

2ej



**Universidad Nacional Autónoma  
de México**

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS  
Y SOCIALES**

**LA PLANEACION  
COMO INSTRUMENTO DE  
DESARROLLO**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

Presenta:

**Vicente Guillermo López Valverde**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

INTRODUCCION	1.
1. PLANEACION	
1.1 Concepto.	5.
1.2 La Planeación en el marco socialista.	
1.3 La Planeación en el marco capitalista.	
2. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION	16.
2.1 En América Latina.	
2.2 En México.	
3. EL SISTEMA DE PLANEACION	35.
3.1 Marco Conceptual.	
3.2 Condiciones.	
3.3 Proceso de Planeación	
4. EL PROCESO HACIA EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION	49.
4.1 Planes Nacionales.	
4.2 Programas de acción del sector público.	
4.3 Vertientes de instrumentación.	
5. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA PLANEACION	72.
5.1 Organó central de planeación.	
5.2 La reforma administrativa en torno a la planeación	
5.3 Administración pública y planeación.	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	104
BIBLIOGRAFIA	115

## INTRODUCCION

Una de las tareas más importantes del Estado, es el de ser agente pro motor y responsable de alcanzar el desarrollo, la elaboración de planes que engloben el desarrollo total, sectorial y regional del país ha sido función que se ha llevado a cabo en nuestro país para responder a esos requerimientos de desarrollo nacional.

Sin embargo, la elaboración de planes se ha realizado sin prever cuales serían los mecanismos de ejecución o en su caso sin haber tomado en cuenta la organización administrativa y sus posibles adecuaciones para constituir a la Administración Pública como factor fundamental en la ejecución de los planes y programas del gobierno mexicano.

Si bien es cierto que ha habido reformas administrativas, en el seno de la Administración Pública, éstas no han sido suficientes, más aún si consideramos que los planes son documentos con vida, es decir, no son estáticos y son modificados en la medida en que las condiciones operacionales de ejecución lo requieran y esa flexibilidad debiera -- ser inherente a la dinámica y capacidad de cambio de la Administración Pública que a decir verdad, en virtud de los esfuerzos de planeación que ha emprendido México, se ha quedado a la zaga la evolución administrativa y se ha obedecido a patrones establecidos.

De ahí, que como ha sucedido en otros países se ha llegado a hablar--

de fracasos de la planeación, siendo que en realidad la planeación como tal no ha fracasado, lo que ha sucedido es que desde su planteamiento y proyecciones, un tanto alejados de la realidad han obedecido más-bien a buenos deseos o propósitos ya que las trayectorias planificadas que se han planteado para alcanzar ciertos objetivos chocaron con las estructuras y procesos políticos, económicos y sociales y precisamente por la falta de previsión a futuro de este tipo de variables, no se ha dado cumplimiento a los objetivos planteados.

Lo que se pretende demostrar entonces es que la planeación no es sólo un proceso de elaborar un documento que se denomine plan o programa, sino que es sólo una parte, que la elaboración del plan sólo compete-al ámbito de las decisiones que llegan a ser relevantes únicamente si se reflejan en acciones planificadas e inclusive hasta el momento en-que las acciones están ejecutadas, y es en este ámbito donde le corres-pondería al administrador público converger las diversas disciplinas-sociales para la formulación realista de los planes y la ejecución de los mismos.

Si por una parte la realización de planes ha' constituido buenas expe-riencias sobre todo en el terreno metodológico, por otra, han dejado-una honda preocupación por su falta de ejecución integral, y todavíamás, por su propia existencia, han dejado constancia de los múltiples fracasos de los cuadros, comisiones, entidades y dependencias encarga-das de su frustrante ejecución y cumplimiento.

Por tanto si la Administración Pública debe darse a la tarea de formular planes para el logro de una conducta racional, es necesario tener conciencia del qué, cómo, dónde, por qué y para qué de la planeación. Así, vemos que la planeación para el desarrollo es válida, si se toman en cuenta los factores apuntados para su ejecución, pues es necesario dadas las condiciones actuales de crisis por las que atraviesa el país, la realización de planes realistas que no se queden en buenas intenciones toda vez que en las actuales circunstancias, se cuenta con la voluntad política para su elaboración y ejecución y con una experiencia y metodología apropiada que incluye desde reformas a la constitución hasta mecanismos de coordinación a nivel municipal, así como, a una dirección, coordinación, ejecución y control del proceso de planeación que en México se ha emprendido últimamente.

De este modo se presentan en este documento, los marcos ideológicos y sus características concernientes al proceso de planeación, así como la explicación del concepto mismo.

Con este contexto se señalan en el segundo capítulo los antecedentes de la planeación en América Latina y específicamente en México donde se podrán apreciar los esfuerzos primero de aceptación y después de configuración y ejecución del proceso de planeación.

Posteriormente se plantea el sistema de planeación tal como se da técnicamente, incluyendo sus condiciones y el proceso, donde se inclu

ye la necesaria elaboración de un plan global o rector del sistema de planeación, hasta su ejecución a través de los programas operativos.

Enfocando toda esta metodología el caso de México, veremos como se ha venido disponiendo de un sistema de planeación y las características que le han orientado hacia su conformación, como la elaboración de -- planes nacionales, los programas de acción del sector público y las -- vertientes de instrumentación.

Por último veremos como es que se ha ido adecuando la Administración Pública en torno al sistema de planeación, hasta la creación de un órgano central de planeación y los intentos por conformar el aparato administrativo al proceso general de planeación a través de las refor--mas administrativas.

## I. PLANEACION

### 1.1 Concepto

A la denominación genérica de planeación, se le han atribuido diversas acepciones que van desde acciones prácticas, hasta formulas teóricas en donde se habla de métodos e instrumentos de -- planes y programas, esta diversidad de conceptos suscita la existencia de un sin número de definiciones y por supuesto, a partir de esas interpretaciones no se ha dejado de cuestionar, en qué me dida la planeación es privativa de una economía socialista, o dicho de otra manera, hasta dónde es viable la planeación en economías capitalistas.

Dicho lo anterior, partiremos de una definición universal en donde se pueda circunscribir a la planeación como instrumento viable de aplicación en cualquier ámbito político e ideológico de este modo diremos que la planeación es un proceso a través del cual se determinan con antelación las acciones a realizar para la consecución de un objetivo deseado, o dicho de otra manera, un proceso mediante el cual se toman decisiones respecto de acciones a reali zar para conseguir el logro de ciertos fines. Este concepto de -- planeación involucra una serie de aspectos o elementos en donde -- no se pondría en duda el carácter esencial de la planeación como -- proceso, bajo esta significación, de acuerdo a las notas de Vusko vic.



"La planeación es más que un acto, más que un plan o un conjunto de planes; es una actividad constante de análisis y diagnóstico, de adopción de decisiones y adscripción de responsabilidades en su ejecución; de control de las mismas; y, de revisión y ajustes constantes.

Por lo mismo, reúne en su práctica tareas de recopilación y manejo de información, de identificación de problemas y análisis de alternativas; de juicio y de decisión política sobre ellas; de manejo de técnicas, y en suma 'Técnicas de Planeación' de formulación de planes en sus diversos niveles; de medidas para la puesta en práctica de los mismos; de control y ejecución y avance; de revisión constante de su validez y de reformulación permanente; y, de evaluación". (1).

Ahora bien, en un plano sustantivo, se han adoptado diversas categorías de conceptos que desvirtúan el contenido propio de la planeación que en ocasiones puede confundir su significado.

"Sin embargo la planeación posee una identidad propia frente a categorías como las de 'proyecto político', 'estrategia de desarrollo' o 'programas de política económica' y se relaciona con ellas bajo modalidades complejas y variadas según las condiciones socio políticas globales" (2)

(1) Vuskovic Pedro, Notas para la docencia, CIDE, México 1980 p.2

(2) Idem.

La connotación que asume la planeación en una expresión mayor, - podría distorsionar su contenido, considerando los diversos orígenes en que se plantea, por tanto, el mismo Voskovic lo anuncia en la siguiente proposición de amplio entendimiento en la que se se ría la síntesis de una gama diversificada de expresiones.

"En su sentido más amplio, como expresión de acciones económicas planificadas, la planeación asume una diversidad de formas diferenciadas en su alcance, contenido, técnicas y procedimientos, de terminadas por la naturaleza del sistema social en la que se apli ca, los requerimientos de éstos y la decisión política de utili zarla como instrumento". (3)

En esta concepción cabe destacar que las limitaciones del ámbito de la planeación están en relación con el medio social específico en donde se aplica, es decir, que las condiciones socioeconómicas y políticas determinan la naturaleza y las formas de expre sión específicas de la planeación, principalmente condicionadas en relación a la realidad.

En este sentido, la proposición señala la decisión política de - utilizar la planeación como instrumento, respecto a esto podemos afirmar que a la planeación no es posible concebirla en forma -- aislada del factor político, de hecho, el objeto de la planeación está políticamente condicionado si consideramos que la realidad-

es la resultante de un proceso de interacción de fuerzas políticas y sociales para la planeación, las decisiones y restricciones políticas aparecen ciertamente como tales y en este sentido la -- planeación es la parte de la teoría general de la acción política.

Con base en estas descripciones en torno a la planeación, se puede decir, que la planeación se caracteriza por lo siguiente:

- Planear, exige la determinación de los objetivos que procurará conseguir en el lapso para el cual se está planeando.
- Implica indudablemente la especificación de un conjunto de acciones que deberán llevarse a cabo para conseguir los resultados que se postulan como objetivos del plan.
- Constituye básicamente una expresión de voluntad, es decir, la intención expresa de incidir sobre los acontecimientos-- futuros de manera de lograr que sus resultados sean aquellos que se desean y no otros.
- Existe una relación directa entre la normatividad de la planeación y el dominio que sobre la vida económica, política y social posea el Estado.
- Considera la problemática del país desde el punto de vista-

de las interrelaciones generadas en el proceso socio-económico y político pues la planeación no está referida sólo a la economía, sino a todos los aspectos que constituyen la vida del país.

- En sí misma, la planeación se considera como proceso metodológico universal, cuyo enfoque puede ser utilizado de acuerdo a los fines que a cada Estado en particular convengan.
- La planeación, es un instrumento racionalizador al servicio de una orientación política.

## 1.2 La planeación en el marco socialista.

"Es en los marcos de una economía socialista, donde la planeación alcanza sus experiencias más completas, asumiendo la condición de un sistema integral que se constituye en el eje fundamental de -- las decisiones económicas.

Más aún; sólo allí puede alcanzarse esa condición; sólo allí es via ble si se la concibe en esos términos.

Y todavía más; en tales economías, la planificación es indispensable, es su modo de funcionamiento. La fuente de racionalidad de las decisiones. Las economías socialistas no se conciben sino co mo economías planificadas...

En las economías socialistas, los principios fundamentales del -- marxismo y la práctica de la construcción y el desarrollo socia-- listas, han conducido a un amplio cuerpo de principios, de 'le-- yes', de proporciones, e inclusive, de métodos e instrumentos.

Es esa economía política del socialismo; la que se vuelca a los -- criterios, al sistema y a las prácticas de la planificación socia lista.

Ello es determinante del contenido, los alcances y hasta las formas que asume la planificación" (4) como en el caso del Estado --

(4) Loc. cit.

Soviético, en donde éste se encarga de la dirección de la vida -- económica de las empresas industriales, agrícolas y comerciales, de los bancos, del sistema monetario, del comercio exterior, así como de la implantación de los planes, los cuales son elaborados por una institución especial, es en pocas líneas, la regulación -- concientemente planificada de todos los aspectos de la reproduc-- ción social y expresa que la economía socialista no se desarrolla en forma elemental sino que el proceso es guiado y dirigido por -- la voluntad consciente de la sociedad organizada, incluso, la pla-- nificación socialista se relaciona no sólo con problemas que co-- rresponden únicamente al ámbito de la producción, sino también -- con asuntos tales como la propiedad y la distribución del ingre-- so.

"En la sociedad socialista, la planificación de la economía es -- una planificación activa, por lo cual quiero significar que la -- planificación no consiste solamente en coordinar las actividades de las diversas ramas de la economía nacional, sino en algo más, en una determinación activa de las principales tendencias de de-- sarrollo de la economía nacional. En otros términos, si la plani-- ficación fuera una mera coordinación, el desarrollo de la econo-- mía sería elemental, no estaría dirigido realmente por la volun-- tad de la sociedad organizada debe haber planificación económica activa...

Un factor esencial de la economía socialista es que el plan sea - activo y que determine el cauce y las tendencias de desarrollo de la economía nacional". (5).

Las tareas más importantes de la dirección económica planificada en el socialismo, consisten en asegurar ritmos de crecimiento altos y estables de la economía, en elevar el nivel de vida del pueblo, sobre la base de una utilización efectiva y racional de todos los recursos naturales, y en desarrollar proporcional y armónicamente todas las ramas de la economía y regiones del país.

Estas referencias teóricas fundamentales comunes a toda expresión de la planificación socialista, no excluyen diferenciaciones significativas en la interpretación política de algunos de sus enunciados principales.

Una diferenciación radica por ejemplo en la concepción del sistema político administrativo de planificación, particularmente, en cuanto al grado de centralización de las decisiones.

(5) Lange, Oskar, El papel de la planificación en la economía socialista. p.p. 40, 45

### 1.3 La planificación en el marco capitalista.

"En el caso de las economías capitalistas (y con mayor razón si se trata de las economías capitalistas maduras), la planeación, en apariencia, podría ser considerada como antagónica con la esencia del sistema.

El centro de su 'ideología económica' radica precisamente en la invocación a los principios de libre concurrencia, de libertad de producción e intercambio, de no interferencia frente a las 'órdenes naturales' y a la supuesta eficacia de la 'mano invisible'.

En torno a ello se levanta un andamiaje de construcciones teóricas, de rigurosa lógica interna. Pero crecientemente distanciada de la realidad; porque ésta evoluciona de unas fases de 'capitalismo competitivo' a una de 'capitalismo monopolista' y ésta a -- una de 'capitalismo monopolista de Estado', concluyendo en la organización que se basa en el dominio incontrastable de las grandes corporaciones transnacionales.

En esta evolución, se van incorporando crecientemente aspectos y elementos parciales de la planificación, en la acción pública y en la acción privada. Un proceso que ha sido objeto de atención y análisis desde distintas ópticas económicas y políticas, y que suscita una polémica, tanto más aguda cuanto más frecuentes se -- hacen los anuncios sobre la proximidad de toda una era de capita



lismo planificado". (6).

De acuerdo a las líneas anteriores, el capitalismo, a pesar de to dos sus nuevos rasgos, no puede dirigir la economía desde un centro único, basándose en un plan económico general.

