

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Rogelio Montemayor

La administración que encabeza el presidente Miguel de la Madrid ha emprendido diversas acciones para hacer frente a los problemas más graves que aquejan a la sociedad mexicana.

Entre los esfuerzos realizados destacan los relativos a la constitución del sistema nacional de planeación democrática, que permite ordenar las actividades del sector público, coordinar a los responsables de la toma de decisiones y concertar acciones con los sectores social y privado, para el logro de los objetivos y metas nacionales.

El presente artículo reseña brevemente los avances obtenidos en la construcción y consolidación del sistema de planeación que se ha implantado desde el inicio del actual gobierno, a fin de ordenar y aprovechar al máximo los recursos nacionales.

1. EL CONCEPTO DE PLANEACION DEMOCRATICA COMO INSTRUMENTO DE TRABAJO Y COMPROMISO DEL PRESENTE REGIMEN

En estos momentos de serias limitaciones, la planeación es imprescindible para atender las prioridades nacionales con los recursos disponibles y asegurar que los esfuerzos para enfrentar la crisis abarquen los trabajos encaminados a modificar estructuralmente la economía. La planeación efectiva y realista deberá reconocer las restricciones de tiempo y recursos para realizar estos propósitos.

Más que un conjunto de procedimientos técnicos, la planeación es una práctica política; un proceso de transformación de la sociedad que lleva a la conjunción de los distintos intereses nacionales; por sí sola no resuelve los problemas ni asegura certidumbre frente al futuro, pero sí permite disponer de mejores instrumentos, en los ámbitos de acción global, sectorial, institucional, estatal y regional.

Cumplir con la responsabilidad de conducir el proceso de desarrollo mediante la planeación democrática conlleva el compromiso de hacer de ella un sistema permanente de trabajo y, al mismo tiempo, mediante la creación de mecanismos de participación, abrir nuevos espacios a los grupos sociales para que intervengan en los asuntos públicos.

Este propósito se ha incorporado como elemento esencial del proceso de planeación a fin de que los grupos sociales organizados y la población en general participen en las actividades de la planeación en todos los niveles del sistema.

El primer paso de este proceso fueron los foros de consulta popular, organizados para formular el Plan Nacional y los programas de mediano plazo, tanto a nivel nacional como en cada uno de los Estados de la República. Mediante ellos se recibieron las aportaciones, propuestas y demandas de la población que permitieron la formulación del propio Plan.

2. EL ESQUEMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los

organismos e integrantes de los sectores social y privado. Con su constitución se identifican responsabilidades en la toma de decisiones y se formalizan los procedimientos para la elaboración del plan, los programas y proyectos, consolidándose los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose las relaciones internas en la administración pública federal, mismas que se adecuan a los requerimientos de información, capacitación e investigación para la planeación.

En el sistema se distingue una estructura básica en la cual se desarrolla el proceso de planeación, integrado fundamentalmente por las unidades de planeación de la administración pública federal y con el apoyo de una infraestructura de información e investigación.

A. Estructura Básica

La estructura del sistema la conforma una red de vínculos entre dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, e instituciones y organismos de los sectores social y privado que participan en actividades de planeación, coordinadas a través de:

- Los responsables de las dependencias de la administración pública federal;
- Los responsables de las actividades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal;
- Los gabinetes especializados como órganos asesores del sistema;
- Las comisiones intersectoriales que se establezcan para coordinar actividades de planeación;
- Los responsables de las actividades de planeación estatal o municipal mediante convenios de coordinación, y
- Los mecanismos de participación social.

La estructura del sistema parte de una división funcional, en donde las actividades de planeación de la administración pública federal se ordenan en tres niveles: global, sectorial e institucional; y tiene su fundamento jurídico en la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se precisan las áreas de responsabilidad y coordinación de las dependencias y entidades para llevar a efecto la planeación nacional del desarrollo.

1. Nivel Global

En este nivel, están ubicadas las acciones que se refieren a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales y aquellos que no pueden quedar circunscritos al ámbito de un solo sector o entidad.

