

## **EL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y SU REGLAMENTACIÓN**

Marineyla Cabada Huerta\*

\*Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

## EL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y SU REGLAMENTACIÓN

### I. ¿ QUÉ ES Y PARA QUÉ PLANEAR?

En principio, y como afirmación general, puede señalarse que la planeación es una de las etapas del proceso administrativo, mediante la cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y líneas de acción, en función de objetivos y metas fijadas con anterioridad. Según lo indicado, planear forma parte de la tarea de administrar, acción que proviene del latín *administrare*, entendido como gobernar, dirigir o ejercer autoridad, al tiempo de ordenar, disponer u organizar, en especial la hacienda o los bienes.<sup>1</sup>

Una obra especializada de Derecho Administrativo proporciona la siguiente explicación del concepto de administración: "El vocablo indica: acción de administrar. Auxiliándonos de la axiología latina, encontraremos que la voz *ad* (por, para hacia), se antepone a la voz *ministrare*, que significa proveer, para o hacia o por la provisión. Sin embargo, la semántica latina distinguía muy bien entre el *dare* (acción simple de dar), y el *ministrare*, otorgándole a esta palabra una acepción mucho más compleja; esto es: *ministrar*, entendida como una acción de dar, desde una posición de autoridad, a título de servicio y con criterio selectivo, distributivo. De esta noción deviene *minister*, ministro; el que sirve y distribuye; o la voz *Ministerio*, que se traduce como ente jurídico y/o político que se reparte, y al tiempo procura, cuida. Administrar pues, con estas raíces halladas, podría tener diversas acepciones pero elementos comunes muy concretos: Acción de procurar recursos de la ministración. Acción de distribuir eficazmente los recursos. Acción de proveer selectivamente".<sup>2</sup>

De forma didáctica y después de haber expuesto varias definiciones de lo que se ha entendido como "administración" por parte de diversos autores, en el libro "Fundamentos de Administración" se señala a ésta 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, eficiencia y calidad".<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Vid. Diccionario de la Lengua Española. Espasa Calpe, S.A. Vigésima Primera Edición. Voz: "administrar". Madrid, España, 1992. Pág. 44.

<sup>2</sup>Lescieur Talavera, Jorge Mario. Lineamientos de Derecho Administrativo. LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 2007. Pág. 17.

<sup>3</sup>Munch Galindo, Lourdes y García, José. "Fundamentos de Administración". Séptima Edición. Editorial Trillas. México, 2006. Pág. 27.

En este orden de ideas, puede afirmarse que la administración es una disciplina que se aplica en diversas materias del quehacer humano, porque la tarea de administrar tiene que ver con todo tipo de satisfactor de las necesidades sociales; que su finalidad es práctica, porque es un medio para lograr un fin y no un fin en sí misma; y, que proporciona lineamientos para optimizar el aprovechamiento de los recursos, sea cual sea la especie de éstos.

La mayoría de las teorías en materia de administración, identifican cuatro etapas relevantes en el proceso administrativo, ya sea desde el punto de vista público o el privado: La planeación, la organización, la dirección o ejecución y, el control. Las dos primeras se encuentran dentro de la fase mecánica o estructural, mientras que las últimas pertenecen a la llamada fase dinámica u operativa.

Las afirmaciones generales apuntan a que es indispensable fijar metas para cualquier proceso administrativo, así como trazar los probables caminos a recorrer, es decir, obtener la proyección de un futuro deseado, al tiempo de considerar los medios efectivos para conseguir ese efecto. Esta es la etapa de la planeación, sin ella no puede concebirse una administración, porque es el inicio de la misma, su base y punto de partida. De la planeación, se derivan los esquemas detallados de lo que habrá de hacerse, así como de las especificaciones para realizar las actividades determinadas, algunas de ellas pertenecientes a las subsecuentes etapas del proceso administrativo.

Para Agustín Reyes Ponce la planeación consiste en "fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y la determinación de tiempo y números necesarios para su realización".<sup>4</sup>

Desde el punto de vista de la empresa, escenario natural de la planeación dentro del proceso administrativo, planear eficazmente implica la conjunción armónica de los siguientes elementos:

- Definición de una misión y una visión. La misión es la descripción de la actividad o función básica que se desarrollará y, por lo tanto, que es la razón de la existencia de determinada institución o empresa. Mientras que la visión constituye lo que pretende o desea la empresa o entidad en un futuro, los propósitos y objetivos al realizar determinada función o prestar un servicio.
- Llevar a cabo una investigación para obtener la información necesaria y fidedigna útil para explicar, describir e incluso predecir, cualquier situación

---

<sup>4</sup>*Ibidem*

que afecte a la institución en la realización del proceso administrativo. Es así que la investigación contiene las siguientes acciones: Reconocimiento de problemas y realización de estudios; ubicación y determinación del área problemática; tipificación de los problemas; búsqueda e identificación de la información necesaria; interpretación de datos recabados; elaboración de un informe; planteamiento de premisas, así como presentación y recomendación de propuestas o programas de implantación.

