

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**“Análisis del Sistema Nacional de Planeación:  
Sus Fortalezas y la Necesidad de Reivindicarlo”**

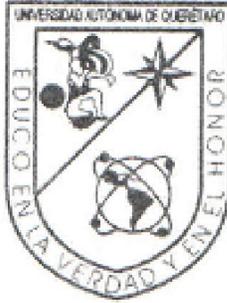
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el  
grado de Maestro en Administración Pública Estatal y  
Municipal.

Presenta:

**Carlos Alejandro Pérez Espíndola**

**Santiago de Querétaro, Qro., Octubre de 2013.**



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Maestría en Administración Pública Estatal y  
Municipal.

"Análisis del Sistema Nacional de Planeación: Sus Fortalezas y la Necesidad de Reivindicarlo".

**TESIS**

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal.

**Presenta:**

Carlos Alejandro Pérez Espíndola

**Dirigido por:**

**Dra. Gabriela Nieto Castillo**

**SINODALES**

Dra. Gabriela Nieto Castillo

Presidente.

Dr. Arturo Altamirano Alcocer

Secretario.

Mtro. Oscar Rangel González

Vocal.

Mtro. Ángel Santiago Santiago

Suplente.

Mtro. Luis Silvano Cajiga Morales

Suplente.

Dra. Gabriela Nieto Castillo

Directora.

Firma

Firma

Firma

Firma

Firma

Dr. Irineo Torres Pacheco.

Director de Investigación y  
Posgrado.

Centro Universitario Querétaro Qro.,

Octubre 17 de 2013.

México

## **AGRADECIMIENTOS.**

A la Universidad Autónoma de Querétaro, a la Facultad de Derecho e indudablemente a la sociedad, sin esta última, la Universidad pública no sería una realidad.

A la Dra. Gabriela Nieto Castillo, Directora de la Facultad de Derecho y Directora de mi trabajo de tesis.

A mis maestros una mención especial, ya que mi formación se la debo a todos y cada uno de ellos, fortalecimos las coincidencias y debatimos las diferencias, siempre con el orgullo de pertenecer a una facultad donde se aprende a estudiar y se aprende a vivir.

Agradezco especialmente a mi tío José Espiándola San Juan, cuya amplia experiencia en la administración pública, me ayudó a darle derrotero a este trabajo.

A Fernando Vázquez, quien construyó la base metodológica de este trabajo.

En particular a mis sinodales, quienes me hicieron atinados comentarios para que este trabajo tuviera calidad y contenido.

**A mi Esposa e Hijos: Nancy, Emiliano y Mariano.**

**A mi Madre: Ma. Concepción.**

**A mis hermanos: Jeannette, Jorge (†), Claudia, Luis Fernando,  
José Antonio, Beatriz y Maricarmen.**

**Una dedicatoria especial a mi Padre Lic. Jorge Pérez Trejo,  
Educado en la Verdad y en el Honor,  
dió su mejores años al litigio  
de los cuales logre robarle algunos.**

## **RESUMEN.**

El objetivo de este análisis, es con base en una retrospectiva hacia el origen del Sistema Nacional de Planeación. Su incorporación al ámbito gubernamental fue sobre la base de que el Gobierno Federal, atravesaba por dificultades de tipo económico y administrativo. Se optó por incorporar soluciones o técnicas para mejor administrar del sector privado y que eran desconocidas hasta ese entonces por las entidades gubernamentales. Así fue que a partir de 1982, el Gobierno Federal, establece las herramientas técnicas y jurídicas que les permitirían afrontar aquellos problemas con una visión que buscan ahorrar tiempo, dinero y conseguir resultados. De esta forma el Sistema Nacional de Planeación cobró fuerza y se institucionalizó a nivel constitucional mediante la obligación de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, no solo como una obligación de Ley para el Gobernante en turno, sino que buscó ser la directriz que regulara el gasto público, para encaminarlo a la obtención de resultados. Sin embargo, los sexenios que sucedieron a la creación del Sistema Nacional de Planeación, por diversos obstáculos de orden económico, político y social, han impedido que el Sistema, sea explotado en toda su dimensión, por el contrario ha sido desdeñado y en ocasiones modificado únicamente en su forma, pero en cuanto al fondo se ha reducido únicamente a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Con base en el análisis de los diversos sexenios y los propios planes de desarrollo, se arriba a la conclusión de que el Sistema de Planeación, es una herramienta jurídica y técnica muy sólida, que se pueden obtener resultados si se desarrolla en toda su dimensión y se suman modelos de evaluación, razón por la cual se propone su reivindicación como un sistema rector y moderno con visión de estado.

**(palabras clave: Sistema, Administración, Plan)**

## **SUMMARY**

This analysis is based on the remembrance of the origin of the National System of Planning. It was incorporated into the governmental matters due to the economic and administrative difficulties suffered by the Federal Government. It was decided to include solutions and techniques to improve the administration of the private sector. These techniques were unknown to governmental organizations back then. Thus, starting in 1982, the Federal Government introduced the technical and legal means to confront such problems, along with the idea of saving time and money, and produce results. This allowed the National System of Planning to gain strength and be institutionalized, to a constitutional level, by forcing the elaboration of the National Plan of Development not only as a Lawful obligation for the President in office, but as the guideline regulating public expenditure for directing it towards result production. However, the Presidential terms of office following the creation of the National System of Planning, due to several obstacles of economic, political, and social order, have prevented the System from being fully developed. On the contrary, it has been overlooked and even modified solely in form, while its substance has been reduced to the elaboration of the National Plan of Development. Based on the analysis of the different Presidential terms of office, and the development plans, it is concluded that the System of Planning is an incredibly solid legal and technical tool, with which results can be produced if fully developed and evaluation models added. For such reason, it is proposed to vindicate it as a ruling and modern System, with a state vision.

**(Key words: System, Administration, Plan)**

# INDICE

	<b>Página</b>
<b>Agradecimiento</b>	I
<b>Dedicatoria</b>	II
<b>Resumen</b>	III
<b>Summary</b>	IV
<b>Índice</b>	V
<b>I.- INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
El sector privado, como primera fuente de la planeación	5
La administración como ciencia y la planeación como técnica	8
Las técnicas de la administración	17
La previsión	17
La planeación	18
La Planeación en México, dentro del ámbito gubernamental.	23
Nacimiento del Sistema Nacional de Planeación	26
<b>II.- EL SITEMA NACIONAL DE PLANEACION</b>	<b>39</b>
Antecedentes Legislativos del Sistema Nacional de Planeación	39
Promulgación de la Ley de Planeación	40
El marco jurídico vigente del Sistema Nacional de Planeación	44
El Plan Nacional de Desarrollo	49
Estructura actual del Sistema Nacional de Planeación	50
Incidencia del Sistema Nacional de Planeación, sobre la planeación a nivel local	54
Convenio de colaboración como Instrumento de coordinación.	58

<b>III.- EL ABANDONO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION</b>	60
La Transición política del año 2000 y su repercusión en el Sistema Nacional de Planeación	60
¿Dónde estuvo el olvido en Vicente Fox, del Sistema Nacional de Planeación?	65
El sexenio de Felipe Calderón Hinojosa	81
<b>IV.- NECESIDAD DE REIVINDICAR EL SISTEMA DE PLANEACIÓN NACIONAL</b>	87
La planeación como fuente de los programas de gobierno	89
La planeación como fuente de las políticas públicas, se traduce en una planeación con visión de Estado	90
Implementación de las mejores prácticas gubernamentales	99
El Sistema de Planeación Democrática y el gobierno eficaz que plantea Enrique Peña Nieto	104
Claves para reivindicar el Sistema Nacional de Planeación Democrática	107
Herramientas sustantivas	107
Herramientas operativas	108
Herramientas para el fincamiento de responsabilidades.	109
Conclusión	112
<b>LITERATURA CITADA</b>	116

## INDICE DE CUADROS

<b>Cuadro</b>		<b>página</b>
1.1	<b>CUADRO 1.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO E INFLACIÓN, 1995-2000.</b>	36
1.2	<b>CUADRO 1.2. PEA, EMPLEO Y DESEMPLEO EN EL SEXENIO 1995-2000.</b>	37
3.1	<b>COMPARATIVO DE LOS PRECEPTOS LEGALES CUYA COINCIDENCIA ES ALTAMENTE VISIBLE.</b>	67
3.2	<b>RECURSOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, DESTINADOS AL SECTOR AGRARIO, EN EL SEXENIO DE VICENTE FOX QUESADA.</b>	79
3.3	<b>RECURSOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, DESTINADOS AL SECTOR AGRARIO, EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERON HINOJOSA.</b>	80
3.4	<b>RECURSOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, DESTINADOS A LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA.</b>	85

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda el tema de la planeación como herramienta fundamental dentro de la administración, destacando que precisamente la planeación, en su concepción primigenia, nace dentro del sector privado o también conocido como ámbito empresarial. Posteriormente señalamos que dicha herramienta es adoptada para la obtención de mejores resultados dentro del sector público o gubernamental, destacando que no sólo emigra en su dimensión conceptual, también lo hacen toda una gama de principios, herramientas y procedimientos que son fundamentales en la ADMINISTRACIÓN PRIVADA, comenzando a aplicarse a este nuevo terreno del sector gobierno.

Desglosamos cómo se fueron incorporando éstos elementos a través del análisis de los sexenios del Presidente Manuel Ávila Camacho, hasta llegar el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, quien finalmente institucionaliza todo el esquema de planeación nacional y lo eleva a rango constitucional en los artículos 25 y 26 de nuestra Carta Magna, reglamentados a su vez en la Ley de Planeación.

Sostenemos que la conformación del Sistema de Planeación Nacional, se verificó durante el sexenio del Miguel de la Madrid, dispuesto a echarse a andar en el sexenio de Carlos Salinas, sin embargo, la

situación política y económica de su sexenio, no permitió que se explotara en toda su dimensión tal como estaba diseñado; del mismo modo la crisis económica del sexenio de Zedillo, ocasionó que el Sistema Nacional de Planeación, sufriera la misma suerte que en el sexenio anterior. Finalmente existe un punto de quiebre en el esquema de planeación nacional, que consiste en la alternancia partidista del gobierno federal en el año 2000, se abren nuevas ideas de cómo gobernar y por consecuencia el Sistema de Planeación Nacional, que se había construido en sexenios anteriores, se desdeña, ya que se pondera por dejar un sello propio del gobierno de Vicente Fox, quien encamina sus esfuerzos económicos y administrativos hacia un solo sector, el agrario.

Afirmamos que Vicente Fox, hizo una copia de todo el sistema de planeación nacional, para incrustarlo en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que contiene en su parte medular, toda la estructura de la Ley de Planeación, reduciendo el esquema normativo y administrativo del Sistema Nacional de Planeación, únicamente a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de inicio de sexenio.

Por su parte Felipe Calderón, en la misma dinámica que su antecesor, dirigió sus esfuerzos administrativos y económicos al tema de la seguridad pública, de tal suerte que la partida presupuestal de éste

rubro, aumentó en un 300 % durante este sexenio, así las cosas, el abandono del sistema de planeación nacional se torna mucho más visible.

Finalmente se propone la reivindicación del Sistema de Planeación Nacional, ya que una estructura administrativa y jurídica tan rica, no debe ser abandonada por los titulares del Poder Ejecutivo Federal, y mucho menos limitar sus alcances únicamente a la elaboración del plan sexenal.

La reivindicación que se plantea, se torna favorable frente a la alternancia política en el Gobierno Federal, ya que con la llegada del Partido Revolucionario Institucional, de nueva cuenta, a la presidencia de la República, afirmamos en un primer momento, que el sistema de Planeación, puede retomarse ya que precisamente nació con éste partido, en segundo lugar, el estilo de gobernar del priismo revivirá algunos modelos de gobernabilidad, y no se duda que haga una mezcla del sistema vertical de toma de decisiones, pero que admita, que los tiempos actuales le obligan a dar resultados, cosa que es previsible ante el autonombrado estilo pragmático de Enrique Peña Nieto; se conforma una nueva coyuntura para reactivar toda una estructura administrativa ya existente para sustentar en ella las políticas públicas, ya que el sistema de planeación está completo y contiene un ingrediente político que se debe explotar que lo es, ser democrático, toda vez que dispone que la ciudadanía participe en la elaboración de los planes y por ende en la

elaboración e implementación de políticas públicas, razón fundamental para reafirmar que el Sistema de Planeación Nacional debe ser retomado en todos sus alcances.

Un apunte final, consiste en que se pueda adicionar al sistema de planeación como fuente de políticas públicas, la técnica denominada MEJORES PRACTICAS GUBERNAMENTALES, para considerar dentro del proceso de planeación, los casos de éxito de otros gobiernos o entidades que permitan obviar la comisión de errores o la búsqueda de resultados infructuosamente, purgando un vicio que sufren las administraciones y de manera indirecta los ciudadanos, que consiste en llevar a la esfera de gobierno, los conflictos ideológico-partidistas, los cuales se deben dejar una vez que concluye un proceso electoral y, si determinada fuerza política ha desarrollado esquemas administrativos de éxito, mantenerlos o mejorarlos como una visión de Estado.

*"El único hombre que no se equivoca  
es el que nunca hace nada"*  
**GOETHE**

### 1.1. EL SECTOR PRIVADO COMO FUENTE DE LA ADMINISTRACIÓN.

No se puede precisar una fecha de nacimiento del concepto de planeación como hoy se conoce, ya que han sido diversos momentos en la historia y diversos actores, que han contribuido a construir lo que hoy se entiende como planeación, de hecho, gramaticalmente no basta con reducir la definición a un verbo, se considera mejor usar el término como sustantivo, para conceptualizar algo que va más allá de una simple acción o referencia a un sujeto, por lo tanto, jugando con estas reglas gramaticales y referenciado a un sujeto o *sustantivo*, se llega al término *PLAN*, sustantivo que cumple con diversos elementos que arrojan tan importante concepto, sin embargo, hecha tal salvedad y para efectos prácticos y de este trabajo, el concepto "planeación" regirá para lo sucesivo.

Del mismo modo, se debe tener en cuenta que la planeación se encuentra estrechamente vinculada y forma parte de la administración, son complementarias y consustanciales; la administración se convirtió en una serie de procesos perfectamente planeados para producir un resultado; de tal manera que al referir a la administración se debe iniciar por retomar las dos grandes etapas de la administración:

I. La etapa empírica. Se caracteriza por la constante evolución de la actividad del hombre en comunidad, transmitiéndose de generación en generación, a través de la simple enseñanza verbal e incluso de diversos conceptos filosóficos o políticos relativos a la administración, de tal

manera que no existe, en esta etapa, nada escrito sobre la administración; ante dicha ausencia, lo que se puede estudiar en ésta época, son los grandes acontecimientos, obras o instituciones, las cuales con el paso del tiempo se han consolidado como referentes para definir el nacimiento de la administración.

A su vez, la administración tiene distintos sinónimos que van desde organización, programa, previsión, estructura, hasta llegar a definiciones bien elaboradas, que con el paso del tiempo se han perfeccionado, y a lo largo de la historia es que se encuentran elementos que se han ido adicionando a la administración tanto en su plano conceptual como en su plano práctico; es así que se define a “la planeación” como uno de esos elementos complementarios de la administración, entendida aquella como un proceso intelectual para sistematizar determinadas acciones, por ejemplo; en la etapa prehistórica, el hombre que vivía en comunidad planeaba su forma de supervivencia, basándose en la obtención de alimentos mediante la caza, siempre organizándose de acuerdo a la destreza en el manejo de armas y habilidades de cada cazador, determinando las posiciones que desempeñaban al estar en busca de sustento; por su parte en la “Edad Antigua se destaca primordialmente al auge del Imperio Romano de Occidente (hasta el año 476), donde indiscutiblemente, también encontramos diversas formas de sistematización de diversas acciones o procesos, como la organización principalmente del ejército romano en legiones, las cuales perfectamente estaban organizadas con base en número y dirigidas por el tribuno, el centurión o decurión”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Visible en: [http://www.portalplanetasedna.com.ar/ejercito\\_roma3.htm](http://www.portalplanetasedna.com.ar/ejercito_roma3.htm), 21 de junio de 2010.

En la tercera etapa de la historia que conocemos como la "edad media (hasta el año 1453)"<sup>2</sup> se destacan diversas formas de organización y administración que conllevan procesos de planificación, tanto en el ámbito social, como fueron la estructura de diversas formas de fe o creencias religiosas, hasta diversas formas de organización política como lo fue la monarquía, sin duda, también podemos situar aquí una etapa histórica elemental como lo fue el feudalismo, segunda referencia que posteriormente analizó Karl Marx en el estudio retrospectivo sobre los medios de producción.

II. La etapa científica. Las posiciones más concertadas, son las que ubican el nacimiento formal de la etapa científica de la administración con la Revolución Industrial, concluyendo que de ahí en adelante se fueron consolidando escritos y documentos que se conservan hasta nuestros días y sustentan los procesos en la administración y, tal como se verá más adelante, evoluciona a la par de otras ciencias sociales como lo es la economía, la psicología y la sociología, áreas del pensamiento que conforme crece la sociedad, cada una de ellas se va consolidando como disciplina independiente.

Esta etapa de la administración, coincide con la cuarta etapa de la historia también conocida como Edad moderna (hasta el año 1789), que bien puede decirse ha sido caracterizada por ser una etapa de apertura intelectual, de progreso y comunicación, en oposición a la etapa anterior caracterizada por el *oscurantismo*, asimismo se destaca la convivencia que finalmente se dio entre el viejo y el nuevo mundo, sin excluir el Novísimo mundo o continente australiano; en esa tesitura se debe decir que se perfeccionaron diversos procesos en la industria, el ámbito político, social y económico.

---

<sup>2</sup> Visible en: [http://www.portalplanetasedna.com.ar/ejercito\\_roma3.htm](http://www.portalplanetasedna.com.ar/ejercito_roma3.htm), 21 de junio de 2010

Finalmente también convive con la administración científica la edad contemporánea, ya que se encuentran no solo procesos administrativos más acabados como lo es la sistematización de procesos e implementación de técnicas, sino que también encontramos que se comienza a escribir más sobre la administración como una área del conocimiento independiente, que no sólo permanece como oriunda del sector privado o empresarial, sino que posteriormente se incorpora al sector público incluyendo el Estado mexicano en todos sus niveles.

## 1.2. LA ADMINISTRACIÓN COMO CIENCIA Y LA PLANEACIÓN COMO TÉCNICA.

Varios factores se conjugaron a finales del siglo XVIII y primera década del siglo XIX, que dieron pauta al nacimiento de grandes transformaciones en el ámbito social, económico, político y desde luego en la generación de nuevas formas de administrar en respuesta categórica a la gran crisis económica de 1929.

Desde finales del siglo XVIII y durante el XIX se produjo en los países más avanzados de Europa un proceso de industrialización que removió las estructuras de la sociedad a la par de explosión demográfica; ambos aspectos fueron los detonantes de dichos cambios en la población, la tecnificación de la agricultura, la producción y desde luego en la estructura social. Sin embargo, estos grandes movimientos han confrontado ideológicamente dos sectores de la estructura social, el capital y la mano de obra; ambos han provocado los cambios respectivos a la luz de sus principales postulados, es decir, aun cuando podemos destacar que la división del trabajo y la planeación son fundamentos esenciales de la administración científica, también provocaron movimientos sociales y

generaron postulados en contra, dado que los principios elaborados por Henry Fayol, fueron precisamente para ahorrar tiempo, dinero y esfuerzo, y en virtud de ello la mano de obra que fue desplazada, obviamente generó una reacción lógica que finalmente provocó un movimiento independiente.

Una vez que aparecieron nuevos grupos como los empresarios, los banqueros y los obreros, se consolidó la sociedad de clases, los estratos se determinaron fundamentalmente por el dinero; con estas transformaciones surgieron problemas en el proletariado, que tenía que trabajar durante jornadas durísimas recibiendo un salario ínfimo a cambio.

Para responder a estos problemas, algunos pensadores presentaron otros modelos de sociedad y proporcionaron a los obreros de todo el mundo la conciencia de pertenecer a una misma clase que debía permanecer unida. Los movimientos de protesta del proletariado que surgieron en los primeros años de la Revolución Industrial fueron sofocados. Pero, a partir de 1848 volvieron a resurgir con más fuerza, alcanzando a finales del siglo XIX y a principios del XX su punto más álgido.

Uno de los ejemplos más representativos de estos pensadores que consiguieron unir a los obreros de todo el mundo fue Karl Marx, un político, economista y filósofo alemán que dio origen al comunismo.<sup>3</sup> Esta corriente de pensamiento tiene su auge en los primeros años del siglo XX, ya que existían en todo el mundo y principalmente en Europa, numerosos partidos comunistas que aún persisten, aunque con cambios sustanciales.

El proceso que se inició en la Rusia zarista en 1905 y que culminó en octubre de 1917 con la revolución soviética, es uno de los fenómenos más importantes del siglo XX. La transformación fue grandiosa: un imperio

---

<sup>3</sup> MONTENEGRO, Walter, "Introducción a las Doctrinas político económicas" 3ª. Ed, Fondo de Cultura Económica, México 1996, p.136.

gobernado por un autócrata se convirtió en una república federal socialista y en el modelo de todos los revolucionarios del siglo XX.

