

I. DERECHO ADMINISTRATIVO

LEY DE PLANEACION*

Congruente con el artículo 26 de la actual Constitución Federal con la fecha señalada se expide la ley de planeación, de orden público y de interés social que en su artículo primero señala que es de aplicación directa a la administración pública e indirecta u oblicua respecto de las entidades federativas, grupos sociales y particulares. Es decir, que tiene un carácter dual. Imperativa y directa para la administración y coordinada-concertada para los Estados y particulares respectivamente.

Los principios políticos de la planeación (artículo 2o.) se inscriben en los fundamentos constitucionales que postulan una economía mixta en el contexto de un sistema democrático que busca el constante mejoramiento social y cultural del pueblo, respetando las garantías individuales y reforzando el pacto federal. La planeación en dicho contexto político se entiende como la ordenación racional y sistemática de las acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito fundamental la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos, anteriormente señalados a nivel de la Carta Fundamental (artículo 3o.).

El sujeto activo de la Planeación, según la ley, es el ejecutivo federal quien la conducirá a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, participando en un nivel secundario la de Hacienda y Crédito Público y la de la Contraloría (arts. 14, 15 y 18).

Los instrumentos de la planeación democrática diseñada en la ley son los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, los que se aplicarán respetando las instancias y niveles desde la Federación a los municipios (artículos 21 al 30).

Los niveles de coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas y municipios se harán vía convenios, cuyas bases se especifican en el artículo 34 número I a V. Estos convenios deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* para tener la obligatoriedad respectiva.

*Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1983.

Con respecto a la concertación e inducción a los grupos sociales y particulares el artículo 37 señala que el gobierno federal por sí o a través de sus dependencias y las entidades paraestatales celebrarán con los particulares, contratos y convenios de derecho público de los cuales emanarán los derechos y obligaciones, mismas que estarán dotados de sanciones (artículos 37, 38 y 39).

Finalmente y siempre en el contexto de la imperatividad de la planeación para el sector público, el artículo 42 establece las sanciones y penas a que están expuestos los funcionarios de las diversas dependencias y entidades paraestatales, que no conduzcan sus decisiones en el contexto de la planeación general, contemplada en la ley.

Hecha esta sucinta descripción de la ley, pasaremos a explicitar los niveles de integración que deben armonizarse a nivel de la administración pública federal que seguramente el reglamento respectivo impondrá en el futuro.

La planeación global se encarga de orientar y dar congruencia a todo el proceso de planeación que se realiza en el país. A este nivel le corresponde la planeación de carácter macroeconómico y la regional, que incluye la coordinación de los programas en los que intervienen dos o más entidades federativas.

Es en el nivel global donde se integra el Plan Nacional de Desarrollo, principal documento orientador del Sistema, y en cuya elaboración participan los grupos sociales, los gobiernos estatales y los coordinadores de cada sector administrativo.

Se confiere a la Secretaría de Programación y Presupuesto la responsabilidad de la planeación global. Esta dependencia sería principalmente normativa y de integración, para dar congruencia a las acciones de planeación que realicen los sectores y las instituciones, y verificar el avance en la consecución de los objetivos nacionales y el logro de las prioridades intersectoriales del Plan.

Dentro del Sistema, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantiene una función de apoyo global al proyectar los ingresos públicos, considerando las necesidades del gasto y la sanidad financiera del erario federal. Sus nuevas responsabilidades de planeación y coordinación del sistema bancario nacionalizado se ejercerán procurando el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional y sus programas. De esta manera se vinculan los aspectos financieros a la planeación, dándole más realismo y congruencia.

En el nivel sectorial, el Sistema se integra básicamente con las dependencias del ejecutivo que tienen bajo su responsabilidad la coordinación

de los asuntos de un sólo sector administrativo.

Las funciones de la planeación sectorial consisten en expresar, en su ámbito de competencia, los objetivos nacionales definidos en la planeación global. Además, la planeación sectorial establece los objetivos y prioridades propios del sector, y proporciona un marco para la planeación de las entidades coordinadas. En este nivel se elaboran programas sectoriales de mediano plazo, con sus correspondientes programas anuales, que desagregarán e instrumentarán al Plan Nacional en cada sector administrativo.

Los programas de tipo intersectorial serán formulados y coordinados por comisiones intersecretariales que aseguren la participación congruente de dos o más dependencias.

