cisiones.

19/ Matus, C. Op. Cit. p. 36

La dirección del desarrollo nunca ha logrado ni puede lograr un consenso absoluto; es siempre un asunto de gran trascendencia política, donde cada grupo pretende imponer su propio proyecto. Además de que generalmente no consiguen el suficiente apoyo por parte de la sociedad, los proyectos políticos triunfantes no -- siempre encuentran una coyuntura que les sea favorable, debiendo muchas veces transformarse en el curso de su aplicación debido a que la dinámica propia de los procesos sociales no necesariamente se adecuaba a los fines del proyecto.

El problema fundamental de esta segunda fase de desarrollo al que han debido enfrentarse los países latinoamericanos es el -- agotamiento del modelo de sustitución simple de importaciones, sin haber logrado conformar un proyecto político claro y definido en sus grandes líneas que constituya una alternativa de desarrollo para la sociedad. Es importante recordar que la planeación sólo puede ser útil cuando está al servicio de una política definida y aceptada, y la autoridad política ha determinado los objetivos a alcanzar.

### 3.3 Relaciones de poder y participación social

En la mayoría de los países subdesarrollados, la necesidad de superar el subdesarrollo aparece como una aspiración social sobre la que existe consenso y, en general, se coincide en que el Estado es la única entidad capaz de realizar una tarea de esta magnitud. Esta idea se apoya en que como la planeación --

del desarrollo afecta la vida entera de una nación, implica decisiones que sólo pueden ser tomadas por quienes detentan el poder político, en el entendido de que toda sociedad cuenta con un mecanismo de organización política que permite que un grupo tome decisiones en nombre de toda la comunidad.

Se considera también que para que se pueda realizar una planeación del desarrollo efectiva es preciso que el sector público comprenda ciertas esferas de la economía consideradas como estratégicas para el país en particular, tales como las industrias básicas, los transportes, banca, comunicaciones, entre otras. Así, por su poder político, por el mayor volumen de recursos -- que maneja, por su representatividad social, y por su mayor capacidad técnica, al Estado le corresponde la responsabilidad de dirigir la planeación del desarrollo.

El problema para el Estado es lograr que la sociedad se sienta participe del proyecto político de quienes detentan el poder; que sienta que sus aspiraciones han sido recogidas en los planes gubernamentales y; que se sienta beneficiada con el logro de los objetivos contemplados en los mismos. Dicho de otra forma, los gobiernos necesitan que exista consenso social sobre los objetivos buscados y la manera de conseguirlos para -- realizar un proceso efectivo de planeación del desarrollo.

Sin embargo, la transformación de las aspiraciones sociales en objetivos de un plan presenta varias complicaciones. Por lo

general, las aspiraciones sociales no están lo suficientemente definidas como para servir de guía a una acción racional, además de que difícilmente se fundamentan en las posibilidades -- reales de la sociedad para conseguirlas, esto es, no se tiene una conciencia clara de los recursos con que se cuenta para la satisfacción de estas aspiraciones. A esto se agrega que, de acuerdo al lugar que ocupan dentro de la sociedad, los diferentes grupos que existen en ella entenderán de una manera diferente las aspiraciones sociales -- mayor igualdad social, mayores libertades, etc.--, presentándose incluso intereses encontrados. La posibilidad de participación de estos grupos en la toma de decisiones estará en relación a su poder dentro de la sociedad y a su representación ante el gobierno.

El poder de los diferentes grupos y su capacidad de decisión -- está en relación directa con el lugar que ocupan dentro de la sociedad. Puede provenir del volumen de recursos económicos -- que posean, en cuyo caso se hablaría de poder económico, o del nivel de organización que tengan y su representatividad social, en cuyo caso se hablaría de poder político, o bien de la combinación de ambos.

Es importante para los gobiernos impulsar la participación de los grupos de la sociedad involucrados en actividades económicas y políticas por varios motivos. Uno de ellos es tratar de que los intereses de los grupos, o por lo menos de la mayoría de ellos o de los más importantes, estén reflejados en los obje

tivos generales del plan, con el propósito de evitar oposiciones que pudieran malograr el éxito de la planeación. En estos términos, la participación busca obtener un consenso social que apoye el plan de desarrollo, además del compromiso de los grupos sociales para que en su ejecución las decisiones se tomen en función de los contenidos del mismo. Otro motivo importante es que los grupos sociales aporten experiencias que contribuyan a la eficacia y eficiencia del plan.

En los términos expuestos, un plan de desarrollo no expresa necesariamente el interés de las mayorías en un país, sino los intereses de quienes tienen acceso a los niveles de decisión política, en los cuales se deciden finalmente los objetivos del desarrollo. Los objetivos sociales y la estrategia de desarrollo contenidos en los planes, se deciden en la lucha política.

## CAPITULO II

ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION  
DEMOCRATICA (SNPD)1.- Conceptos básicos del SNPD

En los tiempos actuales se han dado importantes avances en la conceptualización de la planeación, y se la reconoce cada vez más como un instrumento indispensable para la administración económica y social en muchos de los países del mundo, independientemente de su sistema político. Se han superado muchos de los prejuicios que limitaban su aplicación por considerarla un instrumento exclusivo de los países socialistas, cuya utilización en el capitalismo era imposible o, cuando mucho, podía constituir un elemento secundario e irrelevante ante el poderío de las fuerzas del mercado.

La complejidad de las sociedades modernas, y en especial la problemática del subdesarrollo, exigen que la planeación no se limite a ser sólo un instrumento para mitigar o prevenir -en la medida de lo posible- sus crisis económicas periódicas. Existen problemas como el desarrollo regional, los energéticos, alimentos, ecología; etc., a los que se deben dar soluciones nacionales en el mediano o largo plazos, y ante los cuales son insu-

ficientes los esfuerzos individuales basados en las indicaciones provenientes del mercado.

Esto es particularmente válido cuando un país debe enfrentar la superación de una crisis económica profunda a la vez que las necesidades de un desarrollo nacional integral, como es el caso de México.

Mucho se ha insistido en las declaraciones oficiales sobre la gravedad de la crisis por la que atraviesa México, y lo que ello significa en cuanto a la incertidumbre e inseguridad que se tiene del futuro. Frente a un marco austero y desalentador, la actual administración ha propuesto el empleo de la planeación como el principal instrumento de gobierno para enfrentar la crisis y los problemas del desarrollo de manera diferente de lo que -- hasta ahora se ha hecho, aprovechando las múltiples ventajas -- que ésta ofrece.

En efecto, la planeación permite articular las diferentes políticas económicas y sociales en función de objetivos previamente determinados, garantizando coherencia en la acción gubernamental y orientándola hacia la consecución de un desarrollo económico y social considerado como el más adecuado a las posibilidades nacionales. Además, del momento en que al planear se necesita plantear objetivos de largo o mediano plazo, se debe poseer una imagen de lo que puede ser y lo que se quiere que sea la economía y la sociedad en el futuro, para lo cual se requiere de un profundo diagnóstico de los problemas de la economía

nacional y mundial sobre el que se basen los objetivos buscados.

Esto no quiere decir que con la planeación se obtenga una total certidumbre sobre lo que ocurrirá en el futuro o que por sí sola vaya a resolver los problemas del desarrollo, pero su aplicación permite racionalizar el uso de los instrumentos y adecuar las acciones que se van a realizar.

Actualmente la planeación está siendo fuertemente impulsada en México por la decisión gubernamental de actuar lo más racionalmente posible, con plena conciencia de sus alternativas y con claridad en cuanto a los fines que se persiguen. Se está planteando una estrategia de desarrollo que combina el corto con el mediano plazo: en el corto se busca la superación de la crisis mediante la aplicación del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que consiste en un conjunto de medidas específicas destinadas a proteger el empleo y la planta productiva y, en general, a estabilizar la economía; y, para el mediano plazo se propone un cambio estructural encaminado a la superación de los cuatro principales problemas que ha distinguido el diagnóstico oficial: desequilibrios del aparato productivo y distributivo; insuficiencia de ahorro interno; escasez de divisas; y, desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

La magnitud de estas tareas exige la creación de un sistema nacional de planeación que integre el funcionamiento de la administración pública y coordine los procesos decisionales, enmar-

cándolos dentro de la racionalidad definida por los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

### 1.1. El concepto de SNPD

En general, por sistema se entiende un conjunto coherente de -- partes que trabajan coordinadamente para la consecución de objetivos generales.

En primer lugar, la idea de conjunto nos habla de una colección de elementos que conforman y caracterizan al sistema, y que se encuentran ligados entre sí de una manera lógica, o sea coherentemente.

En segundo lugar, se menciona el trabajo coordinado de los elementos del sistema, destacando la importancia de las actividades que desarrollan los componentes del sistema y la forma en que están organizados para desarrollarlas. Estos dos aspectos, el funcionamiento y la estructura, definen a un sistema.

En estos términos, un sistema de planeación será el conjunto - de elementos

"...por medio de los cuales se llevan a cabo las tareas que involucra la planeación económico-social, cuyo producto final son las decisiones planeadas de las acciones que se realizarán en los diferentes ámbitos operativos -- del área definida como económico-social". 20/

Los elementos que explican al sistema de planeación en su funcionamiento serían los comprendidos dentro del proceso de planeación, que abarca las técnicas y metodologías empleadas, las etapas que se siguen en la elaboración de los planes, así como los planes y programas mismos, otros.

La estructura del sistema de planeación está compuesta por el conjunto de organismos e instituciones encargados de llevar a cabo el proceso de planeación.

Así, un sistema de planeación implica no solamente un método para la toma de decisiones con base en previsiones a futuro, sino que entraña, además, una organización administrativa que permita que la administración pública y los sectores privado y social aporten sus experiencias, conocimientos, información, apreciaciones y aspiraciones sobre la situación presente y futura, reciban orientaciones para el desempeño de sus actividades y se vinculen en un marco estructurado que les permite concertar acciones.

---

20/ Nadelman, P. Sistemas Nacionales de Planeación: Aspectos Conceptuales. Ed. ONU. México, 1982. p. 9.

Las características del sistema de planeación que se adopte en un país deberán adecuarse a las particularidades de cada país - en concreto, debiendo responder a sus estructuras económica, política, jurídica y administrativa.

En el caso de México, dadas las características de su estructura económica, el tamaño del sector público y su injerencia en todas las esferas de la economía, además de la incapacidad orgánica del sector privado para desarrollar por sí solo al país, la planeación no puede limitarse a ser meramente indicativa, en el sentido de que los planes nacionales representen exclusivamente una serie de recomendaciones para el sector privado. Siendo México un país federalista, donde además del sector público existe un poderoso sector privado y un importante sector social, tampoco puede plantearse una planeación nacional autoritaria y centralizada, sino que se le debe imprimir un matiz democrático acorde con su situación económico-social y la distribución de poder existente en la sociedad.

"La planeación democrática parte de las características del sistema de economía mixta del país, para proponer esquemas de trabajo donde se articulen los esfuerzos del sector público y privado hacia la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional, bajo la rectoría del Estado". 21/

El actual gobierno ha emprendido un conjunto de acciones para

---

21/ Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática: principios y organización. México, 1984, p. 9.

institucionalizar la planeación en México, entre las que destacan las reformas a los artículos 25 y 26 Constitucionales, donde se adecúan las atribuciones del Estado en materia de planeación, orientación, regulación y fomento del desarrollo nacional.

El artículo 25 Constitucional exige al Estado la organización de un sistema nacional de planeación democrática, que imprima dinamismo, permanencia y equidad a un proceso de desarrollo enmarcado en el proyecto nacional contenido dentro de la Constitución. Establece además la participación de los diferentes sectores sociales en el proceso de planeación, y estipula la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, cuyo cumplimiento será obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con esto, al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) se le concibe como un instrumento de la planeación nacional del desarrollo, que ha sido definida en la Ley de Planeación de la siguiente manera:

**"Artículo 30.- Para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la adecuación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.**

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados". 22/

En la Ley de Planeación se establecen las normas y principios - conforme a los cuales se realizará la planeación del desarrollo, definiendo las bases para la integración y funcionamiento del - SNPD. En el artículo 12 de esta Ley se establece que:

"Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades". 23/

De esta manera, en el SNPD se define el conjunto de relaciones funcionales (políticas, administrativas, normativas y técnicas) entre las dependencias e instituciones que participan en el proceso de planeación. Además de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, incluyendo a los estados y - municipios, se vinculan en el sistema a los organismos de los sectores privado y social. Se habla entonces de un sistema

22/ Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983. Artículo 3o.

23/ Ibid. Artículo 12.

integral, porque comprende a todos los elementos que componen - la Administración Pública Federal, pudiendo hacer uso de todos los instrumentos a disposición del Estado, y porque comprende - todos los aspectos de la vida nacional (económicos, administrativos, sociales y políticos); participativo, porque abarca los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); y; democrático, porque da cabida a la participación de todos los grupos sociales y políticos.

La definición más precisa del SNPD es la siguiente:

"El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos - grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. El Sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de la planeación". 24/

## 1.2 El concepto de planeación democrática

De acuerdo con el artículo cuarto de la Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal es el encargado de conducir la planeación del desarrollo con la participación democrática de los diferentes - grupos sociales.