- De igual forma, deben determinarse y evaluarse las posibles amenazas, oportunidades, puntos fuertes y débiles, para la realización de las acciones.
- Finalmente, el plan debe contener objetivos, fines o metas por alcanzar; las formas en que se operarán las acciones a realizar; llamadas también estrategias; los lineamientos generales para la toma de decisiones (políticas); y, los esquemas que establecen la secuencia de actividades específicas que habrán de realizarse, los recursos que demandarán, así como el tiempo que se invertirá en cada una de ellas (programas).

Ahora bien, aunque los principios y la teoría en materia de administración se originan y proliferaron dentro del ámbito privado, resulta de sentido común advertir que la administración existe también en el área pública, ya que en los estados democráticos y sociales de derecho, sin la administración, el gobierno de un país no podría entenderse; las muy importantes diferencias entre las dos grandes clasificaciones de la administración, encuentran su base en el origen y destino de los recursos a administrar.

Mientras en la administración privada los recursos pertenecen a los particulares y generalmente tienen como destino a los particulares mismos, ya sean empleados, propietarios o clientes en una empresa; en la administración pública los recursos son de todos, de la comunidad, y su destino, es la satisfacción de las necesidades de una población determinada, es decir, el interés colectivo que es uno de los fines del Estado-Gobierno.

Es así que la administración de carácter o de recursos públicos, encaminada a dar satisfactores a la colectividad, se relaciona íntimamente con el gobierno y las funciones del Estado. El aparato gubernamental, es organizado básicamente para ejercer la función de administración pública.

Al respecto Norberto Bobbio afirma: "Desde el punto de vista de las actividades, la noción de a. p. –administración pública- corresponde, por lo tanto, a una gama muy extendida de acciones que interesan a la colectividad estatal que, por un lado, comprende a las actividades de gobierno que desarrollan poderes de decisión y de comando, y aquellas de inmediato

auxilio para el ejercicio del gobierno mismo y, por otra parte, las actividades de actuación de las finalidades públicas, como las individualizan las leyes y los actos de gobierno, en forma de precisa disciplina jurídica de las actividades económicas y sociales o en la forma específica de cumplimiento de intervenciones en el mundo real (trabajos, servicios, etc.) o de comportamientos técnico-materiales, así como el control de la actuación de esas finalidades (salvo los controles de carácter político o jurisdiccional)".<sup>5</sup>

Así, a pesar de que la planeación como tal es la primera etapa del procedimiento de administración, en México, dentro del ámbito de lo "público", ha adquirido relevancia, sobre todo desde su elevación a rango constitucional acaecida en el año de 1983. Para entonces la planeación del desarrollo nacional, abandonaba el papel de simple trazo de inversión y proliferación de recursos, para convertirse en el modo en que se atenderían las cuestiones sociales más demandantes, al tiempo de promover el desarrollo integral del país.

## II. ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO

Desde la Carta Fundamental de 1917, el constitucionalismo mexicano se distinguió por sus marcados tintes económicos y sociales que lo colocaron internacionalmente a la vanguardia en la atención de temas que se requieren para el desarrollo integral de las naciones. Sin embargo, en la época en que se expidió la Constitución que nos rige, los conceptos económico-administrativos y de dirección y ejecución de políticas públicas para el desarrollo, se encontraban aún en gestación, por lo cual se comprende la ausencia de ellos en el texto constitucional original.

En 1930 se expide una Ley de Planeación<sup>6</sup> que plantea la necesidad de reorganizar la actividad económica y social del país, así como de inventariar sus recursos naturales. Seguido de este ordenamiento, en el Plan Sexenal 1934-1940, se pretende dar una visión de cambio estructural para emprender el desarrollo nacional.

Posteriormente, al contar con mayores instrumentos conceptuales y estadísticos, el Programa Nacional de Inversiones Públicas 1953-1958, utilizó las cuentas nacionales para fijar metas de crecimiento económico y

<sup>5</sup>Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política. Siglo XXI Editores. S.A. Voz. Administración pública". España, 1982. Pág. 13.

<sup>6</sup>Diario Oficial de la Federación. 12 de julio de 1930.

precisar directrices, a fin de que todos los grupos sociales conocieran los objetivos pretendidos.

Mediante los planes de Acción Inmediata (1962-1964) y de Desarrollo Económico y Social (1966-1970), se establecieron lineamientos para la inversión pública y estímulos al sector privado a través de marcos indicativos, organizándose en la década de los setenta, unidades de programación en todas las secretarías y departamentos de Estado, así como en las principales entidades paraestatales.

Así comenzó la elaboración de los planes, diseñados para ámbitos sectoriales o intersectoriales específicos, como un esfuerzo para ubicar la planeación dentro de ciertas actividades prioritarias. Del mismo modo, se avanzó en el planteamiento de las técnicas de programación y en la elaboración de algunos planes sectoriales.