Dentro de los movimientos de izquierda también tuvo una especial importancia el anarquismo, sobre todo en España, que antes de 1936 concentraba la mayor parte de sus partidarios en todo el mundo. Sin embargo, después de la Guerra Civil Española cayó casi en el olvido.

En contraposición al comunismo y a la grave crisis que surgió en Europa en el período de entre guerras, nacieron los movimientos fascistas, liderados por Hitler en Alemania y por Mussolini en Italia.<sup>4</sup> Estos movimientos dieron respuesta a sociedades que se sentían humilladas, por ejemplo: en las potencias derrotadas en la I Guerra Mundial, con una pésima situación económica y una desconfianza total en los políticos. Tuvieron personajes que encabezaron movimientos mesiánicos, tal cual verdaderos dioses enviados para salvar a sus pueblos, que finalmente se convirtieron en genocidas. Ciertamente los años de posguerra fueron muy difíciles, con un mundo dividido en dos bloques enfrentados, los movimientos sociales despertaron en los años 60, con la irrupción de un nuevo pacifismo y otra forma de entender la sociedad.

Nos atrevemos a decir que durante el transcurso de estas etapas, muy lentamente se han ido conciliando medianamente, la mano de obra con el capital, dado que las organizaciones privadas, fundamentalmente norteamericanas, no cometieron el error que en Europa había llevado a comprobar las tesis Marxista del sistema capitalista, me refiero a esa flexibilidad hacia la mano de obra, que permitió que en la mayoría de los obreros norteamericanos no naciera ese sentimiento anticapitalista originado por la brecha enorme entre ricos y pobres, es decir, el obrero norteamericano equivalía a la clase media latina e incluso europea, además las grandes organizaciones norteamericanas comenzaron a

---

<sup>4</sup> Ibídem Pág. 160.

desarrollar programas de ayuda a la educación, a la cultura, al deporte y esto permitió que no creciera un descontento a niveles europeos.

El génesis del desarrollo económico e industrial ordenado y planificado, precisamente fue a consecuencia de esa *cuasi* armonía entre la mano de obra y el capital norteamericano, como ejemplo de ello podemos citar a Henry Ford:

“Construiré un carro con motor para las grandes multitudes. Será de tan bajo precio que todo hombre con un buen salario podrá tener uno – y podrá disfrutar con su familia la bendición de horas de placer en los espacios abiertos de Dios. Cuando yo haya terminado todos podrán tener uno. El caballo desaparecerá de nuestros caminos, el automóvil será plenamente aceptado...Y nosotros le daremos trabajo a mucha gente pagándoles buenos salarios.”<sup>5</sup>

Podemos decir que casi paralelamente Frederick Taylor y Henry Ford<sup>6</sup>, habían comenzado a planear el desarrollo de la producción, el primero en la industria siderúrgica, donde diseñó diversas estrategias para la producción, fue así que se le bautizó como el padre de la organización científica del trabajo, o también conocida como: la administración científica; y el segundo, mediante la producción en serie de los vehículos, con la finalidad de ahorrar tiempo, dinero y esfuerzo.

Definitivamente es con Taylor y Fayol, que nace la administración moderna, como lo señalamos en páginas anteriores, es aquí donde encontramos de forma documentada tanto los procesos administrativos como los de planeación. Puntualizado lo anterior, nuestra primera referencia es hacia el concepto de administración en términos generales, el cual debe su origen al latín, formándose del prefijo *ad* (dirección) y

---

<sup>5</sup> FORD, Henry, citado por DE LA PEÑA Manrique. Ramón, “Planeación Estratégica Personal”, ponencias FIAPAM, Orizaba, España.

<sup>6</sup> **Henry Ford Litogot** (30 de julio de 1863 – 7 de abril de 1947), **Frederick Winslow Taylor** (20 de marzo de 1856 - 21 de marzo de 1915)

**Minister** (sirviente, subordinado) que significa "función que se desarrolla bajo el mando de otro", por lo tanto los elementos claves en la administración son *Subordinación y servicio*, es decir un administrador es un individuo que está sujeto o subordinado a otro, pero a su vez tiene subordinados, es decir es el punto intermedio entre intereses generalmente opuestos, pero los hace compatibles.

Por su parte Agustín Reyes Ponce considera que administración es: "el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de coordinar un organismo social."<sup>7</sup>

En las múltiples definiciones de los libros y en la Internet, coinciden en lo siguiente:

Administrar

"Es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una organización para el logro de objetivos pre-establecidos" (Le Breach).

Administrar

"Consiste en prever, organizar, mandar coordinar y controlar" (Henry Fayol).

Administrar

"Es la técnica por medio de la cual se determinan, clarifican y se realizan los propósitos y objetivos del grupo humano" (Peterson Plowman).<sup>8</sup>

Ahora bien, el carácter CIENTIFICO DE LA ADMINISTRACION lo encontramos fundamentalmente con Frederick Taylor, quien trató de encontrar la "única mejor manera" y la más rápida de hacer el trabajo, basándose en: 1) CIENCIA, no reglas empíricas, 2) armonía, no discordia,

---

<sup>7</sup> REYES Ponce Agustín. "Administración Moderna" Limusa. México, DF. 1992. P. 14

<sup>8</sup> Visible en:

<http://alpha.rec.uabc.mx/dgaa/matdidac2/admon/UNIDAD%201/Definiciones.html>

3) cooperación, no individualismo, y 4) producción máxima, no restringida.<sup>9</sup>

El adjetivo de *CIENTIFICO*, necesariamente nos lleva a preguntarnos: ¿efectivamente se trata de una ciencia?; la respuesta se va desglosando enseguida, pero se debe partir de la premisa de que efectivamente se le ha dado por llamar etapa científica de la administración o administración científica, desde el momento en que se comenzó a incluir el uso del método científico en la administración de la industria, es decir, basándose en la observación y en la experimentación fundamentalmente, elaborándose diversas conclusiones permitieron dar un enfoque científico al objeto de estudio de la administración que lo constituyen la mano de obra y su rendimiento, así como la producción a bajo costo.

Sobre la científicidad de la administración, diversos personajes en la vida de la industria han apoyado este enfoque; así encontramos a **HENRY RABINSON TOWNE** (1844-1924), quien fue el mediador para alcanzar el reconocimiento de Taylor y sus métodos. Fue también un innovador por su propio derecho, especialmente en sus intentos por mejorar los sistemas de jornada por trabajo a destajo. Abogó por un intercambio de experiencias entre los gerentes de servicio de diferentes compañías, presentando así los datos sobre los que podría basarse una ciencia administrativa.

**HENRY LAWRENCE GANTT** (1861-1919) Originario del sur de Maryland Estados Unidos, obtuvo título de ingeniero, conoció a Taylor en 1887 en la Midvale Steel Co. y a partir de esa fecha se convirtió en fiel discípulo y

---

<sup>9</sup> TAYLOR, Frederick W., "The principles of Scientific Managment", citado por IVANECEVICH John, "Administración de recursos humanos" 9ª ed, México, McGraw-Hill, 2004, P.7.

colaborador, sin embargo, Gantt prestó más atención en crear un ambiente que le permita obtener mayor cooperación de sus trabajadores, al fijarles una tarea bien definida. Para tal efecto estableció un sistema de remuneración a los obreros a los que llamo primas y tareas de Gantt.

Asimismo desarrolló métodos de adiestramientos de obreros para formarlos profesionalmente, su aportación más relevante fue el desarrollo de técnicas gráficas para planear y controlar, gráficas o diagramas que en la actualidad llevan su nombre, usados inclusive en el ámbito de la metodología de la investigación para esquematizar tareas con metas a determinado tiempo alcanzables.

**FRANK BUNKER GILBREN** (1868-1924) Sus estudios y experimentos lo llevaron a identificar los 17 elementos básicos que se podrían aplicar en cualquier actividad para reducir movimientos. A base de la observación de cada movimiento de los trabajadores, apoyándose en video filmaciones y fotografías, desarrollo elementos que denominó THERBLIGS, denominación que utilizó por inversión de su apellido. A cada elemento le asigno un símbolo y un color, de esta manera perfeccionó el trabajo de cada operario con la finalidad de reducir al mínimo el número de movimientos que realiza cada trabajador, del mismo modo propuso la organización de las herramientas de trabajo de manera que las herramientas que no debieran moverse quedaron fijas y las demás localizables por cada trabajador, esto también resultó de impacto en el ambiente de trabajo de cada individuo.

En este primer acercamiento, vemos como se comienza a formar la corriente científica de la administración y, acotando que el sustantivo ciencia, siempre está presente en ésta u otras materias, valga el ejemplo

del Derecho como ciencia, de todo lo ya establecido anteriormente, solo nos resta confirmar que también la administración tiene un enfoque científico, y por supuesto que hay detractores de esta calidad que se arrogó a la administración, sin embargo será en mejor momento y en oportuno debate, que podrá abordarse la discusión sobre la cientificidad de la administración, dado que en este trabajo, la posición es considerarla como tal, por las razones ya mencionadas y por qué no existen protocolos o reglas que impidan darle esa categoría, mientras no se demuestre lo contrario.

Según Agustín Reyes Ponce administración es: “el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de coordinar un organismo social” <sup>10</sup>

Lourdes Much Galindo y José García Martínez, definen a la administración como: “el proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad” <sup>11</sup>

De lo anterior podemos desprender dos elementos fundamentales: un proceso administrativo y la planeación dentro de la mecánica administrativa; así las cosas, podemos definir el proceso administrativo como “el conjunto de fases o etapas sucesivas a través de las cuales se efectúa la administración, mismas que se interrelacionan formando un cuerpo integral”.

Este proceso consta de dos fases: la primera predomina el aspecto teórico y documental donde encontramos al organismo social planificado y organizado en documentos, conforme a los cuales deberá llegar a operar;

---

<sup>10</sup> REYES Ponce, Agustín. OP. cit. Pág. 14

<sup>11</sup> MUNCH, Galindo y GARCIA, Martínez. “Fundamentos de la Administración” Editorial Trillas, México, DF. 1993, P. 23

la otra fase, necesariamente es la práctica, llevar a un esquema aplicado todo lo que previamente se encuentra en los documentos; a su vez en cada etapa podemos encontrar subetapas que pueden variar en su número según las necesidades de cada caso en particular.

Se debe concluir que todo proceso administrativo debe aspirar a ser integral, donde cada una de las dos etapas está unida mediante la secuela o continuidad de las otras subetapas, porque una vez que se encuentra en ejecución un proceso administrativo, se puede ver con más claridad la interrelación de cada fases, como se complementan e influyen simultáneamente, así pues, aun cuando el proceso administrativo puede diseccionarse en todas sus partes, perderá funcionalidad en su aplicación si no se concibe dicho proceso como un todo.

También se debe resaltar que la importancia de un proceso administrativo es la vigencia del mismo, una vez que es aplicado o ejecutado en las organizaciones, de ahí que el estudio o análisis de los procesos administrativo no se deben quedar sólo a nivel teórico, deberán forzosamente aspirar a ser aplicados y de esta manera poder perfeccionarlos y ser objeto de estudio en futuros análisis; asimismo el resultado que se debe esperar es que cada organismo o institución anticipe cada cambio, cada problemática, así como cada una de las acciones que aseguren el cumplimiento de los objetivos previamente planteados, es así que cada organización o institución puede crecer, cuyo fin también es parte del proceso, es decir, si una organización con procesos administrativos no pretende crecer, sería un contrasentido, porque al final de cuentas el éxito de todo proceso implica un rediseño y búsqueda de la superación de nuevos retos como lo es propiamente el crecimiento.

Todo el proceso tiene una dinámica o movimiento, es decir, siempre se debe mirar hacia el futuro tanto inmediato como mediano, inclusive a largo plazo, es decir, la mecánica o mejor dicho la dinámica administrativa es siempre “buscar algo que hacer”.

### 1.3. LAS TÉCNICAS DE LA ADMINISTRACIÓN

#### 1.3.1. LA PREVISIÓN

La previsión es otro elemento de la administración, que ha cobrado fuerza fundamentalmente en la planeación, según se verá más adelante, implica la idea de anticiparse a los acontecimientos y situaciones futuras que la mente humana es capaz de realizar, sin la cual sería imposible hacer planes, fundamento principal de toda buena planeación.

Previsión se define como: “la determinación, técnicamente realizada, de lo que se desea lograr por medio de un organismo social y, la investigación y valoración de cuáles serán las condiciones futuras en que dicho organismo habrá de encontrarse, hasta determinar los diversos cursos de acción posible”<sup>12</sup>.

Aunque del anterior concepto se desprende la intención de anticiparse a diversos acontecimientos, desde luego que esto se debe hacer con diversas técnicas, para no caer en procesos de adivinación, sino tratar de prever aquellas premisas que por la propia naturaleza del organismo social se puedan presentar, porque con base en el método empírico se ha demostrado que las organizaciones o grupos sociales reaccionan de manera similar; en esta tesitura hay que mencionar que la previsión tiene su importancia no solamente en tratar de prever los hechos futuros, sino identificar las consecuencias de tales hechos y si estos son origen o no de

---

<sup>12</sup> REYES Ponce, Agustín. Op. cit.. P. 27.

determinada problemática para la organización, por esta razón se ha perfeccionado la previsión como base de una buena planeación integrando una secuela como se cita a continuación:

**Objetivos.** Aquí corresponde fijar los fines o metas de la organización o de la empresa, los cuales también varían en su clase, sin embargo están ligados entre sí.

**Investigaciones.** Buscan descubrimientos y analizar qué herramientas pueden coadyuvar al proceso de planear o preveer tales como: documentos e información.

**Alternativas de acción.** Una vez que se han encontrado diversos medios, a través de la información encontrada se debe hacer una adaptación o escenificación genérica a situaciones determinadas y ver cuántas alternativas o posibilidades de aplicación tienen determinados medios.

### 1.3.2. LA PLANEACIÓN

Dentro del proceso administrativo, se considera a la Planeación como el elemento fundamental que une la teoría con la práctica, es fundamental para determinar estrategias, presupuestos y políticas que la organización habrá de seguir, con base en esto el administrador, debe necesariamente conocer la organización tanto teórica como prácticamente, y así con la ayuda de la planeación, visualizar el futuro de la misma, porque con la planeación se fijan las estrategias y maneras conforme a las cuales podrán ser logrados los objetivos, los cuales en teoría, sólo pueden ser alcanzados satisfactoriamente siempre y cuando les precedan procesos de planificación que, adviertan las complicaciones que se pueden presentar dentro y fuera de la propia organización.

Un concepto que se considera muy claro y contiene la idea básica de planeación es el de Agustín Reyes Ponce, a saber: “Determinar el curso concreto de la acción que se habrá de seguir, fijando los principios que lo habrán de guiar y orientar, las secuencia de operaciones necesaria para alcanzarlo, y la fijación de criterios, tiempos y unidades para su realización”<sup>13</sup>.

Hay diversidad de conceptos sobre la planeación, pero casi todos coinciden en señalar los elementos que se han ido estructurando y perfeccionando y que hoy en día, son considerados como etapas de la planeación, a saber:

**Políticas.** Son principios que orientan la acción del factor humano en la empresa.

**Procedimientos.** Es la determinación de la secuencia que siguen las operaciones o métodos de trabajo, de producción y administrativos.

**Programas.** Es la parte complementaria de los procedimientos, fija los tiempos requeridos para cada acción u operación que se debe cumplir, sobre todo hace especial hincapié en el factor tiempo.

**Presupuestos.** Desde luego que cada etapa de la planeación tiene algún costo, ya sea desplegar labor humana o mecánica, ya sea por unidades o pesos.

**Estrategia y táctica.** De aquí nacen precisamente los dos adjetivos que habitualmente le damos a la planeación, planeación estratégica o planeación táctica, consisten en ordenar esfuerzos y

---

<sup>13</sup> Ibídem, P. 28.

recursos, así se alcanzan los objetivos organizacionales y concretos respectivamente.

La organización como tal, también tiene su importancia y definición específica, que a guisa de glosario, no está por demás considerar, se puede abarcar a la organización como sustantivo o como acción; hasta ahora se ha hecho referencia al sustantivo, es decir a La Organización, como parte integrante de un grupo social, como empresa o institución, que obedece al origen griego de la palabra "*organon*" que significa instrumento, es decir, la organización provee la estructura necesaria a fin de coordinar eficazmente los esfuerzos. Por otro lado se tiene el concepto como verbo o acción, es decir organización, consiste en una constante actividad, es decir movimiento continuo, nunca terminado, porque la empresa o institución debe estar en constante evolución por consecuencia hay constante organización, y esta acción también robustece la institución mediante la reducción de costos, el empleo de métodos para el mejor desempeño de las actividades evitando la duplicidad de esfuerzos y costos; como se puede ver, el uso de los conceptos dentro del terreno de la administración pueden ser empleados en sus dos vertientes, tanto como verbo, como sustantivo, porque es tan dinámica la administración que nos da esa ventaja.

Para nuestro trabajo, definitivamente debemos continuar usando el concepto en su acepción de sustantivo, es decir "La Organización", sobre todo porque según se ha venido diciendo, este concepto refiere una estructura sobre los puestos de trabajo, estructura con niveles de jerarquía, descripción de funciones y responsabilidades; de ahí también la palabra *organigrama*.

Queda claro que toda organización busca lograr sus objetivos, y es válido que en cada organización se establezca quién pone las condiciones para

una adecuada planeación, porque estamos ciertos que el factor humano es determinante, y es quien materialmente ejecuta las ordenes y desempeña determinadas funciones, sin embargo es necesario que alguien dirija el proceso de planeación, y para ello la ciencia administrativa se ha encargado de ir definiendo algo que se llama Dirección.

La función directiva en *lato sensu* puede ser únicamente girar instrucciones u órdenes, sin embargo en un sentido más amplio implica la coordinación del esfuerzo humano a través de la asignación de tareas con base en el conocimiento de la organización y del perfil de cada integrante de la misma, en este sentido la comunicación efectiva es importantísima, además la actitud de mando debe estar acompañada de motivación hacia el personal subordinado, porque el impulso a cada miembro de la organización es con la finalidad de alcanzar la metas, asumir los costos y aprender de los errores, porque la función directiva también consiste en dar la cara frente a las equivocaciones de los subordinados.

Finalmente, y para cerrar el ciclo del proceso administrativo, es necesario que existan controles dentro del proceso, es decir se requiere de un monitoreo constante que permite evaluar si las actividades de la organización se están ejecutando conforme a lo planeado, ya que esto permite saber si existen errores, omisiones o desapego a las actividades previamente diseñadas y que de no llevarse conforme al plan, traerán problemas, riesgo en el logro de los objetivos, y lo importante, contraviene la propia existencia de toda la actividad organizativa y de planeación.

Reyes Ponce afirma que: "el control es el establecimiento de sistemas que permitan medir los resultados actuales y pasados, en relación con los

esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba, a fin de corregir y, además para formular nuevos planes”<sup>14</sup>

El control proporciona información oportuna al administrador cuando algo está saliendo mal, porque de ahí partirán las acciones correctivas y de esta forma se cierra el ciclo de la administración, ya que no puede tener un final indefinido, como cualquier proceso, debe tener una serie de fases que inician y concluyen una tras de otra, pero deben tener esta etapa conclusiva porque así se definen y se comprenden en su totalidad cada una de las fases o etapas y subetapas dentro de todo el proceso administrativo y de planeación.

A manera de conclusión todos los elementos del proceso administrativo y de planeación en todas sus etapas tiene un comienzo y un final, donde cada uno de los elementos juega su papel de manera clara y precisa, así pues tenemos unidos elementos entre sí, por ejemplo la previsión íntimamente relacionada con la planeación, el control con la evaluación, para finalmente considerar a la organización debidamente establecida y conformada mediante un proceso de jerarquías y niveles que obedecen a una dirección, sometidos a un control que permite ver *a priori* todo el proceso para determinar fallas y advertir errores para mejorar. Todo este proceso tan elaborado ha dado frutos en la administración privada.

---

<sup>14</sup> *Ibíd.* P. 29

#### 1.4. LA PLANEACIÓN EN MÉXICO, DENTRO DEL ÁMBITO GUBERNAMENTAL.

El sistema político mexicano ha sido analizado y criticado en su etapa de mayor auge o conocida como la etapa del Presidencialismo mexicano; durante más de setenta años el partido “hegemónico”, según la denominación atinada de Giovanni Sartori; decidió el rumbo del mismo, y controlando tanto los factores reales de poder, como al propio partido del cual emanaban los presidentes, de tal suerte que el partido en el poder tuvo en su manos los destino del País en un periodo que comprendió desde 1929 -con el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario - hasta 1994 –con Ernesto Zedillo Ponce de León, último Presidente Priista- dentro de este citado periodo, fue durante los últimos tres sexenios que acontecieron sucesos relativos con nuestro tema, es ahí donde nace todo el sistema nacional de Planeación tanto a la vida administrativa como a la vida jurídica, logra trascender a la alternancia partidista sin embargo, durante los gobiernos panista vio su suerte el Sistema, debido a que se ignoró en cuanto a sus alanceas y mecanismos reales de acción; enfrentó su agonía durante los gobiernos panistas.

