



**Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo**
UNAM

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) Una propuesta institucional

Ramón Carlos Torres Flores

SAED
Septiembre 10, 2025

Motivación de la propuesta

- I. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030
- II. Incertidumbres y trabas del SNPD
- III. Propuesta institucional
- IV. Conclusiones

- SUCS: Plan Nacional de Desarrollo 07-05-25
- El PND 2025-30 impone limitaciones estructurales a la planeación sectorial (caso del sector energético)
- El SNPD se creó en 1983 con visión que se tornó disfuncional
- Las disfuncionalidad reviste múltiples aristas
 - Requiere cambios estructurales (intervención del Estado)
 - Soslaya necesidad de reformas hacendaria y financiera
 - La planeación del desarrollo sigue siendo un instrumento idóneo de potencial impulso a nuestra democracia
 - Propuesta: comenzar por crear condiciones institucionales políticas propicias para el cambio

Motivación de la propuesta

- I. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030
- II. Incertidumbres y trabas del SNPD
- III. Propuesta institucional
- IV. Conclusiones



Fundamentos: Artículos 25, 26, 27 y 28

Artículo 26 (planeación, información, evaluación)

Apartado A

(desde 1983 c/c)

Sistema Nacional de Planeación Democrática

- Solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento
- Independencia
- Democratización política, social y cultural de la Nación

Apartado B

(desde 2006 c/c)

Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

- Autonomía técnica y de gestión
- Principios de veracidad y oportunidad
- Acceso público a la información

Apartado C

(2006-2024)

Sistema Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

- Lineamientos de evaluación
- Objetivos y metas de programas
- Indicadores de desarrollo social

Ley de Planeación (LP) – SNPD - LFPRH

LP y LFPRH

Ciclo presupuestario

1. Planeación  PND
2. Programación
3. Presupuestación
4. Ejercicio y control
5. Seguimiento
6. Evaluación
7. Rendición de cuentas

Formulación y aprobación del PND (apego a SNPD)

- A partir de octubre la SHCP se avocó a formular el PND
- Integró las propuestas de planeación formuladas por las dependencias y entidades de la APF
- Los resultados se sometieron a consulta pública presencial y vía internet en enero y febrero de 2025
- En marzo SHCP entregó a la Cámara de Diputados el proyecto revisado del Plan, una vez aprobado se publicó el 15 de abril
- En seis meses y medio, después del inicio de la actual administración, concluyó la fase de planeación global del sexenio, el Ejecutivo Federal cumplió lo dispuesto en el SNPD

¿Qué sigue?

Programación y presupuestación

- Finalizar los 43 programas especiales y regionales y programas sectoriales e institucionales (para, cumplir objetivos y metas)
- El 1 de abril SHCP envió al Congreso Pre-criterios de Política Económica 2026 (escenarios macroeconómicos, previsión petrolera, requerimientos financieros y límites de deuda)
- En junio envió estructura programática del Presupuesto 2026
- Antier entregó al Congreso los CGPE 2026 y las Iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos
- Antes de diciembre 5 el Congreso aprobará ambos documentos y serán publicados en el DOF
- Con ello el gobierno concluirá la fase de presupuestación del gasto en menos de nueve meses después de publicado el PND (el proceso se repetirá anualmente hasta 2029)



