

El Plan Nacional de Desarrollo en el ámbito legislativo.

SUMARIO: Introducción. 1. El proceso administrativo público. 2. La reforma constitucional de 2014. 3. Control parlamentario y políticas públicas. 4. Planeación nacional del desarrollo: México y Francia. 5. Prospectiva y política. 6. Bibliografía.

Introducción

La LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión está facultada por la Constitución General, por primera ocasión en la historia legislativa del país, para aprobar el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que le presente el titular del Poder Ejecutivo Federal.

En efecto, con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, la Constitución General de la República establece: “Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:... VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado”; disposición constitucional que por primera vez se aplicará en el año 2018.

Sin duda alguna, la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas serán materias que previsible y necesariamente habrán de formar parte del contenido amplio del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, así como del específico que corresponda a los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales que del mismo se deriven. Pero su materialización y contenido estarán sujetos, entre otros, a todos los factores que adelante se puntualizan.

En esta nueva -quinta- contribución personal a la colección *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas* -impulsada por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, tanto durante la actual como en las dos anteriores Legislaturas de la Cámara de Diputados-, me propongo analizar de manera breve y específica los antecedentes -nacionales, así como en el derecho y la doctrina comparados- del nuevo texto -y

contexto- constitucional cuya aplicación se inicia, respecto de la planeación nacional del desarrollo en el ámbito del Poder Legislativo Federal.

Siguiendo la enseñanza de Karl Loewenstein en su libro *Teoría de la Constitución*¹³⁵, nos proponemos “una contribución para comprender la realidad del proceso político”, donde necesariamente debemos partir del texto constitucional pero, también, considerar con respecto al ejercicio del poder político -fundamento de todas las organizaciones políticas- y su impacto en la planeación nacional del desarrollo -como se interroga Loewenstein- si es que “¿Está el poder concentrado en las manos de un único detentador del poder u órgano estatal, o está distribuido mutuamente entre diferentes detentadores del poder u órganos estatales, y por lo tanto sometido a un recíproco control entre ellos?”¹³⁶.

De ahí que el análisis de diferentes variables políticas, institucionales y técnicas, nos permitan encontrar luces suficientes, espero, para situar de la mejor manera posible el punto de encuentro entre la prospectiva, la planeación nacional y las materias -Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas- a cuyo estudio tradicionalmente nos hemos dedicado quienes participamos en esta colección.

Sin embargo, propongo, el énfasis tiene que ser puesto en la construcción de futuros para el futuro -y sus límites- gracias a la acción política, esto es, la relación entre política y prospectiva, necesariamente presente y actuante en el contenido y la implementación del plan nacional de desarrollo mexicano.

1. El proceso administrativo público

El principio de división de poderes como se entiende en México, había situado hasta ahora en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal la definición exclusiva y prácticamente única de los grandes objetivos y estrategias, así como de la implementación de acciones administrativas públicas, para la solución de los grandes problemas nacionales -antiguos, actuales y emergentes-. Sin embargo, esto ha cambiado. A partir de la actual administración en la titularidad del Poder

¹³⁵ Ariel. Derecho, Barcelona 2018.

¹³⁶ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, p. 20.

Ejecutivo y de la presente Legislatura de la Cámara de Diputados, la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo corresponderá a la Cámara de Diputados. En consecuencia, es necesario situar esta nueva función parlamentaria -a cuyo origen reciente nos referiremos en forma breve más adelante- en el contexto más amplio del proceso administrativo público dentro del cual se encuentra inserta a partir de ahora.

Como lo he propuesto con anterioridad¹³⁷, las etapas del proceso administrativo público corresponden a las habitualmente identificadas en la doctrina administrativa como integrantes de cualquier proceso administrativo tanto en el sector público como en las empresas privadas: planeación, organización, integración, dirección y control. El número de etapas de este proceso puede cambiar o aumentar según los diversos contextos organizacionales y los autores que los estudien, de tal forma que para el caso del proceso administrativo público en México he propuesto las siguientes: previsión, planeación, programación, presupuestación, organización, integración; dirección, ejecución y control; coordinación, concertación; control, evaluación y sanción; y prospectiva. En las que, como puede apreciarse, incluyo como una sola etapa tanto la correspondiente a la “dirección, ejecución y control”, como la que se refiere a “control, evaluación y sanción”.

Mi propuesta de clasificación de las etapas del proceso administrativo público se sustenta por la correspondencia de las actividades organizacionales respectivas con las disposiciones constitucionales y legales que las regulan. Al efecto, encuentro los siguientes fundamentos constitucionales:

- **Previsión.** Artículos 35, fracciones I, II y III, 41 y 99 (en lo sucesivo, todos) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- **Planeación.** Artículos 25, 26, apartados A y B, 73, fracción XXIX-D y 74, fracción VII.

¹³⁷ Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “El proceso administrativo público. Fundamento constitucional”, publicado en: Revista de Administración Pública 134, *Principios e instrumentos para la mejora de la gestión pública*, pp. 65-90; Revista *Buen Gobierno. Para que la democracia funcione*, pp. 8-32.