24/ Secretaría de Programación y Presupuesto, Op.Cit. p. 15

Oficialmente, la planeación democrática no es concebida solamente como un proceso técnico para la toma de decisiones, sino que constituye un proceso de participación social, en el que se conciliarán intereses y deberán conjuntarse esfuerzos para el logro de objetivos definidos socialmente, considerándola además como el método de gobierno que organizará las actividades del sector público. Es importante la idea de que la planeación democrática es una práctica política, situando al proceso de planeación como el instrumento que permitirá articular las demandas sociales para que sean recogidas y respondidas por el aparato político.

El gobierno ha rechazado explícitamente los métodos autoritarios para enfrentar los problemas del país, y es a través de la planeación democrática -que se supone incorpora la participación de los grupos sociales organizados- que se adecuarán los esfuerzos en torno a los objetivos nacionales.

Otra idea presente en el concepto de planeación democrática es que no se considera a la sociedad como la receptora de decisiones gubernamentales, sino que se reconoce el derecho de los grupos sociales para decidir sobre su futuro, considerándolos simultáneamente objeto y sujeto de la planeación.

La planeación en México, estando enmarcada en la Constitución Política, se encuentra normada por un conjunto de principios de esta Constitución.

"Artículo 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un método para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, y deberá tender a la consecución de los fines políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, lo político, lo económico y lo cultural;

II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema 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 las necesidades básicas de la población y la mayoría, en todos los aspectos de calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

V. El fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social". 25/

Apoyado en la formulación de estos principios que normarán la planeación democrática, el gobierno se ha comprometido explícitamente a incorporar las fuerzas sociales organizadas al proce

so de planeación, mediante la creación de mecanismos de participación que abran nuevos espacios a los grupos sociales para que intervengan en los asuntos nacionales. y que faciliten la expresión de sus intereses, recogiendo las aportaciones de los diferentes sectores de manera que las decisiones gubernamentales expresen el sentir popular.

La necesidad de crear nuevos mecanismos de participación social que le den la característica de democrática a la planeación se ve incrementada, en el caso de México, por las particularidades de su sistema político. No existen en la lucha política partidos que se enfrenten en condiciones de igualdad, ni la sociedad puede optar entre proyectos alternativos. El partido oficial es altamente mayoritario, y por una causa o por otra, el seguro ganador en los procesos electorales. Sin embargo, la mayoría electoral no garantiza la adhesión de los votantes a un proyecto político determinado. En nuestra opinión, esta situación expresa la carencia de alternativas de la sociedad, por lo que -- los resultados de las votaciones no son un insumo suficiente para que la planeación capte las necesidades y aspiraciones del pueblo.

Por otro lado, los mecanismos de participación que impulse el gobierno deben estar presentes a lo largo de todo el período de vigencia de los planes. Esto implica por lo menos dos cosas: por un lado, la participación deberá existir en la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y progra--

mas, dándose tanto en el nivel nacional como en el estatal y municipal; y, por otro, la administración deberá estar en permanente contacto con la sociedad, informando de sus avances y recogiendo los nuevos planteamientos que puedan surgir.

En el discurso oficial estas ideas se encuentran ampliamente desarrolladas. El gobierno mexicano se ha comprometido a crear mecanismos permanentes de participación social y que su administración no perderá contacto con la sociedad. Sin embargo, después de cumplir la etapa de formulación, en la que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 fue integrado con el supuesto -- apoyo de los Foros de Consulta Popular, la participación social ha brillado por su ausencia. En la evaluación del primer año de aplicación del Plan no hubo participación, y la elaboración de los programas de mediano plazo se está realizando tecnocráticamente, sin que medie un proceso democrático.

Otro elemento indispensable para plantearse una participación seria es la existencia de un flujo constante de información del Estado a la sociedad sobre las condiciones del país y los recursos disponibles, de modo que las opiniones que puedan emitir los grupos sociales estén apoyadas sobre bases sólidas. No ha existido tampoco la información suficiente y objetiva sobre la cual se construyan alternativas. Una característica de los diagnósticos es que presentan el proyecto oficial como la única alternativa viable, cerrando la posibilidad de una discusión amplia y democrática al respecto.

Pese a lo anterior, se debe tener presente que la construcción de un sistema de planeación democrática no es un problema que se vaya a resolver en el corto plazo. Presenta dificultades -- que van desde el campo conceptual y técnico hasta la necesidad de cambiar actitudes y métodos de trabajo, generalizando entre los miembros del gobierno la decisión de hacer de la planeación un efectivo instrumento de gobierno y un proceso democrático.

## 2. Los elementos del Sistema

### 2.1 El proceso de planeación

De acuerdo con lo que decíamos más arriba, un sistema queda definido cuando se especifican el proceso de planeación, en cuanto a metodología para ordenar las actividades, y la estructura orgánica, que corresponde al conjunto de organismos encargados de llevar a cabo este proceso.

En el esquema conceptual del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el proceso de planeación se define como:

"...un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas originados en el SNPD. Con estas actividades se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el corto, de tal suerte que se mantenga congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de objetivos y metas previstas, y puedan corregirse con oportunidad, tanto las desviaciones en la ejecución de lo planeado como las previsiones de mediano plazo bajo ...

las cuales fueron elaborados". 26/

Esta definición es de carácter general, y no se contrapone necesariamente con lo expuesto en el capítulo anterior. Al proceso de planeación se le concibe conformado por cuatro etapas, y es necesario irse a la especificidad de cada una para ver si existen coincidencias con nuestros planteamientos \*/

### 2.1.1 Las etapas del proceso

a) Formulación: Es la primera etapa del proceso de planeación, en la cual se elaboran el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo. Entre las actividades que se realizan en esta etapa destacan la preparación de diagnósticos económico sociales; la determinación de los objetivos y prioridades del desarrollo; la definición de políticas y estrategias generales.

Puesto que en la formulación se incluyen los programas de mediano plazo, se debe cuidar que los contenidos de estos programas correspondan al Plan Nacional de Desarrollo (PND). Las tareas

---

26/ Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. Cit., p. 16

\*/ Es importante tener en cuenta que el gobierno propone un esquema ideal de lo que debería ser un sistema nacional de planeación y las definiciones que se dan no representan lo que existe actualmente, sino que expresan la situación a la que se aspira llegar. Los comentarios y críticas que se hagan al respecto deben estar referidos al contexto conceptual en que se está planteando, y no a la confrontación entre las definiciones y lo que sucede en realidad. Algunos aspectos de la práctica concreta de la planeación serán abordados más adelante en el trabajo.

de congruencia y compatibilización también son parte de la etapa de formulación.

En términos generales, la formulación corresponde a lo que planteábamos en el capítulo anterior, aunque en ningún documento oficial se hace mención explícita de lo que definimos como pronosis, y que constituye uno de los aspectos fundamentales del proceso de planeación. Por las constantes repeticiones de "la situación en que se encontraría el país de no haber sido por lo eficaz y oportuna intervención del gobierno", podemos suponer que algo se avanzó en ese sentido. En todo caso, en una explicación conceptual del proceso de planeación en el marco del SNPD, este aspecto debería estar incluido.

b) Instrumentación: En esta etapa los documentos producidos en la formulación son desglosados en documentos más operativos y que comprenden un plazo menor. Los objetivos y estrategias generales del PND, que fueron objeto de una primera desagregación en la misma etapa de formulación al elaborarse los programas de mediano plazo, son ahora traducidos en objetivos y metas de corto plazo a través de los programas operativos anuales, donde además se especifican las acciones concretas que habrán de llevarse a cabo. En términos generales, las actividades que se desarrollan en esta etapa comprenden la determinación de políticas e instrumentos para cada acción planeada, la asignación de recursos presupuestales, se precisan los responsables y los tiempos para cada acción y se verifica que los programas anuales

les sean congruentes entre sí y con los de mediano plazo.

De acuerdo a las áreas de ejecución a las que correspondan las acciones y según quienes sean los encargados de ejecutarlas, - se han definido cuatro vertientes de instrumentación que representan la manera en que los contenidos generales serán desagregados en acciones específicas. Estas son:

PRIMERA

- **Vertiente Obligatoria:** es el área que comprende el campo de decisión del Gobierno Federal y cubre las acciones realizadas por el sector público, abarcando todas las actividades que desarrollan las dependencias y entidades - de la Administración Pública Federal.

SEGUNDA

- **Vertiente de Coordinación:** corresponde a las actividades que se realizan en el sector público por acuerdo con los gobiernos de estados y municipios, con el objeto de que las tareas interrelacionadas que desarrollan la Federación y los estados sean congruentes.

TERCERA

- **Vertiente de Concertación:** se refiere a las acciones realizadas en el marco de acuerdos o convenios establecidos entre el Gobierno y los sectores social y privado, con el doble fin de encaminar las tareas de estos sectores hacia el cumplimiento del plan, y para incorporar la participación social en la etapa de instrumentación. Vale la pena decir que una vez firmados los contratos o convenios,

su cumplimiento es obligatorio para las partes...

**Vertiente de Inducción:** abarca la utilización de todos los instrumentos en poder del sector público para inducir determinadas conductas de los sectores social y privado, de manera que sus actividades se orienten hacia el cumplimiento del PND, como por ejemplo la política fiscal, de gasto público, financiera, de empleo, otras.

El esquema de instrumentación está en general bien planteado, porque las cuatro vertientes propuestas incluyen la posibilidad de participación de todos los actores del proceso de planeación. Empero, existen por lo menos dos problemas fundamentales que no se han solucionado. Por un lado, está la participación masiva de la sociedad en las tareas de instrumentación. La vertiente de concertación, que se supone debería incluirla, ha estado referida sobre todo a los acuerdos entre el gobierno y los grupos que realmente tienen poder de decisión, como son los empresarios privados y las cúpulas sindicales, sin que se haya incorporado al conjunto de la sociedad en la instrumentación del Plan. Por otro lado, existen serias dificultades en la vinculación del corto con el mediano plazo. No se sabe exactamente si la programación anual, cuya expresión más concreta es el Presupuesto de Egresos, está en realidad encaminando las acciones hacia el cumplimiento de los objetivos del PND. No se han encontrado los mecanismos de análisis que garanticen la congruencia entre lo que se hace en el corto plazo y lo que se

quiere obtener en el mediano.

c) Control: Esta etapa se entiende como un proceso permanente de seguimiento en las acciones, y se define como:

"...el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de las acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas. El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el Plan y los programas y los presupuestos de la Administración Pública Federal". 27/

Dentro del SNPD se han planteado dos tipos de control: el normativo y administrativo, encargado de vigilar que el conjunto del sector público cumpla con las normas administrativas, contables, jurídicas, etc., que rigen sus actividades, incluyendo las normas de planeación. Este control será realizado por el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, coordinado por la Contraloría General de la Federación; y, el control económico y social, ejercido por la SPP, que está encargado de vigilar que exista congruencia entre la plan y los programas, y los efectos económico-sociales de la ejecución de las acciones planeadas.

---

27/ Ibidem. p. 21

d) Evaluación: Consiste básicamente en la confrontación de lo realizado con lo programado, y su función principal es retroalimentar al siguiente ciclo de planeación a partir de las experiencias y resultados obtenidos. Comprende la valoración cuantitativa y cualitativa de la aplicación de los planes y programas, así como del funcionamiento del conjunto del Sistema. El lapso para realizar las evaluaciones es de un año, de acuerdo con la duración de los ciclos de planeación.

Al igual que en la etapa de control, se hace la distinción entre la evaluación normativo-administrativa, que comprende los aspectos relacionados con el cumplimiento de las normas que rigen las actividades de la Administración Pública Federal, y la evaluación económica y social, referida a los efectos económico-sociales de la acción gubernamental.

De las etapas del proceso de planeación definido en el SNPD, las que probablemente se encuentran menos desarrolladas son las de control y evaluación, debido en gran medida a que por su deficiente explicación conceptual no ha sido posible dotarlas de una especificidad concreta, de manera que su aplicación práctica cumpla con las funciones que se tienen asignadas dentro del Sistema.

En el capítulo siguiente buscaremos precisar la conceptualización de estas etapas, ubicándolas dentro de un esquema integral que establezca los debidos vínculos entre las actividades que

en cada una se realizan, tratando además de determinar de manera general los contenidos de los documentos que producen y dando algunos elementos metodológicos acordes con los requerimientos de control y evaluación en el Sistema, que consistirán básicamente en un seguimiento de las actividades que realiza el sector público y en explicar sus resultados vinculándolos con objetivos generales, de contenidos que rebasan ampliamente los aspectos presupuestarios.

## 2.2 La estructura institucional

Al definir el concepto de sistema de planeación afirmamos que éste implica la existencia de un proceso de planeación y de una estructura institucional encargada de llevarlo a cabo.

En el apartado anterior se explicó en qué consiste el proceso de planeación en sus cuatro etapas, tal como se define en el esquema conceptual del SNPD. Corresponde ahora detenerse en la explicación de la estructura institucional, que comprende todos los organismos y dependencias del Gobierno Federal encargados de llevar a cabo este proceso.

La estructura del SNPD está conformada por las vinculaciones existentes entre las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, y los organismos e instituciones de los sectores social y privado que participan en las actividades de planeación. Sin embargo, dado que el Gobierno Federal

es el actor principal del proceso de planeación y tiene por mandato constitucional la obligación de llevar a cabo la planeación nacional del desarrollo, las actividades de planeación que se realizan en el interior del Sector Público son las más importantes del Sistema. Esta idea se apoya en que el sector privado no tiene una organización formalizada que represente al conjunto de los elementos que lo componen, por lo que su incorporación al SNPD se da en forma parcializada, aprovechando las organizaciones existentes. Argumentos similares se pueden esgrimir en lo referente al sector social, sumando el hecho de que su poder es variable en función del desarrollo de la participación política a nivel nacional y de la calidad y cobertura de la representatividad de sus organizaciones.