Motivación de la propuesta

I. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030

II. Incertidumbres y trabas del SNPD

III. Propuesta institucional

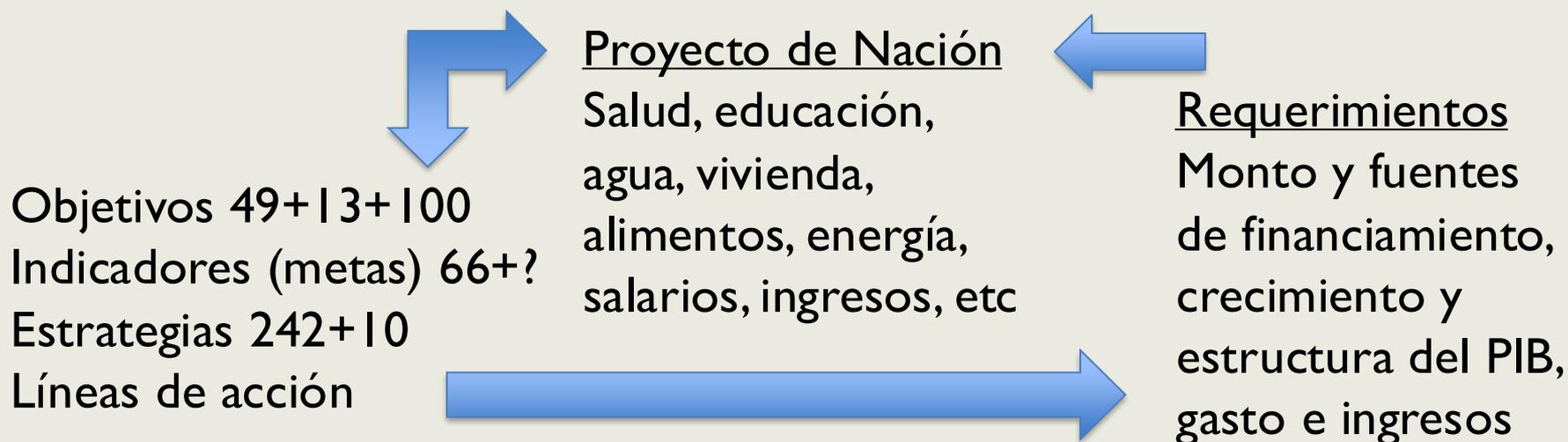
IV. Conclusiones

Más allá del mandato constitucional se plantean incertidumbres y trabas del SNPD

- a) Proyecto de Nación, objetivos y metas, recursos necesarios
- b) Insuficiencia histórica del SNPD para impulsar el crecimiento
- c) Experiencia de siete sexenios: distancia entre metas y realidad
- d) Inflexibilidad del SNPD para promover el desarrollo frente a cambios en el entorno de la política económica y social
- e) Creación reactiva de instrumentos alternativos

a) Proyecto de Nación, objetivos y metas, recursos necesarios

- Incertidumbre sobre el efectivo involucramiento democrático de la sociedad en el logro de los fines del Proyecto de Nación al que se asocian los objetivos y metas
- Trabas del SNPD en el proceso de financiamiento al no contar con recursos suficientes para materializarlos fines del Proyecto de Nación:



a) Proyecto de.....

- Los objetivos planeados en el PND “consisten en consolidar la transformación del país bajo un modelo” humanista “de desarrollo con bienestar, justicia social y sustentabilidad”
- Pero el PND es limitado en precisar medios, recursos y capacidad de gestión para alcanzar los fines previstos (carencias en el “como”)
- La inclusión del Plan México en el PND se orienta a superar esa limitación
- Consta de 13 objetivos a fin de impulsar un nuevo modelo de reindustrialización que garantice crecimiento equitativo, sostenible y con soberanía, mayor participación de la empresa mexicana en las cadenas industriales de valor y creciente inversión en infraestructura productiva, innovación y tecnología de avanzada en las manufacturas