- **Programación.** Artículos 25, 26, 27, fracción XX, 28, párrafos segundo, tercero, quinto, décimo, undécimo y duodécimo, 73, fracción XXIX-E y 74, fracción VII.
- **Presupuestación.** Artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII, VIII y XXIX, 74, fracciones IV y VII, 75 y 131.
- **Organización.** Artículos 28, 39, 40, 49, 73, fracción XXIII, 74, fracción VII, 80, 89 y 90.
- **Integración.** Artículos 73, fracciones XI y XX, 74, fracción VII, 75 y 127.
- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Artículos 26, apartado A, 90 y 134.
- **Coordinación.** Artículos 26, apartado A, párrafo tercero, 73, fracciones XXI, párrafos segundo y tercero, XXIII, XXIV, XXV, XXVIII, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-L, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P, 74, fracción VII, 115, fracción VI, 116, fracción VII y 122, párrafo segundo y apartado G.
- **Concertación.** Artículos 25, 26, 27, 28, 73, fracciones XXIX-E, XXIX-K y XXIX-N, 74, fracción VII, 123 y 134, párrafos tercero y cuarto.
- **Control, Evaluación y Sanción.** Artículos 73, fracciones XXI, XXIV, XXVIII y XXIX-H, 74, fracciones V, VI y VII, 76, fracción VII, 90, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 y 134.
- **Prospectiva.** Artículos 25, 26, 27, 28, 73, 74, fracciones IV y VII, 76, fracción I, 123, 124 y 135.¹³⁸

Es importante hacer notar, para evitar confusiones, que un mismo artículo constitucional u ordenamiento legal secundario puede regular varias etapas o momentos del proceso administrativo público, al igual que una misma dependencia o entidad puede intervenir en distintas etapas de dicho proceso entendido en su

¹³⁸ Los artículos constitucionales aquí señalados, así como los ordenamientos legales y documentos prospectivos a que me referiré en seguida e incluso las organizaciones públicas, difieren ligeramente de los mencionados en las publicaciones originalmente citadas, toda vez que he actualizado su correspondencia con las etapas del proceso administrativo público conforme a las reformas constitucionales, legales y contexto político y administrativo posteriores a las fechas de publicación en las revistas mencionadas.

sentido macro o integral; es obvio que el proceso administrativo público se repite al interior de cada ente público para cada función y misión.

La correspondencia entre las etapas del proceso administrativo público con los ordenamientos legales específicos que regulan la actividad organizacional respectiva, a mi juicio, es la siguiente:

- **Previsión.** Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Delitos Electorales, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- **Planeación.** Ley de Planeación, Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, Ley General de Desarrollo Social.
- **Programación.** Ley de Planeación, Presupuesto de Egresos de la Federación.
- **Presupuestación.** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley Federal de Deuda Pública, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- **Organización.** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- **Integración.** Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales. Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley General de Contabilidad Gubernamental.

- **Coordinación.** Ley de Planeación, Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- **Concertación.** Ley de Planeación.
- **Control, Evaluación y Sanción.** Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Código Penal Federal, Código Nacional de Procedimientos Penales.
- **Prospectiva.** Lineamientos Básicos del Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024, Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno, Discursos de toma de posesión del presidente de la República Andrés Manuel López Obrador (documentos), 2018 *La Salida. Decadencia y renacimiento de México* (libro).

Las organizaciones públicas que intervienen en el proceso administrativo público son las siguientes, entre las cuales se puede identificar fácilmente aquellas que tienen una función de liderazgo o coordinación de la etapa específica del proceso administrativo público:

- **Previsión.** Partidos y asociaciones políticas, candidatos independientes, Instituto Nacional Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.
- **Planeación.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- **Programación.** *Ídem.*
- **Presupuestación.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencias y entidades de la APF, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados.

- **Organización.** Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Economía, Congreso de la Unión.
- **Integración.** Secretaría de la Función Pública, dependencias y entidades de la APF, Congreso de la Unión.
- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación.
- **Coordinación.** Poderes, organismos constitucionales autónomos, dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno.
- **Concertación.** Poderes, organismos constitucionales autónomos, dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno vía convenios.
- **Control, Evaluación y Sanción.** Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación, Fiscalía General de la República, Tribunal de Justicia Administrativa.
- **Prospectiva.** Presidencia de la República, Congreso de la Unión, partidos políticos nacionales, candidatos independientes a la presidencia de la República y al Congreso de la Unión, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencias y entidades de la APF.

Hasta aquí hemos estudiado al proceso administrativo público exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que la Ley de Planeación aún vigente -pero cuyo contenido sigue los lineamientos constitucionales anteriores a la reforma constitucional de 2014-, no otorga todavía un nivel de interlocución más amplio al Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo Federal, específicamente con la Cámara de Diputados, respecto de la comunicación, colaboración y coordinación necesarias para la definición del contenido del Plan Nacional de Desarrollo. Esta innovación, como ya se señaló, tiene su origen en la reforma constitucional de 2014, que es necesario examinar en su origen y potencialidades de interlocución entre los integrantes de dichos poderes federales.