Es un hecho, que en los Estados Capitalistas por su naturaleza, - es decir, por sus propias contradicciones internas, se presentan problemas económicos y sociales, entre otros el desempleo y la in flación que frena u obstaculiza el desarrollo, ante esta situa--- ción, se buscan alternativas que mantengan un equilibrio mediante la reordenación fundamentalmente económica incorporando instrumen- tos de planeación llegando inclusive a crear organismos centrales de planeación y elaborar planes a nivel nacional, sin embargo, el emplear la planeación como forma fundamental de la dirección - de la economía nacional, resulta complicado debido al dominio de la propiedad privada, ya que en estas economías está en su esen- cia que el eje de las decisiones radique en las leyes y en la ló- gica de la ganancia y de la acumulación capitalista.

Para ellas es opcional incorporar elementos de planeación, pe- ro a su vez en ámbitos limitados y condicionados, sin dejar de re conocer una tendencia que impone crecientemente su incorporación.

Los intentos de regular planificadamente o (indicativamente) la -

(6) Vuskovic, Pedro. ob.cit. p.4

economía, tienen un carácter limitado pues la existencia de un -  
plan centralizado en un marco capitalista es incompatible con un  
libre comercio exterior, con una libre disposición de divisas, -  
con un manejo de la inversión que, en sus aspectos fundamentales,  
pueda desentenderse de los marcos del plan.

Generalmente en los Estados capitalistas se realizan planes anua  
les o para determinado período de un gobierno, toda vez que una -  
verdadera planificación centralizada ha de ser a largo plazo cons  
tituyendo un proceso continuo y permanente de dirección.

## 2. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION

### 2.1 En América Latina.

"Cuando se busca apreciar en una visión de conjunto lo que ha sido la trayectoria de la planificación en las experiencias latino-americanas, se constata claramente que no se trata de un proceso reciente. En efecto, ha transcurrido más de un cuarto de siglo - desde que se formalizaron proposiciones para que se emprendieran esfuerzos sistemáticos de planificación.

Y aún antes, hubo expresiones significativas, como ocurrió en -- unos pocos países con la proclamación de planes quinquenales o -- sexenales ya en las décadas del 30 y del 40; y de modo más extendido, con los planes sectoriales que se elaboraron en la misma -- época con referencia particular a los sectores del transporte y -- la energía.

Aún así, el tránsito a una planificación de significado más general no era fácil, entre otras razones, porque había de por medio un problema de resistencia 'ideológica' al concepto mismo. De -- ahí que se requiriera toda una etapa de legitimación de la idea - de la planificación. En esa etapa, correspondió a la CEPAL jugar un papel decisivo. Su primer paso fue proponer unas 'técnicas de proyecciones económicas' definidas inicialmente más bien como herramienta de análisis y que pronto pasaron a utilizarse como instrumentos de 'programación del desarrollo'.

Y una vez cubiertas esas fases de antecedentes y de legitimación, se pasó muy rápidamente a una de franco auge" (7).

Sobre esta trayectoria de la planificación en América Latina, los impulsos que ha tenido y los factores que la han frenado, así como las características asumidas por los esfuerzos de cada país, - informan documentos que recogen el contenido de seminarios organizados por organismos internacionales.

De este modo, se hace referencia a las prácticas de planificación realizadas en Latinoamérica en una evaluación efectuada en 1965, promovida por el ILPES, celebrada en Santiago de Chile donde se señalaron condiciones como la siguiente.

"Hacia fines de la década de 1950, cuando las condiciones económicas internacionales se deterioran y los programas sectoriales o parciales no pueden aplicarse sin peligro de graves desequilibrios financieros y cuando surgen nuevas condiciones políticas en América Latina que acentúan la preocupación por los efectos sociales del desarrollo económico se comprende claramente la necesidad de emplear más amplias formas de planificación tendientes a racionalizar y coordinar la política de desarrollo mediante el uso de instrumentos perfeccionados...

Esta fue la concepción que privó al adoptarse en forma general pa

(7) Vuskovic, Pedro. Sobre las Experiencias de planificación en América Latina p.p. 2-3

ra todos los países latinoamericanos, en 1961, la idea de la planificación. Sin embargo, las primeras experiencias recogidas, -- salvo en algunos casos, registran más que un esfuerzo para utilizar los planes con fines deliberados de cambio, una marcada tendencia a constituirlos en medios de racionalización y coordinación formal de la política de desarrollo...

Se verificó que los diversos países de América Latina se encuentran en niveles dispares de avance y de eficacia en sus mecanismos de planificación y se pudo apreciar también que son de distinto orden las razones y factores que explican cada situación particular.

El análisis de los distintos casos permitió descubrir algunas razones profundas y generalizadas que explican por qué en casi todos los países se ha llegado a aceptar la idea y a adoptar alguna forma de planificación del desarrollo... las razones básicas, -- tanto objetivas como subjetivas, que han promovido por todas partes la planificación son, entre otras las siguientes:

- a) La conciencia creciente de que el ritmo de expansión económica de América Latina es insuficiente para atender las necesidades de una población en crecimiento acelerado y por consiguiente enteramente insatisfactoria para atender las aspiraciones en rápido ascenso de esa población cada vez mayor.

- b) Los índices cada vez más claros de que los esfuerzos parciales para acelerar el desarrollo, si bien, han permitido alcanzar ritmos globales de incremento del ingreso nacional relativamente rápidos, en general no han logrado remediar, y ni siquiera atenuar de manera significativa, las diferencias lamatables que persisten en las condiciones de vida de los grupos mayoritarios de la población latinoamericana.
- c) ... de que esta tarea representa un desafío nuevo y sin precedentes en la historia del desarrollo económico y social.
- d) El reconocimiento de que para cumplir simultáneamente el doble propósito de acelerar el desarrollo y distribuir mejor -- sus frutos, es imprescindible llevar a cabo cambios profundos en la estructura económica y social de las naciones latinoamericanas, así como en sus relaciones.
- e) El reconocimiento de que la planificación puede ser un instrumento eficaz para orientar el proceso de reformas estructurales e institucionales...
- f) La creciente complejidad de las funciones y responsabilidades entregadas al sector público..." (8).

Apreciaciones similares, se reiteraron en la evaluación hecha - -

siete años más tarde también por la CEPAL.

"... la formalización de las tareas de planificación económica en organismos de planificación reconocidos como tales y -- ubicados en un elevado plano de la jerarquía de la administración pública, puede situarse hacia fines de la década de los años 50 y comienzos de los 60". (9).

Fueron notables a partir de entonces los avances en la instalación de mecanismos de planificación, mejoramiento de la base estadística de referencia, proposiciones metodológicas para la planificación global y sectorial, preparación de cuadros técnicos para abordar esas tareas y elaboración de planes de variada naturaleza así como la importancia que se les dió a los organismos encargados de la planificación en ese entonces.

"Al terminar la década de 60, prácticamente en todos los países (con excepción de Haití) se habían confeccionado planes a mediano y largo plazo. De igual modo existían en todos los países oficinas de planificación.

En el 80 por ciento de los casos, tales oficinas estaban ubicadas en la Presidencia de la República, es decir, el más alto nivel gubernamental posible". (10)

No obstante lo anterior, respecto al proceso de la planificación,

(9). ILPES, OEA, BID, Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina. p. 31

En América Latina, en años posteriores, se llegó a hablar incluso de los fracasos de la planificación y de sus crisis, atribuyendo al factor político y no al metodológico sus causas.

" En los últimos años, ha cundido un sentimiento de desaliento en América Latina con respecto a la planificación, han surgido numerosas críticas que afectan desde el concepto mismo de la planificación hasta detalles de la actividad de los mecanismos que la conforman.

La primera, se vincula con la incapacidad demostrada por la planificación para conseguir las transformaciones del sistema económico y social, que los planes postulan como objetivos prioritarios.

La segunda crítica, modifica los términos del problema. Parte de suponer que la planificación es un excelente método para abordar y resolver las dificultades de los países subdesarrollados... Por tanto, no es atribuible al método, la falta de solución de los problemas, sino al sistema social y político que no ha entregado a los organismos de planificación poder suficiente como para hacer frente a la situación.

Respecto de la tantas veces mencionada crisis de la planificación, se entiende que no hay tal crisis, que no existen -- elementos objetivos que permitan demostrar el fracaso de los



intentos de planificación en la mayoría de los países latinoamericanos.

Por el contrario, se estima que en sus pocos años de experiencia la planificación tuvo, en líneas generales, una evolución promisoria. Por supuesto que se advierten vacíos en su haber, que los planes están muy lejos de tener una viabilidad asegurada y que muchas de las proposiciones de los mecanismos de planificación no son atendidas o pecan por falta de realismo. Sin embargo, los procesos como tales, y los mecanismos administrativos de la planificación, han llevado al seno de la administración pública y a los medios políticos - nuevos temas diferentes de enfocar los problemas del desarrollo" (11).

En los últimos años, se configura la etapa más reciente de la trayectoria de la planificación en América Latina, primero se caracterizó por el convencimiento y la legitimación, después, por el auge que llegó a tener, y por último, se caracterizó por su declinación, su fase actual se podría definir por la preservación parcial, vista más bien, como un instrumento de "eficiencia" en la acción administrativa que como palanca de desarrollo y de cambios económicos y sociales.

Entre otros, los problemas que ha tenido la planificación en los

(11) Ibidem. p.30

países latinoamericanos ha sido su debida correspondencia con los procesos políticos, pues en ellos, se ha dado una separación entre lo técnico y lo político, originando que los esfuerzos de planificación no se vean favorecidos por los centros de decisión política, al respecto se señala lo siguiente:

"Si bien la planificación en sí misma, es un instrumento de racionalización de políticas, su uso, aplicación y eficacia como medio de reorientación de la política de desarrollo está determinada no sólo por la calidad técnica del sistema, por el proceso de planificación y de los propios planificadores, sino principalmente por las condiciones políticas, sociales y administrativas que enmarcan el proceso de adopción de decisiones". (12).

"Cuando la planificación propone medidas que afectan el grado de intervención o acción directa del Estado, deberá tener la precaución de no exceder los límites que el poder político le fija. El riesgo de perder vigencia por falta de apoyo mínimo se acrecenta cuando no se consideran las restricciones existentes". (13).

Ocurre algo similar con el plano administrativo, ya que la administración pública no es transformada para llevar a cabo tareas planificadas, pero sí se crean nuevos organismos para ejercer las nuevas funciones, además de que no se modifican las funciones de los organismos ya existentes originando un crecimiento por agregación y no planeado.

(12) Ilpes. ob.cit. p.p. 16,17.

(13) Ilpes. OEA, BID. ob.cit. p. 12

Al respecto "se observan desajustes entre los propósitos de la -- planificación y las capacidades de la administración pública... uno de los obstáculos con que tropieza la planificación fue justa mente el no haber propuesto en el aparato público las reformas ad ministrativas, y hasta transformaciones estructurales básicas, -- acordes con las tareas que supone la planificación. Se prestó es pecial atención a la ubicación y funciones de la oficina central de planificación. En términos generales hubo acuerdo que esta -- oficina debe estar situada al más alto nivel de la administración pública, se expresaron opiniones sobre las funciones que debía -- realizar, pusieron el acento sobre la conveniencia de que el mecanismo de planificación tuviera un carácter eminentemente coordinador y, simultáneamente, asumiera una función vigilante acerca del cumplimiento de los programas, proyectos y líneas de política del plan ... una oficina de planificación de muy alto nivel, una especie de 'superministerio', con autoridad suficiente para tomar - decisiones básicas en la asignación de recursos, orientar las políticas sectoriales y dirigir la coordinación que requieran estas funciones". (14).

Definitivamente la planificación ha declinado su urgencia en América Latina a partir del auge que llegó a exhibir en la década de los sesenta. Pero no por ello podría desconocerse que esa etapa anterior dejó huellas y herencias, que continúan vigentes en la - realidad de muchos países de la región en términos de institucio-

(14) Ibidem. p.p. 13,14.

nes y prácticas, de instrumentos y procedimientos, de capacidades técnicas y programas de formación e investigación.

Por otra parte, los esfuerzos de planificación no han sido los -- mismos en la diversidad de los países latinoamericanos, en algu-- nos, más bien ahora es cuando tienden a extenderse prácticas de-- terminadas de planificación, y para ellos, las otras experiencias se constituyen en antecedentes no sólo valioso, sino también oportuno.

## 2.2 EN MEXICO

Varios han sido los esfuerzos por planificar en el país. El primer intento por organizar las acciones de política económica del Estado, se dio con la creación del Consejo Nacional Económico en 1928, este Consejo tuvo la finalidad de investigación y consulta en la elaboración de estudios de carácter legislativo y administrativo relacionados con la actividad económica y social de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y los niveles de gobierno Federal y Estatal.

La Ley sobre Planificación General de la República de 1930, expedida en un contexto en el que se consideraba imperativo reconstruir la economía para fincar las bases del desarrollo posterior, es la primera iniciativa legal orientada a organizar y conducir las actividades de las diversas dependencias gubernamentales en aras de orientar y crear la infraestructura económica del país.

En ese mismo año, surge la Comisión Nacional de Planeación, y es en esos momentos en que se puede decir que se inicia la planificación en forma institucionalizada.

En 1933, se elaboró el primer Plan Sexenal 1934-1940, inspirado en una política de intervención estatal como la que estaba adoptándose en diversos países para afrontar la crisis económica de la época, al mismo tiempo, se creó el Consejo Nacional de la Economía, constituido por diversos representantes de los sectores económicos,

para asesorar al Presidente de la República en materia de política económica.

La elaboración del primer plan sexenal obedeció a la necesidad de formular los lineamientos de política económica con que el país resolvería las dificultades provocadas por la crisis de 1929, una de las principales limitaciones fue la carencia de instrumentos prácticos, organismos económicos y estadísticos, capaces de convertir la política económica en una práctica diaria.

De hecho, "el plan sexenal, era un plan económico sólo de nombre. Constituía en realidad, un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio de administración de 1934... Si bien el documento, entrañaba el reconocimiento de la necesidad de elaborar programas económicos anuales para complementar la estructura general del plan, así como la revisión periódica de sus metas, no disponía el establecimiento de un organismo federal con tal propósito.

Para eliminar esta deficiencia básica del plan, en 1935 se creó un organismo consultivo especial, llamado Comité Asesor Especial, integrado por varios Secretarios de Estado, un representante de la Comisión Nacional de Irrigación y los directores del Banco Central y del Banco Nacional de Crédito Ejidal.

Se encomendó a este grupo que coordinara las políticas nacionales de planeación. Sin embargo... no funcionó con eficiencia. De otra suerte, no habría sido necesario establecer pocos años después en la Secretaría de Gobernación, una oficina técnica encargada del Plan.

El Presidente dio instrucciones a esta nueva dependencia para preparar otro plan sexenal que abarcaría el período de la siguiente administración 1941-1946.

