

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, un documento al estilo de los 70's.

Por encima de las filias y las fobias o de las creencias ideológicas o políticas, la presente opinión tiene por objeto analizar la legalidad y la utilidad social del Plan Nacional de Desarrollo, no pretende acreditar o desacreditar a nadie.

La investigación surge porque considero que la planeación sin duda, es la etapa más importante de cualquier proceso.

El análisis se realiza al Plan Nacional de Desarrollo, propuestos por el Presidente de México y aprobado por la Cámara de Diputados, para el periodo 2019-2024, publicado en el diario oficial de la Federación el 12 de julio de 2019.

Antecedentes

“No recordar la historia es estar condenado a repetirla”, es una frase que se le atribuye a Confucio.

En 1934, durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, el Ejecutivo Federal inicia con los procesos de planeación nacional, se le atribuye la creación de ese primer plan de desarrollo al Coronel Plutarco Elías Calles.

A partir de ese mandato, el Partido Nacional Revolucionario, transformado en 1938 en Partido de la Revolución Mexicana y en 1946 a Partido Revolucionario Institucional, inició con la práctica de la Planeación Nacional.

Es hasta el gobierno de Miguel de la Madrid, en 1983, cuando el Plan Nacional de Desarrollo se eleva a rango Constitucional y, por lo tanto, se hace de obligación estricta para el Ejecutivo. Esta etapa también coincide con una crisis económica: la de 1982.

El 28 de abril del año 2000, la Diputada María de la Soledad Baltazar Segura, propone al Congreso de la Unión, la creación de la Ley General de Planeación para el Desarrollo Democrático.

Recordemos que fue precisamente en el año 2000, cuando los mexicanos decidimos acabar con la hegemonía de un partido político, con la esperanza de que un nuevo gobierno electo de manera democrática, fuese “*parte aguas*” en la solución de los problemas estructurales de nuestra Nación.

En la exposición de motivos de la nueva Ley de Planeación (año 2000), la diputada que la propuso, mencionó que:

“pretende ser un instrumento normativo del Plan Nacional para el Desarrollo Democrático y de los programas que lo integran”

Es una ley que incorpora los temas rectores para su elaboración, establece criterios básicos para su preparación, aplicación, control y evaluación y prevé el uso obligatorio de instrumentos de participación democrática como fuente de temas prioritarios para su incorporación, buscando eliminar el corporativismo, las relaciones clientelares y la

discrecionalidad de la figura Presidencial, pues el antecedente es que ésta última, realizaba la planeación nacional y por ende la asignación de recurso, bajo estrictos criterios de discrecionalidad y de interés político.

La Ley dio al Poder Legislativo, la posibilidad de una participación activa para su desarrollo, pero, sobre todo, generó condiciones para recomponer su papel como interlocutor y depositario de la representación nacional, pues le transmitió la facultad para examinar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, en ejercicio pleno de sus atribuciones Constitucionales.

La Ley de Planeación, hizo que el Congreso de la Unión dejase de ser un “*pasa papeles*”, para ser un verdadero representante de las aspiraciones de la Nación.

La multicitada Ley, aprobada en el año 2000, logró la armonización del presupuesto con el ejercicio del gasto público y con las aspiraciones de desarrollo social tan ansiado por la ciudadanía, incorporando la obligatoriedad de realizar la planeación para lograr el desarrollo social, cultural y productivo, buscando que las decisiones surgieran desde las propias comunidades, pasando por los municipios, las regiones intra estatales, los estados, las regiones interestatales y todo el país, a través de la incorporación de las propuestas emanadas de los comités de participación ciudadana, los talleres de planeación intersectorial, las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal y del sector privado.

Metodológicamente, obligaba a la articulación de programas institucionales, sectoriales, regionales y especiales, estableciendo en cada uno de ellos métricas para su seguimiento y evaluación, buscando desvincular la volatilidad de las preferencias electorales con los objetivos planteados, así como acotar los márgenes de discrecionalidad e improvisación del Ejecutivo.

Además, el 12 de septiembre de 2017, el Presidente en turno, propuso a la Cámara de Diputados la incorporación de normas y principios básicos para regular la atribución del Ejecutivo Federal, para establecer 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 Nacional de Desarrollo y de los programas que deriven del mismo.

Dicha propuesta aprobada por el legislativo y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2018, señalaba que, en materia de planeación nacional, se debía prever e implementar los elementos estratégicos que, con visión social, pero sobre todo con visión humana, orientaran las actividades de las instituciones públicas, para garantizar el cumplimiento de los fines del proyecto nacional.