2. La reforma constitucional de 2014

El acuerdo suscrito en diciembre de 2012 y denominado *Pacto por México*, sin duda alguna se trata de la concertación política más amplia y de mayor trascendencia -por la diversidad de las materias involucradas- celebrada hasta ahora por los partidos políticos nacionales y el Ejecutivo federal. Esta concertación política “incluyó una agenda de cinco acuerdos, que contemplaron un total de 95 compromisos de política pública, 63 de los cuales implicaron reformas legislativas en materia de sociedad de derechos y libertades, crecimiento económico, empleo y competitividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción y gobernabilidad democrática”¹³⁹; la reforma constitucional de 2014 fue una de dichas reformas legislativas.

Las reformas de 1996, por ejemplo, suscritas, en forma conjunta con el titular del Ejecutivo federal, prácticamente por todos los partidos políticos nacionales con representación parlamentaria federal en ese momento, al igual que las anteriores del periodo conocido como transición mexicana a la democracia -que para algunos se extiende de 1977 hasta 2000, fecha en que ocurre la primera alternancia partidista en la titularidad del Ejecutivo federal-, se limitaron a asuntos estrictamente electorales¹⁴⁰.

En tanto que solamente las reformas de 2014 implicaron, por su parte, los siguientes temas: planeación del desarrollo; suspensión de derechos y garantías; estrategia nacional de seguridad pública; derechos del ciudadano; partidos políticos, candidaturas, precampañas y campañas electorales; Instituto Nacional Electoral; nuevas facultades del Congreso de la Unión y de sus cámaras; justicia electoral; Fiscalía General de la República; responsabilidades de servidores públicos; gobiernos locales y municipales; además de numerosos artículos transitorios regulando la puesta en marcha de las nuevas disposiciones¹⁴¹.

¹³⁹ Báez Carlos, Adriana, “El *Pacto por México*, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano”, publicado en: *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, pp. 31 y 32.

¹⁴⁰¹⁴⁰ Consultar, de mi autoría: *Las reformas de 1996 y Nuevo Derecho Electoral Mexicano*.

¹⁴¹ Un estudio más detallado se encuentra en: *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, pp. 458-479.

En el caso de la planeación nacional del desarrollo anoto dos aspectos innovados:

“Se agrega el principio o característica de *deliberativo* al sistema de planeación democrática del desarrollo, toda vez que en lo sucesivo el Plan Nacional de Desarrollo deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados, y el Congreso de la Unión tendrá en dicho sistema la intervención que señale la ley (artículos 26, apartado A, y 74, fracción VII).”

“Creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como organismo autónomo, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.”¹⁴²

Desde luego que estas reformas, como todas las correspondientes al *Pacto por México*, se inscriben, además, en un proceso de rediseño institucional del presidencialismo mexicano, como consecuencia de los gobiernos divididos en los que se encontraba el país desde las elecciones federales de 1997 y 2000; toda vez que a partir de tales fechas ningún partido político alcanzó por sí mismo la mayoría absoluta ni en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores, respectivamente. De tal suerte que al no tener el presidente de la República mayoría en las cámaras federales, se fortaleció un proceso de acotamiento de las funciones tradicionalmente amplias del titular del Ejecutivo, entre otros resultados, con la creación de nuevos organismos constitucionales autónomos en cuyos órganos superiores de dirección, colegiados, se estableció, en la práctica, un sistema de cuotas partidistas para su integración. Pero también, como sucedió en 2014, con la aprobación parlamentaria del nombramiento de secretarios de Estado, por ejemplo, y, desde luego, la aprobación legislativa del Plan Nacional de Desarrollo.

Los resultados de la jornada electoral del 1 de julio de 2018 para la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo federales, trajo como consecuencia, en la práctica, la decisión del electorado de dotar al presidente de la República de una amplia mayoría en ambas cámaras federales, así como de una mayoría legislativa en

¹⁴² *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, pp. 458 y 459.

diecinueve legislaturas locales. Esto significa que terminó el periodo de gobiernos divididos y se dotó al presidente del elemento central -la mayoría parlamentaria- para obtener lo que en su momento Jorge Carpizo¹⁴³ llamó “facultades metaconstitucionales”. Esto significa, entre otras consecuencias, no solo la facilidad para reformar la Constitución sino también para superar los controles institucionales, parlamentarios, al igual que otros, respecto de diversas decisiones que en otras circunstancias serían negociadas o compartidas con los partidos políticos nacionales a través de sus grupos parlamentarios o bien con la intervención de organizaciones de la sociedad civil o de la iniciativa privada.