Así, la estructura institucional del SNPD se basa en una división funcional de la Administración Pública Federal, en tres niveles: global, sectorial e institucional.

### 2.2.1 Nivel global

En este nivel se realiza la planeación macroeconómica, y es la instancia más importante en cuanto a compatibilización y toma de decisiones. Está integrada por

"...las dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales que no están circunscritos al ámbito

de un solo sector administrativo o entidad -  
paraestatal" 28/

Las dependencias de la Administración Pública Federal que por el carácter y amplitud de sus funciones pertenecen a este nivel son:

- Secretaría de Programación y Presupuesto: tiene asignadas las funciones de integración y compatibilización globales de las actividades de planeación que se realizan en el Sistema. De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SPP tendrá como responsabilidades principales la coordinación de la Planeación Nacional del Desarrollo; la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, integrando en él las propuestas de los grupos sociales, de otras dependencias del sector público y de los estados y municipios; la coordinación de la planeación regional; la elaboración de programas especiales que le encargue el Presidente y de los programas anuales globales que instrumentan el PND; y, realizar periódicamente evaluaciones de los resultados obtenidos con el uso de la planeación, así como del funcionamiento mismo del SNPD, integrando en estas evaluaciones las aportaciones que hagan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

---

28/ Ibid. p.27

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público: entre sus -- principales funciones están el desempeñar las actividades de -- carácter global en la definición de las políticas fiscal, finan-- ciera y crediticia para la elaboración del Plan Nacional de De-- sarrollo; es responsable de la integración del Programa Nacio-- nal de Financiamiento del Desarrollo, que desagrega al PND en uno de sus temas estratégicos;

"Considerar los efectos de las políticas mone-- tarias, crediticia, así como la de precios y -- tarifas de los bienes y servicios de la APF, -- en el logro de los objetivos y prioridades -- del PND y los programas de mediano plazo". 29/;

y, en general, debe asegurar que todas sus actividades se en-- caminen hacia el cumplimiento de los objetivos del desarrollo.

- Secretaría de la Contraloría General de la Federación: sus actividades se relacionan con los aspectos normativo-admi-- nistrativos que se definen para las etapas de control y eva-- luación, debiendo encargarse de coordinar el Sistema de Con-- trol y Evaluación Gubernamental y de aportar algunos elementos de juicio que coadyuven al control y seguimiento de los avan-- ces en el cumplimiento de los objetivos del Plan.

### 2.2.2 Nivel sectorial

Este nivel corresponde a la división de la Administración Pú-- blica Federal que se ha hecho en función de las actividades que

29/ Ibid. p. 28.

se realizan, esto es, se trata de una sectorización administrativa de las funciones que desempeña el gobierno. Las actividades de planeación que realizan las dependencias son responsabilidad de sus respectivos titulares, quienes se apoyarán en sus unidades de planeación. Estas deberán integrar los programas sectoriales, presupuestos y otros instrumentos de mediano y corto plazo, considerando las propuestas de los grupos sociales y de los gobiernos de los estados, además de las relaciones que puedan existir con otros programas, sectoriales o regionales.

Cada sector tiene la obligación de asegurar a través de sus -- actividades el cumplimiento de los objetivos y prioridades nacionales, así como los propios del sector. Además, deben procurar que sus acciones sean congruentes con los objetivos y estrategias de los gobiernos estatales y municipales.

De acuerdo con la Ley de Planeación, las dependencias de la Administración Pública deben: contribuir en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; coordinar a las entidades paraestatales agrupadas en el sector y evaluar su desempeño; y, vigilar que las actividades de la entidad coordinada se realicen conforme al PND y al programa sectorial correspondiente, entre otros.

### 2.2.3 Nivel institucional

Al nivel institucional corresponden las entidades paraestatales

de la administración pública, que comprenden organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fondos y fideicomisos.

La vinculación de este nivel con la planeación global se da a través de los programas sectoriales, que conforman un marco -- orientador para la asignación de los recursos de la entidad, asegurando así que se ejecute lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

De acuerdo con el Artículo 17 de la Ley de Planeación, las entidades paraestatales deberán:

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

II. Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las -- provisiones contenidas en el programa sectorial correspondiente;

III. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;

IV. Considerar el ámbito territorial de -- sus acciones , atendiendo a las propuestas de los gobiernos de los estados, a través -- de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto se hace esta última;

V. Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial res pectivo; y,

VI. Verificar periódicamente la relación

que guardan sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional". 30/

Debido a la diversidad y diferente naturaleza de las entidades paraestatales, no para todas es posible ni necesario elaborar un programa institucional de mediano plazo. Sólo formularán - estos programas aquellas entidades consideradas como las más - importantes por su papel en la economía nacional y que posean la suficiente capacidad técnica y administrativa.

### 2.3 Los instrumentos del Sistema

Lo que se busca con el proceso de planeación es que las acciones que se realicen estén enmarcadas dentro de la estrategia - que ha planteado el gobierno y se encaminen hacia el cumplimiento de los objetivos buscados. Para tal efecto, en el Sistema se producen un conjunto de instrumentos ordenados jerárquica, temporal y territorialmente, de acuerdo con su grado de generalidad y la función que tengan asignada en cada etapa del proceso de planeación.

El esquema instrumental del SNPD consiste en una serie de documentos que contienen, en términos generales, los objetivos y metas que se pretenden conseguir, así como las políticas y estrategias que se aplicarán para conseguirlos.

30/ Ley de Planeación, Op.Cít. Artículo 17.

Los instrumentos o documentos que produce el Sistema se clasifican en:

- Documentos normativos de mediano plazo
- Documentos normativos de corto plazo (para la instrumentación)
- Documentos para el control
- Documentos para la evaluación.

### 2.3.1 El Plan Nacional de Desarrollo

Definido como el principal instrumento normativo de mediano -- plazo, el Plan Nacional de Desarrollo constituye el marco contextual más amplio del proceso de planeación, y supuestamente es la expresión del proyecto político propugnado por el gobierno. Por ser el documento de mayor agregación y cobertura, el PND -- sirve de marco de referencia para la elaboración de todos los demás productos del Sistema. Sus contenidos son básicamente -- cualitativos, y señalan las políticas generales y prioridades económico--sociales necesarias para orientar las acciones de -- planeación que se realizan en los sectores e instituciones, así como las de los estados y municipios. Además de ser la especificación del proyecto político del gobierno, el Plan cumple la función de aglutinar los objetivos, políticas y estrategias -- globales dentro de un esquema general al que deberán corresponder las decisiones adoptadas en el corto plazo.

Con el fin de asegurar la congruencia de los demás productos - del Sistema con los lineamientos globales contenidos en el Plan, y cumpliendo con el papel rector que se le asigna en el Sistema, el PND indica los programas de mediano plazo que deberán - elaborarse para su instrumentación, encargados de traducir los contenidos generales en objetivos y estrategias especificados para el área de actividad para la cual se elabora el PMP.

Para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal el Plan Nacional de Desarrollo es el marco obligatorio de referencias por lo que la toma de decisiones en cuanto a las actividades a desarrollar deberá ajustarse a lo establecido en el Plan y ser a su vez planeadas.

"Las orientaciones, lineamientos y políticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 son de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Conforme a las disposiciones legales aplicables, dichas orientaciones, lineamientos y políticas serán igualmente obligatorias para las entidades de la Administración Pública Federal" 31/

Puesto que el PND es el documento rector del Sistema, debe ser el primer producto del mismo y, en cumplimiento con lo establecido en la Ley de Planeación,

---

31/ Ibid. Artículo 20.

"El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo". 32/

La dependencia responsable de la elaboración del Plan es la Secretaría de Programación y Presupuesto, debiendo ser aprobado por el Presidente de la República mediante decreto, y publicado en el Diario Oficial de la Federación.

### 2.3.2 Los programas de mediano plazo

El Plan Nacional de Desarrollo es un documento de cobertura nacional y de contenidos demasiado generales como para que de ellos puedan derivarse directamente acciones específicas. Los objetivos que plantea el Plan y las políticas y estrategias -- que propone para alcanzarlos, poseen un carácter global y son presentados de manera agregada, lo que imposibilita su traducción directa a acciones concretas. Es necesario entonces la existencia de instrumentos que desagreguen los contenidos del Plan, especificando estos lineamientos generales para una área o campo de actividad determinado. Esta es la función que vienen a cumplir los programas de mediano plazo: traducir los lineamientos y prioridades del PND en objetivos, políticas y estrategias específicos para cada tema estratégico, sector o -

32/ Ibid. Artículo 21.

institución de manera que las acciones que se realicen conduzcan efectivamente al cumplimiento de los objetivos nacionales.

En el esquema del Sistema Nacional de Planeación Democrática - se han definido los siguientes programas de mediano plazo:

- **Programas Estratégicos:** abarcan los programas de mediano plazo que por el ámbito espacial o el área de actividad al que están referidos, rebasan territorialmente el ámbito de un estado o involucran a más de una dependencia de la administración pública. Estos programas se dividen en:
  - . **Programas Regionales,** formulados para las regiones consideradas como prioritarias en función de los objetivos nacionales, y que comprendan un territorio mayor al de un estado; y,
  - . **Programas Especiales,** referidos a las prioridades del desarrollo integral del país fijadas en el PND, y que implican la participación de dos o más dependencias.
- **Programas Sectoriales:** elaborados para regir el desempeño de los sectores administrativos considerados prioritarios - en el Plan Nacional de Desarrollo.
- **Programas Institucionales:** referidos a los programas de mediano plazo que elaboran las entidades paraestatales, -- tienen por función detallar los objetivos, políticas y es-

trategias de los programas sectoriales para la institución que lo elabora.

### 2.3.3 Instrumentos de corto plazo

Entre los instrumentos de corto plazo que produce el Sistema - están los programas operativos anuales, cuya función es detallar los contenidos del Plan y de los programas de mediano plazo desde una perspectiva anual, recogiendo las orientaciones - generales, así como los aspectos coyunturales de la situación presente. Los programas operativos anuales incluyen los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes al área para la cual se elaboran y, según la Ley de - Planeación, son la base para integrar los anteproyectos del presupuesto de las dependencias y entidades. Estos programas deben entregar los elementos suficientes para que la ejecución de - las acciones responda a lo postulado en el Plan y los programas de mediano plazo.

En el esquema instrumental del corto plazo se incluyen también la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, en un esfuerzo por dar congruencia a las acciones que se realizan anualmente con los planteamientos de mediano plazo. La integración de estos documentos dentro del Sistema permite que - la política de ingresos y la asignación de recursos para la ejecución de los programas anuales de la vertiente obligatoria sea compatible con los lineamientos generales del Plan Nacio-

nal de Desarrollo.

En el capítulo siguiente explicaremos con mayor detenimiento el contenido de cada uno de estos instrumentos, y se expondrá la lógica que debe seguir el proceso de programación operativa - anual.

#### 2.3.4 Instrumentos de control y evaluación

Los documentos de control son informes surgidos de cortes situacionales, con el propósito de observar los efectos producidos por la ejecución de las acciones planeadas y, en el caso de que se detectara alguna desviación, proponer medidas correctivas.

Los documentos globales de control más importantes son:

- Informe trimestral de la situación económica y de las Finanzas Públicas: documento elaborado por la SPP y la SHCP, para exponer al Congreso de la Unión los resultados del seguimiento de los avances y perspectivas del gobierno en materia económica y de las finanzas públicas.
- Informes mensuales de los Gabinetes Especializados: elaborados por las distintas dependencias que conforman los Gabinetes, informan al Ejecutivo Federal de los diversos aspectos del desarrollo nacional.

Por su parte, los documentos de evaluación deben informar de los resultados finales obtenidos en el ciclo de planeación anual, incorporando elementos de análisis que coadyuven a la superación de las insuficiencias encontradas.

Los principales documentos de evaluación a nivel global son:

- Informe de Gobierno: presentado anualmente por el Presidente de la República al Congreso de la Unión, para informar sobre el estado general que guarda la administración pública.
- Informe de Ejecución del PND: presentado en el mes de marzo de cada año por el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, para informar de los resultados obtenidos con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de mediano plazo.
- Cuenta Pública: muestra los resultados de la gestión financiera del Gobierno Federal, refiriéndose tanto a los ingresos públicos como al ejercicio presupuestal. Se ha procurado que la fiscalización de las acciones del gobierno se relacione con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de que la contabilidad gubernamental sea un apoyo para la planeación.

Los fines que se persiguen con los documentos de control y evaluación justifican que los hayamos incluido en un mismo apartado. Sin embargo, hasta donde hemos podido observar, no existe una vinculación satisfactoria entre los instrumentos del control, ni entre los de evaluación, ni entre los de control y evaluación. En el siguiente capítulo hablaremos sobre la necesi

ria vinculación conceptual y metodológica que deben guardar estas etapas y, en consecuencia, sus productos.

### 3. Sistemas Estatales de Planeación Democrática

Dentro del esquema integral propuesto para el SNPD, y enmarcado en el propósito de descentralización de la vida nacional, el Gobierno ha contemplado la incorporación de las entidades federativas a la planeación nacional de desarrollo mediante el impulso a la organización de Sistemas Estatales de Planeación Democrática.

