

LA LEY DE PLANEACION, EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 83-88 Y ALGUNAS CUESTIONES DE VINCULACION CON LOS PLANES DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

José García Sánchez

1. La ley de planeación

En el gran marco de la estructura jurídico-formal del sistema nacional de planeación para el desarrollo, entendemos que debe distinguirse entre la ley del plan o ley de planeación y el plan en sí mismo.

Esta distinción va encaminada a ofrecer una visión más clara de algunos puntos referentes al procedimiento jurídico adecuado para la aprobación del plan y sobre los efectos de su vinculación jurídica; así como también para esclarecer la relación jurídica del plan general o plan nacional de desarrollo, con los planes y con las competencias de los estados federados.

La ley del plan o ley de planeación constituye, junto con la normación constitucional en esta materia, el marco jurídico que otorga respaldo al plan o al sistema nacional de planeación. La Constitución política y la ley que venimos mencionando, vienen a ser la cobertura jurídica que le da fuerza de obligar y el ámbito legal dentro del que debe regularse y efectuarse.

Con fundamento en la doctrina española José Ortiz Díaz, se afirma que la ley del plan podría considerarse en parte, como una de las llamadas "leyes de aprobación" y también en cierto modo y, para algunos de sus aspectos, como una de las denominadas "leyes de medida" (*massmahmege-setz*). Su plazo de vigencia, limitado o determinado, contribuye también a perfilar

tales tipificaciones. García de Enterría considera que las leyes-planes y las de presupuestos de ingresos y egresos en el caso español, entran dentro de la categoría o clase de leyes singulares y, constituyen las leyes de medida más características en la actualidad. Según García de Enterría, las leyes de medida no contienen un derecho objetivo que atiende a situaciones abstractas, sino que se limitan a "adoptar medidas" para un caso concreto. Este tipo de leyes, se van generalizando cada día más y constituyen, según la observación de Carl Schmit, un fenómeno propio del moderno estado administrativo. Mediante dichas leyes se reacciona ante problemas siempre nuevos con medidas nuevas y adecuadas. Las leyes de medida, entre las que se encuentran, según Ortiz Díaz, las leyes planes, son leyes singulares, auténticas leyes, pero ofrecen la característica de que con su cumplimiento agotan sus efectos. Se trata pues de un fenómeno de duración "predeterminada", "existencialista". Con base en esta doctrina, un plan económico tiene carácter consuntivo, deja de producir efectos cuando ya se ha cumplido, mientras que una ley, que regula por ejemplo la mayoría de edad, prolonga sus efectos indefinidamente, con independencia de que haya personas que alcancen esta mayoría de edad.

Según Ortiz Díaz, el problema jurídico fundamental que plantean las leyes-planes es el de su derogación implícita o "por carambola", mediante otras leyes ordinarias

que puedan referirse también a planes generales, sectoriales o de otro tipo. Según Meilan Gil, cuando el plan es aprobado por una ley, se plantea una cuestión de autovinculación del poder legislativo por la ley-plan aprobada. Esta autovinculación debe entenderse —según el mismo autor— en el sentido de que la legislación que se dicte posteriormente, durante la vigencia del plan y sobre las materias del mismo, que no debe contradecir sus directrices. Así pues, la ley aprobatoria del plan es, en este sentido, una "ley cuadro", una ley de principios que, para ser cambiados, han de ser objetivo de una declaración de signo contrario. Según Meilan Gil, siguiendo el pensamiento de Charpentier, la ley aprobatoria del plan se insertaría en la jerarquía de las normas, entre las de rango constitucional y las leyes ordinarias, bien entendido que su situación preeminente queda limitada a la duración fijada por el plan.

Algunos autores como Predieri, consideran la ley del plan como una "ley reforzada" con una eficacia superior a la de una ley formal; fuerza que proviene del contenido y no de la forma de realización que adopta, ni del procedimiento de su elaboración.