La planeación en el ámbito regional consiste básicamente en las actividades de coordinación de los responsables de ejecutar programas sectoriales e institucionales que inciden sobre aspectos regionales, en virtud de que los programas regionales incluyen ya actividades y responsabilidades propias para su realización.

De acuerdo con la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) actúa como dependencia de integración y coordinación de las actividades de planeación.

A su vez, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desempeña actividades de carácter global relacionadas con los aspectos financieros, fiscales y crediticios, a fin de hacerlas compatibles con la planeación nacional del desarrollo

2. Nivel Sectorial

El nivel sectorial corresponde a la división efectuada por la administración pública para atender aspectos específicos de la economía y la sociedad. La responsabilidad de la planeación recae en el titular de la dependencia respectiva, quien para cumplirla se apoya en su unidad de planeación. Esta tiene como atribuciones integrar programas, presupuestos y otros instrumentos de política de corto y mediano plazos, tomando en cuenta la propuesta de los grupos sociales interesados y de los gobiernos de los Estados y la relación que pueda tener el programa con otros programas sectoriales, regionales o especiales.

3. Nivel Institucional

El nivel institucional está conformado por las entidades paraestatales de la administración pública: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fondos y fideicomisos, las que se ubican en el sector administrativo que corresponde a las actividades productivas o de servicios que llevan a cabo.

Para que este nivel quede articulado con la planeación global es necesario contar con una clara definición de las prioridades nacionales y sectoriales, con una adecuada coordinación de los flujos de insumos, demandas y recursos humanos y con la autodisciplina en la operación de las entidades.

La Ley de Planeación indica que las entidades de la administración pública federal (APF) elaborarán programas institucionales de mediano plazo cuando lo determine expresamente el Presidente de la República.

La participación de la administración pública estatal y municipal en las tareas de planeación, se realiza en los términos de los convenios únicos de desarrollo. Estas actividades quedarán articuladas a través de los sistemas nacional y estatales de planeación.

La participación social posee mecanismos acordes con las características y necesidades de la etapa del proceso de planeación de que se trate. Así, para la formulación de planes y programas, los foros de consulta popular serán los medios de capacitación de las demandas y requerimientos de la ciudadanía. Para la ejecución de lo planeado se constituirán comités de concertación, en los que se definirán las acciones a realizar entre el sector público y los grupos sociales, mediante convenios, contratos o acuerdos y finalmente, para la evaluación, en los propios foros de consulta popular se analizarán los resultados de la ejecución de los planes y programas elaborados.

B. Proceso de Planeación

El proceso de planeación se define como el conjunto de actividades que en el corto y mediano plazo permitan instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los diversos pro-

ductos derivados del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Con esto se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el de corto para que se puedan corregir con oportunidad las desviaciones en la ejecución de lo planeado, y revisar las previsiones de mediano plazo, en el caso de cambiar las condiciones bajo las cuales fueron originalmente elaboradas. Para ello se han precisado las técnicas y metodologías a utilizar; se han establecido procedimientos básicos en cada una de las etapas del proceso; se han fijado las instancias de control y evaluación y se han determinado los mecanismos de toma de decisiones y las formas de participación de los sectores social y privado.

Las etapas consisten en:

1. Formulación

Que es el conjunto de actividades para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, consistentes en: la preparación de diagnósticos económicos y sociales; definición de objetivos y prioridades; señalamiento de estrategias y políticas de carácter global, sectorial o regional; especificación de las áreas o aspectos de los planes o programas que serán objeto de coordinación entre los responsables de su elaboración; y la compatibilidad de integración de los programas de mediano plazo con el Plan Nacional. En el caso de los programas, incluye la definición de metas.

2. Instrumentación

En esta etapa las actividades realizadas traducirán los planteamientos del Plan y los programas de mediano plazo, en acciones concretas a través de la elaboración de los programas operativos anuales, globales, sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que serán llevados a cabo a través de cuatro vertientes: obligatoria, coordinada, concertada e inducida.