En cuanto al tema de planeación, entendido como ese proceso de identificación de problemas, organización y conjunción de esfuerzos para obtener un fin, ya había sido previamente esbozado por la administración de José López Portillo (1976-1982), en su discurso de toma de posesión afirmó que: “debemos organizar la administración para organizar al País, nuestro propósito es programar, en un afán de racionalizar y optimizar las funciones que cumplen quienes en el ámbito público, privado y social se corresponsabilizan en el proceso de transformación del País”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Disponible en: <http://www.slideshare.net/Arachelis/el-sexenio-de-jos-lpez-portillo>. 13/03/13.

Con el denominado Plan Global de Desarrollo, López Portillo desplegó diversos recursos y dirigió esfuerzos a diversos planes en su administración, trató de combatir el déficit presupuestal, diseño planes para el desarrollo del campo, educación, salud, la industria entre otros; quizá de los más emblemático podemos citar el Plan Nacional de Educación.

No obstante lo anterior, en el presente trabajo se opta por datar como fecha del nacimiento de la Planeación en el sector gubernamental, el 3 febrero de 1982, con la reforma constitucional y el consiguiente Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, debido a que fue en este año donde se estructuró como tal el Sistema de Planeación Democrática y se elevó a rango constitucional.

#### MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988), SITUACIÓN ECONÓMICA Y NACIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN.

Desde su independencia, el país no se había encontrado en una situación económica tan crítica como la que se vivió en los 70"s y 80"s, hubo pobreza claro, pero al menos no existía una conjunción entre ésta y una deuda que hasta el momento era impagable. El pueblo deseaba una solución inmediata al problema de la deuda con el extranjero, que además, se encontraba regularmente acompañada por la caída de la moneda y la inflación.

"La crisis económica de 1982 que vivía el país era desesperante, entre otras cosas, la inflación alcanzó el 100 por ciento, el circulante monetario creció en más del 75 por ciento, el déficit del sector público era del 16 por ciento del PIB, el desempleo era del 8 por ciento, la deuda externa

representaba el 53 por ciento del PIB y, ante esta situación se suspendieron los pagos”.<sup>16</sup>

Cuando Miguel de la Madrid ascendió a la silla presidencial su propuesta inmediata fue dar solución a éste último problema llamado inflación, lógico es que si el pueblo estaba en crisis era casi imposible adquirir los bienes y servicios necesarios con un costo tan elevado, y al no existir demanda del producto simplemente el dinero no circula, acarreando serios conflictos económicos; por ello el Presidente partió de esta premisa para combatir los principales problemas financieros. Subsecuentemente habría que atacar otro mal que estancaba el progreso, la corrupción de los empleados al servicio del Estado.

El lema que acompañó a Miguel de la Madrid durante su mandato fue el de la “renovación moral de la sociedad”, implicaba una democratización a través de una verdadera participación ciudadana en la vida política del país, pero el primordial objetivo era el freno total a la corrupción, para esto se creó una estrategia normativa que regulara la conducta de los malos servidores públicos. Se logró por medio de la publicación de nuevos órdenes jurídicos, particularmente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que entre otras cuestiones obligaba a los servidores públicos a presentar anualmente una declaración patrimonial durante el tiempo que durara su encargo, además se creó la Secretaría de la Contraloría, encargada de dar seguimiento al quehacer de los burócratas.

Si bien los principales males del país eran la inflación y la corrupción como lo afirmaba el Presidente, observó que seguía latente un viejo enemigo del desarrollo nacional, la centralización de la riqueza en la capital del país. En

---

<sup>16</sup> LOMELI, G. Paulina, “Plan Nacional de Desarrollo” disponible en: <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc150/115plan%20nacional.pdf>. 28 de octubre de 2010.

sexenios anteriores se había consolidado una importante aceleración en la economía gracias a las inversiones de empresarios extranjeros, se dio empleo a miles de ciudadanos, sin embargo, los provincianos seguían siendo muy pobres. la industrialización del país era buena, pero seguía centralizando la riqueza en la capital, teniendo como consecuencia la privación de recursos económicos y autonomía política a las entidades federativas.

Al Presidente De la Madrid se atribuyen logros primordiales como controlar la inflación que había alcanzado números rojos, pactando acuerdos con los principales sectores privados, por primera ocasión el país formaba parte de las élites económicas internacionales ingresando a un modelo económico liberal consistente en el intercambio y tráfico de mercancías entre los países miembros de la comunidad internacional denominado GATT por sus siglas en inglés, éste sería el antecedente de los Tratados Internacionales de los cuales México formaría parte. Pero hasta finales del sexenio no se pudo remediar el peor de los males, la deuda externa que a finales del sexenio había rebasado los cien mil millones de dólares.

#### 1.5. NACIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN.

De acuerdo con Paulina Lomelí,<sup>17</sup> El origen del Sistema Nacional de Planeación Democrática (en adelante SNPD), hay que situarlo en la encuesta realizada –en México- por el Instituto de Estudios Políticos, Económico y Sociales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante la campaña Presidencial de López Portillo y su consolidación y profundización en la campaña de Miguel de la Madrid Hurtado; ya como primer mandatario despegó una serie de acciones administrativas y legislativas para consolidar todo el Sistema de Planeación Nacional, tal

---

<sup>17</sup> Idem.

como veremos más adelante, no sólo eleva a rango constitucional el sistema, sino que elabora y proyecta el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).

Sin duda es evidente que la razón fundamental para diseñar todo un esquema de planeación obedeció a la búsqueda y obtención de los satisfactores públicos con los recursos disponibles, enfrentar la crisis económica con una visión real y efectiva de las restricciones de tiempo y de recursos para obtener tales propósitos; pero también se advierte que aun cuando la incorporación de la planeación obedece a una visión técnica, se convirtió en una práctica política, se aspiró a hacer del sistema toda una transformación a favor de los intereses nacionales, no como una varita mágica para solucionar los grandes problemas nacionales, pero si como ese instrumento técnico-administrativo de visión global e integral que correlacionara a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, organismos y grupos de la sociedad y del sector privado.

El SNPD se concibió con una estructura básica, para desarrollar el proceso de planeación, integrando la colaboración estrecha entre los ámbitos federal, estatal y municipal, coordinadas a través de:

\*Responsables de las dependencias de la administración pública federal.

\*Responsables de la planeación de cada dependencia y entidad paraestatal.

\*Órganos asesores del sistema

\*Comisiones intersectoriales que se establecieron para coordinar actividades de planeación.

\*Se fijaron responsables mediante convenios de colaboración con las administraciones estatales y municipales.

\*Se diseñó un mecanismo de participación social.

Sin duda la insignia de SNPD, fue el último de los elementos básicos, la participación social, que en términos actuales no es otra cosa que la participación ciudadana, tema que hoy en día sigue siendo vigente en el debate político, sin duda se han obtenido logros en este tema, sin embargo también es cierto que en ocasiones el desinterés del ciudadano no permite que se cristalicen muchos temas de esta naturaleza.

Este ingrediente –participación social- afirmamos que Miguel de la Madrid lo incorporó necesariamente al SNPD, por dos razones fundamentales, la primera el descontento de los sectores empresariales con el gobierno en la administración anterior, y la necesaria cercanía con el pueblo en tiempos de crisis. Hábilmente se encontró una solución a la concentración de un sinnúmero de propuesta que la gente le había hecho al entonces candidato a la presidencia de la República, durante la campaña, es decir, si una vez concluida la campaña y asumido el cargo, ya tenía el Presidente en mano miles de propuestas, fundamentalmente provenían del sector social, había que escuchar a los sectores empresariales, industrial, comercio, rural, etcétera, de tal suerte que en el diseño de la estructura de SNPD, se estableció la obligatoriedad de realizar consultas con la ciudadanía, para que una vez adicionadas a las ya existentes, originadas en la campaña, se tuviera un visión más cercana del cómo veía la ciudadanía el actuar del gobierno, y sobre todo, cómo deseaban los gobernados que actuara su presidente.

## CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994), FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA Y BÚSQUEDA DE LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA.

El Lunes 7 de julio de 1988, al tenor de la consigna de «fraude», Carlos Salinas de Gortari, remontó los resultados electorales que la noche del día anterior lo ponían por debajo del candidato del Frente democrático Nacional, el Ing. Cuauhtemoc Cárdenas, quien ya conocía al PRI en sus entrañas y sabía que las condiciones que en aquel entonces ofrecía el partido oficial, no le convenían a México.

Una vez que tomó protesta el nuevo Presidente, no tardó en desplegar un ambicioso proyecto legitimador, aunado a la urgencia de reactivar la economía que su antecesor había dejado con serios estragos, de tal suerte que siguió con la misma política económica, pero ponderando los programas sociales.

Tampoco dejó de preocuparle el ambiente político, de tal manera que en este tema, también buscó legitimarse y abrir a procesos democráticos y ciudadanizados la renovación de los poderes de la unión, sin embargo fue mucho más lenta dicha reforma, ya que implicaba poner en riesgo todo un sistema político y económico que venía desde principios de la década de los ochenta y era obvio que no podía fortalecerse a la oposición y mucho menos a la izquierda que ya se estaba organizando como partido político.

Salinas lanzó el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)<sup>18</sup>, que consistía en elevar precios, austeridad en el gasto público y un ligerísimo aumento salarial, su rasgo principal era buscar que el Estado fuera un promotor de la inversión.

---

<sup>18</sup> Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Disponible en: [http://caterina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/arnaud\\_b\\_r/capitulo7.pdf](http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/arnaud_b_r/capitulo7.pdf), fecha de consulta 29 de octubre de 2012, 18:54 hrs.

El proyecto insignia del sexenio de Salinas, sin duda que lo constituyó la firma del acuerdo de libre comercio que fue signado en 1992 por los presidentes Carlos Salinas de México, Geroge H. W. Bush de EEUU, y el primer ministro de Canadá Brian Mulroney<sup>19</sup> Los siguientes sexenios hasta llegar a nuestros días, se aborda de manera conjunta lo más sobresaliente de cada uno de ellos a la par del objetivo central de éste tema.

La política exterior del sexenio se distinguió, porque finalmente las relaciones bilaterales con diversos países se fortalecieron, se ingresó a la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, desde luego para categorizar a México como un país en vías de desarrollo.

Internamente no podemos dejar de señalar que promovió diversas reformas de tipo económico y político. El presidente acometió una reforma en profundidad del sistema electoral, y durante 1989 y 1990 el Congreso aprobó diversas enmiendas a la Constitución así como el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Entre las innovaciones más significativas de esta ley estaban: la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), que relevó a la Secretaría de Gobernación en la organización y la supervisión de las elecciones; la actualización del padrón y la emisión de nuevas credenciales de los electores; y, el establecimiento del Tribunal Federal Electoral (TFE o TRIFE), encargado de resolver sobre impugnaciones y de sancionar las violaciones de la ley electoral.

---

<sup>19</sup> Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Disponible en: [http://caterina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/arnaud\\_b\\_r/capitulo7.pdf](http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/arnaud_b_r/capitulo7.pdf), fecha de consulta 29 de octubre de 2012, 18:54 hrs.

Mediante la reforma de cinco artículos de la Constitución y la promulgación de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, las relaciones con la Iglesia (o las iglesias, no sólo la católica), que fue reconocida como sujeto jurídico, vio restituidos los bienes raíces que le habían sido expropiados. Una vez transformado el marco legal, México estableció relaciones diplomáticas con la Santa Sede el 21 de septiembre de 1992.

Bajo la Administración de Salinas se ejecutaron las grandes transformaciones estructurales que el presidente consideraba ineludibles para conformar el México moderno del próximo siglo. De entrada, se aceleró la campaña de privatizaciones comenzada en 1982, viéndose afectadas ahora todas las grandes empresas del Estado. Así, fueron entregados al capital privado la telefonía (Telmex, una compañía plagada de denuncias por negligencia en el servicio que en diciembre de 1990 fue adjudicada en subasta pública a un consorcio encabezado por el magnate Carlos Slim Helú), las comunicaciones viales y las aerolíneas, el sector químico, el siderúrgico (Altos Hornos de México), los seguros, las cadenas hoteleras, los medios de radiodifusión (Imevisión, que dio lugar a TV Azteca) y, finalmente, la banca.

La histórica reforma del sistema bancario, emprendida en mayo de 1990 y rematada en diciembre de 1993, supuso la reversión total de la nacionalización realizada en 1982 por López Portillo, que había reducido las 764 entidades entonces existentes a menos de una veintena, encabezando las sobrevivientes el Banco Nacional de México (Banamex) y el Banco del Comercio (Bancomer). Asimismo, el Banco central de México, Banxico, fue dotado, reforma constitucional mediante, de un régimen jurídico que, con arreglo al modelo liberal, garantizaba su autonomía funcional y administrativa.

El pragmatismo de las reformas arrojaba como justificación que las privatizaciones convenían al país a efectos de ingresos en la caja del Estado, ganancias que luego el Gobierno destinaría a abonar la deuda interna y a costear las necesidades sociales, pero la gigantesca operación produjo unos réditos incluso mayores de los esperados: sólo en 1991 el Estado recaudó 10.700 millones de dólares por ese concepto. Al final del mandato de Salinas, más del 90% del parque empresarial del país tenía dueños privados, quedando como únicas excepciones relevantes la Comisión Federal de electricidad (CFE) y el emblemático monopolio Pemex, el cual, no obstante, tampoco salió indemne de la avalancha de liberalizaciones, ya que, a través de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (julio de 1992), empezó a estructurarse como *holding* corporativo, asumiendo criterios de eficiencia y racionalidad, dotándose de una estructura divisional (las subsidiarias de Exploración y Producción, de Refinación, de Gas y Petroquímica Básica, y de Petroquímica) y abriéndose a la inversión privada extranjera según el esquema de franquicias.

La conclusión que se obtiene de los cambios en materia política, económica y social del sexenio de salinas, desdibujaron el Sistema de Planeación Nacional, ya que permaneció casi intocado, debido a que el tiempo de seis años que dura un sexenio, apenas le alcanzó a Salinas para impulsar las reformas que, para su gusto, eran las prioritarias y que sacarían al País del atolladero económico.

“Durante este sexenio (1988-1994) se realizan cambios de carácter estructural en algunas dependencias de la Administración Pública Federal, desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, y traslada sus funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

De igual forma sustituye la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y en su lugar, surge la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual adquiere las funciones de su antecesora en materia de medio ambiente, materia de protección ecológica, desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad, éste último significó la impronta de la política salinista.

La Secretaría de Educación Pública (SEP), incorporó a su estructura los centros de investigación, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; por su parte la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos inicia un proceso de reestructuración hacia el interior de la dependencia. De la misma manera la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) adapta su estructura organizacional en congruencia a los nuevos acuerdos de apertura comercial internacional.

En el sexenio salinista se busca modernizar el agro mexicano, por lo que se crea la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) adelgaza su estructura funcional con la privatización de las empresas públicas que se encontraban bajo su coordinación.

Dentro de los cambios administrativos también se pueden señalar la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), la Comisión Nacional del Deporte (CONADE), la Comisión Nacional para el ahorro de energía y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En esta etapa la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se encargó de instrumentar, operar y dar seguimiento a todos

los procesos de modernización de la administración pública federal. Con estas acciones la Presidencia de la República pretendía dar legitimidad y credibilidad a las instituciones para recuperar la confianza ciudadana prácticamente perdida y deteriorada en los últimos sexenios.

Sin embargo aún con todos estos cambios y marcadas intenciones de incorporar al ciudadano en los asuntos públicos, la administración pública federal, en esencia, poco cambió la estructura burocrática vertical en la que el Presidente de la República imponía su casi inapelable autoridad en las decisiones de la administración pública".<sup>20</sup>

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON (1994-2000), ÚLTIMA CRISIS DEL SIGLO XX.

Si se tuviera que referir al sexenio del Dr. Zedillo con dos palabras, sin dudarlo serían: "error de diciembre", a manera de broma se puede decir que a Salinas no sólo le bastó con dejarle a Zedillo un País en bancarota, inestable políticamente, cuestionado y con la devaluación a cargo del presidente entrante, sino que también le dejó este término.

"Zedillo buscó respaldo político de todos los partidos incluido el suyo, firmaron un pacto en los Pinos para la reforma política, que en julio de 1996 constituyeron reformas a 19 artículos constitucionales en materia electoral".<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> ZAVARIZ Vidaña Armando, "Evolución de la Administración Pública en México" disponible en:[http://www.eumed.net/tesiselectorales/2012/azv/evolucion\\_administracion\\_publica\\_mexico.html](http://www.eumed.net/tesiselectorales/2012/azv/evolucion_administracion_publica_mexico.html).

<sup>21</sup> RUBIO, Luis "Coping with political change" en México under Zedillo. Ed. Susan Kaufman Purcel y Luis Rubio, EEUU: Lynne Rienner Publishers, 1998. citado por: Ernesto Zedillo Ponce de Leon (1994-2000) reformas impostergables. Disponible en: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/arnaud\\_b\\_r/capitulo8.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/arnaud_b_r/capitulo8.pdf).

“La estabilidad económica que conjugó Zedillo con la apertura democrática que se mencionó líneas anteriores, la fue construyendo con apoyo extranjero, recibió ayuda del Estados Unidos y del Fondo Monetario Internacional (FMI), a cambio por supuesto, de comprometerse a aplicar políticas económicas restrictivas, en total México recibió alrededor de 50 mil millones de dólares entre organismos financieros internacionales y de Estados Unidos, con tal de que nuestro país no fuera detonante de otras crisis en países en vías de desarrollo”.<sup>22</sup>

“A cambio de los apoyos, se redujo el gasto público, se aumentó la gasolina, la electricidad y el famoso aumento el Impuesto al Valor Agregado de un 10 % al 15%, todo lo cual en su conjunto el dio a Zedillo oxígeno para mantenerse y comenzar con la generación de crecimiento económico, lo cual ya podía a comenzar a planear con relativa facilidad.

Sin embargo, para el año de 1998 y gracias a la globalización (efectos *dragón, vodka y samba*), los mexicanos resentimos de nuevo otra devaluación. En septiembre de ese año el peso se devaluó 7.3 por ciento y se cotizó en 10 pesos con 73 centavos por dólar. Aunado a este coletazo, el 7 de octubre el pleno de la Suprema Corte dictaminó que era legal el pago de intereses sobre intereses bancarios (anatocismo). La decisión de los magistrados provocó las protestas de las asociaciones de deudores de la banca, como El Barzón, que calificaron el veredicto como un aval a la usura bancaria.

La economía creció en promedio al 3.6 por ciento anual y la inflación al 22.1 por ciento (Ver Tabla 1); no obstante, dicho crecimiento fue

---

<sup>22</sup> OPPENHEIMER, Andrés, *Borderin on Chaos*, citado por: Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-200) reformas impostergables. Disponible en: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/arnaud\\_b\\_r/capitulo8.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/arnaud_b_r/capitulo8.pdf)

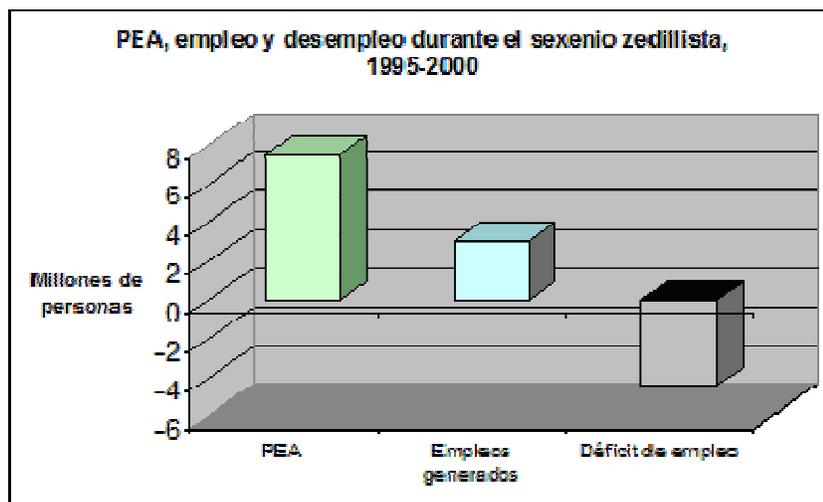
insuficiente para absorber a todo el incremento de la Población Económicamente Activa (PEA) que aumentó en 7.5 millones de personas y sólo se generaron 3.1 millones de plazas, por lo que el desempleo acumulado ascendió a 4.4 millones”,<sup>23</sup> que se sumaron a la larga fila de desempleados arrojados durante 1983-1994 (Ver Gráfica).

**CUADRO 1.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO E INFLACIÓN, 1995-2000**

<b>Año</b>	<b>Tasa de crecimiento del PIB a precios de 1993</b>	<b>Inflación medida por el INPC</b>
1995	-6.2	34.9
1996	5.1	34.4
1997	6.8	20.6
1998	4.8	15.9
1999	3.6	16.5
2000	7.5	10.1
<b>Promedio</b>	<b>3.6</b>	<b>22.1</b>

<sup>23</sup> INEGI. Banco de Indicadores Económicos (BIE), disponible en: <http://www.inegi.gob.mx>

CUADRO 1.2. PEA, EMPLEO Y DESEMPLEO EN EL SEXENIO 1995-2000



Sin duda que las prioridades del sexenio de Zedillo, fueron en el contexto de la coyuntura económica, había que hacer lo necesario para que la economía no se cayera aun más de lo ya deteriorada que la dejó Salinas, sin embargo cabe señalar, que aun cuando los esfuerzos se enfocaron a sostener al país, existió dentro del Plan nacional de Desarrollo 1995-2000,<sup>24</sup> un apartado que nos merece especial mención, el identificado como 3.9, con el rubro de: *Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública*; del cual desprendemos que existió la intención del presidente Zedillo, por consolidar una administración pública accesible, moderna y eficiente, con una clara cercanía a las necesidades de la ciudadanía.