La ley de planeación mexicana resulta ser una ley de contenido heterogéneo, por el carácter heterogéneo de su objeto, ya que se regulan materias muy diversas y distintas entre sí, como son: la enseñanza, la salud, el turismo, el gasto público, la política laboral, la capacitación y la productividad, el comercio, la industria, el patrimonio, la hacienda, el crédito público, la programación, el presupuesto, el mejoramiento agropecuario, el fomento regional, etc. La ley de planeación es también jurídicamente heterogénea, por las diversas técnicas jurídicas que comprende. La ley de planeación contiene finalidades, directrices y objetivos que pueden servir como criterios de interpretación para la ejecución de la ley y del propio plan, en su faceta de gestión administrativa. La ley de planeación

contiene también normas que establecen criterios de acción, mandatos y normas imperativas, tanto para el gobierno y la administración, como algunas para el sector social y los particulares (artículo 20).

Además de todo esto la ley de planeación contiene por otra parte, delegaciones, principios y normas de habilitación legislativa y de autorización al gobierno y la administración, para ciertas actuaciones. Incluye además, la ley de planeación, modificaciones y reformas de ciertas estructuras e instituciones jurídicas (artículos 33 y 34). Algunas de ellas, en principio, pueden parecer alejadas de la finalidad inmediata del plan. Se trata de reformas institucionales, que deberían realizarse por leyes distintas a la del plan. Quizá se ha aprovechado la coyuntura de la ley del plan para reformarlas en cuanto que las mismas pueden facilitar el logro de sus objetivos y finalidades.

Finalmente, en la ley de planeación, se incluyen algunas normas un tanto programáticas, de deseo, prospectivas y no vinculantes de una manera directa e inmediata. La ley de planeación, en esos aspectos, constituye en cierto modo, un programa de gobierno para determinados puntos y actividades.

2. El plan nacional de desarrollo 83-88

El plan propiamente dicho o plan en sí, constituye, en cuanto a su contenido de fondo, un estudio amplio y profundo de tipo socio-económico en el que se examinan y diagnostican los distintos sectores de la economía y de la sociedad mexicana, formulándose para tal caso una serie de previsiones, metas y objetivos a alcanzar durante su vigencia: cinco años 1983-1988.

El plan en sí no se trata de una norma jurídica propiamente dicha, ni de un conjunto de normas; antes bien se trata de una información, de una prospectiva y un programa de criterios, objetivos y acciones.

Algo más importante que el contenido mismo del plan, desde un punto de vista jurídico, es lo referente a la sanción y forma jurídica del acto aprobatorio del plan y a las disposiciones o puntos vinculantes del mismo. El plan se aprueba y se le otorga sanción jurídica por la ley de planeación. El artículo 1o. de esta ley dice: "Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer: I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo..." y en la fracción II. Se establecen también: "Las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática".

Es claro, pues, que el plan ni es una ley, ni se le da carácter de ley. La ley de planeación otorga al plan únicamente su sanción jurídica. Podría estimarse que en el derecho positivo mexicano el acto aprobatorio del plan constituye un acto del poder legislativo que, sin embargo, carece del rango formal y material de una ley.

3. De la vinculación con los planes sectoriales

Durante el régimen de José López Portillo, con el fin de que la planificación mexicana tuviera planteamientos más desagregados que hicieran posible una mayor operatividad, especialmente porque deberían llevarse a efecto sensibles cambios estructurales, se formularon los planes sectoriales siguientes: plan nacional de desarrollo urbano, plan nacional de desarrollo industrial, plan nacional de turismo, plan director del Distrito Federal, plan nacional de desarrollo agroindustrial, programa de fomento para la industria del cemento, planes anuales del sector agropecuario y forestal, programa nacional de empleo, el programa nacional de ciencia y tecnología, plan nacional de comunicaciones y transportes y programa de energía, entre otros.

La tipología de los planes sectoriales

resulta muy variada y más exactamente son atípicos. A veces se emplean los términos y conceptos de programas y proyectos como sinónimos de plan. Utilizándose indistintamente dichas denominaciones sin el adecuado rigor conceptual. Por su contenido, como puede comprobarse, la planificación sectorial afecta a materias muy distintas o heterogéneas; versa prácticamente sobre los campos más diversos de la actividad administrativa, económica y social, a partir de las reformas a la Constitución política federal en sus artículos 25, 26, 27 y 28 de la ley de planeación y de las reformas hechas a la LOAPF.

