

20, 25



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

TESIS

LIC.

Jorge Esteban Arjona Araos

1982



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 esta 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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO

Introducción.

I.- Antecedentes de la Planeación en México.

II.- Marco Teórico

a) Naturaleza Jurídica de la Planeación.

b) Problemática Jurídico-Administrativa.

b1. Constitución General de la República.

b2. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

b3. Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

b4. Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios.

b5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

III.- El proceso de la Planeación en México.

a) Generalidades

b) Acuerdos de Reforma Administrativa y Lineamientos de Sectorización.

c) Sistema de Planeación vigente

c1. Planes Institucionales

c2. Planes Sectoriales

c3. Planeación Regional

- c31. Convenios Unicos de Coordinación (CUC'S).
 - c32. Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER).
 - c33. Comités Promotores de Desarrollo (COPRODES).
Comités Estatales de Planeación para el -
Desarrollo (COPLADES).
 - c34. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados - -
(COPLAMAR).
- c4. Plan Global de Desarrollo 1980-1982.
- c5. Sistema Nacional de Planeación,

IV.- Recomendaciones.

Bibliografía.

Nuestro país, es una nación joven que ha tenido en su historia - tres movimientos fundamentales que han marcado las fisonomías características de cada época, la revolución de independencia, que culmina con su constitución de 1824, para integrarse al concierto mundial como una república libre y soberana, la revolución de reforma con la constitución de 1857, que tiene como primordial fundamento la separación de la iglesia del estado, donde se consolidan las características de un Estado Republicano, libre y soberano, con protecciones al pueblo mediante la nueva figura jurídica del Amparo, y la revolución social de 1910, que señaló el advenimiento de un nuevo concepto de la Constitución de un estado, con bases jurídico-sociales, que se produce al fundirse en el constituyente de Querétaro de 1916-1917, las diversas ideologías que -- animaron a las corrientes que intervinieron en la lucha armada.

La planeación como instrumento de desarrollo económico, social y cultural, ha sido una preocupación constante de los gobiernos emanados de la revolución y ello se refleja en el gran número de experiencias que en materia de planeación ha tenido México.

Dentro de estas experiencias podemos señalar las siguientes: primeramente los conocidos programas de modernización de la década - de los veintes: programas improvisados que surgían de acuerdo con las necesidades y las circunstancias coyunturales, dentro del periodo comprendido de 1920 a 1928. La Ley sobre Planeación General de la República de 1930, que concedía facultades a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, para coordinar la formulación del Plano Nacional de México, o sea se intenta establecer el primer régimen jurídico estructurando un sistema de planeación y desarrollo. Es pertinente citar como punto de referencia y de -- orientación de lo anterior, la Ley publicada en el diario oficial de la federación del 15 de junio de 1928, de la cual se derivó el Consejo Nacional Económico de los Estados Mexicanos, señalado por algunos como el punto de partida e inicio de la planeación actual.

El Partido Nacional Revolucionario, actualmente Partido Revoluco

narío Institucional, al acercarse la fecha para la renovaci3n de los Poderes de la Naci3n, convoc3 a sus miembros para estudiar la problemática nacional, lo cual provoc3 la creaci3n del Plan Sexenal 1934-1940, que contenía los puntos esenciales de acci3n gubernamental, como algunos otros para resolver las dificultades internas que impedían el disfrute de los beneficios del desarrollo a las grandes mayorías además de conculcar la independencia económica de México.

El 2o. plan sexenal 1940-1946, se vi3 interrumpido por la segunda guerra mundial, pero a pesar de ésto se cre3 la Ley del Seguro Social como su aportaci3n más valiosa.

Diversos organismos se crearon al observar la necesidad de planear la vida económica y social del país. En 1948 se cre3 la Comisi3n Nacional de Inversiones que instrument3 un programa de Inversiones P3blicas, para el perío^{do} 1954-1958, y fu3 lo que vino a planificar íntegramente las inversiones estatales con una inclinaci3n hacia la planeaci3n global de la economía, este organismo logró sobrevivir cuatro años, lo que permiti3 financiar a corto-plazo los sectores vitales de la economía nacional.

El Plan de Acci3n Inmediata 1962-1964, se elabor3 como consecuencia de la Carta de Punta del Este y con miras a la formaci3n del capital y mejorar la distribuci3n del Ingreso, para estimular el mercado interno.

En 1965, se integr3 por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito P3blico, la Comisi3n que formul3 el Plan Nacional de Desarrollo Econ3mico y Social de 1967-1970, que es considerado con su complemento al Programa de Inversiones P3blicas para el quinquenio 1966-1970, como el antecedente de planeaci3n gubernamental más sistemático de los últimos años.

En el perío^{do} 1970-1976, se establecen unidades de programaci3n - siendo el Partido Revolucionario Institucional en 1976, quien elabor3 el Plan Básico de Gobierno, mismo que ayud3 a fortalecer el proceso de planeaci3n.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado promulgada en el-

VI año de 1958, creó la Secretaría de la Presidencia, otorgándole -- funciones de planeación sectorial, regional y nacional, para -- orientar el monto de estructuras y financiamiento del gasto. Esta Secretaría desapareció como resultado de la Reforma Administrativa del presente régimen y como consecuencia de lo anterior, surgió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el -- año de 1976, con la cual se integraron nuevas dependencias y distribuyeron competencias y atribuciones, conforme a un nuevo criterio, es decir, se reubicaron funciones dentro del sector público. Es así como nació la Secretaría de Programación y Presupuesto, como organismo que vino a absorber funciones de otras dependencias, ubicándolas en este nuevo ente gubernamental.

Esta nueva Secretaría ha requerido la ubicación de unidades administrativas conforme a los dos reglamentos interiores, el primero de fecha 23 de marzo de 1977 y el 2o., del 28 de febrero de 1980, los cuales contienen la distribución interna así como las funciones encomendadas a cada unidad administrativa.

De lo anterior, se desprende que la planeación requiere tiempo para introducirse y consolidarse como un estilo de trabajo en la -- vida de la Nación. En la etapa actual, los avances de estos propósitos están sistematizados en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el que surge como una estructura deducida del modelo de --- país al que se aspira y del conjunto de política y planes sectoriales realizados en la presente Administración.

Los planes sectoriales y estatales que se sistematizaron en el -- Plan Global de Desarrollo 1980-1982, presentado por nuestro ac--- tual régimen y en el que se tomaron en consideración las experiencias históricas de la planeación nacional, han permitido simplificar la difícil tarea de guiar la política económica y social con mayor certeza.

El Plan Global de Desarrollo contiene los principales elementos -- conceptuales e instrumentales que forman parte del proceso de planeación. El Plan propone metas que no se pueden alcanzar sin un riguroso esfuerzo de planeación; señala también los elementos que todavía requieren de un desarrollo más amplio para hacer más ope-

participación de todas las partes que integran un Sistema Nacional de Planeación. Por ello, el proceso de construcción del Sistema Nacional de Planeación no termina con la elaboración de este planteamiento global.

Con base en lo expuesto, se contempla en el presente trabajo, las acciones que realiza la Secretaría de Programación y Presupuesto, como organismo encargado de llevar a cabo algunas de las principales actividades en materia de planeación, como es la de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento, tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente y de evaluar los resultados de su gestión. Esto como parte de la reforma social que ha promovido nuestro actual gobierno, a través de tres vertientes que son: la Reforma Política que fortalece y acelera el proceso de democratización del país, la Reforma Administrativa que adecúa las instituciones a nuestro tiempo y las capacita para servir mejor los objetivos de una política integral de desarrollo y la Reforma Económica que a través del esfuerzo concertado de los factores reales del país, persigue promover en la independencia nacional, un crecimiento alto y sostenido para dotar a todos los mexicanos de empleo y de los mínimos de bienestar que una nación bien organizada puede proveer, para así progresar más decididamente en el arribo a una sociedad igualitaria y libre.

Instrumento primordial de este proceso de reforma, es la planeación del desarrollo, el nivel alcanzado por el país, la creciente complejidad de sus problemas y la multiplicidad de mecanismos y acciones, determinaron al Ejecutivo Federal a emprender un esfuerzo de racionalización para organizar y capacitar a la administración pública, en la orientación más precisa del rumbo de la República, de acuerdo con las aspiraciones colectivas. De lo cual se deriva, que el propósito principal del presente trabajo, es analizar la estructura y la problemática de la planeación del desarrollo económico y social del país, considerando la conveniencia de señalar en primer término, los principales antecedentes de la planeación en México determinando su naturaleza jurídica dentro de un marco teórico. De la misma forma, en segundo término, me re-

fiere a aquellos antecedentes de mayor trascendencia del desarrollo político y social que han influido en la evolución de la planificación en nuestro país, tomando en cuenta los diferentes intentos realizados por nuestros anteriores gobiernos, así como la situación hasta nuestros días, realizando un análisis de los diferentes planes de desarrollo, tanto los pretéritos iniciales así como los actuales.

Debo aclarar por último que a través del presente planteamiento, trataremos de dar una amplia idea sobre el tema, como presentar algunas consideraciones fundamentales sobre lo que podría llevarse a cabo para poder aplicarse en una forma adecuada la planeación en México, para obtener mayores logros dentro de un sistema de gobierno democrático, representativo y federal como es el nuestro.

CAPITULO I

Antecedentes de la Planeación en México.

La urgente necesidad de planear el desarrollo de un Estado ha existido desde siempre, ya que no es posible concebir un Estado moderno que no planee sus actividades. Desde el momento en que se planea, se hace una transformación de todas las bases de organización de una sociedad. Si este cambio no ha de ser a manera de evolución, como simple marcha natural hacia una meta, sino como una revolución prácticamente o un cambio radical más violento, tiene que reconocerse que las instituciones anteriores tienen que ser modificadas. Es decir, el solo hecho de hablar de una planeación del desarrollo de un país que no ha planeado antes del desarrollo porque no lo ha reconocido como una necesidad de su política general, tiene que revisar sus instituciones, sus leyes y los órganos que deben aplicarse para adaptarlos.

Si se enfoca el proceso con perspectiva histórica podrá observarse que el "Estado liberal" de los países latinoamericanos no llegó a adquirir las características de los europeos anteriores a la crisis. Estos también surgieron, desde luego, como resultado de una profunda transformación social provocada por el ascenso al poder de clases industriales que dinamizaron la economía, transformaron las estructuras agrarias de tipo Feudal y ampliaron el ámbito del mercado nacional. El liberalismo también tuvo un origen exógeno en América Latina, como consecuencia de las condiciones que Europa impuso en las relaciones económicas internacionales de la época y, por lo tanto, las formas liberales no penetraron en todo el ámbito de las sociedades latinoamericanas; se concentraron en aquellas partes que estaban vinculadas directamente con el mercado externo, pero todo esto no produjo alteraciones sustantivas en el ordenamiento interno diseñado desde la colonia y que se mantuvo durante las primeras décadas posteriores a la Independencia. Durante este período el Estado se estructuró según el patrón de comportamiento impuesto por el sistema de comercio internacional basado en el libre cambio.

Se puede decir que en América Latina el predominio de la ideolo--

gía liberal no produjo las transformaciones del sistema económico-social que cambiaron sustantivamente las condiciones imperantes a comienzos del siglo XIX y, por lo tanto, el Estado que tuvo que enfrentar las consecuencias derivadas de la crisis de 1930, no disponía de los instrumentos ni las concepciones necesarias. De ahí que tratara de adecuarse mediante simples modificaciones de índole administrativo y siguiendo el ejemplo de los países industrializados, aunque sin considerarse así como un Estado productor e impulsor de un proceso de desarrollo. Es decir, que el nuevo instrumental del sector público, si bien responde formalmente a un esquema de Estado productor desarrollista, en lo sustantivo pareciera que sigue rígido por concepciones tradicionales que limitan su uso en la adopción de decisiones. En este sentido, se constituyó hasta cierto punto, en un mecanismo para asegurar la vigencia de los intereses tradicionales en las nuevas condiciones económicas, pero sin buscar la racionalización de la política en términos de un proceso de desarrollo (1).

Al referirnos ya al caso concreto de México, podemos decir que el constituyente de Querétaro tuvo la atinencia de dotar a la Constitución de 1917, de los mecanismos necesarios e indispensables para alcanzar el progreso económico, político, social y cultural de la nación, dentro del ámbito de igualdad y libertad, integrando en su contenido el constituyente permanente para facilitar sus adaptaciones a la evolución.

La política siempre ha jugado un papel muy importante en la vida de todas las naciones y México no es la excepción; siempre ha querido planear su desarrollo, desde la independencia con planes que distribuyeran mejor la riqueza, planes para el reparto de la tierra, teniendo como ejemplos el Plan de Agua Prieta, Plan de Ayala, Plan de Guadalupe, etc. todos los que se elaboraron durante determinada época fueron de carácter político o económico, para apoyar a determinado revolucionario, llevar a cabo los ideales del campesino con el reparto de los grandes latifundios. Actualmente se -

(1) CIBOTTI RICARDO, SIERRA ENRIQUE. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. Siglo XXI Editores, S.A. 8a. Edición, p. 90.

piensa en planear el desarrollo, dirigir la economía hacia determinada área para mejorar las condiciones de vida, coordinando los esfuerzos para regular el desarrollo material y constructivo del país.

Dentro del proceso evolutivo del país, y durante los primeros --- años de su vida institucional revolucionaria, se dictan disposiciones originales por necesidades prioritarias de administración, que van gestando los principios embrionarios de la Planeación, pero solamente hasta 1928, nace por decreto, el Consejo Nacional -- Económico como órgano de consulta y para el estudio de problemas sociales y económicos a nivel federal y estatal. Las labores de este Consejo y las necesidades de hacer progresar a la República van formando la conciencia para formular las bases fundamentales de programas de acción gubernamental, con métodos y estructuras sistematizadas.

Los intentos de planear aparecieron durante la presidencia de -- Pascual Ortiz Rubio, el 12 de julio de 1930, que fue cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre Planeación General de la República, por lo que se intenta establecer el primer régimen jurídico que estructure un sistema de planeación-- de desarrollo.

Esta Ley planteó la necesidad de elaborar un "Plano Nacional de México", aludiendo principalmente al inventario de los recursos naturales y teniendo como primordial objeto, coordinar las actividades de las diversas dependencias para conseguir el desarrollo del país en forma ordenada y armónica, de conformidad con su topografía, su clima, su historia, su tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salud pública y las necesidades presentes y futuras. También dió origen a la Comisión Nacional de Planeación, como cuerpo consultivo del programa y que se encargaría de efectuar los trabajos establecidos en dicho ordenamiento.

Durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, existió una permanente crisis política y junto con las presiones que sufrió desde par

tes distintas le obligaron, el 2 de septiembre de 1932, a presentar su renuncia ante el Congreso de la Unión. Renuncia que fue un tanto ambigua ya que los motivos que lo llevaron a tomar tal decisión no fueron expresados, sólo manifestó sus deseos de que no hubiera desunión entre los revolucionarios y adjunto problemas de salud.

Posteriormente en un ambiente de problemas constantes surge la candidatura de Lázaro Cárdenas, después de que Abelardo Rodríguez concluyó el período que dejó incompleto Pascual Ortiz Rubio.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que los términos "plan económico" y "planeación económica" aparecieron en el vocabulario político mexicano a principios de los treinta y desde entonces -- han tenido una amplia utilización. En otoño de 1933 y durante el gobierno del presidente Abelardo Rodríguez del 4 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934, en medio de la gran depresión, -- la jerarquía superior de los dirigentes postrevolucionarios, bajo el acicate de intelectuales más jóvenes, se formuló lo que se -- llamó el Plan Sexenal (1934-1940). Este plan se inspiró, en parte, en la política de intervención estatal, que surgía en los países occidentales más desarrollados como respuesta a la crisis económica mundial, y en parte en lo poco que sabían a la sazón en México, sobre la planeación soviética de comienzos de la tercera década del siglo.

El Plan Sexenal era un plan económico sólo de nombre. Constituíen realidad, un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio de administración de 1934, orientada en primer lugar a lograr que el país saliera de serias dificultades de origen externo, y encaminada en segundo lugar, a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados al término de la lucha revolucionaria por el presidente Calles (1924-1928), --- quien aún seguía detentando el poder efectivo en el país en 1933. El Plan fué elaborado conjuntamente por los técnicos del gobierno federal y la Comisión de Programas del Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.) y ratificado por la segunda convención del P.N.R. -- celebrada en diciembre de 1933. El hecho de que el entonces futu

re presidente Lázaro Cárdenas, no participara activamente en su --
preparación indica que se trataba principalmente de un documento-
político preparado por el grupo de Calles.

La candidatura de Lázaro Cárdenas fue proclamada en la ciudad de-
Guadalajara por un grupo de políticos.

La problemática del país determina la orientación de la campaña -
de Lázaro Cárdenas. La identificación cardenista con el Plan Sex-
enal no es pasajera ni accidental, se trata de un compromiso ---
ideológico con quienes forman su base política inicial, con aque-
llos que defienden la vanguardia más avanzada de los regímenes de
la revolución mexicana.

El Plan no proponía un programa financiero apto para apoyar los-
demás aspectos, muchos de los cuales señalaban aumentos en el gas-
to tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales, tam-
poco existen pruebas de que los autores del plan tomaran seriamen-
te en cuenta la estructura existente de los ingresos públicos o -
los posibles métodos para acrecentarlos, o que entendieran la re-
lación entre el gasto público y el nivel general de la actividad-
económica.

Podemos decir, que el Plan Sexenal no contenía ningún instrumento
práctico para su ejecución. Hacia la época de su preparación, Mé-
xico no contaba con ningún organismo económico o estadístico que-
realizara los estudios necesarios para traducir las instrucciones
generales del plan a términos cuantitativos. Si bien el documen-
to entrañaba el reconocimiento de la necesidad de elaborar progra-
mas 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. Sim-
plemente, sugería que los organismos del partido en el gobierno -
se hicieran cargo de todas estas cuestiones.

El maestro Andrés Serra Rojas (2) y Miguel S. Wionczek (3) ha

(2) SERRA ROJAS ANDRES. Ciencia Política. Tomo II, Porrúa Hnos. y Cía, S.A.,
México 1971, p. 819.

(3) WIONCZEK MIGUEL S. Bases para la Planeación Económica y Social de México,
Editorial Siglo XXI Editores, S.A., México 1976, p. 26.

2
con mención que "en el año de 1935 el presidente Lázaro Cárdenas creó un organismo consultivo especial, denominado "Comité Asesor-Especial" integrado por varias Secretarías de Estado, un representante de la Comisión Nacional de Irrigación y los directores del Banco Central y el Banco Nacional de Crédito Ejidal. A este grupo se le encargó que coordinara las políticas nacionales de planeación. Sin embargo, este comité no funcionó con eficiencia, creándose una oficina técnica, dependiente de la Secretaría de Gobernación que se encargada de la elaboración de otro plan sexenal que abarcara el siguiente periodo de administración 1940-1946".

El segundo Plan Sexenal estudiaba las bases de la Planeación en concreto para las dependencias del sector público y procura una mayor coordinación entre ellas. Igualmente valoriza los objetivos prioritarios del gobierno para alcanzarlos al final del sexenio, quedando a cargo del C. Presidente de la República su aplicación específica.

En términos conceptuales, este Plan Sexenal representó una mejora respecto del primero. En un capítulo introductorio especial, que no figuró en el primer plan, se examinaban con amplitud los problemas relacionados con la planeación concreta de las actividades del gobierno y la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales. Se sugería que el gobierno federal delineara su plan de acción en el terreno económico en términos cuantitativos, y recomendaba el pronto establecimiento de un consejo nacional supremo, en el que estuvieran representadas todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares. El campo de actividades del Consejo sería delimitado por medidas legislativas del Congreso, pero el organismo tendría sólo una naturaleza consultiva. Se dejó en manos del Presidente de la República la decisión respecto a "el ritmo y las modalidades de ejecución del programa gubernamental". Finalmente se recomendó que las autoridades del partido gobernante revisaran y ampliaran el nuevo programa, a la luz de la experiencia adquirida durante el primer Plan Sexenal, y de los resultados del censo nacional de 1940. En un grado aún más notable que el primero, el segundo Plan Sexenal tampoco pasó de ser un plan en el papel.

Por una serie de razones que no esben dentro del marco del presente estudio, la administración de Cárdenas (1935-1940) rompió con la política de Calles y se orientó hacia los ideales agrarios de la Revolución y el nacionalismo extremo del que fueron en buena medida responsables, conjuntamente, la gran depresión y la conducta de los poderosos intereses económicos extranjeros en México, quienes se conjugaron para estorbar al Estado Mexicano a raíz de la expropiación petrolera, por querer poner a prueba la capacidad de supervivencia para superar la crisis económica y el boicot decretado por las compañías petroleras inglesas, norteamericanas y holandesas, apoyados por sus gobiernos y quienes pretendieron conculcar y desobedecer las leyes e instituciones jurídicas nacionales.

La Administración de Avila Camacho (1940-1946) significó, por otra parte, el retorno a las políticas económicas en vigor antes del ascenso de Cárdenas, un retorno posible, porque Cárdenas precisamente había realizado las reformas en la tenencia de la tierra que resolvieron prácticamente el problema agrario, y consumando la nacionalización petrolera que constituyó un grave factor de irritación en las relaciones de México con el mundo exterior. Más aun, el inicio de la segunda Guerra Mundial, al Privar al país de sus fuentes externas de abastecimiento de bienes manufacturados, creó condiciones excelentes para la rápida industrialización de México, puesto que el país, poseía ya los instrumentos necesarios para producir muchos de los bienes que ya no podía obtener en el exterior.

El régimen del Presidente Avila Camacho presentaba la vuelta a la normalidad mediconalista, una normalidad muy próspera en verdad, a causa del auge motivado por la guerra en el sector externo de la economía, y de los efectos de las reformas de Cárdenas sobre la estructura económica y social del país.

El ingreso del sector público se acrecentó con rapidez a partir de los deprimidos niveles de los años treinta y por primera vez en la era posrevolucionaria, quienes gobernaban a México pudieron llegar con facilidad a la conclusión de que lo que era bueno para

el Estado era bueno para el sector privado y viceversa. No se debe olvidar que durante los años de la guerra la economía mexicana creció a una tasa anual por habitante, de casi el 5% en términos reales, comportamiento pocas veces logrado en otras partes, salvo mediante programas orientados hacia un esfuerzo de guerra que pone en juego energías nacionales extraordinarias. En tales circunstancias, parecía innecesario una planeación nacional ordenada.

La decisión del gobierno de Avila Camacho, en 1942, de establecer la Comisión Federal de Planeación Económica (Decreto de 9 de julio de 1942), organismo cuyas realizaciones fueron un tanto oscuras, tuvo poco que ver con la planeación. Se suponía que la Comisión iba a reunir hechos y cifras sobre la producción industrial del país y evidentemente, respondía a la creciente necesidad de mejorar la información estadística, cuya insuficiencia y falta de exactitud obstaculizaban claramente las actividades diarias, tanto del sector público como del privado.

Cuando en 1946, llegó el momento de otro cambio de administración, el desarrollo de la economía continuaba firme, pero otra vez volvió a escucharse el término "planeación económica". La campaña electoral del candidato presidencial Miguel Alemán introdujo dos elementos nuevos en la formulación del programa de política económica del gobierno entrante. La primera novedad consistió en que el propio aspirante a la Presidencia participó en este empeño muy activamente. En segundo lugar, la gama de los grupos que participaron se extendió considerablemente más allá de los acostumbrados técnicos del gobierno y los altos miembros del partido gobernante.

Los problemas nacionales importantes quedaron divididos de antemano en cuatro grandes grupos: la agricultura, la industria, los transportes, la actividad turística. Por desgracia los materiales y opiniones reunidos durante la campaña electoral de 1946 no se tradujeron en ningún cuerpo organizado de política nacional, ni en programas.

Para todo propósito práctico, el gobierno de Alemán representó la continuación del régimen de Avila Camacho. El temor, muy genera-

ligado en México al terminar la guerra, de que se produjera un re-ceso económico en los Estados Unidos y en otros centros industria-les, resultó infundado; la demanda para las exportaciones mexica-nas siguió siendo fuerte; el desarrollo económico del país duran-te los años de guerra se tradujo en una expansión considerable -- del mercado interno y la economía pudo hallarse en condiciones de financiar el creciente monto de la inversión. En el sector privado esas inversiones se canalizaron hacia la agricultura de expor-tación y la industria y, en el sector gubernamental, hacia toda -clase de obras públicas, incluyendo ferrocarriles, carreteras, --obras de riego en gran escala y energía eléctrica.