3. Control parlamentario y políticas públicas

El control parlamentario tuvo su origen histórico, principalmente, en el cuestionamiento de la monarquía absoluta por parte de la nobleza de Inglaterra y de Francia, donde en diferentes épocas sancionaron a sus respectivos soberanos decapitándolos. En Inglaterra, a Carlos I, en 1649; en Francia, a Luis XVI, en 1793. Mucho antes, en Inglaterra, en 1215, Juan sin Tierra aceptó firmar la Carta Magna, obligado igualmente por las exigencias de la nobleza¹⁴⁴. La evolución de las formas de control parlamentario o legislativo en los regímenes parlamentarios, semi parlamentarios o presidenciales ha corrido paralela a la complejidad tanto de la organización social como de las formas de gobernarla.

Karl Loewenstein¹⁴⁵ dedica la segunda parte de su estudio de gobierno comparado a partir del contenido de las constituciones, al examen de los controles del poder político, mismos que agrupa en controles horizontales y verticales. Desde luego que el primer dispositivo de control del poder es la Constitución misma, en cuyo contenido se despliegan, señala, como controles horizontales, controles intra-órganos y controles interórganos.

¹⁴³ *El presidencialismo mexicano*, pp. 190-199.

¹⁴⁴ Cfr.: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Técnica Legislativa, Control Parlamentario y Gobiernos de Coalición*, p. 156.

¹⁴⁵ *Teoría de la Constitución*.

Los controles intra-órganos entre el Parlamento y el gobierno los clasifica en dos categorías: controles del parlamento frente al gobierno y controles del gobierno frente al parlamento. Por cuanto a los controles interórganos, distingue entre los controles interórganos de los tribunales frente al gobierno y al parlamento, de una parte, y los controles interórganos del electorado frente al gobierno y el parlamento. Los controles verticales del poder político que Loewenstein identifica son: el federalismo, las garantías de las libertades individuales¹⁴⁶ y el pluralismo.

Diego Valadés, en *El Control del poder*¹⁴⁷, propone la siguiente tipología de los controles: controles materiales y formales, controles unidireccionales y bidireccionales, controles organizativos y funcionales, controles preventivos y correctivos, controles perceptibles e imperceptibles, controles constitucionales y para-constitucionales, y otras posibilidades de encuadramiento de acuerdo con su naturaleza (obligatorios y potestativos), objeto (constructivos y limitativos), efectos (vinculatorios e indicativos), frecuencia (sistemáticos y esporádicos), forma (verbales y formales), agentes (colectivos y selectivos), destinatarios (generales o singulares) y oportunidad (previos, progresivos y posteriores).

Hasta el momento, el control parlamentario de la planeación del desarrollo se ha limitado a los informes que el Ejecutivo envía al Poder Legislativo sobre los avances en la ejecución del PND, mismos que solo pueden dar lugar a propuestas -sea de las comisiones legislativas o de los legisladores en lo individual-, de puntos de acuerdo, aprobados por la asamblea legislativa, dirigidos al Ejecutivo, pero sin efecto vinculante.¹⁴⁸

Distinto es el caso del control parlamentario de la fiscalización del gasto público, toda vez que -como se ha examinado ampliamente en esta colección- no solo la Cámara

¹⁴⁶ En el caso de México podemos distinguir entre las garantías o medios de control jurisdiccionales y no jurisdiccionales para la protección y defensa de los derechos humanos. Un estudio más amplio de este tema lo realizo en "Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición", pp. 199-240, así como en otras publicaciones, por ejemplo, en "El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 en la enseñanza del derecho", artículo publicado en *Metodologías: Enseñanza e investigación jurídicas*, pp. 289-318.

¹⁴⁷ Editorial Porrúa, UNAM, pp. 435-444.

¹⁴⁸ Para un estudio más amplio sobre este aspecto, consultar: Bolaños Cárdenas, Leonardo Arturo, *El Poder Legislativo Federal. Los Acuerdos Parlamentarios y los Puntos de Acuerdo*.

de Diputados tiene un órgano técnico especializado, la Auditoría Superior de la Federación, la cual informa y es supervisada por la asamblea a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación -que a su vez tiene otro órgano técnico especializado, la Unidad de Evaluación y Control-; sino que también se ha creado el Sistema Nacional Anticorrupción¹⁴⁹. Es por ello que concluyo este acápite refiriéndome a las experiencias adquiridas en materia de los controles vinculantes existentes, particularmente, en materia de fiscalización del gasto público, toda vez que en el futuro cercano habrán de servir a las y los diputados federales para orientar sus acciones de control parlamentario de la planeación del desarrollo.

Respecto de los desafíos que en este momento enfrenta el control parlamentario de la fiscalización del gasto público en México, Alejandro Romero Gudiño¹⁵⁰ sostiene que “La rendición de cuentas administrativa ocurre en un contexto jurídicamente organizado de jerarquía y división del trabajo, por lo que es relativamente fácil establecer las responsabilidades individuales y verificar su cumplimiento”. Desde luego éste no es el caso de los controles respecto del cumplimiento de los objetivos, estrategias y metas de la planeación del desarrollo, hasta el momento.