La vertiente obligatoria alude a las acciones a desarrollar por la administración pública federal, a través de sus distintos organismos e instituciones, para alcanzar los objetivos planteados en el Plan y los programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La vertiente de coordinación establece los acuerdos y compromisos entre las tres instancias de gobierno: federal, estatal y municipal, con el propósito de hacer compatibles las tareas comunes derivadas de la vinculación entre los respectivos planes y programas.

La vertiente de concertación define los convenios o acuerdos entre el sector público y los sectores social y privado involucrados en la planeación, para que sus acciones se orienten al logro de los objetivos fijados en el propio proceso de planeación.

La vertiente de inducción ordena el manejo de todos aquellos instrumentos y acciones económicas, sociales y políticas, con que cuenta el gobierno, que le permitan incidir sobre el comportamiento de los sectores social y privado, a fin de articular los esfuerzos nacionales en la consecución de lo planeado.

3. *Control*

En el conjunto de actividades a través de las cuales se identifica el grado de cumplimiento de los planes y programas a fin de localizar posibles desviaciones y verificar si el proceso funciona de acuerdo con las normas, técnicas y tiempos establecidos.

4. *Evaluación*

Es una etapa del proceso de planeación que consiste en la valoración cualitativa y cuantitativa de los resultados de la planeación (plan, programas y proyectos) en un lapso determinado. La evaluación abarca también el funcionamiento del sistema en su conjunto, a fin de precisar metodologías y mejorar procedimientos y responsabilidades.

C. *Infraestructura de Apoyo*

Para apoyar las tareas a desarrollar durante el proceso de planeación, resulta necesario disponer de una infraestructura de servicios que esté orientada a: asegurar la continuidad del proceso de planeación y su aplicación en la generación de planes y programas; y a mantener actualizado al SNPD y responder a sus requerimientos de manera oportuna y suficiente, durante su proceso de consolidación.

Las funciones principales que cumple la infraestructura son: proporcionar insumos de información que auxilien el análisis de la situación económica y social del país; facilitar las tareas del proceso de planeación en sus diferentes etapas, apoyando acciones y decisiones mediante investigaciones y asesorías específicas; actualizar y enriquecer los métodos y técnicas aplicadas en la generación de planes y programas; y promover la capacitación de recursos para satisfacer las necesidades en los diferentes niveles del sistema.

La infraestructura es básica para mantener la congruencia entre los recursos y procedimientos utilizados para el logro de los objetivos de la planeación nacional, y a la vez para fortalecer al sistema en su dinámica interna de funcionamiento.

La infraestructura está compuesta básicamente por tres áreas: capacitación de recursos humanos, investigación aplicada e información.

1. *Capacitación de Recursos Humanos*

Es el conjunto de actividades que definen una política integral de recursos humanos para la administración pública, orientada a la formación y actualización de personal idóneo y suficiente para desarrollar actividades de planeación en cualquiera de sus aspectos.

2. *Investigación Aplicada*

Abarca el conjunto de actividades que permite fortalecer la estructura conceptual y técnica del sistema a través de una permanente retroalimentación entre la generación de nuevos procedimientos y los habitualmente utilizados.

3. Información

Contiene el conjunto de datos ordenados, cuantificables o no, que sirven para dar sustento a la toma de decisiones, tanto en el plano operativo como administrativo del proceso de planeación. Desde el punto de vista de su uso se clasifica en: estadística, cartográfica, cuentas nacionales y bancos de información e inventarios.

3. LAS MEDIDAS INICIALES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Al aprovechar las experiencias de cincuenta años de planeación en México, la presente administración ha realizado diversas acciones para instituir el Sistema Nacional de Planeación Democrática como efectivo instrumento ordenador de la estrategia de desarrollo diseñada para el periodo 1983-1988.

El esquema de planeación propuesto en el Sistema Nacional se nutre de la consulta popular efectuada durante la campaña política y recoge los principales pronunciamientos sobre la necesidad de la planeación como instrumento de trabajo.

Con estos antecedentes, en el programa de gobierno del 1o. de diciembre de 1982, el presidente Miguel de la Madrid expuso los planteamientos básicos que orientarán a la planeación durante su gestión, y anunció las medidas iniciales para consolidar el sistema.