En el pasado reciente, la planeación adquirió nuevos impulsos. La reforma administrativa emprendida a partir de 1976, adaptó las instituciones públicas a las necesidades de una planeación estructurada en tres ámbitos bien definidos: global, sectorial y estatal. Se difundió asimismo una metodología para la planeación que llevó a que se generalizaran estas actividades en todas las dependencias federales y en la gran mayoría de los estados de la República.

"En ese tiempo fueron elaborados diversos planes y programas nacionales que atendieron aspectos de la vida nacional en sectores tales como agropecuario, pesquero, industrial, turismo, educación, desarrollo urbano y vivienda, ciencia y tecnología, que confluyeron al Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Simultáneamente, en los estados se emprendieron esfuerzos para hacer compatibles los planes estatales con este conjunto de planes y programas."<sup>7</sup>

En el año de 1983 se incorporan a la Norma Fundamental los principios de carácter eminentemente económico destinados al desarrollo nacional, mediante la redacción de dos nuevos artículos constitucionales, que ocupan hasta la fecha los numerales 25 y 26<sup>8</sup>; además de la modificación en los contenidos originales de los artículos 27 y 28.

La nueva redacción del precepto contenido en el numeral 25 de la Constitución, incluida por motivo de la reforma mencionada, hasta la fecha

<sup>7</sup>Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y organización. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983. Pág. 3.

<sup>8</sup>Los textos originales de los numerales 25 y 26 constitucionales fueron incorporados en el artículo 16.

solamente se ha modificado una sola vez, a fin de calificar de sustentable al término desarrollo nacional, dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de junio de 1999.

Por su parte, el texto del artículo 26 plasmado en 1983, solamente ha sido adicionado en el año 2006<sup>9</sup> con un apartado B, referente a un nuevo sistema de responsabilidad estatal, el cual se denominó "Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica".

TEXTO ORIGINAL	TEXTO VIGENTE
<p>Artículo. 25. La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

<sup>9</sup>Diario Oficial de la Federación. 7 de abril de 2006.

	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p>Artículo. 26.                  En tiempo de paz, ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.</p>	<p>Artículo 26.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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, 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.</p> <p>En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley....</p>

Del contenido de estos preceptos podemos analizar varios puntos relevantes:

- La obligación del Estado de planear el desarrollo integral de la nación, democratizando los procedimientos de planeación.
- La creación de un sistema para realizar la planeación del desarrollo del país.
- La determinación de un plan nacional de desarrollo único, así como de diversos programas a él sometidos.
- La expedición forzosa de una Ley reglamentaria en materia de planeación, que además de normar todo lo relativo a las disposiciones constitucionales antes mencionadas, determina la participación del Congreso de la Unión en el sistema de planeación democrática.

La reforma a la Constitución, fue promovida por el entonces presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, quien años después, a manera de comentario académico, se refirió así al contenido del artículo 25.

"El artículo 25 de la Constitución mexicana vigente es, junto con los artículos 26, 27 y 28 el corazón de las normas constitucionales en materia económica... El artículo 25 establece el concepto de rectoría económica del Estado. Este concepto se define como la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución".

"El concepto de rectoría equivale a la función misma de gobernar. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra rectoría deriva del vocablo rector y significa 'el que rige o gobierna; persona a cuyo cargo está el gobierno y mando de una comunidad, hospital o colegio'. El término rectoría está relacionado con el verbo regir, que se define por el citado diccionario como 'dirigir, gobernar o mandar. Guiar, llevar o conducir una cosa'."<sup>10</sup>

Sin embargo, el principal contenido de los nuevos preceptos constitucionales es que, en ese momento, queda establecida la responsabilidad estatal de planear conducir y orientar la actividad global del país, así como el desarrollo de todos los aspectos de la vida de una nación, lo cual conforma el

<sup>10</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo IV. Cuarta Edición. LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1994. Pág. 190.

fundamento de lo que últimamente se ha conocido como la responsabilidad social del Estado.

Aunque podría parecer que lo referente al desarrollo nacional, se inclina al aspecto económico, cabe notar que ambos preceptos constitucionales (artículos 25 y 26) mencionan un desarrollo nacional de carácter integral, lo cual se traduce en que el mismo debe abarcar todos los aspectos que inciden en la vida del ser humano: económicos, políticos, culturales, etc., ya que la finalidad es el crecimiento y evolución del ser humano en sociedad. Así, por primera vez el texto constitucional estableció la obligación y, por lo tanto, la responsabilidad del Estado para planear y dirigir el desarrollo integral de la nación, por lo que, con tal rango constitucional, la planeación adquirió mayor nivel que el proceso administrativo como hasta entonces se entendía, ya que la política gubernamental se enfocó al diseño y elaboración de programas, así como a la ejecución y eficacia de los mismos.