Romero Gudiño agrega que “Conforme se sube en la escala jerárquica del gobierno, la distinción entre la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa se va borrando hasta hacerse una misma como responsabilidad política”, y que sucede lo mismo en el sentido inverso, conforme se desciende solo va quedando responsabilidad administrativa. En consecuencia, afirma, “La rendición de cuentas siempre depende de los instrumentos legales disponibles y de la operación de los tribunales, la independencia del Poder Judicial y la velocidad de los procesos”. Este esquema de control puede ser igualmente adoptado y adaptado al caso de la planeación nacional del desarrollo.

¹⁴⁹ También como consecuencia de los compromisos asumidos en *Pacto por México*, reforma constitucional publicada en el DOF de 27 de mayo 2015.

¹⁵⁰ *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*, capítulo 2, El control parlamentario de la fiscalización superior.

En este contexto de controles interrórganos, Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas¹⁵¹ sostiene que “Hoy por hoy la característica del Poder Legislativo, más que un poder legislador es un poder controlador, siendo el objeto notablemente más amplio en virtud de que también la actividad gubernamental se ha incrementado notablemente”. De tal forma que, para fortalecer y perfeccionar el control parlamentario de la planeación nacional del desarrollo, se requiere de manera urgente una amplia reforma o sustitución incluso, mediante abrogación, de la vigente Ley de Planeación. Reforma legislativa indispensable para hacer efectiva la nueva atribución constitucional de la Cámara de Diputados, pues de otra forma se corre el riesgo de que esta nueva disposición constitucional, en la práctica, nunca sea aplicada y solo tenga un carácter testimonial. A cambio, pueden surgir una serie de poderosas herramientas administrativas, al interior de ambas cámaras federales, para asegurar la interlocución y negociación en la preparación del PND y el control parlamentario de su ejecución.

4. Planeación nacional del desarrollo: México y Francia

Aun cuando tenemos una larga tradición de planes de gobierno que el siglo pasado se inició con el Primer Plan Sexenal del presidente Lázaro Cárdenas, la regulación de la planeación del desarrollo desde el texto constitucional es más reciente. Durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, fueron reformados, entre otros, los artículos 25 y 26 constitucional (DOF 3 de febrero de 1983). En el artículo 25 se estableció la rectoría económica del Estado y, en el 26, el sistema nacional de planeación democrática del desarrollo nacional, paradójicamente, sin intervención vinculante alguna del Poder Legislativo Federal, ni de la Cámara de Diputados, que autoriza el Presupuesto de Egresos de la Federación y también la Cuenta Pública.

Con motivo de dichas reformas constitucionales, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 29 de diciembre de 1982) y se expidió la Ley de Planeación (DOF 5 de enero de 1983), “en la que se establece la responsabilidad

¹⁵¹ *El Control Político Parlamentario en el nombramiento de los altos servidores públicos en el gobierno del Estado Mexicano. Estudio de caso: La designación del Fiscal Especial en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción*, p. 67.

del Ejecutivo federal para conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, remitiendo al Congreso de la Unión, para su examen y opinión, el Plan correspondiente”¹⁵².

Posteriormente, se reformó el artículo 26 constitucional (DOF 5 junio 2013) para incorporar la competitividad a las características del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. La siguiente reforma, la de 2014, ya ha sido reseñada.

La Ley de Planeación vigente solo se refiere a la obligación del Ejecutivo de enviar el Plan al Congreso para su examen y opinión; la obligación del propio presidente y de los secretarios de Estado de informar sobre el avance del Plan; y la del presidente, de precisar su relación con los programas anuales relativos al Plan al enviar las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Es natural, necesario y urgente que este marco de colaboración, coordinación y control interórganos deba ser ampliado y fortalecido a la luz de las nuevas disposiciones constitucionales.

Las políticas públicas son los planes y programas de acción desarrollados por las autoridades públicas en el ámbito de sus competencias. Para la economía clásica, según Jean Baptiste Harguindeguy¹⁵³, la intervención de las autoridades públicas es consecuencia de los llamados fallos del mercado, que son de siete tipos: monopolios; externalidades negativas; información imperfecta; existencia de bienes públicos; bienes comunes; poca eficiencia para la asignación eficiente de los recursos entre agentes económicos; y existencia de actividades que requieren de intervención gubernamental. De tal suerte que, según dicho autor, la intervención pública tiene al menos cinco dimensiones: un contenido, un calendario, un razonamiento causal, un cierto campo de acción y una forma de obligar a la gente para que haga lo que se le pide.¹⁵⁴ Es natural suponer que, a partir de 2018, el Plan Nacional de Desarrollo se convertirá en una fuente privilegiada de concepción, diseño, implementación y control de políticas públicas, a partir de la colaboración, coordinación y concertación

¹⁵² Rives Sánchez, Roberto, *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*, p. 367.

¹⁵³ *Análisis de políticas públicas*, p. 25.