b) Insuficiencia histórica del SNPD para impulsar el crecimiento

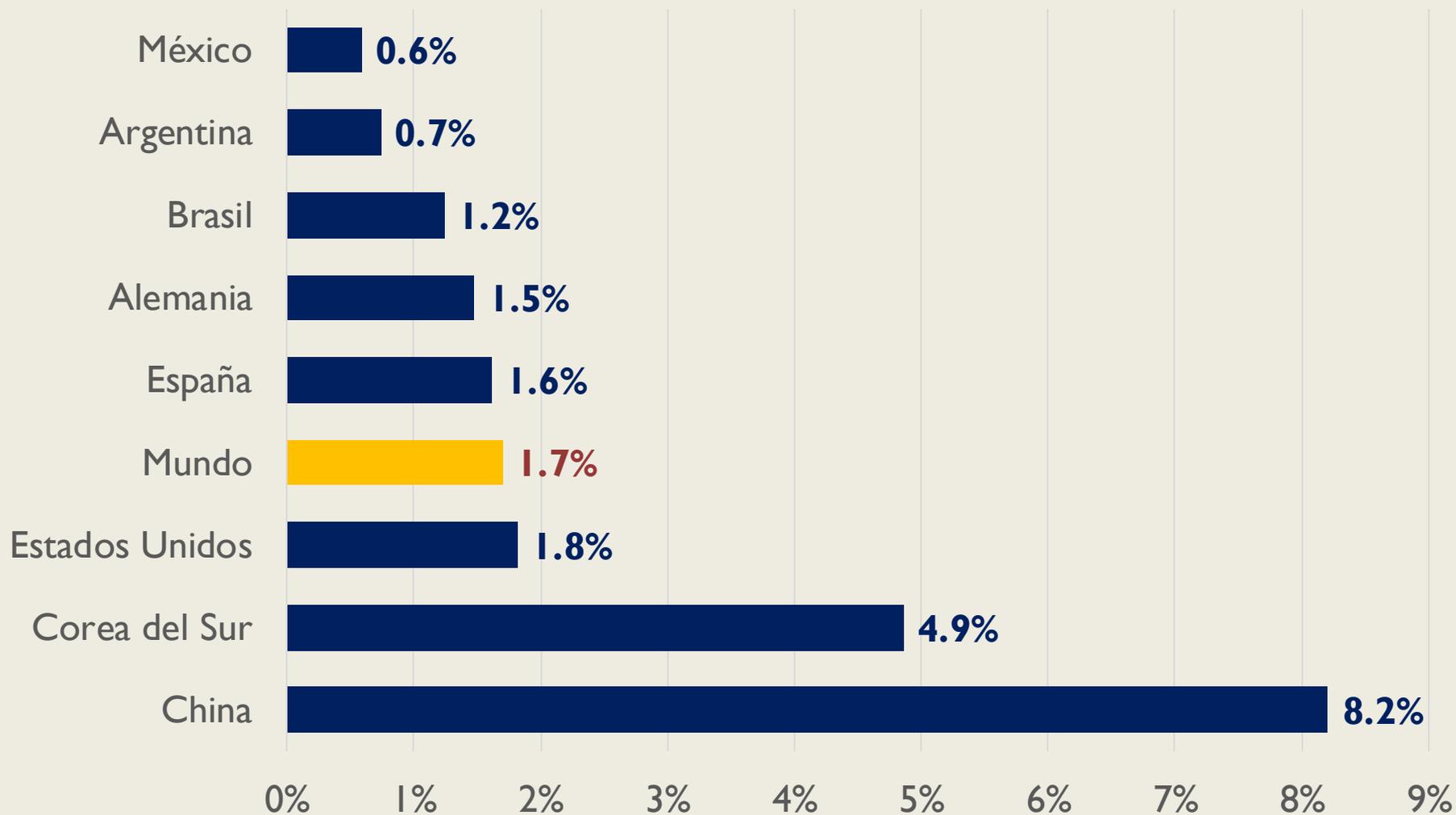
- El SNPD se creó en 1983 como el instrumento de planeación del desarrollo del país, pero el crecimiento de la economía ha sido desde entonces insatisfactorio y desfavorable: persisten rezagos estructurales de subdesarrollo y desigualdad
- En el período 1983-2023 el crecimiento del PIB por habitante fue uno de los más bajos del mundo (0.6%, promedio mundial 1.7%)



Evolución del PIB per cápita, 1983-2023

Dólares constantes 2010

(tasa anual de crecimiento %)