Como ya se afirmó en un estudio anterior, la responsabilidad social estatal es en realidad el resultado de una reciente transformación en la concepción de los fines y funciones correspondientes al ente jurídico-político llamado Estado Nacional, en la que el papel del mismo deja de ser exclusivamente el de vigilante de la conducta y de las relaciones sociales, para convertirse en actor de las mismas e intervenir en el desarrollo de las sociedades, fundamentalmente en los aspectos económicos y culturales. A esta nueva faceta en la actuación del Estado se ha bautizado de diferentes formas: Estado Benefactor, Estado Interventor, Estado Social de Derecho, entre otros.

"En cuanto a las concepciones de Estado social y Estado de bienestar, término este preferido por los anglosajones, Requejo Coll subraya que el proceso de expansión del Estado no fue lineal, que el término de Estado social se asocia a las primeras regulaciones públicas de materia socioeconómica, mientras que, por el contrario, hablaremos de Estado de bienestar en el sentido temporal más restringido, esto es, circunscrito sólo a las democracias liberales de la segunda posguerra'. Como quiera las expresiones Estado social o Estado de bienestar surgen para subrayar la mayor participación pública en el dominio social y económico, originándose el fenómeno en diversas causas: el pacto social que surge entre las fuerzas políticas de los países europeos después de la consagración de los derechos sociales; la incorporación de ciertos principios de carácter económico en la ley fundamental; y el propio 'keynesianismo', que como corriente dominante implica una mayor

intervención del Estado en la economía.”<sup>11</sup>

Sea cual sea el nombre que se le otorgue, un Estado actor y ya no solo vigilante, tiene el deber de planear dicha actuación, y no solo eso, sino que en los estados modernos de derecho, además, se agrega el ingrediente democrático al proceso, lo cual implica hacer partícipes del mismo a los destinatarios y, en general, a todos quienes pudieran resultar afectados en la ejecución de las acciones planeadas.

En este orden de ideas, la sustancia de la planeación nacional en México se estableció en el nuevo texto del artículo 26 constitucional, ya que aquí radica la obligación que tiene el Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo. Miguel de la Madrid afirma que lo que destaca del primer párrafo del artículo 26 constitucional es precisamente el señalamiento que se hace de los objetivos del sistema de planeación democrática, así como el deber de que dicho sistema imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía; sin embargo, aclara también que las finalidades del proceso de crecimiento quedan supeditadas a los valores de la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, tomando en cuenta que hoy por hoy, no puede concebirse un actuar político, sin una planeación por delante.

"En la actualidad, cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental; en la medida en que las sociedades modernas se vuelven más complejas, diversas y densas se hace indispensable el planteamiento de objetivos concretos a corto, a mediano y largo plazos así como la definición de estrategias, objetivos, programas y acciones para aplicar las medidas que hagan posible su realización. No es posible organizar grandes colectividades sin definir con la mayor precisión posible las metas que se pretendan lograr como los medios para su consecución y los procedimientos que permitan evaluar periódicamente el avance conseguido.”<sup>12</sup>

Así, la planeación democrática en México se concibió como tal, a partir de los siguientes principios:

- El fortalecimiento de la soberanía, independencia y autodeterminación nacionales.

---

<sup>11</sup>Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Tercera Edición. Editorial Porrúa y UNAM. México, 2003. Pág. 534.

<sup>12</sup>De la Madrid Hurtado, Miguel. *Op. Cit.* Pág 221.

- La preservación y el mejoramiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo consagrado en la Constitución.
- La igualdad de derechos en la atención de necesidades básicas de la población.
- El respeto de la garantías individuales y de las libertades y derechos políticos y sociales.
- El respeto y fortalecimiento del Pacto federal y del Municipio Libre, a fin de lograr un desarrollo integral y equilibrado del país.
- El equilibrio entre los factores de la producción.

El artículo 26 constitucional establece que la planeación será democrática y que mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y a los programas de desarrollo. Cuando se plasman estos postulados, la idea es que queden excluidas acciones autoritarias de la planeación, ejecución y evaluación del desarrollo nacional.

"En el sistema de planeación democrática debe verse una de las vertientes fundamentales de la democracia participativa. La democracia mexicana, de esta manera, no se agota en la soberana facultad del pueblo de autodeterminarse políticamente dándose la forma de gobierno que más le convenga y decida, y ni siquiera en la participación popular periódica para integrar los órganos de gobierno en sus distintos niveles. Es indispensable para el ejercicio completo de la democracia que la sociedad a través de sus distintos sectores y grupos, tenga una participación permanente en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas del gobierno constituido. La planeación democrática es un proceso que constituye lo que se ha dado a llamar un ámbito preparlamentario y para gubernamental, ya que constituye un proceso de formación de voluntad nacional que trabaja en paralelo a los mecanismos tradicionales de gobierno y aun a los propios partidos políticos."<sup>13</sup>

La exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Planeación presentada al Congreso el 29 de diciembre de 1982, aseveró: "La planeación democrática, como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sector público

---

<sup>13</sup>*Ibidem*. Pp. 222 y 223.

y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Así entendida la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad".