En términos conceptuales y sólo conceptuales, el segundo plan sexenal, presentó una mejoría respecto al primero, los dos planes consistían en su mayor parte en exhortaciones genéricas con muy pocos efectos prácticos. En primer lugar fueron elaborados sin conocimiento alguno de los métodos de planeación aplicables a una sociedad todavía muy subdesarrollada, sufría una escasez muy seria de técnicas y especialistas en todos los niveles, (además) -- fueron preparadas por administraciones salientes, en un país cuyo sistema político establece la transmisión pacífica del poder dentro del partido gobernante pero no contiene disposiciones que permitan la continuidad de las políticas económicas, salvo en el sentido general del cumplimiento del espíritu de la Constitución". -- (15).

En 1942, se constituyó la Comisión Federal de Planeación Económi--

ca, para mejorar la información estadística, necesaria en la elaboración de programas de desarrollo, y el Consejo Mixto de Economía Regional que tenía como fin realizar estudios estatales para obtener una apreciación integral de la economía del país. No obstante lo anterior, este organismo tuvo poco que ver con la planificación.

El Banco de México preparó posteriormente, un proyecto de Plan de Inversiones del Gobierno Federal y sus dependencias descentralizadas para los años 1947-1952, de igual forma, en el año de 1952, se preparó en la Nacional Financiera un Programa Nacional de Inversiones para los años 1953-1960.

A mediados de 1953, se elaboró un plan de inversiones del sector público para el sexenio 1953-1958, con el objeto de coordinar, controlar y aprobar los gastos de inversión desde una oficina central, con tal fin todas las Secretarías de Estado y empresas descentralizadas y de participación estatal, rindieron informes sobre la inversión programada por cada una de ellas. Se creó un Comité de Inversiones, que funcionaría bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México y Nacional Financiera.

El Comité se integró a la Presidencia de la República "al considerar que la planeación y programación de las inversiones de todo -



el sector público era asunto de tal trascendencia que salía de la esfera de competencia y operación de la Secretaría de Hacienda y que dicha tarea debía ser desempeñada al más alto nivel posible - de coordinación económica y política". (16) el mencionado comité - más tarde dio origen a la comisión de inversiones, dicho comité, - formuló los estudios económicos necesarios para coordinar la prioridad, el volumen y la función de las inversiones de acuerdo a -- los objetivos de la política nacional.

Ningún organismo o dependencia federal debía realizar inversiones si no se autorizaba previamente por la Comisión de Inversiones, - de esta manera todo el gasto de inversión quedaba sujeto a con--- trol por una oficina central que constituyó sin lugar a dudas un avance importante hacia la programación de las inversiones del -- sector público. En 1958, se creó la Secretaría de la Presidencia con facultades para recabar datos y formular un plan general de - gasto público e inversiones del Gobierno Federal, así como para - proyectar el fomento de regiones y localidades, coordinar los programas de inversión del sector público federal y planear y vigi-- lar la inversión pública.

También, durante esa época se creó la Dirección de Planeación a la cual se le encargó la planeación económica nacional.

Para precisar las funciones de la Secretaría de la Presidencia en

(16) Op.cit. p. 34

materia de programación, se dictan tres acuerdos presidenciales: Acuerdo sobre la Elaboración de los Programas de Inversiones Públicas para 1960 - 1964; Acuerdo sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País en julio de 1961; Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial, encargada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país en marzo de 1962.

En la década de los sesenta, se elaboró un programa de desarrollo económico para el cual se estableció una Comisión Intersecretarial formada por la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta Comisión elaboró el Plan de Acción inmediata 1962-1964 que definía la naturaleza de un plan nacional de inversiones, se buscaba con ésto, una planeación económica global de carácter cuantitativo con base en objetivos de política económica coherentes y claramente definidos.

No obstante, el Plan de Acción Inmediata no sólo fue elaborado sin la participación ni el conocimiento de los representantes de los organismos y grupos no gubernamentales, sino que también, sin que interviniera el sector público propiamente dicho, exceptuando las dos Secretarías encargadas directamente de su elaboración.

En el sexenio siguiente, se elaboró el Programa de Desarrollo Eco

nómico y Social 1966-1970, realizado por la Comisión Intersecretaral, en este programa se buscaba fortalecer al sector agropecuario, lograr mayores índices de productividad e impulsar la industrialización.

En la época de los setentas, debido en gran medida, a las acciones de reforma administrativa, la situación cambia y empiezan a abundar planes tanto sectoriales como de carácter general. En -- 1975 el PRI elaboró el Plan Básico de Gobierno y el intento más serio de hacer un plan global correspondió a la ya entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual, en el curso de 1977, preparó un proyecto de Programa de Acción del Sector Público 1978-1982 en el que se planteaban los grandes objetivos nacionales y metas a alcanzar para 1982 y los instrumentos y acciones de política económica correspondientes, en este programa, se propuso restringir la acción programática sólo al sector público.

Por razones conocidas, este programa quedó en proyecto y nuevos funcionarios de la S.P.P., decidieron transformarlo en un proyecto de Plan Global de Desarrollo 1978-1982, que también comprendría, mediante inducción a la programación del sector privado pero conservando lo esencial del Programa de acción del Sector Público.

Simultáneamente, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial,

venfa trabajando en la programación del sector que le corresponde y produjo el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982.

Estos fueron los dos planes que si bien el proyecto de --- Plan Global incorpora algunas metas cuantitativas y acciones de - política del Plan Industrial y de ciertos planes sectoriales como el pesquero, el de empleo y el de asentamientos humanos, plantea- ron el marco donde se inscribió la acción del sector público en - ese entonces.

En estos últimos años, es cuando el país ha realizado un esfuerzo sistemático por introducir la planificación en todos los niveles de gobierno concibiendo a ésta como un medio para sanear los problemas derivados de la crisis, los planes y programas en este último intento de conformar un Sistema Nacional de Planeación, se - circunscriben en el Plan Nacional de Desarrollo que abandera al - actual sexenio 1982-1988.

Como se ha observado, cada vez que ha existido un intento serio de planear, desde el primer plan sexenal hasta los esfuerzos actuales, vemos que la planeación ha respondido a una situación de crisis, han sido estas condiciones las que han modificado las formas de hacer las cosas políticas y administrativas.

Esta situación es lo que induce o provoca que el Estado requiera de una forma nueva de hacer las cosas, de hacerlas conforme a un plan dando a sus acciones un marco de referencia, las crisis que significan profundas sacudidas al quehacer del Estado en lo referente a política y administración, implican o han implicado en nuestro país la necesidad de planear las acciones públicas para hacer frente a la situación crítica.

Para buscar la recuperación, el Estado ha tenido que recurrir a una nueva modalidad que normalmente encuentra o encuadra en la planeación y afortunadamente aunque el avance de la planeación ha sido necesariamente gradual, existe ya una base conceptual, una metodología y una estructura institucional administrativa y normativa de información, infraestructura y de apoyos técnicos específicos para la formulación, instrumentación, control y evaluación de planes y programas.

### 3. EL SISTEMA DE PLANEACION

#### 3.1 Marco Conceptual

"Tomamos como punto de partida que el objetivo técnico de la planeación es la determinación de las acciones a realizar para obtener ciertos fines establecidos, y que el campo de actividad a que vamos a aplicar este concepto es el económico social, definiendo como tal al conjunto de actividades que desarrolla una sociedad nacional para la satisfacción de sus necesidades de bienes y servicios.

Las características técnicas que debe reunir cada tipo de planeación y la manera de realizarla y organizarla, están estrechamente ligadas y dependen de las características propias del campo de actividad que se pretende planear...

Al hablar de lo económico-social estamos refiriéndonos a una de las tres estructuras básicas del sistema social.

- Estructura económico - social
- Estructura político - jurídica
- Estructura ideológica

Estas estructuras están indisolublemente ligadas y las acciones sobre una de ellas se relacionan, influyen y son influidas por las otras dos... factor de relación inevitable y necesario, de manera que al hacer planeación económico-social habrá que conside--

rar la forma como intervienen las otras estructuras de la sociedad en el proceso.

"Llamaremos Sistema Nacional de Planeación, al conjunto de elementos por medio de los cuales se llevan a cabo las tareas que involucra la planeación económica-social, cuyo producto final son las decisiones planeadas de las acciones que se realizarán en los diversos ámbitos operativos del área definida como económico-social" (17).

Sin embargo hay que considerar que en este punto, el proceso de planeación, adquiere particularidades de implantación en cada país, dependiendo de sus características estructurales, ya que debe responder, este proceso al grado de desarrollo económico, a la cantidad y calidad de recursos y al desarrollo de su técnica.

Asimismo, la elaboración de planes tiene distintos grados de dificultad que se relacionan con la complejidad del área de actividad que se está planeando y con el nivel de detalle o precisión que exija el tipo de plan que se quiere establecer, así como el conocimiento específico que se posea de las leyes y tendencias que rigen la actividad de que se trate, todo lo anterior cobra singular importancia ya que involucra un mayor o menor nivel de incertidumbre, sobretudo en aquellos factores que tiene decisiva influencia en el desarrollo de la actividad que se está planeando.

(17) Nordelman Pablo, Sistemas Nacionales de Planeación p.9.

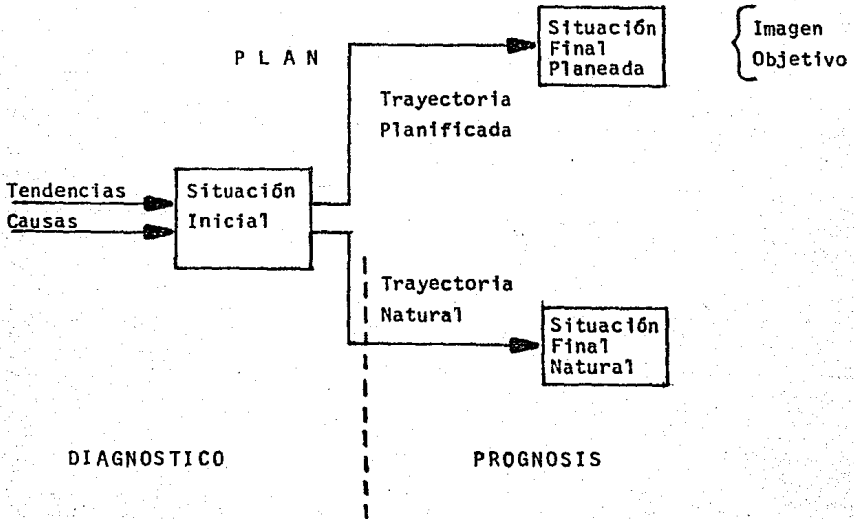
Pero volviendo al proceso conceptual eminentemente metodológico, planear es determinar un resultado futuro deseado de acuerdo a las acciones que se definan para alcanzarlo, toda planificación debe partir del conocimiento de la situación actual del país o del campo de actividad que se desea planear, es decir, de un diagnóstico que nos muestre la naturaleza y magnitud de los problemas y de los recursos con que se cuenta para su resolución. Con base en esa situación inicial (diagnóstico) se proyecta una trayectoria en función de la situación final que se pretende obtener en un período de tiempo.

Asimismo debemos conocer las tendencias y las causas que originaron esa situación inicial de la actividad que se piensa planificar y proyectar una situación final natural, es decir, realizar una prognosis.

La prognosis sirve para mostrarnos como se va a encontrar el futuro en un período planteado sin una planeación previa en donde se llega a una situación final natural para ese período, vía una trayectoria natural.



En un esquema se podría representar de la siguiente manera:



#### Planes, Clasificación,

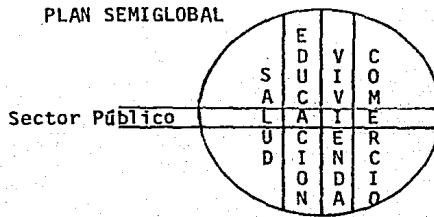
- Por su temporalidad se clasifican en; Corto, Mediano y Largo Plazo.
- Por su Cobertura Económica se clasifican en; Globales, Semi-globales, Sectoriales, por Ramas Económicas, Institucionales, Empresas,

- Por su Alcance Espacial se clasifican en; Nacionales, Regionales, Estatales, Municipales, Locales, etc.

Planes Globales.- Son los que tienen que ver con el conjunto del sistema económico y social.

Planes Sectoriales.- Corresponden a la división de sectores que se haya hecho en la economía, por ejemplo: Agricultura, Industria, Salud, Educación, etc.

Planes Semiglobales.- Tienen que ver con toda la economía o con un campo de la economía, por ejemplo: Plan de Comercio Exterior, Plan Monetario, Fiscal, del Sector Público.



### 3.2 Condiciones de la Planeación.

En realidad en la literatura consultada se manejan como principios, pero ya que nos estamos refiriendo al deber ser de la planeación, los señalaré como condiciones necesarias para que se lleve a cabo el proceso de planeación en forma integral. Para el caso, se describe a continuación un acopio de los factores señalados -- como principios por diversos autores:

Racionalidad.- La planeación se basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción, la variedad de posibilidades de -- actuar debe ser estimada en sus ventajas e inconvenientes y reducida a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos. En este sentido, la planeación viene, en consecuencia, a ser una expresión de la aplicación del criterio "económico" a la conducta de un Estado, o de una empresa o de una persona, y al mismo tiempo del criterio "administrativo" al disponer las modalidades en virtud de las cuales se pondrán en movimiento los recursos.

Previsión.- La planeación es "previsión" del futuro, los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. En función de esta condición, se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planean. Los gobiernos han preferido planear para plazos de uno, dos, cuatro, cinco o diez años.

La fijación de los límites de tiempo dependerá, naturalmente, de la clase de actividades, de los recursos disponibles, de las posibilidades de control y de los objetivos perseguidos. La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado, del presente y de la proyección de las tendencias observadas, en los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.

Universalidad.- Esta condición ligada a la anterior, debe abarcar las fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación. Como la sociedad y la economía se desenvuelven en una mutua y constante-interacción, la planeación o programación parcial frustra la posibilidad de dar coherencia a la conducta del Estado o de las empresas. Desde luego, la actividad del Estado debe programarse - en todos los sectores y niveles de la administración a fin de dar consistencia y armonía a la gestión gubernativa.

Unidad.- Asimismo, como consecuencia del principio anterior, se desprende la necesidad de que los planes tengan unidad, es decir, que estén integrados entre sí y formen un sólo todo orgánico y compatible. Este concepto está estrechamente ligado con el de coordinación, ella debe surgir como efecto de la debida integración de los planes sectoriales con el plan global y dar como consecuencia un proceso de ejecución que impida el malgasto de recursos en acciones duplicadas y no debidamente ajustadas.

Continuidad.- La planeación es un proceso permanente , mientras - subsistan las empresas, el Estado y las familias, se deberán ha-- cer cosas; por ello, pueden variar los objetivos de los planes, - el énfasis de la acción y los plazos fijados. La planeación es, en consecuencia, un proceso de duración ilimitada, la falta de -- continuidad en los programas va contra la idea misma de la planea-- ción, el abandono de ciertas metas implica malgastar los recursos que se estaban empleando y atentar contra la eficiencia en su - - utilización.

Inherencia.- La planeación es inherente a la administración pú-- blica y privada. El Estado y la empresa privada deben planear la forma de alcanzar sus objetivos.