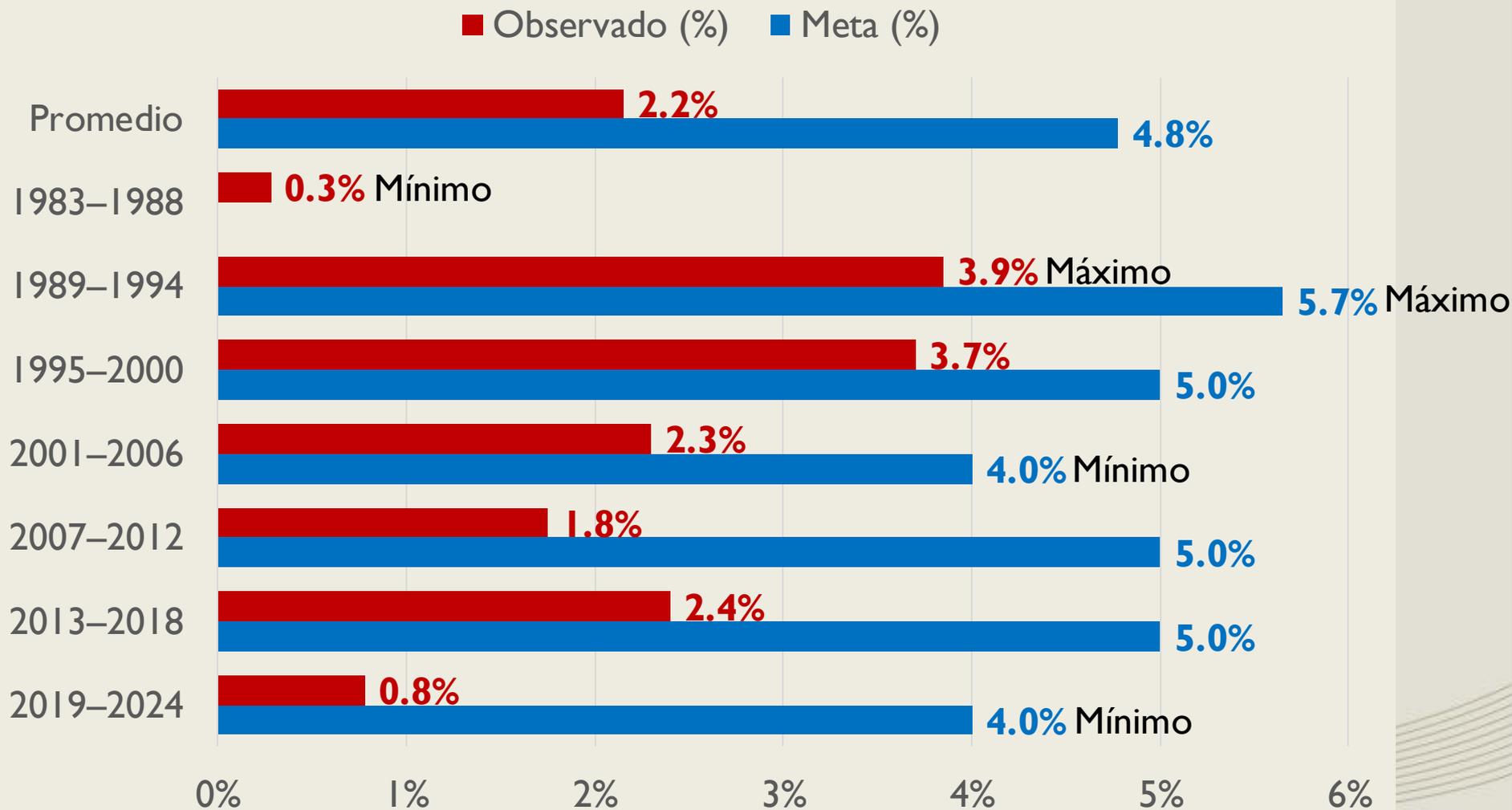


c) Experiencia de siete sexenios Distancia entre metas y realidad

- Las expectativas de crecimiento cifradas en los objetivos y metas de los PND en turno, durante siete sexenios no se cumplieron en ningún caso
- Las metas de crecimiento anual del PIB, propuestas en ese largo período, fueron en promedio 4.8% anual, valor muy superior al efectivamente logrado que fue en promedio de solo 2.2%, menos de la mitad



Metas y observaciones sexenales del PIB (Tasa anual de crecimiento en %)



d) Inflexibilidad del SNPD para impulsar el desarrollo frente a cambios del entorno

- Las dificultades para cumplir las metas y objetivos de los planes en turno derivan, en gran parte, de los cambios legislativos e institucionales acumulados desde 1983: mermaron la capacidad de acción del Estado
- Como en muchos países, la política económica y social de esos años experimentó un viraje profundo, consistente en reducir el ámbito empresarial del Estado en la economía, especialmente en lo que hace a la producción de bienes y servicios públicos estratégicos y la identificación, ejecución y financiamiento de proyectos de inversión pública, privada y social, indispensables para el desarrollo
- Se erosionó la capacidad ejecutiva del sector público y se acrecentaron sus responsabilidades

d) Inflexibilidad.....

Cambios en la política económica

- Liberalización comercial externa e ingreso al GATT (1986)
- Extinción del órgano permanente de planeación (SPP, 1985)
- Incorporación de funciones de estabilidad a la SHCP (1985)
- Creación de la Comisión Gasto-Financiamiento (1992)
- Autonomía a Banxico y mandato de estabilidad del peso y control de la inflación como principal objetivo (1993-94)
- Privatización de activos de producción y servicios (1983-2018)
- Reprivatización de la banca comercial (1991-1992)
- Retracción de la banca de desarrollo (1983-2018)
- Financiamiento Pidiriegas a Pemex y CFE (1995-2008)
- Caída estructural del financiamiento bancario a la producción
- Desaparición del análisis costo beneficio (Lineamientos, 2025)
- Publicación del PRONAFIDE 2025-2030 (2025)

d) Inflexibilidad.....

La política fiscal: instrumento único

- El Estado fue desprovisto del instrumental con que contaba el SNPD para impulsar el desarrollo
- En adición, políticas como la impositiva, de gasto anticíclico, cambiaria y de endeudamiento se centraron en priorizar la estabilidad, sin conciliación con las de desarrollo e igualdad (preferencia a la austeridad y estabilidad soportadas en la atonía del crecimiento y desigualdad)
- La presupuestación y programación del gasto y el endeudamiento se consolidaron en cuatro décadas como el casi único instrumento ejecutor del SNPD
- Se asume que la SHCP atenderá el financiamiento requerido para cumplir los objetivos y metas derivadas del PND

d) Inflexibilidad.....