Proponía acelerar los procesos de búsqueda de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, evitar trámites, ahorrar tiempo y gastos, fomentando la dignidad y profesionalismo de los servidores públicos.

<sup>24</sup> Plan nacional de Desarrollo 1995-2000, disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>

Plausible éste esfuerzo, y aun cuando promovió la descentralización administrativa como una de sus fortalezas, la coyuntura política y económica, desvió sus esfuerzos a los rubros ya mencionados, de tal suerte que no se encuentra con claridad en este sexenio, la forma en que se hizo uso del Sistema de Planeación Nacional; de tal manera que se confirma ésta posición cuando señalamos que desde que se creó el sistema dos sexenios anteriores, no se puede ver que se hayan cristalizado sus alcances a plenitud.

El sexenio de VICENTE FOX QUEZADA Y FELIPE CALDERON HINOJOSA será abordado en el capítulo IV, a la par del tema central de la presente investigación.

## II. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN.

### 2.1. Antecedentes legislativos del Sistema Nacional de Planeación.

Todo el sistema de planeación nacional, surge a la vida jurídica con fecha 2 de febrero de 1983, en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se aprobó el decreto de reforma del artículo 26 Constitucional, y como dato anecdótico, precisamente la Senadora queretana SILVIA HERNANDEZ DE GALINDO (apellido de casada, según la usanza de la época), es quien firma en su carácter de Secretario de la Comisión.

Una vez enviado el decreto al ejecutivo para su promulgación, El Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado y su entonces Secretario de Gobernación, el multifacético y hoy perredista Manuel Bartlett Díaz, en fecha 3 de febrero de 1983, promulgan la reforma y se publica en el Diario Oficial de la Federación, quedando formalmente concluida la reforma e institucionalizado el Sistema de Planeación Nacional Democrático; estableció los fines del proyecto nacional, los objetivos de la planeación, caracterizándola como democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogiendo las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al Plan y los Programas de Desarrollo.

El artículo 26 constitucional señala que: “el Estado organizará un sistema de planeación democrática de desarrollo nacional que imprima solidez”; para lo cual deberá propiciar la participación de los diversos sectores sociales y recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Así mismo “La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y

evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinarán los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución". Éste artículo de la Constitución federal fue discutido en los estados, y lo incorporaron a sus Constituciones, haciéndolo extensivo para los ayuntamientos, amén de que la estructura municipal se fortaleció a raíz de la reforma del artículo 115 de la carta magna, de la misma fecha en que se reformó el citado artículo 25, (3 de febrero de 1983) consolidándose como uno de los espacios más relevantes en la interacción con los ciudadanos.

## 2.2. Promulgación de la Ley de Planeación.

Sin duda que el complemento de todo el Sistema de planeación, por disposición constitucional, debía ser una Ley que le diera consolidación, validez y obligatoriedad a lo ya establecido en el artículo 25 constitucional; se denominó Ley de Planeación, precisamente para establecer el marco normativo que diera origen a las estrategias integrales del desarrollo del país, es viable comentar que siempre durante los tiempos de crisis, la premisa fundamental de una buena administración, es lograr más con menos, y por lo que respecta a nuestro país, se materializó esta premisa tanto en el Plan de desarrollo como en la propia Ley.

La propia Ley en su objeto establece una visión integradora y alcance de gran envergadura, quizá pudiera pensarse en que tiene visos de romanticismo u objetivos inalcanzables, sin embargo está bien estructurada en términos de "planeación", tal como se ha señalado a lo largo del trabajo, demuestra los extremos de su razón de ser y fija sus objetivos, los cuáles, en nuestra opinión, son realmente alcanzables, siempre y cuando se entiendan en su dimensión real. La citada Ley

establece que su objeto es regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, haciéndola –la planeación- obligatoria para toda la administración pública federal, estableciendo las bases para que se coordine con las administraciones estatales y municipales

Introduce principios de planeación como: previsión, instrumentación, control y evaluación -claves en la administración privada- reafirma que la planeación consiste en visualizar todos los factores comunes o conexos que existen en los diversos procesos y que están a cargo de distintas áreas de una organización unificándolos para un solo fin; ésto se traslada al sector público, al establecer la responsabilidad de la Secretaria de Hacienda para diseñar las políticas financiera, fiscal y crediticia, y agrupando a todas las demás secretarías de estado y departamentos administrativos para que desarrollen la planeación en ámbito sectorial, mediante elaboración de programas tanto de mediano plazo, como operativos anuales, para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente establece los plazos a los que se sujetará el Presidente de la República para terminar el Plan nacional de Desarrollo, como documento rector tanto jurídica como administrativamente, que si bien su esencia es el desarrollo económico y social con una visión de estado, busca operatividad y funcionalidad con la coordinación efectiva ente los niveles de gobierno –de acuerdo a sus competencias- para realizar la planeación del desarrollo en sus respectivas jurisdicciones.

Derivado del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se delegó a los gobiernos estatales la elaboración de los planes de desarrollo de sus respectivas entidades. De igual forma, los planes municipales y subregionales quedan en manos de la autoridad municipal. Los planes operativos anuales incluyen las acciones y compromisos concertados entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales (privado y social) con una visión de mediano y largo plazo. La coordinación a nivel federal, se

materializa en los convenios y tiene fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la propia Ley de Planeación. A nivel estatal y municipal, sobre el rubro de coordinación, resulta indispensable referirse a la normatividad local iniciando por la Constitución Política de cada entidad federativa, y en nuestro caso, a la Constitución del Estado de Querétaro, que establece como una de las facultades del Ejecutivo estatal, la de celebrar convenios y coordinar acciones y asignar a los Ayuntamientos las mismas capacidades con el fin de celebrar acuerdos que permitan crear los espacios y mecanismos de coordinación.

Asimismo, sobre el tema de planeación, las Constituciones de las entidades federativas, señalan la responsabilidad de los estados para organizar un sistema de planeación y facultan a su poder ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema. Asimismo, disponen también que los gobiernos de los estados conduzcan y orienten la actividad económica de las entidades federativas, en los términos de una planeación democrática donde concurren e intervengan los distintos sectores de la población. De igual manera, la planeación del desarrollo, es una de las funciones obligatorias de los Ayuntamientos (por lo menos establecida jurídicamente), se convierte en uno de “los espacios” más relevantes de su interacción con los ciudadanos.

En sus orígenes, el Sistema Nacional de Planeación dejó a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la responsabilidad de su desarrollo, (en el sexenio de Carlos Salinas se adscribieron todas las funciones de dicha secretaria directamente a la de Hacienda y Crédito Público).

En origen, el SNPD plasmó la planeación indicativa<sup>25</sup>, es decir, estableció lo siguiente:

1. La expedición de la Ley de planeación.
2. Se publica el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Se crea el Programa Nacional de Alimentación. (PRONAL)
4. Se elabora el Programa Nacional de Financiamiento y Desarrollo.
5. Se elabora el Programa Nacional de Desarrollo Rural e Integral. (PRONARI)
6. Se elabora el Programa Nacional de Fomento a la Industria.
7. Se elabora el Programa Nacional de Salud.
8. Se elabora el Programa Nacional de Desarrollo y Vivienda.
9. Se elabora el Programa Nacional de Educación, Cultura y Deportes.
10. Se elabora el Programa Nacional de Turismo.
11. Se elabora el Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes.
12. Se elabora el Programa Nacional de Ecología.
13. Se elabora el Programa Nacional de Energéticos.
14. Se elabora el Programa Nacional de Minería.
15. Se elabora el Programa Nacional de Pesca y Recursos del mar.
16. Se elabora el Programa Nacional de Estructuración, Operación y Desarrollo para el abasto.

Estas bases fueron las que dieron estructura técnica y a todo el sistema de planeación.

En el capítulo siguiente se verá como quedó establecida su estructura jurídica, ambos elementos, el técnico y el jurídico, son los dos pilares sobre los que han descansado los planes sexenales de desarrollo, con la salvedad de que se ha reducido simplemente a una obligación *ex lege*, y se ha desaprovechado casi en su totalidad todo el esquema ya descrito,

---

<sup>25</sup> LOMELI, G. Paulina, “Plan Nacional de Desarrollo” disponible en: <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc150/115plan%20nacional.pdf>. 28 de octubre de 2010.

debido a las coyunturas políticas y económicas que han modificado el *status quo* político-económico de nuestro país en los últimos sexenios.

### 2.3. Marco jurídico vigente, del Sistema Nacional de Planeación.

Nuestro texto constitucional, en su artículo 26 establece las bases para la planeación nacional democrática, sin embargo hay que decir que dicho precepto se relaciona estrechamente con el artículo 25, que establece la planeación del desarrollo económico, por lo tanto es importante citar ambos preceptos:

El artículo 25 establece lo siguiente:

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

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

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

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

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

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

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución”.<sup>26</sup>

El instrumento que la Ley Suprema le proporciona al Estado mexicano para que cumpla con la función de fomentar el desarrollo nacional es la planeación del desarrollo nacional, para que le imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento económico.

Una de las características centrales de la planeación del desarrollo nacional es que debe ser democrática, lo que significa que concurren todos los sectores sociales del país, para que a través de foros y consultas, expongan sus inquietudes económicas, políticas, sociales y culturales.

Por su parte el artículo 26, es que refiere concretamente un modelo de planeación nacional, basado en una directriz de carácter económico, que al final de cuentas se traduce en la forma en que el estado mexicano planea el desarrollo nacional, establece lo siguiente:

**“Artículo 26.**

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

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

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación

---

<sup>26</sup> Ley de Planeación.

democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

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

**B.** El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución".<sup>27</sup>

De los anteriores artículos derivamos que la planeación consiste en la toma de decisiones sobre los cursos de acción a seguir, determinación de políticas, elaboración de procedimientos y programas y presupuestos para la consecución de las metas u objetivos.

Las bases para poder realizar las funciones generales de la planeación gubernamental son:

---

<sup>27</sup> Ley de Planeación.

- La programación
- El financiamiento
- La administración de recursos
- El control y evaluación de resultados.

Ésta constituye un estilo definido de gobierno y sus elementos son:

- Conjuntos de principios de filosofía, política, justicia, libertad y seguridad que sirven para la formulación de un plan nacional que defina las metas y objetivos.
- Determinación de pronósticos y prioridades sectoriales, regionales y nacionales.
- Coordinación de las interrelaciones al interior de cada sector, entre sectores regionales y de ámbito nacional.

Como parte complementaria de todo este proceso de planeación, se tiene que la Ley de Planeación es el mecanismo a través de cuál sea posible la instrumentación de los procedimientos de planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica y social por parte del Estado, así como la evaluación y control de los programas de desarrollo integral del país.

De lo anterior podemos obtener como una primera conclusión que el factor de la participación ciudadana se convirtió en elemento normativo para la elaboración de los planes de desarrollo, de donde destacamos como puntos sobresalientes los siguientes:

- Definir el Plan Nacional de Desarrollo. (Artículo 3º. de la Ley de Planeación.)
- La responsabilidad de la Planeación Nacional está a cargo del Ejecutivo Federal con la participación de todo su gabinete. (Artículo 4º.y 5º. de la Ley de Planeación)

- El ejecutivo remite el plan al Congreso de la Unión para su examen, opinión y aprobación. (Artículo 5o. de la Ley de Planeación)
- Estrecha vinculación con el aspecto fiscal-financiero, es decir, Ley de Ingresos y Presupuesto de egresos de la Federación (Art. 7º. de la Ley de Planeación)
- Es obligación para la administración pública centralizada y paraestatal planear y conducir sus actividades de acuerdo a sus objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo. (Artículo 9o de la Ley de Planeación)
- Para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas, se pedirá la participación y consulta de los diversos grupos sociales. (Artículo 20 de la Ley de Planeación)
- Después de que tome posesión el Presidente de la República, se darán 6 meses para elaborar, aprobar, y publicar el plan nacional de desarrollo (Artículo 21 de la Ley de Planeación)
- Elaborar programas operativos anuales a corto plazo que incluyan aspectos administrativos, políticos, económicos, culturales y sociales. (Artículo 27 de la Ley de Planeación)
- Tiene obligatoriedad el plan dentro de la administración pública federal con carácter informativo y de orientación dentro de la actividad de los diferentes sectores: social, privado y público. (Artículo 32. de la Ley de Planeación)
- Las bases para la coordinación obligatoria con las entidades federativas (todas) y municipios. (Capitulo Quinto de la Ley de Planeación)
- Convenio para concertación de acciones con grupos sociales (Capitulo Sexto de la Ley de Planeación).
- Responsabilidades por opacidad e incumplimiento de la observancia del Plan Nacional de Desarrollo. (Art. 42 de la Ley de Planeación).

#### 2.4. El Plan Nacional de Desarrollo.

Para entender mucho mejor todo el SNPD dentro del terreno operativo, se debe comenzar por explicar brevemente en qué consiste el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que cada sexenio se elabora por el titular de ejecutivo al tenor de sus obligaciones legales que se han citado anteriormente.

Una vez concluidas las campañas políticas, el candidato que resulte electo, tiene obligación de que una vez que tome protesta como Presidente de la República, debe coordinar las acciones para elaboración del Plan y desde luego su implementación, recogiendo fundamentalmente todas aquellas propuestas que durante la campaña se recibieron, y escuchar a las dependencias de la administración y a todos los sectores de la sociedad, todo ello para estructurar un documento rector del desarrollo económico, social, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de recursos públicos.

La forma en cómo se estructura el documento obedece al estilo de cada gobernante, sin embargo desde que nació el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, hasta el último Plan de Desarrollo (2007-2012) se puede distinguir dos elementos que no han cambiado, a saber, todos abordan una estructura basada en OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS, aun cuando el PND 2001-2006 de Vicente Fox, fue saturado de una retórica propia del gobierno del "cambio", también se base en OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS.

Como se puede ver, está claro que todo el SNPD fue diseñado por técnicos en administración, y sin duda que el primer PND que correspondió a Miguel de la Madrid, fue el que primeramente incorporó estos conceptos, debió ser muy laborioso darle forma, ya que debía tener

una visión integradora de lo que es exactamente el PND, con metas, objetivos y estrategias que fueran vinculadas entre sí en todas las dependencias, gobiernos estatales y municipales, y desde luego con sus respectivos presupuestos.

Todos los planes desde el primero (1983-1988) hasta el del sexenio anterior (2007-2012) destacan una de las características clave de todo el SNPD, la participación ciudadana, con los matices de acuerdo al partido político gobernante, es decir, el Partido Acción nacional, destaca este elemento y lo denomina al SNPD como "Sistema Nacional de Planeación Participativa", en un claro eufemismo frente a sus antecesores que destacaban "la consulta popular" ó "consulta nacional, popular y democrática".

De tal suerte que el PND es el producto fiel de lo que la Constitución y la Ley de Planeación, conciben como todo el SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

## 2.5. Estructura actual del SNPD.

El Sistema Nacional de Planeación constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales de 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 y municipios.

Dentro del sistema tiene lugar un proceso normal, se distinguen actividades específicas; este proceso se apoya en una estructura institucional que en distintos niveles de operación, define responsabilidades claras para todos los participantes y cuenta con una

infraestructura básica que sirve de apoyo a su funcionamiento general a saber:

a) Estructura Institucional:

- Federal
- Estatal
- Municipal

b) Proceso de planeación:

Formulación: Define objetivos y metas factibles de alcanzar, recursos, prioridades y política económica administrativa.

Diagnóstico: Es un examen que identifica las características específicas y más relevantes de los diferentes fenómenos ocurridos en el país.

Prognosis: Es la apreciación de lo que sucederá en la economía en el futuro.

La fijación de objetivos, metas y selección de alternativas: Supone un proceso continuo de diagnóstico y precisión de situaciones simultáneas con la ejecución del plan, para confirmar metas e introducir cambios en ciertos periodos.

La programación sectorial: Es la selección de objetivos y metas sectoriales con la idea de predecir el comportamiento de cada uno de ellos, considerando necesidades y posibilidades de cada sector de ofrecer una proyección también sectorial, del total de la economía nacional.

Programación de recursos humanos: Consiste en analizar globalmente la disponibilidad de elementos capacitados para poner en marcha el plan, proyecto o programa.

Programación física o real: Es la fijación de metas y objetivos, y la combinación de recursos tendientes de bienes o servicios.

Programación financiera: Es el señalamiento de las fuentes de donde se obtendrán los recursos, y el análisis de la fluctuación de los precios, materias primas, de acuerdo a los objetivos de la política económica y social.

Instrumentación: Conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan nacional, así como los programas de corto, mediano y largo plazo y utiliza cuatro variantes: Obligación, Coordinación, Consenso e Inducción.

Control: Actividades encaminadas a vigilar la ejecución de las acciones de normatividad ya establecidas. Es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones para procurar el cumplimiento de los lineamientos.

Evaluación: Actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del plan y programas en un lapso determinado.

El Sistema Nacional de Planeación (SNP) Cuenta para su funcionamiento con diversos instrumentos cuya aplicación en cada etapa del proceso implica su jerarquización y ordenamiento temporal y especial, de acuerdo

con la función que desempeñan en cada una de ellas y con la relación que existe entre ellos mismos.

Una vez que se obtienen las conclusiones de los foros y consultas, realizadas en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, éstas se remiten al Ejecutivo Federal para que elabore el Plan Nacional de Desarrollo, de donde se desprenden tres importantes variables: la rectoría económica del Estado, el desarrollo nacional y la planeación del desarrollo nacional. En otras palabras, se complementan los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los instrumentos para el correcto funcionamiento del SNP, se clasifican de la siguiente manera:

a) **NORMATIVOS:** (Mediano y Largo Plazo.)

- Plan Nacional de Desarrollo.
- Programas de mediano plazo: Sectorial, Estratégicos e Institucionales.

b) **OPERATIVOS:** (De corto Plazo.)

- Programas anuales
- Programa operativo anual
- Programa de trabajo por dependencia.
- Ley de Ingresos.
- Presupuesto de egresos.
- Convenios de crecimiento y desarrollo.

c) **CONTROL**

- Informes trimestrales de la situación económica y social.
- Informes de las dependencias correspondientes.
- Informes de las comisiones gasto - financiamiento.

- Informes de las auditorías gubernamentales.

#### d) EVALUACIÓN

- Informe de gobierno
- Informe de ejecución del plan nacional de desarrollo.
- Cuenta pública.
- La cuenta pública se maneja a través de los ingresos y egresos.
- Informes sectoriales e institucionales.

### 2.6. Incidencia del Sistema de Planeación Nacional, sobre la planeación a nivel local.

Si bien ya se señaló que todo el Sistema considera un esquema de coordinación para el desarrollo, y que el Plan a nivel Federal será el documento rector de toda la planeación, sin duda que se debe enunciar que en un régimen federal como el de México, si bien hay una sola soberanía pero las entidades sostiene la suya propia, en aquella concepción del sistema que data del año 1982, no resultó de mayor trascendencia esta situación, ya que los gobiernos locales y federal pertenecían a un mismo partido y pesaba la figura presidencial, los diferentes postulados o competencias derivadas de la constitución se ha ido poniendo en crisis conforme la hegemonía del partido gobernante se fue debilitando hasta perder la Presidencia de la República. Más adelante se verá éste puede ser un factor clave para el futuro del SNPD, y que en aquél entonces no se visualizó; sin embargo en este capítulo sólo citaremos los preceptos legales que sirven de base para la coordinación de las entidades y municipios con la Federación para efectos del PND.

La competencia federal se enuncia en los artículos 39, 40, 41, 49, la competencia local del 115 al 122 y la competencia municipal en el artículo 115, todos ellos constitucionales y con referencia al bienestar del país.

Se concede una gran importancia a los gobiernos local y estatal, ya que a través de su existencia y efectiva actuación, se organizan más convenientemente a los esfuerzos de la comunidad y sirven como intermediarios entre los ciudadanos y el gobierno central.

Las relaciones con el gobierno central sirven para formular planes y programas sectoriales armónicos con los globales y son la base para asignar recursos con criterio funcional, geográfico, proporcionando la estructura legal y las orientaciones de división política, técnica y administrativa. El objetivo básico de todo esto es acelerar el desarrollo integral nacional y descongestionar al gobierno central e intervenir en muchos problemas de índole social y laboral.

Los Artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley de Planeación señalan la presencia de cuatro tipos de programas de mediano plazo que con una expresión más concreta y detallada de los planteamientos del PND en relación con los aspectos económicos, sociales y políticos en forma genérica, a saber:

***Programas sectoriales.***

Corresponde a la división actual de la administración pública federal que atiende aspectos específicos de la economía y de la sociedad. En cada dependencia la responsabilidad de la planeación recae en su titular, quien para cumplirla se apoya en la unidad de planeación correspondiente, una estructura administrativa y directiva. (Se realiza sobre los sectores económicamente activos en el país.