Esta reforma incorporó un concepto que a los que administramos recursos públicos nos encanta: una orientación a resultados y un sistema de evaluación del desempeño, éste último previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La orientación a resultados, permitiría consolidar en el mediano y en el largo plazo, un gobierno productivo y eficaz, a través de la planeación no solo para las generaciones presentes, sino también para las futuras.

Una orientación a resultados, permitiría que el ejercicio del gasto público lograra el abatimiento real de los problemas estructurales.

Dicha propuesta, también incorporó la posibilidad de que los órganos institucionales autónomos pudieran participar, mediante convenios, en la elaboración y ejecución del plan, con lo que las institucionales responsables de los derechos humanos, la evaluación en materia educativa, la competencia económica, las telecomunicaciones y la evaluación de la política de desarrollo social, pudieran aportar con su visión, conocimiento y experiencia, para el desarrollo del plan.

Un hecho a destacar es el relativo al establecimiento de la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, lo resalto porque el Poder Ejecutivo debe ser un Poder autónomo, representando con dignidad, valentía, inteligencia y objetividad, a la Nación mexicana.

Dicha reforma también definió la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para elaborarlo y someterlo a consideración del Presidente de la República, en calidad de proyecto, para que este fuese valorado y aprobado por el Ejecutivo y posteriormente fuese devuelto al Secretario de Hacienda, quién sería el responsable de presentarlo para su aprobación en el Poder Legislativo.

Dotó de los elementos estratégicos mínimos que, según Ley, debiera contener, tanto el plan como en los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales que deriven del mismo.

El plan cuando menos, según mandata la Ley, debe contener un diagnóstico general sobre la situación actual de los temas prioritarios, para tener una base que permita impulsar el desarrollo nacional; también debe tener la perspectiva de largo plazo respecto de dichos temas, los ejes generales que agrupen los temas prioritarios objeto del diagnóstico, los objetivos específicos que hagan referencia clara al impacto positivo que se pretenda alcanzar para atender los temas prioritarios identificados en el diagnóstico y congruentes con la perspectiva de largo plazo y finalmente, las estrategias, líneas de acción, indicadores y metas que permitan dar seguimiento a su logro.

Un comentario netamente personal es que me gustaría, que cuando menos la mitad de lo que invocan los legisladores para la construcción de nuestras leyes y el contenido de las mismas, se cumpla.

Como una primera conclusión puedo afirmar que el Plan Nacional de Desarrollo, cuenta con un sustento jurídico y que se exige una serie de requisitos metodológicos a cumplir, siendo estos los siguientes:

1. Sustento en la Ley de Planeación, que establece las normas y principios básicos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, de igual forma, define los órganos responsables.
2. Es responsabilidad del Ejecutivo Federal para que, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se elabore y se someta a consideración del Poder Legislativo para su aprobación.

3. El Presidente de la República, es responsable de conducir la planeación nacional.

4. Debe basarse en los siguientes principios:

- I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales en lo político, lo económico y lo cultural;
- II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen representativo, democrático, **laico** y federal que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo en un medio ambiente sano;
- III. La igualdad de derechos entre las personas, la no discriminación, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;
- IV. Las obligaciones del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- V. El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional;

- VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social;
 - VII. La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y
 - VIII. La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.
-
- 5. Se deben fijar objetivos, metas, estrategias, prioridades y criterios basados en estudios de factibilidad cultural.
 - 6. Se deben asignar recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución, indicadores, coordinación de acciones y evaluación de resultados.
 - 7. Participarán como órganos de consulta permanente, las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos, grupos populares y comunidades indígenas; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, necesariamente también participarán los Diputados y los Senadores del Congreso de la Unión.
 - 8. Debe contener consideraciones y proyecciones de por lo menos veinte años.

9. Debe precisar los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá provisiones 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 provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.
10. Debe contener por lo menos lo siguiente:
- I. Un diagnóstico general sobre la situación actual de los temas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo nacional, así como la perspectiva de largo plazo respecto de dichos temas;
 - II. Los ejes generales que agrupen los temas prioritarios referidos en la fracción anterior, cuya atención impulsen el desarrollo nacional;
 - III. Los objetivos específicos que hagan referencia clara al impacto positivo que se pretenda alcanzar para atender los temas prioritarios identificados en el diagnóstico;
 - IV. Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos señalados en el Plan;

- V. Los indicadores de desempeño y sus metas que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos definidos en el Plan.
- 11. Indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Como una segunda conclusión, y buscando identificar la legalidad del Plan Nacional de Desarrollo 2019-202, publicado el 12 de julio de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, afirmo que:

Considera temas relacionados con el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político y lo económico, pues de manera conceptual, explica las aspiraciones para el establecimiento de una economía incluyente, políticas para el buen gobierno en aras de erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad; separar el poder político del poder económico; lograr una democracia participativa sustentada en la revocación del mandato y la consulta popular; describe los objetivos generales de los programas sociales tendentes a disminuir la desigualdad: programa para el bienestar de las personas adultas mayores, programa pensión para el bienestar de las personas con discapacidad, programa nacional de becas para el bienestar Benito Juárez, jóvenes construyendo el futuro, jóvenes escribiendo el futuro, sembrando vida, programa nacional de reconstrucción, desarrollo urbano y vivienda y tandas para el bienestar.