Con la planeación democrática, la actual administración pretende:

- Fortalecer la receptoría del Estado en la conducción del desarrollo.
- Incorporar la participación social en las tareas de planeación.
- Incrementar la capacidad de respuesta de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.
- Trascender de lo planeado a lo realmente ejecutado.

Hasta el momento, la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, ha obtenido los siguientes avances:

1o. *Se ha precisado un marco normativo* que establece las bases para instituir un sistema de planeación y define las actividades y responsabilidades de sus participantes. Para ello se reformó la Constitución Política y se promulgó una nueva Ley de Planeación, de acuerdo con la necesidad de que el Estado organice el sistema para imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación.

Las reformas constitucionales, aprobadas por la actual legislatura, hacen explícita la función rectora del Estado en el desarrollo y dotan al poder público de un Sistema Nacional de Planeación Democrática que dé coherencia a la actividad económica del país; abren cauce a la participación de-

mocrática de la sociedad en este campo y amplían las facultades del Congreso de la Unión en los aspectos vinculados al desarrollo nacional.

En el texto del artículo 25 se atribuye al Estado la facultad de regir el desarrollo nacional, se sientan las bases para el proceso de desarrollo de la economía mixta, se regula la intervención del Estado en ella y se delimitan y protegen las actividades económicas de los sectores social y privado.

El texto del artículo 26 señala al Estado la responsabilidad de organizar un sistema de planeación democrática, sujeta los objetivos de la planeación a los fines del proyecto nacional contenido en la Constitución, incorpora la participación de los diferentes sectores sociales en el proceso, indican que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal y remite a la Ley la precisión de los procedimientos, criterios, responsabilidades y mecanismos de coordinación del proceso nacional de planeación.

En lo general, las reformas ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción y orientación de la economía nacional, así como de las de regulación y fomento del desarrollo mediante la utilización de instrumentos de política económica y social.

La Ley de Planeación establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo: define las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y precisa la coordinación entre la federación y los Estados, y la concertación e inducción de acciones con los grupos sociales. Además, señala los fines y procedimientos del proceso de participación y consulta para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas que se generen en el sistema.

2o. Se ha incorporado la participación social como el elemento esencial del proceso de planeación. Mediante la creación de mecanismos de participación, los grupos sociales organizados y la población en general se han incorporado a las actividades de planeación. En febrero de este año, se instituyeron los foros de consulta popular para la formulación del Plan Nacional y los programas de mediano plazo.

La participación social en la formulación del plan y sus programas es el antecedente de la participación en su ejecución, en virtud de que permite identificar las acciones que habrán de concertarse entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados. En este sentido el Plan Nacional incluye lineamientos generales, mecanismos e instrumentos, para orientar su participación hasta convertirse en una forma de gobierno, tanto en el orden nacional como en el de los Estados y municipios.

3o. Se ha dado mayor claridad y precisión al proceso de planeación en sus cuatro etapas (formulación, instrumentación, control y evaluación) para asegurar que lo planeado sea efectivamente ejecutado. A través de diferentes vertientes de instrumentación, el plan se traduce y desagrega, en el tiempo y en el espacio, en decisiones y acciones concretas susceptibles de ser controladas y evaluadas. La planeación, así concebida, deja de ser un ejercicio meramente técnico y se transforma en principio político de gobierno e instrumento de desarrollo. A partir de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo, la administración pública federal ha iniciado las actividades para su instrumentación y posterior ejecución con los Estados, a través de los convenios únicos de desarrollo y con los grupos sociales, mediante el establecimiento de comités de concertación, cuya finalidad es celebrar contratos o convenios para la ejecución de actividades comunes.

Una importante precisión en el proceso para vincular el plazo corto con el mediano es la introducción de mecanismos de control y seguimiento. Estos permitirán corregir con oportunidad las desviaciones en la ejecución de lo planeado, y actualizar el contenido de los planes y programas a mediano plazo, al cambiar las condiciones bajo las cuales fueron elaborados.