### ***Programas Institucionales.***

Comprende las acciones de la Administración Pública paraestatal y, está formada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos, y fideicomisos que se ubican en el sector administrativo y que corresponde a las actividades productivas o de servicios que se llevan a cabo.

### ***Programas Regionales.***

Son los referidos a aquellas áreas consideradas como prioritarias o estratégicas en función de los objetivos nacionales y de acuerdo a la economía de las diferentes regiones del país.

### ***Programas Especiales.***

Se refiere a las prioridades que se presentan en el PND en forma aislada, de contingencia o de necesidad, así como las que se realizan dos o más dependencias o gobiernos estatales, coordinadoras del sector público.

Así pues, se puede ver una estrecha interrelación entre el SNP y los gobiernos locales, al grado de que se puede decir que existe una **planeación estratégica**, que indica cómo llegar a los objetivos planteados desde nivel nacional, de tal suerte que el ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan y la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional de desarrollo; coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de sus objetivos de la planeación nacional y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados, se planeen de manera conjunta.

En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios (Artículo 33 cap. V, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Por su parte, se observa que también existe una **planeación táctica**, que contribuye con acciones claras y precisas como herramientas de acción y que se refieren a los programas y proyectos de cada uno de los sectores de actividad estableciendo metas, objetivos y recursos que deben ser utilizados cuando las entidades estén inmersas en la búsqueda de resultados específicos.

Se basa en los medios operacionales a través de los cuales una estrategia debe ponerse activa o en práctica. Esto abarca periodos más cortos y está orientada a las metas a corto plazo.

Una vez aprobados el plan y los programas serán obligatorios para las dependencias de la administración pública federal en el ámbito de sus respectivas competencias a llevarse a cabo **La planeación operativa**, con actividades específicas y supervisadas.

La ejecución del plan y los programas podrán concertarse conforme a esta ley con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

No se puede dejar fuera el tema de la **presupuestación económica**, será el propio ejecutivo federal que mediante las dependencias o entidades que cuenten con la capacidad de orden y dictaminación con la elaboración de presupuestos, quien llevará a cabo los planes y programas mencionados.

Serán los designados al manejo de dichos recursos como lo menciona el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es así que todo este proceso determina e influye en los planes locales de desarrollo, porque en razón de orden, deben atender al pacto federal y a las disposiciones normativas de este nivel, y en segundo lugar, para efectos de lograr los objetivos que se plantea la federación, de manera más rápida y eficaz, asumiendo por su parte, cada gobierno local, los objetivos propios que desarrollará en forma paralela con la federación.

#### 2.7. Convenios de colaboración, instrumentos de coordinación.

El artículo 33 de la Ley de Planeación establece que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efectos de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo, coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos del Plan.

Como ya se refirió, México se encuentra constituido como federación, lo que implica que cada entidad mantiene su soberanía, es un hecho que derivado del pacto federal y la adhesión necesaria al propio sistema federal, conlleva derechos y obligaciones, pero qué efectos tiene celebrar un convenio de colaboración al tenor del SNPD, la respuesta no se encuentra en la Ley, de hecho únicamente establece que existe la obligación de coordinarse para este efecto con la federación, y el mecanismo desde luego que es mediante un convenio, ahora bien, la naturaleza jurídica de este tipo de convenio es vincular los esfuerzos de la federación con los de los estados sobre la base de que existe un plan

nacional rector y conductor de los recursos que se irán dispersando a los estados para la consecución del Plan.

Sobre esta base, de manera personal se concluye que los convenios tienen fuerza vinculatoria en la medida en que la federación tome verdadero interés para que el Plan Nacional de Desarrollo verdaderamente se ejecute, siendo así, pondrá las condiciones a los estados para que no simplemente suscriban el convenio o que el Plan estatal se apegue al nacional, sino que desplieguen la planeación en todas sus fases, es decir concepción, desarrollo y evaluación de los programas y de los recursos.

Este tema se retomará en el siguiente capítulo, ya que se advierte que la concepción original del SNPD, no consideró una premisa externa que no era propia de aquel entonces; el cambio de la correlación de fuerzas políticas. El mapa se ha pintado de diversos colores, nacieron conflictos propios de la nueva realidad política, el ciudadano cuenta con una amplia oferta política, éste es un factor que se debe considerar frente al abandono del SNPD, por cuestiones meramente políticas.

### III. ABANDONO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN

3.1. La transición política del año 2000 y su repercusión en el Sistema Nacional de Planeación.

Antes de abordar los acontecimientos de la alternancia apolítica del año dos mil, se debe hacer una acotación sobre el tema de análisis, hemos relatado en capítulos anteriores que una vez creado el sistema de planeación en el sexenio de Miguel de la Madrid y retocado en el sexenio de Salinas de Gortari, dicha estructura ha sido minimizada debido a las coyunturas políticas y económicas del sexenio de Zedillo, lo que sin duda impidió exponenciar el sistema a plenitud; por tanto, una vez verificada una transmisión política, al parecer sin conflictos electorales y no tener una devaluación con el sexenio del cambio, bien se pudo pensar que era el momento adecuado para que se retomara toda aquella estructura técnica-jurídica para el desarrollo de las políticas públicas del gobierno de la alternancia, lo que no sucedió así, como quedará demostrado.

El *Quid* de la elección presidencial del año 2000, orbitó sobre la estrategia mercadológica de sacar al PRI de los pinos, con un candidato amexicanado, fuerte y con la “decisión de cambiar las cosas en el País”, y aun cuando la diferencia de votos fue relativamente corta, logro permear en los ciudadanos, en su mayoría jóvenes.

Es un hecho que el apoyo fundamental que recibió Vicente Fox, fue el que provino de los empresarios, de hecho, su gabinete fue empresarial, que fue de los primeros cambios que se notaron de inmediato, dejando poco a poco, las largas carreras burocráticas que todavía mantuvieron sus formas de trabajar por algún tiempo. En una primera conclusión, y dado que las Secretarías de estado se fueron llenando de empresarios que se hicieron administradores públicos, se advierte un aparente problema ¿cómo

conciliar el anquilosado sistema burocrático del gobierno del PRI con las prácticas de calidad y productividad del sector privado?, sobre todo porque los fines que se persiguen en ambos sectores son distintos, por ejemplo en el sector público los fines siempre serán los intereses generales, mientras que en el privado la finalidad será el interés individual, cosa que lejos del problema ético de que muchos funcionarios no supieron diferenciar entre ambos fines, existió la necesidad de ponerse a pensar en cómo manejar un país con base en métodos y técnicas del sector privado; por otro lado el grueso andamiaje legal al que ahora se enfrentaban los nuevos administradores, no debía ser obstáculo para lograr eficiencia. Es decir, vale la pena reconocer que el trabajo que se realizó dentro de ese sexenio, es digno de revisarse en el sentido estrictamente técnico.

Hoy esa transición ha dejado frases entre quienes han desempeñado o desempeñan cargos dentro de la administración pública, a saber: *“Yo soy administrador no político”*, de hecho los mejores cargos normalmente los ostentan quienes tienen esa trayectoria pública, mientras que los cargos directivos u operativos normalmente están asignados a los técnicos en administración pública que materialmente realizan el trabajo cotidiano, desde luego que hay y habrá excepciones donde se puede ver que se conjugan claramente las aptitudes de líder político con las de un buen administrador.

Según Mauricio Rosell, “la discusión sobre los gerentes y los políticos reproducen en muchos aspectos la discusión más aburrida sobre los políticos y los tecnócratas, la conclusión de ese debate fue simplemente que se trataba de grupos distintos que se disputaban el poder. Los tecnócratas tenían amplia experiencia política y los políticos dominaban perfectamente el trabajo técnico del sector público. De hecho no hay que olvidar que aún los viejos políticos -abogados en su mayoría- eran

considerados tecnócratas por los todavía más antiguos generales revolucionarios”<sup>28</sup>

Es un hecho que los gobernantes de esta década, en su mayoría, no han surgido de la administración pública, cosa que no necesariamente signifique que son faltos de experiencia en los asuntos del Estado, caso concreto de empresarios gobernantes el de Vicente Fox, quien definitivamente asumió diversos compromisos entre ellos la reconstrucción de la arquitectura institucional, que protegiera las garantías individuales y descentralizar facultades y recursos.

Corolario de lo anterior, resulta que este cambio político por supuesto que generó movimientos y cambios no sólo en el estilo de gobernar, sino en el estilo de administrar, no obstante que con Miguel de Madrid y la reforma constitucional a los artículos 25 y 26, se dio origen al Sistema Nacional de Planeación Democrática, lo cierto era que había coordinación real entre los distintos órdenes de gobierno, cosa que no sucedió así con el sexenio del cambio, porque desde el punto de vista jurídico era obligación del Ejecutivo Federal presentar un Plan Nacional de Desarrollo (PND), sin embargo era una oportunidad para que políticamente se luciera el nuevo presidente y no reducir al marco jurídico la utilidad del PND, de lo anterior se da cuenta en el mismo texto obtenido del PND 2001-2006, en la parte relativa al mensaje del Presidente:

“El Plan Nacional de Desarrollo es la guía de un Poder Ejecutivo Federal que, acatando fielmente el mandato constitucional, se compromete a profundizar la vida democrática, a mantener una comunicación permanente con los otros poderes e instancias de gobierno, a encontrar, en el debate constructivo y democrático, en el consenso y en el disenso honestos, la oportunidad de construir las mejores respuestas para beneficiar al país”.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> ROSSELL Mauricio, “México en tiempos de cambio”, México Porrúa editorial, 2002, P. 123.

<sup>29</sup> Plan Nacional del Desarrollo 2001-2006, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2001.

Así tenemos que el PND que tuvo la presidencia de la República derivada del cambio político, planteaba en su proceso de elaboración los siguientes puntos:

- Cómo se planeó.
- Cuál es el entorno.
- Qué nos proponemos.
- Qué se necesita.
- Cómo lo lograremos.

Sin embargo el PND de Vicente Fox, parece haber quedado en una carta de buenas intenciones, sus ejes rectores eran los siguientes:

Un buen gobierno

Una gran revolución educativa

Un gran desarrollo social.

Varias críticas recibió el citado plan de desarrollo, entre ella catalogarlo de un listado de buenas intenciones y, en algunas ocasiones fue señalado como un predicción del futuro. Lo que si podemos señalar es que se excedió el presidente en los proyectos que incluyó en el PND y en general en todo su gobierno, es decir, tenía una gran expectativa en papel, pero en el terreno de los hechos no pudo concretarse de manera efectiva, al margen de múltiples factores de corte político, creemos que el error fue, no darle la dimensión de facto que requería un Plan aplicable al 100 %.

Existe un vasto epílogo del por qué el cambio no llegó, aunque esto no exime al Presidente de su notoria incapacidad para cumplir sus promesas y que, definitivamente no se pudo ocultar el desencanto de los votantes. Haciendo una relación de sus promesas incumplidas se puede dar cuenta de que nunca se alcanzó el 7 % de crecimiento económico, aun cuando

siguió con la política económica de sus antecesores, nunca se dio ese crecimiento económico que tantas veces prometió.

“En el ámbito de la política social, que era recuperar la visión humana de la economía, *Ni el estado todo ni el individuo solo*, todo se empantanó en la planeación, o mejor dicho se la pasaron planeando una política social, reduciendo el Plan Nacional de Desarrollo a un *estatus quo*, que solo busco mantener en control de las cosas como estaban, y se puede ver que no solamente la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), como la dependencia que encabezó los proyectos contra la pobreza, resulto verse inmersa en el fracaso, sino otras dependencias como la Secretaria de Economía y sus programas de microcréditos y micro changarros”.<sup>30</sup>

En materia de seguridad tampoco hubo grandes logros, tan es así que su sucesor en la Presidencia de la Republica, afirma que, Vicente Fox, no hizo nada para combatir el narcotráfico, consecuencia de esa omisión, la lucha actual contra el crimen organizado, se convirtió en una lucha titánica.

En el ámbito político institucional, se prometió diseñar una nueva estructura que permitiera proteger las garantías individuales, descentralizar facultades y recursos, fomentar la democracia y el pluralismo, prometiendo compartir el poder, cosa que desde luego no se cumplió ni con su propio partido, al grado de que en la campaña de 2006, se tildó de hijo desobediente a Felipe Calderón, en una clara muestra de que él no era quien tenía la venia para la presidencia de la República.

Fue muy delicada y repercutió bastante la inexperiencia en gobernar del ahora expresidente, el costo no sólo fue político y personal para él, sino que se reflejó en toda la estructura administrativa, también repercutió en

---

<sup>30</sup> ROSSELL Mauricio, Op. Cit., P. 132.

el pésimo trato con el poder legislativo con la carencia de buenos operadores políticos.

3.2. ¿dónde estuvo el olvido de Vicente Fox, hacia todo el Sistema de Planeación Nacional?

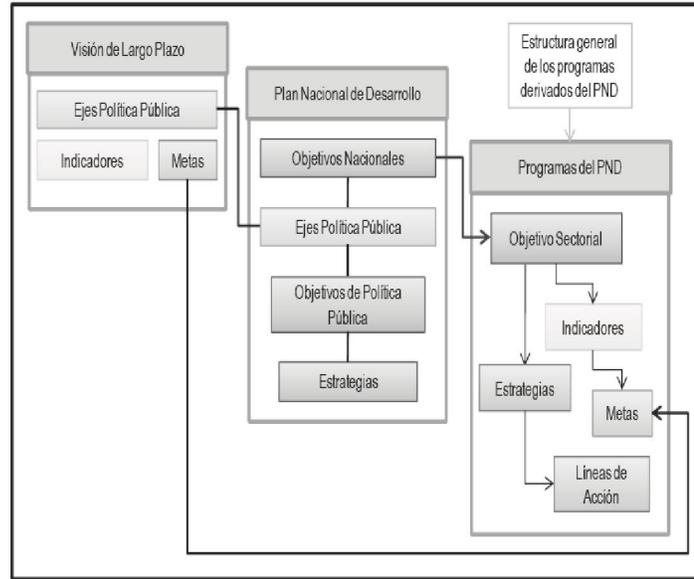
No obstante la existencia de todo un gran esquema jurídico, administrativo y presupuestal del Sistema de Planeación Nacional (SPN), una vez que el gobierno federal cambió de partido político, quizá por desconocimiento o por la simple razón de dejar un sello personal de la administración, Vicente Fox comenzó a dirigir los esfuerzos de planeación hacia el sector agrario.

Se considera que con una visión acotada, en virtud de que el SNPD en su conjunto estaba diseñado para alcances aun mayores a las necesidades de un solo sector, no significa que se demerita, pero se pudo haber hecho aún más.

La Ley de Planeación y en general todo el sistema de planeación nacional, establece que se desarrollarán programas sectoriales, lo que se justifica a la luz de lo que son los programas y su estructura; sin embargo en el sexenio del cambio, el ejecutivo dio una connotación distinta a estos términos y decidió enfocarse a un solo sector, creando una legislación específica a efecto de concentrar todo el sistema de planeación en ese sector.

El Sistema de Planeación Nacional obedece a una estructura basada en ejes con dimensión general para ir aterrizando a objetivos de corte nacional y programas sectoriales, tal como se aprecia en el siguiente diagrama.

Figura 8: Proceso de Planeación Nacional



PND: Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, el sistema de planeación que se diseñó para el sector agrario, también incorpora una visión nacional basada en la necesidad de apoyo al campo, y también aterriza programas sectoriales y regionales tal y como se trata del sistema de planeación que en este trabajo se aborda.

Haciendo un comparativo en la parte relativa a la estructura entre el SNPD, de la Ley de Planeación, entre la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, nos ayuda a entender que en el sector agrario, se enfocó todo el esfuerzo técnico y económico que originalmente estaba diseñado para el Sistema de Planeación Nacional.

**CUADRO 3.1 COMPARATIVO DE LOS PRECEPTOS LEGALES CUYA  
COINCIDENCIA ES ALTAMENTE VISIBLE.**

<b>LEY DE PLANEACION</b>	<b>LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENATBLE</b>
<p><b>Artículo 2o.</b> La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:</p>	<p><b>Artículo 4o.</b> Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural.</p>
<p>Art. 2...</p> <p><b>I.-</b> El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;</p> <p><b>II.</b> La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;</p> <p><b>III.</b> La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;</p> <p><b>IV.</b> El respeto irrestricto de las garantías</p>	<p><b>Artículo 5o.</b> En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos:</p> <p><b>I.</b> Promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural con la participación de organizaciones o asociaciones, especialmente la de aquellas que estén integradas por sujetos que formen parte de los grupos vulnerables referidos en el artículo 154 de la presente Ley, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso;</p> <p><b>II.</b> Corregir disparidades de desarrollo</p>

<p>individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;</p> <p><b>V.</b> El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y</p> <p><b>VI.</b> El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.</p>	<p>regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable;</p> <p><b>III.</b> Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país;</p> <p><b>IV.</b> Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable; y</p> <p><b>V.</b> Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.</p>
<p style="text-align: center;"><b>CAPITULO SEGUNDO</b> <b>Sistema Nacional de Planeación Democrática</b></p> <p><b>Artículo 12.</b> 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.</p> <p>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.</p>	<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO SEGUNDO</b> <b>DE LA PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE</b> <b>CAPÍTULO I</b> <b>De la Planeación del Desarrollo Rural Sustentable</b></p> <p><b>Artículo 12.</b> Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y la conducción de la política de desarrollo rural sustentable, las cuales se ejercerán por conducto de las dependencias y entidades del Gobierno Federal y mediante los convenios que éste celebre con los gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstos, con los gobiernos municipales según lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución.</p>
<p><b>Artículo 22.</b> El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.</p> <p>Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.</p>	<p><b>CAPÍTULO IV</b> <b>De los Distritos de Desarrollo Rural</b> <b>Artículo 29.</b> Los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan, así como con los</p>

<p><b>Artículo 23.</b> Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.</p> <p><b>Artículo 24.</b> Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.</p> <p><b>Artículo 25.</b> Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.</p> <p><b>Artículos 26.</b> Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.</p>	<p>gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado.</p> <p>Los Distritos de Desarrollo Rural coadyuvarán en el fortalecimiento de la gestión municipal del desarrollo rural sustentable e impulsarán la creación de los Consejos Municipales en el área de su respectiva circunscripción y apoyarán la formulación y aplicación de programas concurrentes municipales del Desarrollo Rural Sustentable.</p> <p>Los Distritos de Desarrollo Rural contarán con un Consejo Distrital formado por representantes de los Consejos Municipales.</p> <p>La Secretaría definirá, con la participación de los Consejos Estatales la demarcación territorial de los Distritos de Desarrollo Rural y la ubicación de los centros de apoyo al desarrollo rural sustentable, con los que contará cada Distrito de Desarrollo Rural, procurando la coincidencia con las cuencas hídricas.</p> <p>En regiones rurales con población indígena significativa, los distritos se delimitarán considerando esta composición, con la finalidad de proteger y respetar los usos, costumbres y formas específicas de organización social indígena.</p> <p>Los programas, metas, objetivos y lineamientos estratégicos de los distritos se integrarán además</p>
---	---

A manera de comentarios del anterior comparativo, entre otros puntos, se destaca uno de carácter legal constitucional, es decir, por un lado la Ley de Planeación es reglamentaria de los artículos 25 y 26 constitucionales, lo que se observa claramente en su artículo 2; y por su parte la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, también parece reglamentar dichos artículos constitucionales cuando en su artículo 5 describe sus objetivos, los cuales son en esencia los mismos que de la Ley de Planeación.

Se cita de nueva cuenta el artículo 2 de la Ley de Planeación:

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

Asimismo se cita el artículo 5 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable:

**Artículo 5o.** En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos...

Por cuanto ve a quién cumplirán los objetivos en ambos ordenamientos, se señala lo siguiente:

Artículo 12 de la Ley de Planeación:

**Artículo 12.** 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.

El artículo 12 (mismo numeral) de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable señala:

**Artículo 12.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y la conducción de la política de desarrollo rural sustentable, las cuales se ejercerán por conducto de las dependencias y entidades del Gobierno Federal y mediante los convenios que éste celebre con los gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstos, con los gobiernos municipales según lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución.

Por su parte en cuanto a la estructura para la distribución de los trabajos en la Ley de Planeación, se advierte que los artículos 22 y 23 especifican que se harán los programas regionales y sectoriales que se indiquen en la propia Ley, a saber:

**Artículo 22.** El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

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

**Artículo 23.** Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

La ley de Desarrollo Rural Sustentable especifica en su artículo 29 lo siguiente:

**Artículo 29.** Los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado.

Los Distritos de Desarrollo Rural coadyuvarán en el fortalecimiento de la gestión municipal del desarrollo rural sustentable e impulsarán la creación de los Consejos Municipales en el área de su respectiva circunscripción y apoyarán la formulación y aplicación de programas concurrentes municipales del Desarrollo Rural Sustentable.

Los Distritos de Desarrollo Rural contarán con un Consejo Distrital formado por representantes de los Consejos Municipales.

Del anterior comparativo se desprende con mucha claridad que con la publicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, (LDRS) el día 7 de diciembre de 2001, Vicente Fox inició el despliegue de toda una estrategia administrativa y económica para dirigir sus políticas públicas hacia el campo, tal como la propia Ley lo señala en su artículo primero segundo párrafo:

[...] Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4o. del

artículo 4o.; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución.