La administración del Estado, como la de una empresa, no se hacen independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas. Una - administración sin propósitos preconcebidos es una máquina guiada por la rutina, por la costumbre y por normas rígidas que anulan - la discrecionalidad de los directivos. En consecuencia, el Esta- do que no planea, no puede ser eficiente, ni está habilitado para responder a las principales cuestiones que plantea la mutación - social.

Interdependencia.- Implica explícitamente que todos los sectores de la economía están directa e indirectamente relacionados entre

sí, de manera que las acciones que se emprendan a los cambios que se registran en uno de ellos determinarán cambios o los exigirán en todos los otros.

Flexibilidad.- Debe tenerse cierta elasticidad cuando se formulan y ejecutan los planes, de tal manera que se puedan corregir las desviaciones o alteraciones que sufra el plan para adecuarlo a la realidad cambiante y a los fenómenos coyunturales de toda economía.

### 3.3 Proceso

El proceso de la planeación, como lo hemos observado, se inicia con la elaboración de un diagnóstico y la determinación de las causas que originaron esa situación. Una vez consumado el diagnóstico, la planeación debe partir de un plan global en el que se señalen las políticas generales, las ideas centrales, los objetivos, el plan global cumple la tarea de entregar las orientaciones para la elaboración de los demás planes, es decir, marca las políticas generales y es de largo plazo.

El plan de mediano plazo, tiene también un papel orientador, pero éste tiene que tocar aspectos operativos que están en la línea de los grandes programas de inversión, el plan de mediano plazo tiene que ver con las reformas que se van a realizar, las metas deben ser cuantificadas y compatibles.

Los planes de corto plazo o también llamados planes operativos anuales son eminentemente operativos, estos planes se traducen en metas precisas y concretas dadas las formulaciones del plan a largo y mediano plazo, aquí es donde se deben conciliar y tomar en cuenta los hechos previsibles a través de lo que se conoce como estrategia, es decir los planes a corto plazo tienen por finalidad controlar los impactos que puedan provocar los aspectos coyunturales de manera de restituir la fluidez de funcionamiento del sistema económico o aprovechar sus desajustes para lograr que en

el período anual se cumplan progresivamente los objetivos establecidos en el plan de mediano plazo.

La elaboración de este tipo de planes a corto plazo, tienen la dificultad de no hacerlos flexibles, pues su grado de detalle no facilita la flexibilidad, sin embargo ésta es necesaria para tener la capacidad de modificar las necesidades que se tomaron, al elaborar éstos planes, los planificadores deben tener una visión programática de la realidad pues debe además darse flexibilidad sobre las metas a obtener, es decir las metas deben ser un tanto móviles, la flexibilidad se hace necesaria cuando se tienen que considerar las contingencias que se pudieran presentar, la flexibilidad en estos planes tiene que ver con la factibilidad de conseguir sus objetivos.

Los planes anuales constituyen en cierta forma una etapa importante del proceso de planeación, puesto que en ellos se expresa lo que efectivamente ha de realizarse y son, por lo tanto quienes cumplen el objetivo básico que define la planeación en cuanto a técnica: proceso mediante el cual se determinan anticipadamente las acciones a realizar para obtener objetivos deseados.

Los planes anuales tienen una doble fuente de inspiración, por una parte, deben constituir la expresión de corto plazo del proceso de planeación que ha especificado objetivos, metas, políticas --



y, por otra, deben contemplar las condicionantes que presenta la coyuntura o contingencia para la puesta en práctica de esas intenciones, lo que puede modificar el sentido o la velocidad de la -- implementación.

Los principales planes que completan el conjunto de planes operativos anuales son:

- a) Nivel Semiglobal
  - Plan Monetario
  - Plan de Comercio Exterior
  - Plan del Sector Público
  - Otros
  
- b) Nivel Sectorial
  - Planes Sectoriales
  - Planes Intersectoriales
  - Planes por Rama
  - Planes Institucionales y de Empresas
  - Otros
  
- c) Nivel Regional
  - Planes Globales
  - Planes por Sectores y Ramas
  - Planes Interregionales
  - Planes Municipales
  - Otros (18)

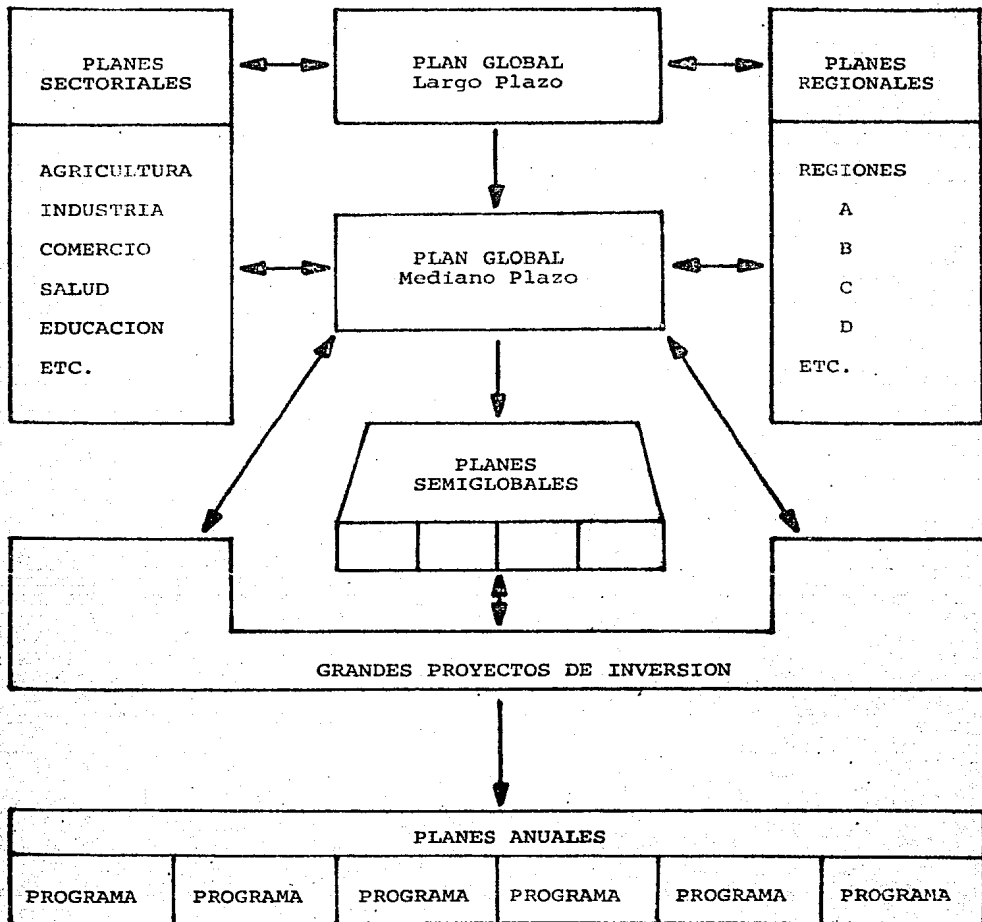
(18) Ibidem, p. 12.

"El proceso de planeación implica en lo fundamental una serie continuada de toma de decisiones, que abarca todos los aspectos del campo económico-social y los distintos niveles en que el proceso se dá...

En el plan global nacional de largo plazo, que hemos definido como el marco contextual más amplio, las decisiones se refieren a -- los principios esenciales que orientarán la vida económico-social del país, los que están directamente ligados al proyecto político que se esté implementando y a la estrategia económica y social -- que se piense como la más conveniente dentro del proyecto político, considerando las especificidades concretas que el diagnóstico y la pronósis de la economía arrojan como resultado.

Indudablemente, la importancia y la amplitud de las decisiones -- que corresponde tomar en este caso, exigen la ingerencia directa de los más altos niveles de expresión del poder político de la nación". (19).

## ESQUEMA DE UN PROCESO DE PLANEACION GENERAL



4. El proceso hacia el Sistema Nacional de Planeación.

#### 4.1 Planes Nacionales.

La planeación, como conjunto de técnicas que actúan sobre la realidad social constituyen un proceso fundamentalmente político y - precisamente la voluntad política en base a sus propias necesidades generó el proceso de planeación en México.

La reordenación de la administración pública a raíz de la creación de los sectores programáticos, significó un cambio organizacional y funcional al agrupar organismos públicos de características comunes bajo la coordinación de Secretarías y Departamentos - de Estado, encargados de desempeñar a las tareas de planeación y control a nivel sectorial. Lo anterior apuntaba ya hacia la articulación de un sistema de planeación pues se contaba entonces con niveles de responsabilidad definidos por sector y por entidad, -- complementándose la labor de planeación en coordinación con los - gobiernos locales.

A partir de este esquema general, se fueron elaborando los planes sectoriales y estatales, que permitieron guiar la política económica y social con mayor certidumbre y establecer compromisos - - con los distintos sectores de la sociedad.

Sin embargo los planes sectoriales se elaboraron independientemente unos de otros y lógicamente, sin basarse en lineamientos gene-

rales, los planes se llevaron a cabo en su inicio, con metodologías, supuestos macroeconómicos y alcances diferentes. Además, - tanto los cambios en la situación internacional como las características de la recuperación económica interna, que avanzó con una celeridad superior a la esperada, principalmente, por el auge petrolero, modificaron los ritmos y plazos de las estrategias contemplados en algunos de los planes ya existentes.

No obstante lo anterior, cabe resaltar el esfuerzo realizado por los sectores para avanzar hacia la configuración de un Sistema -- Nacional de Planeación, donde se han confeccionado numerosos planes, programas y proyectos, entre ellos destacan el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Plan Global de Desarrollo que son a los que se les dio mayor - importancia y que de alguna forma la tuvieron.

En 1977 hacia el mes de agosto, apareció el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero 1977-1982, formulado por el Departamento de Pesca, con participación y metodología de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los objetivos del desarrollo pesquero, expresados en el Plan, fueron en síntesis: elevar y mejorar los niveles de:

- Empleo en condiciones crecientes de remuneración, seguridad e higiene, como expresión de los derechos del trabajo y al trabajo.
- Producción de alimentos de alto valor proteico y en condiciones adecuadas de precio y calidad para permitir su consumo generalizado.
- Generación de divisas, incrementando sustancialmente la exportación de productos pesqueros y sustituyendo las importaciones para disminuir el déficit de la balanza comercial.

En 1978, varios planes salen a la luz; en el mes de mayo aparece el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, formulado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, observa los siguientes objetivos enunciados éstos para largo plazo:

- Racionalizar la distribución en el territorio Nacional, de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país.

- Promover el desarrollo urbano integral equilibrado en los centros de población.
- Propiciar condiciones favorables para que la población, pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos.
- Mejorar y preservar el medio ambiente para los asentamientos humanos.

Asimismo, apareció el Plan Nacional Agropecuario y Forestal en -- 1978, que en sus programas y metas de planeación resalta acciones como:

- Creación de sistemas integrados, donde los recursos asignados a las dependencias operativas de la SARH, se canalicen a facilitar la creación de unidades de producción autosuficientes, que den al campesino oportunidad de expresar sus posibilidades de creatividad.
- Las inversiones en infraestructura se orientan a rehabilitar los sistemas existentes, así como a desarrollar las zonas tradicionalmente marginadas del país.

Así, en 1979 surgen más planes, entre los que destacan el Plan --

Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, dado a conocer en febrero, elaborado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, el Plan contenía los siguientes objetivos:

- Resolver el problema del empleo.
- Alcanzar tasas altas de crecimiento económico, compatibles -- con el objetivo central de acabar con la desocupación y el -- desempleo hacia fines de siglo.
- Garantizar un mínimo de bienestar a toda la población.

En todos los planes se deja ver al menos en el papel la intención de incorporarlos a un sistema nacional. En sus presentaciones o introducciones se menciona su creación como parte de "nuestros -- grandes propósitos nacionales y de los objetivos fundamentales -- del Estado Mexicano".

En 1980, aparece el Programa Nacional de Empleo 1980-1982, elaborado por la Comisión Consultiva del Empleo y presentado como proyecto. El proyecto responde a un objetivo fundamental:

- Conseguir que haya trabajo, digno, justo y socialmente útil para todos.



Menciona que, en cuanto a su contenido, los lineamientos del -- programa se enmarcan dentro del Plan Global de Desarrollo y toman en cuenta los distintos planes y programas hasta ahora presentados.

El Plan Global de Desarrollo, nace con apoyo de los planes sectoriales y una comunicación constante con todos los sectores del gobierno federal; para su creación se compararon diagnósticos - específicos, propósitos y acciones.

La estrategia del plan se orientó, hacia la consecución de cuatro objetivos.

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo como prioridad las necesidades de alimentación , educación, salud y vivienda.

- Promover un crecimiento alto, sostenido y eficiente.
  
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los actores de la producción y las regiones geográficas.

Como puede observarse, los objetivos de los planes presentados -- con anterioridad, de alguna forma están ligados a los objetivos -- del Plan Global.

Con posterioridad al Plan Global, aparecen varios planes ya más -- ligados a éste, entre los cuales tenemos al Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario 1980-1982, elaborado por la Comisión Nacional de Desarrollo Agroindustrial.

En junio de 1980, aparece el Plan Nacional de Fomento Cooperativo 1980-1982, presentado por la Comisión Intersecretarial para el -- Fomento Cooperativo, en el que se expresa como propósito fundamental el lograr la coordinación con los programas que el Estado realiza en la materia y cumplir con los objetivos que se señalan en el Plan Global de Desarrollo.

Otro renglón importante de la planeación, lo constituyen los - -

planes regionales, los cuales se elaboraron a nivel estatal, las primeras experiencias en este ámbito se realizaron durante la década de los sesenta. "Destacan por su importancia los siguientes esfuerzos: El Plan de Desarrollo Industrial de Sonora 1961-1980; El Programa Integral de Guanajuato 1967-1973, y los Programas de Desarrollo de Jalisco, Baja California, Tabasco, Oaxaca y del entonces territorio de Baja California Sur.

Con el fin de promover el desarrollo de las entidades federativas mediante la organización de las actividades que realizaban las -- dependencias federales en los estados, fueron creados entre 1971 y 1975, los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES) correspondientes a cada entidad.

En 1975, fue creada la Comisión Nacional de Desarrollo Regional - con el objetivo de unificar y asesorar el trabajo de los COPRODES. En 1976, se inició la firma de Convenios Unicos de Coordinación - (CUC), cuyo propósito era el fortalecimiento del pacto federal, - así como el avance en la descentralización de la función pública a través de una mayor participación de los estados en las tareas del desarrollo.

En 1977, se dotó a los COPRODES de personalidad jurídica y patrimonio propios, y se constituyeron como órganos asesores de los -- gobiernos de los estados en materia de planeación y programación.

En los Comités, durante 1979, fueron formulados Planes Estatales de Desarrollo (PLADES) en forma simultánea en todas las entidades federativas, con una metodología homogénea. Ello representa la - primera experiencia integral y nacional de planeación estatal.