El establecimiento de los Sistemas Estatales de Planeación tiene como fin organizar las tareas referentes a la planeación estatal y municipal, coadyuvando así a la intención de desconcentrar recursos y descentralizar la actividad económica hacia el interior de la República. Se pretende que las entidades federativas promuevan su desarrollo interno, articulando los objetivos y políticas estatales con los objetivos y prioridades del desarrollo nacional, de manera que la planeación nacional vincule estrechamente a los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

De acuerdo con las vertientes de instrumentación que mencionábamos anteriormente, el Gobierno Federal establece relaciones de coordinación con los estados -bajo un enfoque integral y de acuerdo con los objetivos nacionales- con el fin de compatibi

lizar las acciones de planeación que realizan la Federación, -- los estados y los municipios. La Ley de Planeación, en su Artículo 24, establece que los siguientes puntos podrán ser materia de coordinación entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales:

" I.- Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las -- propuestas que estimen pertinentes;

II.- Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

III.- Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;

IV.- La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del Artículo 14 de este ordenamiento;

V.- La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, -- considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad". 33/

Las acciones de coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales pretenden dar una mayor racionalidad al proceso de planeación nacional, armonizando los planes y programas nacionales con los planes y programas estatales, buscando fortalecer a los estados como entidades con capacidad de decisión propia, y coadyuvar a un desarrollo integral del

país atenuando las desigualdades y desequilibrios regionales.

### 3.1 Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES)

El COPLADE es un organismo estatal, y es el único mecanismo de vinculación y comunicación entre el SNPD y los sistemas estatales de planeación. Su objetivo fundamental es que las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales sean congruentes con los lineamientos de la planeación nacional, promoviendo a la vez la participación de los grupos sociales en el proceso de planeación estatal y municipal.

Como el principal órgano del Sistema Estatal de Planeación, el COPLADE tiene entre sus funciones la elaboración del plan estatal de desarrollo, la organización de foros de consulta popular permanentes, la coordinación de las acciones de los gobiernos Federal, estatal y municipal, y el establecimiento de las normas y lineamientos para coordinar el control y la evaluación de los planes y programas estatales, así como procurar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Por otra parte, al interior de los COPLADE se reglamenta y se da apoyo a la planeación municipal, con el propósito de que los planes y programas estatales contemplen una mejor asignación de los recursos en función de las demandas de los municipios.

### 3.2 Convenios Unicos de Desarrollo (CUD)

El Convenio Unico de Desarrollo es un instrumento operativo que integra las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, para atender las prioridades estatales e impulsar el desarrollo de las entidades federativas. Suscrito anualmente por el Ejecutivo Federal y los ejecutivos de los gobiernos estatales, el CUD propicia la descentralización de la actividad nacional e impulsa la organización de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, fortaleciendo a los COPLADE y a la participación de los municipios en el proceso de planeación.

El Convenio Unico de Desarrollo es el instrumento a través del cual se establecen los mecanismos para efectuar la transferencia de recursos necesarios para atender las prioridades de los estados, materializando así los lineamientos de la política regional expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo.

La aplicación del CUD requiere de la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno y de la participación de diferentes dependencias de la Administración Pública Federal, por lo que se establecen diferentes programas para transferir recursos a los estados. Estos son:

- Programas Estatales de Inversión (PEI)
- Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER)
- Programa de Inversión Federal de las Zonas Deprimidas y

### Grupos Marginados

- Programas Sectoriales Concertados (PROSEC)
- Programas de Desarrollo Estatal (PRODES)
- Apoyos Financieros a estados y municipios

### 3.3 Planeación municipal

Uno de los objetivos del actual gobierno es la descentralización administrativa, y revertir la tendencia concentradora de la capital de la República. A estos propósitos obedecen las reformas al Artículo 115 Constitucional, en el que se faculta al municipio para formular, apoyar y administrar sus propios planes de desarrollo, y para que participe activamente en la regularización de la tenencia de la tierra, y controle y vigile la utilización del suelo. Estos esfuerzos intentan rescatar al municipio como la célula de la vida política del país, respetando su autonomía administrativa y financiera.

Dentro del esquema de planeación democrática, se concibe al municipio como una comunidad organizada, con capacidad política, jurídica y administrativa, y se busca fortalecerlo como instancia de gobierno a través de su progresiva incorporación a la planeación estatal y nacional.

Con el impulso a la planeación municipal se pretende abrir la posibilidad de que se creen mecanismos de participación local, en los cuales la comunidad pueda plantear sus demandas y necesi

dades y proponer posibles soluciones que serían consideradas al definir programas, políticas y acciones en los ámbitos estatal y municipal. Por otro lado, se busca que los municipios generen cierta información básica sobre aspectos sociodemográficos, económicos y territoriales, que apoyen a la planeación nacional del desarrollo.

Por supuesto, la realización de estas actividades requiere de un mínimo de organización administrativa -para reunir y procesar la información, sintetizar las demandas populares, etc.- que no todos los municipios tienen la capacidad de alcanzar. Esto ha impedido plantear un esquema integral y homogéneo para todos -- los municipios, por lo que se ha propuesto organizar a algunos - de ellos en subregiones o distritos, de manera que conjunten es fuerzas para llevar a cabo las tareas de planeación.

## CAPITULO III

PROBLEMAS CONCEPTUALES Y PRACTICOS DE  
LA PLANEACION ACTUAL EN MEXICO1.- La vinculación entre el mediano y corto plazo

La vinculación del mediano y corto plazo es uno de los problemas más difíciles con que se enfrenta la planeación en muchos de los países del mundo donde se realiza este proceso, y una de las causas más comunes de su fracaso.

Suele suceder que no se formulen ni se ejecuten planes o programas anuales que respondan a los planteamientos estratégicos contenidos en los planes de mayor cobertura temporal. Ciertamente, existen mecanismos operativos que instrumentan la política económica en las esferas monetaria, fiscal, de comercio exterior y cambiaria, etc., pero el problema consiste en que las decisiones adoptadas en el corto plazo no configuran una política general coherente, por lo que no guardan ninguna -o muy escasa- relación con los objetivos y estrategias elaborados para el largo o mediano plazo, y en muchas ocasiones ni siquiera son congruentes entre sí.

En estos términos, este problema comprende dos aspectos intima

mente relacionados. La carencia o no ejecución de un programa que traduzca los lineamientos de mediano plazo a acciones concretas para el corto plazo implica que, por un lado, las acciones que se realicen se dediquen a atender exclusivamente las situaciones coyunturales, sin la perspectiva de lo que se quería conseguir en el mediano plazo. Por otro lado, las decisiones de cada nivel de responsabilidad se adoptarán en función de su problemática coyuntural específica, perdiendo de vista el marco global en el que se deben insertar.

El instrumento de corto plazo más característico es el presupuesto económico nacional, que es una síntesis de las transacciones que realizará la economía en el período para el cual se elabora. El presupuesto es elaborado en términos reales y financieros, y agrupa a los distintos sectores y agentes económicos, cuantificando el monto de sus operaciones. Incluye un conjunto de previsiones socioeconómicas y responde a una evaluación de los recursos con que cuenta el Estado para hacer frente a sus obligaciones, además de las normas básicas para llevar a cabo el ejercicio presupuestal y el control de las erogaciones. Sin embargo, los presupuestos son formulados sin una orientación macro derivada de la planeación, ni se clasifican por programas que obedezcan a las prioridades establecidas para el mediano plazo, por lo que la asignación de recursos, su ejecución, seguimiento y control, guardan una relación muy débil con las políticas del Plan y los programas.

Lo que se busca entonces, es que las actividades de momento - no respondan exclusivamente a los requerimientos planteados - por las situaciones coyunturales ni se rijan sólo por criterios presupuestales, sino que se definan -en forma combinada- según los objetivos y prioridades del mediano plazo y los recursos disponibles para ese año.

### 1.1 Características generales de los instrumentos de mediano y corto plazo

El Sistema Nacional de Planeación Democrática implica la elaboración de un conjunto de documentos destinados a cumplir funciones específicas: se señala al Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento rector del Sistema y orientador de los programas de mediano plazo (PMP), los que a su vez constituyen el marco de referencia para la elaboración de los programas operativos anuales (POA). Estos últimos expresan de manera concreta los planteamientos y estrategias de mediano plazo y traducen en acciones específicas los lineamientos generales de política económica y social.

Consideramos necesario detenerse en la explicación de las características de los instrumentos de mediano y corto plazo en general, profundizando en las diferencias que existen entre ellos, bajo la consideración que esto aportará elementos para una mejor comprensión de la problemática que estamos tratando y de la función que cada uno de ellos debe cumplir dentro del

sistema de planeación.

Los programas de mediano plazo atienden los objetivos económicos nacionales o sectoriales y la estrategia del cambio o las transformaciones estructurales que se pretenden realizar, además de definir en forma agregada los niveles de crecimiento esperados y afrontar los problemas financieros, indicando en general hacia dónde se deben orientar los recursos. Tienen la finalidad de proporcionar los lineamientos estratégicos y por lo mismo no pueden descender al detalle necesario para la formulación de presupuestos ni contienen la totalidad de los antecedentes indispensables para tal tarea. Básicamente, los documentos de mediano plazo constituyen términos de referencia en los que deben enmarcarse las decisiones adoptadas en el nivel operativo.

Los programas operativos de corto plazo se circunscriben a un período de un año y su accionar está limitado por las orientaciones globales de los programas de mediano plazo (PMP), por lo ocurrido en el pasado reciente y las previsiones que se tengan del futuro cercano. La finalidad fundamental de programación operativa anual es compatibilizar las necesidades de transformación estructural planteadas en el Plan y los PMP con las condiciones de coyuntura que se vayan presentando en un año de terminado y según los resultados obtenidos en el año anterior. Sus propósitos son establecer los criterios generales de política económica y social, analizar cuantitativa y cualitativa--

mente los objetivos, estrategias y acciones establecidos en los PMP, fijar las prioridades anuales que orientarán la estructura del gasto público y, proporcionar los elementos suficientes para que las dependencias y entidades de la Administración Pública definan sus programas de trabajo.

Las metas contenidas en los POA, así como la asignación anual de los recursos físicos y financieros, no representan necesariamente una parte proporcional de los esfuerzos requeridos a mediano plazo. No se trata de interpolar los compromisos en una trayectoria lineal, ya que las cifras y propósitos del mediano plazo pueden diferir sustancialmente de lo que es posible realizar anualmente por diversas razones, como el surgimiento de acontecimientos imprevistos que dificultan o acrecientan las posibilidades de acción en el corto plazo, el grado de cumplimiento de metas del año anterior, dificultades especiales de financiamiento, y por último, la revisión de los objetivos de mediano plazo en función de la experiencia y resultados que se han ido obteniendo. Por estos motivos la existencia de programas anuales se plantea como indispensable para lograr una adecuada vinculación entre presupuestos y programas de mediano plazo.

## 1.2 La formulación de los programas operativos anuales

Al formular los POA se deben analizar diferentes alternativas y combinaciones lógicas para de antemano sean conocidas sus probables consecuencias, y se pueda definir con mayor precisión la -

estrategia y contenido del programa. Se deben elegir no sólo las políticas más factibles, sino la trayectoria que posea -- más alta probabilidad de materializarse.

Entre los criterios que intervienen en la definición de la vía considerada como la más adecuada están: la aceptación política, que indica el grado de sensibilización de los agentes y su posible reacción ante las medidas de política económica; el monto de los recursos financieros, materiales y humanos; y, la evolución reciente de indicadores de inversión, empleo, inflación, comercio exterior, tipo de cambio y niveles de producción, entre otros. En términos generales, se debe tener en -- cuenta lo establecido en los PMP, la coyuntura socioeconómica y política y los recursos disponibles o previstos para el año.

Con el análisis de coyuntura y de las vías probables de ejecución se discuten anualmente las formas de cumplir los objetivos de mediano plazo y se elige una alternativa central que -- puntualice y precise los rangos contenidos en los PMP, cumpliendo además con las restricciones que impone la coyuntura y -- contando con la suficiente aceptación política. Se deben considerar algunas variantes de la trayectoria central que correspondan a posibles cambios de carácter económico interno y externo y de la esfera política, permitiendo con ello un manejo flexible de la política económica y social.

Los programas operativos anuales resumen el conjunto de instrumentos que se aplicarán en el período considerado, y los asocian a la política a la que corresponden, distinguiendo entre las estratégicas y las específicas para ese año. De igual manera, deben señalar a los responsables de la ejecución de programas y proyectos específicos, y asignar los recursos disponibles, por lo que el presupuesto público también forma parte de la programación anual.

En su nivel más global, el programa anual consiste en un conjunto de previsiones cuantitativas de coyuntura económica efectuado desde antes de aprobado el presupuesto público (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos) y su finalidad principal es constituir la base para la integración de los presupuestos de gasto y financiamiento del sector público. Esto permite que la asignación de recursos a través de los presupuestos sea compatible con los lineamientos del mediano plazo y al interior de sus niveles global, sectorial e institucional.

### 1.3 Esquema instrumental

En el SNPD se producen diferentes documentos destinados a cumplir funciones específicas, acordes con su naturaleza y características. Estos documentos se encuentran estrechamente relacionados entre sí y constituyen una cadena instrumental -elaborada a través de aproximaciones sucesivas- destinada a lograr que las acciones que se realicen en el corto plazo no se desvincu-

len de los propósitos del mediano plazo.