Ahora bien, la pregunta obligada es: ¿por qué se afirma que se abandonó el SNPD o se sustituyó por este sector? La respuesta se encuentra en dos principales elementos que por sí solos demuestran la hipótesis, la primera: La creación de un marco jurídico nuevo que diseña toda la planeación del sector agrario, concretamente la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; la segunda: los recursos presupuestales destinados a este sector, los cuales normalmente se destinaban a todas las secretarías al tenor del Plan Nacional de Desarrollo.

La primera hipótesis se demostrará con la reglamentación de la fracción XX del artículo 27 constitucional, de donde se extrae el concepto de desarrollo rural integral y que retoma la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en adelante (LDRS). Esta Ley se debe ubicar como un instrumento preponderantemente económico, dirigido a la promoción del sector agropecuario y al bienestar de la sociedad rural (desarrollo rural). Para entender adecuadamente la ubicación de esta ley en el contexto del régimen jurídico, hay que hacer referencias de las bases constitucionales en las que se sustenta.

La LDRS forma parte de los golpes de timón que pretendió dar el Ejecutivo en turno de aquel entonces, ya que a la Luz del texto de su artículo 27, que establece: *“El estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá*

*la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”* se optó por buscar el desarrollo rural sustentable por parte del Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsando un proceso de transformación social y económica a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social.

La LDRS también fue una respuesta a la marginación, pobreza y exclusión del desarrollo de millones de mexicanos y mexicanas que viven en zonas rurales, a la vez que develó los antagonismos entre un agro productivo y competitivo a nivel internacional que contrasta con las prevalecientes economías de subsistencia campesina, estas últimas caracterizadas por la vulnerabilidad económica y social.

La LDRS posee una característica clave para nuestro estudio, concretamente es la reingeniería institucional (adquirida del Sistema de Planeación Nacional) de atención al campo, que abre la posibilidad de participación social en órganos deliberativos desde el ámbito local. También la LDRS prevé la creación de órganos de planeación, coordinación intergubernamental y mecanismos de participación local y nacional (Consejos de Desarrollo Rural Sustentable), que sin demeritar que pudo haber llegado a generar espacios importantes para la consolidación de la democracia en los territorios rurales, y abrir la posibilidad para la democracia participativa en el diseño de nuevos esquemas de desarrollo para el campo, también es cierto que no cuajó en sus fines específicos como fue consolidar el desarrollo rural.

La LDRS, creó la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable. Su origen se encuentra en el reconocimiento de que los

problemas del sector rural son heterogéneos y, por lo tanto, requieren de la atención integral por parte de las instituciones del gobierno; dicha Comisión, integrada por nueve Secretarías de Estado y presidida por el titular de la SAGARPA, es la responsable directa del funcionamiento y resultados del “Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC), a través del cual se canalizan los recursos a las distintas dependencias y programas.

La operación de la Comisión esta demarcada institucional y financieramente a través del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. El Artículo 14 de la LDRS establece la creación del PEC como instrumento de planeación y de política pública, a efecto de incidir de manera unidireccional en la atención al campo.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales de las dependencias y entidades que la integren, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable propone al Ejecutivo Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 7, 9 y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 19 y 26 de la Ley de Planeación, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable que comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.

La Comisión Intersecretarial, en los términos del artículo 13 de este ordenamiento, considera las propuestas de las organizaciones que concurren a las actividades del sector y del Consejo Mexicano, a fin de

incorporarlas en el Programa Especial Concurrente (PEC). Igualmente, incorporará los compromisos que conforme a los convenios respectivos asuman los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así mismo establecerá las normas y mecanismos de evaluación y seguimiento a su aplicación.

Si la diversidad de actividades se expresa en el territorio rural y éstas son de muy diversa índole, ello implica la creación de un régimen de coordinación institucional más adecuado para lograr la armonización de las acciones de gobierno en torno a programas aglutinadores como es el caso del PEC.

Sin embargo, el PEC en la Ley, tiene muchas bondades, pero objetivos que se tornaron inalcanzables, ya que por sí solo el ambiente rural implica problemáticas de diversa índole, y las regiones también tienen sus propias particularidades, tal parece que se proyectó con base en una fórmula matemática de arriba hacia abajo sin considerar innumerables premisas externas propia del sector campesino.

Todo lo cual generó desorganización y dispersión, así como falta de claridad sobre los resultados finales de ese esfuerzo de coordinación institucional. El hecho de buscar una mejor aplicabilidad de la LDRS tal vez traería resultados interesantes, ya que a pocos años de su creación esta ley parece estar subutilizada.

Lo anterior no fue la única consecuencia realmente de impacto, ya que lo de menos era que todo éste nuevo marco legal cayera en desuso e irse olvidando poco a poco del tema, a fin de que por sí solo agonizara hasta que entrara el nuevo gobierno y decidiera que hacer.

A dos años de la entrada en vigor de la LDRS, su ineficacia se conjugó con la entrada en vigor de nuevas cláusulas del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) varios actores sociales del campo inician con una intensa deliberación sobre los impactos del tratado y la falta de disposición del gobierno para atender la cuestión rural. Con la presencia de un frente amplio de organizaciones gremiales y de productores para redefinir el financiamiento al campo se concluyó un documento de acuerdo.

Al acuerdo se le denominó Acuerdo Nacional para el Campo, en adelante ANPC, por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y Seguridad Alimentaria. Según el documento oficial los temas del ANPC eran en materia de comercio internacional, desarrollo económico, desarrollo social del sector rural, modificaciones al marco legal, fortalecimiento institucional y grupo de acciones inmediatas.

El Acuerdo Nacional para el Campo establece las reformas estructurales que se requieren para enfrentar el grave deterioro de amplios sectores de la producción y sociedad rural, con una perspectiva de desarrollo nacional a largo plazo mediante el aumento de la productividad, rentabilidad, competitividad, transformación y diversificación productiva que permita el aumento de la producción, el ingreso rural, el dinamismo económico en zonas rurales, el aprovechamiento sustentable de todas las potencialidades productivas del país; así como mediante políticas de desarrollo humano y social, que permitan reducir a manera efectiva las desigualdades sociales existentes.

Más allá de las aspiraciones sociales del Acuerdo, la actividad política y crispación en torno a los problemas del campo a principios de 2003, se estableció un punto de quiebre significativo en la redefinición de las acciones gubernamentales que en la segunda parte del sexenio debían emprenderse por parte de Vicente Fox. El ANPC no sólo estableció una nueva presupuestación financiera y logró un incremento significativo de los recursos destinados al sector, sino que también marcó las tendencias en las nuevas relaciones interinstitucionales.

Programas del sector agrario como el Fondo de Apoyos a Proyectos Productivos (FAPPA) y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), se vieron notablemente beneficiados en sus presupuestos, además de que los firmantes líderes que intervinieron en el ANPC lograron obtener apoyos directos para sus organizaciones y agremiados. La negociación de apoyos subsidiarios en paquete para estas grandes organizaciones firmantes del ANPC también siguió reproduciendo algunos de los esquemas corporativistas de antaño. El ANPC fue un mecanismo de articulación política acordados con el gobierno foxista para redefinir la nueva forma de cooperación financiera con las grandes organizaciones rurales.

Corolario de lo anterior, lo podemos situar en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación de todo el sexenio de Vicente Fox, con la creación de nuevos programas, obviamente se generó incremento de recursos notablemente superiores año tras año.

La siguiente tabla ilustra con claridad:

CUADRO 3.2. RECURSOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, DESTINADOS AL SECTOR AGRARIO, EN EL SEXENIO DE VICENTE FOX QUESADA.

<b>SECTOR:</b>	<b>AÑO</b>	<b>CANTIDAD EN MILLONES DE PESOS</b>
<b>Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</b>	2000	23,929,300,000.0
<b>Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</b>	2001	31,080,524,269.00
<b>Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</b>	2002	35,580,230,000.00
<b>Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</b>	2003	41,782,679,672
<b>Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</b>	2004	36,373,348,993
<b>Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</b>	2005	48,396,081,880
<b>Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</b>	2006	51,020,685,834

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Desde luego que se nota un incremento generalizado promedio de 50 % año tras año, de tal manera que la política presupuestaria de Fox, esencialmente radicó en destino de mayores recursos al campo.

Se ha señalado que esto puede calificarse como adecuado o inadecuado según la óptica con que se mira, sin embargo, se nota claramente que la visión del presidente Fox, fue indiscutiblemente para impulsar el desarrollo agrario, con la modalidad de que si bien es cierto, diseñó una estructura

jurídica y técnica para encaminar estos recursos, lo hizo sobre la base ya existente de la Ley de Planeación, cuando debió haber hecho uso del sistema ya estructurado, evitando pérdida de tiempo y lo que es obvio, otorgar favores seguramente a los legisladores para que pasara su ley y aprobarán los recursos destinados este sector.

Como dato adicional, se citan los recursos presupuestales que en el sexenio siguiente, de Felipe Calderón, fueron destinados a este sector, los que indudablemente no tuvieron aumento considerable, obviamente porque era un proyecto de su antecesor y que desde luego no le parecía nada atractivo al nuevo presidente, reduciéndose a una política sexenal por desarrollar este sector, cosa que no habría pasado si hubiera hecho uso de la estructura del sistema de Planeación Nacional debido a que primeramente deviene de rango constitucional, lo que implica que las estrategias, programas y planes, en su mayoría, son transexenales; en segundo porque se hubiera incrustado en el plan de desarrollo con controles de evaluación que seguramente hubieran arrojado la pertinencia de continuar con las políticas o modificarlas, esto último un elemento del que adolece la Ley de Desarrollo Rural sustentable, es decir no establece mecanismos que aseguren que los proyectos que se realicen a la luz de esta Ley, puedan ser evaluados en determinados periodos y en su caso mejorados.

CUADRO 3.3. RECURSOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, DESTINADOS AL SECTOR AGRARIO, EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERON HINOJOSA.

(Sin incrementos notables en relación al sexenio anterior)

<b>SECTOR</b>	<b>AÑO</b>	<b>CANTIDAD EN MILLONES DE PESOS</b>
<b>Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</b>	2007	58,384,700,000

<b>Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</b>	2008	64,447,300,000
<b>Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</b>	2009	70,705,385,277
<b>Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</b>	2010	73,368,451,917
<b>Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</b>	2011	73,821,342,964
<b>Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural</b>	2012	71,378,304,452

Con los anteriores datos, se demuestra que los programa de Vicente Fox, fueron sólo de relumbrón, sin esencia y sin visión de estado, ya que fue tan endeble su política dirigida a este sector, que en cuanto entró el siguiente gobernante, no obstante que es del mismo partido, desdeño sus proyectos y redireccionó sus políticas públicas hacia la seguridad.

### 3.3. el sexenio de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. (2006-2012)

La elección presidencial del año 2006, trae consigo la oportunidad de abrir un tema para un vasto análisis político, sin duda trae a colación la frase que hoy día reza: "elecciones son lecciones", Felipe Calderón confrontó a su Partido, al presidente de la República y durante su sexenio a los ciudadanos mismos, se le acusa de arrogante, de necio y hasta adicto al alcohol, pesa sobre él, pesa un estigma de ilegitimidad, adjetivo que le fuera puesto por Andrés Manuel López Obrador al día siguiente que los resultados electorales favorecían a Felipe Calderón como presidente electo. Su sexenio estuvo marcado por más críticas desfavorables que

señalamientos por aciertos que marquen el sexenio como productivo; ya para finales de su sexenio y como estandarte político se divulgaron los resultados sobre el crecimiento económico, o mejor dicho, la economía estable; ya que no podemos desconocer que si bien es cierto la economía, es decir la microeconomía, mejoró, tampoco que empeoró notablemente.

Felipe Calderón fincó sus esfuerzos en la seguridad pública, acusó e incluso con nombres y apellidos, a las administraciones pasadas sobre sus omisiones en materia de seguridad, por lo tanto su política basada en que obteniendo seguridad para todos genera crecimiento, fue la insignia principal de dicho sexenio.

En materia de administración o mejor dicho en innovación administrativa, no se han hecho grandes cambios, se mantuvo la estructura casi en las mismas condiciones en como la dejó Vicente Fox, por lo tanto el desdén hacia el Sistema de Planeación Nacional siguió la inercia de dicho sexenio; si bien es cierto en su periodo de gobierno no se usó la estructura preexistente para crear otra, tampoco se usó la creada por su antecesor y por si fuera poco, no se detuvo a revisar lo que es el Sistema Nacional de Planeación Democrática y se continuo trabajando con lo que ya existía, sólo que esta vez, los esfuerzos del gabinete y presupuestales, se fueron a seguridad pública.

En el *impass* que origina un cambio de gobierno federal, indudablemente que la administración entrante por una inercia lógica, adopta tanto las políticas como los presupuestos que dejó en la ultima etapa de su salida la administración saliente, por ello siempre en el primer año del sexenio que comienza, se puede abstraer cual fue el sello de la política económica, fiscal o social del sexenio que termina, y se asoma la visión política, económica y social del sexenio que comienza; esto se nota en el comportamiento de los presupuestos de egresos de la federación, los

cuales, amén de cómo haya quedado integrada la cámara de diputados, órgano que finalmente aprueba este documento, el Presidente de la República termina cediendo a cambios de los Diputados, pero de antemano sabe que aprobarán los proyectos que más le interesan.

Felipe Calderón declaró la guerra públicamente al crimen organizado, basándose en que el estado no podía ser rebasado por la delincuencia y el trasiego de drogas, procurar recuperar los espacios públicos, lo que se traducía en el slogan: *“que la droga no llegue a tus hijos”*.

Sendas críticas mereció la estrategia calderonista, durante todo el sexenio, se mantuvieron focos rojos producto de la llamada “guerra contra el crimen organizado”, incluso se especuló que la muerte de dos de sus secretarios de gobernación, Juan Camilo Mouriño y Eduardo Blake Mora, en accidentes aéreos, fueron perpetrados por bandas de delincuentes.

Lo cierto es que a finales del sexenio, el saldo de muertos ha sido muy alarmante, los informes de Conflict Barometer, Amnistía Internacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Human Right Watch, catalogan la “guerra” de Calderón como “el fenómeno de barbarie” que representa el mayor conflicto militar en toda América Latina a lo largo del siglo XXI, construyendo “verdaderos monumentos a la brutalidad” moderna como las llamadas narcofosas, los registros de cientos de violaciones de derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas o policías federales, el asesinato en masa de jóvenes, entre otras “cicatrices que han hecho que la sociedad mexicana viva con miedo”.<sup>31</sup>

Tal como se dice en líneas anteriores, la política de Felipe Calderón se definió en la parte final del año 2006, para que en inicios del año 2007,

---

<sup>31</sup> REVISTA PROCESO on line., disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=318689>

se estructurara el Plan Nacional de Desarrollo al tenor de su sello personal, la seguridad pública.

Los ejes rectores que estableció en el plan el Presidente Calderón fueron los siguientes:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable

Asimismo, del texto del propio plan, bajo el rubro “Estado de Derecho y seguridad” se encuentra el tema 1.4 denominado crimen Organizado, del cual se desprende lo siguiente:

**“OBJETIVO 8**

Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.

**ESTRATEGIA 8.1** Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.

El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en

sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado.”<sup>32</sup>

De lo anterior también se da cuenta con el presupuesto destinado a la seguridad pública en todo el sexenio de Calderón, que se ejemplifica con la siguiente tabla:

**CUADRO 3.4 RECURSOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, DESTINADOS A LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA.**

<b>SECTOR</b>	<b>AÑO</b>	<b>CANTIDAD EN MILLONES DE PESOS</b>
<b>SEGURIDAD PÚBLICA.</b>	<b>2006</b>	<b>9,274,400,000</b>
<b>SEGURIDAD PÚBLICA.</b>	<b>2007</b>	<b>13,664,682,654</b>
<b>SEGURIDAD PÚBLICA.</b>	<b>2008</b>	<b>19,711,622,600</b>
<b>SEGURIDAD PÚBLICA.</b>	<b>2009</b>	<b>32,916,838,380</b>
<b>SEGURIDAD PÚBLICA.</b>	<b>2010</b>	<b>32,437,776,662</b>
<b>SEGURIDAD PÚBLICA.</b>	<b>2011</b>	<b>35,519,104,867</b>
<b>SEGURIDAD PÚBLICA.</b>	<b>2012</b>	<b>40,536,522.049</b>

Como se puede ver, y tal como el propio Presidente lo señaló, su sexenio es el “sexenio de la seguridad”, al menos eso se aprecia con claridad en los números de los presupuestos que año con año fueron aprobados para éste rubro.

<sup>32</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/crimen-organizado.html>

De tal suerte que la política primordial de Felipe Calderón, no se tiene que adivinar como en otros sexenios los cuáles dan lugar al análisis para definir qué política estadual se siguió hasta ya entrado el sexenio, no solo es clara sino manifiesta la política que siguió Calderón, criticable como lo ha sido hasta hoy en día, pero finalmente fue su política, sus decisiones y los esfuerzos de su administración hacia este rubro se encaminaron.

#### **IV. NECESIDAD DE REIVINDICAR EL SISTEMA DE PLANEACIÓN NACIONAL.**

El presente capítulo tiene como objetivo arribar a la conclusión que inspiró este trabajo bajo el título que le antecede e identifica, debido a que, tanto la situación actual del SNPD, como el uso acotado que de él han hecho los dos últimos sexenios, conducen a replantear no su viabilidad, ya que ha quedado demostrado que sus fundamentos técnicos, jurídicos e inclusive filosóficos, hoy en día son vigentes; de tal suerte que es necesario reivindicar su aplicación como todo un sistema que guía a la administración pública en su actuar cotidiano maximizando los recursos financieros y humanos, y busca la constante obtención de resultados.

Con este trabajo se pretende buscamos que se cumplan los objetivos estratégicos del (SPN), tales como:

- q Tener un gobierno óptimo bajo las condiciones más adecuadas;
- q Establecer las pautas para que las acciones de su gobierno sean trascendentes;
- q Establecer las bases para un buen gobierno.
- q Incorporar las mejores prácticas de administración al ámbito gubernamental.

En este sentido, este trabajo trata de mostrar un acercamiento con todo aquello que se relacione con los sistemas de planeación, con fuerzas positivas y con fuerzas negativas, con la intención de determinar el posicionamiento actual y así saber “cuánto camino hace falta por recorrer en la materia” para poder alcanzar los objetivos reales de un gobierno que asume la cultura de la planeación para el desarrollo y que da certidumbre a la permanencia.

La planeación del desarrollo es una función indispensable de gobierno que permite prever y priorizar acciones que inciden en el mejoramiento económico, político y social de la población; por tal motivo es necesario establecer y operar un Sistema de Planeación para el Desarrollo, cuyo objetivo sea fortalecer la planeación coordinada entre la Federación, los Estados y los Municipios con la concurrencia de la sociedad, para potenciar el buen uso y aplicación de los recursos públicos.

A través de la Planeación del Desarrollo se fijan objetivos, estrategias, líneas de acción, y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; se coordinan acciones y se evalúan resultados. En este contexto, el SNPD ya establece los órganos que les compete coordinar, desarrollar y evaluar la planeación Nacional.

Finalmente se pretende una visualización a futuro, partiendo de una estrategia hipotética, donde se tomarán en consideración algunos factores técnicos, e históricos que finalmente, unos irán disminuyendo y otros se irán fortaleciendo hasta tener una visión acabada ideal del sistema de planeación.

Se incorporaron LAS MEJORES PRACTICAS, que es un tema relativamente nuevo en la administración pública, para de esta manera ponerle un *plus*, en la búsqueda de reivindicar el SNPD en su totalidad, también se adicionaron estos nuevos conceptos que derivan de realidades conocidas y que sirven para la obtención de metas y objetivos.

En este orden de ideas se debe retornar la premisa principal y reiterar la naturaleza y finalidad de la planeación, para ello se hace alusión a lo ya expuesto en el capítulo respectivo; finalmente se concluirá que es posible reivindicar el Sistema Nacional de Planeación, y su influencia en los

gobiernos locales, debido a que de ahí nacen y se hacen tanto los PROGRAMAS DE GOBIERNO COMO LAS POLITICAS PUBLICAS.

Se Puede ver claramente que algunos gobierno estiman que la planeación es un mero proceso obligatorio *ex lege* al inicio de cada administración, quizá ignoran la trascendencia que tiene para poder diseñar y desarrollar programas de gobierno y las políticas públicas, ya que hoy se pueden encontrar diversos ejemplos donde nacen por la simple inspiración del titular del gobierno en turno, de sus asesores o simplemente son programas preexistentes de gobiernos anteriores y sólo se les denomina de distinta manera.

En nuestras conclusiones preliminares, debemos precisar que la planeación como fuente y destino de una política publica o de un programa de gobierno, puede dar resultados, siempre y cuando se tenga la dimensión clara, el alcance y el conocimiento de lo que implica planear para gobernar.