La estructura institucional del sector público sufrió un cambio -importante. Mientras que durante la administración del presiden-te Avila Camacho el sector público comprendía, principalmente, el gobierno federal y unas cuantas empresas estatales grandes (ferro-carriles, petróleo y energía eléctrica), durante los primeros --años de la posguerra brotaron en gran proliferación diversos ti-pos de organismos públicos y empresas estatales autónomas, depen-dientes todos ellos en alguna medida de los recursos financieros-del gobierno federal. Hubo también un cambio en la importancia -relativa de las dependencias administrativas tradicionales del go-bierno federal como inversionistas directos, en comparación con -el resto del sector público. En los años cuarenta, las disponibi-lidades de capital fueron considerablemente menores que la inver-sión directa del gobierno federal, pero al comenzar los años cin-coenta había aumentado las inversiones del sector público, en su conjunto.

En los primeros tiempos del régimen del presidente Alemán se hizo un intento inicial para someter a un control federal a esta parte, rápidamente creciente y semi-autónoma del sector público. El 31 -de diciembre de 1947, se promulgó una ley que facultaba a la Se-cretaría de Hacienda para controlar y supervisar las operaciones-de los organismos descentralizados y las entidades con participa-ción estatal, a fin de mantenerse informada de su progreso admi-nistrativo y asegurar su correcto funcionamiento económico, me-diante un sistema permanente de auditoría e inspecciones técnicas.

Posteriormente este mismo Secretario estableció una entidad administrativa, la Comisión Nacional de Inversiones, (Decreto de 27 de enero de 1948) encargada de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de unos 75 organismos autónomos y empresas estatales. Este organismo tuvo una vida efímera, que necesitó otros seis años para que empezara a funcionar y coordinar a las actividades de inversión del sector público.

En los últimos años del gobierno de Alemán, los economistas mexicanos más destacados y algunos políticos se dieron cuenta de que el venturoso desarrollo económico de la década anterior se había debido a una combinación muy afortunada de circunstancias que difícilmente podrían persistir. Las oportunidades fáciles y extremadamente lucrativas de inversión para el sector privado comenzaban a ser escasas, y había, por último, ciertos indicios iniciales de que los muy altos rendimientos de las inversiones públicas hechas al azar y en forma improvisada, no era de esperar que siguieran por mucho tiempo. Más aun, la fase final del programa de obras públicas lanzado por el régimen de Alemán había sido financiado, en amplia medida, mediante métodos inflacionarios que estaban poniendo en peligro la posición de la balanza de pagos del país y que, al mismo tiempo, fomentaban las tensiones sociales internas.

De esta manera, cuando el nuevo Presidente Adolfo Ruiz Cortines, asumió el poder a fines de 1952, se encontró con muchos problemas bajo una aparente prosperidad. Un informe que preparó una Comisión mixta de expertos del gobierno mexicano y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, puesto a disposición del nuevo Presidente y sus Consejeros, decía lo siguiente en cuanto a la situación:

"En la próxima década, el rendimiento de la inversión total dependerá del grado en que los recursos oficiales y (a través de políticas apropiadas) los fondos privados, puedan aprovechar las posibilidades que haya para contrarrestar los rendimientos más bajos que se obtengan por los mayores gastos que se realicen en servicios públicos, en otras inversiones a largo plazo y en la conser-

Si
vacación y reposición del equipo de capital.

"La tarea es diferente y más difícil que en otros tiempos, en que las circunstancias favorecieron la selección de proyectos que con gastos reducidos, produjeron rendimiento elevado. Entre 1939-1950, México pudo mantener una elevada tasa de producción, aun sin contar con un organismo que coordinara la inversión, pero la economía mexicana ha llegado ya a un punto en que, si no hubiese una coordinación de los proyectos, se producirían resultados distintos de los que se alcanzaría posteriormente sin dicha coordinación.

"Ha llegado, por tanto, el momento de que México considere como un todo orgánico el problema de su desarrollo económico y deje de abordarlo fragmentariamente, tratando cada proyecto por separado. Esto no significa que debe imponerse un "plan" rígido del que no haya desviación posible. Por el contrario, es importante que los cambios en la situación mundial o en las necesidades interiores--del país se reflejen prontamente en la política económica. Esto requiere que todo proyecto o medida de política económica se justifiquen según el grado en que contribuyan al desarrollo económico, y que los ahorros se canalicen adecuadamente. En una palabra lo que se necesita es un programa de desarrollo". (4).

El régimen del Presidente Ruiz Cortines no formuló un plan de desarrollo a largo plazo que tan vigorosamente surgía la Comisión Mixta, pero en el verano de 1953, medio año después del cambio de gobierno, el nuevo presidente ordenó que las Secretarías de Hacienda y de Economía prepararan un plan de inversiones del sector público para todo el periodo de la administración (1953-1958). El plan debía apoyarse en informes que proporcionaran todas las Secretarías de Estado, los organismos autónomos y las empresas estatales, conforme a sus propios programas de inversiones y a sus recursos financieros. Todos estos datos debían comunicarse a un organismo que resucitaba, el Comité de Inversiones, integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y de Economía, el --

(4) WIONCZEK MIGUEL S. Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México, Siglo XXI Editores, S.A. México 1980. 10 -- edición, p. 33.

cual debía funcionar bajo la autoridad de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y Nacional Financiera. De acuerdo con los funcionarios que participaron en sus reuniones en 1953-1954, el Comité emprendió la tarea de examinar y comprobar las actividades y programas de inversión de los numerosos organismos federales -- autónomos, en forma tan resuelta que inmediatamente tropezó con dificultades políticas. La propuesta programación y jerarquización de las inversiones públicas por períodos mayores de un año, implicaba el compromiso de que la Secretaría de Hacienda quedara obligada a proporcionar los fondos para su financiamiento, independientemente de sus recursos financieros anuales. Igualmente, la Secretaría de Hacienda quedaba con las manos atadas, en virtud de que en caso de otorgar menor asignación presupuestal a determinados proyectos de inversiones públicas, si era ella misma, la entidad encargada de elaborar y preparar los planes.

De esta manera el funcionamiento del Comité de Inversiones bajo la responsabilidad de varias dependencias federales, pero principalmente de la Secretaría de Hacienda, creaba, por un lado, fricciones políticas con los demás organismos del sector público y, por otra parte, limitaba la libertad de acción (en su calidad de supremo árbitro en asuntos del gasto público) de la misma Secretaría de Hacienda. Como consecuencia de estos inconvenientes se propuso la transferencia del Comité de Inversiones a las oficinas presidenciales, apoyándose esta iniciativa con el argumento de 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: la presidencia de la República. De esta manera, y por razones en gran parte políticas, nació la Comisión de Inversiones (Acuerdo de 17 de septiembre de 1954), cuerpo que a posteriori puede considerarse como un avance importante hacia la programación de las inversiones del sector público en México.

"La reorganizada Comisión de Inversiones sería responsable directamente del Presidente y la gama de sus funciones, ya ampliada, -

a).- Estudiar y evaluar los proyectos de inversión según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país;

b).- Formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas conforme a los objetivos de la política económica, fiscal y social;

c).- Someter a la consideración del Presidente un plan coordinado de inversiones públicas, y

d).- Sugerir al Presidente ajustes periódicos en el programa de inversiones en vista de nuevos desarrollos imprevistos. (5).

Con el objeto de auxiliar a la Comisión en sus tareas se giraron instrucciones, una vez más, a todas las dependencias del gobierno federal, a los organismos autónomos y a las empresas de participación estatal para que proporcionaran información sobre los programas de inversión que estaban ejecutando y sobre los nuevos proyectos en estudio, y los planes de inversión a más largo plazo. Al mismo tiempo, por disposición presidencial se prohibió a todos los organismos y dependencias realizar cualquier inversión no sometida previamente a la Comisión de Inversiones y aprobada por el Presidente. La Secretaría de Hacienda debía proporcionar fondos con propósito de inversión sólo en los casos expresamente aprobados por la Comisión.

Pocos meses antes del comienzo de cada año fiscal, la Comisión recibía de la Secretaría de Hacienda estimaciones de los recursos federales totales disponibles para inversiones, y los organismos autónomos daban a conocer los pormenores de sus presupuestos de capital. Sobre la base de todos estos datos que integraban el programa global de inversiones de todo el sector público e indicaban el monto total de los recursos de inversión ya disponibles, la Comisión procedía a formular un plan preliminar para distribuir los fondos federales entre los múltiples proyectos, organis-

mo por organismo, proyecto por proyecto. Una vez satisfechas las necesidades de inversión de los proyectos ya en construcción, teniendo en cuenta el orden de prioridad asignado a ellos en el inventario de la Comisión, los restantes fondos disponibles se distribufan entre los proyectos nuevos, también de acuerdo con la -- misma tabla de prioridades de la Comisión.

Si bien no se dieron facultades legales a la Comisión para supervisar y controlar la realización global de las inversiones de las dependencias federales, los organismos autónomos y las empresas - estatales se podfan controlar de facto estas actividades, en grado importante. Y esto último gracias a que disponía de información financiera y técnica necesaria sobre el avance de cualquier proyecto de inversión del sector público, y a que también disfrutaba de alguna capacidad para aplicar ciertas "sanciones" a los organismos cuya actividad fuese pobre en cuanto a la planeación y ejecución de sus programas de inversión. En primer lugar, los retrasos indebidos en la ejecución de proyectos como consecuencia de mala planeación o administración, podfan afectar la posición del organismo frente a la Comisión de Inversiones, cuando llegara el momento de pedir asignaciones de fondos para el año siguiente. En segundo lugar, el reiterado cumplimiento insatisfactorio, del --- cual debía darse cuenta a la Comisión, podía llegar de un modo in directo a conocimiento del Presidente, con el resultado de que se modificara la administración del organismo afectado. Como la competencia para obtener los fondos federales ha sido siempre bastante difícil, la Comisión disponía de un medio efectivo para dirigir a los organismos menos eficientes hacia un mejor funcionamiento.

Se criticó a la Comisión de Inversiones por el hecho de no insistir, desde el primer momento, en la necesidad de formular una regulación que estableciera prioridades sectoriales para las inversiones públicas y se hubiese conformado, en cambio, con realizar la simple tarea de encuadrar los proyectos de inversión preparados por los numerosos organismos y dependencias del Estado. Se dijo que tal situación confería una posición privilegiada a aquellos organismos cuya buena administración y planeación les permitiera presentar gran número de propuestas con proyectos nuevos --

16
bien preparados, o a los funcionarios o administradores de empresas estatales que tuvieron un acceso directo más fácil a la Presidencia, por razones de política interna. En consecuencia, en el archivo de la Comisión había un número de proyectos con prioridad máxima, superior al que era posible iniciar en un año fiscal determinado.

Muy a menudo, la Comisión se encontró ante el dilema de determinar qué era lo más importante: por ejemplo, un proyecto hidráulico con propósitos múltiples, o un camino de primera clase para comunicar un centro de producción, un crecimiento, con ciudades vecinas de inversión. Pero en estos casos la decisión final correspondía probablemente al Jefe del Ejecutivo; además y en virtud de una serie de razones, parece que tales situaciones fueron poco frecuentes.

En primer lugar, la Comisión de Inversiones comenzó a actuar cuando estaba en marcha un programa de inversiones no coordinado. Entonces, una de sus funciones primordiales consistió en distribuir los fondos disponibles de manera un tanto más racional, entre los proyectos ya en marcha. Se estima que más de las tres cuartas partes de los fondos federales disponibles cada año para inversiones públicas se distribufan entre este grupo de proyecto; así, el papel de la Comisión se limitaba en casi todos los casos de impulsar algunos de ellos y a frenar otros. En segundo lugar, no existía nunca sobre abundancia de proyectos nuevos técnicamente bien-preparados y listos para iniciarse. En tercer lugar y por lo que se refería a la distribución sectorial de la inversión pública, hay pruebas de una cierta continuidad en la historia moderna de México. Desde la época del Presidente Calles, a quien podría considerarse el iniciador de esa fase de desarrollo económico del país, los proyectos destinados a contribuir directamente a ese desarrollo han gozado de preferencia sobre las inversiones sociales. Además, tres campos disfrutaron siempre, entre todos, la más alta prioridad: irrigación, energía (electricidad y petróleo), y comunicaciones y transportes.

En otras palabras, en el proceso anual de presentar a la Comi---

...ción programas de inversión, existían ciertas reglas no escritas - respecto a la porción de los fondos federales de inversión que po- drían asignarse a cualquier sector, dependencia o empresa. Todo - ésto servía para hacer más realista el proceso de negociación y -- ajuste, y limitaba la posibilidad de que las dependencias intere- sadas prepararan y presentaran programas de inversión despropor-- cionados, sin la menor oportunidad de ser aprobados.

De esta manera, la Comisión de Inversiones desempeñó funciones -- que rebasaron el marco de las enunciadas en el decreto de 1954; - la expansión de tales funciones indica que el gobierno del presi- dente Ruiz Cortines consideraba a este instrumento muy útil y en- teramente satisfactorio.

Hacia 1956 se había asignado a la Comisión varias funciones adi-- cionales; realizar estudios sobre las implicaciones financieras - de la inversión pública; analizar las tendencias generales de la- economía, y contribuir a la planeación de la política económica - nacional, a fin de integrar y justificar las inversiones del sec- tor público; elaborar previsiones a largo plazo de las necesida-- des de inversión por sectores principales; estudiar y analizar -- diferentes aspectos de la inversión pública, tales como su rela- ción con el desarrollo económico, efecto sobre el sector público- e influencia sobre la balanza de pagos.

La expansión del campo de actividad de la Comisión de Inversiones la familiarizó, al parecer, con la creciente insuficiencia del -- ahorro interno para financiar la inversión pública, y con la nega- tiva de las autoridades federales para retornar a los métodos de- financiamiento externos y, con ello, la conveniencia de elaborar programas de inversión a más largo plazo, por lo menos en los sec- tores específicos que estaban solicitando préstamos públicos y -- privados del exterior a través del gobierno federal o de una mane- ra directa. De esta manera, la Comisión de Inversiones formuló - su primer plan de inversiones de dos años en 1956 (para 1957 y -- 1958), que sirvió como base de las negociaciones con el Banco In- ternacional y con otros organismos financieros del exterior, en - torno a nuevos préstamos para irrigación, desarrollo de la energía

y comunicaciones y transportes. La misión del Banco Internacional, invitada por el gobierno mexicano, en 1957, para evaluar este programa de inversiones, lo encontró apropiado en su conjunto, coincidiendo de una manera básica con su estimación de los recursos financieros, disponibles para la inversión pública. La Comisión observó, sin embargo, la ausencia de estudios a más largo plazo sobre requerimientos de inversiones públicas en México. Al señalar que en algunos sectores básicos de la economía mexicana, tales como los de energía eléctrica y petróleo, los organismos autónomos interesados habían hecho estudios sobre el crecimiento de la demanda y los requerimientos de inversión en períodos más largos, la misión sugirió que se realizasen trabajos de este tipo sobre una base más amplia y sistemática y recomendó que la Comisión de Inversiones desempeñara un papel director en su preparación. A su vez, tales estudios podrían trasladarse a programas de desarrollo de cinco a seis años, de naturaleza general, que pudiesen servir como cuadro básico de referencia a programar las inversiones a corto plazo mucho más pormenorizadas.

Puede decirse que la creciente importancia de la Comisión se debió a cuatro hechos principales:

- 1).- Aun cuando sólo era una entidad técnica, sus funcionarios principales tenían continuo acceso al Presidente, y ello significaba gran ventaja en un país, como México, en donde el poder político se concentra en la persona del jefe del ejecutivo;
- 2).- A causa de la naturaleza técnica y formalmente limitada de sus funciones, la Comisión podría permanecer ajena a la corriente de los conflictos políticos y personales que diariamente se manifiestan en la rama ejecutiva de todo gobierno;
- 3).- Se convirtió en depositaria y en centro de ajuste de informaciones económicas vitales, que solo parcialmente poseían otras dependencias de gobierno, y
- 4).- Mediante contactos informales con todas las entidades que participaban en las inversiones del sector público, no sólo estaba en aptitud de influir sobre ellos, sino de compartir de responsa-

bilidad en la ejecución práctica de los proyectos (6).

Los cuatro años de funcionamiento de la Comisión de Inversiones durante el gobierno de Ruiz Cortines, demostraron que el organismo se encontraba bastante bien adaptado a la realidad política mexicana. No constituía una innovación revolucionaria, pues las limitaciones bajo las cuales actuó fueron muchas, no constituía una oficina nacional de planeación o de programación, porque la iniciativa de señalar metas para toda la economía no se originaba en ella. Constituía un guardián del interés público solo en sentido de que disfrutaba del poder de veto sobre todos los programas globales de inversión de los organismos autónomos y de las empresas estatales, al tener capacidad de negarles acceso a los fondos federales, de lo que en realidad todos ellos dependen en gran medida.

Con el cambio de administración, a fines de 1958, se estableció una nueva secretaría de estado, la Secretaría de la Presidencia, concebida para servir no únicamente como medio de enlace entre la Presidencia y las demás dependencias federales respecto a asuntos políticos y económicos, sino también como la principal dependencia coordinadora de la política económica. El nuevo gobierno hizo aprobar también la Ley de Secretarías y Departamento de Estado (D.O. 23 de diciembre de 1958), sobre funciones de las dependencias del poder ejecutivo, en la que se daban facultades a la Secretaría de la Presidencia para reunir todos los datos necesarios con relación a la formulación de un Plan General de Gastos e Inversiones del Gobierno Federal; programar las obras públicas y su utilización final; formular propuestas para la promoción y desarrollo de regiones y localidades, y planear, coordinar e inspeccionar las inversiones de las autoridades federales, organismos descentralizados y empresas estatales. En otras palabras, la totalidad de las funciones de la Comisión de Inversiones se atribuyeron a esta nueva Secretaría.

Las atribuciones de la nueva Secretaría fueron establecidas en la

(6) Ibid., p. 41.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. (D.O. de 23 de diciembre de 1958).

Se entiende que originalmente se propuso la creación de una secretaría de Estado de mucho mayor alcance; la Secretaría de Planeación y de 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, en 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. 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 posteriormente Dirección de Inversiones Públicas, quedó incorporada a la nueva secretaría como una de sus cinco dependencias, siendo las cuatro res-tantes la de Planeación, la de Vigilancia de Inversiones y Subsi-dios, 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 organizati-vo, fue consecuencia manifiesta de consideraciones personales y administrativas. El antiguo cargo de director de la Comisión de-

Inversiones consideróse de tal importancia que se le situó en categoría 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.

El acuerdo presidencial promulgado el 29 de junio de 1959, en el que se daban instrucciones a todas las dependencias federales, organismos autónomos y empresas estatales para formular un Programa de Inversiones del Sector Público en el período 1960-1964, fue semejante en muchos aspectos al emitido seis años antes por el Presidente anterior, en ocasión del establecimiento del Comité de Inversiones como parte de la Secretaría de Hacienda. Es cierto que el nuevo decreto se refería a una serie de nuevos objetivos sociales y económicos ausentes en el decreto de 1953 (que incluían, entre otros, la redistribución del ingreso, la atención preferente a las partes menos desarrolladas del territorio nacional, y a la sustitución de importaciones), pero las estipulaciones sobre el funcionamiento del organismo variaban poco de las que seguía la Comisión de Inversiones en el Gobierno anterior. Se ordenó a todas las dependencias públicas que proporcionaran información, sobre sus planes de inversión a la Secretaría de la Presidencia, a la cual tocaba entonces proceder a estudiar los programas, procurar la coordinación más satisfactoria de los proyectos y someter el plan coordinado a inversiones del Sector Público para 1960-1964, junto con un cuadro de prioridades y las fuentes de financiamiento, a la consideración de la Presidencia de la República. Los proyectos o programas individuales de inversión debían estar acompañados por planes pormenorizados de financiamiento, en los que se especificarían el origen y la naturaleza de los fondos, ya fuesen partidas del presupuesto, créditos interno o del exterior, recursos pertenecientes a los organismos descentralizados, contribuciones de fuentes privadas, etc.

Con lo anterior, no sólo se prohibía a la Secretaría de Hacienda, una vez más, que proporcionara fondos federales para inversiones-

45 no aprobadas expresamente por el presidente, sino que se adver--
tfa a todas las dependencias se abstuvieran de buscar créditos,--
dentro y fuera del país, sin la aprobación previa de la Presiden
cia.

Se dieron además facultades a la Secretaría de Hacienda para que
ordenara al Banco Central, en el caso de empleo de crédito para -
inversiones no aprobadas, que congelara los fondos que conforme a
la ley tiene la obligación de depositar en sus arcas cada depen--
dencia federal o entidad y organismo autónomo o empresa del Esta-
do. Por último, se ordenó al Banco Nacional de Comercio Exterior
que negara permisos de importación a las entidades del sector --
público, cuando no existieran pruebas documentales de que los bie
nes que pretendían importar se destinaban a inversiones aprobadas
debidamente por el Presidente. Pero una vez más, pese al estable
cimiento de la Dirección de Planeación en la Secretaría de la Pre
sidencia, toda la iniciativa en la preparación de los programas -
de inversión quedó en manos de las dependencias directamente inte
resadas y no se dictaron disposiciones para que la nueva Secreta
ría se ocupara de la planeación, a más largo plazo, de la políti
ca económica nacional o siquiera de las actividades del sector --
público.

Este organismo que jamás penetró en el campo de la planeación na
cional, no fue a consecuencia de la falta de organización de la -
Dirección de Planeación, sino de la propia Secretaría de la Presi
dencia.

De hecho, costó más de dos años poner en movimiento la Direcció
n de Planeación, y en una fecha ya tan avanzada como la de mediados
de 1962, se constituía un organismo débil que la vieja Comisión -
de Inversiones o su sucesora en la Secretaría de la Presidencia;-
la Dirección de Inversiones Públicas. Entonces, la Dirección de-
Planeación tenía a su servicio veinticinco especialistas y técni
cos auxiliares que formularon o pusieron al corriente algunos pro
gramas sectoriales (para el desarrollo de la industria del acero-
y el establecimiento de facilidades turísticas, entre otras co--
sas) y un programa de desarrollo regional destinado a la Penínsu-

la de Yucatán, preparándose también otro plan regional para la parte sur del país (Chiapas, Tabasco y algunas porciones de Oaxaca y Veracruz). Sin embargo y como ninguno de estos planes se publicaron o pusieron a discusión fuera de la Secretaría, no se pudieron emitir opiniones sobre sus méritos. Parece que el programa de desarrollo para Yucatán sirvió como base en las negociaciones del crédito que el Banco Interamericano de Desarrollo concedió a México a principios de 1962.

La falta de efectividad de la Dirección de Planeación no podía ser atribuida a esta dependencia. Al utilizar por Primera vez el término "planeación integral" el Acuerdo Presidencial promulgado el 2 de agosto de 1961, trató de definir el campo de acción de la Dirección de Planeación, pero fracasó en cuanto a establecer la centralización de las actividades nacionales de planeación dentro de la Secretaría de la Presidencia. El Acuerdo sólo estipulaba que la rama ejecutiva del gobierno federal a través de las Secretarías y Departamentos de Estado, las empresas descentralizadas y las empresas de participación estatal intensifiquen su esfuerzo para preparar planes nacionales de desarrollo económico y social, que fijen objetivos concretos en beneficio de la comunidad y señalen los medios para lograrlos. Los objetivos a cumplir mediante tales esfuerzos se definían en términos muy generales: "pormenorizar la política económica y social más adecuada para acelerar el desarrollo del país; calcular la magnitud, estructura y financiamiento del gasto y la inversión nacional; formular planes especiales de desarrollo; planear el desarrollo integral de regiones o localidades, y promover la coordinación de actividades de las dependencias del sector público, tanto entre sí como con los gobiernos estatales y municipales y la empresa privada. Conforme a su propio punto de vista, la Secretaría de la Presidencia iba a ser el mecanismo de ajuste y coordinación de todos estos propósitos y objetivos y actuar como supervisor general de los mismos. Si bien se le otorgaron facultades "para establecer procedimientos que gobiernen la acción conjunta del sector público en la realización de estas actividades", no se tiene registrado ningún antecedente de que la Secretaría haya usado alguna vez esta facultad de

El 2 de marzo de 1962, fué dictado un nuevo Acuerdo Presidencial, que ponía de relieve el hecho de que la Secretaría de la Presidencia no pudo cumplir sus funciones, y que los funcionarios más elevados del gobierno federal se dieron cuenta, finalmente, de que la planeación económica nacionalmente integrada no era posible -- mientras la iniciativa de emprenderla se dejara al juicio independiente, la voluntad y el interés público de docenas de grandes dependencias federales, sin mencionar, por supuesto, la lista en -- continuo crecimiento de empresas de participación estatal.