¹⁵⁴ Cfr.. Castellanos, *Técnica Legislativa...*, pp. 164-165.

entre los poderes Legislativo y Ejecutivo federales; previsible y necesariamente a través de comisiones legislativas en interacción con las dependencias y entidades de la APF.

Por lo pronto, con motivo de la reforma constitucional de 2014, la naturaleza jurídica del Plan Nacional de Desarrollo cambia de un decreto administrativo a un decreto legislativo. No cambia, desde luego, el carácter normativo, es decir, el Plan, en tanto norma, como sentido de un acto de voluntad: “un acto cuyo sentido es que otro (u otros) debe (o deben) comportarse de un modo determinado”¹⁵⁵. Se mantiene, igualmente, la conexión causal y la conexión normativa entre condición y consecuencia, puesto que “Toda norma general en la que a una determinada condición se conecta una determinada consecuencia representa una relación entre dos estados de cosas que puede describirse en el enunciado de que bajo una determinada condición debe verificarse una determinada consecuencia”¹⁵⁶. Pero esto no implica necesariamente que el fin último buscado, un escenario prospectivo específico del desarrollo nacional, sea alcanzado, como habremos de examinarlo al finalizar.

El caso de Francia

Francia es un país unitario con una gran descentralización administrativa regional. El gobierno del país es bicéfalo -presidente y primer ministro- y semi-parlamentario, es decir, que oscila entre parlamentario y presidencial en función de la mayoría que el partido o coalición de partidos que sostienen al presidente de la República tenga en la Asamblea Nacional. En función de dicha mayoría, el presidente podrá nombrar primer ministro sea a un miembro de su partido o a uno de la mayoría parlamentaria opositora.

La planificación francesa juega en la práctica dos roles: de una parte, la preparación del Plan se constituye de estudios, previsiones, intercambios de información, confrontaciones; de otra parte, el Plan constituye una referencia para la acción del

¹⁵⁵ Kelsen, Hans, *Teoría General de las Normas*, p. 34.

¹⁵⁶ Kelsen, ob. cit., p. 52.

Estado o al menos para ciertas decisiones de política económica durante la ejecución del Plan.

El Plan reviste la forma de una ley, pero en virtud de su contenido constituye solamente un marco general de referencia para la acción gubernamental. Incluye tres factores principales: 1) Define perspectivas generales de desarrollo económico a mediano plazo, bajo forma de objetivos cuantificados principalmente, así como las líneas globales de la política económica asociada. La expresión más rigurosa de estas orientaciones es la proyección macroeconómica asociada al Plan, la que constituye una de las referencias más claras para seguir la ejecución global del Plan; 2) El Plan contiene compromisos relativos a los programas de inversiones públicas, inversiones de las empresas públicas y equipamientos colectivos; 3) Incluye, finalmente, un gran número de sugerencias y recomendaciones referentes a medidas específicas y a reformas en muy numerosos campos: formación profesional, estímulo a la competencia, el ahorro, tarifas públicas, etc.; pero se trata de deseos y no de programas de acción comprometiendo la responsabilidad del gobierno.

La elaboración del Plan se efectúa en cuatro fases principales: a) La relativa a la aprobación por el Parlamento de las principales opciones con la opinión previa del Consejo Económico y Social; b) La segunda fase comprende la elaboración de una síntesis provisional; c) La tercera se refiere a la aprobación del proyecto por el Gobierno; d) La cuarta concierne al voto del Parlamento sobre la aprobación del Plan.¹⁵⁷

5. Prospectiva y política

En las primeras páginas de *El futuro de la democracia*¹⁵⁸, Norberto Bobbio sostiene que “el oficio de profeta es peligroso” y refiere dos citas, una atribuida a Hegel y otra a Max Weber, relacionadas ambas con las predicciones sobre el futuro. Hegel, en la Universidad de Berlín, al ser interrogado sobre los Estados Unidos de América como un país -entonces- del mañana, respondió, muy molesto: “Como país del

¹⁵⁷ Cfr.: Castellanos Hernández, Eduardo, *La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo*, pp. 11-38.

¹⁵⁸ Bobbio, ob. cit., p. 23.

mañana los Estados Unidos de América no me competen. El filósofo no tiene que ver con las profecías”. Max Weber, ante los estudiantes de la Universidad de Munich, en otra famosa disertación, al ser preguntado sobre el futuro de Alemania, respondió a su vez: “La cátedra no es ni para los demagogos ni para los profetas”.

En efecto, la predicción y la construcción del futuro, o de escenarios de futuro, no corresponde ni a los filósofos ni a los profesores, corresponde a los políticos profesionales, quienes cuentan para ello con instrumentos o herramientas tales como el proceso administrativo público¹⁵⁹, la planeación prospectiva¹⁶⁰, las políticas públicas¹⁶¹, las reformas constitucionales y legales¹⁶², las reformas administrativas¹⁶³ o los estudios de futuro.