Por lo que hace a la cultura y sobre todo, al desarrollo científico y tecnológico, no se identifican objetivos específicos.

Hace mención respecto de la preservación y el perfeccionamiento del régimen representativo, democrático, laico y federal que la Constitución establece y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo en un medio ambiente sano; también hace mención a la revocación del mandato como el derecho que tiene el pueblo en todo el tiempo a cambiar a sus gobernantes y la consulta popular como el derecho que tienen los ciudadanos a incidir en las decisiones de gobierno, pero nada más.

No se identifican acciones concretas para el fortalecimiento del estado laico, así como objetivos generales para el fortalecimiento de la federación o el respeto al pacto federal y al Municipio.

De manera aspiracional, considera temas relacionados con la igualdad de derechos entre las personas, la no discriminación, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población.

Hace mención de lo siguiente:

- Las obligaciones del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.
- La necesidad de fortalecer el pacto federal y el respeto al Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional;

- La búsqueda del equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social;
- La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y
- La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.
- Respecto de la fijación de objetivos, metas, estrategias, prioridades y criterios basados en estudios de factibilidad cultural, datos cuantitativos, no se identifica.

Lo que no se identifica es:

- Objetivos cuantitativos.
- La asignación de recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución, indicadores, coordinación de acciones y evaluación de resultados.
- La participación y propuestas de los órganos de consulta permanente, las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos, grupos populares y comunidades indígenas; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales los diputados y senadores del Congreso de la Unión.
- Las consideraciones y proyecciones de por lo menos veinte años.

- La precisión de los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país.
- Las previsiones sobre los recursos que serán asignados.
- La determinación de los instrumentos y responsables de su ejecución.
- Los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.
- El conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, que regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.
- Un diagnóstico general sobre la situación actual de;
- Los ejes generales, que agrupen los temas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo nacional, así como la perspectiva de largo plazo respecto de dichos temas.
- Los objetivos específicos que hagan referencia clara al impacto positivo que se pretenda alcanzar para atender los temas prioritarios identificados en el diagnóstico;
- Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos señalados en el Plan;
- Los indicadores de desempeño y sus metas que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos definidos en el Plan.

Paradójicamente, el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el entonces Secretario de Hacienda, Dr. Carlos Manuel Urzúa Macías, publicado en la Gaceta Parlamentaria del 30 de abril de 2019, al menos desde el punto de vista metodológico, cumple con lo que la Ley de Planeación vigente dispone.

Conclusión final.

Lo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019, es un documento de carácter ideológico y dogmático, que no cumple las disposiciones contenidas en la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2018.

Considero que el riesgo para el país, es precisamente que los responsables de la operación económica, social, cultural, científica y política, carecen de un documento normativo que les permita alinear sus objetivos institucionales con el Plan Nacional de Desarrollo, se advierte que cada secretaría de estado o dependencia de la Administración Pública Federal, hace su mejor esfuerzo para generar documentos que suplan las deficiencias del plan, hecho que evidentemente no garantizará el logro de objetivos y aspiraciones ciudadanas.

No debemos olvidar que las circunstancias que ha motivado el tan anhelado cambio democrático, deben permitir el surgimiento de un México justo y generoso para todos, que considere un crecimiento económico real y sostenido, una distribución justa y equitativa de la riqueza, un sistema de impartición de justicia eficiente, que resarza el daño a la víctima y a la sociedad, un combate real y efectivo a la corrupción en donde el culpable caiga en la cárcel y devuelva lo robado,

una industria apoyada, desarrollada y competitiva mundialmente, un sector primario tecnificado, rentable y con mercado disponible para la venta de sus productos a precio justo, una pequeña y mediana empresa con apoyo técnico, legal y financiero que le permitan elevar su competitividad, un mercado interno robustecido con apoyos reales al consumo y a la inversión, en fin, todo aquello que ha hecho que los mexicanos, desde el primer cambio democrático acontecido en Baja California en 1989, luego en la Ciudad de México en 1997, posteriormente en el año 2000, 2012 y ahora en el 2018, nos han motivado a buscar opciones reales y alcanzables, retos que evidentemente, desde mi perspectiva, están quedando grandes a los políticos que hemos elegido.