El nuevo ordenamiento establecía una comisión intersecretarial -- que implicaba la responsabilidad conjunta de las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia, con el propósito de formular de una manera inmediata programas nacionales de desarrollo económico y -- social a corto y a largo plazo. También se pidió a esta nueva comisión que estimara la magnitud, estructura y financiamiento del -- gasto e inversión nacional requerida para que el desarrollo del país continuara a un ritmo satisfactorio, en forma tal que fuera -- posible el mejoramiento constante de los niveles de vida de los -- grandes sectores de la población.

A mediados de 1962 se elaboró el primer Programa Nacional de Desarrollo, o más bien de inversiones, con el propósito de que abarcara se a toda la economía. No se conocen hasta la fecha sus detalles, ya que si se exceptúan las breves informaciones periodísticas publicadas sobre él, sólo se dió a conocer a la opinión pública -- del país un resumen del mismo, presentado como documento informativo por el gobierno de México ante la primera reunión anual del -- Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA (CIES), celebrada en México en octubre de 1962. El plan fué sometido a la -- consideración de las autoridades de la Alianza para el Progreso y originó, el mismo año la visita a México de un grupo de expertos -- de la OEA y prolongadas consultas de Washington. Hay informaciones indirectas en el sentido de que el plan fué posteriormente re -- visado a fondo, modificándose el plazo señalado para su total rea --

lización, inicialmente previsto en el de 1963-1965.

En octubre de 1964, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en una publicación destinada a los compradores extranjeros de bonos de desarrollo de los Estados Unidos Mexicanos, informó que:

"En un esfuerzo tendiente a integrar las actividades de desarrollo de los sectores público y privado de la economía, y con el propósito, asimismo de conseguir un aumento anual mínimo de 5% (a precios constantes) en el producto nacional bruto, el gobierno se ha trazado un "Plan de Acción Inmediata" para 1963-1965. Este Plan, formulado en consonancia con los principios de la Carta de Punta del Este, fue sometido a la Nómina de los Nueve de la Alianza para el Progreso y al Banco Internacional de Reconstrucción Fomento B.I.R.F., para su evaluación. Ambos organismos dieron fin a su revisión de 1964 y 1965, han sido considerados recientemente - por el B.I.R.F., el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones de préstamos similares, con la mira de hacer nuevos empréstitos a México, dentro de la estimación global de los recursos, internos y externos, requeridos para cubrir los objetivos -- del plan". (8).

La iniciativa que llevó a un grupo de técnicos de la Secretaría de Hacienda y de la Presidencia a preparar este programa de desarrollo a corto plazo, abarcando originalmente la segunda mitad de mandato de la administración del presidente López Mateos que se apoyaba, en cierta medida, en el creciente convencimiento entre los técnicos, de que era urgente sustituir un sistema de control y manejo del sector público, por una planeación económica global de carácter cuantitativo con base en objetivos y política económica coherente y claramente definidos.

El "Plan de acción inmediata" para 1962-1964, destinado a cumplir con las normas de Punta del Este, se propuso un incremento en la tasa anual de crecimiento del producto nacional bruto.

El programa de inversiones del sector público se elaboró en la Secretaría de la Presidencia, sobre la base de programas especiales de gasto de capital a plazo medio, presentados por la Secretaría-

de Hacienda, que ajustaron la asignación propuesta de recursos -- públicos de financiamiento de acuerdo con los requerimientos generales de cada uno de los sectores principales de la economía. Se prevenía que la distribución de la inversión pública de 1962-1964 fuera muy distinta que en el período de tres años inmediatamente anterior.

"Los grandes cambios previstos pero no cumplidos, en la distribución de la inversión pública entre 1962-1964 implicaban: 1).- Dar mayor importancia a las inversiones sociales (servicios, sociales, urbanos y rurales, salubridad, educación y habitación, las cuales durante la década de los cincuenta, sólo significaron alrededor de la sexta parte del gasto de capital del Estado; 2).- Un aumento muy grande de la inversión agrícola, de 10 a 12% a mediados de los años cincuenta, alrededor del 18% del total, según el plan; - 3).- Una disminución relativa en la importancia del gasto de capital del sector público, para la expansión y modernización de los sistemas de transporte y comunicaciones". (9).

La naturaleza de los cambios propuestos en el "Plan de acción --- inmediata" es fácilmente explicable. Después de transcurrir dos - décadas en la que, por una parte, la inversión pública en la infraestructura domina el pensamiento del gobierno federal, y, por otra, la distribución del ingreso que si no se deterioró tampoco mostró mejoría, frente a la explosión demográfica acelerada, llegó un momento en que resultaba muy difícil posponer por más tiempo las inversiones sociales, aun cuando haya de reconocerse que - es efecto en el desarrollo económico mismo, sólo se dejará sentir después de transcurrido cierto número de años.

Otro aspecto de la economía mexicana que se consideró necesario-- atender sin tardanza fué el agrícola, o mejor dicho, aquella parte de la misma cuya producción está destinada al mercado interno. Durante los años cincuenta, y pese al fuerte volumen de inversión pública y privada en las actividades agrícolas orientadas hacia la exportación, el sector agrícola en su conjunto, resultó ser -

la actividad que crecía más lentamente, después de la minería. -- En estas condiciones, y concientes del peligro que suponen las -- presiones inflacionarias dentro de un contexto en el cual la producción de alimentos apenas excede al crecimiento de la población, los planeadores tuvieron que proponer un considerable aumento en los recursos asignados a este sector. Existían consideraciones -- adicionales de carácter no económico, que ejercían presión en el mismo sentido puesto que muchas zonas rurales se encontraban al -- margen de la corriente del progreso económico, y se habían conver -- tido en foco de graves tensiones sociopolíticas.

En el aspecto educacional durante el régimen de Adolfo López Ma -- teos, le dió un gran impulso para lo cual se redactó un Plan Na -- cional a cumplir en once años. El Plan consideraba las necesida -- des reales de acuerdo con la población escolar de ese momento y -- advertía las previsiones de aumento a la población. Con base en -- lo anterior se planeaba una multiplicación intensiva de maestros -- y aulas suficientes para todos los niños mexicanos.

Puede agregarse que la distribución del gasto público de capital -- propuesta en el "Plan de acción inmediata" pudo haber sufrido tam -- bién la influencia de las prioridades establecidas para la ayuda -- a los países latinoamericanos conforme a la Alianza para el Pro -- greso, cuyo objetivo inmediato, consistía en atenuar los urgentes -- problemas sociales de América Latina.

En efecto, como se preveía que la ejecución del plan para 1962 -- 1964 dependiera, en medida considerable, del acceso que se tuviera al crédito del exterior, parecía bastante lógico que los pla -- neadores concedieran elevada prioridad a la inversión social, so -- bre todo en educación, salud pública y habitación.

El "Plan de acción inmediata" constituyó el Primer intento de ela -- borar un programa nacional de inversiones que abarca también al -- sector privado. Es en extremo difícil formular cualquier juicio -- sobre esta parte del documento, porque la base estadística de que disponían los planeadores era en extremo débil, y la experiencia -- del país en cuanto a programar la inversión privada era práctica -- mente nula. Si bien no podría excluirse la posibilidad de que los

plannedores hubieran realizado algunas investigaciones por muestreo sobre la intención de las empresas respecto a invertir en un futuro cercano, es más probable que la estimación global de la inversión privada para el período de tres años, cubierto por el "Plan de acción inmediata" fuera residual y representara una diferencia entre las necesidades de inversión total impuesta por las metas de crecimiento del producto nacional bruto y la inversión pública posible a la luz de los recursos financieros de origen interno y externo de que se esperaba disponer.

El resumen oficial del Plan no arrojó luz alguna sobre los métodos utilizados para estimar el comportamiento del sector privado en cuanto a inversiones durante el período de 1962-1964. Las cifras provisionales relativas a este sector aparecieron acompañadas sólo por una observación en sentido de que la estimación de las inversiones en las manufacturas se basaba en los planes de expansión y en los nuevos proyectos en las industrias principales, de que tenían conocimiento las respectivas organizaciones de productores.

La realización del "Plan de acción inmediata", al que, según se anunció en 1962, seguiría un plan de seis años (1965-1970), dependía de un mayor acceso que en la década de los cincuenta, a los recursos públicos externos, de la mejoría en la productividad de las inversiones en el sector público, y de la forma como el sector privado reaccionase ante esta innovación en los métodos de la política económica del país.

Entre los lineamientos principales de la política económica sugeridos por el "Plan de acción inmediata" se enumera, el máximo esfuerzo por movilizar el mayor volumen posible de recursos internos para el programa de inversiones proyectado; la reforma sistemática y el mejoramiento administrativo del Impuesto Sobre la Renta y de otros aspectos del sistema fiscal; la estructuración de las tarifas y precios de los servicios y bienes vendidos por las empresas estatales; la revisión de la política de subsidios agrícolas; un mayor acceso al ahorro externo, principalmente el crédito a largo plazo; una política congruente ante la inversión ex---

tranjera privada que permitiera por lo menos, un ingreso neto de capital igual a las transferencias de utilidades al exterior; una política monetaria y crediticia que estimulara la expansión moderada del crédito y una mejor orientación; el mantenimiento de una relativa estabilidad en el nivel de los precios.

Quien quiera que lea esta lista impresionante, una mezcla de indicaciones de políticas a seguir y de metas a alcanzar, habrá de preguntarse hasta qué punto hubiera sido posible aplicar con todo rigor los consejos de los autores sin que sugieran conflictos, de orden económico, tanto entre las políticas como entre las metas. Como subrayan en muchas ocasiones las obras de tipo teórico, en el proceso de planeación y en la etapa posterior a la realización de un plan económico global, chocan de manera inexorable las metas y los medios de política económica y también las distintas metas entre sí, por un lado, y los distintos medios, por otro.

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 también sin que interviniera el sector público propiamente dicho, si se exceptúan las dos Secretarías encargadas directamente de su elaboración.

Las posteriores administraciones elaboraron diferentes planes de desarrollo, pero las condiciones económicas y políticas no permitieron que éstos se llevaran a cabo correctamente. Durante los regímenes de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría, los problemas económicos, políticos y sociales alcanzaron proporciones mayores. El problema educacional durante las administraciones pasadas, fue grande, debido a la explotación demográfica como consecuencia del mejoramiento de las condiciones de salubridad. Durante el régimen de Díaz Ordaz, el secretario de educación, no pudo mantener el ritmo que había fijado el Plan de Once Años, ni desarrollar una solución al problema que sólo se le presentaba. Sentó las bases para una "reforma educativa", que nunca se pudo llevar a cabo, debido a los problemas políticos que se suscitaron en todo el mundo.

Durante este período fue muy difícil llevar a cabo el Plan de Desa

Desarrollo Económico y Social que el gobierno había proyectado. Los problemas políticos trajeron como consecuencia la creación de una plena conciencia de las actividades desarrolladas por el gobierno.

En 1965 se crea la Comisión de la Administración Pública, que tenía entre sus objetivos dictaminar la más adecuada estructura de la Administración Pública, así como las modificaciones en su organización para introducir entre otras cosas, técnicas de administración en el aparato gubernamental acordes de la realización de sus fines.

Como resultado de los trabajos realizados por esta comisión, se crean en marzo de 1971 las unidades de programación, organización y métodos así como las comisiones internas de administración de las dependencias del Ejecutivo, coordinando las actividades de estas comisiones tanto de la Dirección de Estudios Administrativos, como la de Estudios Económicos, dependientes de la Secretaría de la Presidencia.

La administración de Luis Echeverría se encontró con una tensión gubernamental. Las experiencias del régimen anterior se tomaron en cuenta, se intentó programar el desarrollo económico y social del país en forma participativa. Durante muchos años, las actividades de programación en el país se vieron limitadas por una falta de inventario organizado y sistemático de recursos nacionales. Se creó el Sistema de Información para la Programación Económica y Social, que dió pocos pasos hacia la integración de una red nacional que capte, procese y difunda la información relevante a los esfuerzos nacionales pro-desarrollo.

El no contar con los datos para planificar una economía causó alteraciones políticas. El no conocer detalladamente las necesidades que había que satisfacer de manera inmediata, propiciaron la formulación de un inventario, teniendo como marco de referencia de política económica, las obras que hacen falta para promover al desarrollo y satisfacer las necesidades de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social surgió en 1966-1970, mismo que se encontraba a cargo de una Comisión Intersecre-

tarial; el planteamiento de la mecánica de programación y algunos planes sectoriales durante 1970-1976 y el Plan Básico de Gobierno elaborado en 1975, con el objeto de hacer efectivo este plan, se consideró preciso reforzar los mecanismos de programación a corto plazo, principalmente los que se ocupaban de las inversiones públicas cuya programación y autorización seguían siendo deficientes.

Con motivo de la falta de coordinación entre la inversión y el gasto corriente, lo cual originaba que muchas otras a efectuarse no contaban con recursos para su operación. Como no se restringía a un año de ejercicio de las mismas inversiones se impedía una asignación óptima de los recursos financieros, lo que ocasionaba el tener que recurrir a fuentes de crédito no siempre sanas y se obstaculizaba el control de sus resultados.

A esto se debió el establecimiento de la Subcomisión de Inversión Financiamiento, dependiente de la Comisión Intersecretarial.

Las funciones de la subcomisión fueron analizar el ejercicio de las inversiones públicas; y examinar en forma simultánea los proyectos y programas con su financiamiento, asegurándose que cada inversión por aprobar se encontrara debidamente respaldada con los recursos necesarios y más convenientes para su ejecución dentro del manejo de la política financiera del país; mantener un diálogo permanente sobre los responsables de cada campo particular de actividad del sector público; facilitar la coherencia entre los programas de los distintos sectores y lograr una secuencia más adecuada en la realización de los programas, para multiplicar los beneficios del gasto.

En el período 1970-1976 se establecieron Unidades de Programación; Decreto publicado el 28 de enero de 1975 por el que se formaliza la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, con la finalidad de proponer programas de desarrollo económico y social a nivel regional y a sugerir lineamientos para la programación de la inversión pública federal de los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social ya constituidos en cada entidad federativa. Posteriormente y en sustitución de la Comisión Nacional citada, se creó la

Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano el 28 de Junio de 1976.

En 1976 el Partido Revolucionario Institucional elaboró el Plan Básico de Gobierno, el que ayudó a fortalecer el proceso de planeación.

Entre los lineamientos que se manejaban en el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980, se expresaban los siguientes:

Cambiar los patrones de distribución del ingreso y la riqueza se considera un imperativo nacional, la necesidad de convertir el crecimiento del país en verdadero desarrollo, es llevarlo a la realización de un conjunto de reformas que para aumentar el bienestar social se propone extender las oportunidades educativas, de salud, habitación y trabajo.

La política fiscal es un aliciente para las actividades de exportación y el gasto público debe favorecer el aumento de la capacidad adquisitiva de la población rural.

El programa de desarrollo en el medio rural prevé un considerable aumento de los niveles de gasto en el sector agropecuario.

El proporcionar ocupación permanente y productiva tiene como propósito final elevar el nivel de vida de la población.

Se persigue aprovechar racionalmente los recursos disponibles para lograr que el incremento en la fuerza de trabajo encuentre empleo.

Los objetivos y metas señaladas que permitan lograr un adelanto más. La estrategia para proporcionar ocupación en el corto plazo es hacer un uso intensivo y racional de los factores productivos disponibles: recursos naturales y capacidad instalada.

Se reconoce que la creación preferente de fuentes de trabajo en las ciudades, amplía la diferencia entre los habitantes de éstas y los del campo.

El buen funcionamiento de las medidas adoptadas dentro del pro-

El programa de desarrollo depende de la eficiencia del aparato administrativo. La programación como instrumento de transformación social, de expansión y modernización de la economía, es un proceso permanente.

A pesar de estos avances significativos en el diseño, elaboración y ejecución de planes en nuestro país, nunca se integró ni consolidó un sistema nacional de planeación del desarrollo económico, social y cultural, en sus dimensiones global, estatal y sectorial.

El nacimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el año de 1976 fué algo no previsto por el programa económico y social 1974-1980, toda vez que en esta Secretaría se unifican las funciones esenciales de la programación integral del desarrollo económico y social siguiendo las directrices de planeación del gasto público y de las inversiones de las cuales estaba a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la programación y control de las entidades paraestatales de la Secretaría de Patrimonio Nacional, por lo que esta Secretaría ha agrupado todas las funciones de programación, presupuestación, planeación y evaluación indispensables en nuestro país.

El antecedente inmediato de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo constituye la extinta Secretaría de la Presidencia de la República que figuraba en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado derogada, así como su integración total se hizo con dependencias de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y de Patrimonio y Fomento Industrial.

La Ley Orgánica de la Administración Pública que entró en vigor el 10. de enero de 1977, fué uno de los primeros actos de gobierno del régimen actual y quizás el más trascendente, ya que marca el inicio de la Reforma Administrativa prevista en su programa de gobierno.

La legitimidad se inicia con lo establecido en el artículo 90 de-

El **Consejo Económico y Social** y sus facultades y ordenación las establece el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, adinmiculándose en sus funciones con todos los demás preceptos y en lo particular con los artículos 10. y 26 de la propia Ley. El artículo 18 de esta misma Ley autoriza la formulación de su Reglamento Interior, el que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 1977, además, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como su Manual de Organización general de 18 de julio del mismo año, el que ha sido derogado por el vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de abril de 1980.

Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social así como programar su financiamiento, tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tiene igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna que permite ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión.

De esta forma, en la actual administración se concibe a la planeación como un proceso permanente, dinámico, ajustable y con capacidad adaptativa. Se recabó información para elaborar planes tentativos; se obtuvieron datos suficientes para hacer un Plan de Energéticos que sirviera de base a un Plan Industrial, tomando como dato las reservas de hidrocarburos conocidas hasta entonces. Sin embargo la prioridad asignada al sector de energéticos, conllevó a que cambiaran sustancialmente las reservas aprobadas, y por tanto los supuestos que sirvieran de base a los planes tentativos.

Así surgieron el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, los Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal, entre otros. También se elaboraron planes estatales. Estos planes representaron un valioso esfuerzo de sistematización de información y de conocimientos, que sirvieron de base para la formulación de un Plan Global de Desarrollo que

... a su vez sirve para estructura gradual y congruentemente un sistema nacional de planeación del desarrollo económico, social y cultural.

Con las reformas administrativas las funciones estatales se han agrupado en sectores, y para cada uno de ellos, se han elaborado y discutido programas quinquenales con sus respectivos objetivos de largo y mediano plazo, metas a 1982, lineamientos de política y programas. La Secretaría de Programación y Presupuesto funge como secretariado técnico como se había dicho, en la preparación de estos planes y programas, para luego aprobar las partidas presupuestales correspondientes a evaluar los resultados a lo largo del proceso.

La dimensión que ha alcanzado el país y su complejidad requieren de esfuerzos adicionales para que su enorme potencial se transforme en beneficio efectivo y permanente para las mayorías; esto está siendo ya posible gracias al esfuerzo ordenado y sistemático que se apoya en forma importante en la planeación.

Como se señala en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, "la orientación política y la metodología configuraron, desde el 10 de diciembre de 1976, la parte sustantiva de la planeación. El discurso de toma de posesión del presidente José López Portillo, las primeras acciones y la definición de prioridades respondieron a esa visión programática. A partir de este esquema general, se fueron elaborando los planes sectoriales y estatales que han permitido guiar la política económica y social con mayor certidumbre y establecer los compromisos con los distintos sectores de la sociedad".

El esfuerzo totalizador del Plan Global de Desarrollo que no significa la conclusión de un proceso, sino la iniciación del conjunto de compromisos y tareas que contiene y cuyo cumplimiento habrá de darle efectividad, rebasa el marco tradicional de un programa integral de desarrollo del Estado mexicano bajo el signo de la reforma social.

El Plan Global constituye la base de un sistema organizado de in-

tensiones y compromisos. No sustituye responsabilidades, respeta las competencias sectoriales y regionales, a las que corresponde el desglose pormenorización y la ejecución coordinada de las actividades.

La constitución del Sistema Nacional de Planeación está afirmando los mecanismos operativos y las unidades de planeación en las diferentes dependencias gubernamentales. Igualmente, actualmente se encuentran en revisión los aspectos normativos, administrativos y metodológicos, del proceso de planeación, desde la información, hasta el desglose de las prioridades en metas, acciones, cursos y políticas instrumentales y su ubicación en el tiempo y en el espacio.

CAPITULO II

Marco Teórico

a) Naturaleza Jurídica de la Planeación.

La reforma social que la actual administración pública ha promovido, actualiza y proyecta los principios básicos de la Revolución Mexicana y la filosofía de la Constitución Política de 1917.

Conforme a ello se plantea el desarrollo de la sociedad con justicia y libertad; se consigna la prioridad del interés social, se define un vigoroso estado de derecho al que se confía promover la integración nacional, garantizar la independencia política y consumir la independencia económica; se expresa la doctrina democrática de participación pluralista; se establece el sistema de economía mixta, se confiere al Estado responsabilidades de rectoría y de gestión del desarrollo, sometido éste a criterio del interés de la nación; se fundamenta el derecho del Estado en la explotación de recursos estratégicos, y se apuntan los derechos sociales para igualar a los desiguales, en oportunidades y seguridades.

Esta reforma social se manifiesta a través de tres vertientes fundamentales, la reforma política, la reforma administrativa y la reforma económica.

La reforma política se plantea para fortalecer y acelerar el proceso democrático del país, al abrir los cauces a la participación de todas las corrientes de opinión nacional y ensanchar las bases del sistema con la cabal apertura de la contienda ideológica.

La reforma administrativa se diseña para adecuar las instituciones a nuestro tiempo y capacitarlas para servir mejor a los objetivos de una política integral de desarrollo. Es un programa que no constituye un fin en sí mismo, sino que se da en función del desarrollo económico y social y contribuye a inducir, institucionalmente, la eficacia, la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.

La reforma económica, a través del esfuerzo concertado de todos -

los sectores del país, persigue promover, en la independencia nacional, un crecimiento elevado, sostenido y eficiente, para dotar a todos los mexicanos de empleo y de los mínimos de bienes en educación, nutrición, salud, seguridad social y vivienda, que una nación, moderna y justa puede proveer, para así progresar más decididamente hacia una sociedad igualitaria; ésto es, se trata de -- transformar el crecimiento económico en el desarrollo social.

Dentro de este proceso de reforma, la planeación del desarrollo - constituye un instrumento de primordial importancia que persigue, fundamentalmente, la creación de los mecanismos necesarios para conducir al país hacia sus objetivos superiores.

En rigor, la planeación es una estructura racional de análisis, - que fija prioridades, elige alternativas, establece objetivos y - metas en el tiempo y el espacio. Ello permite ordenar las acciones, asignar los recursos, imputar responsabilidades y controlar - y evaluar los avances y los resultados es decir, expresa un sistema que define ordenadamente un método de gestión del desarrollo, - con normas y organización congruentemente integrados.

Corresponde al estudioso del derecho incorporar a las estructuras jurídicas institucionales del país, en un momento determinado, -- las técnicas adecuadas de una planeación económica y social. Se - presenta la alternativa de que, o se modifican los ordenamientos - legales para ajustarlos a los métodos de planeación, o bien se -- procede de manera inversa.

Considero en principio que procede y debe intentarse un ajuste de las normas jurídicas vigentes, dentro del marco institucional, a - un esquema de planeación acorde con las necesidades del país y, - con esta filosofía, intentaremos normar nuestro criterio al res- - pecto. Como primer punto se vislumbra la ubicación de un órgano - planeador en el interior del esquema jurídico constitucional del - país.

Para ejecutar un plan de desarrollo económico y social en México, el órgano central de planeación debe ser capaz de lograr la máxi- ma convergencia de todas las actividades económicas de la nación,

dentro de los principios y derechos constitucionales, con una --- orientación, en cuanto a metas y objetivos generales se refiere, señalada por el ejecutivo federal, dentro de la esfera, de su competencia, con la finalidad de lograr el óptimo desarrollo económico en una determinada época o período. En nuestro ámbito nacio--nal, el órgano central de planeación necesita considerar y tener en cuenta la manifestación sexenal operada en nuestro gobierno -- federal, a fin de evitar un estrangulamiento económico que en mayor o menor cuantía ha venido observándose hasta ahora en el país en cada sucesión presidencial, lo cual se evitaría mediante el establecimiento de las funciones técnicas de planeación que logra-- rían una continua y controlada ejecución gubernamental hacia el - desarrollo coordinado de la Unión en que está empeñado constitu-- cionalmente todo presidente de la república.