#### 4.1. La planeación como fuente de los programas de gobierno.

Se puede decir que los programas de gobierno tienen su origen en la necesidad de una planeación estratégica que vincule de manera efectiva la obligación de las autoridades en cumplir efectivamente sus promesas, y la solución de las necesidades colectivas más apremiantes hasta las que proyectan el desarrollo de una comunidad; de esta forma la comunidad se siente identificada con sus gobernantes a través la existencia de un canal efectivo de comunicación y acción real. Asimismo se cumple con la premisa constitucional de obedecer a la voluntad del pueblo, que así lo exige al momento de la elección. De esta manera se tiene que en el ámbito ideal, se debiera de votar por el programa de gobierno que

realmente satisfaga las necesidades de la población sin dejar a un lado que también se debe de escoger a una persona con capacidad para hacerlo realidad.

En este sentido se puede decir que los programas de gobierno se convierten en tales, hasta que determinada persona asume su cargo de elección popular, ya que sólo existe la obligación legal de registrar plataformas políticas durante los periodos de campaña, de las cuales nacen de manera general las pautas para la futura elaboración de los programa de gobierno.

El SNPD está diseñado para incorporar el punto de vista ciudadano y las necesidades que le apremian y que el estado debe resolver, de esta forma el proceso de planeación se ha denominado DEMOCRÁTICO, porque no tiene directrices que el gobernador en turno decida, sino que existe toda una etapa de consulta ciudadana a todos los sectores representativos y aun las minorías, pero que conforman a toda la sociedad.

Así las cosas, se sabe que un programa de gobierno parte de esa necesidad colectiva a efecto de lograr obtener los satisfactores para aliviarla, por lo que los administradores y gobernantes deben definir un programa de gobierno con base en la planeación.

4.2. La planeación como fuente de las políticas públicas, se traduce en una planeación con visión de Estado.

Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la "decisión" del gobierno, que opta o no por aplicar. Dye, menciona que "una política pública es *aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer*".

<sup>33</sup> Frohock menciona que una política pública es: “una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas”.<sup>34</sup> Al respecto se considera que una política pública es la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema en la comunidad, ahora bien, si una decisión no es a fin de cuentas llevada a cabo, sólo queda en la elaboración de la política pública y no en su verdadera implementación, es decir solo queda en el papel, definitivamente se hablaría de un gobierno ineficaz. Siguiendo con esta línea, el gobierno tiene que dar solución a problemas que surjan en la sociedad a través de la política pública, y si opta por no dar solución entonces no cumple con su fin primordial que es atender los problemas de la comunidad. La formulación de una política conduce a la elaboración de un producto de análisis, cuyo destino es un actor político.

No es fácil poner en marcha una política pública ya que conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta según la situación que está dada. La creación de una política pública y su consecuente implementación es siempre para corregir una falla en la administración pública y tomar la decisión gubernamental para satisfacer una demanda social. Siendo esto así, la elaboración de las políticas no es nada fácil, se trata de un procedimiento realmente complicado y debe estar asociado de todo el esquema de planeación. Carlos Ruiz Sánchez en su Manual para la elaboración de políticas públicas estipula seis pasos:

1. Identificar y definir los problemas.
2. Percibir la problemática actual o futura.
3. Seleccionar soluciones.

---

<sup>33</sup> Ruiz Sánchez, Carlos, Manual para la elaboración de políticas públicas, p.15, disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html> fecha:31 enero 2011.

<sup>34</sup> Ibidem.

4. Establecer objetivos o metas.
5. Seleccionar los medios.
6. Implementarla.

Señala que: "todos los pasos son indispensables, desde luego, si logramos identificar el problema lo tenemos 50% resuelto. Hay que establecer claramente a quién afecta, en dónde se presenta y cuánto miden las alteraciones que provoca el problema. Para ello implica el análisis tanto de la coyuntura como de los aspectos sociales y políticos en el lugar que se quiera implementar la política, ya que la mayoría de las veces la ideología-política del gobierno impide la realización del objetivo planteado".<sup>35</sup>

Cuando se analiza la solución al problema para el cual es creada la política pública, es conveniente analizar los siguientes elementos:

- Respaldo ideológico-político.
- Valoración de los criterios políticos.
- Valoración de los criterios técnicos.
- Valoración de los criterios administrativos.

También hay que considerar los recursos con los que se puede contar para la planeación y consecuente implementación una política, tanto tecnológica como administrativa, organización operativa y gasto. De igual manera debemos tener en cuenta la opinión de la sociedad (o de la parte de ella) a la que se aplicarán nuestros planes, porque la visión puede parecer una magnífica idea, pero para las personas destinatarias, puede parecer perjudicial o poco benéfica.

La función más importante de la deliberación pública, hoy conocida como consulta participativa, y la elaboración de políticas es la definición de las normas que determinan cuándo deberán considerarse ciertas condiciones

---

<sup>35</sup> Ruiz Sanchez, Carlos ob. Cit. p. 18.

como problemas de política. La solución de los problemas puede tener diversas caras, diversas formas de solución y no sólo una, por tanto se debe considerar la mayor parte de las opciones y al analizarlas objetivamente descartar y seleccionar las más viables.

“Las decisiones importantes de políticas son algo más que simples esfuerzos por actuar de la mejor manera posible en la situación inmediata que afronta el elaborador de política. Tales decisiones se toman luego de una deliberación cuidadosa y se juzgan por sus efectos de largo plazo, antes que por sus consecuencias inmediatas”<sup>36</sup>

Ahora bien, en la elaboración de las políticas públicas intervienen tanto instituciones como individuos. Las instituciones son las que instrumentarán y crearán la estructura necesaria para llevar a cabo la implementación de las políticas. Para la coordinación y estabilidad social es necesaria la creación de instituciones ya que de ellas depende la viabilidad del sistema político, social y económico. Para ello es indispensable el estudio de las instituciones y crear una teoría para ello. D. North<sup>37</sup> define las instituciones como “las reglas del juego en una sociedad más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, sea político, social o económico”. Hay que distinguir también el papel fundamental que forman las organizaciones que son los jugadores, los participantes que dan vida a las instituciones, una institución sin organización es imposible su existencia. Rene Villarreal<sup>38</sup> hace un análisis en cuanto a la nueva institucionalidad para el desarrollo de una economía

---

<sup>36</sup> Majone, Giandomenico. Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México. FCE, disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html>

<sup>37</sup> Políticas Públicas EN México. disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html>

<sup>38</sup> Majone, Giandomenico. Argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México. FCE, disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html>

<sup>38</sup> Políticas Públicas EN México. disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html>

de mercado (es decir una nueva económica institucional) que bien se podría usar de analogía para ejemplificar la estructura gubernamental para la elaboración de políticas públicas:

“El gobierno es una institución que deber tener tres elementos básicos:

- Reglas del juego claras, que son las instituciones.
- Con jugadores transparentes, que son las organizaciones.
- Y los incentivos a la productividad y eficiencia”.

Los esfuerzos en este sentido, parece que se notaron en la administración de Calderón, se ha creado la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas y Crecimiento con Calidad, la cual tiene como funciones:

- Apoyar en general y en lo particular al Presidente de los Estados Unidos mexicanos en el cumplimiento cabal de las responsabilidades y facultades que le confiere el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Contribuir al reemplazamiento a través de la innovación, de los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores que transformen a las organizaciones públicas en elementos de mejora y desarrollo, mediante un cambio profundo de cultura hacia enfoques visionarios y de futuro que permitan encontrar solución a los grandes problemas nacionales.
- Coadyuvar en el logro de las políticas públicas mediante la definición de espacios de libertad de los individuos, los ámbitos de acción y de responsabilidad propios de los sectores social y privado así como el grado de intervención que corresponde al estado.
- Contribuir a que la ciudadanía esté mejor informada, de manera que pueda evaluar el desempeño de su gobierno y exigir una rendición de cuentas a las autoridades.

- Propiciar el desarrollo regional bajo el fundamento del respeto a la libertad de cada región y entidad para controlar su propio destino en armonía con el resto de país.
- Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación, con pleno respeto a sus usos y costumbres, así como promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional y promover la construcción eficiente de políticas para el cuidado y desarrollo de la infancia y la adolescencia.
- Propiciar relaciones eficaces y aportar información estratégica entre el equipo de trabajo, sectores de la sociedad, instituciones y órganos de gobierno para acercar el ejercicio del poder público a las expresiones ciudadanas.
- Proporcionar seguridad y apoyo logístico a las actividades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar el desempeño de sus funciones.
- Garantizar la administración eficiente y honesta de los recursos humanos, materiales, financieros e informáticos asignados a la Presidencia de la República.

Es un hecho que con la creación de esta dependencia federal no se solucionarán todos los problemas que acontecen en nuestro país, pero bien es cierto que es sólo un aporte institucional para la creación de políticas públicas. Cada Estado a través de su aparato gubernamental tiene la opción de la creación y evaluación de políticas, no es necesaria la creación de una oficina especial para esto, pero es indispensable que cada persona (político) que tenga el poder de tomar decisiones que afecten a las mayorías se haga cargo de dar respuesta efectiva a las demandas sociales. En teoría cualquier persona puede elaborar una política pública,

puede instrumentarla, pero aquellas personas que estén dentro de la toma de decisiones últimas son las que verdaderamente pueden implementar las políticas públicas. Sirve de muy poco que nosotros llevemos a nuestro diputado local una propuesta de política si no tenemos la capacidad decisoria para llevarla a cabo en última instancia. Si bien es cierto que en México las políticas públicas son muy poco efectivas en materia de seguridad pública, pobreza, empleo, transporte público, también es cierto que se carece de una conciencia política y cívica que deje a un lado el problema de la corrupción; también, de nada sirve que se tengan estupendos aplicadores de políticas si no se tiene la suficiente visión para saber cuáles son los problemas que hay que resolver y se carezca de buenos análisis de las políticas.

Baradach Eugene considera que “si hay un Instituto que verifica la legalidad en los procesos electorales habrá que considerar la creación de un Instituto (independiente) de evaluación de las Políticas Públicas en donde se hagan análisis profundos en relación con las políticas existentes y la creación de políticas que resuelvan los problemas trascendentales en nuestro país, porque en realidad sirve de muy poco una sola oficina a cargo del gobierno federal para evaluar la implementación de las políticas. Ya que el análisis de políticas públicas no es un conocimiento o modelo específico, es la manera como utilizamos el conocimiento de otras ciencias para resolver –justa y eficientemente - problemas concretos de política pública.<sup>39</sup>

El trabajo realizado por Baradach señala ocho pasos para el análisis de las políticas.

---

<sup>39</sup> Baradach Eugene, Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, CIDE; México, 1998, disponible en: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_antteriores/Vol.VII\\_No.I\\_1ersem/SAC\\_Vol.7\\_No.I\\_1sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.VII_No.I_1ersem/SAC_Vol.7_No.I_1sem.pdf)

1. Definición del problema.
2. Obtención de información.
3. Construcción de alternativas.
4. Selección de criterios.
5. Proyección de los resultados.
6. Confrontación de costos.
7. Decida.
8. Cuente su historia.

Muestra metodológicamente, pero no de una manera ortodoxa una guía que se puede usar. Parte de lo más elemental como lo es la definición del problema hasta la culminación con la solución de éste. El punto más importante de todo el proyecto de análisis que se tenga es la definición del problema ya que de ahí se tendrá que partir para desarrollar el análisis y si no se tiene bien identificado el problema difícilmente se podrá llegar a una solución que satisfaga a la sociedad donde se quiera implementar la política. Este es un paso crucial que marcará el devenir del análisis. Posteriormente el paso que requiere más trabajo no sólo intelectual sino físico, es la obtención de información ya que se tendrá que usar al ingenio para poder adquirir información que pueda ser útil al proyecto y no sólo recoger información para acumularla.

En cuanto a la construcción de alternativas se tiene que plantear claramente las opciones que se tomarán en cuenta en el análisis y consecuentemente la selección de los criterios para delimitar más el problema y no perderse en un bagaje inmenso de información y posibles soluciones.

La proyección de resultados tiene que ser basada en la realidad en que nos encontramos porque en ocasiones se llega a ser demasiado idealistas en el proyecto, lo cual desvía de la objetividad que hay que tener,

seguidamente la confrontación de los costos tiene que ir relacionada con que tantos beneficios se obtendrán. Un paso crucial para el análisis de políticas es decidir si el proyecto es el indicado, repetir cada uno de los pasos es recomendable ya que se pueden ver nuevas alternativas y opciones a seguir y no solo quedarse con la primera opción que se planteó y finalmente se tendrá que dar a conocer el proyecto del cual se tendrá que estar plenamente convencido que funcionará.

Al discutir las políticas a implementar puede darse el caso en que se obtengan resultados no benéficos para los propósitos que se tienen y se debe hacer uso de mecanismos de convencimiento y negociación para obtener el mejor resultado, también se puede usar de la persuasión o la retórica. El analista político tiene que en ocasiones hacer uso de estas herramientas y de otras metodologías para sacar adelante su propuesta de política.

Algunos autores han sostenido que el objetivo principal del análisis de políticas, si no es que el único, es llevar los principios de la elección racional de la esfera de las transacciones económicas privadas a la elaboración de las políticas. Al aplicar la elección racional, se está hablando de que se tiene que aplicar una política con el menor costo pero con el máximo beneficio.

La función más importante de la deliberación pública y la elaboración de políticas basadas en el esquema de planeación, es la definición de las normas que determinan cuando deberán considerarse ciertas condiciones como problemas de política. La solución de los problemas puede tener diversas caras, diversas formas de solución y no solo una, por tanto se debe considerar la mayor parte de las opciones y al analizarlas objetivamente descartar y seleccionar las más viables.

El tomar decisiones tiene que ser bajo la conciencia del método que se use para que la mayoría de la población resulte beneficiada, porque su política pública no puede sólo beneficiar a la élite gobernante, sino que a toda la sociedad, es por esto que tiene que hacerse no de una racionalidad absoluta en donde se enfrente al siguiente esquema: decisor y problema, identificación de sus preferencias, búsqueda de alternativas, recurso a un criterio objetivo y la elección de una solución; sino de un esquema de racionalidad limitada en donde tome en consideración el contexto en que se desenvuelven tanto las preferencias y obligaciones del decisor, búsqueda de una variedad restringida de alternativas, recurso a un criterio razonable de opciones y por último la selección de una solución satisfactoria.

Para tomar una decisión sobre políticas públicas es necesario agotar todas la etapas de la planeación, examinar todas las soluciones posibles antes de establecer la decisión final ya que en la vida social es difícil determinar cuál es la mejor solución para un problema debido que hay que considerar diversos factores como: actores que interfieren en el problema y contexto que rodea la situación.

#### 4.3. Implementación de mejores prácticas gubernamentales.

Mejores Prácticas es un concepto creado por las Naciones Unidas y por la Comunidad Internacional que define un conjunto de iniciativas exitosas que buscan mejorar la calidad de vida y la sostenibilidad de las ciudades y las comunidades.

Actualmente el carácter global de las relaciones internacionales, ha obligado a los gobiernos de todo tipo de matices, democráticos o no, modernos, ricos o pobres, a desarrollarse en sus estructuras

administrativas con base en las demandas de sus ciudadanos. Dicho de otra manera, los gobiernos actuales deben trabajar en la innovación gubernamental.<sup>40</sup>

De acuerdo con el Exdirector de la División para la Economía y Administración Públicas, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, Guido Bertucci<sup>41</sup> “los distintos gobiernos de los Países se han visto obligados a responder a las demandas ciudadanas a través de tres formas: la transformación, la reforma o, el desarrollo administrativo de sus estructuras burocráticas, correspondiendo cada una de estas tres a los movimientos socio políticos que en cada país encontramos, los cuales se traducen en una construcción o reconstrucción de Estado”.

Lo anterior nos lleva no sólo a entender lo que hoy conceptualizamos como Estado Moderno, también ha permeado la modernización de sus estructuras administrativas, adaptándolas o mejorándolas de acuerdo a las exigencias y necesidades de la sociedad que actualmente es mucho más compleja y heterogénea que la de hace décadas; hoy se materializan los estudios de costo-beneficio, los conceptos de eficiencia y eficacia y se le da una nueva dimensión de corte económico a toda la actividad estatal, inclusive se desregla en términos normativos, de manera que se flexibiliza la dinámica administrativa con el fin de que el destinatario de un servicio público lo obtenga prontamente.

Con la tendencia global que comenzó en el siglo pasado, las funciones del estado y su rol dentro del concierto internacional se ha transformado, inclusive se ha llegado a cuestionar al “Estado” en sus fines y a la utilidad de su existencia, lo que ha llevado al propio Estado o gobierno a

---

<sup>40</sup> BERTUCCI, Guido, artículo titulado: “La innovación gubernamental en el mundo: Retos y perspectivas”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización de las Naciones Unidas. 2007. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012632.pdf>

<sup>41</sup> Idem.

incursionar necesariamente en una transformación o adecuación de su papel frente al gobernado, ya no con miras a buscar ser un Estado de Derecho democrático, (cuestión superada una vez que se habla del Estado constitucional) sino que ahora la problemática a superar es, si el papel del Estado efectivamente está cumpliendo con sus fines, la sociedad civil ahora se organiza, formal o informalmente, pero exige sus derechos frente al Estado-Gobierno, de tal suerte que las políticas públicas deben estar forzosamente asociadas al sentir ciudadano, dejando atrás ese manejo celoso que de ellas hacían las estructuras burocráticas. Hoy se puede ver que las políticas públicas obedecen a este vínculo necesario con la sociedad y al mismo tiempo con un orden supranacional, debido al intercambio de bienes, servicios e información entre los propios Países, el estado cada vez más, se ve obligado a actuar como un ente vinculador de los procesos de planeación, consulta, negociación y toma de decisiones, donde participa el propio estado y sus órganos administrativos y las entidades no estatales de muy variados campos, regiones, culturas, ocupaciones, profesiones e intereses.

No se puede dejar de acotar que los "beneficios de la globalización" no han sido parejos, existe un déficit de capacidad estatal que ha obstaculizado el ingreso de algunos países en desarrollo, a la economía mundial. Ciertamente la globalización ofrece múltiples oportunidades, como inversión extranjera, comercio, acceso a tecnologías, sin embargo sólo los países que cuentan con una administración pública eficaz, sin problemas políticos sobresalientes y una economía estable, pueden gozar más ampliamente de estos beneficios, de tal manera que los países que busquen éstos beneficios y que sean palpables, requieren de invertir en el sector público, para mejorar su capacidad de análisis, formulación e instrumentación de políticas públicas. Así pues, se tiene que los países que han logrado casos de éxito, es gracias a que han robustecido la práctica gubernamental mas allá de fines políticos, observando fines de Estado.

Países que han logrado llegar a este nivel, gracias a la comunicación y al mundo global, lo pueden compartir; las políticas públicas de éxito con países que están consolidándose en su economía o en su estructura democrática, se están divulgando para beneficio de otros gobiernos, para que no estén solos en su actuación gubernamental, ya que de ser así, al tratar de satisfacer sus necesidades de manera independiente van a estar sujetos al ensayo y error, lo que les llevará seguramente la totalidad del periodo de gobierno y no podrán arrancar formalmente con una política pública de alto impacto.

La reforma o innovación que implique ideas administrativas de moda y/o llamadas mejores prácticas, se deben aplicar donde hay condiciones para hacerlo, sin duda es el caso de México, debido a que no está transitando por una crisis de ingobernabilidad y ha dejado de caer en crisis económica sexenal. Ejemplos prácticos de construcción de capacidades los vemos en políticas de protección al consumidor en Líbano, la Vigilancia Pública en la India, la descentralización en el sur de Asia.<sup>42</sup>

Con base en lo anterior, para que una iniciativa sea considerada una “mejor práctica” debe:

- Tener un impacto tangible en la mejora de la calidad de vida de las personas.
- Ser el resultado de una asociación entre actores del sector público, privado y de la sociedad civil.
- Ser sostenible del punto de vista cultural, social, económico y ambiental.

Las mejores prácticas sirven:

---

<sup>42</sup> BERTUCCI, Guido, artículo titulado: “La innovación gubernamental en el mundo: Retos y perspectivas”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización de las Naciones Unidas. 2007. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012632.pdf>

- Como instrumento para mejorar la política en materia pública, basándose en lo que efectivamente funciona.
- Para aumentar el grado de conciencia de los responsables por la formulación de políticas y de la comunidad sobre las posibles soluciones a problemas de tipo social, económico y ambiental.
- Para compartir y transferir el conocimiento y la experiencia a través del aprendizaje y a través de un sistema de red.
- Como memoria institucional, o sea, como una manera de aprender de las experiencias de otros.
- Como herramienta para ayudar a los políticos a desarrollar sus programas de trabajo.
- Como facilitador de la cooperación técnica entre comunidades.

Entretanto, Mejores Prácticas no son guías indiscutibles para implementar proyectos exitosos. Son un método para analizar la dirección de un proyecto de desarrollo, un sistema para analizar futuras necesidades y no están restringidas exclusivamente al sector del desarrollo, pues también se pueden dar en el sector público, ya sea en empresas de tecnología o manufactura, o en firmas de consultoría, entre otras.