Los planes sectoriales desde el punto de vista jurídico, quedaron sujetos a la ley de planeación (artículo 9); que tiene efectos vinculantes y coordinadores y además quedan por ella sancionados jurídicamente. Todo lo expuesto deja clara la visión sobre la temática jurídico-administrativa cuando menos, de inicio, sobre el sistema nacional de planeación democrática y esclarece problemas importantes con respecto a la jerarquía, rango normativo de los planes, prevalencia aplicativa entre ellos y la dependencia jurídica y técnica de los planes estatales a los sectoriales y en última instancia al plan nacional de desarrollo 83-88.

Así pues, el plan nacional de desarrollo 83-88 se convierte, toma el carácter del "plan de planes", ya que está ubicado en el máximo nivel jurídico y marca criterios y principios para las planificaciones sectoriales, estatales y municipales subordinadas y dependientes todas ellas al mismo. El plan nacional de desarrollo 83-88 establece, en forma flexible y gradual, una jerarquía de los planes, en el sentido formal, de fondo (véase la estructura del plan), de graduación de objetivos entre las políticas de planeación general y aquellos de los sectores y de los estados.

4. De la vinculación del plan nacional de desarrollo, con los planes locales (estatales y municipales)

Este elemento del sistema nacional de planeación presenta una doble corriente que se manifiesta en forma diversa. Por una parte tenemos el fenómeno de que los estados de la federación, son sujetos pasivos y quedan afectados o vinculados por la planificación nacional de carácter federal. Pero, por otra parte, los estados realizan su propia planificación. Los estados son receptores y quedan automáticamente sometidos a la planificación federal, tanto a la de carácter general, plan nacional de desarrollo, como aquella de carácter sectorial. Los estados, pues, quedan afectados con intensidad especial por los planes sectoriales, como por el plan nacional de desarrollo.

Nos encontramos de esta manera, con normas planificadoras que les vienen a los estados desde el exterior; la diversidad y pluralidad de los planes, principalmente de los sectoriales, sobre un mismo territorio, una misma entidad administrativa y a veces sobre idéntica materia, pero procedentes de distintos sujetos u órganos administrativos, puede presentar interferencias de planes, incoherencias de medios y fines y a veces contrariedades en cuanto al procedimiento de metas y objetivos de orden económico.

Esta pluralidad de planes puede presentar desde el punto de vista jurídico, contradicciones, incompatibilidades y problemas de auténticas derogaciones tácticas o de hecho entre los planes. Además de esto, los planes federales no suelen tener la misma duración temporal que aquellos de los estados. Esto es evidente, porque los gobernadores no asumen el cargo constitucional al mismo tiempo que el presidente del ejecutivo federal (salvo algunas excepciones con diferencia de días). Lo que ya de por sí, denota una enorme disparidad e incompatibilidad temporal, que dificulta una política y acción uniformes que beneficien a la concepción integral e integradora del plan nacional de desarrollo, como "plan de planes".

Con la ley de planeación y el plan nacional de desarrollo, se despierta, surge el problema sobre la necesaria articulación de competencias de la administración federal y las administraciones locales (estatales) y principalmente en lo que se refiere al ejercicio de las mismas. La ley de planeación concibe a la planificación y programación como una unidad, con una visión de conjunto y objetivos comunes, que afectan por consiguiente a los tres niveles de administración: federal, estatal y municipal y, en consecuencia, a sus respectivos planes y competencias.

Todo esto trae como consecuencia la necesidad de que los planes de los estados y municipios se acomoden a los objetivos y directrices de la ley de planeación y del plan nacional de desarrollo. Además de esto, conlleva en forma consecuente a que las competencias materiales de los estados y municipios sean ejercidas de acuerdo con los criterios, metas y objetivos que señalen el "plan de planes" y su ley respectiva, que venimos mencionando.

Desde el mismo momento que existe y rige la ley de planeación que establece directrices y objetivos para la acción administrativa, vinculantes para los tres niveles de gobierno y, que el plan nacional de desarrollo es sancionado por un acto del poder legislativo, desde ese momento surge el fenómeno de vinculación jurídica y sometimiento de los planes estatales y municipales a la ley de planeación y al plan en sí. Así, consecuentemente, el ejercicio de las actividades administrativas de los estados y municipios, se ajustará (por razones de bien común, interés público y conservación de la unidad integral del plan y su eficacia) a la normativa, criterios y preferencias establecidos en el plan. Así, el ejercicio efectivo de las competencias de los estados y municipios vendrá determinado en muchos casos y aspectos, por normas externas a ellos mismos.