Por lo anterior, considero, de conformidad con las bases legales- de la nación que el órgano central de planeación tome en cuenta-- la elaboración de planes a seis años, con etapas, si se estima necesario, menores hasta llegar al presupuesto anual y por otra parte proyecciones de doce años para que el país cuente con un plan de ejecución de seis años cuya proyección cubre el próximo sexenio.

La experiencia de otros países ha demostrado que resulta muy diffcil, o casi imposible, formular proyecciones fundadas en lapso - mayor a los quince años.

Los antecedentes jurídicos administrativos del proceso de planea-- ción en México surgen después de la promulgación de la Constitu-- ción de 1917, se remontan a la Ley de 15 de junio de 1928 expedi-- da por el Ejecutivo de la Unión en Ejercicio de facultades extraor-- dinarias concedidas por el Congreso, para crear el Consejo Nacio-- nal Económico y la Ley sobre Planeación General de la República - publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de julio - de 1930.

El consejo Nacional Económico constituido con la intención de contar con un órgano técnico consultivo facultado para realizar in-- vestigaciones en asuntos de carácter económico y social, puede --

considerarse como un órgano que puso en práctica una estructura administrativa para encauzar por la vía del derecho las intervenciones públicas en la economía. Con carácter autónomo dicho Consejo, actuaba como consultor forzoso de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en los proyectos o estudios de carácter legislativo reglamentario que se relacionaren con la materia. Estaba facultado para resolver las consultas que al efecto le formularan los Poderes Legislativo Federal, Legislativo y Ejecutivo de los Estados a los Ayuntamientos y presentar las iniciativas correspondientes para regular las condiciones económicas, sociales y financieras del país. Participaban en la estructura del Consejo la Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos relacionados con la evolución socioeconómica y los representantes del comercio, de la industria, de la agricultura y de las organizaciones obreras.

La Ley sobre Planeación General de la República primera y única en su género estableció una concepción administrativa del proceso de planeación en los Estados Unidos Mexicanos, basada en la necesidad de coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias gubernamentales, a fin de conseguir el desarrollo material y constructivo del país. Para lograrlo, estableció el artículo 10. que habría de procurarse que tales tareas se llevaran a cabo en forma ordenada y armónica, conforme a la topografía, clima, población, historia, tradición y tomando en cuenta su vida funcional social y económica, la defensa nacional la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.

En segundo término, se ordenó proceder a la formación del "Plan Nacional de México", que serviría de base a las tareas que el Gobierno emprendiera para lograr el Desarrollo material y constructivo del país. Entre los espacios y estudios fundamentales que abarcaría el plano nacional de México puede enumerarse la división del terreno nacional en zonas; su función y uso; planeación y zonificación urbana y regional; determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte; ubicación de puertos fluviales y marítimos; programa general de aprovechamiento de aguas federales; de reforestación, reservas forestales, parques -

PE nacionales y clasificación y ubicación adecuada de edificios federales en la República. Para poner en práctica estas disposiciones la Ley creó a las Comisiones Nacional de Planeación y la de Programa.

La Comisión Nacional de Planeación se integró con representantes-técnicos de las Secretarías y Departamentos de Estado del Departamento del Distrito Federal, de los territorios de la federación, de las instituciones nacionales universitarias y de investigación científica, de la Comisión Nacional Bancaria y de las diferentes confederaciones socioprofesionales de la agricultura, el comercio y la industria. La Comisión Nacional de Planeación debía fungir como cuerpo consultivo de la Comisión de Programa.

La Comisión de Programa fue adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en virtud de que esta dependencia estaba facultada administrativamente para ejecutar obras públicas, de suerte que al facultar al Ejecutivo de la Unión a recurrir a la expropiación de terrenos, edificios e incluso materiales para ejecutar las obras que aprobare el mismo en la formación del plano nacional de México, se vinculaba una función de planeación a un acto de autoridad que estaba fundado en el criterio de utilidad pública de las obras y por ende podría investirse de una facultad de imperio frente a los particulares. (Artículos 13 y 14).

Los efectos de la Ley sobre Planeación General de la República, en la práctica no tuvieron la relevancia esperada. Estas circunstancias se explican por la situación coyuntural del país en los años treinta. Sin ser abrogada la Ley no se aplicó con posterioridad; tampoco fue reglamentada, en cuyo caso se habría supuesto que el Ejecutivo Federal proveería en los años subsecuentes y en la esfera administrativa, a su exacta observancia.

No obstante que la Ley antes citada fue la única que ha pretendido en el derecho de la administración pública establecer un régimen jurídico integrado en torno a la adopción del proceso de planeación considerado éste como un sistema administrativo, la evolución de la legislación mostró después de la promulgación de la Constitución de 1917 un dinamismo remarcable, puesto que los ar-

Artículos 30., 27, 28, 65, 117, 123 y 131 fueron reglamentados por el Congreso a efecto de llevar a la práctica los postulados preconizados por la Carta Magna. En este sentido cobran relevancia en diversas épocas las Leyes reglamentarias del Artículo 27 Constitucional, en el ramo del petróleo y de la minería; la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica; la Ley Federal de la Reforma Agraria y la Ley Federal de Aguas y por sus aspectos de influencia en la política económica la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley de Ingresos de la Federación.

Por lo que se refiere a las tres primeras, es incuestionable que en gran parte establecieron disposiciones que en forma directa o indirecta facilitaban al Estado el ejercicio de instrumentos de política económica con respecto a los medios de producción como la tierra, el capital empleado en la explotación de los recursos materiales e incluso los medios de organización de la producción de las empresas. La Ley sobre Atribuciones al Ejecutivo en Materia Económica prevé medidas coercitivas sobre control de precios, producción de bienes de primera necesidad y de regulación de importaciones a efecto de orientar la producción de bienes para satisfacer los mínimos de bienestar. En cuanto a la citada en segundo lugar, empieza a parecer con mayor énfasis la intención del Poder Público de establecer como método de aplicación de sus disposiciones los términos plan y programación. También algunas disposiciones claves establecen fines a proseguir, fácilmente identificables no solamente con los ya expresados en el Proyecto Nacional de Desarrollo, sino también con los medios encaminados a programar. El artículo 70. de la Ley Federal de la Reforma Agraria que nos sirve de referencia, faculta al Titular del Ejecutivo Federal a realizar las medidas que fueren necesarias para alcanzar los fines que enuncia la Ley, tales como la restitución y dotación de tierras, la expropiación de la misma para fines agrarios y el establecimiento de zonas urbanas, ejidales y comunales. Por su parte la fracción V del artículo 10 se refiere a la fase de coordinación entre la dependencia encargada entonces de aplicar la Ley y la Secretaría de Agricultura y Ganadería para la realización de programas nacionales o regionales agrícolas.

la Ley Federal de Aguas por su parte, ofrece el ejemplo de una legislación cuyo objeto es realizar una distribución equitativa de los recursos hidráulicos, atendiendo a su conservación y a la reglamentación de la extracción de las aguas del subsuelo, según el método de utilización y veda. Su exposición de motivos precisa que el régimen que introduce la ley trata de regular el aprovechamiento de los recursos acuíferos adecuando el proceso a la regulación de técnicas modernas y al adelanto planificado de la nación. La Ley General de Asentamientos Humanos introduce en 1976 bases expresas para recubrir el proceso de planeación de la regulación del desarrollo urbano en toda la república y pone de manifiesto, la necesidad de modificar al sistema jurídico mexicano desde las bases constitucionales y los principios de coordinación de los órdenes federal y locales, hasta la ley propiamente dicho.

En virtud de la dinámica legislativa que antecede, resulta importante hacer alusión a una iniciativa de Ley Federal de Planeación presentada el 19 de septiembre de 1963 (D.O. 29-X-63), por la Gran Comisión de la Cámara de Senadores. Esta iniciativa volvió a suscitar, ahora en el campo de la legislación administrativa la necesidad de establecer formalmente y convertir en permanente al proceso de planeación (10). Al efecto éste era considerado en la exposición de motivos como un principio del sistema político de la revolución que venía a marcar una nueva etapa en el proceso creador de México. De carácter federal, la ley tenía previstos mecanismos de coordinación pa-

(10) FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, Porrúa Hnos. y Cía, S.A. México 1979., p. 187.

El primer de los planes sexenales, elaborado por el Partido Na...
re lograr conjuntar esfuerzos de las entidades federativas en la-

material y enlazar éstos a las tareas nacionales correspondientes.

Se partió de la hipótesis de establecimiento de disposiciones que tendieran a facilitar la consecución de las metas de justicia social implícitas en la Constitución, amoldándose al sistema democrático, representativo y federal. Se proponía así, definir la concepción de planeación y establecer órganos que auxiliaran al Ejecutivo Federal en dicha tarea. A este respecto se crearían las Comisiones Nacional de Planeación y Sectoriales y las Subcomisiones de Financiamiento y Coordinación Regional. En cada Secretaría y Departamento de Estado, en los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal debían crearse Direcciones de Planeación. Otras cuestiones dignas de remarcar en el proyecto de Ley, fueron las normas para la formulación, revisión y aprobación del plan, facultades éstas que competían al Ejecutivo Federal, como medidas indispensables en la estructura, aparecían las que tenían por objeto ejercer control sobre la realización del plan y las encaminadas a formalizar un procedimiento de concertación de las acciones entre la administración pública federal y los sectores social y privado. Este proyecto de ley no fue aprobado, lo que permite suponer que debido a lo avanzado del período presidencial de Adolfo López Mateos, la iniciativa fue archivada.

En los antecedentes jurídicos de la Planeación que sugen en el ámbito de las disposiciones que conciernen a la estructura administrativa del Gobierno Federal, juegan un papel trascendente los dos planes sexenales elaborados para los períodos 1934-1940 y 1941-1946. Ello porque si bien no podía denominarse a dichos planes con el término técnico de planes de desarrollo, si constituyeron un conjunto de lineamientos que recomendaban la adopción y seguimiento de una política económica y social.

El primero de los planes sexenales, elaborado por el Partido Nacional Revolucionario pugna por reestructurar la Administración Pública para la mejor realización de la reforma agraria, la intensificación de las obras de riego y el mejoramiento social y económico de los campesinos y los obreros. Como metas del plan se señalaron la reestructuración del orden jurídico y el mejoramiento de los procedimientos en la administración de la justicia y, en el campo de lo económico, se recomendó la nacionalización de los recursos naturales, la atención de las regiones mineras productivas y la reestructuración de las actividades comerciales e industriales para incrementar la capacidad interna de producción. Al Estado se le atribuyeron funciones de árbitro en el mantenimiento del orden y la coordinación económica indispensable entre industriales, comerciantes y consumidores. En cuanto a política monetaria y crédito, el Banco de México además de reforzar su independencia, incrementaría sus reservas de oro, y para financiar el desarrollo agrícola, se crearía el Banco de Crédito Ejidal.

En el segundo plan sexenal, formulado para ser el programa de Gobierno de Manuel Avila Camacho, se abordaba más directamente el problema de la planeación de las actividades gubernamentales y de la coordinación de las diferentes dependencias oficiales para una organización progresiva y sistemática en la transformación revolucionaria. Se proponía continuar el reparto agrario al mismo ritmo, ampliando a la vez el crédito barato, las obras de riego, buenas vías de comunicación e impulsar la colectivización de la tierra.

¿Qué consideraciones de orden jurídico pueden formularse a propósito de estos planes? Por su propia naturaleza, no se trataba de planes de desarrollo en el sentido de descansar esencialmente en la dinámica de las fuerzas económicas, si no más bien de plantear a través de ellos, pronunciamientos político económicos representativos de una tendencia política revolucionaria que a nadie obligaba, pues de un lado su elaboración no había sido encomendada a autoridad alguna y por lo que se refiere a ejecutarlo, tampoco se había conferido expresamente tal responsabilidad a las dependencias que en aquél entonces constituían la administración pública-

30 federal; no se cuantificaron las metas, ni se previeron procedimientos de ejecución... A mayoría de razón no contó con apoyo financiero relacionado con el gasto público. El único indicio importante en todo caso era que la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado de 31 de diciembre de 1935, en su artículo 1o. había determinado que para el estudio y "planeación" de la política de conjunto que en "ciertos ramos" deba seguirse eran establecidos por las dependencias que la Ley enunciaba.

En el caso del primer plan sexenal se creó con el carácter de órgano consultivo encargado de coadyuvar al cumplimiento del plan, el Comité Asesor Especial. Este Comité estaba integrado por representantes de diversas Secretarías, de los Bancos de México y Ejidal y de la Comisión Nacional de Irrigación. De los resultados de las gestiones del Comité surgió la resolución presidencial de encomendar por acuerdo interno de 28 de enero de 1938 a la Secretaría de Gobernación las funciones de coordinación y ejecución del primer plan sexenal, medida ésta por la cual se determinaba a qué autoridad debía concernir, vigilar el ejercicio del plan. En cuanto al segundo plan sexenal, elaborado conjuntamente por la oficina técnica de la propia Secretaría de Gobernación y por el Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana a efecto de orientar la gestión gubernamental del siguiente período sexenal como exitosamente lo había hecho el primero. Habíase al efecto, previsto que fuera creada la Comisión Federal de Planeación con carácter de órgano consultivo.

Es al través de estas circunstancias que se explica la poca eficiencia del segundo de los planes sexenales ya que la Comisión Nacional de Planeación para la Paz destinada a coadyuvar a su ejecución, debió dedicarse a la atención de la situación de emergencia originada por la segunda guerra mundial. Al efecto el Presidente-Avila Camacho por acuerdo publicado el 29 de julio de 1944, ordenó se concentraran en dicha Comisión las Comisiones de Planeación y de Programa que había creado la Ley General de Planeación de 1930.

Las directrices para reorientar el proyecto nacional de desarro--

No fueron modificadas en esta forma y además la Comisión en último término citada, fue disuelta el 31 de diciembre de 1944. La política económica paralela se caracterizó por medidas de sustitución de importaciones intensificadas frente al auge de la demanda externa, no sin haber sido acompañada de una importante legislación en materia de seguridad social con la promulgación de la Ley del Seguro Social y de otras disposiciones de fomento industrial. En el mismo período presidencial fue creada la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Gabino Fraga hace notar -- que la creación de diversas Secretarías de Estado en los períodos comprendidos entre 1934 y 1946 obedeció a la gradual transformación del Estado y la necesidad de aumentar y especializar aquellos órganos (11).

Tanto en el período gubernamental citado, como en el iniciado -- por Miguel Alemán Valdéz en 1946, no obstante que no existió ningún otro intento para estructurar la organización de la planeación, es pertinente mencionar que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, como la de 1935 aludió en su artículo 10. a la planeación de la política de conjunto como tarea de las dependencias que creaba. Por otra parte, cobran importancia en la conducción del desarrollo los organismos públicos descentralizados y las empresas de participación estatal. De aquí que la utilización de fondos públicos destinados a estos organismos y empresas llevara implícita la necesidad de vigilar su funcionamiento. En diciembre de 1947 se promulgó la Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, cuya finalidad fundamental fue controlar las inversiones y erogaciones del Gobierno Federal destinadas a tales fines.

A raíz de esta legislación fue creada la primera de una serie de comisiones destinadas a organizar y coordinar un conjunto de inversiones públicas hacia objetivos predeterminados. Así surge en el ámbito de la Administración Pública, una nueva concepción del proceso de planeación, basada en la necesidad de programar aten-

(11) Diario de Debates.-Cámara de Senadores.-Septiembre 1963.

BA
diendo a criterios sectoriales e integrar conforme a éstos un --
programa de inversión para el desarrollo económico y social y a -
efecto de lograr una verdadera planeación global. Bajo este nuevo
esquema se presentan en forma sucesiva las experiencias de progra-
mación formal de mayor relevancia en la historia de la planeación.
Desde el punto de vista jurídico, fue la facultad reglamentaria -
que compete al Ejecutivo Federal por una parte y por otra la in--
serción de la estructura administrativa de diversas comisiones --
que dan la pauta para el surgimiento de un régimen jurídico de la
programación económica y social en México.

En efecto, a esta nueva modalidad de adaptación al régimen jurídi-
co de la Administración Pública del ejercicio de una función téc-
nica, como la de programación, fueron agregándose en los periodos
presidenciales subsecuentes experiencias. De éstas, conviene fun-
damentalmente citar aquéllas que se significaron por la eficacia-
de sus resultados, no obstante que todas forman parte de esfuer--
zo cuya continuidad se inicia desde la gestión gubernamental de -
Adolfo Ruiz Cortines en que fue adscrita en la propia Presidencia
de la República y según acuerdo publicado el 29 de octubre de ---
1954 de la Comisión de Inversiones. Los trabajos de esta Comisión
se redujeron a efectuar estudios sobre proyectos de inversión que
provinieran de la administración pública federal y de los organis-
mos descentralizados para ponderar la importancia de cada una en-
función de sus aspectos económicos y sociales y presentar al Eje-
cutivo Federal, un programa coordinado de las inversiones públi--
cas. El documento que resultó de estos trabajos fijó como objeti-
vos mejorar el nivel de vida de la población; lograr una tasa de
incremento satisfactoria en el desarrollo económico, coordinar el
desarrollo de la economía, obteniendo estabilidad en los precios-
y financiar la inversión sin recurrir a déficit alguno.

Al Programa de Inversiones 1953-1958 suceden como acontecimien--
tos relevantes la promulgación de la Ley de Secretarías de Estado
y Departamentos Administrativos que introdujo una nueva organiza-
ción gubernamental orientada hacia la integración de una estruc-
tura de planeación para el Desarrollo. Se creó la Secretaría de-
la Presidencia que absorbió a la Comisión de Inversiones, la cual

se transformó en la Dirección de Inversiones Públicas. También fueron creadas como unidades administrativas de las Secretarías de Estado, las direcciones de planeación.

Para los efectos anteriores, la Secretaría de la Presidencia fué facultada para recabar los datos y elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fijara el Presidente de la República; asimismo, se le facultó para planear obras, sistemas de aprovechamiento para proyectar el fomento y desarrollo de las regiones, coordinar los programas de inversiones y planear la inversión pública.

De las mencionadas atribuciones, se desprende que la Secretaría de la Presidencia, se constituyó como el órgano político ejecutivo que habría de colaborar con el Presidente de la República en las tareas de planeación y coordinación del desarrollo económico y social.

Cabe hacer notar que además de la Secretaría de la Presidencia se atribuyeron facultades de planeación, a las Secretarías cuyas funciones permitían efectuar un esquema sectorial, a saber: las Secretarías de Agricultura y Ganadería, de Comunicaciones y Transportes, de Recursos Hidráulicos, de Trabajo y Previsión Social, el Departamento de Asuntos Agrarios. A fin de ampliar y precisar las atribuciones de la Secretaría de la Presidencia en la materia, el Titular del Poder Ejecutivo Federal, expidió diversos acuerdos presidenciales (12) para ordenar que las Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, elaboraran un programa de inversiones. Conforme a tales instrumentos jurídicos se establecieron los objetivos fundamentales que deberían perseguir dichos programas de inversión, así como señalar el origen y naturaleza de los fondos destinados a los mismos. Por otro lado se sujetaron a reglas especiales los trámites y erogaciones presupuestales, así como los de créditos nacionales e internacionales.

Los programas de inversiones, fueron proyectados a corto y a lar-

(12) Diario Oficial de la Federación. 30-VI-59, 2-VIII-61, 2-V-62 y 8-VIII-65.

go plazo o efecto de que la Secretaría de la Presidencia se responsabilizara de la elaboración posterior del programa coordinado y jerarquizado de inversiones del sector público para los años de 1960-1964.

A mi juicio, éste fué el primer intento formal que integra todo un proceso de programación con bases homogéneas y generales. No obstante, cabe hacer hincapié que la instrumentación jurídica de las medidas adoptadas para exigir a las dependencias y entidades la formulación de sus programas, estaba orientada a efectuar con posterioridad los planes económicos y sociales. Bajo tal circunstancia aún cuando la Secretaría de la Presidencia contaba con facultades de planeación central para solicitar información de todos los responsables del ejercicio del gasto, no fue posible que la misma efectuara un plan Global de Desarrollo puesto que no se contaba con la estructura técnica capaz de asegurar una coordinación eficaz de las tareas encaminadas a elaborar el plan, ni existía apoyo legal que pudiera vincular el régimen de responsabilidades en la función pública con respecto a la observancia del plan.

Debido a la falta de coordinación a los innumerables obstáculos para su desempeño, la Secretaría de la Presidencia no logró formular los programas a largo plazo, lo cual indujo a reforzar las estructuras, conceptos, métodos y procedimientos. A este respecto, se expidió un acuerdo presidencial el 2 de agosto de 1961, en el que se estableció la obligación de las Secretarías y Departamentos de Estado de elaborar sus planes de acción conforme a los objetivos señalados en el mismo, a efecto de conjuntar esfuerzos en la elaboración de programas coordinados para el desarrollo económico y social.

El 2 de marzo de 1962, para coordinar los trabajos que resultaban de las medidas adoptadas con anterioridad, una Comisión Intersecretarial integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público fué constituida a fin de proceder de inmediato a formular los planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y largo pla-

Al través de este medio jurídico administrativo se confirmó la necesidad de contar con planes nacionales de desarrollo integral y por primera vez fue establecida la obligación de coordinar las funciones de la Secretaría de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público para obtener y reforzar los resultados de la elaboración de los planes. Esta comisión debía apearse a los principios de política económica y social establecida en el Acuerdo de 1961.

De los procedimientos anteriores surgió el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y conforme a los acuerdos adoptados en Punta del Este Uruguay, se promovieron los lineamientos de la Alianza para el Progreso. Se previeron en aquél, metas cuantitativas globales y sectoriales y se formuló una política económica general. Un rasgo esencial del plan, consistió en atender tanto a resultados económicos a corto y a largo plazo, como también a una concepción más amplia de los programas nacionales de mejoramiento social y de reforma institucional.

En cuanto al desarrollo de la programación sectorial merecen ser citados como antecedente de instrumentación jurídica de los medios encaminados a ejecutar un programa relativo a funciones de carácter sectorial, los acuerdos mediante los cuales se señala a la Secretaría de Agricultura y Ganadería como organismo responsable de la dirección, asistencia técnica y ejecución del Programa Nacional Forestal, publicado en los Diarios Oficiales de la Federación de 8 de julio y 11 de septiembre de 1965.

La estructuración y práctica de la programación sectorial durante la gestión gubernamental del Presidente Díaz Ordaz, fué continuada con la elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social del período 1966-1970 a cargo de la misma Comisión Intersecretarial creada el 10. de marzo de 1962. Dicho plan acumuló la experiencia de los anteriores y no sólo estableció lineamientos para las actividades de las instituciones públicas, sino que trató de vincularse a ciertos estímulos a la iniciativa privada, con el objeto de inducirla a perseguir los mismos objetivos de desarrollo establecidos por el Estado.

Al mismo tiempo que se elaboraba el Plan de referencia se cubrió en el ámbito de la Reforma Administrativa que cobraba auge en esa época, la necesidad de vincular los trabajos de planeación a aquélla. Esta cuestión, por demás relevante dominó la primera fase de desarrollo de la Reforma Administrativa, pero en la segunda hubo de abandonarse porque la elaboración de un Plan de tales proporciones presentaba mayores dificultades que las que afrontaba la Reforma Administrativa. Por lo tanto, a efecto de continuar esta última, la tendencia que empezó a definirse fue la de dar prioridad a los trabajos de la reforma y en su caso, preparar a la estructura administrativa en el compromiso de ejecutar la programación sectorial como primer paso y paulatinamente integrar el conjunto a fin de lograr el establecimiento de un verdadero sistema administrativo de planeación.

La Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, al desaparecer en 1970 la Comisión de Administración Pública encargada de la Reforma Administrativa, inicia la elaboración de un marco de referencia que habría de iniciar la reorganización de la Administración Pública. Dentro de estas proyecciones se crearon en el ramo de cada dependencia de la Administración Pública Federal, las Comisiones Internas de Administración cuya función era efectuar las reformas necesarias para cumplir con los objetivos y programas de la misma, atendiendo fundamentalmente a los aspectos de programación y presupuestación, normas jurídicas, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control; así como las unidades de organización y métodos y las unidades de programación. Estas últimas habrían de encargarse de asesorar a los titulares de las mismas instituciones en el señalamiento de objetivos, formulación de planes, previsiones y asignación de recursos a estas tareas. Las unidades citadas en último término debían formar parte de las comisiones internas de administración.

b) Problemática Jurídico-Administrativa

bl. Constitución General de la República.

Respecto a este tema me permito presentar, uno de los principales

conflictos que se presentan dentro de la problemática jurídica-administrativa de la planeación en México, mismo que fue tratado en el Primer Seminario sobre Problemas Económicos de México, realizado en la ciudad de Cuernavaca, Mor. en abril de 1965.