Finalmente, el nivel institucional del Sistema queda integrado por las entidades de la administración paraestatal. El presidente de la República determinará mediante decreto aquellas entidades que deberán elaborar programas de mediano plazo, ya que muchas de ellas, por su tamaño, no cuentan con la infraestructura necesaria para integrarlos, en cuyo caso se vincularían al programa sectorial correspondiente. Sin embargo, todas las entidades paraestatales deberán participar en el Sistema de Planeación a través de programas anuales elaborados por ellas mismas, que fijen objetivos evaluables desde el coordinador del sector correspondiente.

Para efectos operativos, el proceso de planeación se concibe conformado por cuatro etapas o fases con un orden metodológico, pero que en el tiempo pueden darse simultáneamente, en virtud del carácter permanente y continuo de la planeación.

Tales etapas son las de formulación, instrumentación, control y evaluación, y su cabal cumplimiento asegurará la vinculación entre el mediano y el corto plazo.

La formulación se refiere a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano y largo plazo. La instrumentación se refiere a la elaboración de programas operativos anuales en los que los objetivos de mediano y largo plazo se expresan en términos de metas específicas y se precisan los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio, así como los recursos de toda índole que con tal propósito se asignarán a la realización de cada acción prevista.

La instrumentación del Plan y los programas es tan importante como su diseño inicial, y se lleva a cabo a través de cuatro vertientes, que permiten definir el carácter operativo y jurídico de los instrumentos y ac-

ciones adecuados a cada caso. La vertiente de obligación se aplica a la administración pública federal centralizada y a la paraestatal, con las modalidades propias a la distinta naturaleza de las dependencias y entidades que la integran. Con ello, se establece el principio de comprometer al Sector Público, ante todo, a ser el más transparente y fiel ejecutor de lo planeado. Así, resulta imperioso ampliar el horizonte de la planeación, superando las limitaciones de una elaboración anual de presupuesto que, aunque es uno de los instrumentos centrales de política, no es suficiente para armonizar la diversidad de factores que se deben tomar en cuenta en la planeación.

La vertiente de inducción se refiere al manejo de instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos para la planeación.

La vertiente de concertación comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado.

La vertiente de coordinación incorpora las acciones en materia de planeación que la federación realice con los gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstos, con los de los municipios.

La etapa de control se refiere a las tareas necesarias para lograr una oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, tanto en la instrumentación como en la ejecución de las acciones, a fin de asegurar que cumplan cabal y adecuadamente los objetivos establecidos por la planeación.

La evaluación se refiere a la acción de cotejar periódicamente previsiones y resultados, a fin de retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación, con lo que se cierra el ciclo y se asegura el carácter flexible y dinámico de todo el proceso.

Es importante aclarar que el control y la evaluación propios de la planeación son selectivos.

De los planteamientos anteriores, se desprenden las siguientes consideraciones:

a) Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática se definen tanto jurídica como operativamente, la participación y la relación en los tres distintos niveles de gobierno: el global, el sectorial y el institucional.

b) Es responsabilidad del ejecutivo federal, elaborar, aprobar y publicar el Plan Nacional de Desarrollo dentro de los seis primeros meses de gestión del presidente de la República.

c) El Congreso de la Unión, forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y a través del Congreso participan en éste los partidos políticos, ya que el Poder Ejecutivo:

Hace llegar al Congreso los criterios que sirven de base para la elaboración del Plan.

Comparece para rendir el Informe Presidencial

Presenta las Cuentas Anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal.

Envía las iniciativas de Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos.

Además de que el Congreso recibe el informe de los Secretarios de Estado y Departamento del Distrito Federal, y de las comparecencias de éstos y de los directores de las entidades paraestatales cuando son citados para ello por cualquiera de las Cámaras, en cuyas ocasiones, el poder legislativo recibirá informe sobre el cumplimiento y avance de los objetivos y prioridades fijados en los distintos niveles de la planeación, estando facultado para formular las observaciones que estime pertinentes, durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

Planeación global

a) Es en este nivel en donde se integra el Plan Nacional de Desarrollo.

b) Se encarga de orientar y dar congruencia a todo el proceso de planeación que se realiza en el país.

c) Le corresponde la planeación de carácter macroeconómico y la regional, que incluye la coordinación de los programas en los que intervienen dos o más entidades federativas.

d) La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene bajo su responsabilidad la planeación global, siendo la dependencia encargada de la normatividad y de la integración, cuidando que los diversos programas que se elaboren mantengan congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y éste es cometido por su conducto, para su aprobación, a la consideración del ejecutivo federal.