En 1981 los COPRODES se transformaron en Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), y quedaron bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales para establecer relaciones - de coordinación con las dependencias y entidades federales. En - el seno de estos Comités, se llevó a cabo el proceso de actuali-- zación de los PLADES, durante los años de 1981 y 1982". (20).

Entre los grandes proyectos, destacan entre otros, el de la hidro eléctrica Chicoasen y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas las Truchas.

No cabe duda que lo anteriormente realizado, ha marcado la pauta en el proceso hacia un Sistema Nacional de Planeación, pues, si - bien los planes sectoriales sólo eran coincidentes en algunos de sus objetivos y estrategias, la aparición del Plan Global de Desa rrollo conformó aunque en forma relativa, un sistema coherente, - además los planes surgidos a posteriori marcaron en forma sobre-- saliente su interrelación con los planes ya existentes.

Ahora bien, desde el punto de vista político pareció ser una cuo- ta insalvable el plazo de 1982, en este sentido, resulta paradóji

co que la voluntad política que permite la posibilidad de establecer un sistema nacional de planeación, sea el mismo factor que la limita, ya que de hecho no se planea más allá de lo que constituye un sexenio, salvo algunos planes como el Industrial que marcó metas para 1990 y proyecciones para el año 2000, sin embargo, todos se circunscriben a un período de dirección política, pues los que van más allá como el industrial, mueren en el tintero al concluir la administración del gobierno en turno, en otras palabras, se podría decir que debido a la supeditación del poder político, la planeación de largo e incluso de mediano plazo de hecho, sólo se plantea pero aún no se ha ejercido en México.

Aún así, se avanza en la materia ya que se acumula experiencia, se conforman metodologías, se reestructuran mecanismos y se continúa con el proceso aunque con otras orientaciones y enfoques, tal es el caso del Sistema Nacional de Planeación Democrática, instaurado en este sexenio 1982-1988, mismo que se encuentra normado -- por los siguientes principios:

- "El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, económico y lo cultural.
- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución

- establece; y la consolidación de la democracia como sistema - de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, so- cial y cultural del pueblo impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.
- La igualdad de derechos, la atención de necesidades básicas - de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la ca- lidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria.
  - El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos.
  - El fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre, - para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional y
  - El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y so- cial". (21).

El sistema se basa en las "reformas a los Artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales que establecieron en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado, las cuales reiteran y forta- lecen la responsabilidad del Estado para dirigir y promover el -- desarrollo nacional, reafirman la coexistencia armónica y respon-

sable de los sectores público, privado y social de nuestro sistema de economía mixta, ratificando las libertades económicas, sujetas al interés social y estableciendo a nivel constitucional un - Sistema Nacional de Planeación Democrática.

"Las reformas ordenaron las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional. Se definieron en forma precisa las áreas estratégicas reservadas exclusivamente al Estado, abriendo la posibilidad de - la participación de los sectores de la economía mixta en el impulso a las áreas prioritarias del desarrollo y regulando el servicio público de banca y crédito como una actividad prioritaria reservada al Estado". (22).

Asimismo, con fundamento en los Artículos señalados de la Constitución, se formuló la Ley de Planeación misma que exige que el -- Plan se elabore, apruebe y publique en los primeros seis meses de la Administración, garantizando así la continuidad y permanencia del proceso de planeación.

En este caso, el Plan Nacional de Desarrollo constituye el marco general donde se ubican todos los demás documentos de planeación asegurando la congruencia de él en todos los niveles ya que asimismo, cumple la función de guía para las acciones de planeación sectorial e institucional y las que efectúen las entidades fede-

rativas y los municipios del país.



#### 4.2 Programas de Acción del Sector Público.

Se pretende que la planeación sea un método administrativo permanente en el sector público, para lograr los objetivos nacionales, los planes tienen definiciones a nivel agregado y por lo tanto es necesario traducirlas en acciones concretas y en expresiones precisas y cuantificables de metas a lograr con dichas acciones, de esta necesidad surge el programa de acción del sector público - - (PASP).

El PASP comprendió dos objetivos generales por cumplir:

- a) Ser el elemento central, que concentra en metas y acciones -- los objetivos de los planes, y
- b) Servir como puente entre las expresiones agregadas de los planes y los presupuestos.

Este primer intento de programación fue limitado pero dio grandes perspectivas para seguir ejerciendo la programación en el sector público ya que permitió sentar bases programáticas principalmente en las dependencias que como cabezas de sector ejercen un papel -- más significativo para la administración pública.

Los objetivos de ese programa fueron los siguientes:

- a) Orientar la definición de los programas.
- b) Identificar encadenamientos programáticos, significativos com  
patibilizando las acciones de los diferentes sectores.
- c) Proporcionar un marco de referencia de mayor detalle de la --  
acción del sector público, a los sectores social y privado.
- d) Reforzar las actividades de normatividad en materia de progra  
mación.

Para su ejecución, se adoptó un carácter selectivo y participati-  
vo, en donde los (GIPPS) Grupos Interinstitucionales de Programa-  
ción y Presupuesto Sectorial, jugaron un papel primordial.

Los GIPPS se instituyeron para enlazar las funciones entre las de  
pendencias globalizadoras (SPP y SHCP), y los coordinadores de --  
sector; así como para concretar los avances y resultados de la --  
programación.

Los resultados específicos fueron:

- 1) Programa de acción de cada uno de los sectores.
- 2) Documentos sectoriales de alternativas de acción y de gasto -

que orientaron la definición del presupuesto de 1981.

- 3) Avances en la identificación de cruces intersectoriales.
- 4) Un planteamiento de instrumentos sectoriales de carácter legislativo, administrativo y de política económica y social.
- 5) Programa metodológico que permitiera unificar la aplicación de conceptos programáticos.
- 6) Consolidación de la figura del coordinador de sector, al ampliar su conocimiento sobre las acciones institucionales y al afirmar la normatividad y la conducción sectoriales de las entidades coordinadoras.

El PASP, fue el documento operativo básico del Plan Global de Desarrollo, que buscó ubicar los objetivos y metas de cada uno de los sectores administrativos en un esquema de acciones específicas e interrelacionadas, y en el que se incluye el manejo de todos los instrumentos para dirigir el proceso de desarrollo en los correspondientes sectores, constituyó en sí, el eje de la instrumentación del Plan ya que de su revisión y ampliación para 1980-1982, incorporó la acción directa del Sector Público Federal, al contemplar acciones no sólo de la vertiente obligatoria, sino también, las que habían de efectuarse en la vertiente de coordina--

ción con los otros niveles de gobierno del país, asimismo, las -- que se emprenderían en la vertiente de concertación de acciones con los sectores privado y social.

La concepción del PASP como proceso, donde se integraron las dife-- rentes vertientes de instrumentación del Plan Global de Desarrollo, definieron el ámbito de su ejercicio por lo que respecta a -- su cobertura temporal y espacial.

Se mantuvo la cobertura temporal del PASP dada por el período - - 1980-1982 que cubría el Plan Global de Desarrollo. Con criterios selectivos se incorpora el ámbito regional de la Administración - Pública Federal con las políticas regionales y se siguieran cri-- terios para la selección de enlaces programáticos intra e inter-- sectoriales.

En el marco regional, además se integraron los planteamientos con-- tenidos en los planes y programas gubernamentales de fuerte impac-- to territorial, entre los cuales se destacan los de desarrollo in-- dustrial, alimentario (SAM) de zonas deprimidas y grupos margina-- dos (COPLAMAR) y de desarrollo fronterizo (CODEFF).

En esta administración, se han emitido un conjunto de decretos y -- acuerdos presidenciales que han tenido como propósito poner en -- práctica las estrategias rectoras del Plan Nacional de Desarrollo

1983-1988, incluyendo, en la vertiente de coordinación, la transformación de Convenios Unicos de Coordinación en Convenios Unicos de Desarrollo, así como la integración e instrumentación del Plan y de los programas.

Las características generales de los programas elaborados son los siguientes:

"Nivel en que se elaboran: Sectorial.

Cobertura espacial: nacional o regional.

Cobertura Temporal: mediano plazo.

Función: Desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del Plan Nacional, a través de la identificación de los objetivos, metas, políticas e instrumentos, que en su conjunto contribuirán al logro de los objetivos y prioridades del Plan.

Este tipo de programas se clasifican en:

- . Sectoriales
- . Estratégicos
  - . regionales
  - . especiales
- . Institucionales

y responden a la orientación por prioridades que se está imprimiendo a la planeación democrática. Ahora los programas serán elaborados a partir de la identificación de los temas estraté-

cos o prioridades del desarrollo, a diferencia de las anteriores experiencias que definían los programas por la división de la administración pública" (23).

#### 4.3 Vertientes de instrumentación.

La Secretaría de Programación y Presupuesto ha sido la promotora de los planes de conformidad con un esquema para ordenar y reencauzar las tareas que se han venido desarrollando en cuanto a planeación se refiere.

La instrumentación, comprendió cuatro instancias o vertientes -- principales: obligatoria, de coordinación, de concertación y de inducción.

La primera vertiente denominada vertiente obligatoria, fue precisamente para resaltar el carácter que la ejecución del Plan tiene para toda la Administración Pública Federal.

Desde el punto de vista de la instrumentación, esta vertiente se encauza mediante la programación de las actividades del sector público.

La segunda vertiente de instrumentación, denominada de coordinación, se refiere a los convenios entre el Gobierno Federal y los estados, que, respetando la distribución de competencias establecidas por nuestro sistema federativo, propicien que las políticas postuladas a nivel nacional recojan las demandas en el lugar que se generen y se traduzcan en resultados a nivel regional.

En este sentido, se pusieron en práctica acciones encaminadas a consolidar la transformación de los convenios únicos de coordinación, en mecanismos de transferencia de recursos. Con el mismo propósito, se proporcionó asistencia técnica a los COPLADES, a través de las delegaciones regionales, para actualizar y mejorar los Planes Estatales de Desarrollo en concordancia con el Plan Global.

La tercera vertiente, se refiere a la concertación de acciones de las dependencias y entidades públicas con los sectores privado y social.

Con la concertación, se buscó consenso desde el planteamiento mismo de los problemas y se pretende inducir la orientación precisa de cada tipo de actividad económica, en su relación con las demás. Se buscó, que los sectores productivos fortalezcan sus unidades de planeación y estudios económicos, facilitando el diálogo y la concertación con el sector público, y reorientar territorialmente el proceso de industrialización en ramas económicas seleccionadas, a través de la dotación de infraestructura y del uso de instrumentos inductivos.

Finalmente, la cuarta vertiente a la que se hace referencia es la inducción de comportamientos económicos y sociales de la comuni--



dad, mismos que utiliza el Gobierno Federal, para inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado, con objeto de hacer compatibles acciones con lo propuesto en planes y programas.

En esta administración, se continúan manejando las cuatro vertientes de instrumentación como una etapa encargada de traducir los lineamientos y objetivos de mediano plazo en acciones concretas de dirección y asignación de recursos programados en forma anual.

Así, en la vertiente obligatoria se incluyen el conjunto de acciones que han desarrollado las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para alcanzar sus objetivos y propósitos y metas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y programas que lo desagregan.

En la vertiente de coordinación se establecen compromisos para -- promover la planeación nacional del desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal y tiene -- su expresión jurídica, administrativa, programática y financiera en los Convenios Unicos de Desarrollo.

Mediante la vertiente de concertación, se continúan celebrando -- convenios o contratos con los grupos social y privado, ahora con la finalidad de realizar las acciones previstas en el Plan Nacio-

nal de Desarrollo y los programas de mediano plazo.

La vertiente de inducción, contempla todos aquellos instrumentos y acciones a disposición del Gobierno Federal que permiten influir sobre el comportamiento de los agentes económicos, con el propósito de lograr que las acciones de los sectores social y privado se orienten a lo dispuesto en el Plan y los programas.

## 5. Estructura Administrativa de la Planeación.

En este apartado, mostrare los intentos gubernamentales que se han venido desarrollando para adecuar la estructura administrativa a las características y condiciones que conlleva el propio desarrollo de la planeación, esfuerzos que han conducido como lo veremos a continuación, a la creación de un sistema operativo de planeación central y posteriormente, de unidades administrativas y a la ejecución de acciones que en materia de reforma administrativa se llevarían a cabo, tareas de carácter técnico, metodológico y administrativo que la planeación ha exigido en su proceso de evolución en México.

Para tales efectos, resulta conveniente señalar los antecedentes de orden administrativo que condujeron a la conformación del órgano central de planeación, pues de esta forma se observará como se va dando paralelamente un proceso de madurez administrativa - ligado indisolublemente al de planeación.

Lo anterior, sin dejar de reconocer en ningún momento que la ordenación de la administración pública aún no se encuentra en una etapa en la cual podamos decir que es el instrumento de ejecución fiel de los planes y programas de la acción pública, pues aún nos encontramos con resistencias que reflejan una costumbre de hacer las cosas. Aún así las adecuaciones se han dado a través del desarrollo mismo de la planeación observado hasta nuestros días.

### 5.1 Organo Central de Planeación.

El intento más remoto por constituir lo que podría ser un órgano central de planeación en México, lo podemos ubicar en 1935 cuando el Presidente Lázaro Cárdenas, creó un organismo consultivo especial llamado Comité Asesor Especial cuya encomienda era la de - - coordinar las políticas nacionales de planeación, posteriormente en la Secretaría de Gobernación se creó una oficina Técnica, encargada de elaborar el Plan para 1941-1946, en el período de Avila Camacho éste establece la Comisión Federal de Planeación Económica como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional cuya actuación en el sector público fue muy deslucida.

Posteriormente, se creó un Comité de Inversiones con representantes de la Secretaría de Hacienda y de Economía, este comité emprendió la tarea de examinar y comprobar las actividades y los programas de inversión de los numerosos organismos federales y autónomos.

El Comité; por razones eminentemente políticas se transformó en comisión dependiendo directamente de la Presidencia de la República, la comisión significó un avance importante para la programación de inversiones del sector público ya que fungía también como un órgano de control pues por disposición presidencial se prohibió a todos los organismos y dependencias realizar cualquier in-

versión no sometida previamente por la Comisión de Inversiones y aprobada por el Presidente, así como dirigir y canalizar la inversión pública.

Con el cambio de administración a fines de 1958, se estableció una nueva Secretaría de Estado, la Secretaría de la Presidencia - que fue la principal dependencia coordinadora de la política económica, dentro de sus atribuciones entre otras, estaba el reunir todos los datos necesarios en relación a la formulación de un plan general de gastos e inversiones del Gobierno Federal.