Al discutirse en el seno del Seminario el problema relativo a si la elaboración y ejecución de un plan nacional requeriría de reformas constitucionales o, por el contrario, podría llevarse cabo dentro del marco jurídico vigente, se manifestaron dos corrientes de opinión.

Un grupo de los participantes se inclinó por el sentido de que la planeación encuentra su legitimación en el artículo 133 de la Constitución y que las facultades del gobierno federal se hallan expresamente atribuidas por el artículo 124. Por lo tanto, es posible iniciar la planeación integral dentro del marco de nuestras normas fundamentales sin modificar sustancialmente la estructura jurídica. En la fracción XXX del artículo 73 se autoriza al Congreso para expedir todas las leyes necesarias a fin de hacer efectivas las facultades expresas de los tres poderes federales y se encuentran los fundamentos para que el Congreso legisle sobre planeación económica y social. Para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso en materia económica (artículo 89, fracción I) el Presidente de la República está facultado para asentar en un reglamento un plan nacional de desarrollo o, en todo caso, sin la obligación, en cuanto a derecho de esperar a que el Congreso de la Unión legisle en materia de planeación, el Presidente puede expedir un decreto, aunque sea de menor efectividad en cuanto a extensión.

La otra corriente de opinión expresó que la Constitución no emplea en parte alguna ni el término planeación ni el término desarrollo económico y que el solo hecho de hablar de planeación del desarrollo en un país que no ha planeado porque no lo ha reconocido como necesidad política, requiere revisar sus instituciones, sus leyes y sus mecanismos operativos. (13)

(13) Bases para la Planeación Económica y Social de México. Siglo XXI. Editores 10a. Edición. México 1980., p. 1.

La Constitución de 1917 es de tipo liberal y no podría satisfacer las necesidades de la planeación. Esta circunstancia obligaría a violar algunos preceptos constitucionales para que el desarrollo no se viera obstaculizado por la estructura jurídica, pues no únicamente la Suprema Corte de Justicia sino cualquier juez de distrito deseoso de hacer respetar estrictamente la Constitución, podría detener la política de desarrollo económico. -- Por tanto, si se lleva a cabo la planeación sin reformar, según esta opinión, la Constitución, se caería en uno de estos dos --- errores: a) o se hace la planeación al margen de la Constitución, violando en muchos casos; b) o se realiza ajustándose a los estrechos márgenes que otorga la ley fundamental, dejando aquélla incompleta.

En atención a lo anterior, es indispensable que la Constitución reconozca que los principios del desarrollo económico conjuntamente con otros, son la base para la organización del país y que, por lo tanto los particulares deben ajustarse a las necesidades del mismo, las leyes deben contener la estructura general para la formulación del plan y al ejecutivo debe corresponder la elaboración del mismo y su vigilancia, mientras el Congreso desempeña una función de censura en cuanto a la fidelidad de la ejecución.

Ante esta actitud, la primera corriente de opinión mencionada -- adujo que la Constitución de 1917 no debe verse como un instrumento con significado estático, sino que se trata de un marco de --- normas generales que deben interpretarse de tal forma que en ellas quepan los cambios requeridos en el desarrollo económico y so--- cial del país y que, por tanto, es innecesaria su modificación, puesto que el espíritu de la planeación no sólo no es contrario a ella, sino que constituye un mecanismo que permitirá cumplir--- más eficazmente sus metas de bienestar y progreso.

Posteriormente se afirmó que si bien puede parecer necesaria y conveniente una modificación constitucional en el futuro, a fin de incorporar funciones económicas y de planeación que no están explícitamente mencionadas, en el período inmediato puede y debe realizarse un plan. Es decir, que debe proseguirse con la planea

ción de la misma manera que se ha continuado con la política de desarrollo económico, aunque pensando en la conveniencia y necesidad futuras de introducir cambios constitucionales. Después de todo, las leyes están para servir al hombre y no para limitar -- las aspiraciones colectivas de progreso y justicia social aceptadas por la ciudadanía (14).

En las economías modernas, a medida que se ha ido ampliando la órbita de las atribuciones del Estado en los procesos de desarrollo económico y social, los sistemas de planeación nacional se convierten en un imperativo, y se van creando y desarrollando, en mayor o en menor grado, según las posibilidades y necesidades de cada país, variando en la forma de manejarlos, de acuerdo con la filosofía política y jurídica de cada uno: De manera democrática, para los países que, como México, protegen las libertades y los derechos individuales y sociales, y respetan la propiedad, y de manera totalitaria, cuando el Estado se organiza bajo un régimen de propiedad colectiva, concentrando los medios de producción.

Del examen de los fines estatales y las consecuentes atribuciones que se otorgan al Estado, Habrá que descubrir las bases constitucionales de la planeación, tomando en cuenta que ésta no es un fin en sí misma, sino sólo un medio para alcanzar dichos fines estatales. Si las normas constitucionales atribuyen al Estado la facultad de intervenir, directa o indirectamente, en el proceso de desarrollo económico y social, para beneficio de la colectividad, resultaría incongruente que no pudiera disponer de los medios para cumplir estas atribuciones.

El liberalismo económico, proclamando la igualdad humana y jurídica de los individuos, y el principio de que, sin la intervención estatal que consideraba indeseable, las necesidades económicas y sociales se satisfacen y equilibran de manera espontánea y natural, mediante el libre juego de las leyes económicas, sujeto sólo a las normas del derecho privado, fue generando importantes

(14) Ibid., p. 13.

desequilibrios, profundas injusticias sociales, desajustes estructurales, sectoriales y regionales, y graves tensiones sociales. - Todos estos fenómenos fueron provocando reacciones doctrinarias -- opuestas, tendientes a revisar las relaciones que deben existir -- entre el Estado y la economía para corregir las imperfecciones -- que el individualismo provocaba y aliviar las injusticias sociales.

Aún cuando la Constitución de 1917 repitió casi literalmente múltiples normas de la de 1857, introdujo cambios que implicaron una profunda transformación política, social y económica. Los viejos moldes fueron rotos en aspectos esenciales, con el propósito de -- proteger a las mayorías marginadas, frente a la fuerza económica -- y la preponderancia social y cultural de minorías prepotentes.

A partir de la Constitución de 1917, México sin dejar de reconocer y proteger los derechos individuales, de mantener el concepto de propiedad privada y la libre concurrencia, impone la supremacía del interés público, y atribuye al Estado la facultad de establecer limitaciones al uso de las libertades individuales, a fin de hacerlas compatibles con los superiores intereses de la sociedad, la de imponer modalidades a la propiedad cuando medie el interés público y la de tomar una ingerencia más directa en el proceso de desarrollo económico y social, para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución equitativa de la riqueza, el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Todo ello de acuerdo con las peculiaridades históricas, sociológicas y jurídicas en -- que vivió y ha vivido el país, como un propósito de armonizar la libertad y la dignidad de la persona humana, con un orden social -- más justo y más próspero.

Lo anterior emerge del contenido mismo de la Constitución que se descubre de acuerdo con su interpretación histórica y evolutiva, -- que es la que nos permite conocer el sentido de las ideas que subyacen en los textos de las normas constitucionales, así como en -- sus leyes reglamentarias. Como señala el licenciado Felipe Tena-Ramírez, "la tarea del intérprete de la Constitución...estriba en

tomar el pulso a ese ser profundamente complejo que es el Estado, representante jurídico de la nación y la cual, a su vez es un todo que vive, con un pasado que actúa en el presente, con un presente que día a día va haciendo suyo el porvenir". (15).

La trascendencia en el orden económico social del proyecto de --- Constitución Política que se proponía, fue definitivo para consolidar nuestro actual sistema, pues si bien es cierto que se advirtió de conservar el espíritu liberal de la Constitución de 1957, - también lo es que se reveló la convicción democrática de conferir a la representación legislativa la facultad de propiciarse sobre la esencia y los principios de un proyecto nacional de desarrollo.

El Constituyente de 1917 estableció las bases jurídicas para integrar la convivencia de la sociedad mexicana en un orden justo y - equitativo que protege los derechos de los grupos económicamente débiles al regular y fomentar las actividades económicas. De esta suerte el Artículo 30. Constitucional introdujo la libertad de enseñanza y el laicismo en los establecimientos públicos, su - - unión a las bases de la reforma social que tiene el propósito de poner al alcance de la población un servicio público que fortalezca la conciencia y que pugne por los derechos del pueblo mexicano definidos por la revolución.

La Constitución de 1857, en materia educativa, se concretaba a declarar que la enseñanza era libre, lo que implicaba la facultad - de cualquier persona para impartir la enseñanza sin intervención alguna del Estado, congruente con el criterio de liberalismo individual que negaba cualquier ingerencia estatal en las relaciones sociales. El Constituyente de 1917 hizo algunos cambios que se orientaban a cierta corriente social, pero reformas posteriores - al artículo 30., introdujeron modificaciones de fondo, dejando al Estado una intervención muy importante en materia educativa. El mismo artículo, y el 73, fracción XXV, señalan que el Congreso expedirá leyes para distribuir la función social educativa entre la

(15) Secretaría de Programación y Presupuesto.
"Aspectos Jurídicos de la Planeación en México" Editorial-Porrúa, S.A. México 1981., p. 2.

Federación, los Estados y los municipios, con objeto de unificar y coordinar la educación en toda la República.

La dinámica social ha planteado a tales principios la necesidad de transformaciones constitucionales. Así, en primer término y por lo que hace al artículo 30. Constitucional, conviene citar a la reforma de 13 de diciembre de 1934, que estableció que la educación, además de ser socialista, debía ser impartida por el Estado, excluyendo doctrinas religiosas, fanatismo y prejuicios. Por vez primera, se estableció como facultad exclusiva del Estado elaborar los programas y métodos de enseñanza. También se facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes que unifican y coordinarán la educación en toda la República.

El 30 de diciembre de 1946, la disposición citada sufrió nuevamente modificaciones, pues el precepto fue adecuado a la realidad política de la nación. A este respecto Antonio Carrillo Flores afirma que "La Constitución Mexicana no es una Constitución Socialista. No lo fué ni siquiera durante el lapso comprendido entre 1934 y 1946, cuando el artículo 30. imponía al Estado la obligación de impartir una enseñanza socialista. Aún entonces, lo que la Constitución mandaba, en forma bastante extraña y paradójica, era que en la escuela del Estado se enseñase a los niños y a los jóvenes que era injusto y debía ser distribuido el orden social que ella misma consagraba". (16).

De esta suerte, se ratificó el laicismo, la libertad de enseñanza y la enseñanza a cargo del Estado, pero orientada a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano, fomentar el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y en la justicia, bajo criterios propios de una democracia, cuya estructura jurídica y régimen político se funda en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Los artículos 39, 40 y 41 constitucionales establecen los principios sobre la soberanía nacional, la organización del Estado y la forma del ejercicio de la soberanía. El artículo 39 indica que -

(16) Ibid., p. 18.

12
"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el --
pueblo", que "todo poder público emana del pueblo y se instituye
para beneficio de éste".

13
Siguiendo las ideas contenidas en dicha norma, la soberanía es --
consustancial, inmanente al pueblo, y su origen, su contenido --
y su finalidad es el Pueblo. La soberanía, entendida con la facul-
tad de autodeterminación la realiza el pueblo al darse una Consti-
tución, estableciendo un orden jurídico y constituyéndose como --
Estado. Como señala el artículo 41, el pueblo ejerce su sobera-
nía por medio de los poderes de la Unión de los Estados, que de-
ben actuar teniendo como móviles los fines del país.

14
Por su parte el artículo 40, determinó que es voluntad del pueblo
mexicano constituirse en una república representativa, democráti-
ca y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo -
lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federa-
ción, establecida según los principios de la Constitución. Repú-
blica, porque los poderes públicos superiores tienen una permanen-
cia temporal, por virtud de la renovación periódica, a través del
sufragio que ejecuta el pueblo; representativa, porque los pode-
res públicos ejercitan su potestad a nombre del pueblo al que re-
presentan; y federal, porque se integra la República en un conjun-
to de entidades autónomas, descentralizando el poder mediante la-
distribución de distintas esferas de competencia, pero manteniend-
do la Federación la supremacía jurídica sobre todos los Estados -
miembros, como lo establece la propia Constitución Federal en sus
artículos 40 y 133.

Vinculando a los principios de soberanía y representatividad, ré-
gimen democrático, que es base de nuestra organización, implica -
el principio de que toda potestad de los Poderes Públicos, provie-
ne del pueblo, y ha de ejercitarse en representación y para bene-
ficio del pueblo. La democracia pues, debe considerarse como el-
Gobierno de todos, y en favor de todos. Así como la soberanía es
la facultad de la autodominación, pues mediante la elección de --
los poderes, el pueblo, a través de ellos, se gobierna a sí mismo.

Los artículos 27 y 123 Constitucionales atribuyen a las autorida-

... las políticas facultades que tienden a establecer un equilibrio en la distribución de la riqueza nacional, ya fuera recurriendo a la función social de la propiedad o a la reivindicación de los derechos de explotación de los recursos naturales para la nación, ya confiriendo a los obreros la justa retribución que les corresponde en el proceso de producción.

De esta forma, la política agropecuaria dio muestra de su carácter revolucionario al sentar las bases de un proyecto de desarrollo progresista cuando rescató, en nombre de la nación, la propiedad de los elementos naturales susceptibles de apropiación para estar en posibilidad de regular su aprovechamiento y distribuir equitativamente la riqueza pública en beneficio del mayor número de campesinos. Por ello, esta disposición ordena la dotación de tierras, bosques y aguas con posibilidad de expropiarlos en favor de núcleos de población que carecieran de ejidos. Como consecuencia del carácter de orden público de esta disposición, la fracción XIV del propio artículo 27 declaró improcedente el juicio de amparo que promovieran los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas. Al efecto, a quienes resultaren afectados les asistía únicamente el derecho de acudir al gobierno federal para obtener indemnización, ésto es, en virtud del interés de la sociedad la restitución de tierras se hace, de ser necesario, a costa de la propiedad de los particulares.

Asimismo, fue establecida la posibilidad de recurrir al juicio de amparo en favor de los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, con certificado de inafectabilidad cuando se estimare que la privación o afectación agraria era ilegal.

El artículo 27 constitucional declara que las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada. Esto significó una reforma sustancial al concepto de la propiedad privada, porque deja de ser un derecho absoluto, al quedar sometido a las modalida

des que el interés público dicte, convirtiéndose en una función social y en un factor para beneficio de la sociedad, y no sólo del individuo. A partir de esta nueva concepción se produce uno de los avances más importantes, respecto a la intervención del Estado en el desarrollo económico y social.

El párrafo 30. atribuye a la Nación el derecho, además del de imponer modalidades a la propiedad privada, de "regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana". A través de esta Norma, la Constitución está otorgando al Estado, por ser la personificación jurídica de la Nación, las atribuciones necesarias para regular al proceso de desarrollo económico y social del país, dentro del espíritu de la justicia distributiva, a fin de lograr el bienestar de la colectividad. Esta atribución sólo puede cumplirse, si el Estado cuenta con los medios necesarios, entre ellos, un sistema nacional de planeación, que funcione con la concurrencia de todos los sectores, público, privado y social, bajo la coordinación del propio Estado.

El párrafo 40. del mismo artículo atribuye a la Nación el dominio directo sobre los recursos del subsuelo, como los minerales, y los declara inalienables e imprescriptibles, convirtiéndolos en propiedad pública, que pueden ser explotados directamente por el Estado o por los particulares, mediante concesiones revocables, sujetas a las modalidades que exija el interés público, y a un estricto control del Estado.

El mismo precepto establece que la Nación llevará a cabo directamente la explotación del petróleo, los hidrocarburos y los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear, así como la generación y distribución de energía eléctrica, o sea que el Estado asumió el control de los energéticos esenciales para las actividades económicas y para el bienestar de la colectividad por ser elementos que han penetrado en el modo de vida de-

La sociedad, lo que define con mayor claridad que el régimen instituido por la Constitución es el de economía mixta, y de que para poder programar el desarrollo de actividades económicas y sociales, se requiere armonizar dichas actividades con la de los energéticos, mediante la realización de planes, donde se conjunquen posibilidades, prioridades y objetivos nacionales, regionales y sectoriales.

Una de las reformas constitucionales de mayor significación, en cuanto al papel regulador del Estado, está contenida en el párrafo 3o. del artículo 27, que se comenta. En dicha norma y a partir de las atribuciones concedidas al Estado para imponer modalidades a la propiedad privada, y para regular el aprovechamiento de los recursos, lo faculta para dictar las medidas necesarias a fin de "ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población". (17).

Paralela a esta reforma se hizo la del artículo 73, agregándole la fracción XXIX-C, en la que se faculta al Congreso de la Unión, para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los municipios, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o., del artículo 27.

La exposición de la iniciativa, habla de la necesidad de "establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros urbanos de población integren a éstos de manera conveniente al desarrollo socio-económico del país, y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos, con la finalidad de lograr una convivencia más humana en las grandes urbes", y agrega que "la programación económica y social del sector público, deberá considerar el desarrollo de los centros urbanos, y dicho sector deberá adecuarse para otorgarle la atención que le corresponda, establecer los vínculos de coordinación entre sus diversas entidades, tendiendo a lograr una mayor eficiencia de la inversión y del

gesto público de los diversos niveles de gobierno; procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como la promoción de una distribución adecuada de la misma, en las zonas urbanas y rurales". (18).

La otra categoría constitucional, en su carácter de factor de transformación del derecho que atañe a la condición social de los obreros, al través del artículo 123, optó por un tratamiento del trabajo que lo diferenciaba de una mercancía y fortalecía a la acción de los trabajadores en su lucha frente a los empresarios.

Los desajustes producidos por las injusticias sociales, que a su vez fueron generados por inadecuadas políticas e inequitativos sistemas económicos, movieron al Constituyente de 1917, para proteger a las grandes mayorías marginadas, frente a minorías prepotentes, y atacar los profundos desequilibrios, a cuyo efecto, dentro de la concepción de una democracia social, se crean las garantías laborales en beneficio de los trabajadores y campesinos, y se dota al Estado de amplias atribuciones.

La Constitución de 1857, se concretó a garantizar la libertad de trabajo, quedando el trabajador en condiciones de desamparo frente a la fuerza de capital. El Constituyente de 1917, dejando establecida la libertad de trabajo, incorpora el artículo 123, para proteger al trabajador y garantizarle la satisfacción de sus necesidades económicas, sociales y culturales, así como la dignidad de la persona humana. Considerando las diversas reformas que se hicieron con posterioridad, dicho artículo incorpora el derecho al trabajo como una garantía que involucra el correlativo deber de la sociedad; faculta al Estado para fijar los salarios mínimos que les asegure a los trabajadores una vida decorosa; les concede a éstos el derecho de asociación para la negociación y defensa ante los patrones; les otorga el derecho de huelga, cuando tenga por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo-

(18) Ibid., p. 8.

con los del capital, y determina que se les otorgue participación en las utilidades.

Ahora bien, por lo que toca a la evolución de las disposiciones constitucionales, en lo general y al artículo 123 Constitucional en particular, puede afirmarse que su trayectoria ha proporcionado al Estado Mexicano un sinnúmero de alternativas para el beneficio de los trabajadores. Dos de sus reformas vinculadas al objeto de este trabajo merecen ser citadas, la relacionada con la federalización de las facultades para legislar en materia laboral, efectuada el 6 de septiembre de 1929 y el declarar de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social que ha asegurado a los trabajadores y a su familia una vida compatible con la salud y la dignidad.

El mismo artículo señalaba la obligación de los patrones para proporcionar a los trabajadores viviendas cómodas e higiénicas, lo cual, en virtud de una reforma posterior, dio nacimiento al establecimiento del INFONAVIT.

De esta forma, surge en embrión una de las instituciones de mayor importancia, que es consecuencia del principio de lograr una distribución equitativa de la riqueza, o sea el régimen de seguridad social, que, a través de las aportaciones del trabajador, del patrón y del Estado, proteja a aquél contra las enfermedades, los riesgos del trabajo, la incapacidad, la vejez, la muerte, etc., por medio de un organismo que funciona bajo la administración y vigilancia del Estado. Este mismo régimen quedó establecido en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado (desde 1925) y de las fuerzas armadas. El régimen de seguridad social constituye una de las instituciones más representativas de un régimen de economía mixta, y del principio de solidaridad social.

Fue hasta 1942, cuando la Constitución reconoce la existencia de las entidades paraestatales, al modificar el artículo 123, en su fracción XXXI, que habla de la competencia federal, en materia laboral, sobre "empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal". En el año de 1974 -

se reforma el artículo 93, a fin de atribuir a cualquiera de las Cámaras del Congreso, la facultad de citar "a los directivos y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria" para que informe cuando se discuta un negocio concerniente a sus actividades.

Respecto al artículo 28 constitucional, aparentemente desvirtúa la atribución estatal de regular el desarrollo económico en cuanto protege la libre concurrencia, sin señalar facultades de regulación a este derecho.

La norma impide los monopolios, con excepción de la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y emisión de billetes, que se reserva al Estado, y de los privilegios a autores, y agrega posteriormente que no se consideran monopolios las asociaciones de trabajadores para proteger sus intereses, ni las asociaciones o sociedades cooperativas de productores que exporten productos de una región, cuando estos sean su principal fuente de riqueza.

El párrafo 2o., dice que "la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia"... "todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio o servicios al público". Esta redacción, a todas luces inadecuada, porque no corresponde al espíritu de la Constitución y a su sentido histórico, es la que provoca las interpretaciones divergentes. Sin embargo, relacionado el párrafo con otras partes de la misma norma y con otros artículos de la Constitución, el criterio individualista que se atribuye a dicha norma adquiere otro sentido.

En la propia norma existen disposiciones intervencionistas y sociales, contrarias a los sistemas individualistas de la libre concurrencia, como son el monopolio del Estado en la emisión de billetes, que manejaban antes los bancos privados de emisión, la prohibición de hacer todo aquello que perjudique al público en general o de alguna clase social, y la declaración de que no ---

constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores, ni las asociaciones o sociedades cooperativas que exporten.

Resulta importante destacar que el artículo 28 Constitucional, - el 5 de octubre de 1965 fue objeto de una iniciativa de reforma propuesta por el Partido Popular Socialista a la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, la que si bien es cierto que no prosperó en virtud de que las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos la consideraron improcedente, resulta interesante hacer hincapié en sus principales lineamientos.

La iniciativa en cuestión, planteó la necesidad de incluir en la Constitución General un capítulo II denominado "De la Economía Nacional" a fin de precisar que el objeto del desarrollo económico sería aumentar con nuestros propios recursos las fuerzas productivas del país para incrementar el capital, garantizar la independencia económica nacional y distribuir equitativamente la riqueza, estableciéndose para ello los siguientes postulados:

- El Estado y los particulares, atendiendo a la función social de la propiedad, sujetarían sus actividades económicas a un plan general de desarrollo.
- Serían atribuciones exclusivas del Estado la explotación del carbón mineral, la carboquímica, la siderúrgica, la refinación de metales no ferrosos, los transportes marítimos y aéreos y los teléfonos; asimismo, el Estado regularía el mercado interior, reestructurando el aparato de distribución y -- las inversiones públicas tendrían una finalidad social y económica.
- Las inversiones privadas deberían dedicarse a la producción agropecuaria, a las industrias extractivas, a las industrias de transformación, a los transportes, al comercio y a las actividades financieras y bancarias; por su parte, las inversiones privadas extranjeras, podrían participar en actividades productivas asociadas al capital social y su participación sería complementaria de la nacional en un 40% si fueran empresas industriales y, en un 34% si se refirieran a la explotación de materias primas no renovables. La inobservancia

de esta disposición sería sancionada con la incautación de los negocios que se convertirían, por tal razón, en empresas del Estado. (19). 66.

Los presupuestos de ingresos, y egresos del Estado, bajo los sistemas del liberalismo constituyen documentos jurídicos y políticos, con escasa relevancia económica. En la actualidad, dentro de los regímenes de economía mixta, la importancia económica de los mismos es lo más relevante. Los presupuestos ahora constituyen uno de los más poderosos instrumentos para promover el desarrollo económico y corregir desviaciones circunstanciales que afectan la economía y se han convertido en un vasto mecanismo redistributivo de la renta nacional.

La importancia de las finanzas públicas, están en relación directa con la importancia de los fines del Estado, y las consecuencias atribuciones que la Constitución le señale. Si la Ley fundamental le atribuye funciones para promover el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la población, para lograr una distribución equitativa de la riqueza y muchas más, el Estado debe allegarse cada vez mayores recursos para poder alcanzar dichos objetivos. En tales condiciones, los presupuestos de ingresos de la Federación constituyen ahora una parte sustancial de la planeación nacional del desarrollo.