Para terminar estas consideraciones, dire-

mos que es un hecho y que además constituye un consenso unánime que la administración federal y las estatales y municipales no pueden estructurarse en la actualidad como esferas o mundos absolutos e independientes o como compartimentos estancos. No son organizaciones separadas e impenetrables que permanecen sin mezclarse. Es bien cierto que estas personas de derecho público por su naturaleza jurídica son diferentes o distintas entre sí, pero deben no obstante, integrarse y coordinarse en una unidad superior.

La vigencia de la ley de planeación y la puesta en práctica del plan nacional de desarrollo 83-88 provocará, sin duda, el fenómeno de la permeabilidad horizontal y vertical de las competencias y exigirá igualmente una enorme y gran solidaridad y cooperación técnica, administrativa y económica, entre las diversas administraciones públicas.

Al margen de cualquier motivación política, la puesta en marcha de esta estrategia de estado determinará un nuevo planteamiento y enfoque de las relaciones entre las diversas esferas de gobierno y administración y una nueva visión de un tratamiento conjunto y unitario de sus actividades y problemas. Es importante observar que la superación de las islas estancas y de las organizaciones separadas, puedan traer como colateral el fenómeno de una peligrosa concentración de poder que será siempre en favor de la parte más fuerte, es decir, de la administración pública federal. Por esta razón, el gobierno federal, en coordinación con los gobiernos locales, deberá encontrar correctores convenientes para que, como producto de la unidad y coordinación, no se incremente la centralización perniciosa.

5. Sistema nacional de vinculación jurídica, requisito del sistema nacional de planeación

En todo momento, la planificación debe tener objetivos políticos que se quieren alcanzar o concretar, siempre y cuando estén

acordes a la Constitución política del país, a las constituciones políticas de los estados y a las leyes reglamentarias que conforman el sistema jurídico vigente en el contexto de la vida nacional. La esencia misma de la planificación, para que sea operativa, debe estar vinculada con todo el sistema jurídico mexicano. De ahí que es necesario proponer el fomento a la vinculación de todos los sistemas que son operantes y que favorecen al desarrollo de la planificación nacional. Un sistema nacional de vinculación jurídica a nivel de constituciones y leyes ordinarias, será en este momento, una respuesta sustancial que venga a ser también el eje principal de la comunicación interinstitucional de todas aquellas entidades públicas que pretenden llevar una planificación coherente y perfectamente interrelacionada. El plan debe contener también la asignación de recursos y las metas de acción que plasmen, concretamente, los objetivos en los niveles de normación política que acabamos de mencionar. El plan es un instrumento en donde no sólo quedan consignados objetivos o políticas que hayan sido definidos y programados, porque éstos no son suficientes, por sí solos, para alcanzar los efectos prácticos que busca toda actividad planificadora. Por tanto, el plan debe llegar a un nivel de pormenorización y detalle, que sea suficiente para permitir el desarrollo de una acción práctica, concreta y dirigida a satisfacer los propósitos que han sido contemplados en el documento que expresa los objetivos, metas y las estrategias de la planificación. Por tanto, la planificación quedará integrada por un conjunto de planes con un carácter de programas perfectamente bien determinados espacio-temporalmente, que sean la traducción de acciones bien delimitadas. El plan como programa que es, debe estar totalmente agregado hasta el nivel de su ejecución. Sin embargo, no todo plan reviste, necesariamente, carácter de programa; pero todo programa es en forma incuestionable una especie de plan. Cualquiera que sea el área funcional o espacial a que se refiera un plan, no puede prescindir que se le desarro-