4o. *Se ha precisado la distinción entre la planeación federal y la estatal.* La Ley de Planeación es fundamentalmente de cobertura federal, pero su texto considera mecanismos de coordinación entre la planeación que lleva a cabo la federación y la de los Estados de la República. El esquema de planeación adoptado sienta las bases para desconcentrar recursos y descentralizar funciones y, al mismo tiempo, incrementar la capacidad política y administrativa de los gobiernos estatales y municipales, cuyas nuevas facultades permitirán fortalecer su capacidad para llevar a cabo tareas de planeación.

Con este espíritu se prevé el establecimiento de sistemas estatales de planeación que organicen la planeación en las entidades federativas, incluyendo la planeación municipal. Estos sistemas tienen en la ejecución del Plan amplias oportunidades para iniciar sus actividades y avanzar en la necesaria descentralización de la vida nacional.

5o. *Se han ordenado conceptual y temporalmente los documentos fundamentales de la planeación.* En cada orden de gobierno se otorga la categoría de plan a un solo documento de carácter general que precisa objetivos, estrategias y prioridades, asigna recursos y determina instrumentos, responsables y plazos de ejecución. Al integrarse el Plan Nacional de Desarrollo, antes que los programas de mediano plazo y los planes de desarrollo estatal, se tienen mejores elementos para asegurar la congruencia en todos los niveles del sistema.

El cumplimiento de lo establecido en la Ley de Planeación, se integró y publicó el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo señalado. El decreto aprobatorio de este documento indica cuáles serán los programas de mediano plazo que deberán ser elaborados por las dependencias designadas para tal efecto.

6o. *Se ha dispuesto la utilización de mejores instrumentos para el análisis y estudio de la situación internacional,* de sus principales fenómenos y tendencias políticas y económicas y sus posibles impactos sobre el país para que, con eficiencia y oportunidad, se apoye la toma de decisiones en estos aspectos.

En el análisis que incluye el Plan sobre las perspectivas de la economía internacional se destaca su importancia para el éxito de la estrategia de desarrollo nacional adoptada.

7o. *Con el sistema de planeación se busca una vinculación más directa entre lo planeado y el ejercicio de políticas e instrumentos.* Los programas operativos anuales pretenden relacionar lo establecido en los documentos de planeación de mediano plazo con los montos presupuestales anuales asignados y ejercidos. Los programas operativos anuales comenzarán a funcionar en 1984 junto con el presupuesto y los ingresos proyectados para ese año.

8o. Se han establecido las bases para una *relación más estrecha entre la administración pública y la estructura del sistema de planeación* de forma que aquélla responda a los requerimientos organizativos derivados del proceso de planeación y no se convierta en obstáculo para el cumplimiento de los programas y para el funcionamiento del sistema. La Ley de Planeación define con claridad la ubicación de los integrantes del sistema en tres niveles básicos: global, sectorial e institucional, así

como los mecanismos de coordinación entre ellos para realizar las actividades de planeación que les competan según su ámbito de acción.

9o. *Se ha mantenido el carácter flexible del sistema* permitiendo que, a la vez que el Plan permanece a lo largo de la administración como documento guía del desarrollo económico y social, sea posible ir incorporando modificaciones e incluso nuevas prioridades sectoriales y regionales dentro de la estrategia general, a través de los programas anuales y de mediano plazo

10o. *Finalmente, existe una clara voluntad política para fortalecer la planeación del desarrollo como instrumento de transformación social* y vincular en forma directa lo planeado con lo efectivamente realizado.

4. EL PAPEL DE LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, COMO DEPENDENCIA COORDINADORA DEL SNPD

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y desde el inicio de la actual administración, a la Secretaría de Programación y Presupuesto se le asignó la función de integración global en materia de planeación. Conforme a lo establecido en la Ley de Planeación, tiene dentro de sus obligaciones la de integrar el Plan Nacional de Desarrollo, producto fundamental del sistema, con los documentos que para este propósito formulan las demás entidades de la administración pública federal y los gobiernos de las entidades federativas y con los planteamientos de los diferentes grupos que conforman nuestra sociedad.