Inversión pública: remanente de recursos

- En los hechos las cosas son distintas
- La SHCP estima “techos” disponibles de recursos a ser asignados al presupuesto (para ello estima ingresos previsibles --incluidos los petroleros--, obligaciones contractuales y niveles de endeudamiento supuestamente compatibles con la deseada estabilidad macroeconómica)
- Los ejecutores del gasto preparan y entregan sus requerimientos de gasto en apego a los “techos”
- Se prepara el proyecto de presupuesto con prioridad a los requerimientos de gasto ordinarios y contractuales
- El remanente, usualmente insuficiente, a pesar de prácticas reiteradas de austeridad, se destina a financiar la inversión pública, hasta donde alcance

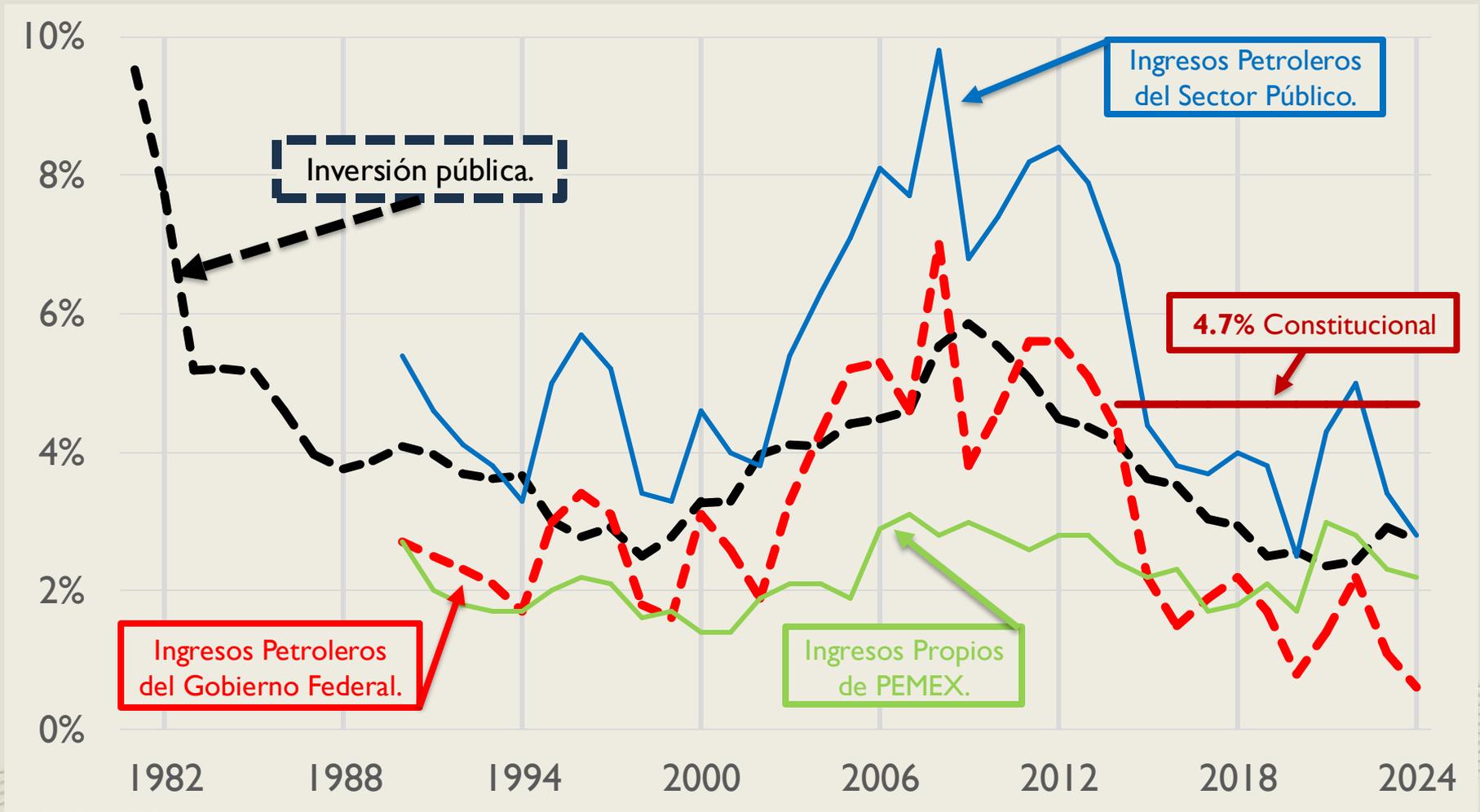
d) Inflexibilidad..... Estrangulamiento de la inversión