La planeación pretendida, según el texto constitucional, debe realizarse a través del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, cuya organización corre a cargo del Estado. Dicho sistema, fue finalmente bautizado como Sistema Nacional de Planeación Democrática y definido como "un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo".<sup>14</sup>

Con base en lo anterior, el sistema se diseñó mediante mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general emiten propuestas y demandas, formalizan acuerdos y, en teoría, toman parte activa en el proceso de la planeación; asimismo, comprende actividades específicas organizadas en cuatro etapas, además de que se apoya en una estructura institucional que, en distintos niveles de operación, define responsabilidades a sus participantes.

A pesar de que la planeación nacional debe cubrir todos los aspectos del desarrollo, algunos de ellos requieren atención especializada, a fin de que todos los elementos se encuentren en nivel similar y con ello conseguir la integralidad en el desarrollo pretendido. Por lo anterior, dentro del sistema, pueden constituirse subsistemas para atender aspectos que por su naturaleza prioritaria o estratégica, requieran consideraciones específicas. Los subsistemas no son autónomos y su constitución debe responder a determinados criterios de efectividad, que mantengan comunicación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Antes de entrar a la descripción de las etapas del sistema de planeación, es preciso hacer énfasis en las determinaciones constitucionales y legales respecto de la existencia de un solo Plan. Si se observa con atención el texto del artículo 26 constitucional, se encontrarán en diversas ocasiones las siguientes referencias: "del plan", "al plan", "un plan"; sin embargo, es contundente el precepto cuando en la parte final correspondiente al párrafo segundo de su apartado A, establece:

<sup>14</sup>Sistema Nacional de Planeación Democrática. *Op. Cit.* Pág. 15.

"Habrán un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

Por lo que hace a la legislación secundaria, es decir, a la Ley de Planeación, en su artículo 21 se disponen los principios generales de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, rematando con la disposición relativa a limitar la denominación de Plan solamente a este de carácter nacional.

"Artículo 21. El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo".

"El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática".

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo tanto, podemos afirmar que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento normativo principal del Sistema y su marco orientador; se elabora a nivel global y tiene una cobertura nacional y de largo plazo. Su función es definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como indicar los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades del mismo.

Señalado lo anterior, se describirán las etapas del funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es decir, del proceso de planeación nacional, el cual es entendido como el conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional y los programas originados en el SNPD.<sup>15</sup>

En este orden de ideas, se pueden identificar las siguientes etapas del sistema:

**Formulación.** Son las actividades destinadas a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de mediano plazo. Dichas actividades se pueden resumir de esta forma: preparación de diagnósticos

---

<sup>15</sup>*Ibidem.* Pág. 16.

económicos y sociales de carácter global, sectorial e institucional y regional; definición de objetivos y prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; determinación de estrategias y políticas, en el caso de los programas se determinan las metas de mediano y corto plazos, así como la previsión de recursos a utilizar; la especificación de las áreas o aspectos del Plan y los programas que requieren la intervención de distintas secretarías o entidades; los criterios que habrán de orientar la coordinación de acciones con los estados y la concertación con los grupos sociales; y, las tareas de compatibilidad de los programas de mediano plazo con el Plan Nacional de Desarrollo.

**Instrumentación.** Actividades para traducir los lineamientos y estrategias establecidos en el Plan y los programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. De esta forma se elaboran programas anuales que constituyen la vinculación entre el corto y el mediano plazos y que son la referencia básica para elegir los principales instrumentos de las políticas económica y social, así como para asignar recursos, determinar a los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de la misma.

**Control.** Consiste en la vigilancia de que el ejercicio de las acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas. El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección de desviaciones, insuficiencias e incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de lograr el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos, contenidos en el Plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública.

**Evaluación.** Valoración cualitativa y cuantitativa de los resultados del Sistema, del Plan y de los programas en un lapso determinado. Regularmente las evaluaciones son anuales después de la aplicación, también anual, de cada programa; sin embargo, pueden realizarse evaluaciones más distantes en los programas de mediano o largo plazos.

Las actividades fundamentales de la evaluación consisten en: cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos al final del período correspondiente; verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su efecto en otros programas; retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.

Ahora bien, el Sistema Nacional de Planeación Democrática cuenta

con instrumentos, cuya aplicación en cada etapa del proceso implica su jerarquización y ordenación temporal y espacial de acuerdo con la función que desempeñan. A saber los instrumentos de la planeación se clasifican de la siguiente forma:

**Normativos:** Plan Nacional de Desarrollo y programas de mediano plazo, los cuales pueden ser: sectoriales, estratégicos (regionales y especiales); e, institucionales.

**Operativos:** Programas anuales (macro, preliminar y definitivo), Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, convenios de desarrollo social, convenios de concertación, e instrumentos administrativos diversos.