En lo que corresponde a la planeación regional, la SPP desarrollará las actividades que en la materia se lleven a cabo fortaleciendo la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales. Además elaborará los programas especiales que determine el titular del Ejecutivo Federal.

También se le asigna la función de integrar el programa anual global para la ejecución del Plan y los programas, a partir de los que para el efecto elaboren las dependencias coordinadoras de sector correspondientes y los propios gobiernos de los Estados. Con ello, se traducen en acciones concretas los propósitos del Plan.

A fin de rectificar las desviaciones que se detecten y para proponer correcciones, en su caso, al Plan y los programas de él derivados, la Secretaría colaborará en la verificación de la relación que guardan los programas y presupuestos de las diversas entidades gubernamentales, y participará en la evaluación posterior del resultado de su ejecución en relación con los objetivos y prioridades contenidos en el propio Plan y los programas a los que hace referencia la Ley de Planeación.

Para cumplir cabalmente con las funciones que se le asignan se reestructuró la Secretaría reasignándose sus atribuciones con base en el nuevo Reglamento Interior expedido por el titular del Ejecutivo Federal.

5. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. DOCUMENTO CENTRAL DEL SNPD

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), presentado por el Ejecutivo Federal a la nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 12 de la Ley de Planeación, marca la primera etapa de los trabajos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Plan, como resultado inicial y principal de la aplicación del esquema de planeación, ha evidenciado la factibilidad del sistema para funcionar como mecanismo efectivo en el establecimiento de prioridades y objetivos, proponer políticas e instrumentos y orientar la asignación de recursos y las decisiones de inversión.

Como proceso político, la integración del propio Plan respondió a la demanda de incorporar la participación de los grupos sociales en la definición de las prioridades nacionales. Esta se dio a través de los foros de consulta popular, en los cuales se confirmó la decisión de la ciudadanía de conjuntar sus esfuerzos con el gobierno, a fin de contribuir a la superación de la difícil situación nacional.

El establecimiento de dichos foros de consulta correspondió a las diversas prioridades señaladas por el Ejecutivo en el marco de la Ley de Planeación.

La participación fue entusiasta: se presentaron y discutieron más de diez mil documentos y ponencias, lo que permitió reconocer e identificar los principales problemas, así como las posibles formas de abordarlos y darles solución. Así, el Plan incorporó las principales propuestas de los participantes en la consulta popular, mismas que permitieron fortalecer las decisiones del gobierno para la atención de las dificultades que vive el país en diversos órdenes de actividad.

Asimismo, las tareas para la elaboración del Plan se mantuvieron en estrecha correspondencia con las tareas de planeación que realizan los Estados, lográndose enriquecer la dimensión regional de los aspectos económicos y sociales y aportándose planteamientos claros para precisar la política regional. Así, la participación de los Estados en la formulación del Plan, permitió incorporar lineamientos de orden local de las estrategias de desarrollo de las entidades federativas y concretar la forma en que dichas estrategias se ubican en la del desarrollo nacional.

El Plan se integró en la administración pública federal, bajo la conducción directa del Presidente de la República y con la participación de todas las entidades de la administración pública federal. La Secretaría de Programación y Presupuesto elaboró documentos indicativos para uniformar los procedimientos de planeación y para integrar al proceso los planteamientos de los grupos sociales. Por su parte, los coordinadores generales de cada foro de consulta entregaron los principales señalamientos de las comisiones de trabajo de los foros respectivos.

La publicación del PND no ha constituido el fin último del sistema, sino el punto de partida de una serie de actividades de las dependencias y entidades del gobierno federal, los gobiernos de los Estados y los sectores social y privado, para hacer realidad el gran propósito nacional de "mantener y reforzar la independencia de la nación para la construcción de una sociedad que bajo los principios de Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social" y los objetivos derivados de este propósito, que se han fijado para el periodo sexenal 1983-1988:

- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas;
- Vencer la crisis;
- Recuperar la capacidad de crecimiento;
- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Para el cumplimiento de estos objetivos el Plan Nacional de Desarrollo define una estrategia para alcanzar el desarrollo económico y social integral, y no sólo para subsistir. La estrategia persigue dos objetivos fundamentales: la reordenación económica y el cambio estructural. Estas dos líneas estratégicas se llevarán a cabo simultáneamente.