- En cuatro décadas la formación bruta de capital fijo redujo su participación porcentual en el PIB, de un máximo histórico de 9.5% registrado en 1981, antes de 1983, a niveles mínimos de 2.3% en 2021 y 2.7% en 2024
- La reducción se asocia en gran parte a la disponibilidad insuficiente de recursos provenientes de los ingresos petroleros que recibe el gobierno federal por concepto de derechos a la explotación de hidrocarburos, mermados además por el desplome secular de las reservas petroleras y la presión de destinar al gasto corriente parte de esos recursos
- Es decir, la persistente caída de los ingresos petroleros del gobierno federal explica en buena medida la decreciente participación de la inversión pública en el PIB



d) Inflexibilidad.....

Formación Bruta de Capital Fijo (Pública) e Ingresos Petroleros del Sector Público (% del PIB)

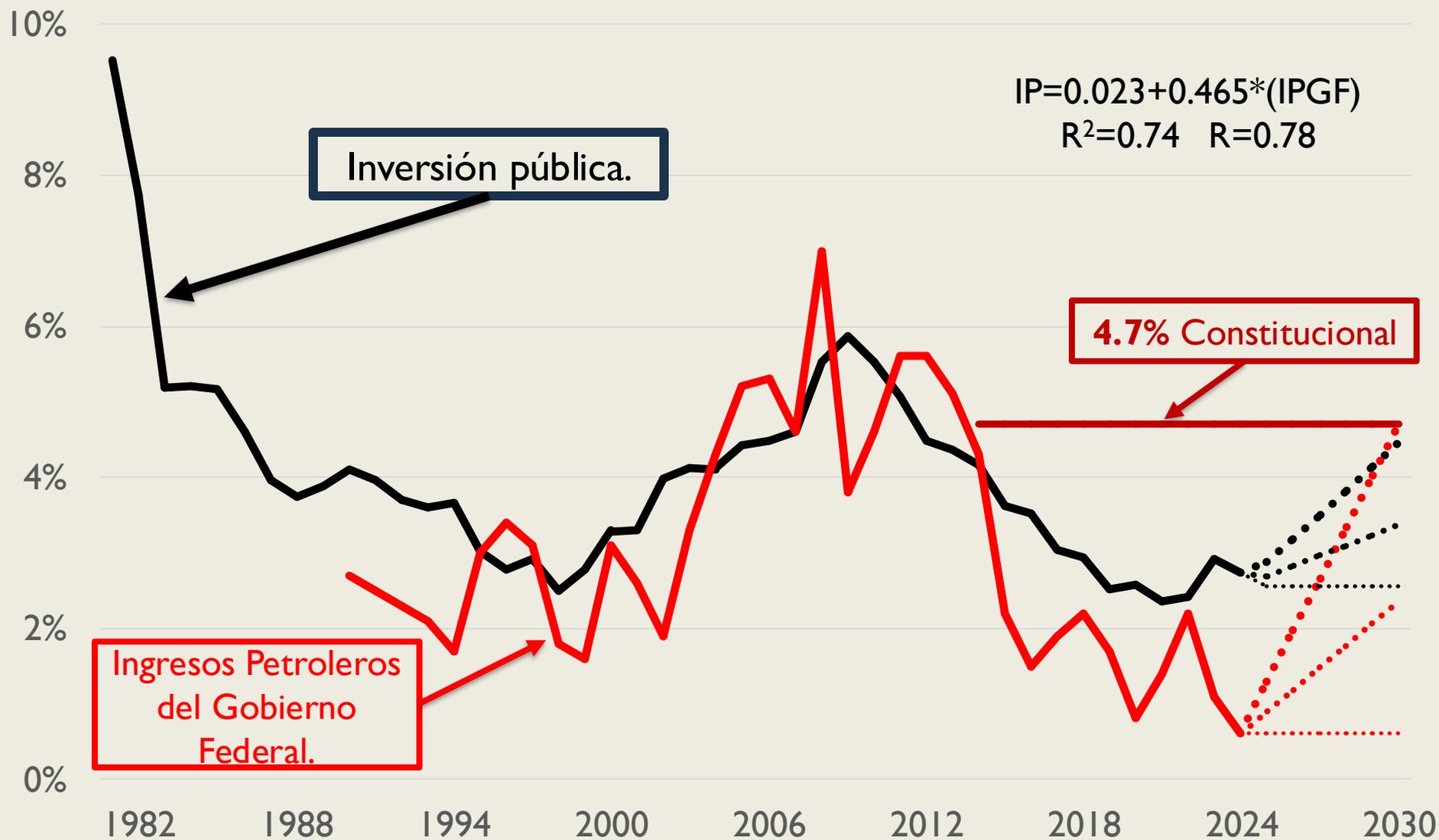




Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM

Escenarios a 2030: Ingresos Petroleros del Gobierno Federal e Inversión pública (% del PIB)

Para la reflexión.....