lle en función del lapso en que se desee ejecutar y que sea formulado en base a un eficiente y muy minucioso examen de la realidad. Sólo será posible de alcanzar, si quienes participan en la planificación están profundamente inmiscuidos, consustanciados e inmersos en los problemas existentes. Sólo podrá ser factible si continúan además de ello, con la capacidad necesaria para dar juicios sobre las consecuencias que pueden tener los fenómenos que se observan en otras realidades que son colaterales. Las decisiones que se adoptan en forma eventual para determinar el cambio, los objetivos y metas políticas, las metas de acción concreta que refieren todos los planes del sector público y que son procedentes de campos interdependientes, deben estar interconectados, deben ser congruentes entre sí, deben estar concatenados con un sistema vinculatorio, que exprofeso se idee para comunicar, en forma procedimental, los planes que conforman el sistema nacional de planificación. Por tanto, cada órgano público o entidad, deberá desplegar un esfuerzo coordinado, mancomunado, de apoyo recíproco, para que la actividad del sector público, en forma notoria, se traduzca en una acción efectiva en favor del desarrollo nacional. Por ello, se hace indispensable un adecuado empleo de la planificación en todos los niveles que la conforman. Al presidente de la República, una vez oído el consenso popular, directa o indirectamente, haciéndose eco del interés público, corresponderá definir el rumbo que debe darse a la acción, siguiendo los lineamientos estructurales plasmados en el cuerpo del derecho, en las políticas específicas provenientes de las constituciones locales y en las que coyunturalmente marcan el gobierno local y los presidentes municipales, a fin de definir los espacios-tiempos concretos y el rumbo que debe tener la acción como fase sucesoria del proceso programador.

Estas orientaciones generales repercutirán en los estratos de rango menor, para que se determinen a establecer objetivos, metas y políticas cada vez más agregadas

al sistema nacional de planificación y que puedan ser correspondientes a los lineamientos generales. Podemos observar cómo la planificación encierra un concepto de vinculación. El sector público mexicano tiene unidades o entidades administrativas que, en base a la ley orgánica de la administración pública federal, podemos tipificar como entidades centrales y entidades del sector paraestatal, en lo referente al ámbito federal. Posteriormente, sectores públicos estatales o lo que otros llaman estatales, también tienen entidades públicas u órganos que conforman la administración pública estatal y que llevan a la traducción, concretas actividades específicas emanadas del ejecutivo estatal. Pero podemos también observar que en el ámbito municipal también existen órganos de administración que están totalmente interconectados. Existen, pues, como podemos colegir de lo anteriormente afirmado, incluso unidades de acción administrativa que sobrellevan el peso de la función pública estatal de los tres niveles de gobierno. Sin embargo, uno de los más graves conflictos que afronta la administración pública mexicana de los tres niveles de gobierno, es aquél de poder establecer como elemento total, un sistema de comunicación que sea la traducción concreta de la operación coordinada de estos ámbitos de la administración pública. Un sistema que sea comunicador, es decir, un sistema de vinculación que al principio deberá ser jurídico,¹ ya que el derecho da la forma a toda la acción pública del estado. Por ello, creemos absolutamente neces-

1 Para los fines de la descentralización de la vida nacional, es preciso revisar la competencia y ubicación de los órganos jurisdiccionales, judiciales o administrativos, federales y locales, en forma tal que, modernizado este sector de los servicios públicos, se obtenga el verdadero acceso de la población a los órganos de seguridad y justicia.

Las acciones transformadoras que resulten de la planeación nacional, deben reconocer el papel eminente que el derecho y la justicia asumen como factor de consolidación y estabilidad de las instituciones del Estado mexicano y, por lo mismo, la trascendencia de la reforma jurídica nacional.

Plan nacional de desarrollo 1983-1988. Capítulo 2. La política del Estado mexicano.

sario que antes de cualquier acción planificadora o al mismo tiempo, se realicen acciones vinculatorias que vengan, en forma jerárquica, desde el más alto vértice de la normatividad que es la Constitución política federal, las constituciones políticas de los estados, hasta las leyes ordinarias o leyes secundarias de la federación, las leyes ordinarias y reglamentarias de los estados y, finalmente, hasta todo el aspecto normativo que rige la acción de las actividades municipales. Este sistema de vinculación jurídica podrá ser la primera fase del gran proceso de vinculación nacional que exige de base todo el proceso de planificación. Ningún proceso de planificación nacional podrá ser real ni mucho menos efectivo, ni podrá traducirse en la realidad, si no tiene como supuesto básico un sistema nacional de vinculación, que venga a arrojar diagnósticos y prognosis de la realidad jurídica de nuestro sistema federal, como base fundamental para las posteriores acciones del proceso de planificación.