Ciertamente, para Michel Foucault, “La vocación del Estado es ser totalitario, es decir, tener en definitiva un control exhaustivo de todo. Pero me parece, de todas formas, que un Estado totalitario en sentido estricto es un Estado en el cual los partidos políticos, los aparatos de Estado, los sistemas institucionales, la ideología, se confunden en una especie de unidad que se controla de arriba abajo, sin fisuras, sin lagunas y sin desviaciones posibles”¹⁶⁴.

Frente a esta visión -con otra distinta que de manera implícita la confronta- en su *Breve historia del futuro*, Jacques Attali afirma: “Es hoy cuando se decide el mundo que tendremos en 2050 y cuando se sientan las bases del 2100. En nuestras manos está que nuestros hijos y nietos puedan vivir en un mundo habitable o tengan que soportar un infierno, odiándonos por ello. Para legarles un planeta en el que se pueda vivir, debemos esforzarnos en pensar el futuro, en comprender de dónde

¹⁵⁹ Consultar: Revista de Administración Pública 134, *Principios e instrumentos para la mejora de la gestión pública*.

¹⁶⁰ Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo, *La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo*.

¹⁶¹ Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*.

¹⁶² Consultar, reformas en materia político electoral, en: Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen III, Serie IV, Castellanos Hernández Eduardo, Tomo 1. *Sistemas electorales de México* y Tomo 2. *Legislación y estadísticas electorales 1814-1997*.

¹⁶³ Consultar: Revista de Administración Pública 141, *40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

¹⁶⁴ *El poder, una bestia magnífica*, p. 51.

viene y cómo actuar sobre él. Y hacerlo es posible: la Historia se rige por leyes que nos permiten predecirla y orientarla”¹⁶⁵.

En la introducción de *El futuro a debate*, los coordinadores¹⁶⁶ de dicha compilación de estudios prospectivos sostienen que “Desde su inicio, la prospectiva y los estudios de futuro han estado unidos a la planeación, entendida como un ejercicio de intervención en el futuro desde el presente”¹⁶⁷. En tanto, en *Planeación Prospectiva*, los coautores¹⁶⁸ sostienen que “la prospectiva permite conocer no uno sino varios futuros, así como estudiarlos, evaluarlos y seleccionar el más conveniente dentro de lo factible”¹⁶⁹.

El modelo general de planeación prospectiva que Miklos y Tello proponen incluye los siguientes momentos o etapas que responden a las preguntas respectivas: 1) Investigación del futuro (¿qué queremos y deseamos hacer?); 2) Planeación normativa (¿qué deberíamos hacer? ¿por qué? ¿para qué?); 3) Planeación estratégica (¿qué podemos hacer? ¿cómo?); 4) Planeación operativa (¿qué haremos? ¿cuándo?); 5) Implantación (revisión y evaluación).

Para Acemoglu y Robinson¹⁷⁰, por su parte, las coyunturas críticas que permiten el cambio surgen del entrecruzamiento de los círculos viciosos y virtuosos de las instituciones económicas y políticas extractivas e inclusivas, cuya deriva institucional, aunque incierta, puede ser influenciada por la tendencia extractiva o inclusiva de mayor impacto en el momento coyuntural para definir la “destrucción creativa” que significa avance o, en su caso, el retroceso.

Otra forma de visualizar la construcción del futuro es a través de la gobernanza y la nueva gestión pública. Al efecto, Luis F. Aguilar Villanueva sostiene que la gobernanza es “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de

¹⁶⁵ Attali, ob. cit., p. 13.

¹⁶⁶ Tomás Miklos y Margarita Arroyo.

¹⁶⁷ Ob. cit., p. 27.

¹⁶⁸ Tomás Miklos y Ma. Elena Tello.

¹⁶⁹ Ob. cit., p. 28.

¹⁷⁰ *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES.*

coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”¹⁷¹. En tanto que la reforma administrativa o reforma de la gestión pública es entendida por este autor como “el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública”¹⁷².

El Plan Nacional de Desarrollo contiene, además de políticas públicas y previsiones de gasto, principalmente, un escenario prospectivo -definido en la oferta electoral sancionada por los ciudadanos- a alcanzar -aunque no necesariamente a cumplir en el sentido normativo-, para lo cual es exigible, aquí sí, el cumplimiento de objetivos, estrategias y metas por parte de las dependencias y entidades del Ejecutivo federal, sometidas por lo tanto a un control parlamentario vinculante que, para serlo en efecto, requiere, como en el caso de la fiscalización del gasto público, de medidas coercitivas previstas en la ley.

Finalmente, para definir los límites a establecer tanto al escenario prospectivo deseable contenido en el Plan, como a las medidas para su implementación, es necesario regresar nuevamente a Loewenstein, fundamentalmente, en lo que respecta a los controles verticales -federalismo, garantías de las libertades individuales, pluralismo-, pero igualmente, entre los controles horizontales, a los controles interórganos del electorado frente al gobierno y el parlamento.

6. Bibliografía

Acemoglu, Daron, Robinson, James A., *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES*, Ediciones Culturales Paidós, Crítica, México 2013.

Aguilar Villanueva, Luis F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, Primera edición 2006, Sexta reimpresión 2016, México.