¿Por qué no adicionar al esquema de planeación las mejores prácticas? ¿se debe tener miedo a innovar en este sector?; las respuestas son evidentes, ya que aun cuando la importancia del quehacer gubernamental tiene su lugar específico, no se limita a innovar dentro de los esquemas ya establecidos. Existen innumerables ejemplos de fracasos, pero también logros en la elaboración e implementación de políticas públicas, unas han sido acertadas y otras equivocadas, el análisis de políticas públicas específicas se vuelve indispensable, y obliga a la separación de esa idea

mezquina, basada en ideologías políticas que impiden ver otros ejemplos de éxito desarrollados por otras fuerzas políticas o por la propia ciudadanía. Es imprescindible construir un entorno con un ambiente social y político que genere los más amplios márgenes de credibilidad y confianza en las Instituciones del Estado.

#### 4.4. El Sistema Nacional de Planeación Democrática y el gobierno eficaz que plantea el presidente Enrique Peña Nieto.

Primero de diciembre de 2012, en el discurso de toma de protesta de Enrique Peña Nieto, como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dijo lo siguiente:

“Trabajaré por un Gobierno eficaz que tenga un propósito fundamental:  
Hacer realidad los derechos humanos que reconoce nuestra Constitución...”

Retrocediendo un poco, concluido el proceso electoral y una vez que fue ratificada la legalidad del mismo por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Peña Nieto comenzó a usar este término reiteradamente, desde un inicio llamó la atención, sin embargo se consideró que era una simple referencia de su parte, buscando objetivos políticos, más que administrativos, sin embargo conforme avanzó el tiempo y tal como se ha citado anteriormente. Es factible percatarse de que el término no fue sólo de forma momentánea, sino que ha sido un elemento destacado en lo que el Presidente piensa hacer frente a la administración del Ejecutivo.

Por otro lado, lo afirmado cobra fuerza, porque en términos políticos también ha usado otro término que, se puede decir, es equivalente a la eficacia, el Pragmatismo; Peña Nieto se autodenomina “pragmático”, es

decir, “ni de derecha ni de izquierda”, despojándose de toda ideología política, no tanto filosófica, ya que el pragmatismo en sí, se le considera una corriente filosófica, suponemos que adopta las ideas de uno de los precursores de esta corriente, Charles S. Peirce, citado por Agustín Basave quien señala: “el pragmatismo es, además de una tendencia temperamental, un conjunto de respuestas técnicas a un grupo de preguntas gnoseológicas. ¿Qué es una idea? Los pragmatistas contestan diciendo lo que una idea hace, nunca lo que es. Las ideas funcionan dentro de la vida como plan de acción en una situación particular. Se miden por el buen éxito”<sup>43</sup>.

En este trabajo se interpretan éstos términos como estrechamente vinculados, lo eficaz, traído desde el terreno de la administración, que se resume en cómo hacer más de lo programado, con los recursos y tiempos preestablecidos; y lo pragmático, gobernar respondiendo la necesidades reales de la ciudadanía, dar “resultados” en la gestión gubernamental.

¿Enrique Peña Nieto, tiene claros los alcances de estos conceptos? Se piensa que si no fuera así, no los emplearía con tanta frecuencia, se advierte que tiene una formación familiar de hondo cuño político, sin embargo también conoce a la administración pública, gobernó una de las entidades más grandes del país, y debe entender y diferenciar claramente conceptos como eficacia y eficiencia, tan es así que políticamente usa eficacia, más rentable que eficiencia, ya que este último implica limitarse a cumplir las metas ordinarias según los tiempo y recursos con que se cuentan.

---

<sup>43</sup> Citado por Basave Fernandez del Valle, Agustín, “significado y sentido del pragmatismo norteamericano”, disponible en: [http://dianoia.filosoficas.unam.mx/info/1972/DIA72\\_Basave.pdf](http://dianoia.filosoficas.unam.mx/info/1972/DIA72_Basave.pdf)

En resumen Peña Nieto combina de forma interesante una tendencia filosófica meramente practicista, con la eficacia que nació en la administración privada, aunque es muy pronto para decir si dará resultado, también es cierto que tiene claras, ambas tendencias.

Ahora bien, la concepción sobre lo eficaz, que tiene el Presidente, es indudable que tiene relación con la administración y con su herramienta principal que es la planeación, por tanto, también se encuentra una estrecha relación con todo el SNPD, pero se debe cuestionar el hecho de que el Presidente, sabedor de lo que dice, ¿implica que dimensiona los alcances reales del SNPD? La respuesta en este momento no puede ser afirmativa, más bien se realiza una prospectiva muy favorable en el sentido de que se pueda reivindicar el SNPD con esta administración; con los datos que se conocen, los plazos que establece la Ley y las formas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, se ve, que el gobierno federal ha convocando a diversos foros y consultas para la elaboración del Plan nacional de Desarrollo 2013-2018, hasta en tanto no se eche a andar, no se podrá ver con claridad el rumbo que tomará esta administración frente al Sistema.

La relación que se encuentra con ambos conceptos y el SNPD, sin duda que se ve claramente, se estableció en el capítulo anterior el alcance de los fundamentos legales y técnicos de toda la estructura del Sistema, el cual sin duda está inspirado en los principios de la administración privada, en la Planeación como herramienta fundamental de la misma y en los principios de eficacia y eficiencia, de tal manera que aspiramos a que en realidad el Sistema se logre explotar en toda su dimensión, es una oportunidad que el actual gobierno tiene en sus manos para que se reivindicque el SNPD.

#### 4.5. Claves para reivindicar el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Ya se ha comentado que por razones de tipo económico o político, el SNPD desde que nació, hasta el sexenio de Calderón, ha sido desaprovechado, todo su estructura y herramientas que pueden ser muy útiles, se han olvidado, sin embargo en esta nueva coyuntura, ¿Cuál sería la clave para que deje de suceder este abandono o desatención al SNPD?

Se proponen herramientas técnicas y legales que se han desaprovechado. El Sistema implícitamente tiene estas herramientas que se piensa, no se han visto o no se han querido desarrollar, sin embargo es importante para quienes coordinen la elaboración y desarrollo de cualquier Plan de Desarrollo, se atrevan a buscar las herramientas que les permitan llegar a cumplir los objetivos reales de todo el Sistema y no se abandone el esfuerzo o se piense que únicamente se cumple al elaborar el plan.

##### 4.5.1. Herramientas sustantivas.

Se ha tenido a bien denominar herramientas sustantivas, aquellas que para su mejor comprensión, se identifican como el soporte legal y técnico de todo el sistema; partiremos de señalar que en el rango constitucional ya está ordenado todo el Sistema Nacional de Planeación, se reglamenta a su vez en la Ley de Planeación y en las correlativas de los Estados y Municipios.

Asimismo se materializa la primera parte de la herramienta sustantiva en los propios Planes de Desarrollo, nacional, estatal y municipal.

Por su parte los CONVENIOS de colaboración son otra herramienta sustantiva que se debe comprender y entender para explotarse

debidamente, aun cuando la Constitución y la Ley de Planeación enuncian que la federación y los estados van a “convenir” diversos objetivos dentro del Plan Nacional de Desarrollo, al respeto cabe mencionar que debe diseñarse y aclararse que los estados al momento de suscribir un convenio de colaboración para efectos de ejecutar el PND, deben incorporarse mecanismos que obliguen a las entidades a efectivamente cumplir con los convenios.

Por ejemplo, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios que se celebran al tenor de la misma, aun cuando en la Constitución no se establece la obligatoriedad de unirse mediante los convenios, al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por el hecho de que los estados no participen o se adhieran al Sistema de Coordinación, les resta recursos económicos de la Federación, o sea, la clave para que exista una coordinación real es que cada entidad sepa que va en su perjuicio si no se une a la coordinación con la Federación.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, se pueden asociar los recursos federales de los programas que se desarrollan en cada estado, con los propios convenios de colaboración en materia de Planeación, es decir, si las entidades se ven afectadas en sus recursos por no desarrollar el Plan de Desarrollo adecuadamente, les interesará en demasía, primero, estar coordinados y segundo, recibir los recursos federales oportunamente.

#### 4.5.2. Herramientas operativas.

Esta parte se denomina operativa, es en razón de que El SNPD cuenta con toda una estructura perfectamente diseñada para lograr sus objetivos, partiendo de La Secretaria de Hacienda y Crédito Público, que como responsable de la planeación, tiene todo un *staff* para sostener y mantener a todo el sistema, por su parte y derivado de la Ley, existe la

obligatoriedad de que todas las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, intervengan en el Sistema, desarrollen sus obligaciones en esta materia y se autoevalúen para detectar inconsistencias o debilidades y obviamente corregirlas.

A nivel local se encuentran los COMITÉS DE PLANEACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL. COPLADEQ Y COPLADEM respectivamente, estructuras *ex professo* para llevar a cabo toda la función operativa, concertación de recursos estatales y federales para lograr los objetivos de todo el SNPD.

No se puede dejar de mencionar, que durante la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, todo el ejecutivo federal trabaja en sus áreas correspondientes en la realización de los foros y consultas para desarrollo del plan, de tal suerte que podemos considerar dentro de las herramientas operativas a estos órganos de consulta transitorios que reciben peticiones ciudadanas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

#### 4.5.3. Herramientas para el fincamiento de responsabilidades.

Tal como se ha establecido en los capítulos anteriores, el SNPD fiel a los principios de eficacia, eficiencia, orden y ahorro de tiempo, todos los cuales forman parte de la planeación, tiene un elemento de corte normativo coercitivo para que, en caso de que no se cumplan los objetivos de todo el Sistema o que se desperdicie tiempo, dinero y esfuerzo, sean sancionados los responsables.

La Ley de Planeación en su último capítulo, establece las responsabilidades a que se sujetarán los funcionarios públicos encargados de desarrollar los objetivos del PND y de todo el SNPD; a continuación se transcribe íntegro el capítulo dado que es breve pero contundente.

## CAPÍTULO SÉPTIMO Responsabilidades

Artículo 42. A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición.

Artículo 43. Las responsabilidades a que se refiere la presente Ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de los mismos hechos.

Artículo 44. El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del Artículo 105 de la Constitución General de la República.

A partir de estos mecanismos sancionadores, se observa que existe no como mera expectativa la obligatoriedad de darle curso a todo el Sistema, es realmente una consecuencia jurídica el hecho de que no se observe el Plan ni el Sistema, sin embargo, ha sido en apariencia letra muerta, no tanto porque no sean efectivas las medidas sancionadora de la Ley sino por la sencilla razón de que al momento en que el propio Presidente de la República no observa en estricto sentido las disposiciones del Sistema, en consecuencia crea anuencia para todos sus subalternos para que no lo hagan.

Hoy es el momento para rescatar esta herramienta, si en verdad se logran coordinar todas dependencias, las entidades federativas y separan de sus funciones ordinarias las relativas a seguimiento y control del Plan, se

podrá pensar que tiene mucho futuro todo el Sistema, es necesario que las secretarías de Planeación y finanzas, Planeación urbano etc. Todas aquellas que en su estructura tiene responsabilidades de planeación, se dediquen a esto exclusivamente, ya que de lo contrario, se ve rebasada la planeación por las actividades cotidianas de cada dependencia o secretaria y dejan para después todo lo relacionado al SNPD.

## CONCLUSION

El Sistema Nacional de Planeación Democrática surgió a raíz de una crisis económica que orilló al estado mexicano a buscar, lo que en términos de la administración privada se denomina: "hacer más con menos", se advierte una preocupación inicial por allegarse de conocimientos técnicos que permitieran que el trabajo gubernamental girara sobre la base de directrices políticas, pero buscando que la toma de decisiones obedeciera a realidades concretas cuya planificación prometía buenos resultados.

No obstante las bondades de incorporar al sector gubernamental todo el esquema de planeación, existió un elemento que actualmente sigue siendo tema de polémica, el derroche de los recursos públicos, el enriquecimiento inexplicable de funcionarios públicos y el olvido de las necesidades de los votantes.

Si bien es cierto, el Sistema de Planeación no nació con la finalidad de eliminar los actos de corrupción, si ha servido para establecer límites y candados para que los recursos públicos se destinen a fines específicos previamente panificados, el ejercicio de estos recursos se realiza al compás de los planes operativos, de los planes anuales. Los presupuestos son ejercidos con base en las Leyes de adquisiciones de bienes y servicios, más recientemente dentro de la acciones anticorrupción se han incorporado medidas de acceso a la información gubernamental, de acceso a las cuentas públicas, en fin, se puede afirmar contundentemente que los recursos públicos se ejercen de una mejor manera.

La planeación sigue siendo una herramienta que en algunas dependencias o gobiernos se emplea satisfactoriamente, sin embargo no es uniforme en los tres niveles de gobierno, hay esfuerzos aislados basados en la

interpretación que cada ámbito le otorga al Plan Nacional de Desarrollo, incluso, en localidades cuyo nivel de pobreza es preocupante, las autoridades municipales tiene desanimo cuando ven un Plan de Desarrollo ambicioso y que del quizá se sienten excluidos dado las condiciones de su pueblo.

Conociendo esto, la planeación debe partir de reconocer que en México hay dos realidades, y que para ambas se debe planear de acuerdo a sus propias características, no buscar esfuerzos aislados que culminen en pérdida de tiempo y dinero.

La planeación puede llevar a concretar los objetivos para destinar los recursos a estas dos realidades, a través de la misma, se obtienen resultados y se evalúan las acciones que se implementen para que no se pierda el dinero público. La planeación siempre buscará que se obtengan los resultados esperados, que se cumpla una finalidad específica y que se mejore el proceso de planeación hasta que contenga en mínimo de errores.

México ya no es como hace veinte años, los sectores sociales comenzaron a exigir, por tanto el gobierno si bien es cierto ha adoptado medidas estrictamente políticas para aminorar los actos de corrupción, para hacerse más eficaz y ha cambiado el discurso político y las estrategias de gobernabilidad para responder a la ciudadanía, no ha sido suficiente.

El gobierno mexicano debe mirar hacia adentro del grueso andamiaje administrativo con que cuenta, combinar los esfuerzos anticorrupción con las técnicas y herramientas que le brinda la planeación, y de ésta forma proyectar los programas de gobierno y la políticas publicas que sean producto de estudios y de advertir necesidades realmente importantes para los ciudadanos.

Se apela a la madurez política que se ha logrado alcanzar entre sociedad y gobierno. En México el ciudadano promedio ya no vota en las elecciones constitucionales por un solo partido, ya no vota por consigna, los medios de comunicación dan la posibilidad de conocer toda la oferta política, se debe aprovechar esta inercia que al parecer ha permitido dejar de sufrir crisis económicas sexenales, que hasta hace 12 años había impedido al gobierno federal, ocuparse de estructurar y explotar todas estas herramientas que contiene el Sistema Nacional de Planeación.

La presidencia de la República, tiene bastante claros los objetivos y las realidades de México, hoy existe una oportunidad inmejorable para que las políticas públicas se hagan bien, se den resultados al ciudadano, la alternancia política o mejor dicho el retorno del PRI a la Presidencia, indica que los votantes eligieron dicha opción porque están esperanzados a que suceda un cambio que se vea reflejado en sus bolsillos.

Un equipo con el nivel del actual gabinete, no puede detenerse en tratar de encontrar las necesidades mas apremiantes de la sociedad, eso ya se sabe, en los últimos 12 años se arrasaron necesidades del régimen político de más de 70 años, pero también agudizaron algunas otras como es la seguridad publica y el empleo, hoy se debe innovar, se deben tomar decisiones inmediatas para que las soluciones lleguen lo más pronto posible a los que menos tienen.

Definitivamente no existen varitas mágicas para la solución de de los problemas más complejos que enfrenta un gobierno, pero existen las herramientas administrativas, técnicas y financieras, dentro de todo el Sistema Nacional de Planeación; se debe echar mano de ellas y generar políticas públicas que realmente benefician a los destinatarios de las mismas. Existen las herramientas, sin embargo, un factor sumamente

importante para el desarrollo y uso de éstas, será la voluntad política, sin ella se verá lo que ha sucedido en los últimos sexenios con el Sistema Nacional de Planeación. El pacto por México es una muestra clara de esa voluntad política de unificar las diversas ideologías políticas en un mismo fin, que consiste en fortalecer las coincidencias de cada partido político y aguantar las diferencias, se estima que es una buena oportunidad para México ya no se detenga en el crecimiento.

Al margen de la utilización del Pacto por México como herramienta meramente electoral, se puede decir que en sus objetivos esenciales y su aporte al desarrollo nacional, existe determinada coincidencia, que bien puede ser explotada mientras los tiempos electorales lo permitan, la voluntad política también debe extenderse al respeto a la legalidad y a los procesos electorales, para que no sea pretexto para romper con los acuerdo que realmente le servirán a México.

Se requiere tiempo, y al parecer es lo que menos hay en un gobierno, por eso, existiendo voluntad política, se puede establecer un proyecto transexeneal basado en el Sistema de Planeación y las mejores prácticas, que los recursos económicos y humanos sean administrados eficazmente, pero de una forma flexible, concertando también con la mayoría o mejor dicho con la totalidad de las expresiones políticas, con el fin de evitar obstáculos innecesarios, pero fundamentalmente, las políticas públicas que se generen bajo el esquema del Sistema Nacional de Planeación, deben estar apoyadas por todos los sectores de la sociedad, no solo para estar legitimadas, sino para que sus objetivos se alcancen plenamente. Sin duda que los binomios adecuados para ser un país mejor son: planeación-mejores prácticas y, sociedad-gobierno.

---

---

## BIBLIOGRAFIA

---

---

Agustín REYES, Ponce. "Administración Moderna" Editorial Limusa. México D.F. 1992.

Andrés OPPENHEIMER, Borderin on Chaos, citado por: Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-200) reformas impostergables. Disponible en: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/arnaud\\_b\\_r/capitulo8.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/arnaud_b_r/capitulo8.pdf).

Carlos RUIZ Sanchez, "Manual para la elaboración de políticas públicas", Pág.15, disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html> fecha:31 enero 2011.

Eugene BARADACH, Los ocho pasos para el análisis de políticas publicas, CIDE; México, 1998, disponible en: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.VII\\_No.I\\_1ersem/SAC\\_Vol.7\\_No.I\\_1sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VII_No.I_1ersem/SAC_Vol.7_No.I_1sem.pdf)

Giondomenico MAJONE, "Argumentación y persuasión en la formulación de políticas". México. FCE, disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html>

Guido BERTUCCI, artículo titulado: "La innovación gubernamental en el mundo.

John IVANECEVICH, "Administración de recursos humanos"9ª edición, México, McGraw-Hill, 2004.

Mauricio ROSSELL, "México en tiempos de cambio", México Porrúa editorial, 2002.

MUNCH, Galindo y GARCIA, Martínez. "Fundamentos de la Administración" Editorial Trillas, 3ª. Reimpresión, México DF. 1993.

Plan nacional de Desarrollo 1995-2000, disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, disponible en:

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/crimen-organizado.html>.

Plan Nacional del Desarrollo 2001-2006, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2001.

Políticas Públicas EN México. disponible en:

<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html>.

Ramón DE LA PEÑA Manrique., "Planeación Estratégica Personal", ponencias FIAPAM, Orizaba, España.

Ramón DE LA PEÑA Manrique., "Planeación Estratégica Personal", ponencias FIAPAM, Orizaba, España.

Retos y perspectivas", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización de las Naciones Unidas. 2007. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012632.pdf>.

Walter MONTENEGRO, "Introducción a las Doctrinas político económicas" 3ª. Edición, décima reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México 1996.

#### **FUENTES DE INTERNET:**

1. [http://www.portalplanetasedna.com.ar/ejercito\\_roma3.htm](http://www.portalplanetasedna.com.ar/ejercito_roma3.htm), 21 de junio 2010.
2. <http://alpha.rec.uabc.mx/dgaa/matdidac2/admon/UNIDAD%201/Definiciones.html>
3. <http://www.slideshare.net/Arachelis/el-sexenio-de-jos-lpez-portillo>. 13/03/13.
4. Paulina LOMELI G., "Plan Nacional de Desarrollo" disponible en: <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc150/115plan%20nacional.pdf>. 28 de octubre de 2010.
5. [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/arnaud\\_b\\_r/capitulo7.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/arnaud_b_r/capitulo7.pdf), fecha de consulta 29 de octubre de 2012, 18:54 hrs.
6. ZAVARIZ, Vidaña Armando, "Evolución de la Administración Pública en México" disponible en:

[http://www.eumed.net/tesiselectorales/2012/azv/evolucion\\_administracion\\_publica\\_mexico.html](http://www.eumed.net/tesiselectorales/2012/azv/evolucion_administracion_publica_mexico.html).

7. RUBIO, Luis "Coping with political change" en México under Zedillo. Ed. Susan Kaufman Purcel y Luis Rubio, EEUU: Lynne Rienner Publishers, 1998. citado por: Ernesto Zedillo Ponce de Leon (1994-2000) reformas impostergables. Disponible en: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/arnaud\\_b\\_r/capitulo8.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/arnaud_b_r/capitulo8.pdf).
8. INEGI. Banco de Indicadores Económicos (BIE), disponible en: <http://www.inegi.gob.mx>
9. REVISTA PROCESO on line., disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=318689>.

#### **LEGISLACION NACIONAL Y ESTATAL.**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
2. Ley de Planeación.
3. Ley Orgánica de la administración Pública Federal.
4. Ley General de Desarrollo Rural Sustentable.
5. Presupuesto de Egresos de la Federación 2001-2006.
6. Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2012.
7. Ley de Planeación del Estado de Querétaro.