**De control:** Informes trimestrales de la situación económica, política y social; informes de los gabinetes especializados; informes de gasto-financiamiento; e, informes de la auditorias gubernamentales.

**De evaluación:** Informes de gobierno, informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; Cuenta Pública; informes de los foros de consulta popular; informes sectoriales e institucionales; informes sobre áreas y necesidades específicas; e, informe anuales de la gestión gubernamental.

### III. PLANEACIÓN. ¿FACULTAD EXCLUSIVA O COMPARTIDA?

Líneas atrás en este documento, se menciona como el último de los puntos que destacaron en el contenido de la reforma al artículo 26 constitucional, realizada en 1983, la obligación constitucional de expedir la ley secundaria o ley reglamentaria en materia de planeación. Este ordenamiento legal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983 con el nombre de Ley de Planeación, habiendo sufrido a la fecha diversas modificaciones con el fin de adecuarlo a la realidad nacional; sin embargo, la idea original del sistema de planeación es esencialmente la misma.

Tratar el tema de la Ley de Planeación en la última parte de este estudio se debe a la importancia que desde la Constitución se otorgó a la misma, ya que sería por medio de su texto que se determinaría la participación del Poder Legislativo en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y este nivel de participación indiscutiblemente podría fijarlo el propio Congreso, pues a él corresponde la discusión y aprobación de las leyes.

Sin duda, la intención del Constituyente Permanente fue dejar en manos del Estado, como actor e interventor del desarrollo nacional, la actividad primaria función de planeación. Para abordar nuevamente este aspecto conviene entonces volver la atención a las disposiciones contenidas en los

artículos 25 y 26 constitucionales, en lo referente a las obligaciones que se atribuyen al Estado mexicano, las cuales se pueden apuntar en el siguiente orden de aparición:

- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional... (Art. 25. Párrafo primero).
- El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional... (Art. 25. Párrafo segundo).
- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional... (Art. 26. Apartado A, párrafo primero).

En primera instancia, puede advertirse, sin lugar a dudas, de estos tres enunciados, que la Constitución determina una responsabilidad estatal, y no una responsabilidad exclusiva de alguno de sus poderes constituidos.

El Estado, como es sabido, es un ente jurídico-político conformado, desde su visión más simple, por territorio, población y gobierno o poder político. Siendo estas tres las partes clásicas en el "haber estatal"; de este modo, se puede descartar, por obvio, que un territorio pueda cumplir una obligación como la constitucionalmente atribuida al Estado en los dos preceptos constitucionales aludidos. En tal virtud, quedan dos elementos del Estado a quienes se puede adjudicar la responsabilidad: el poder político (conocido en otros casos como gobierno); y, el pueblo, quien deposita las decisiones soberanas en sus representantes elegidos mediante sufragio universal directo y secreto, de conformidad con el sistema representativo establecido en el artículo 40 de la Constitución General de la República.

En este orden de ideas y con fundamento en el artículo 49 de la Ley Fundamental, el Supremo Poder de la Federación o poder político del Estado mexicano, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; de estos tres órganos que ejercen el poder, dos, el Legislativo y el Ejecutivo, son electos popularmente en seguimiento del sistema representativo anteriormente mencionado y sólo ellos poseen facultades constitucionales para resolver directrices de desarrollo nacional, ya que el Poder Judicial, tiene muy clara su función, la cual consiste en resolver controversias jurídicas.

Con base en lo expuesto, es lógico suponer que la planeación del desarrollo fue concebida para que en ella confluyeran, por lo menos, los poderes que tienen facultades para dar rumbo a la nación, el Ejecutivo y el Legislativo; entendiendo, por supuesto, que es el primero a quien corresponde, como su nombre lo indica, la ejecución de lo planeado y, en cierta forma, la conducción

de la planeación.

Si bien constitucionalmente la planeación corresponde a ambos poderes de la Unión, es también un hecho que la propia Ley Suprema determina la existencia de una legislación encargada de lo siguiente:

- Facultar 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.
- Determinar 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 la elaboración y ejecución del propio plan.
- Señalar la intervención que tendrá el Congreso de la Unión en el sistema de planeación democrática.

"A pesar de las claras disposiciones del artículo 26 constitucional en lo que se refiere al contenido de la ley secundaria en materia de planeación, ésta fue elaborada como si se tratara de lineamientos exclusivos para el Ejecutivo, dejando débilmente enunciado lo referente a la participación del Poder Legislativo. Lo cierto es que fue el propio Congreso quien se limitó a sí mismo en sus atribuciones en la materia, por ejemplo: en el artículo 1 º de la Ley se establecieron sus objetivos, sin que dentro de ellos se encuentre ninguno referente al Poder Legislativo:

Artículo 1o.- 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 encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal";
- "II.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática";
- "III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable";
- "IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades

indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y"

"V.- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas".