¹⁷¹ *Gobernanza y gestión pública*, p. 91.

¹⁷² Ob. cit., p. 146.

Attali, Jacques, *Breve historia del futuro*, Paidós. Estado y Sociedad, Barcelona 2007.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Primera edición en italiano 1984, Fondo de Cultura Económica, Tercera edición 2001, Octava reimpresión 2014, México.

Bolaños Cárdenas, Leonardo Arturo, *El Control Político Parlamentario en el nombramiento de los altos servidores públicos en el gobierno del Estado Mexicano*, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia, UEC, Universidad Anáhuac, IAPAS, Universidad de Alcalá, México 2018.

....., *El Poder Legislativo Federal. Los Acuerdos Parlamentarios y los Puntos de Acuerdo*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, México 2016.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo Veintiuno Editores, Cuarta edición, México 1977.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Técnica Legislativa, Control Parlamentario y Gobiernos de Coalición*, Instituto Internacional del Derecho y el Estado, Editorial Flores, México 2018.

....., *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.

....., *Las reformas de 1996*, Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo”, México 1998.

....., *La Relación entre Plan Nacional y Planes Regionales de Desarrollo*, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, México 1991.

Discurso inaugural del presidente de la República Andrés Manuel López Obrador.

Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen III, Serie IV, Zertuche Muñoz, Fernando (Coordinador), Castellanos Hernández, Eduardo (autor), Tomo 1. *Sistemas electorales de México* y Tomo 2. *Legislación y estadísticas electorales 1814-1997*, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México 1997.

Foucault, Michel, *el poder, una bestia magnífica, sobre el poder, la prisión y la vida*, Siglo Veintiuno Editores, Primera edición mexicana 2013, Segunda reimpresión 2016, México.

González Méndez, Wendy A., García Peña, José Heriberto (Coordinadores), *Metodologías: Enseñanza e investigación jurídicas. Homenaje al doctor Jorge Witker. 40 años de vida académica*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Posgrado Derecho, Tecnológico de Monterrey, México 2015.

Harguindeguy, Jean Baptiste, *Análisis de políticas públicas*, Tecnos, 2ª. edición, Madrid 2015.

Kelsen, Hans, *Teoría general de las normas*, Marcial Pons. Filosofía y Derecho, Madrid 2018.

Lineamientos Básicos del Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Fuente: <https://lopezobrador.org.mx/2016/11/20/lineamientos-basicos-del-proyecto-alternativo-de-nacion-2018-2024-anuncia-amlo/>

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel. Derecho, Madrid, abril 2018, Primera edición en inglés, University of Chicago Press 1957, bajo el título *Political Power and the governmental Process*.

López Obrador, Andrés Manuel, ***Discurso de toma de protesta como C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante el Congreso de la Unión***. Fuente: <https://lopezobrador.org.mx/2018/12/01/andres-manuel-lopez-obrador-rinde-protesta-como-presidente-constitucional-de-mexico/>

....., Discurso íntegro en el Zócalo. Fuente:
<https://www.animalpolitico.com/2018/12/discurso-amlo-zocalo/>

....., *Discurso durante la ceremonia de salutación a las Fuerzas Armadas en Campo Marte.* Fuente:
<https://lopezobrador.org.mx/2018/12/02/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-la-ceremonia-de-salutacion-a-las-fuerzas-armadas-en-campo-marte/>

....., 2018 *La Salida. Decadencia y renacimiento de México*, Primera edición en formato epub: febrero de 2017, Primera edición en formato impreso: febrero de 2017, Primera reimpresión en este formato: mayo de 2018, Planeta, México 2018.

Miklos, Tomás, Ma. Elena Tello, *Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*, Centro de Estudios Prospectivos, Fundación Javier Barros Sierra, A. C., Editorial Limusa, México 2018.

Miklos, Tomás, Arroyo, Margarita (Coordinadores), *El futuro a debate. Respuestas prospectivas y estratégicas ante la incertidumbre global*, Instituto Nacional de Administración Pública, Editorial Limusa, México 2016.

Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno. Fuente:
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>

Revista *Buen Gobierno. Para que la democracia funcione*, No. 18, Enero-Junio 2015, México.

Revista de Administración Pública No. 92, *La Administración del Congreso General*, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1996.

Revista de Administración Pública 134, *Principios e instrumentos para la mejora de la gestión pública*, Volumen XLIX, No. 2 (mayo-agosto 2014), Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Revista de Administración Pública 141, *40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Volumen LI, No 3 (septiembre-diciembre 2016), Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Rives Sánchez, Roberto, *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, México 2015.

Romero Gudiño, Alejandro, *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*, Cámara de Diputados, Senado de la República, CEDIP, Instituto Belisario Domínguez, IAPAS, Universidad de Alcalá, AMCP, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México 2017.

Valadés, Diego, *El control del poder*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Tercera edición, México 2006.

Zamitis Gamboa, Héctor (Coordinador), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México, La Biblioteca, México 2016.