PUED
UNAM

d) Inflexibilidad.....

Trampa de financiamiento (ortodoxia financiera)

Fuente	Beneficio inmediato	Trampa (riesgos)	Efecto a largo plazo
Deuda	Cubrir déficit sin subir impuestos	Espiral de intereses y mayores primas de riesgo	Crisis de deuda / menor soberanía fiscal
Emisión	Liquidez rápida para el Estado	Inflación y pérdida de la credibilidad monetaria	Hiperinflación o dolarización parcial
Impuestos	Ingresos permanentes si la base es sólida	Evasión, informalidad y menor inversión	Estancamiento y caída de la recaudación futura



d) Inflexibilidad.....

Salir de la trampa del financiamiento

- Ninguna fuente de financiamiento del gasto público es ilimitada o gratuita
- Deuda → riesgo de crisis si domina el servicio de intereses
- Emisión → riesgo inflacionario y pérdida de credibilidad
- Impuestos → riesgo de estancamiento si la carga desincentiva la inversión privada
- La combinación responsable y reformas estructurales evitan las trampas
- En los tres casos hay en México amplia capacidad de maniobra para recurrir simultáneamente, con responsabilidad, a las tres fuentes, siempre y cuando se rompa la concepción inflexible que impone el SNPD y se construyan las condiciones de emprender reformas

e) Creación reactiva de instrumentos alternativos

- A fin de sortear trabas impuestas por el SNPD, las administraciones en turno recurren a instrumentos no considerados en el SNPD, por ejemplo:
 - Administración y control de precios y tarifas de bienes públicos o estratégicos sin marco de planeación
 - Transferencia de recursos focalizadas en población de menores ingresos (en la ruta del ingreso universal básico)
 - Iniciativas de inversión del Ejecutivo Federal sin marco de referencia en el SNPD
 - adopción de mecanismos “*task forces*”, fuerzas de tarea, grupos de coordinación, o actividades por encargo, como mecanismo paralelo de administración pública
 - Apertura irrestricta a inversionistas privados nacionales y extranjeros en las prioridades del PND



Coordinación institucional

	“Task forces” o Grupos de trabajo	Conclusiones
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none">• “Presidential Task Forces”, atender emergencias o diseñar políticas.• Reguladas por el “Federal Advisory Committee Act” (FACA)	<ul style="list-style-type: none">• “Grupos Especiales Temporales Intersecretariales” (GETI)• Exigir carta constitutiva (charter).• Registro público de GETI en Transparencia• Evitar duplicidad y conflictos de atribución
México	<ul style="list-style-type: none">• Fuerzas armadas, equipos especiales, “Servidores de la Nación” y mesas interinstitucionales• Ejecución por encargo de proyectos de inversión• Diez fuerzas de tareas especializadas en seguridad y gabinetes temáticos	<ul style="list-style-type: none">• Un arma de doble filo: eficacia inmediata, pero puede erosionar la institucionalidad si no se regula• Institucionalizar estos mecanismos mediante un marco normativo claro

Motivación de la propuesta

I. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030

II. Incertidumbres y trabas del SNPD

III. Propuesta institucional

IV. Conclusiones

Antecedentes y motivación de la propuesta

I. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030

II. Incertidumbres y trabas del SNPD

- 1) Foro deliberativo de planeación y evaluación
- 2) Mecanismo de financiamiento y evaluación de proyectos de inversión
- 3) Gabinete ejecutivo de seguimiento al PND

III. Conclusiones

1) Foro deliberativo de planeación y evaluación

- Crear un foro institucional de diálogo y deliberación sobre los futuros de la sociedad y los Proyectos de Nación que se visualizan desde distintas perspectivas sociales, así como los obstáculos para arribar a acuerdos consensuados
- La convocatoria debería surgir desde el Ejecutivo Federal como un instrumento articulado al SNPD, no vinculante, con la idea de desembocar en la ulterior creación del un Consejo de Planeación Económica y Social para el Desarrollo de largo plazo
- Contar con representatividad de todos los actores sociales, desde los respectivos roles que asumen frente al desarrollo (gobierno, empresas, trabajadores sociedad civil, etc.)
- Constituirse en vehículo de comunicación sobre las acciones previstas en el PND y su evaluación democrática y los obstáculos a superar