Asimismo, el artículo 5° de la Ley es muy claro al determinar que la confección del Plan está a cargo del Ejecutivo y que, con posterioridad a tal elaboración, el Presidente de la República remitirá al Congreso dicho Plan para que éste lo analice y, en su caso, opine, o bien, emita las observaciones pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuación del mismo.

"Artículo 5o.- El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan".

Es de advertirse que las opiniones que pudieran llegar a realizar las Cámaras del Congreso, en los términos dispuestos, no tienen efecto vinculante alguno, ya que la norma no prevé los efectos o consecuencias jurídicas y administrativas de las manifestaciones parlamentarias mencionadas. Por otro lado, las observaciones respecto de la ejecución, revisión y adecuación del propio plan, pertenecen ya a otra etapa que es la fiscalización parlamentaria.

Con posterioridad a la regulación de los lineamientos primordiales del Sistema Nacional de Planeación, la ley otorga un lugar a los legisladores federales dentro de este proceso, colocando la presencia de los diputados y senadores en los foros de consulta previstos para la participación social; sin embargo, esta intervención legislativa se realizaría sin carácter institucional alguno, ya que quien debe participar como tal, es el Congreso y nos los diputados y senadores a título individual. De esta forma, en una apreciación personal, se diluye la representación de un Poder constituido en el proceso de planeación democrática.

"Artículo 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley".

"Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones

sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión".

"Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades".

"Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo".

Hasta aquí las disposiciones de la Ley de Planeación que se refieren a la intervención del Poder Legislativo en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se derivan. Fuera de lo mencionado, nada más; lo restante es a posteriori, es el clásico control parlamentario de fiscalización. Es decir, el papel del Congreso que se regula en la Ley de Planeación es el mismo que el de la función de fiscalización parlamentaria que le asigna la Constitución Federal, en esos términos se encuentran los artículos 6° a 8° .

"Artículo 6o.- El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales".

"En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior, incluyendo un apartado específico con todo lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2 Constitucional en materia de derechos y cultura indígena".

"El contenido de las Cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos".

"Artículo 7o.- El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos

y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo".

"Artículo 80.- Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas".

"Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, en función de dichos objetivos y prioridades".

"En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas".

"Los funcionarios a que alude el primer párrafo de este artículo y los Directores y Administradores de las entidades paraestatales que sean citados por cualquiera de las Cámaras para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, señalarán las relaciones que hubiere entre el proyecto de Ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidades a su cargo".

Es la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien evalúa y dictamina la gestión financiera a cargo del Poder Ejecutivo Federal, con el objeto de comprobar si ésta se realizó en apego a los criterios que le fueron establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que ese mismo órgano aprueba con base en la iniciativa que elabora el Presidente de la República. Así que también se evalúa o comprueba, si se ha dado cumplimiento a los programas de gobierno de conformidad con lo autorizado a gastar. Así lo determinan los párrafos quinto, sexto y séptimo de la fracción IV, del artículo 74 constitucional.

La función parlamentaria de fiscalización se encuentra íntimamente relacionada con la de carácter presupuestal, ya que se entiende a la primera como la vigilancia, revisión, comprobación y aprobación de la forma y modo en que se gastan los recursos públicos federales.

"El Ejercicio de la función pública de fiscalización o control lleva la vigilancia, verificación, comprobación y evaluación de las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado, habida

cuenta que tiene por propósito determinar si actuaron con apego a la normatividad jurídica vigente.”<sup>16</sup>

La Cámara de Diputados, como representante de la Nación, es actor fundamental en el control del gasto público que ejercen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gastos que realiza el Poder Judicial y de la revisión de su propio ejercicio presupuestal. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 74, fracción IV), señala como facultad exclusiva del órgano de representación nacional la revisión de la Cuenta Pública anual; de igual forma, establece que para el desempeño de esta tarea, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación, órgano conocido anteriormente como Contaduría Mayor de Hacienda.

El aparato técnico fiscalizador, hoy denominado Auditoría Superior de la Federación, es vigilado, mediante la actuación de la comisión parlamentaria ordinaria correspondiente, y es la Cámara Baja quien expide la ley que organiza a la entidad; designa a su titular por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes; y, aplica las medidas disciplinarias y sanciones administrativas a los servidores públicos adscritos a la Auditoría, de conformidad con lo establecido por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta última tarea se encuentra a cargo de la Unidad de Evaluación y Control, área que no tiene referencia en la Ley Orgánica del Congreso, a pesar de ser una estructura de la Cámara de Diputados y del vínculo funcional que con la Comisión de Vigilancia, le otorga la propia Ley de Fiscalización.

Desde el punto de vista de las funciones parlamentarias, la función de fiscalización va más allá de la simple revisión y comprobación del gasto público. Fiscalizar las acciones del gobierno significa un permanente seguimiento de su acción, para en todo momento denunciar y corregir, o bien incentivar las acciones que están produciendo resultados.