La Constitución, en su artículo 31, establece la obligación del pueblo a "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional, equitativa que dispongan las Leyes".

Por gasto público debe entenderse aquéllos que el Estado destina a la satisfacción de necesidades colectivas. De aquí que exista una vinculación muy estrecha entre las finanzas públicas y la política social y económica, a cuyo servicio se ponen los ingresos y egresos de la Federación.

(19) Ibid., p. 19.

Otras facultades que la Constitución de 1917 ha conferido al Estado Mexicano en materias relacionadas con la planeación del desarrollo, ameritan ser citadas pues conciernen a la aprobación del presupuesto público, en los términos del anterior artículo 65 y del actual 74 fracción IV de la Carta Magna y, en lo relativo a las facultades del Congreso el artículo 73 de la misma para legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, así como para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del 123. Así también se facultó al Congreso para dictar leyes sobre nacionalidad, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República y Asentamientos Humanos.

El artículo 73, fracción VI, autoriza al Congreso de la Unión -- "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto", y la fracción XXIX lo autoriza para establecer contribuciones sobre el comercio exterior; sobre aprovechamientos y explotación de los recursos naturales a que se refieren los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; sobre instituciones de crédito y seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; así como especiales sobre energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, -- explotación forestal y cerveza, agregando que las entidades federativas participarán en las contribuciones especiales, "en la -- proporción que la ley secundaria federal determine". Los municipios perciben un porcentaje en el impuesto de energía eléctrica.

Complementariamente, el artículo 117 constitucional prohíbe a los Estados emitir estampillas, gravar el tránsito de personas o cosas por sus territorios, gravar la entrada o salida en su territorio, de mercancía nacional o extranjera, gravar efectos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, gravar el tabaco y les prohíbe emitir títulos de deuda pública, y concertar préstamos con gobiernos de otras naciones. El artículo 118 les prohíbe, sin autorización del Congreso Federal, imponer contribuciones sobre importaciones y exportaciones.

18
 Dentro del Presupuesto de Ingresos, con el carácter de ingresos-
 extraordinarios, quedan comprendidos los financiamientos que so-
 licite el Gobierno Federal para cubrir parcialmente el Presupue-
 sto de Egresos. Corresponde al Congreso de la Unión, según el ar-
 tículo 73, fracción VIII, "dar bases sobre las cuales el Ejecuti-
 vo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, pa-
 ra aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pa-
 gar la deuda Nacional", agregando que los financiamientos deben-
 ser para obras públicas que incrementen los ingresos públicos, -
 salvo los que se tomen para regulación monetaria, operaciones de
 conversión o en casos de emergencia.

El Presupuesto de Egresos de la Federación conforme a la Consti-
 tución de 1857, tenfa un corte Liberal, por lo que se orientaba-
 hacia los principios de limitar el gasto a la prestación de los-
 servicios fundamentales atribuidos al Estado, debiéndose mante-
 ner el equilibrio entre ingresos y egresos, para evitar déficits
 presupuestales. La doctrina liberal consideraba que los ingre-
 sos y egresos gubernamentales son males necesarios para la econo-
 mía, que el gasto público era improductivo y ejercía presiones -
 inflacionarias, y que los impuestos constituían un factor negati-
 vo en el ahorro interno.

Las normas establecidas por el Constituyente de 1917, en cuanto-
 se refiere a la naturaleza, formalidades, etc., del gasto públi-
 co, son sensiblemente parecidas a las contenidas en la anterior-
 Constitución, pero, al igual que con los ingresos, varían en sus
 alcances en la medida en que la Constitución amplió considerab-
 lemente los fines del Estado, Con el transcurso de los años siguie-
 ron ampliando dichos fines y el presupuesto público fue crecien-
 do para atender las nuevas necesidades, al impulso de las inquie-
 tudes de una nación que evoluciona, al igual que su régimen jurí-
 dico.

El artículo 74, fracción IV, de la Constitución faculta a la Cá-
 mara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la -
 Federación, discutiendo previamente las contribuciones que han -
 de decretarse para cubrir aquél, y el artículo 126 establece que

no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la Ley posterior.

El artículo 73, fracción XXX, faculta al Congreso de la Unión -- "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". Dentro de dicha fracción quedan comprendidas las facultades implícitas, que son un complemento lógico indispensable de las atribuciones expresas, ya que mediante ellas el Congreso de la Unión puede atribuirse o atribuir a los otros Poderes, las facultades necesarias para el ejercicio de las que, de manera explícita, -- les concede la Constitución en sus diversos preceptos, o sea la facultad legislativa del Congreso para dotar a los Poderes de -- los medios que se requieran, a fin de que se puedan alcanzar los fines del Estado.

El hecho de que la Ley fundamental no contenga una declaración literal expresa, sobre atribuciones del Estado para establecer un sistema de planeación nacional, no constituye obstáculo constitucional alguno, a pesar de que el artículo 124 señala que -- "las facultades que no estén expresamente concedidas por esta -- Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados", entre otras razones, porque dicha norma no puede interpretarse en el sentido de que se lleguen a entender atribuidas a los Estados miembros, funciones específicas que se relacionen con la nación en su conjunto. Ello resultaría contrario al sistema del federalismo, contradiciendo lo dispuesto en los artículos 40 y 41, de los que se desprende que los órganos centrales tienen competencia y asumen la representación de lo nacional, es decir lo que afecte los intereses generales del país, en tanto que los Estados tienen competencia en lo que toca a sus regímenes interiores.

Ya se decía en páginas anteriores que la planeación nacional no constituye un fin en sí misma, sino sólo un medio para que el Estado pueda cumplir cabalmente con las atribuciones que, de manera expresa, le confiere la Constitución, en lo concerniente a la regulación y fomento de las actividades económicas, sociales y -

culturales, de donde resulta que la creación de un sistema nacional de planeación, no hará sino poner los medios para que se cumplan las facultades expresas del Estado.

b2. Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público - Federal.

En su sentido tradicional el derecho financiero del Estado aparece como la rama del derecho público que se ocupa de la hacienda pública, es decir, se refiere a los ingresos y egresos del Estado; en general a la administración de los recursos económicos para satisfacer las necesidades sociales (20).

Las tendencias de las últimas décadas extienden considerablemente la acción del Estado hasta llegarlo a convertir en el supremo regulador de la economía nacional.

En este amplio sentido, el derecho financiero aparece como una rama del derecho público que asegura la gestión financiera de la economía pública, al mismo tiempo que regula todos los aspectos de la economía nacional.

El derecho financiero mantiene estrechas relaciones con la economía política. Todos los problemas financieros caen en el campo de la economía, o sea, la ciencia que estudia cómo utilizan las personas sus recursos para satisfacer sus necesidades.

En la actualidad una de las grandes preocupaciones consiste en que el Estado proporcione a su población los recursos que le son indispensable. En una economía liberal las particulares toman a su cargo el suministro de esos elementos y se ven complementados por el Estado en formas muy diversas.

La política fiscal se explica como un conjunto de medidas para mantener el equilibrio económico de un Estado, combatiendo las inestabilidades económicas y los desarreglos, tanto en el orden oficial como en la economía privada. Todo gobierno debe tener un "plan financiero" y es a través del presupuesto como este plan

(20) SERRA ROJAS ANDRES, "Derecho Administrativo", VII Edición, Segundo Tomo. Editorial Porrúa, S.A. México 1976., p. 306.

71.
se concreta en su régimen de ingresos y egresos, que incluye una relación de las obras y actividades que han de emprenderse y los medios de que dispone el gobierno federal para llevarlas a cabo.

Los objetivos del Estado en materia económica y financiera se reducen a los siguientes: 1. Realización del bienestar social; 2. Realización de la seguridad, y 3. Realización de la justicia social.

La fuerza del Estado moderno-democrático y federal- proviene de su organización política y de su estructura económica que le permite realizar sus altas finalidades entre las que destacan por su importancia el desarrollo de la economía nacional y la distribución de la renta nacional.

Para realizar la política económica, el presupuesto representa el elemento esencial de la vida económica. De acuerdo con nuestra legislación el presupuesto es un acto público anual de previsión y autorización previa, que contiene los ingresos que debe percibir la federación y los gastos que se deben realizar en relación con los servicios y demás prestaciones públicas. (21).

El presupuesto es un instrumento de programación de las actividades del sector público, tanto en el campo de los servicios generales como en el de los servicios económicos y sociales que el gobierno presta a la población. En este sentido el presupuesto es el mecanismo operativo anual de los planes de largo a mediano plazo aprobados por el gobierno, y en él se contienen las especificaciones concretas de las metas a cumplir en cada esfera de acción del sector público y la cuantificación de los recursos necesarios y los costos de operación.

También recibe el nombre de presupuesto el documento, estado de relación de los gastos e ingresos, la ecuación entre los mismos y el mantenimiento de su relación necesaria. Un sentido más mo-

(21) Ibid., p. 19.

El presupuesto lo convierte en parte integrante del plan económico del Estado a programa de toda la actividad gubernamental. Esto se realiza lo mismo en los países democráticos, que en las naciones comunistas, pues su finalidad es atender las necesidades públicas.

El presupuesto como instrumento político, económico y público, es el medio más poderoso de coordinación e integración de la vida económica y de orientación al desarrollo social. El Estado actúa sobre la economía nacional para asegurar su estabilidad y estimular su desarrollo.

El presupuesto tiene en el Estado moderno una importancia notable, porque es un instrumento poderoso para encauzar el desarrollo económico, y regular adecuadamente el proceso de planeación nacional.

Entre los planes financieros del Estado, el presupuesto se destaca como un elemento coordinador adecuado al desarrollo económico.

Es lógico pensar que si muchos países carecen de una política presupuestal coherente y sostenida y de una coordinación y planificación adecuadas, son varios los desperdicios de recursos que han de producirse en el sector público.

Los presupuestos adicionales o complementarios eran frecuentes bajo el régimen de facultades extraordinarias, en los que se facultaba al Presidente de la República para legislar en el ramo de hacienda. Al amparo del artículo 131 de la Constitución se ejercen los presupuestos adicionales o suplementarios que son más tarde aprobados por la Cámara de Diputados.

Los presupuestos de las instituciones descentralizadas siguen los lineamientos de sus leyes y no se confunden con el presupuesto de la Federación, aunque necesariamente forman parte de él. Las leyes administrativas fijan el mecanismo de elaboración y aprobación de esos presupuestos. Dentro de la estructura constitucional y administrativa mexicana, esos presupuestos rompen con la tradición jurídica presupuestal y principalmente con el con-

tro] que sobre ellos ejerce la Secretaría de Programación y Presupuesto, aunque en los últimos años ya se han incorporado al -- presupuesto general.

La materia financiera da origen a competencias diversas en materia federal, local y municipal. Tanto la Federación como las entidades federativas y municipales y otros entes públicos, a los que vamos a hacer referencia, elaboran sus presupuestos en su doble consideración de ingresos y de egresos. En lo que se refiere al presupuesto federal, es indudable que el Poder Ejecutivo está más capacitado para analizar circunstancias y detalles, necesidades e intereses de la acción gubernamental, considerando unitariamente la vida económica nacional.

La materia financiera federal se encuentra distribuida entre varias dependencias del Ejecutivo, pero es a la Secretaría de Programación y Presupuesto a la que se le asigna la competencia general, de acuerdo con el artículo 32, en sus fracciones de la -- IV a la VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública -- Federal. En ellas se encuentran los objetivos financieros más -- importantes de la política económica del Estado.

Fundamentalmente corresponde a este importante organismo financiero "proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer una -- glosa preventiva de los mismos, tanto de la Federación como del -- Departamento del Distrito Federal y otros entes públicos".

En materia de gasto público, formula los proyectos de presupuesto de egresos de la Federación y del Distrito Federal y el control y vigilancia de los mismos.

El presupuesto tradicional está diseñado para facilitar su administración, su contabilización y la auditoría de sus cuentas, todo ello sin perjuicio de su utilidad para fines de política económica y fiscal, racionalización y programación de la actividad gubernativa. Pero la crisis financiera de muchos países y la urgencia por ejecutar programas de desarrollo económico y social, -- han impuesto la necesidad de lograr que los recursos deban asignarse en función de determinados objetivos y prelación, y de --

atender metas de prestación de servicios sociales que se han ido postergando, como los de educación y salud pública. Por lo tanto, se ha tratado de fijar en el presupuesto la responsabilidad específica de las cosas que deben hacerse y se ha acentuado la urgencia de dar flexibilidad a los trámites y mejorar al mecanismo de decisiones de las actividades del gobierno.

En efecto, ya no se concibe el presupuesto como un mecanismo de gobierno aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, de la sociedad y la vida de una nación. Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso; es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados opuestos, decisiones gubernamentales, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas, para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas.

La planificación es ahora el antecedente básico que informa la preparación y ejecución de los presupuestos modernos. Conviene referirse a algunos conceptos básicos acerca de los procesos de planificación, a fin de ubicar con mayor precisión el papel que desempeña el presupuesto dentro de ellos.

Existen cuatro aspectos fundamentales que están presentes en la programación: 1) la definición de una política, 2) la preparación de planes; 3) la formulación de programas de trabajo; 4) la confección de presupuestos.

Entre estos cuatro aspectos no hay, naturalmente una separación nítida; muy por el contrario, existe una estrecha relación de dependencia que los hace formar un solo todo, que es necesario separar más que nada por razones metodológicas. Las relaciones entre la política económica por ejemplo y la programación del desarrollo son tan estrechas que difícilmente puede saberse cuál es previa a la otra.

Existe un proceso de interacción entre la política y los planes.-

Estos límites se confeccionan con ciertos supuestos que fija la política gubernativa, y una vez elaborados dan al gobierno un punto de referencia para formular políticas concretas y de detalle en materias, cambiarias y monetarias.

Por otra parte, existen también estrechas relaciones entre la planificación y el presupuesto. Presupuesto es uno de los elementos del proceso total de planificación. La programación implica, primero la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas de la acción futura para alcanzar los fines. En segundo lugar, implica la reducción de estas alternativas de un número muy amplio a un pequeño y, finalmente, la prosecución del curso de la acción adoptada, a través de un programa de trabajo.

El presupuesto desempeña una parte secundaria en la primera fase, pero tiene una creciente importancia en la segunda. Facilita el proceso de elección proveyendo las bases para comparaciones sistemáticas entre alternativas en juego. Permite comparar los costos de cada solución y manifestar relativamente las ventajas y desventajas de cada proyecto. El presupuesto es, en consecuencia, uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar todo el proceso de la programación. En suma, programar y presupuestar son conceptos ligados entre sí, pues uno forma parte del otro.

Fijadas estas metas a la acción a través de la programación y calculados los costos de los recursos en el presupuesto, procede combinar en la acción los esfuerzos de los recursos humanos y materiales para obtener los fines propuestos en los planes. La combinación de los esfuerzos para cumplir un propósito determinado se llama organización. Estos esfuerzos, además de ser combinados, deben regularse en el tiempo y en el espacio, operación a la que se denomina coordinación.

Puede decirse que el presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción. Pero ésta, para ser efectiva y ejecutarse a menor costo, debe ser planificada. Cuando la acción está planificada debe presupuestarse, es decir, medir los recursos humanos, materiales y equipos necesarios.

27
La formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada. Esta debe ser discutida, pesada y aprobada en el presupuesto anual por los órganos legislativos existentes, y posteriormente ejecutada por la organización ejecutiva del Estado, llámese ministerios, empresas, etc. a través de las operaciones de organización, dirección y coordinación ejecutiva. Las operaciones financieras realizadas deben ser contabilizadas y la información utilizada en el análisis y control de los resultados de la acción. El análisis de lo alcanzado se evalúa sistemáticamente, es decir, se compara lo logrado con lo propuesto, se estudian las desviaciones y se proponen los cambios o reformas para los programas del período siguiente. Estos dan lugar a nuevas decisiones políticas y a nuevos planes y programas, y se repite nuevamente el proceso.

Las nociones sustanciales, y aun las elementales, así como los mecanismos y procedimientos de la hacienda pública, son claramente característicos de las finanzas públicas y claramente distintos de otros que pudieran sugerir similitud con aquellos; conforme a esa premisa, no puede válidamente elaborarse una referencia sobre la operación de la hacienda pública, como la adición simple y llana de las economías privadas de los individuos o las empresas entre sí, o de éstos en su conjunto con las de los sectores social y público, pues los fenómenos que influyen en unas y en otras, así como sus soluciones técnicas, financieras, y especialmente las jurídicas son diferentes.

De esta suerte no es comparable la preparación, financiamiento, ejercicio y control de una economía privada, con el complicado manejo de la hacienda de toda una comunidad nacional.

El atinado uso de los instrumentos fundamentales de la hacienda pública (los planes de ingresos y de gasto) como las variables más trascendentales de la economía en su conjunto, asume, por consiguiente, características de gran importancia pues a través de ellos el Estado puede intervenir, modificando, corrigiendo, encauzando, induciendo a la actividad privada hacia las áreas y actividades que el interés social demanda en un momento determinado.

El Gobierno debe, por tanto, identificar y establecer con una precisión absoluta, como depositario que es de un mandato popular soberano, que da sustento y legitimidad a los órganos del poder público, cuáles son los renglones de gasto e inversión que la sociedad requiere.

La inadecuada o tardía detección de estos requerimientos sociales, ciertamente pueden y de hecho llevan a la comunidad afectada por la incuria oficial, a modificar su evaluación o estimación de confianza respecto al Gobierno. La sanción colectiva a este hecho se expresaría en el desacuerdo social con una acción gubernamental no idónea, vía las presiones sociales, pacíficas o violentas, institucionales o políticas.

Resulta evidente que, como dice un texto clásico de las finanzas-públicas "... Hay una diferencia fundamental entre la hacienda pública y la privada que es útil resaltar... la hacienda privada, -- tanto en las empresas como en los individuos, parte de un ingreso dado, como base sobre la que deben ser planeados los gastos; la hacienda pública por el contrario, parte de un plan de gastos dado, y las autoridades ajustan sus ingresos por medios de impuestos u otros recursos, de forma que nivelen el gasto" (22). Esta premisa debe tenerse presente en el estudio del gasto público, -- en especial por la significación que como instrumento de la planeación tiene, pues la frecuente confusión, que todavía se da, entre los parámetros de una y otra actividad, puede llevar a apreciaciones erróneas sobre la naturaleza de la propia hacienda pública y específicamente de los presupuestos de gasto, y por consiguiente conducir a conclusiones desacertadas.

La fiel correlación gasto-satisfacción de necesidades asegurará, -- ciertamente, la solución de tales necesidades, lo cual en todo caso es fundamental, en el ejercicio de una política gubernamental, y asegurará también, la permanencia del administración en la administración. La ruptura de la correlación, sin consideración a --

(22) HICHS URSULA H, "Hacienda Pública", Editorial Aguilar. Madrid 1960, p. 8.

70.
Las implicaciones técnicas financieras resultantes, el estado de corrupción, el estado de carácter político y mayormente importante: la pérdida de la confianza del ciudadano en el Gobierno,

Por esta circunstancia los instrumentos fundamentales del gasto público en nuestro país: los presupuestos de Egresos de la Federación y el del Distrito Federal, rebasan los marcos estrictamente teóricos y convencionales de medios técnicos para acreditar la eficacia administrativa, y trascienden necesariamente al más amplio marco de la planeación del desarrollo, pues como provisiones inmediatas de ejercicio del gasto, no pueden estar sustraídos en el corto plazo a los propósitos generales de la planeación nacional.

Así contemplados los instrumentos del gasto público, deben necesariamente ser contemplados dentro de un esquema amplio, que facilite la participación democrática de la sociedad y sus instituciones, tanto en su elaboración, como en su ejecución y control; todo lo cual se facilita si se visualiza desde la perspectiva de la planeación.

En el orden normativo, es decir dentro de las provisiones que el marco jurídico debe contemplar en relación con el gasto público hay diversas instancias que deben ser consideradas. Destaca de estas la relativa al control legislativo o parlamentario del gasto, que hoy es una práctica democrática generalizada en la mayor parte de las naciones.

Se subrayan los aspectos relativos al control del gasto por la circunstancia de que prácticamente no hay estructura constitucional alguna que omita considerar la participación del Poder Legislativo en la tarea presupuestal, tanto la inherente a la presupuestación propiamente dicha, es decir el estudio y análisis de las provisiones de los gastos que han de efectuarse como el control a posteriori de su ejecución. No es circunstancial el hecho de que en nuestro país como consecuencia de las reformas introducidas a la Constitución General de la República en Enero de 1977, sea ahora exclusivamente la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el órgano legislativo a cargo de la función presupuestal

... y de control que corresponde a dicho poder. Ello reafirma y consolida el contenido sustancialmente democrático del proceso presupuestal, pues en efecto si se considera que el Poder del cuerpo legislativo es un poder soberano, un poder propio, un poder que no ha sido conducido ni transmitido, sino que es inherente a la función misma, pues es el pueblo, titular de la soberanía el que forma y conforma el cuerpo legislativo... el titular de la soberanía, el soberano propiamente dicho, no enajena su derecho, no abdica de él, lo ejerce individual y colectivamente, es el titular mismo, quien hecho, realizado como legislador, hace factible y concreto lo que en teoría pertenece y es de todos; la soberanía, un derecho público subjetivo cuyo ejercicio es de todos.

La Cámara de Diputados, que es electa por sufragio universal y directo por todos quienes integran la comunidad, y tienen la aptitud para participar en los procesos electorales, resulta el órgano estatal idóneo para conocer y resolver por imperativo constitucional, sobre temas de tanta trascendencia como lo son los relativos a "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto" y "revisar la cuenta pública", facultades exclusivas, ambas estrechamente vinculadas, pues forman parte de un mismo proceso presupuestal.

Las bases jurídicas que establecen las normas reguladas de la función presupuestal del estado, tanto a nivel del Poder Ejecutivo como del Legislativo, han recibido recientemente, un impulso sustancial. No puede omitirse la consideración de que la prevención constitucional que establece la exclusividad de las facultades de la Cámara de Diputados en esta materia, estuviese contenida precisamente en el paquete de reformas constitucionales que la actual administración promovió en el marco de la Reforma Política.

En la exposición de motivos de la iniciativa dijo el Ejecutivo lo siguiente: "De aprobarse esta iniciativa, tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del Presupuesto, serán facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, solución que no es ajena a nuestro sistema de competencias y a la tradición de otros países, en cuanto que el control financiero de la administración pública-

toca ejercerlo a la Cámara más directamente vinculada a la representación popular".

Las reformas introducidas como consecuencia de la iniciativa presidencial a los artículos 73 y 85 de la Constitución y que confieren a la Cámara de Diputados la exclusividad de las facultades para el conocimiento de los temas inherentes al "Control financiero de la administración pública", tienen, obviamente, una relevancia técnica insoslayable, pues sistematizan el conocimiento de los mismos en forma más idónea, pero es claro que la intención reformadora no sólo atiende a necesidades estrictamente técnicas, sino especialmente atribuir al órgano de la representación nacional la relevante función de que nos ocupamos, dada su condición precisamente representativa de la nación. Es decir que sea el cuerpo soberano de la sociedad más característico popularmente, la Cámara de Diputados, el órgano público a cargo de esta tarea.

El avance técnico y político derivado de la reforma ha sido de suma importancia, pues formando parte del paquete de la reforma política que pluralizó sustancialmente los componentes de ese Cuerpo Legislativo, ha posibilitado real y concretamente una creciente participación popular en el conocimiento, estudio, análisis, discusión y aprobación de los documentos fundamentales del gasto público, por todo el espectro de la composición política del país.

Por consiguiente esta tarea participativa de los poderes Ejecutivo y Legislativo, en un mismo propósito público, desborda claramente los aspectos técnico-contable de los instrumentos presupuestales, para convertirse en una área de análisis y discusión, eminentemente política, donde la asignación de los recursos, sin perjuicio de su relevancia cuantitativa, se somete al más riguroso análisis cualitativo, cuando del Presupuesto de Egresos se trata, del mismo modo que en tratándose del ejercicio de las funciones de control la revisión de la Cuenta Pública por el Legislativo se traduce, en la discusión sobre el cumplimiento de los propósitos gubernativos, enunciados, planteados, planeados en el Presupuesto de Egresos, y de esta suerte el debate legislativo versa de hecho sobre la política gubernamental toda, de modo que ambos actos de-

la Cámara de Diputados, discusión del Presupuesto y Revisión de la Cuenta Pública, son dos de las fundamentales tareas constitucionales que en los Estados contemporáneos el cuerpo legislativo tiene atribuidas.