Dedicaremos nuestra atención en este apartado fundamentalmente a los instrumentos de corto plazo, ya que es en el nivel operativo donde se presentan los problemas más serios.

El encadenamiento y relación entre los instrumentos es el siguiente:

a) Mediano plazo

- Plan Nacional de Desarrollo: documento rector del Sistema, sirve de marco para la elaboración de todos los demás.
- Programas de Mediano Plazo: divididos en sectoriales, estratégicos e institucionales, desagregan al PND y dan elementos para la elaboración de los programas anuales.

b) Corto plazo

- Programa Operativo Anual Macro: es el marco general - macroeconómico y constituye el punto de partida en la planeación de corto plazo porque fija el contexto para la elaboración de los demás programas. Su función es orientar la política económica del gobierno en el corto plazo con previsiones generales, definiendo las variables globales y las políticas y metas sectoriales, regionales e institucionales más importantes. El docu

mento "Criterios Generales de Política Económica", en el que el Jefe del Ejecutivo informa acerca del manejo que se hará de la misma y de sus principales instrumentos, funge como el POA Macro y tiene como propósito fundamental el hacer congruentes las políticas e instrumentos entre sí y con los objetivos, prioridades y estrategias de mediano plazo contenidas en el PND y los programas de mediano plazo.

- **Programas Operativos Anuales Preliminares:** son las actualizaciones de los PMP y se elaboran para el mismo ámbito intersectorial del respectivo programa de mediano plazo. Su función es definir, en términos de coyuntura de un año y considerando las orientaciones del POA Macro, la estrategia, metas y acciones establecidas en el PMP correspondiente. Los POA Preliminares son los instrumentos que establecen el vínculo entre la programación de mediano plazo y la de los sectores administrativos, debiendo entregar orientaciones claras para la incorporación de las líneas prioritarias de acción en los programas presupuestarios específicos de los sectores administrativos.

- **Programas Operativos Anuales Definitivos:** se elaboran con base en el POA Macro y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En ellos se expresan en detalle el conjunto de acciones que llevarán a cabo cada uno de los sectores administrativos, especificando los programas, las --

unidades responsables y estableciendo la secuencia y los -  
tiempos de ejecución de las acciones. Constituyen los pro  
gramas de trabajo de las dependencias y entidades del sec-  
tor público, por lo que es básica la asignación de recur-  
sos establecidos en el PEF.

Presupuesto de Egresos de la Federación: constituye la ex  
presión financiera de los POA e indirectamente de los PMP  
y el Plan. Se elabora tomando como base las orientaciones  
globales del POA Macro, el contenido de los POA Prelimi-  
nares en tanto anualizaciones de los PMP y los anteceden-  
tes que aporta el presupuesto preliminar. Su importancia  
radica en que en él se determina la asignación de recursos  
correspondiente a cada programa, factor indispensable para  
su cabal ejecución.

Ley de Ingresos: cumple la función de realizar la compa  
tilización entre los recursos financieros disponibles y --  
las necesidades de financiamiento anual de los programas -  
de mediano plazo que instrumentan al Plan. Se busca garan-  
tizar la dotación de los recursos necesarios para la reali-  
zación de las actividades previstas y la continuidad de --  
los proyectos emprendidos, por lo que en la previsión del -  
monto de los recursos monetarios a captar es imprescindible tener en cuenta los lineamientos de la política de fi-  
nanciamiento propuesta para el mediano plazo.

Tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos de la Federación, constituyen los ordenamientos jurídicos a través de los cuales se conforma el presupuesto público, que incluye el cálculo de los ingresos y las erogaciones del gobierno en el período de un año. En México existe la modalidad de llamar presupuesto solamente a la previsión anual de los egresos del Gobierno Federal y de las entidades paraestatales, mientras que a las previsiones de los ingresos para el financiamiento de las actividades que realizan tales organismos se les denomina Ley de Ingresos.

Los instrumentos enumerados son cada uno un producto final del Sistema y siguen una determinada secuencia temporal en la cual unos deben ser terminados antes y otros después. Esto no quiere decir, sin embargo, que la elaboración de unos se inicie a partir de la terminación del que le sirve de antecedente, siguiendo un esquema rígido de continuidad lineal. Por el contrario, la elaboración de los programas debe darse como un proceso en el que la mutua retroalimentación es un factor fundamental para que se pueda asegurar tanto la calidad de ellos como la congruencia general.

Los programas se hacen en su mayor parte en forma simultánea, si bien el grado de avance en sus elaboraciones es distinto, como el momento en que deben darse por finalizados. Esta simultaneidad es precisamente lo que permite llevar a cabo la --

retroalimentación en el proceso, y facilita cumplir con los requisitos de congruencia entre los productos del Sistema.

Sería útil ilustrar con ejemplos la forma en que se da esta retroalimentación en la elaboración de programas de mediano y corto plazo:

- En la etapa de formulación, el Plan Nacional de Desarrollo tuvo que fijar criterios y orientaciones generales, por lo que fue necesario avanzar en el análisis de aspectos estratégicos y sectoriales con la suficiente profundidad para apoyar lo que contendría el Plan. En la práctica, la formulación del Plan exigió avances significativos en la elaboración de los programas de mediano plazo.
  
- En la instrumentación, la elaboración del POA Macro requiere de antecedentes con cierto grado de detalle de lo que contendrán las anualizaciones de los PMP (POA Preliminares), así como una visión general de lo que será el PEF. Para contar con esta información, el proceso de elaboración de los POA Preliminares y del Presupuesto de Egresos debe iniciarse simultáneamente, para que con sus primeras aproximaciones -que después serán afinadas y revisadas- alimenten la elaboración del POA Macro. Habrá reciprocidad en este proceso, ya que --

también el POA Macro deberá tener versiones sucesivas, cada vez con mayor precisión, que estarán alimentando el proceso de elaboración de los otros programas operativos anuales a los cuales debe orientar y dar congruencia.

- Con respecto a los Programas Operativos Anuales Definitivos, decíamos que no pueden ser terminados hasta que se apruebe el Presupuesto de Egresos, pero para la elaboración del PEF es indispensable tener como antecedente las intenciones de acción y las necesidades de recursos expresadas en los POA Preliminares, que a su vez se nutren con los avances de la elaboración de los POA Definitivos. De esta manera, los POA Definitivos se elaboran prácticamente en forma simultánea con el anteproyecto del PEF, dándose así un proceso de retroalimentación y congruencia a través de aproximaciones sucesivas similares a las anteriormente descritas.

El concebir el proceso de elaboración de planes y programas con una linealidad excesiva refuerza la tendencia a una tradicional práctica administrativa contrapuesta a la planeación, como es la feudalización de las áreas de actividad que desempeñan estas tareas. Por el contrario, un proceso de planeación como el descrito, requiere la participación de los distintos sectores involucrados que, respetando las atribuciones y competencias de

cada uno de los participantes, permita normar y coordinar esfuerzos en la realización de dicho proceso.

Para realizar eficientemente las actividades de planeación se deben superar las formas de trabajo aislado y excluyente, impulsando la interrelación y coherencia de los participantes en el proceso, de manera que se establezca una vinculación estrecha entre ellos.

## 2.- El problema del control y la evaluación

El objeto de este apartado es avanzar en la configuración de una metodología que organice los esfuerzos -sobre todo sectoriales- de control y evaluación, ubicándolos dentro de las necesidades del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Esto requiere del desarrollo de una explicación conceptual del control y la evaluación, precisando sus significados como etapas del proceso de planeación, y elaborar una metodología que especifique el papel que estas etapas deben cumplir desde la perspectiva general del SNPD. Con estos fines buscaremos congstruir un razonamiento lógico que justifique la creación de un esquema integral de control y evaluación, coadyuvando a eliminar diferencias innecesarias entre estas etapas que dificultan, por un lado, su explicación conceptual, y por otro -y como consecuencia del anterior- su aplicación concreta.

## 2.1 Aspectos generales

Es necesario detenerse en las definiciones que se ha dado del control y la evaluación para que en ellas se fundamente el análisis posterior.

**Control:** "Es el conjunto de actividades en caminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que la rige y a lo establecido en el Plan y los Programas. El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos contenidos en el Plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública". 34/

**Evaluación:** "Es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del Sistema mismo. El lapso regular para llevar a cabo una evaluación será de un año, después de la aplicación de cada programa anual. A su vez, el PND y los programas de mediano plazo podrán evaluarse en lapsos amplios, para decidir si se precisa ajustarlos o revisarlos.

Las actividades fundamentales de la evaluación son: cotejar los objetivos y metas propuestos por lo resultados obtenidos al final del período correspondiente; verificar el cumplimiento de los objetivos del programa y medir su efecto en otros programas; retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los cursos asignados, las políticas aplicadas

y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados". 35/

En esencia, el control y la evaluación son etapas de contenidos muy similares en las que la principal diferencia estriba en su ubicación temporal. El control se desarrolla a lo largo de todo el período de vigencia de un ciclo anual de planeación, por lo que se le puede considerar una actividad permanente. Se realiza cuando se están ejecutando las acciones. Su objeto de estudio es el presente, por lo que sus resultados buscarán introducir modificaciones sobre las acciones que se están realizando, sobre el mismo plan que se está aplicando.

En cambio, la evaluación se realiza al término de los ciclos -- anuales, cuando las acciones de ejecución de un programa operativo han concluido. Es una actividad periódica que tiene lugar después de que las cosas ya se hicieron, por lo que sus resultados serán considerados para un siguiente ciclo, cuando regirá - un nuevo programa operativo.

Sin embargo, sus similitudes son considerables. De hecho, haciendo abstracción de sus temporalidades, podríamos considerar a las actividades de control como una serie de evaluaciones parciales, o desde una perspectiva de mediano plazo, las evaluaciones anuales podrían entenderse como actividades de control conducentes a una evaluación que se realizaría al término del período de vigencia del Plan. Esto da una idea de la ligazón conceptual de estas etapas y, en consecuencia, es

lógico pensar también en una ligazón metodológica y práctica.

Considerando las relaciones que existen entre estas dos etapas, asumiremos que se controlarán solamente las actividades que posteriormente serán evaluadas en sus resultados y que no se evaluará ninguna acción que no haya sido previamente controlada en su desarrollo. En estos términos, los documentos de control serán el insumo fundamental para la integración de las evaluaciones anuales.

Esta idea se basa en que, en primer lugar, no es posible controlar y evaluar todas las acciones que se realicen, por lo que el control y la evaluación deben ser selectivos, debiendo referirse a las variables y elementos que mejor reflejan las situaciones que conforman el objeto de estudio. En segundo lugar, la evaluación no puede elaborarse en frío, esto es, con la mera -- comparación entre un resultado obtenido y un resultado esperado. Se trabaja con situaciones dinámicas en donde un resultado es -- producto de todo un proceso en el que interactúan una infinidad de variables. Por sus características, la evaluación no puede limitarse a decir si se cumplió o no con lo que se esperaba. De -- be explicar porqué y bajo qué condiciones, señalando específicamente cuáles fueron los aciertos y los errores, dónde y cuándo se cometieron, lo que implica un seguimiento de procesos que -- puntualice las direcciones que toman los procesos y quiénes y -- cuándo influyen en él. Esto es función del control, cuyos documentos contendrán la información sobre la que se basen las eva-

luaciones.

Si bien no es posible definir en abstracto las variables que se rfan objeto de control y evaluación, sí se pueden acotar áreas a que deben estar referidas. Estas son: a) el funcionamiento del SNPD; y, b) los efectos económico-sociales de la ejecución de planes y programas.

## 2.2 Aspectos del control

La función de control es verificar que el objeto controlado siga la dirección que la normatividad le indica y, de no ser así, debe detectar las fallas en su comportamiento para que se puedan introducir las modificaciones correspondientes.

El control se realiza con base en parámetros establecidos antes de que las acciones controladas se lleven a cabo, o sea, los mecanismos de control son producto de una planeación y su enfoque hacia el futuro: las actividades de control se proyectan sobre la base de previsiones a futuro y deben ser lo suficientemente flexibles para permitir adaptaciones y ajustes surgidos de diferencias entre los resultados previstos y lo ocurrido.

Junto con los parámetros se deben definir los cortes temporales en el ciclo de planeación en los que se realizará el control. Por ejemplo, si se decide que se controlará trimestralmente, el programa anual deberá considerar la situación en que deberán en

contrarse los parámetros escogidos cada tres meses. Para controlar una situación en un momento dado, debemos saber qué se espera de esta situación. En este sentido, se dice que el control es producto de una planeación.

En esos términos, el supuesto carácter permanente del control es algo muy discutible. Para ser más precisos, diremos que se trata de una actividad periódica -aunque sus períodos son mucho menores que en el caso de la evaluación- cuyos cortes temporales deben estar contemplados desde la elaboración de los planes y programas.

En general, el proceso de control se compone de 5 fases que determinarán la secuencia de sus actividades:

- 1) Definición de los parámetros de control: los parámetros (metas y objetivos) son los elementos que permiten determinar si las acciones están o no conduciendo hacia la situación deseada, y deben ser fijadas en las etapas de formulación e instrumentación. En la fijación de los parámetros se presenta el problema de que las actividades controladas no siempre son susceptibles de cuantificación, por lo que el control se ve altamente influido por factores subjetivos. En todo caso, los criterios subjetivos de control deben ser previamente determinados.