A pesar de los auxilios técnicos, la fiscalización parlamentaria en México actualmente es insuficiente, ya que en su mayoría se lleva a cabo de manera cuantitativa sobre los recursos aprobados, sin tomar en cuenta que ejercer efectivo control político significa otorgar importancia al seguimiento de avances, logros, parálisis o grados de cumplimiento de lo planeado y lo programado por el Gobierno, entendiendo a este seguimiento también desde el punto de vista cualitativo.

---

<sup>16</sup>Fernández Ruiz, Jorge. Poder Legislativo. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2003. Pág. 328.

Tanto a nivel constitucional, como en la Ley Orgánica del Congreso, la función genérica de control y, por lo tanto, la específica de fiscalización, es considerada de importancia significativa e incluso goza de mayor regulación que la propia función legislativa. Lo anterior puede corroborarse en lo establecido por el artículo 45 del ordenamiento referido, cuyos párrafos 4 y 5 determinan atribuciones esenciales para el ejercicio de la facultad de control, encomendando a las comisiones la responsabilidad de realizar diversas tareas relacionadas con la misma.

En la Cámara de Diputados, entre las responsabilidades relacionadas con el control, se encarga a las comisiones legislativas, la tarea de realizar el estudio del informe anual que presenta el Ejecutivo Federal sobre el estado de la administración pública (de conformidad con la materia que corresponda), para elaborar posteriormente un documento en el que consten las conclusiones de los análisis respectivos, pudiendo de éstos, a su vez, desprenderse situaciones que hagan necesaria la comparecencia de servidores públicos. Es esta la llamada glosa del informe presidencial que, con el tiempo y la inobservancia de la ley, se ha convertido en una serie de actos de carácter protocolario y de poco análisis.

La verdadera intención de la glosa de los informes anuales de gobierno, prevista formalmente en los ordenamientos internos del Congreso, no fue hacer un repaso somero de actividades, ni posar en las vitrinas políticas con los secretarios de Estado. Más allá de ello, la legislación orgánica del Congreso es un desarrollo de disposición incluida en el primer párrafo del artículo 93 constitucional<sup>17</sup>, en la que se obliga a dichos servidores públicos, así como a los responsables de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a rendir cuentas sobre el desempeño de acciones que fueron realizadas por las dependencias a su cargo, en cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, no solo desde el punto de vista de ingresos y egresos, sino que atendiendo a criterios de eficiencia y eficacia, los cuales son esencialmente los fines para los que se planea.

Era de esperarse que en 1983, año en que se realizaron las multitudes reformas constitucionales en materia de planeación, bajo un sistema presidencial de partido hegemónico, como lo era el mexicano, el propio Congreso se haya dejado un papel raquíutico en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; asimismo, puede también tratar de entenderse, que las Cámaras

<sup>17</sup>Se reforma en 1974 el primer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para hacer extensiva la obligación de comparecer a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de enero de 1974.

parlamentarias, poco caso hicieran al seguimiento global de las acciones de gobierno (tanto financiero como cualitativamente productivo y eficiente).

Pero los en los tiempos recientes, la pluralidad en la integración del Poder Legislativo Mexicano va marcando otras formas de actuar y de asumir las tareas constitucionales del Congreso. Seguramente habrá que modificar muchas de las reglas hechas para otras circunstancias y crear otras para eficientar la actuación del Estado; pero, para modernizar y adecuar lo que hace a la planeación y a su etapa final que a su vez la retroalimenta, es decir la de evaluación, el Congreso deberá también prepararse para encarar esta responsabilidad y para asumir otras tantas.

Desde a dentro, comisiones y órganos técnicos de las Cámaras habrán de fortalecerse y dedicarse al trabajo parlamentario verdadero, el que consiste en proporcionar elementos suficientes para hacer efectivas y productivas las comparecencias de servidores públicos, para idear sistemas más eficaces de presupuestación, de revisión de cuentas y fincamiento de responsabilidades, entre otros muchos más.

## Bibliografía y fuentes diversas

- Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política. Siglo XXI Editores. S.A. Voz. Administración pública h. España, 1982.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo IV. Cuarta Edición. LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1994.
- Diccionario de la Lengua Española. Espasa Calpe, S.A. Vigésima Primera Edición. Voz: administrar h. Madrid, España, 1992.
- Fernández Ruiz, Jorge. Poder Legislativo. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2003.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Tercera Edición. Editorial Porrúa y UNAM. México, 2003.
- Lescieur Talavera, Jorge Mario. Lineamientos de Derecho Administrativo. LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 2007.
- Munch Galindo, Lourdes y García, José. Fundamentos de Administración. Séptima Edición. Editorial Trillas. México, 2006.
- Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y organización. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983.
- Diario Oficial de la Federación. 12 de julio de 1930.
- Diario Oficial de la federación. 3 de febrero de 1983.
- Diario Oficial de la Federación. 28 de junio de 1999
- Diario Oficial de la Federación. 7 de abril de 2006.