Formalmente el acto en el cual se traduce el Presupuesto de Egresos, tanto el de la Federación, como el del Distrito Federal, es como la mayor parte de los actos legislativos, una Ley. En el aspecto material para observar la metodología tradicional del derecho administrativo, ha de ser considerado, como un acto estrictamente administrativo, pues sus efectos vinculatorios hacen al Estado, y específicamente al Poder Ejecutivo, responsable de su cumplimiento. Así pues jurídicamente debe considerarse la facultad de la Cámara de Diputados como un acto formalmente legislativo, y materialmente administrativo.

Siendo de destacarse las reformas constitucionales que se han comentado en el apartado anterior, no menos lo es la relativa a la expedición en la actual administración, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que tiene el mérito de hacer coherentes disposiciones anteriormente inconexas, y por tanto sistematiza con mayor claridad las responsabilidades que derivan del ejercicio del gasto y la contabilidad pública. El espíritu de la Ley, tal como se consigna en su exposición de motivos que a continuación me permito transcribir, se "propone pasar de un régimen que se basaba en la desconfianza a uno que se funde en la confianza".

"EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.

"EXPOSICION DE MOTIVOS

"CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION. P R E S E N T E

La actual Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación data del año de 1935. En materia económica todo o casi todo ha evolucionado y el gasto público no es la excepción.

La Ley en vigor está actuando en muchos aspectos como limitante para introducir algunos cambios que requiere el manejo del gasto público.

Hasta el pasado reciente el Estado cumplía sus atribuciones a través de un gobierno centralizado, pero esta situación fue evolucionando al desarrollarse su acción paulatina y crecientemente, a través de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. El sector paraestatal tomó una mayor participación de la actividad del sector público, lo que hizo imperativa la inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con vigencia anual, de las principales entidades descentralizadas a partir de 1965.

La Administración Pública ha venido introduciendo adaptaciones o innovaciones en el manejo del gasto público, entre las más importantes está la intención firme que se adoptó en el presupuesto para 1975 de formular presupuestos con orientación programática. El avance logrado es importante, pero debe decirse que es temprano para pretender tener todos los beneficios que de la implantación de esta técnica pueden derivar. Lo que es definitivo es que con la modernización de los ordenamientos legales se acelerará sustancialmente la consecución de los objetivos que en este aspecto se desea alcanzar.

La influencia del gasto público en la economía es determinante, no sólo por el impacto que ocasiona al efectuarse, sino también por la actitud que induce en todos los sectores de la población. Su monto, estructura sectorial y forma de financiamiento son también decisivos en el comportamiento de la economía.

La presente iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal buscó modernizar la concepción y manejo del gasto público federal, con un mecanismo capaz de unir estrechamente las grandes decisiones de política a la acción en materia de gasto público y que este último se programe y ejecute eficientemente.

Quizá el aspecto más relevante del cambio que contiene la iniciativa es que ahora se trata a todo el gasto público, tanto por su

48
tipo, corriente, inversión física, inversión financiera y deuda - 83.
pública, como por quien lo efectúa, Gobierno Federal y administra-
ción paraestatal. Se prevé que las decisiones se tomen dando la
participación que corresponde a los interesados, sin perder la
ventaja de la unidad en la propia decisión que facilita la coordi-
nación y la congruencia.

Otra modalidad trascendente que se propone es la de sentar las ba-
ses para que, en el más corto plazo se liberalice el ejercicio --
del gasto casi totalmente, con el objetivo central de que los res-
ponsables de la ejecución puedan, sin trabas administrativas, cum-
plir las funciones que le están encomendadas. En otras palabras,
se propone pasar de un régimen que se ha basado en la desconfian-
za, a uno que se funde en la confianza.

El propósito de programar todo el gasto, contenido a lo largo ---
del articulado del proyecto de ley, es otra de las característi--
cas primordiales. La idea es partir de objetivos traducidos a me-
tas para formular programas y con esa base asignar recursos y se-
ñalar con precisión unidades responsables de la ejecución.

Desde luego se prevé que la programación se base en las directri-
ces y planes de desarrollo económico y social que formule el Eje-
cutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y -
Presupuesto, con lo que se garantiza que haya unidad y congruen-
cia en la acción.

Para fortalecer su eficiencia, se establece que todas las entida-
des que efectúan gasto público federal cuenten con una unidad pa-
ra planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus acti-
vidades.

Por primera vez se introduce en el Proyecto de Ley la estipula---
ción de que los presupuestos se formulen con apoyo en programas--
que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecu-
ción y se funden en costo.

Obviamente también se ha previsto que al examinar los anteproyec-
tos y proyectos de presupuestos se cuide que se defina el tipo y
fuente de recursos para su financiamiento, lo cual evitará que se
presenten casos de proyectos suspendidos por falta de recursos.

* se incluye la presentación de comentarios sobre...

Para que la H. Representación Nacional pueda tener una visión más completa del Presupuesto de Egresos de la Federación que le somete a aprobación el Ejecutivo y juzgarlo mejor, se prevé la presentación de la situación de la deuda pública y de la tesorería al fin del último ejercicio fiscal y la estimación de la que tendrán al fin de los ejercicios fiscales del año en que se presenta el proyecto y del inmediato siguiente. Con el mismo objeto las condiciones económicas, financieras y hacendarias en la fecha en que se presenta el Proyecto y las previsibles para el futuro.

Se suprime el entero y retiro, en la Tesorería de la Federación, de los fondos propios de las entidades paraestatales sujetas al control presupuestal, con lo que se evita una práctica útil. La intención es sustituir dicha práctica por la ministración, de parte de las entidades paraestatales citadas, de información financiera, contable y de otra clase, que se requiera para evaluar el ejercicio de los presupuestos y los avances en la consecución de las metas, para retroalimentar la programación y, en general, para conocer a fondo a cada entidad y poder establecer una más estrecha colaboración.

Por otra parte, se introduce la modalidad de que se pueden aprobar, en casos excepcionales, contratos cuya ejecución trascienda el año del presupuesto en que se firman, lo que permitirá celebrar contratos para las obras y proyectos de gran envergadura, lo que ahora dada la magnitud de nuestra economía, es bastante frecuente.

Las disposiciones que contiene la actual Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación sobre garantías, registro de personal, compatibilidad de empleos, prescripción y pagos de defunción del personal federal, se mantienen con ligeros cambios que las hacen más claras y precisas.

Sobre la contabilidad de las entidades se establece que todas, incluyendo a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, lleven la suya propia, tanto patrimonial como presupuestal.

Estos cambios son los que harán posible la implantación plena y eficiente de los presupuestos basados en programas que señalen objetivos, metas y responsables de su ejecución y, asimismo, que la contabilidad se convierta en instrumento para administrar y deje de ser solamente productora de datos históricos y de cuentas públicas de difícil interpretación.

Para que los titulares y funcionarios de las dependencias del Ejecutivo y del Departamento del Distrito Federal puedan verificar sistemáticamente y cada vez que lo deseen, cómo se desarrollan las actividades de sus propias oficinas, se prevé se constituyan órganos de auditoría interna que cumplirán, cuando menos, los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto." (23).

Los diferentes capítulos de la Ley hacen referencia, con suficiente claridad a los distintos aspectos conceptuales y de procedimiento que en el ciclo presupuestal han de seguirse, y en especial "consolidar las erogaciones del sector público, en forma tal que todas ellas han de quedar contenidas en los presupuestos de egresos, que de esta manera cumplen mejor su función globalizadora.

Ha de considerarse que en los aspectos de procedimiento la Ley clarifica la participación de las distintas entidades del sector público, tanto las centralizadas como las de la administración pública federal paraestatal, en los aspectos inherentes a sus formulaciones para las proposiciones de gasto, pero hace pervivir una vieja disposición legislativa de la más rancia tradición presupuestal, que hace virtualmente nugatorio el derecho de los diputados a proponer modificaciones a la iniciativa del Presupuesto, según se previene en el artículo 21 de la Ley.

Sobre este tema caben algunas de las siguientes consideraciones. Parece totalmente consecuente que el derecho a iniciar la Ley del Presupuesto de Egresos le asista al Presidente de la República, que está dotado, en un sistema presidencialista como el mexicano-

86.
y el de otras muchas naciones, de los elementos informativos y de juicio más abundantes para el mejor ejercicio de esa facultad, por lo que en nuestro concepto ese derecho ha de conservarse en sus términos y en forma alguna trasladarlo a compartirlo con el Legislativo. Ello no se riñe con las facultades soberanas de los otros dos poderes, Legislativo y Judicial de formular ellos mismos sus propios proyectos de presupuestos, que sólo con el propósito de en su conjunto con el del Ejecutivo, guarden unidad, han de ser presentados por el Ejecutivo.

Sin embargo la circunstancia prevista en el artículo 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se continúe estableciendo el derecho de los diputados a proponer modificaciones al Presupuesto, es decir la Iniciativa del Presupuesto y que éstas no tendrán cabida una vez iniciado el debate de los dictámenes respectivos, hace virtualmente nugatorio ese derecho, puesto que en principio, sin tener los diputados, y ello está bien, el derecho a iniciar ellos mismos el Presupuesto, sólo pueden presentar modificaciones a la iniciativa del Ejecutivo y ésto sólo antes de iniciarse la discusión de los dictámenes respectivos, establece un periodo de tiempo relativamente corto para la elaboración de las modificaciones correspondientes, las cuales por otra parte deberán contener, en su caso, la correspondiente iniciativa de ingreso, que conforme el procedimiento parlamentario se discute antes que el Presupuesto, de modo que no se guarda, para el efecto de las propuestas de los integrantes de la Cámara que modifiquen el Presupuesto, en concordancia.

De acuerdo con lo anterior parecería pertinente establecer las modificaciones legislativas necesarias para el efecto de que dentro de ciertos términos y conforme a ciertos requisitos los diputados tuvieran la oportunidad, no sólo de proponer las modificaciones a la iniciativa del Ejecutivo, como actualmente se Previene, sino de participar, en la elaboración de la iniciativa misma, estableciendo obviamente los mecanismos que permitieran hacer indubita-

ble la colaboración de poderes a que se alude en párrafos anteriores, ya que a dicha colaboración se hace singularmente evidente en el proceso presupuestal, no parece existir razón valedera que impidiera hacerla trascender entre ambos poderes, a los momentos mismos de la elaboración de la iniciativa.

Determinada la competencia formal del Poder Legislativo para expedir la Ley de Ingresos por el concurso de la Cámara de Diputados del propio Congreso, debemos estimarla en sentido material. En este sentido hemos dicho en una ley, es decir, acto regla, creador de situaciones jurídicas generales con los atributos asignados a toda norma jurídica.

El maestro Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo - señala respecto al equilibrio del presupuesto del Gobierno Federal, "El Secretario de Hacienda y Crédito Público ha expresado: - Una de las características más importantes del presupuesto de 1976 es de orden metodológico tanto en su elaboración cuanto en su presentación. Se trata de establecer paulatinamente la técnica de -- presupuesto por programas y actividades, es decir, tiene orientación programática".

Y agrega: "El Presupuesto por programas es un proceso integrado - de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones tendiente a lograr una mayor racionalización de la función administrativa. Es un sistema que pretende orientar la toma de decisiones en la asignación de recursos escasos. Parte del establecimiento - de objetivos y metas, llevando consigo la determinación de las -- acciones alternativas que pueden ejecutarse, la selección de las -- más adecuadas, su agrupación en programas, su cuantificación en - función del destino del gasto y la determinación de funciones y - responsabilidades. Rev. Comercio Exterior, enero de 1976., p. 29".

b3. Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

La planeación gubernamental en México es un concepto que se ha venido abriendo paso, hasta su desarrollo integral. Desde luego la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos habla de --

88.
ellas, como órganos "para el estudio y planeación de la política de conjuntos que en ciertos ramos debe conseguirse. Los diferentes preceptos de dicha ley que fijan la competencia de las dependencias hablan con frecuencia del concepto de planeación referido a cada ramo".

El presupuesto de egresos de la Federación y la ley de ingresos de la Federación debe estimarse como verdaderas expresiones de -- planificación.

Vivimos una etapa de transición y a pesar de los beneficios de la Revolución Mexicana, y de nuestras vacilantes reformas sociales, estas son insuficientes para enfrentarse al mundo nuevo que llama a nuestras puertas. Es necesario revisar la Constitución en su texto vigente, adoptar nuevas políticas económicas que transformen nuestra legislación administrativa, no como sedantes nerviosos, ni soluciones literarios, sino ajustadas a la auténtica realidad de la nación, pues la mayor parte de las informaciones que se manejan no corresponden a su verdadera naturaleza.

Se encuentran planteadas cuestiones fundamentales cuya discusión no debe soslayarse, tales como la nacionalización del crédito, la absorción social de la plusvalía de la propiedad, la regulación del trabajo profesional obligatorio, una nueva política agraria, y extender el campo de las reformas fiscales, y otras medidas, -- que sin llegar a extremos radicales, son necesarias para fortalecer la estructura del Estado moderno.

Algunas leyes administrativas regulan aspectos importantes del comercio y la industria, tales como la ley de monopolios, el reglamento sobre artículos de consumo y otras disposiciones administrativas, que en parte quedaron abrogadas con la promulgación de la ley de atribuciones, que ha venido a crear una nueva situación administrativa legal, si bien es cierto que el gobierno federal ha escuchado el reclamo de la iniciativa privada, la cual reiteradamente ha ofrecido su colaboración para fortalecer la producción, facilitar la distribución de bienes y detener el alza de precios, principalmente de artículos de primera necesidad y afrontar, en forma de colaboración, aspectos delicados de la economía nacional.

0P La exposición de motivos de la Ley de atribuciones nos presenta la finalidad de la ley "encaminada a regular la intervención del Estado en materia económica, a fin de encauzar jurídicamente la ingerencia del Estado en las actividades industriales y comerciales de los particulares, en forma tal que, reconociéndose los legítimos derechos de éstos, quede respaldado el interés general de la nación, coordinándose y subordinándose los intereses privados a los más altos de la colectividad". De acuerdo con estas ideas el artículo 15 de la Ley establece:

"Las disposiciones de esta Ley y las que de ella emanen, son de orden público y el cumplimiento de las mismas es de interés general".

La ley sobre atribuciones, del Ejecutivo Federal en materia económica es, sin duda, el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo de estado en México descartado, por supuesto, los preceptos relativos de la propia Constitución. Señala el punto de partida de un nuevo orden jurídico sobre la naturaleza de las relaciones del Estado con las actividades comerciales e industriales. (D.O.F. del 30 de diciembre de 1950).

"Al comentar esta ley expresó el entonces ministro de Economía, Antonio Martínez Baez: Se trata de una ley de previsión para hacer frente a condiciones que alteran la vida económica; son disposiciones preventivas para color al gobierno en la posibilidad de actuar en defensa de la economía y de los grandes núcleos de la población del país. Es un conjunto de normas que, por sus propósitos del más alto interés público, debe existir permanentemente". (24).

Otras facultades importantes son:

- a) Definición del uso preferente de los artículos de primera necesidad. Artículo 6o.
- b) Organización de la distribución de las mismas mercancías. Artf

(24) SERRA ROJAS ANDRES, "Derecho Administrativo". Séptima Edición, Segundo Tomo. Editorial Porrúa, S.A. México 1976. -- p. 306.

culo 7o.

- c) Producción preferente. Artículo 8o.
- d) Restricciones a la importación y exportación. Artículo 9o.
- e) Satisfacción del consumo nacional. Artículo 10o.
- f) Informes económicos. Artículo 11.
- g) Ocupación temporal de negociaciones industriales. Artículo 12.

Todas estas disposiciones constituyen restricciones a la actividad privada y, desde luego, no encajan en el régimen liberal de la propiedad. Hemos indicado que la política económica moderna en México, se ve apoyada por los preceptos constitucionales que dan amplias facultades al Estado para intervenir en los procesos de la economía.

Por lo que se refiere al comercio exterior debemos indicar que a partir de la reforma del artículo 131 de la Constitución (D.O.F. del 28 de marzo de 1951). Éste viene a apoyar las argumentaciones de constitucionalidad de la ley antes expuesta.

La exposición de motivos de la ley de atribuciones comienza por formular "el análisis de la situación actual del mundo y de la irrefutable consideración de que a partir de la guerra anterior, pasando por el agudo ciclo de la posguerra, vive el mundo una anomalía constante, que se traduce en una inestabilidad de los factores económicos, en una sensación de inseguridad sobre el futuro inmediato; en un propósito de procurar salvaguardar (dentro de ese marco de inseguridad) los niveles económicos que puedan afectar a las grandes masas de población y, sobre todo, la tendencia de adoptar las medidas inherentes a este estado de emergencia, las que ya han sido tomadas, entre otros países, por los Estados Unidos de Norteamérica, que es al mismo tiempo nuestro proveedor y nuestro mejor mercado, por lo que necesariamente habrán de repercutir en los más importantes renglones de la industria y del comercio nacionales con los consiguientes y graves trastornos en la economía de nuestro pueblo".

La exposición de motivos apoya constitucionalmente su contenido en el artículo 73 fracción X de la Constitución, en la que se faculta al Congreso a legislar en materia de comercio. El artículo cuarto de la Constitución dispone que: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, si no por resolución judicial..." Además, el artículo 27, párrafo tercero de la Constitución indica que: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

"Algunos de las disposiciones de la Ley de atribuciones, con las relativas al racionamiento o a la distribución de cuotas asignadas por Estados Unidos, pueden haber sido necesarias y oportunas en la situación en que se elaboró, aunque quienes nos creamos juristas y somos partidarios de la democracia y un estado de derecho, nunca debemos cansarnos de criticar que para expedirla no se haya seguido el camino recto y claro trazado por la Constitución para casos semejantes, de suspender las garantías que fuesen obstáculo y de conceder las autorizaciones legislativas necesarias, para que el Ejecutivo hiciera frente, rápida y fácilmente a dicha situación.-- Conforme a la exposición de motivos anteriormente citados, con que el Presidente de la República la envió al Congreso, la Ley fue producto de la preocupación que le causaron las condiciones económicas internas y externas que se presentaron a mediados de 1950 y -- que atribuye casi exclusivamente a causas Internacionales. Es así como en la referida exposición se habla de la necesidad de mantener un nivel razonable de precios, especialmente de los artículos de consumo general (párrafo 2); de los problemas de abastecimiento y precio de materias primas, equipos y productos manufacturados, creados "a virtud de la grave situación internacional surgida a partir de junio del año de 1950" (párrafo 3); de que los gobiernos de -- otros países, principalmente el de los Estados Unidos de América, -- habían establecido medidas restrictivas de las exportaciones y or-

denando reducciones en la producción destinada a fines civiles (párrafo 4); de que "nuestro país no puede ni debe mantenerse al margen de las medidas que otras naciones están adoptando, principalmente nuestro abastecedor y comprador principal", o sean los Estados Unidos ya mencionados (párrafo 5); y finalmente, de que los graves momentos por los que atravesaba el mundo, que se consideraba que habían empezado a reflejarse en nuestro país, exigían una actitud de patriotismo y sacrificio a fin de mantener las actividades económicas con el menor trastorno posible y de garantizar a las grandes masas de la población que cuentan con recursos limitados la satisfacción de sus necesidades vitales (párrafo 8). De las consideraciones expuestas, el Ejecutivo concluía que era necesario proceder con urgencia a la regularización de las intervenciones oficiales en materia económica, pues sólo así se lograría salvaguardar los intereses económicos de México y coordinar la economía nacional con la del resto del mundo (párrafos 6 y 5). -- Todo lo anterior demuestra meridianamente que la aprobación de la Ley fue consecuencia, y vuelvo a citar las palabras de la exposición, "de las circunstancias de emergencia que prevalecen y cuya duración no puede ahora ser prevista" (párrafo 4), así como que -- estuvo destinada a "conjurar el peligro de que la situación anormal en que nos encontramos y que puede agudizarse, se causen graves perjuicios a la población y a ramas importantes de la economía mexicana" (párrafo 7). (25).

La Ley fue objetada de inconstitucional, estimando que ninguna de los preceptos constitucionales eran aplicables para justificar -- su constitucionalidad. Además, se agregaba, que nuestro país tiene una legislación del tipo liberal que no permite las intromisiones del Estado en la vida económica, violándose por lo tanto, el artículo 28 de la Constitución al crearse un régimen diverso del de libre empresa que es el único aceptable, pero debemos insistir -- que este precepto constitucional es el mejor apoyo de la ley de atribuciones.

 (25) R. VELASCO GUSTAVO. "Libertad y Abundancia" Editorial Porrúa, S.A., México 1958., p. 315.

Es lógico suponer que una ley de naturaleza de la ley de atribuciones provocará opiniones desfavorables y enconados debates sobre sus fundamentos constitucionales. Se trata de una ley que afecta numerosos e importantes intereses, privilegios y derechos preestablecidos, creados al amparo de otros órdenes jurídicos.

Las actividades industriales y comerciales sujetas al control del Estado se encuentran estipuladas en el artículo 10, reformado de la ley que nos ocupa y que dice:

1.- Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a quienes efectúen actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios que a continuación se expresa:

I.- Artículos alimenticios de consumo generalizado;

II.- Efectos de uso general para el vestio de la población del país;

III.- Materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional;

IV.- Productos de las industrias fundamentales;

V.- Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional;

VI.- En general, los productos que representan renglones considerables de la actividad económica mexicana; y

VII.- Los servicios que afecten a la producción y distribución de mercancías anotadas en las fracciones precedentes y que no estén sujetos a tarifas expedidas por autoridad competente fundadas en la ley.

El Ejecutivo determinará las mercancías y los servicios que deban considerarse incluidos en cada una de las fracciones de este artículo, en relación con los textos de la presente Ley.

La reforma de 1959, amplía el texto de la ley anterior de 1950; -

en aquella se aludía "a las empresas que efectúan actividades industriales o comerciales", y la reforma la extiende" a quienes -- efectúan esas operaciones".

Se extiende además, la aplicación de la Ley al caso que señala -- la fracción VII antes mencionada, y a los servicios. Por otra -- parte, se suprime la expresión de la ley anterior de que: "no que darán comprendidas en las disposiciones de este artículo las mercancías de lujo", con lo cual el texto cobra mayor extensión.

"Son aplicables a los servicios que menciona el artículo 10., fracción VII, las disposiciones de esta ley, en los términos en que lo sean en razón de su naturaleza y objeto de los mismos servicios". Artículo 21 reformado.

No existe ningún antecedente en toda la legislación administrativa mexicana, de una ley que dé una intervención tan amplia al Estado en materia económica, en una gran proporción el control de la economía mexicana queda en manos del Poder Ejecutivo.

La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación ha expresado los propósitos de la ley de atribuciones:

a) Debe aceptarse el intervencionismo cuando se efectúa para beneficio de las mayorías.

"No se puede aceptar la censura a la intervención del Estado basada en el mal uso que se puede hacer de esa intervención. En efecto, por la misma razón, se llegará a censurar la organización del Estado y aún el concepto de la patria. El intervencionismo es necesario y debe efectuarse para beneficio de las mayorías y en muchos casos de la totalidad de la población".

a) Una planeación económica hecha por mexicanos.

"En la planeación económica de México, sólo deberán tomar parte -

Los mexicanos. Contamos con insuficientes economistas, ingenieros e industriales mexicanos con capacidad indiscutible. Consultar a los extranjeros daría el resultado bien conocido de obtener opiniones tan inadecuadas como la de los libros de Mosk y Tannenbaum."

c) El Estado debe proteger la industria nacional.

"El Estado debe proteger a la industria de todas las agresiones de la expansión económica de los países que tienden a obtener mercados fuera de sus límites políticos".

d) Una buena política económica del Estado.

"Todas las mercancías con demandas nacionales que tenga materias primas mexicanas u obtenidas en México, deben desarrollarse dentro de nuestra economía, corrigiéndose definitivamente el equivocado sistema, de exportar nuestras materias primas e importar las mercancías elaboradas, sistema que mediante la más lógica discriminación de precios ha mantenido tradicionalmente nuestro retraso económico en relación con el adelanto de otras naciones".

"Los aranceles deben perseguir exclusivamente fines de regulación económica, y para ser efectivos, dados los cambios de valor de la moneda, tienen que estar basados en una proporción del valor de las mercancías de que se trata y a efecto de evitar otros fraudes, el Estado deberá fijar este valor dentro de los mínimos fundados en los precios reales".

"La corrección de todos los abusos posibles, tiene que hacerse mediante la intervención del Estado para la fijación inteligente de precios remunerativos, pero que no caiga dentro de la especulación. Tal determinación de los precios es posible, principalmente si se hace con la cooperación de los industriales y productores".