- ii) **Medición de los resultados:** se refiere a verificación de los resultados de las acciones que se desarrollan. Por lo general se presenta bajo una forma cuantitativa, como por ejemplo, volumen de producción, número de hectáreas plantadas, toneladas de maíz, etc. Cuando no es posible la verificación cuantitativa directa, la medición de los resultados está sujeta a deformaciones introducidas por quien hace la verificación -dependiendo de la interpretación de los criterios subjetivos-, por lo que su valor es relativo.
- iii) **Evaluación comparativa:** consiste en la comparación entre los resultados obtenidos y aquellos que se pretendía obtener. Dado que sólo virtualmente hay coincidencias entre lo previsto y lo real, en esta fase se debe determinar la magnitud de la diferencia comprobada y sus repercusiones sobre el proceso de ejecución del plan o programa.
- iv) **Análisis y definición de las correcciones:** habiendo verificado un error o detectado una desviación y evaluado su gravedad, es necesario analizar las posibles soluciones existentes, seleccionando la que parezca más conveniente.
- v) **Incorporación de las correcciones:** las soluciones encontradas deben incluirse en los documentos del sistema que corresponda y deben incorporarse a la ejecución a la brevedad posible, por lo que el sistema debe estar prepara-

do para introducir modificaciones en su comportamiento.

### 2.2.1 Actividades de control

Dado que el control se aplica en todas las etapas del proceso de planeación, sus actividades se adecúan en función de la ubicación temporal de estas etapas.

En consecuencia, primero deberá atender la formulación de los PMP. No consideramos la formulación del PND porque: en primer lugar, en el PND recién se van fijando los parámetros de control para las siguientes actividades y; segundo, es una etapa ya cumplida por la actual administración.

En la elaboración de los PMP son básicamente tres los aspectos que deben ser controlados:

- 1) Congruencia vertical: las normas económicas del PND (objetivos, prioridades, estrategias y directrices), son desagregadas y se les dota de contenidos más específicos, atendiendo las particularidades de cada tema estratégico y las posibilidades de los sectores involucrados. La tarea de control consiste en vigilar que esta desagregación mantenga la normatividad económica establecida, en el sentido de que los objetivos de los PMP expresen verdaderamente los contenidos del PND y su cumplimiento conduzca a la satisfacción de las aspi

raciones sociales.

ii) Congruencia horizontal: el control debe verificar -- que los PMP sean congruentes entre sí, es decir, que no existan contradicciones entre ellos y que tanto - los objetivos como las acciones que contemplan sean - complementarios, de manera que el PMP constituya un - todo armónico que oriente las acciones hacia la conse-  
cución del PND.

iii) Congruencia interna: se refiere a los aspectos inter- nos de cada programa, en los que se debe cuidar que - exista plena correspondencia entre objetivos, medios, y entre medios y objetivos.

Los parámetros para el control en la formulación de los PMP se derivan del PND, de los diagnósticos particulares de cada área o sector estratégico y de la metodología propuesta en el proceso de planeación. Puesto que los PMP se elaboran en ausen-  
cia de coyuntura y están destinados al mediano plazo, una vez aprobados por las autoridades competentes deberán ser objeto - de revisiones periódicas -por ejemplo, al término de cada ciclo anual- con el fin de actualizar sus contenidos y adecuar- los a las nuevas condiciones.

Donde el control constituye una actividad constante y mucho -- más compleja es en la elaboración y ejecución de los programas

**operativos anuales.**

En tanto que en la formulación de los programas de mediano plazo se consideran los objetivos generales de la sociedad, así como las prioridades y estrategias globales, expresadas en términos de lo que sería deseable en función de lo considerado posible a través de la proyección de tendencias y previsiones a futuro, el POA debe constituir un instrumento que permita tomar decisiones oportunas y coherentes con la política de desarrollo, a la vez que enfrenta las difíciles situaciones coyunturales -- planteadas por la crisis.

En la elaboración de los programas anuales es cuando más se siente el peso de la incertidumbre provocada por la crisis, -- cuando la coyuntura actúa por encima de la tendencia y las previsiones a futuro se convierten rápidamente en un presente que se impone por la fuerza de los hechos.

El control en la elaboración de los POA debe vigilar que exista congruencia interna, vertical y horizontal en términos similares a los antes expuestos, pero considerando que el programa anual no consiste solamente en la interpolación de los compromisos del desarrollo en una trayectoria lineal. No se puede pensar en linealidad ante una realidad que sufre bruscas y constantes modificaciones. Los POA deben puntualizar y precisar los rangos establecidos en el mediano plazo, pero son elaborados bajo las condiciones y la presión de la coyuntura.

Con respecto al control en la ejecución, éste deberá contemplar dos aspectos:

- i) **Medición y evaluación formal:** se refiere a los aspectos cuantitativos de los resultados obtenidos con la ejecución de las acciones y su comparación con las metas propuestas en el POA. Aquí se debe determinar el grado de cumplimiento formal de las metas;
- ii) **Efectos económico-sociales:** comprende los aspectos cualitativos de los resultados de la ejecución, y su intención es controlar el impacto de los programas en la economía. Este control deberá ser el último antes de proceder a efectuar las correcciones, e insumirá -- los resultados de las fases anteriores del control económico-social: primero se deberá conocer el grado de relación de las metas del POA con los objetivos del PMP; y segundo, se necesita saber el avance en el cumplimiento de las metas, esto es, lo que se está consiguiendo con la ejecución de las acciones. Con estos elementos se puede analizar el efecto que está produciendo en la perspectiva global la aplicación de los programas.

El problema fundamental que se presenta en el control en los niveles operativos y que exige un enorme esfuerzo analítico y visión global de quienes lo realizan, es vigilar que la atención

de los problemas coyunturales no se traduzca en el sacrificio de los objetivos del desarrollo de mediano plazo.

Este es un problema complejo que se ve potenciado por la tendencia generalizada de destacar los aspectos financieros y presupuestarios por encima del impacto socio-económico que pudieran tener los resultados de la ejecución de las acciones planeadas. Esto se debe plantear desde la determinación de los parámetros de control, y ser rigurosamente observado en la realización del control de los efectos económico-sociales.

### 2.3 Aspectos de la evaluación

Como se dijo, la evaluación deberá tratar los mismos asuntos - que la etapa de control, empezando desde las actividades de formulación e instrumentación y finalizando con los resultados de la ejecución y sus efectos económico-sociales.

Para efectos del análisis, es conveniente separar las actividades de la evaluación en dos direcciones complementarias, encaminadas por un lado a la evaluación de la normatividad económica y, por otro, a los resultados de la ejecución.

Estas dos direcciones, aunque guardan profundas diferencias entre sí que justifican su complementariedad por la naturaleza de lo evaluado y los supuestos básicos que les dan origen, conservan ciertas características que las ubican dentro de la nor

matividad del Sistema. Estas son:

- i) Las tareas de evaluación se realizan en todos los niveles de responsabilidad del Sistema, debiendo cada uno de ellos responder ante su inmediato superior. Este proceso de autoevaluación deberá contribuir a la generación de información nueva y oportuna.
- ii) En el proceso de evaluación deberán participar todos los actores involucrados -de acuerdo al nivel de que se trate-, incluyendo a los particulares con los que se hayan concertado acciones;
- iii) La retroalimentación será el producto de los resultados combinados de las dos direcciones de evaluación, y se reflejará tanto en las adaptaciones del modo de funcionamiento del sistema como en los documentos que produce y en las acciones que se ejecutarán en el siguiente ciclo;
- iv) Se plantea una evaluación integral por niveles de responsabilidad, pensando que las deficiencias en un nivel necesariamente afectarán las actividades de los niveles inferiores.

La evaluación debe detectar no sólo las carencias y fallas del Sistema, sino también el nivel en que se originaron.

### 2.3.1 Evaluación en dirección descendente

Derivada de los documentos de control de la etapa de formulación e instrumentación, consistiría fundamentalmente en una confrontación de lo deseable con lo considerado como posible. La denominaríamos "dirección descendente", porque su supuesto inicial es que la normatividad del SNPD y del Plan es la adecuada, por lo que el funcionamiento del Sistema y los contenidos socioeconómicos de los documentos que produce deben ajustarse a ella.

Trataremos aquí lo relacionado con las normas económico-sociales, entendiendo como tales a los objetivos definidos en el PND o PMPs, cuyos contenidos guiarán la elaboración de los documentos de instrumentación y en función de los cuales se analizarán los efectos económico-sociales de la ejecución. En estos términos, los objetivos del PND y PMP constituyen normas para los niveles de instrumentación, en el sentido de que son principios emanados de la autoridad que deben ser acatados.

El punto de partida para esta dirección es el supuesto de que los objetivos del PND corresponden a las posibilidades de la economía del país, y las estrategias definidas en el mismo son la mejor manera de alcanzarlos. Existe un conjunto de elementos que podrían afirmar la correspondencia de los contenidos del Plan con la realidad, como la participación social en su definición y el haberse apoyado en un concienzudo diagnóstico, pero todo plan se caracteriza por basarse en un conjunto de previsio

nes sobre lo que ocurrirá más adelante, y en esto nunca se puede tener una absoluta certeza.

Por este motivo la justeza del PND se debe considerar sólo como un supuesto inicial, conservando con ello la posibilidad que en un segundo momento se puedan introducir modificaciones, respetando así la norma de flexibilidad inherente a todo proceso de planeación.

Los resultados de esta dirección se presentarían en documentos que deberán contener, entre otros, los siguientes elementos:

- Siguiendo un método de aproximaciones sucesivas, se debe verificar la compatibilidad vertical de los contenidos socioeconómicos. Esto es, partiendo de la meta más concreta y del objetivo más específico, se debe establecer su relación con los objetivos del nivel superior, especificando hasta dónde el cumplimiento de una meta o de un conjunto de metas satisface a los objetivos de un POA, hasta llegar a determinar la justa correspondencia entre los objetivos de un PMP y el PND;
- De manera similar, se debe verificar la compatibilidad horizontal de los documentos de instrumentación, o sea, se debe ver que todos los POA que responden a un PMP estén lo suficientemente integrados entre sí para que en conjunto satisfagan o avancen hacia la satisfacción de los objeti-

...vos generales. Los mismo se aplicaría para la relación -  
 PMP-PND,

- Cada nivel deberá informar al inmediato superior si se ha cumplido con los pasos y etapas señalados en el proceso - de planeación, indicando las dificultades que han encontrado y sugiriendo algunas posibles soluciones;

- En estrecha relación con el anterior se deberá informar - si los tiempos para la entrega de los documentos del Sistema fueron suficientes y, de no haber sido así, proponer -- plazos diferentes justificándolos;

- Cada sector deberá especificar la participación de las di- ferentes vertientes en la instrumentación del Plan, seña- lando el nivel de compromiso y el grado de responsabili- dad que recayó en los particulares;

- Se deberá incluir un informe sobre los mecanismos que se crearon para dar cabida a la participación social, seña- lando las deficiencias encontradas y proponiendo mejoras;

- Otros.

En realidad, no es necesario esperar a que se complete el ciclo anual para hacer esta parte de la evaluación. Una vez termina- das las etapas de formulación e instrumentación, se puede proce

der a llevarla a cabo, basándose en los documentos de control que se hayan generado y en los dictámenes de congruencia emitidos. Además, los resultados de esta evaluación alimentarán a la dirección siguiente.

### 2.3.2 Evaluación en dirección ascendente

Habiendo verificado que los contenidos de los documentos más operativos estén en correspondencia con los contenidos generales del PND y los PMP, procedería la evaluación de las acciones concretas para ver si lo ejecutado corresponde a lo propuesto y si era la mejor manera de lograrlo.

La denominaremos dirección ascendente porque encuentra su punto de partida en los resultados concretos producto de la ejecución de las acciones contenidas en los POA y presupuestos, para ir avanzando sucesivamente y en grados de agregación cada vez mayores, hasta dar como resultado final la ratificación o rectificación de los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo. Esta dirección significará una confrontación entre lo considerado como posible en la instrumentación (programación anual), lo realmente posible encontrado en la ejecución (control de la ejecución) y lo finalmente conseguido. Para su realización se cuestionarán el conjunto de previsiones y planteamientos del PND, de los POA preliminares y de los presupuestos, complementando así la dirección anterior.

Esta dirección debe ser el último paso antes de la integración del documento final de evaluación. Se deberá conocer primero - el grado de relación de las metas anuales con los objetivos del PMP, y de los objetivos de éste con el Plan, de manera que se conozca exactamente el efecto que produce en la perspectiva global el cumplimiento o incumplimiento de una meta u objetivo.

Además, es posible que una acción sea bien ejecutada y conduzca a un resultado esperado, pero que dicho resultado no contribuya al cumplimiento del objetivo al que debía corresponder por una equivocada interpretación de los contenidos, o bien, que esa acción bien ejecutada entregue un resultado diferente al previsto por una errónea concepción de la realidad.

Los informes de evaluación de esta segunda dirección deberán -- contener los siguientes elementos:

- Explicación de las condiciones que privaron durante la -- ejecución, y de las actuales de la situación sobre la que se actúa, y su relación con el diagnóstico del nivel inmediato superior (PND o, en su caso, el PMP correspondiente);
- Descripción de las acciones realizadas y sus fines;
- Grado de avance en el cumplimiento de las metas;

- En función de lo obtenido, análisis de la adecuación de las acciones, con relación a los fines buscados;
- Análisis de la viabilidad del PND y los PMP en función de los resultados obtenidos y las tendencias que se observen, tratando de determinar si los objetivos de cada tema estratégico, y en general los del desarrollo, corresponden a la realidad del país;
- Descripción de las condiciones externas al Plan y al SNPD sobre las que no existe control y que influyeron en la ejecución y sus resultados;
- Otros.