Mediante la reordenación económica se enfrenta la crisis actual, buscando superar los desequilibrios financieros, defender el empleo, proteger la producción y estabilizar la economía.

El cambio estructural se dirige a atacar a fondo los desequilibrios fundamentales que obstaculizan nuestro desarrollo: desigualdad, ineficiencia, insuficiencia de ahorro y falta de divisas y trata de recuperar, sobre bases distintas a las del pasado, nuestra capacidad de desarrollo, proyectando al país hacia una sociedad más igualitaria, democrática e independiente; objetivo que conforma la finalidad última de la nación.

Para poner en marcha la estrategia económica y social, el Plan contempla una reorientación profunda de la política económica general, de la política social y de las políticas sectoriales y regional.

El Plan Nacional está formulado en términos cualitativos y busca, a través de sus orientaciones estratégicas, definir el rumbo que se desea imprimir al desarrollo. Esto será posible porque el propio Plan, como marco orientador, les da solidez y perspectiva real.

Serán los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales y los programas operativos anuales los que traducirán estas orientaciones en acciones concretas.

6. EXPECTATIVAS EN LA CONSOLIDACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

El esquema de planeación es variable, pero debemos enriquecerlo para aumentar su eficiencia. Por eso es muy importante que, dentro de este mismo esquema, la planeación trascienda la mera elaboración de documentos y consiga normar de manera efectiva el proceso cotidiano de toma de decisiones y de asignación de recursos que realiza la administración pública y a la vez permita orientar las actividades de los sectores social y privado.

En poco tiempo se han fincado bases sólidas y se han obtenido importantes resultados para la consolidación del sistema pero aún falta mucho por hacer y habrá de trabajarse arduamente en diversas áreas al mismo tiempo: en cuanto al proceso de planeación, se buscará mejorar las tareas, acciones y plazos de cada etapa e identificar mecanismos operativos de participación que permitan una concentración eficaz entre el sector público y los sectores social y privado.

Ante las cambiantes condiciones del país, el SNPD deberá adaptarse en forma continua y ágil. Los procesos de planeación son dinámicos y, por lo mismo, su maduración es un proceso que toma tiempo en cristalizar.

En materia de legislación se han dado importantes pasos para la formulación de una estructura normativa, aunque se reconoce que no basta la sola reglamentación para poder hacer efectivo el proceso. Del sustento normativo resultante de las reformas constitucionales y de la Ley de Planeación se deriva la necesidad de realizar tareas de adecuación en otras leyes o normas que rigen la gestión de la administración pública, con el propósito de precisar las atribuciones y funciones de las dependencias y entidades dentro del sistema, en especial aquellos que están relacionados con la ejecución de los programas.

Atendiendo a este propósito, se reglamentará la Ley de Planeación expedida a principios de este año, buscando ordenar las atribuciones de los elementos del sistema, precisar las modalidades de la consulta popular en las diversas etapas del proceso y definir los instrumentos concretos de coordinación y concertación de acciones para el cumplimiento de los objetivos nacionales.

Por lo que toca a los aspectos administrativos del sistema, es necesario fortalecer las unidades de planeación de las dependencias y entidades de la administración pública, para que desarrollen y profundicen las tareas de planeación desde sus respectivos ámbitos de competencia, así como la investigación y las metodologías. Asimismo, debe existir una estrecha vinculación y comunicación entre las distintas unidades de planeación, con objeto de uniformar mecanismos y procedimientos en sus aspectos operativos.

Es necesario continuar con el desarrollo de las vertientes de obligación, coordinación, concertación e inducción, así como mejorar su vinculación en el logro de los objetivos de la política de desarrollo y en la consolidación del sistema.

La definición de tareas, procesos y plazos de elaboración y ejecución son indispensables para el buen funcionamiento del sistema. Por ello, la evaluación del proceso de planeación en los distintos niveles permitirá identificar las insuficiencias, fallas y obstáculos, de carácter técnico y administrativo, para que a partir de su análisis se propongan los ajustes necesarios y de esta manera se fortalezca y asegure la continuidad del proceso de planeación y se incremente la calidad de los documentos que se generen.