"Se entiende que originalmente se propuso la creación de una Secretaría de Estado de mucho mayor alcance: la Secretaría de Planeación y Presupuesto. La misma iniciativa que tuvo su origen en uno de los íntimos colaboradores del nuevo Presidente de la República, preveía también, el establecimiento de varios consejos intersecretariales, entre ellos un consejo de política económica, integrado por todos los Secretarios de Estado responsables de poner en práctica las decisiones del Ejecutivo en el campo económico. Esta iniciativa no prosperó, primero porque implicaba la abdicación por parte de la Secretaría de Hacienda de una de sus funciones primordiales, -la de elaborar los presupuestos federales-, y, segundo, porque rompía con la tradición política de los regímenes posrevolucionarios imponiendo al Presidente de la República - la obligación legal de convocar periódicamente reuniones de los -

distintos grupos de Secretarios de Estado, en lugar de tratar los asuntos de cada ramo con cada Secretario separadamente. Parece - que el Presidente Adolfo López Mateos no encontró ninguna ventaja en la idea de formalizar tales reuniones, que equivalían al establecimiento de un gabinete económico dentro del Poder Ejecutivo, ya que sin disposición legal alguna el Presidente de México puede convocar reuniones ministeriales siempre que lo desea. Sin embargo, durante la misma administración se hizo patente que las reuniones periódicas del Presidente con algunos grupos de Secretarios de Estado no eran factibles por razones de alta política interna. La Secretaría de la Presidencia, que inicialmente se concibió como una supersecretaría de planeación y coordinación del gasto público, se convirtió, a la postre, en una Secretaría de Estado con funciones bastante limitadas.

La Comisión de Inversiones misma, denominada ahora Dirección de Inversiones Públicas, quedó incorporada a la nueva Secretaría como una de sus cinco dependencias, siendo las cuatro restantes, - la de Planeación, la de Vigilancia de Inversiones y Subsidios, - la de Legislación y la de Asuntos Administrativos. Esta peculiar estructura de la Secretaría, que situaba funciones de una importancia claramente disímil en el mismo nivel organizativo, fue -- consecuencia manifiesta de consideraciones personales y administrativas. El antiguo cargo de director de la Comisión de Inversiones considerándose de tal importancia que se le situó en cate-

goría inmediatamente después de la que correspondía al Secretario y Subsecretario de la Presidencia; por otra parte, se consideró - que la Dirección de Planeación, recientemente creada, constituía un experimento y no merecía un lugar más alto en la jerarquía que el que se concediera a la reorganizada Comisión de Inversiones. Consecuentemente, desde el principio mismo apareció una curiosa - dicotomía derivada de la coexistencia de dos direcciones parale-- las ocupadas, independientemente una de la otra, de dos aspectos de lo que en esencia forma un solo todo: la planeación nacional y la administración de las inversiones del sector público. Hay pruebas circunstanciales de que los funcionarios federales que - tuvieron la responsabilidad de crear la secretaría no tenían idea muy clara de lo que se proponían lograr (en términos funcionales, no políticos) al asimilar la Comisión de Inversiones a la Secreta ría de la Presidencia, y compensar esta decisión mediante el es-- tablecimiento de la Dirección de Planeación, que jamás penetró -- propiamente en el campo de una planeación nacional integrada".

(24).

No obstante esta situación, se observaba en el conjunto de la ad-- ministración pública la tendencia a constituir un órgano central de planeación.

La propia Secretaría de la Presidencia en 1961, norma la planea-- ción del sector público al expedir un acuerdo en el cual otorga -

(24) Varios, Bases para la Planeación económica y Social de México.  
p.p. 43-44

importancia primordial a la planeación integral como instrumento para alcanzar los objetivos nacionales, asimismo, prevé la necesidad de ajustar la estructura de la administración pública a las necesidades del proceso de planeación, sin embargo la Secretaría como entidad encargada de coordinar el desarrollo de los trabajos de planeación, estaba en proceso de consolidación y aún no había desarrollado la infraestructura administrativa y metodológica necesaria para coordinar el proceso.

La iniciativa de elaboración de planes y programas se dejó a cada Secretaría o Departamento de Estado, y en aquel entonces, el grado de respuesta fue lento y no se alcanzaron los objetivos propuestos.

"Tomando en cuenta las experiencias de la Secretaría de la Presidencia, valdría la pena replantear la cuestión de cuáles podrían ser las ventajas y las desventajas derivadas del establecimiento de un organismo central de planeación como una Secretaría de Estado.

En favor de una Secretaría encargada de la planeación se argumenta que sería un organismo que, al formar parte del aparato de la administración pública, aseguraría su participación en las varias tareas de la ejecución del plan. Se evitaría la posibilidad de que las tareas de la planeación quedaran a cargo de un organismo



de asesoramiento, sin apoyo político real y sin la jerarquía necesaria de influir efectivamente sobre las decisiones económicas de las más altas autoridades políticas.

Una Secretaría encargada de la planeación tendría a su favor además, estar acorde con la tradición de la administración pública - en nuestro país... sin embargo, en materia de administración pública, es siempre difícil hablar de "la mejor solución" a los - - problemas pues... la respuesta que dentro de un cierto contexto - institucional puede parecer eficaz en otro ambiente es posible -- que resulte inoperante" (25), ya que por la naturaleza misma de - sus funciones, un órgano de planeación, en este caso la Secretaría, actúa en dos esferas de actividad diferentes: en el campo - eminentemente técnico y en el terreno político-administrativo.

En virtud de estas consideraciones, entre otras, y dados los antecedentes de la Secretaría de la Presidencia, en 1977 se crea la - Secretaría de Programación y Presupuesto que viene a constituir - hasta ahora el símil de un órgano central de planeación.

En la Secretaría de Programación y Presupuesto se resumen una serie de instituciones en materia de planeación, programación, presupuestación, evaluación, control e información de las acciones - del Sector Público.

(25) Pichardo, Pagaza 10 años de planificación y administración pública en México. (ensayos) pp. 107-109

Con el nacimiento de la Secretaría, se da una nueva configuración de organización y se establecen las relaciones de comunicación y autoridad entre las diversas dependencias y entidades, asimismo, se diseñó un modelo de sectorización que distinguió tres niveles principales:

Las entidades paraestatales; la figura de coordinación sectorial encaminadas a las Secretarías y Departamentos de Estado y como -- eje globalizador de esta reforma, se encomendaron responsabilidades a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto (SPP). Este esquema de organización quedó debidamente formalizado con las leyes; Orgánica de la Administra---ción Pública Federal; la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la General de Deuda Pública.

La L.O.A.P.F. de 1976, establece de manera clara y precisa, las razones por las cuales se creó la S.P.P. destacando esencialmente los siguientes aspectos:

"La existencia de tres dependencias del ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas -- funciones que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría -

de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la - Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las enti - dades paraestatales en la Secretaría de Patrimonio Nacional, obli - garon a ensayar diversos mecanismos intersecretariales cuyos - -- aciertos y dificultades, llevan finalmente a proponer la integra - ción de estas funciones bajo un solo responsable.

Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desa - rrollo económico y social, así como, de programar financiamiento, tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente, y - de evaluar los resultados de su gestión". (26).

Así, la Secretaría de Programación y Presupuesto se integró en ba - se a la reubicación y reestructuración de diversas dependencias - públicas que de alguna manera tenían que ver con la planeación in - tegral, asimismo dentro de la misma Secretaría se crearon nuevas unidades administrativas que se consideraron indispensables para complementar el esquema organizacional mediante el cual ejercería las funciones encomendadas.

"Con la creación de la S.P.P., se establece normativamente la pla - neación económica y social; la programación de las acciones públi - cas y la participación en el diseño y ejecución de la política -- económica; la administración del instrumento del gasto público y

la evaluación del comportamiento de los planes, programas y presupuestos para medir los avances; y como función de servicio general no sólo para la Secretaría y el gobierno, sino para la comunidad, la información estadística y geográfica". (27).

A partir de entonces, la Secretaría ha venido sufriendo modificaciones en su estructura y organización interna cuya finalidad -- principal ha sido la de fortalecer y consolidar al organismo a -- fin de dar coherencia a los procesos de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información de las acciones del -- sector público.

De los programas que ha llevado a cabo la Secretaría, que nos -- muestran su carácter normativo, orientador y coordinador del proceso de planeación en México, entre otros se encuentran los siguientes más importantes:

Plan Global de Desarrollo.- El plan en cierta forma constituye una base importante para la conformación de un sistema nacional de -- planeación, ya que por primera vez se procuraba tener un plan -- rector, orientador de un sistema de planeación, aún con todas sus deficiencias de naturaleza integral, pues el documento en sí fue rebasado en el contexto político, formulado el plan a cuatro años de gestada la nueva Secretaría.

Programa de Acción del Sector Público.- Este programa tenía como finalidad, ser el eslabón entre la planeación y la presupuestación, entre el programa de acción de mediano plazo y el programa presupuesto anual.

Presupuesto de Egresos.- Se formuló como instrumento básico de la política económica desde un punto de vista global, puesto que ha inducido modificaciones sustanciales al desarrollo de la economía mexicana.

Reforma Presupuestal.- Dentro de la reforma presupuestal destacó el programa de corresponsabilidad en el gasto público federal basándose en dos elementos; la flexibilidad en el manejo de los recursos y la agilización en el ejercicio del gasto a través del -- esquema de organización y funcionamiento sectorial.

Integración del Sistema Nacional de Información Estadística.- La finalidad de este programa fue el desarrollar las bases para -- orientar la integración del sistema nacional de información, a -- fin de que pudiera proporcionar con la oportunidad, confiabilidad y suficiencia, las estadísticas necesarias para la formulación, -- ejecución y evaluación de la política económica y social.

Desconcentración y Descentralización.- Este programa ha tenido -- como propósito, realizar las actividades de promoción y apoyo que

permitan llevar al ámbito regional las funciones y programas que promuevan el desarrollo de los Estados y fortalezcan el federalismo.

Convenio Unico de Coordinación.- Se creó conforme a la política de fortalecimiento del Pacto Federal y como estrategia de operación regional de la Secretaría para la concertación de acciones entre la Federación y los Estados.

Otros programas se basan en las facultades que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto y que son por un lado, proyectar la planeación del desarrollo y, por otro, establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa, así como para la instauración del Servicio Civil de Carrera. De lo anterior se derivan los siguientes:

Programa de Modernización de la Administración Pública.- Programa orientado principalmente a la depuración y simplificación de las estructuras administrativas.

Programa de Descentralización Administrativa.- Cuyo principal objetivo es el contribuir a revertir las tendencias concentradoras de la actividad económica y de servicios en la capital del país, a través del fortalecimiento de los mecanismos de coordinación --

entre los gobiernos federal y estatales, y asegurar que las decisiones se tomen en el ámbito geográfico donde se demandan los ser vicios.

Asimismo, en este contexto, y para puntualizar la orientación dada a la S.P.P. como órgano central de la planeación en México, se describen a continuación las facultades que la Ley de Planeación, expedida en 1982, le otorga a la S.P.P.:

"Artículo 14.- La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo;
- II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta -- las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los estados, -- así como los planteamientos que se formulen por los grupos -- sociales interesados;
- III. Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, y elaborar los programas especiales que le señale el --- Presidente de la República;

- IV. Cuidar que el plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido.
- V. Coordinar las actividades que en materia de investigación y - capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal;
- VI. Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales, y
- VII. Verificar, periódicamente, la relación que guardan los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades - de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y - los programas regionales y especiales a que se refiere esta - Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir -- las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan - y los Programas respectivos." (28).

En base a este marco jurídico la S.P.P. elaboró el Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento que permita dar coherencia a -- las acciones del sector público y crear el marco para inducir y



concertar la acción de los sectores social y privado, y coordinar las de los tres sectores de gobierno.

## 5.2 La Reforma Administrativa en torno a la Planeación.

El país cuenta con un enorme aparato administrativo mediante el cual, se han confeccionado numerosos planes, programas y proyectos de toda índole, para ello ha tenido que adecuarse a las necesidades que demanda el proceso de planeación que ha llevado a cabo el Gobierno Federal que por su parte requiere contar con mecanismos institucionales adecuados de operación y apoyo y que a la vez sirva de base para la instrumentación de estrategias y ejecución de acciones.

"La reforma administrativa como objetivo de política fue planteada desde el principio como un proceso dilatado y complejo 'es una tarea de estudio y preparación que abarcará años', señaló el Presidente de la República.

Esta tarea, tenía que partir de un diagnóstico del estado de la administración pública, a fin de orientar los esfuerzos en el sentido de las necesidades prioritarias y los problemas más graves.

La reforma administrativa surgió en el contexto de la programación económica. El planteamiento inicial, reforzado a medida que avanzaron los trabajos, señaló que toda reforma administrativa tenía que referirse a un programa de acción. El programa, a su vez, no sería otra cosa que la formulación de las actividades a realizar para lograr los objetivos de desarrollo económico y so-

cial asociado a las necesidades nacionales. En la medida en que estas necesidades se habían modificado y su orden de relación era distinto, la administración pública tenía que adaptarse a ellas, tanto en su estructura como en sus procedimientos" (29).

Se creó para entonces, como órgano coordinador de la reforma, la Comisión de Administración Pública ubicada en la Secretaría de la Presidencia que también tenía encomendadas las tareas de la planeación nacional.

En torno a la planeación en su conjunto, la Comisión de Administración Pública se ocupó principalmente dentro de sus acciones de reforma administrativa, de atender los mecanismos de programación del sector público y a las actividades encaminadas a la conformación del sistema central de planeación.

Como resultado, para la elaboración del Programa de Acción del Sector Público 1966-1970, se creó en el seno de la Secretaría de la Presidencia la Comisión de Programación del Sector Público, -- que analizó y procesó la información proporcionada por todas las entidades públicas y la sometió a un proceso de discusión y negociación.

"Con la concurrencia de numerosas entidades, coordinadas por la Secretaría de la Presidencia, se integró la Comisión de Estudios

(29) Pichardo, Pagaza ob. cit. p. 171

del Territorio Nacional y Planeación. Este organismo, además de eliminar duplicaciones y superposiciones en las actividades de -- identificación de los recursos nacionales como base de la planeación, logró avances de la mayor importancia en este campo. Desarrolló su propia metodología e integró los equipos técnico, material y humano para llevar a cabo un estudio sistemático del territorio nacional, con una evaluación de sus recursos orientada a la planeación y organización de las acciones públicas". (30).

Posteriormente la administración pública se vino reformando dando mayor sustentación al proceso de planeación con base en los Acuerdos Presidenciales del 28 de enero, 11 de marzo y 16 de junio de 1971.

En el primero se establecieron los mecanismos para el estudio y - proposición de las reformas administrativas tanto a nivel de cada dependencia como del sector público en su conjunto.

El del 11 de marzo establece las unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en donde se especifica que las actividades de cada dependencia del Ejecutivo se realicen con métodos compatibles que permitan integrar sus planes, así como mantener un sistema de información que facilite la toma de decisiones a nivel sectorial y nacional.