El sistema nacional de vinculación jurídica y el sistema nacional de planificación,² serán un binomio que en todo momento deberá ser conjugado para poder alcanzar

2 En el plan nacional de desarrollo, un programa nacional de reforma jurídica, seguridad pública e impartición de justicia, dentro del régimen de división de poderes y autonomía de los niveles de gobierno, supone la efectiva coordinación, con respecto a las relativas atribuciones, del considerable número de órganos públicos y de los distintos niveles de gobierno llamados a intervenir. En algunos casos, se trata de asuntos cuya competencia incumbe sólo a las autoridades federales; en otros, de materias en que concurren federación y estados, e inclusive municipios; en otros más, de áreas reservadas a la competencia estatal. Por lo tanto, a las iniciativas y medidas federales directas es preciso asociar tareas de promoción y concertación ante estados y municipios...

En síntesis, los cambios y la modernización que se emprendan en los poderes de la Unión y en las propias entidades federativas, con la finalidad de mejorar y perfeccionar el orden jurídico y los organismos y procedimientos de administración de justicia y seguridad pública, deberán tender a garantizar a la población y a la sociedad en su conjunto, los bienes y valores que tutela el estado social de derecho.

Plan nacional de desarrollo 1983-1988. Capítulo 2. La política del Estado mexicano.

los niveles de coherencia que exige en todo momento el proceso planificador, jurisdiccional y operativo. Planificar sin un sistema nacional de vinculación jurídica, es planificar fuera de la realidad de las instituciones nacionales, que viven y se desenvuelven en este contexto normativo que determina toda su acción.

El gobierno de la república deberá organizacional y funcionalmente definir la política vinculatoria, como la esencia misma de la realidad del sistema planificador mexicano; sólo con este sistema nacional podemos definir el atraso o adelanto jurídico de inicio; posteriormente estructural y funcional en otros campos como el económico, el político, el social, el cultural, el tecnológico y el administrativo de cada una de las entidades que conforman el grueso campo del sector público federal, estatal y municipal.

Es cierto que existen algunas figuras de derecho administrativo como es el caso de los convenios únicos de coordinación, ahora de desarrollo, tipificados en el artículo 22 de la ley orgánica de la administración pública federal, que son ya un adelanto a un sistema nacional de vinculación jurídico-operativo, con trascendencia en el ámbito de lo social, lo económico, lo político y administrativo. Es cierto que el gobierno de la república ha ensayado otras acciones fuera del orden jurídico, como congregar funcionarios y organismos, interconectándolos para que en mesas de trabajo y reuniones nacionales expresen sus inquietudes. Por ejemplo, en materia financiera, este caso lo podemos observar en las reuniones nacionales de tesoreros que organiza en forma anual la secretaría de hacienda y crédito público (SHCP) y los estados. Lo podemos observar en las reuniones anuales de la república, que organizó en el pasado José López Portillo, con presencia de representantes de los tres poderes de la Unión, los gobernantes de los estados y los alcaldes de algunos ayuntamientos económicos y políticamente importantes del país. Sin embargo, aunque todas estas

acciones son muy importantes, sólo son acciones sumamente relativas y normalmente intrascendentes, son parciales y sólo son traducciones de una parte muy relativa de la verdad total en que vive nuestro sistema mexicano. Es cierto que son ya un avance, son la piedra fundamental que determina la necesidad del sistema nacional de vinculación.

El sistema nacional de vinculación supone una acción integrada, un procedimiento de intercomunicación no solamente de la esfera política, sino también, y fundamentalmente, de coherencia e intercomunicación de la esfera administrativa, política, social, cultural y económica de los tres niveles de gobierno, como persona total que representa al sector público mexicano;

por tanto, para que exista una acción de planificación integrada, deberá también existir una acción de vinculación también integrada; deberá existir también un instrumento catalizador que venga a establecer una real coordinación, una real jerarquización, una objetiva difusión de las actividades de cada uno de los sectores y que venga a ser la traducción cuantitativa y cualitativa de lo que va a determinar en todo momento una planificación organizada, coherente, intercomunicada, vinculada, de los tres niveles de gobierno, como coautores del proceso de planificación en sus ámbitos jurisdiccionales correspondientes. Sin este sistema nacional de vinculación, no podrá existir un sistema nacional de planificación coherente.