2) Mecanismo de financiamiento y evaluación de proyectos de inversión

- En el marco del SNPD se propone crear un mecanismo de financiamiento, evaluación y seguimiento de aquellos proyectos de inversión pública, privada y social de larga maduración, que resultan estratégicos e indispensables para lograr el efectivo cumplimiento de los objetivos y metas del PND 2025-2030 (incluido el Plan México) y el PRONAFIDE 2025-2030
- El mecanismo de alto nivel, presidido por la Presidencia, se integraría por el órgano executor, la SHCP, la banca de desarrollo, el Banco de México y la banca comercial, así como las dependencias y empresas estatales responsables de la ejecución de esos proyectos

2. Mecanismo.....

- Dentro del mecanismo se abrirían espacios puntuales de participación y concertación de potenciales inversionistas privados en los proyectos seleccionados, así como de centros de investigación, fabricantes nacionales de bienes de capital y oferentes o demandantes de insumos relacionados con esos proyectos
- El propósito es abrir espacios institucionales de efectiva coordinación y participación de todas las fuentes de financiamiento y ejecución de proyectos seleccionados de inversión, a los que puede y debe recurrir el Estado

3) Gabinete ejecutivo de seguimiento del PND

- Se propone crear un Gabinete Ejecutivo de seguimiento al PND, a fin suplir debilidades del SNPD que requieren atención:
 - Coordinación intersectorial en torno a objetivos prioritarios
 - Legitimidad democrática: seguimiento permanente encabezado por la máxima autoridad
 - Coordinar concertaciones con el Foro Deliberativo e Planeación y Evaluación con el fin de que el desarrollo constituye una actividad permanente
 - Vinculación de objetivos del PND con presupuesto y resultados
 - Corrección oportuna de adiciones
 - Control integral del ciclo de inversión y proyectos estratégicos



Organigrama

Banco de México

Titular del Ejecutivo Federal
(Preside el Gabinete)

Secretariado Técnico
(SHCP)

Gobernación

Infraestructura

Economía

Energía

Bienestar

Medio ambiente

PEMEX

CFE

Motivación de la propuesta

- I. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2025-2030
- II. Incertidumbres y trabas del SNPD
- III. Propuesta institucional
- IV. Conclusiones**

- 1) El país requiere, puede y debe establecer horizontes de largo plazo que garanticen alcanzar los fines del Proyecto de Nación establecidos en la Constitución (derechos sociales, demandas de bienestar e inserción en el paradigma mundial del futuro en construcción)
- 2) La planeación del desarrollo de largo plazo es un instrumento político, técnico y de negociación idóneo para lograr esos fines e identificar cambios estructurales indispensables en la política de desarrollo
- 3) El ejercicio deliberativo sobre la construcción del futuro de Nación socialmente deseable --y de sus costos y alternativas-- puede ofrecer un mecanismo de entendimiento político y democrático en la confirmación y corrección de acciones del PND



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM

Gracias

Reconocimiento a Luis Fernando Azeem Torres Vega,
Asistente General del PUED

Saliir de la trampa del financiamiento del SNPD

Concepto general

- El financiamiento del gasto público nunca es gratuito ni ilimitado
- Cada fuente (deuda, emisión, impuestos) otorga un beneficio inmediato, pero también acarrea riesgos y trampas que limitan la política fiscal

Deuda pública

- ✓ **Beneficio:** permite cubrir déficit sin subir impuestos de inmediato
- ⚠ **Trampa:** aumento del servicio de deuda (intereses) → espiral de endeudamiento
- 🔄 **Efecto:** riesgo de crisis de deuda y pérdida de soberanía fiscal

Impuestos

- ✓ **Beneficio:** ingresos permanentes si la base tributaria es sólida
- ⚠ **Trampa:** presión fiscal excesiva → desincentiva inversión y fomenta evasión/informalidad
- 🔄 **Efecto:** estancamiento económico y caída de la recaudación futura

Emisión monetaria

- ✓ **Beneficio:** liquidez rápida para financiar gasto
- ⚠ **Trampa:** genera inflación y pérdida de confianza en la moneda
- 🔄 **Efecto:** hiperinflación o dolarización, erosión de la credibilidad del banco central