El tercer acuerdo referente a la capacitación de empleados, obedece a la preocupación de que ninguna reforma a las estructuras y procedimientos administrativos tendrá éxito verdaderamente si no se le acompaña de una reforma a las estructuras mentales de quienes estamos obligados a servir al país a través de las oficinas públicas, este acuerdo cobra mayor significado cuando hablamos de la planeación ya que resulta indispensable la conciencia de que el proceso de planeación requiere de una verdadera vocación de servicio por parte de los servidores públicos pues de una u otra forma mediante la planeación se irá configurando el país que de hecho le habremos de legar a las generaciones venideras.

El proyecto de "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976" planteó la posibilidad de llevar a cabo once programas que de alguna manera sentarán las bases para el posterior inicio institucional de la planeación en México y que constituirían el plan global de reforma administrativa.

Los programas mencionados fueron los siguientes:

- "I. Instrumentación de mecanismos de reforma administrativa. Pretende establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno Federal, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación ne-

cesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.

- II. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación. Persigue sentar las bases institucionales ne cesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.
- III. Racionalización del gasto público. Busca establecer meca-- nismos permanentes de carácter operativo para la programa-- ción, coordinación, financiamiento, control y evaluación -- del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente.
- IV. Estructuración del sistema de información y estadística. Tiende a lograr la integración de un sistema nacional de in formación y estadísticas, con el grado de confiabilidad y - oportunidad que requiere la programación del desarrollo - - económico y social del país.
- V. Desarrollo del sistema de organización y métodos. Pretende la adecuación y simplificación de la estructura y funciona- miento administrativo de la<sup>s</sup> entidades públicas, para ele- var su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejor atención que en ellas se viene otorgando.

- VI. Revisión de las bases legales de la actividad pública federal. Intenta llegar a compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, a fin de proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico administrativo coherente y que responda a los requerimientos de la nueva estrategia de desarrollo del país.
  
- VII. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público. Busca resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo de personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.
  
- VIII. Revisión de la administración de recursos materiales. Intenta contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.

- IX. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos. Tiende a optimizar, racionalizar y compatibilizar - la adquisición, instalación y utilización de los recursos - con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos e informática, para auxiliar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del -- gasto público en este renglón.
- X. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental. Pretende lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público federal en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.
- XI. Macroreforma sectorial y regional. Busca dotar a la administración pública de mecanismos que permitan racionalizar sus funciones en los ámbitos sectorial y regional, sentando las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país - y para un desarrollo regional equilibrado". (31).

En 1976, siguiendo con el proceso de reforma administrativa, y a raíz de la nueva administración, se reordena la administración --

(31) Carrillo Castro, La Reforma Administrativa en México, pp. 132 - 134.



pública y se formaliza la nueva estructura gubernamental a nivel central siendo uno de los resultados más significativos de esta reforma, la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto a quien se le otorga la responsabilidad de dirigir y coordinar el proceso de planeación económica y social.

Otro punto importante de reforma fue la sectorización ya que por medio de este mecanismo, se estableció un recurso técnico plausible desde el momento en que ha compatibilizado y orientado los -- criterios de planeación económica y social a la vez que redujo en forma considerable el tramo de control del Poder Ejecutivo.

En virtud de que, "la reforma resulta ser un proceso técnico-político permanente de revisión y racionalización, que debe retroalimentarse de una manera constante. El proceso de reforma se concibe como una tarea sistemática y continua, y sus resultados han de considerarse siempre como punto de partida para nuevas mejoras", (32) en los últimos años la vinculación entre el sistema de planeación y el proceso de reforma administrativa ha sido cada -- vez mayor, tal es así que a partir de 1982 se manifiesta como un componente del sistema nacional de planeación, conocido el proceso a partir de entonces con la modalidad de modernización de la -- administración pública federal efectuando esta actividad la Uni--dad del mismo nombre, órgano dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

(32) Ibidem. p. 136

Como marco de referencia que orienta el funcionamiento de esta -- unidad, se plantea que la estructura administrativa debe ser congruente con las actividades que se planean a efecto de que cada -- nueva función tenga su base administrativa que asegure el cumplimiento de los objetivos propuestos y para ello, debe existir una permanente revisión y adecuación de las estructuras administrativas en que se apoya la planeación.

En el contexto del sistema nacional de planeación, las actividades que desempeña la citada unidad tiene dos enfoques; el primero, vinculado a la estructura administrativa para la ejecución -- del Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y el segundo, -- orientado al establecimiento de las unidades administrativas que requiere el sistema nacional de planeación.

Dentro de este marco de modernización administrativa para la planeación, se ha tratado por primera vez de instaurar, dentro del -- quehacer público, el Servicio Civil de Carrera como una estrategia fundamental para modernizar los sistemas de administración de personal.

Las actividades a desarrollar en materia administrativa a la ya -- entonces Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal y la instauración del Servicio Civil de Carrera, corrió a cargo de la Dirección General de Servicio Civil,

dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad.

Asimismo, por acuerdo presidencial, se estableció la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la implantación de dicho servicio en el sector público. La Comisión quedó integrada por las Secretarías de Gobernación, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como por el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

En este estadio de desarrollo de la planeación en México, el Servicio Civil de Carrera puede representar una característica de madurez administrativa y política, pues no es ni siquiera discutible el prejuicio que sufre la administración pública y consecuentemente el país con la renovación que cada sexenio se efectúa en los cuadros de servidores públicos.

De llevarse a cabo en su totalidad, es decir, de implantarse verdaderamente el Servicio Civil de Carrera en nuestro país, indudablemente se fortalecería el aparato administrativo público, puesto que no estaría tan sujeto a los movimientos políticos, y sobre todo, se podrían aprovechar experiencias y dar continuidad a los

esfuerzos que de planeación se realizan, que como hemos visto, -- aunque no se ha dejado de emplear como instrumento de gobierno, -- cada seis años se le ha dado una modalidad diferente.

Otro aspecto importante que parece cobrar vida entorno a la planeación, es el programa de descentralización administrativa para el cual las dependencias y entidades del sector público han proce dido a elaborar un programa de descentralización administrativa -- que asegure el proceso, y para tales propósitos, los órganos de -- gobierno se han abocado a realizar entre otras cosas:

La descentralización de la operación y funciones, así como del -- personal y los recursos presupuestales relacionados con los mis-- mos.

La coordinación de acciones en materias concurrentes o de interés común del Ejecutivo Federal con los gobiernos de los Estados y a través de éstos, con los municipios en el marco del Convenio Único de Desarrollo.

La reubicación territorial hacia los Estados de aquellas entida-- des paraestatales que estime posible y conveniente.

La delegación de facultades en los titulares de sus representa--- ciones en los Estados y el fortalecimiento o, en su caso, la crea

ción de estas últimas, además de que complementariamente deberán incluirse aquellas otras modalidades que resulten recomendables - de acuerdo a los objetivos o características de funcionamiento.

### 5.3 Administración Pública y Planeación.

Hasta este punto, hemos advertido como es que la configuración del proceso de planeación en México, data desde la promulgación de la Ley de Planeación en 1930 y que no es sino hasta finales de la década de los setentas donde se perfila la planeación como sistema.

El proceso entonces, en todo ese período no siguió un ritmo regular y en muchos casos constituyó un proceso de prueba y error.

Lo mismo sucedió con la Administración Pública en lo que corresponde a las acciones que se llevaron a cabo para darle orden y congruencia, en esa etapa se observó su crecimiento acentuándose todavía más en la década de los setentas donde mostró un crecimiento más que planeado, por agregación y anárquico.

Los esfuerzos por racionalizar la Administración Pública, carecieron entonces de una base de sustentación para el desarrollo, ya que las reformas no se vinculaban a ningún sistema de Planeación o cuando menos de Programación de cada organismo, ocasionando que muchas de las medidas de reforma se encaminaran hacia el logro de la eficiencia por sí misma, pues no se orientaban en función de prioridades específicas.

En ese entonces las Unidades de Organización y Métodos y las de -

Programación, fueron desvirtuando sus funciones por carecer de apoyo político y de participación suficiente al más alto nivel de cada organismo, llegando a que se les relegara concretándose a la realización de acciones no trascendentes, además de que no se contó con un instrumento legal que garantizara su funcionamiento como -- unidades de asesoría de cada titular de las dependencias y entidades.

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.) que ha significado el órgano central de planeación me parece oportuna, ya que por principio establece una correlación de fuerzas -- puesto que la Secretaría de Hacienda gozaba de cierta hegemonía, -- pues era la dependencia encargada de elaborar los presupuestos federales y poseía la supremacía en la configuración de la política económica del País.

Asimismo, cuenta con el suficiente apoyo político al no estar a un nivel de asesoramiento del Ejecutivo Federal e integra y coordina todas las actividades de planeación e inclusive las de modernización administrativa, procurando que esta etapa de modernización, sea una política permanente del contenido del plan y se -- oriente bajo una sola dirección con bases de desarrollo y bajo un mismo enfoque.

A mi juicio, se debe complementar esta acción al interior de cada dependencia y entidad de la administración pública, y establecer bajo bases sólidas, Unidades de Planeación que aunque de hecho -- existen en muchos organismos con diferente nomenclatura, se debe formalizar y constituir un eslabón con la S.P.P. para amalgamar-- planes y programas y mediante éstas efectuar un control, seguimiento y evaluación del proceso.

Como complemento, la planeación debe sustentarse en un cambio de actitudes en el seno de la administración pública y en una mayor participación, para agilizar sus mecanismos de respuesta a la sociedad, ya que muchas deficiencias continúan latentes obstaculizan do los esfuerzos de simplificación y modernización administrativas, deficiencias como la imprecisa e inadecuada coordinación de fun-- ciones entre las diferentes dependencias y entidades, las inefi-- cientes líneas de comunicación vertical y horizontal que distorsionan los flujos de información oportuna, suficiente y con la cali-- dad requerida para la toma de decisiones, la falta de personal pú-- blico de carrera e insuficiente preparación de algunos funcionarios públicos que entre otras deficiencias dificulta el quehacer admi-- nistrativo si añadimos la falta de conciencia de servicio público.

Por estas razones, propongo se incorporen adicionalmente a las -- Unidades de Planeación, Unidades de Desarrollo Organizacional, -- aprovechando la infraestructura de las anteriores Unidades de - -



Organización y Métodos o similares, estas Unidades estarían orientadas principalmente a procurar las necesidades de modernización - mediante una estrategia de intervención para el cambio planeado - evitando resistencias y costumbres anacrónicas y propiciar una - mayor participación y un cambio de actitudes de los servidores pú- blicos, ya sea funcionarios y empleados permitiendo la realización plausible de las tareas de planeación.

Para lograr los efectos enunciados de las Unidades de Planeación y Desarrollo Organizacional éstas deberán contar con el apoyo políti- co-administrativo y con un reglamento que las sustente como áreas - de apoyo de los titulares de los organismos públicos y enlazar am- bas acciones hacia la consecución de objetivos comunes que a su -- vez respondan a los planteamientos institucionales y de sector co- rrespondiendo a un plan global de desarrollo.

Asimismo, para coordinar esfuerzos en la materia, la vinculación- de éstas Unidades con las áreas de Administración de Personal de- cada dependencia o entidad, debe ser muy estrecha, a fin de conso- lidar toda una estrategia de planeación y administración que invo- lucre los sistemas de personal incluyendo el de servicio civil.

Lo anterior pudiera parecer un proceso arduo y dilatado, pero con las experiencias de reforma administrativa, lo que se busca son--

nuevos esquemas y fórmulas que den cabida a concretar planes y programas de orden social, económico y administrativo que conlleven-- al desarrollo de un estado actual de cosas, a otro de mayor satisfacción y bienestar que invariablemente requerirá de un tiempo razonable.

De otra suerte, la planeación debe fomentar la participación popular para lograr una correspondencia entre los objetivos sociopolíticos y económicos previstos, la participación podría concebirse-- políticamente en aras de beneficios eminentemente sociales. Esto podría realizarse mediante la promoción y conformación de organizaciones comunitarias, así podría aprovecharse una movilización de -- recursos y su eficaz utilización en donde inclusive participarían-- las autoridades estatales y municipales, los gremios, instituciones sociales, asociaciones de agricultores, ejidales, comuneros,-- pequeños propietarios entre otros y organizaciones profesionales y comerciales.

Estas células de organización serían la base para el desarrollo de las colectividades, aunada a un plan nacional de desarrollo que además evitaría hasta cierto grado, la tutela y el paternalismo del Estado. Evidentemente se requeriría una política de carácter educativo, económico, cultural y social que tendría que ver incluso con -- los mismos valores éticos de convivencia y con una doctrina que permita a la colectividad, adquirir una conciencia de solidaridad social.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

La planeación en México, se ha constituido básicamente en una expresión de voluntad política y por tal razón, en variados escenarios se ha convertido en bandera política donde se ha manipulado el concepto, sin considerar sus verdaderas características y opciones de aplicación como -- instrumento de desarrollo, inclusive, ha sido planteada como una pana-- cea para resolver las crisis que impiden el desarrollo nacional.

Sin embargo, el sólo concepto significa el planteamiento de una serie-- de acciones que a veces se tornan difíciles de ejecutar, decir planea-- ción para el desarrollo en un país con las características del nuestro, es decir capitalista, dependiente y subdesarrollado, significa muchas-- cosas, entre otras; conciliación de intereses, negociaciones constantes, adecuación de estrategias principalmente por factores externos, adecua-- ción de estructuras, contar con sistemas eficientes de información, de-- recursos humanos, coordinar acciones, encarar cambios constantes en el terreno político administrativo que modifican políticas y estilos de di-- rección, contener y revertir hasta donde sea posible la dependencia eco-- nómica y tecnológica en relación a los países' desarrollados, provocar-- constantemente el necesario cambio de actitud de los servidores públicos y en fin, todo esto a través de una administración pública sujeta a un-- sinnúmero de factores y a la falta de racionalidad en el terreno de la-- política.

Como hemos visto, las condiciones sociales e ideológicas determinan la naturaleza y las formas de expresión específicas de la planeación en su relación con cada realidad, y también hemos advertido que en países capitalistas, se utiliza como instrumento técnico, o proceso racionalizador para el desarrollo.

Asimismo, cabe recordar como se apercibió en el capítulo primero, como es que en el socialismo a diferencia del capitalismo, no prevalece el desarrollo esporádico, basado en el mecanismo regulador del mercado, sino en una dirección conscientemente planificado de todos los aspectos de la reproducción social, por tanto, los intentos de regular planificadamente. (indicativamente) la economía, tienen un carácter limitado pues por las características que se han apuntado solamente el socialismo es capaz de garantizar el desarrollo planificado.

Ahora bien, que ha sucedido con la práctica de la planeación en México y principalmente con el desarrollo que a fin de cuentas es el motivo de su ejercicio. Podría decir en términos generales que más que un desarrollo, lo que se ha conseguido es ampliar en ciertos sectores el control gubernamental y reglamentar actividades de tipo económico y administrativo muy específicas sin que en realidad se hayan dado grandes transformaciones económicas y sociales que incidan sobre un desarrollo tangible del país, acorde a las necesidades de la sociedad en su conjunto.