El seguimiento continuo de las actividades del sistema aportará nuevos elementos para mejorar la coordinación entre las dependencias y entidades del sector público, con lo cual se busca asegurar la congruencia permanente entre el Plan Nacional y los programas de mediano plazo. Si en el proceso de integración del propio Plan Nacional fue posible lograr una adecuada coordinación entre las diferentes dependencias, ahora, en las siguientes etapas de la planeación, esta coordinación deberá ser fortalecida, para traducir eficientemente los planteamientos generales del Plan en los niveles sectorial e institucional.

En el futuro, el éxito de la planeación depende primordialmente del dinamismo y fuerza que le otorgue la sociedad. Se busca que la consulta popular no termine con la mera enunciación de problemas y posibles soluciones, sino que involucre a los grupos sociales interesados en la ejecución de lo planeado. Para ello se promoverán los procedimientos institucionales más adecuados a las características de cada grupo social, a fin de asegurar que su incorporación en los programas sea lo más efectiva posible.

Dentro de la vertiente de coordinación que contempla la Ley de Planeación, el Convenio Unico de Desarrollo (CUD), constituye un importante avance para descentralizar las actividades del sistema. En el mismo Convenio se señala el compromiso de los ejecutivos estatales para crear y fortalecer un sistema estatal de planeación democrática y brinda oportunidades para fortalecer la comunicación de los tres órdenes de gobierno.

En lo relativo a infraestructura básica, el Sistema Nacional de Planeación Democrática no pretende constituir un sistema rígido que no pueda responder a las cambiantes condiciones de la realidad económica y social. La infraestructura que apoya las actividades centrales de la planeación continuará desarrollándose para que sea capaz de generar nuevos conocimientos sobre los diversos aspectos

tos de la planeación. En este sentido serán emprendidos esfuerzos tendientes a la formación de recursos humanos en la materia, para crear una base suficiente de personal que efectúe las tareas de planeación en todos los niveles, con oportunidad y eficiencia.

Al respecto se han dado importantes pasos para el mejoramiento de la cuantía, calidad y homogeneidad de la información. El reto lo constituye seguir avanzando en estos aspectos y, de manera específica, disminuir los tiempos entre la recolección de la información y su procesamiento, hasta su presentación definitiva, a fin de contar con oportunidad con suficientes elementos de análisis para detectar desviaciones e incumplimientos y poder dictar medidas correctivas.

Por otra parte, es conveniente organizar un sistema documental sobre planeación que tenga por objeto captar y organizar en forma sistemática la información, los estudios, investigaciones y trabajos sobre planeación generados en el país, y, al mismo tiempo, ponerla a disposición de los distintos usuarios, a fin de enriquecer y retroalimentar las tareas del sistema.

La magnitud de los problemas y la demanda de su pronta solución obligan a la planeación, en determinados casos, a construir su teoría al mismo tiempo que se avanza en el proceso práctico. Los progresos alcanzados en ciertos aspectos de la planeación requieren avances similares en otros, para que el conjunto refleje un enfoque integrado y coherente. Esta exigencia requiere de recursos humanos capacitados adecuadamente para ello. Al respecto no solamente es necesario desarrollar actividades de capacitación a fin de resolver las dificultades que enfrenta actualmente el proceso de planeación, sino que también hace falta señalar áreas específicas de investigación, para lograr en el futuro una mayor eficacia, mediante el mejoramiento o sustitución de los procedimientos habituales.

La instauración del sistema requerirá, sin duda, de grandes esfuerzos organizativos en los próximos años. La administración pública tiene ante sí un enorme reto, que debe enfrentarse conforme a la determinación política del Presidente de la República de hacer de la planeación un instrumento de gobierno, ordenando y racionalizando las actividades para el logro de los grandes objetivos nacionales. Este reto lo es también de la sociedad mexicana: la disposición que exista para emprender tareas conjuntas habrá de influir decisivamente en el cabal desempeño de la planeación en México.