Estos elementos deben aportar la información suficiente para poder determinar los efectos de la ejecución de los planes sobre la estructura económico-social.

### 3. La participación social

De acuerdo a lo que se ha declarado oficialmente 36/, la incorporación de la participación social a las actividades de planeación es una necesidad para el gobierno, no sólo con el fin de

---

36/ Ver R. Montemayor. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática", en Rev. de Administración Pública No. 55-56, Ed. INAP, México, 1983, pp. 21-33

adquirir consenso para la aplicación de sus políticas, sino también para incluir a la población en general en la toma de decisiones nacionales, recogiendo sus demandas y necesidades, en un afán por reforzar la vida democrática del país.

Sin embargo sería ilusorio pensar que las autoridades políticas llaman a la sociedad a expresar sus demandas con el sólo fin de hacer más democrático al país. En primer lugar, el poder económico y político no está restringido al ámbito exclusivo del gobierno, por lo que para poder realizar tareas de gran envergadura necesita ponerse de acuerdo con los otros sectores, que también poseen cierto grado de poder. Por supuesto, la planeación que se realiza dentro del sector público es competencia exclusiva del gobierno, pero si se rebasan estos límites -como de hecho sucede si se pretende llevar a cabo una planeación nacional integral- se debe considerar la posición de los demás sectores involucrados en cuanto a la definición de los objetivos que se persiguen y las acciones que se realizarán.

El incorporar a la sociedad en las actividades de planeación se debe, por lo menos, a otros tres motivos. Uno de ellos es aprovechar los conocimientos y experiencias de la población en el tratamiento de los problemas que los afectan directamente. Es importante para el gobierno abrir canales para la expresión popular que recojan las manifestaciones de todos aquellos que puedan aportar algo útil y aprovechable para la consecución de los objetivos. Una segunda razón importante es que el nivel de com

promiso que adquiere la gente para realizar las acciones planeadas es mucho mayor cuando han sido partícipes del proceso en que se han definido esas acciones. Si se involucra adecuadamente a la población, además del convencimiento de la necesidad de ejecutar las acciones contenidas en los planes, las decisiones autónomas que se adopten en las áreas de competencia de cada uno estarán acordes con los objetivos de los planes.

Por último, está el problema de la legitimación del gobierno y sus propósitos. Generalmente, se considera legítimo al gobierno elegido democráticamente, esto es, al que emana de la voluntad popular y que se encuentra regulado por los preceptos legales vigentes. Este tipo de democracia, conocido como democracia representativa, tiene la limitante de que no basta con que un gobierno sea el producto mayoritario del pueblo para que pueda adoptar por sí solo las decisiones que afectan a la comunidad en general. La elaboración de políticas públicas, basadas en concepciones tecnocráticas del interés general, suelen desviarse de las trayectorias planeadas arrojando resultados diferentes a los previstos, debido a que no se llevan a cabo en un vacío social, sino que existen actores sociales que, de acuerdo a sus diferentes grados de poder, tienen ingerencia en la definición y ejecución de estas políticas. Esto plantea la necesidad de impulsar una democracia participativa, que se refiere a la participación del pueblo en las decisiones que afectan su destino, o sea, se incorpora a la sociedad tanto en el diseño como en la ejecución de las políticas o instrumentos.

Con ello, al mismo tiempo que se obtiene consenso en torno a los objetivos buscados, se logra también la legitimación de las decisiones adoptadas, y un mayor nivel de compromiso en cuanto a las acciones emprendidas y los resultados obtenidos.

Con esta idea es como se han llevado a cabo los más recientes intentos de planeación en México. Bajo la consideración de que la falta de consenso y representatividad de la planeación era uno de los factores que limitaban su afectividad, se ha buscado incorporar la mayor participación posible de los diversos sectores sociales tanto en el diseño como en la aplicación de la estrategia de desarrollo a seguir, con el objeto de motivar y comprometer la concurrencia de los diversos intereses en un esfuerzo común de desarrollo social. Se ha llegado a concebir a la planeación como una forma democrática de lograr un acuerdo social, que comprenda la interdependencia de los agentes económicos y que sea capaz de conciliar los intereses en conflicto.

Recogiendo el concepto de democracia participativa, el gobierno de Miguel de la Madrid se comprometió a llevar a cabo un proceso de planeación que habría de tener como una de sus características principales el ser democrática. Se manejó la idea de que a través de un proceso de auscultación y consulta, se elaboraría un diagnóstico de la problemática nacional, para que con base en él se eligieran las mejores alternativas y estrategias para la solución de los problemas detectados.

Lo expuesto se ve reflejado en las palabras del propio Presidente:

"La planeación democrática, como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sector público, y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Así entendida, la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; constituye fundamentalmente un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad". 37/

### 3.2 La participación social en el SNPD

Dentro del SNPD, la participación social es concebida como un mecanismo que permite a los diferentes grupos sociales ponerse de acuerdo en cuanto a la fijación de los objetivos que se buscarán con la planeación y a la determinación de las tareas y acciones que se realizarán en común.

Se ha hecho el señalamiento de que la participación, para ser de mayor utilidad para los propósitos de la planeación, no puede darse a través de reuniones masivas de la sociedad.

"La planeación requiere de una participación institucionalizada para que los distintos sectores de la sociedad puedan expresar con toda libertad sus opiniones e inquietudes..." 38/

37/ De la Madrid, M. Exposición de Motivos de la Ley de Planeación, revista Planeación Democrática No.1, Ed. SPP, México, 1983, p. 17

38/ Partido Revolucionario Institucional, Comisión de Planeación Democrática. Reporte Final, México, 1982. p. 32

De esta manera, se ha considerado que la mejor forma para garantizar una participación popular consciente es a través de los grupos organizados, que se supone representan a sectores importantes de la sociedad.

El Artículo 20 de la Ley de Planeación establece:

"En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus aspiraciones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanentemente en los aspectos de la planeación democrática relacionada con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán". 39/

En el sistema se prevén formas de participación para las diferentes etapas del proceso de planeación. En la formulación están los foros de consulta popular, en la instrumentación y ejecución se plantea la concertación de acciones entre el Estado y los particulares, y para la evaluación se piensa también recurrir a la opinión popular.

---

39/ Ley de Planeación, Op. Cit., Artículo 20.

Apenas iniciada la presente administración fueron organizados - los Foros de Consulta Popular para la Planeación Democrática como órganos permanentes del Sistema Nacional de Planeación Democrática, los cuales, a decir del propio gobierno, sirven para captar las opiniones y propuestas de los diversos sectores sociales acerca de diferentes aspectos de gran trascendencia nacional. De acuerdo al planteamiento oficial, en estos foros se analizaron los diferentes problemas de la economía y la sociedad, surgiendo propuestas de alternativas y soluciones que expresaban el sentir popular. Las ponencias y documentos presentados -cuyo número se estima en superior a diez mil- fueron sistematizados, seleccionando aquellos que se consideró reflejaban de mejor manera el interés general, siendo finalmente integrados en el Plan Nacional de Desarrollo.

De esta manera, la elaboración del PND aparece como un proceso democrático de intercambio de opiniones entre el Estado y la sociedad, ya que el plan se presenta como el resultado de un amplio proceso de consulta, incorporando las demandas de los grupos sociales en la determinación de las prioridades del desarrollo. Además, la participación en los foros de consulta ha permitido al gobierno legitimar su política de reordenación económica, manejando la idea de que importantes grupos sociales están dispuestos a unir sus esfuerzos con el gobierno para superar los problemas actuales y alcanzar niveles más altos de desarrollo. Sin embargo, es necesario hacer algunas consideracio-

nes en torno a los foros de consulta popular. En primer lugar, para poder participar activamente en la discusión de problemas nacionales se requiere estar bien informado y poseer un cierto nivel de conocimientos. Estas dos condiciones descartan de entrada a la mayor parte de la población nacional, con lo que la posibilidad de participar se restringe a un grupo selecto de miembros de la sociedad.

Los actores o grupos sociales que participaron en los foros de consulta popular fueron básicamente organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, partidos políticos, asociaciones civiles, centros de enseñanza superior y participación ciudadana.

Incluso entre esos participantes resulta obvio que no todos poseen las mismas características, sino que varían en por lo menos tres aspectos fundamentales: nivel de organización; autenticidad de los intereses que supuestamente representan; y, capacidad de negociación e influencia ante el gobierno.

El sector empresarial, aunque heterogéneo en su composición, posee niveles de organización elevados y por su poder económico - tienen una gran capacidad de negociación ante el Estado.

Las organizaciones sindicales que participaron en los foros fueron por lo general las que se encuentran incorporadas dentro de

la estructura del Estado a través del partido oficial. Aunque poseen algún nivel de representatividad, el sindicalismo oficial ha funcionado dentro del sistema político como un instrumento - para mediatizar las demandas de la clase trabajadora, por lo -- que no puede decirse que los intereses auténticos del proleta-- riado y del campesino se hayan encontrado plenamente representa-- dos en los foros de consulta popular. Además, en una situa-- ción de crisis en la que el desempleo aumenta considerablemente, la capacidad de negociación de la clase trabajadora ante el Es-- tado es menor, con lo que su posición relativa frente a los de-- más sectores se ve disminuida.

Con respecto a las asociaciones civiles podemos decir que aun-- que individualmente consideradas tienen una buena organización en la mayoría de los casos, constituyen un conjunto demasiado - heterogéneo como para que exista entre ellos la integración su-- ficiente que les permita conformar un cuerpo con una posición - más o menos definida, capaz de influir en las grandes decisio-- nes que afectan la vida del país.

Los miembros de la comunidad universitaria; científica y tecno-- lógica que participaron en los foros, por su misma formación tu-- vieron la posibilidad de hacer buenas aportaciones en relación a los temas tratados. No obstante, en la actualidad la capaci-- dad de influencia de los centros de estudio e investigación su-- perior es poco considerable, porque muchos de ellos han venido perdiendo buena parte del nivel de autonomía para hacer críticas -

serias e independientes.

La participación ciudadana a título personal no fue muy significativa en el contexto de los foros. Las personas que participaron de esta manera fueron, en su mayoría, funcionarios públicos o miembros de diversas organizaciones civiles, quienes fueron expresamente invitados por los organizadores de los eventos.

La participación de los partidos políticos de oposición en los foros de consulta popular fue importante por el acento crítico que prevaleció en las ponencias que presentaron sobre los diferentes temas tratados. Dichos trabajos reflejaron de manera -- más aproximada la problemática que enfrentan amplios sectores - de la sociedad, como el proletariado y los campesinos, y más recientemente las capas medias.

No obstante lo anterior, los partidos políticos autodenominados de izquierda, presentan grandes diferencias en cuanto a su organización interna. No han conseguido una integración cabal al interior de sus propias estructuras ni entre los partidos mismos, lo cual les significaría un importante paso en su conformación como una fuerza política relevante en el país. Por otra parte, estos mismos partidos no han logrado constituirse en una alternativa viable de acción política para los amplios núcleos de la clase trabajadora, entre los cuales tienen una escasa penetración, lo que limita seriamente su capacidad de influencia y negociación en la contienda política como supuesta vanguardia

de los trabajadores del país.

Los partidos políticos de derecha, pese a poseer un buen nivel de organización e integración, y contar con amplios recursos para el despliegue de sus actividades, no representan más que los intereses de un reducido grupo de la sociedad mexicana -básicamente los grupos económicos dominantes-, por lo que su participación en los foros de consulta popular -aunque trascendente para la burguesía nacional- resulta poco representativa de las expectativas y problemáticas del grueso de la población.

El partido oficial, siendo el partido en el poder, representó -la voz gubernamental en los foros de consulta, identificándose axiomáticamente con los postulados del gobierno, del cual forma parte.

Independientemente de la calidad o representatividad de los participantes en los foros, se debe tener claro que la participación en el proceso de planeación mexicana tiene un carácter consultivo, y que la responsabilidad en la definición de las políticas es del gobierno. La integración del Plan Nacional de Desarrollo se realizó con base en un programa de gobierno formulado con anterioridad a los foros, y que fue votado mayoritariamente en elecciones populares. Sería ilusorio pensar que se puede negar en los foros de consulta popular un proyecto político que fue confirmado en las urnas. La planeación no es un instrumento para democratizar a la sociedad, ni abre gratuitamente

espacios políticos a quienes no hayan desarrollado previamente un trabajo político entre la población y la opinión pública; -- las negociaciones en política no se hacen desde una perspectiva de buena voluntad, sino desde una posición de poder. La -- planeación es básicamente una técnica para la racionalización -- en la toma de decisiones, y será democrática si se aplica en -- una sociedad democrática. Los objetivos que se pretenden obtener y las políticas y estrategias que vayan a regir serán determinados en la lucha política, donde cada uno de los grupos participantes influirá según el grado de poder que posea.

Por otro lado, se plantea que la participación en el proceso -- de planeación no termina en la etapa de formulación de planes y programas, sino se pretende incorporar activamente a la sociedad en la ejecución de los mismos. La participación social en la ejecución se canaliza a través de la vertiente de concertación, formando comités de concertación en los que se firman -- convenios, acuerdos y contratos entre el sector público y los -- particulares para la realización de tareas conjuntas.