Esta Secretaría, para la adecuada ejecución del Plan y el mantenimiento de la congruencia entre éste y los diversos programas, tiene a su cargo:

1) Promover el establecimiento de mecanismos de coordinación entre dependencias y entidades de la administración pública federal, para la integración de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme al Plan.

2) Integrar los programas operativos anuales globales, de acuerdo con los objetivos y prioridades del Plan.

3) Evaluar periódicamente la ejecución del Plan, a efecto de determinar y operar los ajustes necesarios y someterlos a la consideración del titular del ejecutivo federal.

4) Promover la participación de los grupos sociales y de los particulares, en general, para la adecuada ejecución y actualización del Plan.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mantiene una función de apoyo global, ya que en este sentido tiene a su cargo:

1) Integrar el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

2) Ejecutar las políticas financiera, fiscal y crediticia definidos en el Plan.

3) Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, conforme a las orientaciones, políticas y restricciones de recursos contenidos en el Plan.

4) Cuidar que la programación financiera de la administración pública federal se ajuste a la estrategia y restricciones de recursos del Plan.

5) Establecer los criterios y lineamientos para que las operaciones de las instituciones del sistema bancario del país, cumplan con lo previsto en el Plan.

6) Cuidar que la ejecución de la política monetaria y el establecimiento de los precios y tarifas de la administración pública federal se ajusten a los objetivos y prioridades del Plan.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a fin de aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan, tiene a su cargo:

1) Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, en función de los objetivos y prioridades del Plan.

2) Analizar y evaluar la aplicación de los sistemas y procedimientos de las dependencias y entidades en la ejecución de las acciones que les correspondan conforme al Plan.

3) Evaluar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública federal, en relación con la estrategia y lineamientos del Plan.

4) Informar al titular del ejecutivo federal sobre los resultados de las evaluaciones mencionadas.

Planeación sectorial

En este nivel se integran los programas de las dependencias del ejecutivo federal que tienen bajo su responsabilidad la coordinación de cada uno de los sectores administrativos.

Establece los objetivos y prioridades propios de cada sector y proporciona un marco para la planeación de las entidades que coordina.

Se elaboran programas sectoriales de mediano plazo, con sus correspondientes programas anuales, que desagregan e instrumentan al Plan en cada sector administrativo.

A las dependencias Coordinadoras del Sector les corresponde:

Intervenir en la elaboración del Plan, respecto a las materias que les competen.

Coordinar las actividades que en materia de planeación desempeñen las entidades paraestatales que se agrupen en cada sector administrativo.

Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados.

Asegurar la congruencia con el Plan, de los programas sectoriales y de los programas regionales y especiales que determine el presidente de la República. Entendiéndose por programas regionales, aquellos que atienden 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; y por programas especiales, aquellos que se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan, o las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras del sector.

Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los programas de los gobiernos de los estados.

Vigilar que las entidades del sector que coordinen, conduzcan sus actividades conforme al Plan y al Programa sectorial correspondiente, y que éstas se ajusten a las previsiones contenidas en el programa de su sector.

Verificar periódicamente la relación que guardan los programas y presupuestos de las entidades del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

Cabe mencionar, que la Ley de Planeación contempla el estableci-

miento por parte del presidente de la República, de comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias dependencias, pudiendo integrarse a dichas comisiones, las entidades, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto, integrándose a esta manera, programas de tipo intersectorial.

Planeación institucional

En este nivel, las entidades paraestatales elaboran sus programas institucionales, sujetándose a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente.

Se elaboran programas anuales que deben incluir los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes a cada entidad; los cuales, al igual que los programas sectoriales, regionales y especiales, deben ser congruentes entre sí, y regirán durante el año de que se trate las actividades del Sector Público Federal en su conjunto, sirviendo de base para la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

De acuerdo a los puntos anteriores, en este nivel las entidades deberán:

a) Elaborar sus programas anuales institucionales y participar en la elaboración de los programas del sector correspondiente, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto.

b) Asegurar la congruencia de su programa institucional con el programa sectorial respectivo.

c) Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de su coordinadora sectorial, atendiendo a los lineamientos que al efecto señale esta última.

d) Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de su programa institucional.

JORGE WITKER