En México, el Estado adoptó desde hace mucho tiempo esta forma de - - -

gobernar para intentar encuadrar sus acciones dentro de un marco de coherencia, pero éste esfuerzo no ha sido ni constante ni hegemónico, -- más bien a la planeación como instrumento se le ha manejado partiendo de las necesidades políticas del Estado, se han ejecutado y satisfecho requerimientos de la sociedad a través de una política económica y social mínimamente planeada y coherente, obedeciendo a situaciones de -- crisis mismas que se han modificado a través de los años en nuestro país, las formas de hacer las cosas políticas y administrativas es lo que ha implicado a su vez la necesidad de planear las acciones públicas para hacer frente precisamente, a las situaciones críticas.

El desarrollo entonces vía la planeación en México, se ha tornado di--fícil, toda vez que sin una conjunción e interacción de todas las va--riables en un proceso global, no es posible avanzar de manera integral y constante.

En este sentido, diría más bien que se debería violentar el próprio desarrollo, en el seno de la administración pública pues la experiencia refleja que la sola voluntad política no basta, econtrándonos así, con -- una administración que ejerce sus funciones presionada en vistas a resolver las demandas de su entorno, lo que exige a la administración pública medios adecuados de intervención y solución de problemas que por ningún motivo deben quedar fuera de su alcance.

Si bien las herramientas de planeación, son la base para concretar poli

ticas que hasta ahora no se han sustentado en su realización nos encontramos con una ausencia de resultados congruentes y armónicos de los mecanismos de coordinación de las diversas dependencias, entidades y niveles de la administración pública por no decir inclusive de un solo sector o dependencia.

Un proceso de desarrollo, vía la planeación obliga a constantes cambios, y la administración pública por consiguiente tiene que modificar constantemente sus sistemas, la modernización y simplificación administrativa, tan en boga y manipulada en los últimos años debe ser más efectiva y constante ya que está ligada al cambio permanente que le obliga el desarrollo.

Los planes resultan más bien orientadores con base en los cuales se busca un conjunto de condiciones que propicien las acciones de los diversos agentes socioeconómicos, políticos y administrativos pero sin llegar a la conjunción que apuntaba de manera específica o detallada, implicando para la planeación una pérdida tangible de posibilidades concretas a mediano y largo plazo precisamente por su falta de efectividad operativa.

En este contexto, no es posible concebir a la planeación, partiendo desde un punto de vista político, como un instrumento que amalgame factores sociales y económicos. Asimismo, resulta perjudicial entender a la planeación como una práctica mecánica de corte economicista cuando debe partir de una racionalidad política y administrativa y conjuntar ---

acciones y variables que realmente provoquen y modifiquen un verdadero cambio estructural que conduzcan al desarrollo.

Para ello entre otras cosas, se debe incidir desde el interior de la administración pública como elemento inherente a la acción política en buscar una racionalidad que garantice hasta donde sea posible una continuidad de acciones que cristalicen en medianos y largos plazos, también por ello mi entusiasmo en el presente trabajo de tesis en resaltar la inquietud del gobierno por instaurar en el sector público, el servicio civil de carrera que de darse de manera real y concreta aún con todos los inconvenientes políticos y burocráticos que pudieran existir, encausaría a mayores resultados en el desarrollo de planes y programas ya que reforzaría la capacidad de respuesta de la administración pública, siento que es un verdadero reto para los administradores públicos en general y no solo de profesión, aunque sería mayor para éstos, incurrir de alguna manera para que la toma de decisiones parta de una racionalidad política que es en primer grado el factor determinante del ejercicio administrativo del sector público.

La carencia de ésta, ha causado severos desajustes, basta citar el ejemplo de la distribución industrial que se ha dado en forma anárquica -- pues con el fin de estimular el establecimiento de industrias, se ha hecho caso omiso del lugar y de la aglomeración de éstas pues lo que importaba en esos momentos, era el interés nacional a corto plazo.

No se previó lo que ocurriría con un proceso de concentración industrial, y si se previó, nada se hizo al respecto, acaso porque los planes en México son sexenales o porque "políticamente" convenía en ese momento al interés nacional.

Gobernar, es administrar, y si bien es cierto que nuestra administración pública es subdesarrollada por lo mismo, se deben hacer constantes y mejores esfuerzos para mejorar las instituciones públicas pero--  
tendiendo definitivamente hacia un cambio, hacia una transformación de conductas del interés privado al público, es decir al social. En estas condiciones, en la administración pública se debe hacer un esfuerzo por integrar un marco social en donde los trabajadores al servicio del Estado se encuentran satisfechos, a través de la planeación generar un--  
cambio de actitudes en donde los resultados tengan un sentido de auten--  
tico beneficio compartido que conlleven a una identidad nacional siendo necesario que el proceso de planeación, se adentre en un sistema de --  
ideas y valores principalmente en aquellos sectores e instancias públ--  
cas que en un momento dado puedan constituir agentes de cambio y gene--  
rar efectos multiplicadores de estas acciones sin soslayar igualmente--  
a los sectores privados y sociales cuya participación en el proceso de  
debe ser importante, participación que podría lograrse entre otros meca--  
nismos a través de la organización de comunidades.

La participación supone comunicación, pero una comunicación directa cu--  
yo objetivo sea la integración social, se hace necesaria para tales --



finés la posesión de un lenguaje común a través de contenidos comunes-  
cuya unificación aseguren los medios de comunicación de masas.

Debe ser condición del desarrollo, y componente substancial de la planeación, el considerar estas nuevas formas de evolución social, inherente a todo plan debe existir la pretensión de estimular la iniciativa individual más que reemplazarla y conjugarla con las ventajas de la acción colectiva.

Se hace necesario establecer verdaderos vínculos con todos los grupos, ya sea partidos, sindicatos, asociaciones civiles, etc., cuya función principal sería el dar a los grupos individuales la posibilidad de aportar su contribución a la sociedad global.

Y en este ámbito, es precisamente donde entra la planeación administrativa, como componente de la planeación del desarrollo integral ya que no sería posible intentar avivar la conciencia social y política como medio de servicio o la iniciativa personal, si llegasen a persistir-- las barreras institucionales y burocráticas que serán después de todo quienes conducirían los esfuerzos de cambios dirigidos hacia la solida- ridad, cohesión y armonía sociales, enfocando un sistema que pueda inducir a satisfacciones y estímulos personales, lo anterior, claro está, aunado a los esfuerzos de desarrollo económico, político y cultural,-- provocando paulatinamente a través del tiempo y el espacio la transformación de los desequilibrios del estado actual de valores en beneficio del país y de las generaciones venideras.

El desarrollo pleno de todos estos elementos enunciados podrían parecer de acuerdo a las características de nuestro sistema sociopolítico y económico, más bien un buen deseo, pero siempre habrá que considerar las potencialidades del ser humano pues tal deseabilidad debe habitar intrínsecamente en su propia naturaleza.

En virtud de lo anteriormente apuntado, recomiendo lo siguiente:

- Debe existir coherencia entre la planeación y la política económica, de lo contrario se atenta contra un proceso de desarrollo planificado, ya que la política económica está orientada en muchos aspectos a resolver solo problemas coyunturales.
- Nuestro país se desenvuelve dentro de una economía mixta, llamada así porque el nivel de actividad económica y el volumen de ocupación está determinado conjuntamente por la inversión pública y la inversión privada.

De estos dos ámbitos, se hace necesaria su coordinación para amalgamar planes y conjugar esfuerzos, evitando en el mejor de los casos, un puro crecimiento económico sin desarrollo.

- Crear un sistema integral de coordinación que emplee procedimientos practicables de comunicación y haga posible que los flujos de información se den con la calidad, cantidad y suficiencia necesaria, entre y dentro de las dependencias. Y extender estos mecanismos

mos inclusive al sector privado.

- Configurar, con los elementos, experiencias e infraestructura existente en cada dependencia y entidad del sector público, unidades de planeación y de desarrollo organizacional, la primera para dirigir la ejecución, evaluación y el control de los planes, y relacionar éstos a un nivel sectorial y global, y la segunda en los mismos términos del proceso administrativo para sustentar una efectiva modernización administrativa y provocar el adecuado cambio de actitudes en los servidores públicos, ambas acciones en torno al proceso de planeación.
  
- El Estado y las fuerzas políticas deben coadyuvar a la democratización del proceso de planeación y abandonar la actitud paternalista, por tanto, la necesidad de participación no debe obedecer a intereses inmediatos de carácter exclusivamente político que --origina un mayor distanciamiento entre el gobierno y la sociedad civil.
  
- Dirección apropiada del proceso de planeación y descentralización de su ejecución acorde a las características de cada región, aunadas a un sistema de supervisión y evaluación adecuados, deben dar origen a nuevas estructuras sociales, en las que la población pueda participar efectivamente, ejercer sus funciones sociales y manifestar su dinamismo.

- Los planes de desarrollo deben inculcar una mística que genere el cambio de actitudes a fin de favorecer las iniciativas locales -- evitando la sumisión y la tutela y hacer todo lo posible por superar la desconfianza y crear organizaciones comunitarias.
  
- Asimismo, es necesario crear nuevas condiciones apropiadas, evitar el dispendio de los recursos materiales, coordinando principalmente a las instituciones comunitarias ya existentes como son; escuelas, sindicatos, empresas, iglesias y servicios médicos y sociales para que con una unidad de objetivos orientados hacia un plan integral de desarrollo les permita cumplir en un sector determinado con la función social que les ha sido encomendada.
  
- Propiciar la racionalización política, como punto de partida para la racionalización administrativa, todo servidor público que ocupe puestos de dirección, antes de ejercer cualquier profesión y ser políticos en cualquier caso, deben ser administradores, no necesariamente de profesión pero si requieren tener el conocimiento administrativo de orden público indispensable para tomar decisiones en aras de un aprovechamiento de los recursos y de beneficios a la comunidad a la que sirven, ya que muchos funcionarios que desempeñan labores de administración general, son reclutados con base a consideraciones políticas y ejercen su responsabilidad en función a ésta. Lo anterior no es una condición sine qua non pero si un factor importante de racionalidad, porque gobernar ante todo es administrar.

- La búsqueda y el mantenimiento del poder político debe traducirse en servicio a la comunidad, apoyarse en el poder para servir a los demás y no valerse de él para fines particulares, por ello es necesario tener plena conciencia de lo que significa ser un servidor público, ya que como entes sociales por naturaleza, debemos-- apreciar el valor humano para nosotros mismos y nuestros semejantes y pugnar porque así sea.
  
- La planeación para ejercer el desarrollo de los pueblos es válida y resulta ser un instrumento técnico y metodológico valiosísimo -- si en el proceso se hacen converger las variables políticas, económicas, administrativas sociales y humanistas y si se concibe en función de los puntos anteriores considerando al hombre como un -- fin y ente único capaz de generar, con base en su propio desarrollo individual el desarrollo colectivo.

## BIBLIOGRAFIA

- Baran, Paul A. La Planeación en los Países Capitalistas Avanzados. México, Programa Nacional de Capacitación Tecnológica de la Secretaría de la Presidencia. 1980.
- Bettelheim, Charles. Las Técnicas de Planeación. Buenos Aires. VI Curso de Planificación Regional del Desarrollo. Argentina 1975.
- Bettelheim, Charles. Problemas Técnicos Políticos de la Planificación. México, Ed. Nueva Imágen. 1976.
- Bettelheim, Charles. Planificación y Crecimiento Acelerado. México. Ed. F.C.E. 1976.
- Carrillo Castro, Alejandro La Reforma Administrativa en México. México. Ed. INAP. Tercera Edición. 1978.
- Cibotti, R. y Sierra E. El Sector Público en la Planificación -- del Desarrollo. México. Ed. Siglo XXI. Octava Edición. 1979.
- Cibotti, R. y Wefort F. La Planificación del Sector Público. Una perspectiva Sociológica. Santiago Mineo ILPES. Chile. 1965.
- Flores de la Peña, Horacio y Otros. Bases para la Planificación Económica y Social en México. México, Ed. Siglo XXI. Décima Edición. 1980.

- Ilpes. Discusiones sobre Planificación, México.  
Ed. Siglo XXI, Décima Edición. 1979.
- Ilpes, OEA, BID. Experiencias y Problemas de la Planifi--  
cación en América Latina. México.  
Ed. Siglo XXI, Segunda Edición. 1979.
- Lange Oskar. El Papel de la Planificación en la Eco--  
nomía Socialista, México. CECADE, Apun-  
tes. 1980.
- Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Progra--  
mas. México. Ed. Siglo XXI, Séptima --  
Edición. 1976.
- Matus, Carlos. Estrategia y Plan. México. Ed. Siglo -  
XXI. 1981.
- Matus, Carlos. Planificación de Situaciones. Venezuela  
AIFAR, CENDES, 1978.
- Melchior, Enrique. Introducción a la Economía y a la Plani-  
ficación. México. Notas de Clase. 1980
- Nudelman, Pablo. Conceptos Generales de Planificación.  
México. CECADE, Notas de Clase. Junio/  
Diciembre 1980.
- Nudelman, Pablo. Sistemas Nacionales de Planificación.  
México. PROCADE - ONU. 1981.
- Pichardo Pagaza,  
Ignacio. Diez Años de Planificación del Sector --  
Público en México. México. INAP. 1979.

- P.R. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Ed. Talleres Gráficos - de la Nación. 1976.
- S.P.P. Ley de Planeación, México. Dirección General de Comunicación Social. S.P.P. 1983.
- S.P.P. Manual para la Revisión y Ampliación del PASP. México. 1980-1982.
- S.P.P. Planeación Democrática. No. 3 Revista -- Mensual. México. Ed. Encuadernaciones y Ediciones Culturales, S.A. 1984.
- S.P.P. Plan Global de Desarrollo. 1980.
- S.P.P. Plan Nacional de Desarrollo Informe de - Ejecución 1983. Poder Ejecutivo Federal México. Ed. Encuadernaciones y Ediciones Culturales, S.A. 1984.
- S.P.P. Sistema Nacional de Planeación Democrática. México. Ed. Talleres Gráficos de la Nación. 1984.
- S.P.P. Presupuesto por Programas. México. Material Didáctico de Consulta. S/F.
- S.P.P. Sistema Nacional de Planificación y la - Instrumentación del Plan Global de Desarrollo, México, 1980.



- Rodríguez, Carlos Rafael. Problemas Prácticos de la Planificación Centralizada. México. Simposium, Planeación para el Desarrollo, 1980.
- Solis, Leopoldo. Perspectivas de la Planeación. México. Ponencia del Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo. 1980.
- Vuskovic, Pedro Hacia una nueva Fase de Planificación en América Latina. México. CIDE. Notas para la docencia. 1980.
- Vuskovic, Pedro Sobre las Experiencias de Planificación en América Latina. México. CIDE. Notas para la docencia. 1980.
- Vuskovic, Pedro Sobre los Conceptos de Planificación, su Significado y Aplicabilidad. México. CIDE. Notas para la docencia. 1980.