La participación en la ejecución se ha dado sobre todo a nivel de acciones muy específicas, y en asuntos donde no es difícil -- lograr consenso entre la población. En los municipios, por -- ejemplo, existen numerosos casos de programas referentes a mejoramientos urbanos y de vialidad en los que se involucra a los -- sectores de la población interesados, que participan en la medida de sus posibilidades, aportando recursos o mano de obra. En

estos casos es más sencillo obtener la participación, porque -- las personas ven resultados inmediatos que los benefician directamente. En el tratamiento de problemas nacionales surgen las lógicas diferencias de opinión y la desconfianza en el gobierno, que no pudo ser eliminada en los foros de consulta. En este caso también se firman acuerdos referidos a acciones específicas --aunque de mayor envergadura-- entre el gobierno y los sectores de la sociedad (sobre todo el privado) que tienen la capacidad de aportar algo de interés para el Estado.

Por último, el gobierno propone que la participación social se extienda hasta la evaluación, etapa de la que se desprenden elementos que retroalimentan al proceso de planeación, y en los cuales se basará la elaboración de los programas operativos vigentes en el siguiente ciclo de planeación anual.

Existe el compromiso de crear mecanismos permanentes de participación que permitirán a la sociedad discutir ampliamente los resultados obtenidos, haciendo una evaluación propia de las acciones desarrolladas por el gobierno y elaborando propuestas sobre lo que se debería hacer para el siguiente año.

Sin embargo, en la evaluación la participación social ha brillado por su ausencia. La única participación de la sociedad en esta etapa del proceso se ha dado a través del Poder Legislativo, ante el cual anualmente se presenta el Informe de Ejecución. Por supuesto, el Legislativo no representa la creación de ningún

mecanismo nuevo de participación, además de que el Ejecutivo -- desde hace mucho tiempo tiene la obligación constitucional de -- informar a las Cámaras de los resultados de su gestión. No se ha conseguido incorporar satisfactoriamente la participación de la sociedad al proceso de planeación, porque el mismo proceso -- político mexicano está insuficientemente desarrollado. Mien-- tras no existan alternativas políticas que permitan a la socie-- dad optar entre diferentes proyectos nacionales de desarrollo, esto es, mientras México no se convierta en una auténtica demo-- cracia participativa, no existirá la posibilidad de crear meca-- nismos efectivos de participación donde surjan demandas que -- sean recogidas por la planeación.

Se debe tener claridad en que la planeación no es el instrumen-- to que va a democratizar la sociedad, ni su utilización por el gobierno implica un avance en este sentido. Este es un proble-- ma a ser resuelto en la lucha política, no en las esferas de -- competencia técnica.

## CONSIDERACIONES FINALES

El marco conceptual presentado en el primer capítulo de este trabajo proporciona una base útil para comprender muchos fenómenos actuales, que son difíciles de identificar en un esquema de capitalismo puro, esto es, de libre competencia.

Del concepto de planeación socialista, que atribuye a la planeación objetivos que no le son inherentes y restringe su utilización a un modo de producción determinado, se concluye que en el capitalismo no puede haber planeación, o concediendo mucho, se acepta que la poca planeación que se pueda hacer se ve limitada por las características intrínsecas de ese modo de producción.

Sin embargo, de acuerdo a lo que se ha planteado diremos que lo verdaderamente limitado es el concepto de planeación socialista, al que se le quiere aplicar en una realidad a la que no corresponde. Ningún país capitalista puede plantearse objetivos socialistas, ni pretender que en su seno se cumplan las leyes económicas del socialismo. Eso iría en contra de la esencia de su modo de producción. Una de las normas básicas de la planeación es el realismo en los propósitos, que deben estar sólidamente fundamentados en las posibilidades reales de incidir en una situación concreta.

El problema con el concepto socialista es que no define lo que es la planeación, sino lo que es planeación socialista, y al - sacarla del contexto que la caracteriza y trasplantarla de un modo de producción a otro, se encuentra que la realidad no corresponde a lo que se plantea y se concluye equivocadamente - que en capitalismo no hay ni puede haber planeación.

A pesar de las profundas diferencias en el tipo y contenidos - de la planeación que puedan llevar a cabo los distintos sistemas económicos -derivados justamente de las características - de la realidad en que se aplica-, los procesos de planeación seguidos guardan elementos comunes que confirman la validez de la conceptualización expuesta en este trabajo.

Ejemplo de ello es la determinación de los objetivos sociales que se buscan con la planeación, que generalmente se esgrimen como argumento para demostrar que en el capitalismo no hay planeación.

Decíamos que la planeación no tiene ningún fin último implícito, pero sí se relaciona con los objetivos que la sociedad pretende alcanzar con su aplicación. La formulación de los objetivos sociales es, en todos los casos, una atribución de la autoridad política, siendo tarea de la planeación elaborar las alternativas de política en función de las posibilidades reales de la sociedad para alcanzar estos objetivos.

A menos que las condiciones particulares de un país lo permitan, ningún gobierno puede imponer los objetivos de un proyecto político, sino que requiere de un cierto consenso social sobre los objetivos buscados y la manera de conseguirlos. Sin embargo, en las sociedades siempre existen distintos grupos que poseen diferentes objetivos, presentándose intereses encontrados. La posibilidad de estos grupos de participar en la toma de decisiones estará en función de su poder dentro de la sociedad y de su representatividad ante el gobierno.

Así, los objetivos de un proceso específico de planeación no expresan necesariamente el interés de las mayorías de un país, sino son el reflejo de los intereses de quienes tienen acceso a los niveles de decisión política. En toda sociedad los objetivos sociales se deciden en la lucha política. En un país socialista serán las mayorías trabajadoras -a través de sus representantes- quienes decidan hacia dónde se dirigirán los esfuerzos, puesto que poseen el poder económico y el poder político. También en un país capitalista interactúan diversos grupos con variados grados de poder, por lo que se deberá pasar por un período de negociación y acuerdos para definir los objetivos sociales, pero considerando que los grupos de mayor poder tendrán más oportunidades de hacer triunfar sus posiciones e imponerse a los demás.

Por otra parte, el concepto que se maneja desde la perspectiva socialista se refiere generalmente a la planeación económica -

realizada por el Estado.

De acuerdo con lo que hemos planteado, cualquier sujeto puede planear sus actividades, siempre que tenga en su campo de actividad el poder suficiente para decidir qué quiere y cómo conseguirlo, y esto no se refiere solamente al Estado. También las empresas llevan a cabo procesos de planeación en sus respectivos campos de actividad. Para la adopción de decisiones coyunturales, se guían -en parte- por las orientaciones provenientes del mercado, pero las grandes decisiones relativas a montos de inversión, volúmenes de producción, etc., se toman en función de las perspectivas de mediano y largo plazos y son cuidadosamente manejadas a lo largo del período considerado. O sea, son acciones planeadas, producto de una planeación. Además, las grandes empresas, sobre todo transnacionales, ejercen cierto control sobre los mercados, por lo que se puede afirmar que en lugar de guiarse por el mercado es éste el que se comporta de acuerdo a las orientaciones empresariales.

Existen también importantes organismos financieros internacionales, como el FMI, BID y BM, que en coordinación con los bancos centrales y los gobiernos de los países, deciden de manera importante el rumbo de las economías nacionales. Esta también es una forma de planeación: se definen objetivos, se asignan recursos y se realizan acciones previamente determinadas. Las políticas financieras internacionales y los contenidos de las cartas de intención que deben firmar los gobiernos para obtener

créditos tampoco se guían por los mecanismos de mercado, sino que obedecen a objetivos claros definidos por quienes tienen el poder para conseguirlos.

Independientemente de que se escriba un documento denominado - plan, o de que lo conozcamos o no, la planeación está presente en la actuación de estos organismos y en el funcionamiento de las economías capitalistas.

Además, el empleo de la planeación no se limita al exclusivo - ámbito de la economía, sino que también se recurre a ella en - las esferas política y social. Resulta sin duda muy difícil - establecer fronteras precisas y claramente diferenciadas entre estos ámbitos, dadas las interrelaciones y mutuas dependencias que se presentan en la realidad. Siempre una acción económica tendrá un trasfondo político y traerá consecuencias sociales, al igual que una acción política responde a intereses económicos y se realiza con intenciones sociales. Pero lo importante es distinguir que en el mundo capitalista las grandes decisiones no son tomadas en el seno del mercado, sino que se adoptan en el marco de ciertos objetivos definidos previamente, determinando específicamente las acciones que se van a realizar y con base en un conjunto de previsiones sobre lo que puede ocurrir en el futuro.

Difícilmente el mercado en los Estados Unidos decide qué porcentaje del PIB se destinará a la fabricación de armamento, o

la invasión de Granada y al intento fallido de Bahía de Cochinos, o las políticas de desestabilización seguidas contra Chile y actualmente contra Nicaragua.

Es evidente que las decisiones importantes no se adoptan en -- función de las orientaciones del mercado ni responden sólo a -- situaciones coyunturales. Por el contrario, obedecen a la racionalidad de los grupos dominantes, que no tiene nada que ver con la idea de las supuestas libertad y anarquía capitalistas -- que se nos ha querido vender, y que erróneamente hemos comprado alguna vez, y que implícitamente se acepta con el concepto de planeación socialista.

Consideramos mucho más útil para comprender y explicar nuestra realidad, el desarrollo de un concepto amplio, como el expuesto en el primer capítulo, que descubre la esencia de la toma racional de decisiones y de la determinación de acciones a futuro, sin asignar previamente los objetivos --que a fin de cuentas los fija quien es capaz de conseguirlos.

## BIBLIOGRAFIA

- AKCOFF, Russell. A concept of corporate planning.  
Edit. Wiley-Interscience, USA, 1970.
- AHUMADA, Jorge. La planificación del desarrollo. Ed. ICIRA,  
Venezuela, 1968.
- BERRI, L. et.al. Planificación de la economía socialista. Ed.  
Progreso, URSS, 1977.
- BETTELHEIM, Charles. Planificación y crecimiento acelerado.  
Ed. FCE, México, 1977.
- BETTELHEIM, Charles. Problemas teóricos y prácticos de la  
planificación, Ed. Tecnos, Madrid, 1971.
- BID, et.al. Proyectos de desarrollo. Vol. I. Ed. Limusa,  
México, 1981.
- CIBOTTI, R. y E. SIERRA. El sector público en la planificación  
del desarrollo, Ed. Siglo XXI, México, 1970.
- GONZALEZ, Jesús, et.al. La planificación del desarrollo agro-  
pecuario. Vol. II. Ed. Siglo XXI, México, 1977.
- GRIFFIN, K. y J. ENOS. La planificación en el desarrollo. Ed.  
FCE, México, 1975.
- KADISHEV, L.A. y G.M. SOROKIN. Leyes económicas y planificación  
socialista. Ed. Grijalbo, México, 1970.

KOONTZ, H. y C. O'DONNELL. Curso de administración moderna.  
Ed. Mc Graw-Hill, Colombia, 1973.

LEY DE PLANEACION, Diario Oficial de la Federación, 5 de  
enero de 1983.

MADRID H., Miguel de la. Exposición de motivos de la Ley de  
Planeación, en revista Planeación Democrática No. 1  
SPP, México, 1983.

MARTNER, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas.  
Ed. Siglo XXI, México, 1967.

MASSE, Pierre. El Plan o el antiplan. Ed. Labor, México, 1968.

MATUS, Carlos. Estrategia y plan. Ed. Siglo XXI, México, 1968.

MATUS, Carlos. Planificación de situaciones. Ed. CENDES,  
Venezuela, 1980.

MONTEMAYOR, R. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática",  
en Revista de Administración Pública No. 55-56,  
Ed. INAP, México, 1983, pp.21-33.

NUDELMAN, Pablo. Clasificación de los planes económico-sociales,  
Mimeo, CECADE, 1979.

NUDELMAN, Pablo. El concepto de planificación, Mimeo, CECADE,  
1979.

NUDELMAN, Pablo. Sistemas Nacionales de Planeación. Aspectos  
Conceptuales. Ed. ONU, México, 1982.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988,  
SPP. México, 1983.

- PODER EJECUTIVO FEDERAL. Informe de Ejecución-PND. SPP,  
México, 1983.
- SANDOVAL, Miguel. La Consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Intervención en el 2do. Seminario de Planeación, Programación y Evaluación del Sector DDF. Mimeo, DGDE, México, 1985.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Revista Planeación Democrática, Números del 1 al 17. México, 1983-1984.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Documento Básico.  
México, 1984.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Sistema Nacional de Planeación Democrática: principios y organización,  
México, 1984.
- SOLIS, Leopoldo. Planes de desarrollo económico y social en México. Ed. Diana. México, 1980.
- TAMAMES, Ramón. Fundamentos de estructura económica. Ed. Alianza-Universidad. España, 1982.
- VON BERTALANFFY, Ludwig. Teoría general de los sistemas.  
Ed. FCE. México, 1982.
- VUSKOVIC, Pedro. Sobre los esquemas de planificación. CIDE,  
Mimeo, 1980.
- WATERSTON, Albert. Planificación del desarrollo. Ed. FCE,  
México, 1979.
- ZIELINSKI, Sobre la teoría de la planificación socialista. Ed. Amorrortu, Argentina, 1968.