Este pequeño resumen señala algunas de las fases más importantes del intervencionismo del Estado. La banca privada reclama esta intervención, porque sabe que en el mundo del Estado democrático, la nacionalización de la banca es una necesidad imprescindible.

La única forma como el Estado democrático moderno puede subsistir-

es a través de programas de política social que permiten una explotación de los recursos, y niveles de vida mejor para su población incapacitada. Esto sólo se puede realizar por el Estado, si éste es un elemento útil por la preparación de sus funcionarios, de lo contrario significará miseria y desaliento para su Pueblo. Pero - una buena administración técnica y moralmente preparada, puede -- ser un buen instrumento para no detener el progreso de las instituciones económicas. A pretexto de la controversia universal no - debe detenerse el desarrollo de la política social de un país.

Desde el punto de vista de la ciencia económica, precio es un concepto general que expresa "la relación de cambios de un bien por otro". En un sentido más restringido el precio "representa la -- proporción en que se cambia un bien cualquiera por dinero" (26).

La teoría de la formación de los precios es uno de los más delicados problemas con el que se enfrenta la acción del Estado, por la complejidad de las relaciones económicas en la que se conjugan -- tres aspectos importantes: valor, mercado y empresas, dicho en -- otras palabras oferta, demanda, costos de producción.

Los medios de que dispone el Estado para regular los precios es muy extenso si se analizan los diversos preceptos de la ley de atribuciones, pero sería ingenuidad pretender que la acción oficial pueda ser un regulador exclusivo de los precios, que están sometidos a factores internacionales y nacionales de gran complejidad.

En lo referente a precios y tarifas, el artículo 2o. reformado de la Ley, expresa:

"El Ejecutivo Federal tendrá facultades para imponer precios máximos al mayoreo y menudeo y fijar las tarifas de los servicios, en su caso, siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable, tratándose de las mercancías y servicios comprendidos en el artículo anterior".

Este procepto se ha estimado como contrario al artículo 28 de la-

(26) SERRA ROJAS ANDRES , "Derecho Administrativo", 7a. Edición, Segundo Tomo. Editorial Porrúa, S.A., México 1976., p. 311.

Constitución; sin embargo, el análisis del artículo 2o. citado, conduce precisamente a combatir los males que señala el precepto constitucional. El problema de los precios es universal y todos los países se han visto obligados a tomar medidas decisivas en contra de la especulación. El Estado no puede permanecer impasible cuando artículos de primera necesidad y medicinas son objeto de un desenfrenado lucro.

La reforma que se hizo al precepto para fijar las tarifas de los servicios también es de extraordinaria importancia, sobre todo para aquellos servicios públicos que en la actualidad están en manos de particulares, como en el caso de los teléfonos que constantemente modifican sus tarifas.

El problema del precio justo es un problema esencialmente económico que debe caer bajo la sanción del Estado, cuando trasciende de lo justo a lo injusto, es decir, cuando el comerciante o industrial no se conforma, "con la utilidad razonable" a que alude la ley, y se convierte en un acaparador o especulador de sus propios productos.

El artículo 3o. reformado de la ley establece: "El Ejecutivo Federal podrá disponer, tratándose de las mercancías y servicios mencionados en el artículo 1o. que no se eleven los precios de mercado y tarifas vigentes, en fecha determinada sin la autorización oficial".

El ejercicio de este precepto requiere una cuidadosa reglamentación para la determinación de los precios de mercado en los cuales concurren muy complejas circunstancias nacionales e internacionales.

En el artículo 4o. se ordena que el Ejecutivo Federal estará facultado para imponer la obligación a las personas que tengan existencia de las mercancías a que se refiere el artículo 1o. (artículos de primera necesidad), de los máximos autorizados. No quedarán comprendidos en el propio artículo, las existencias de materiales, o materias primas o mercancías en general que tengan las industrias cuando no sean en cantidad mayor que la necesaria para -

El abastecimiento de sus actividades durante un año.

Se ha considerado este precepto como contrario al artículo 14 Constitucional; sin embargo, debe estimarse como una modalidad a la propiedad privada de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

El artículo 50. de la ley es importante porque señala las medidas para realizar los propósitos del legislador:

"El Ejecutivo Federal estará facultado cuando el volumen de las mercancías a que esta ley se refiere sea insuficiente en relación con la demanda, para tomar las siguientes medidas:

- 1.- Determinar la forma en que deba realizarse la distribución de los artículos que se produzcan en el país o que se importen;
- 2.- Imponer racionamientos, con la intervención oficial necesaria;
- 3.- Establecer prioridades, para atender las demandas preferentes por razones de interés general".

Otras facultades: El artículo 90., de la Ley faculta al Ejecutivo-Federal para regular el comercio exterior, mediante el otorgamiento de permisos de exportación e importación, necesarios para mantener el equilibrio de la balanza de pagos. Esta facultad encuentra apoyo, además, en el artículo 131 de la Constitución.

Uno de los preceptos más discutidos de la ley de atribuciones es el artículo 12, que ordena: "El Ejecutivo Federal podrá decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales, cuando ello sea indispensable para mantener o incrementar la producción de las mercancías que se declaren comprendidas en el artículo 10. de la ley. También procederá la medida a que se refiere el párrafo anterior cuando sea indispensable, a fin de que las actividades de la empresa respectiva se desarrollen conforme a las disposiciones que las autoridades dicten con apoyo en la presente ley o a sus reglamentos". El procedimiento de ocupación, además de encontrar su apoyo en los textos constitucionales citados, es una institución -

administrativa" como puede observarse en el párrafo séptimo del artículo 27 constitucional. Además, estas materias económicas se encuentran comprendidas en el artículo 10., fracción I, VI y X de la ley federal de expropiación. El artículo 80., de la misma dispone: "En los casos a que se refiere las fracciones V, VI y X del artículo 10. de esta ley, el Ejecutivo Federal, hecha la declaratoria podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trata a la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio". Como puede observarse, este precepto establece hasta un verdadero procedimiento de requisición.

"El Ejecutivo Federal, en los términos del reglamento, podrá constituir organismos consultivos, integrados por elementos oficiales y particulares para que colaboren en el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos". Art. 17 de la Ley.

También la Ley prevé la constitución de comités especiales para ramas de la producción o distribución como se puede observar en la Ley Federal de Protección al Consumidor. (27).

En cuanto a recursos y sanciones el artículo 13 reformado amplía las sanciones de la Ley en materia de multas, clausura temporal y arresto. El arresto administrativo a que hace referencia este precepto en cuanto a un claro apoyo en el artículo 21 de la Constitución.

Artículo 13. El Ejecutivo Federal, para el eficaz cumplimiento de las funciones que le encomiende esta ley, queda facultado para imponer las siguientes sanciones administrativas.

I.- Multas de \$100.00 hasta \$50,000.00

En el caso de que persista la infracción, podrán imponerse multas-

(27) Diario Oficial de la Federación. 22-XII-75.

por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo.

II.- Clausura por 90 días o clausura definitiva del establecimiento, pero exclusivamente tratándose de negociaciones comerciales.

III.- Arresto hasta por 36 horas: pero si el infractor no pagare la multa con la oportunidad requerida, se permutará ésta por --- arresto correspondiente que no excederá en ningún caso, de 15 --- días.

El reglamento contendrá las normas relativas al ejercicio de las facultades que señala este artículo.

b4.- Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de Monopolios.

El monopolio es una forma privilegiada y discrecional de concentración capitalista en la industria o en el comercio, y aun en la propia actividad del Estado democrático, para lograr el control unificado de actividades económicas, de artículos o de servicios, que le permiten -- por el dominio del mercado y el control de la oferta -- imponer los precios y un régimen exclusivista.

"Una empresa posee un monopolio cuando es la única que produce -- un bien o servicio del cual no existe substitutivo... El monopolista, sin embargo, como producto único tiene más libertad de acción. Puede hacer dos cosas: fijar un precio y producir todo lo que puede ser vendido a ese precio, o atenerse a una determinada tabla de producción y vender ésta al precio que los consumidores estén dispuestos a pagar. Lo que no puede hacer es determinar -- por sí mismo el precio y el volumen de producción, a la vez. Tiene que escoger. En cualquiera de los dos casos su finalidad es elevar al máximo sus ganancias. Esto lo hace igualando sus costos marginales con su ingreso marginal", John V. Van Sickle y Benjamin A. Rogge. Introducción a la economía. Uteha, página 209. (28).

En los estados comunistas el monopolio pierde su carácter y se --

(28) Ibid., p. 317.

transforme en una forma económica de su propia estructura.

El monopolio tiene dos acepciones: aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de un privilegio, bien de otra causa cualquiera, y también convenio hecho entre los mercaderes de vender los géneros a un determinado precio.

"En el diccionario de derecho usual de Cabanellas, página 334, se explica el monopolio en estos términos:

Monopolio es una voz que se deriva de las palabras griegas monos, uno y poleo, vender, esto es, uno vende. Tráfico abusivo y odioso por el cual una compañía o un particular vende exclusivamente mercaderías que deberían ser libres. La anterior definición, que daba el Diccionario de la Academia, es incompleta. Serra Moret expresa que: es el privilegio concedido en favor de una persona, corporación, sociedad o de un gobierno de fabricar, comprar o vender ciertos productos o de prestar ciertos servicios de carácter público, con exclusión de toda concurrencia o competencia. Distingue entre el monopolio de la lucha entre varios concurrentes, -- que se resuelve en favor del más apto de hecho y el establecido por la ley. El primero es el resultado del más fuerte, obligando a los demás a desaparecer, y absorbiéndolos en su propia organización. El monopolio legal, por el contrario, dice Serra Moret en su diccionario económico, suprime la competencia y se adjudica el privilegio de explotar un cierto producto, un determinado mercado, o un servicio público, generalmente con fines fiscales o por medio de concesiones abusivas en favor de determinado grupo, clase o entidad". (29).

En la valiosa obra de E.A.G. Robinson, se expresa lo siguiente:

"Por consiguiente, es preciso que examinemos la manera en que es posible monopolizar un grupo de sucedáneos inmediatos. Evidentemente, se basa en la incapacidad de otros productores para concurrir en el mercado con nuevos sucedáneos mientras dure el monopolio. El monopolista deriva sus ganancias de la restricción de su producción, lo que le permite el aumento de su precio. Si no pue-

(29) Ibid., p. 318.

no limitar la producción, tampoco puede elevar el precio y sólo puede hacerlo si no concurren inmediatamente al mercado otros productores que replacen su producto por el de ellos mismos. Un monopolio de este género descansa, en último análisis en la dificultad o imposibilidad de que ingresen nuevos productores a la industria.

"Son cuatro los factores que dificultan la incorporación de nuevas empresas a la industria: 1. Prohibición legal; 2. Control por el monopolista de la oferta total de algún factor de la producción necesaria; 3. El crédito mercantil de otras empresas que la empresa nueva tiene que vencer para poder vender sus productos; - 4. La dificultad o imposibilidad de ingresar en pequeña escala a una industria que, para que la manufactura y la venta resulten -- eficientes, exige producción en gran escala. Estos cuatro factores han desempeñado todos un papel importante en la formación de los monopolios actuales; enseguida los examinaremos por turno". - (30).

El artículo 28 del proyecto de la Constitución en 1917 correspondía a su homólogo en la Constitución de 1857, es decir, no dejaba de corresponder a un precepto de factura liberal, aunque las circunstancias que rodeaban a la nueva Constitución fueran del todo diferentes.

El nuevo precepto se limitaba a respetar el texto, ampliando la enumeración de las actividades que tendría el Estado, como el telégrafo y radio telegrafía, adicionándose los párrafos II, III y IV.

El artículo 28 de la Constitución, ordena: "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni -- exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el-

(30) E.A.G. ROBINSON. "Monopolio". Fondo de Cultura Económica, 2a. Edición. México 1950., p. 35.

gobierno federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios, todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transporte o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicios del público en general, o de alguna clase social.

"No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses".

"Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del gobierno federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formulación de asociaciones de que se trata". (31).

Se han expedido tres importantes leyes reglamentarias del artícu-

(31) SERRA ROJAS ANDRES. "Derecho Administrativo", 7a. Edición, Segundo Tomo, Editorial Porrúa, S.A. México 1976., p. 326.

lo 28 Constitucional; a) la Ley del 3 de mayo de 1926; b) La Ley del 18 de agosto de 1931; y c) la ley del 31 de agosto de 1974.

Siguiendo la tradición de 1857, el artículo 28 homólogo en la --- Constitución de 1917 prohíbe la existencia de monopolios y de estancos.

Se entiende por estanco, "el monopolio constituido en favor del - Estado para procurar provecho al fisco". Artículo 2o.

Para los efectos de la presente Ley "se entiende por monopolio: - toda concentración o acaparamiento industrial o comercial, y toda situación deliberadamente creada, que permita a una o varias personas imponer los precios de los artículos -- o las cuotas de -- los servicios --, con perjuicio del público o de alguna clase social". Artículo 3o.

Numerosos comentarios han sido hechos sobre el sentido de este -- precepto que no sólo limita, sino que aún altera el texto constitucional.

Al amparo del artículo 3o. de la ley se han constituido numerosos monopolios, bajo formas jurídicas muy diversas, lo que hace suponer que los distintos gobiernos que han aplicado la ley consideran que la Constitución distingue varios tipos de monopolios: a) Los que tiene a su cargo el Estado; b) Los monopolios a cargo de los particulares, y c) Los monopolios prohibidos. El segundo grupo es taría constituido por todos los monopolios que no causan perjuicios al pueblo o a alguna clase social, o que no imponen los precios.

Esta interpretación se ve robustecida por la redacción del artículo 4o. de la ley que hace suponer que es suficiente la autorización y regulación del Estado, para la existencia legal del monopolio.

Artículo 4o. "Se presumirá la existencia del monopolio, salvo --- prueba en contrario:

I.- En toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario;

II.- En todo acuerdo o combinación de productores industriales, comerciantes o empresarios de servicios, realizando sin autorización y regulación del Estado, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios; y

III.- En toda situación comercial, industrial o de presión de servicios creada deliberadamente, que permita imponer los precios de los artículos a las cuotas de los servicios".

Con respecto a los monopolios que tiene a su cargo el Estado, el artículo 60. de la ley establece:

"No quedarán comprendidas en las presunciones a que se refiere el artículo 40. I. Las empresas de servicios públicos, concesionados que funcionen conforme a tarifas aprobadas oficialmente; II. Las empresas en que participe el Estado como accionista o asociado".

Todo esto quiere decir, para la ley, que es suficiente para quitarle el sambenito, de monopolio a una empresa que sea concesionada o que participe el Estado como accionista o asociado.

Comentando este precepto dice la exposición de motivos de la ley:

"De las presunciones de monopolio fue necesario excluir aquellas actividades que se realizan mediante la vigilancia o intervención oficial, o en las que de algún modo participa el Estado, porque si a éste correspondiera en todo caso apreciar las pruebas en contrario, debe aceptarse que en el mismo poder público radica la facultad de declarar la ausencia de monopolio en los casos en que intervenga. Por otra parte, la presunción de regularidad que corresponde a los actos de las autoridades, exige que se presuma -- la inexistencia de violaciones a la ley, en las situaciones controladas por el Estado. Por ello No significa que se admita el monopolio de la empresa en que el Estado intervenga, pues en los casos de presunciones que no le son aplicables, no se reúnen todos los elementos que caracterizan el acto monopolístico. Si se reuniera, el monopolio estaría prohibido aun cuando la presunción -- por sí misma no hubiera producido sus efectos".

Los privilegios o monopolios que la ley autoriza son los siguientes--

tes: a) Los derechos de autor sobre las obras literarias, artísticas y científicas, a que se refiere la ley de derechos de autor publicada en el D.O.F. del 21 de diciembre de 1963; y b) los derechos de propiedad industrial sobre las creaciones nuevas, tales como las patentes de invención, modelos de utilidad industriales y dibujos industriales.

El artículo 89 fracción XV señala entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República la "de conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores, o perfeccionadores de algún ramo de la industria". ("Ley de Invenciones y Marcas".- D.O.F. del 10 de febrero de 1976).

b5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Administración Pública en nuestro país se encuentra organizada bajo dos formas o sistemas, la centralización y descentralización. La centralización consiste en una situación de dependencia que existe entre todos los órganos administrativos y así tenemos que estos órganos se encuentran jerárquicamente ligados al más alto funcionario público que es el Presidente de la República, a -- quien de conformidad con el artículo 89 de la Constitución, están encomendadas todas las funciones del poder administrativo, pero ante la imposibilidad de poder cumplir él con dichas funciones, delega sus atribuciones en otras personas, que se encuentran sujetas a su autoridad. El órgano jerárquicamente superior de la Administración tiene los siguientes poderes característicos:

- Poder de mando,
- Poder de vigilancia,
- Poder de revisión,
- Poder disciplinario
- Poder para la decisión de conflictos de competencias.

Estos poderes antes enumerados pueden también ser delegados por el Jefe del -- Ejecutivo a otros funcionarios, para que en su nombre lo realicen. En la República Mexicana el Poder Ejecutivo o Administrativo desarrolla una actividad -- típicamente centralista, ya que todos los órganos administrativos dependen del Presidente de la República, quien por conducto de estos órganos realiza funciones tanto políticas como administrativas, las funciones políticas consisten en que como mandatario de la voluntad y soberanía nacional, mantiene relaciones con los otros dos Poderes del Estado y con los demás países, vigilando celosa-

mente el prestigio de nuestro país y resguardando en todas las formas la soberanía que el pueblo le ha confiado.

Como órgano administrativo, el Presidente de la República tiene que vigilar - el bienestar de los grupos sociales que integran el país, realizando todas -- las actividades necesarias para satisfacer las necesidades de la población. - En consecuencia, y en atención a las disposiciones constitucionales vigentes- encontramos que en nuestro país se cuenta con un régimen legal marcadamente - presidencialista, ya que el Jefe del Ejecutivo tiene un control efectivo so-- bre los otros dos poderes y sobre las actividades políticas y administrativas del Gobierno Federal.

Como el Presidente de la República no puede físicamente cumplir con todas las atribuciones a él encomendadas, delega éstas en otros funcionarios por él mismo designados, en los términos del artículo 90 Constitucional que dice: "La - Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la- Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden - administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Es- tado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de crea-- ción de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal - en su operación.

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos- Administrativos". (32).

Por lo tanto, si bien el Presidente tiene facultades para nombrar libremente- a sus secretarios para el despacho de los asuntos, el número de ellos y la di- visión de la competencia estarán siempre establecidos por una ley expedida -- por el Congreso de la Unión y que se denomina Ley Orgánica de la Administra-- ción Pública Federal.

En cuanto a la situación jurídica de estos altos funcionarios, podemos decir- lo siguiente: son auxiliares directos del Presidente de la República, y pueden ser nombrados y removidos libremente por él en cualquier momento. No teniendo por lo tanto directamente ninguna responsabilidad ante el Congreso de la --- Unión, ya que ésta la absorbe íntegramente el Jefe del Ejecutivo Federal. Por consiguiente el Consejo de Ministros a que aludía el artícu--

(32) Recientemente modificado. Diario Oficial de la Federación 21-IV-81.

lo 20 de la Carta Magna, de hecho no funciona en nuestro país, ya que esta institución, es exclusiva del régimen parlamentario en el cual si los ministros o miembros del gabinete tienen responsabilidad ante el Congreso. Por esta razón resulta jurídicamente impropio hablar en nuestro país de ministros de Estado y por lo que posiblemente, el legislador optó por modificar el precepto aludido, para quedar como sigue: "En los casos de invasión perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde". (32).

El precepto constitucional creador de las Secretarías de Estado existió desde que México alcanzó su independencia. El número de las Secretarías ha venido aumentando progresivamente debido a que también han venido aumentando las actividades del Poder Ejecutivo Federal. Este aumento de dependencias gubernamentales de la administración pública, trae como consecuencia inmediatas ajustes, tanto en los órganos ya existentes, como en su funcionamiento. Debido a la gran rapidez con que han crecido, tanto en tamaño como en funciones nuestros órganos administrativos, no se ha podido nunca planear y meditar este crecimiento, sino que los ajustes se han hecho en forma acelerada. Esto motiva desde luego, improvisaciones y modificaciones que ya con los problemas

(32) Recientemente modificado. Diario Oficial de la Federación 21-IV-81.

SECRETARÍOS DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL
N. CONGRESO DE LA UNIÓN
P r e s e n t e.

"El actual aparato administrativo facilitó el cumplimiento de un buen número de las metas de nuestra Revolución, en las diversas etapas de su desarrollo e institucionalización. Sin embargo, no puede esperarse que una estructura cuyo ajuste de fondo fue realizado hace dieciocho años, siga teniendo la misma eficacia para resolver, hoy día, los problemas que plantea un país cuyas actividades socioeconómicas son considerablemente más amplias y complejas que las de entonces.

La nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo. La reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan avilitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la administración pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

Para lograrlo se vuelve necesario que, tanto los servidores públicos como la población en general, conozcan en forma clara y precisa cuáles son las facultades de las distintas entidades de la administración pública y sus modalidades de creación y funcionamiento.

La eficacia de la acción pública requiere del orden sin el cual la coordinación es imposible de alcanzar. El Gobierno debe organizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional. Esta reorganización se vuelve prerrequisito indispensable para exigir de todos mayores responsabilidad honestidad y esfuerzo. No se pretende con ello desconocer los avances logrados y la eficiencia de los instrumentos que han acreditado en el tiempo su utilidad; tampoco cambiar por cambiar o intentar modificaciones innecesarias. La Administración Pública Mexicana es fruto de la experiencia de muchos años y de muchos hombres.

Sin embargo debe reconocerse que el propio crecimiento del aparato gubernamental, con el propósito de resolver los problemas cuando éstos se vuelven más agudos y urgentes, propició en algunas ocasiones, que la creación de los nuevos organismos o procedimientos generase la superposición de acciones e instancias duplicadas de responsabilidades y funciones.

El proyecto de reorganización que me permito proponer pretende convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la Administración Pública, en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del-

Este propósito requiere igualmente la institucionalización de -- la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas, que resulten comprensibles y por lo mismo viables, no sólo para los servidores públicos sino para la población en general.

Los últimos diez lustros han testimoniado el aumento constante de la administración pública paraestatal. En nuestros días, más de la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación se canaliza a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales. Su inclusión en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite llevar a sus últimas consecuencias el esfuerzo de reforma administrativa que, desde 1965, recibió un decidido apoyo normativo y que después se institucionalizó como proceso permanente durante la administración anterior.

Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones. Se incorpora, por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado, porque la escasez de recursos que impiden atender todos al mismo tiempo, requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público, todo ello con la decisión de establecer el presupuesto por programas y la evaluación de resultados.

En el proyecto se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyen en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

La integración de sectores de la administración pública bajo la coordinación de las distintas dependencias centrales del Ejecutivo, no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio. Tampoco afecta a las relaciones con sus trabajadores o con terceros.

Importa advertir que en ningún caso las modificaciones propuestas en este proyecto de Ley afectarán los derechos laborales adquiridos por el personal de la administración pública federal.

La organización de la producción agropecuario tradicionalmente se ha concebido en forma desagregada, al dividir la administración de los insumos, el riego y la tenencia de la tierra, y resulta urgente integrar programáticamente estos elementos para optimizar la producción agropecuaria y forestal. La iniciativa propone reunir, en una sola Secretaría de Estado las atribucio--

nes a la Secretaría de Agricultura y Ganadería por una parte y a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, por la otra.

Los energéticos constituyen un punto clave de la encrucijada actual del desarrollo de México. Sólo con una generación y explotación nacional de estos recursos podremos impulsar la planta de una industria básica y estratégica que requerimos con apremio. Por ello en el Proyecto se propone su encuadramiento dentro de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

La complejidad de las actividades comerciales y su incidencia en todos los aspectos de la vida económica nacional, vuelve indispensable la coordinación de sus áreas específicas con el fin de promover la acción unitaria que en este campo exige el desarrollo del país. Por esta razón la presente iniciativa propone la creación de una Secretaría de Comercio que vincule integral y estructuralmente la actividad comercial con la producción, los procesos de distribución y la orientación de los consumidores.

La promoción eficiente de las actividades comerciales que, en lo interno, permitan simplificar el pesado aparato de intermediación que encarece indebidamente los productos que adquiere el pueblo mexicano, así como la garantía de una acción más vigorosa y competitiva en la exportación de nuestros productores al exterior y un más cuidadoso manejo de las importaciones que realiza el país, requiere de la reestructuración de fondo en esta área de la Administración Pública.

Con la misma intención, y habida cuenta de que el mar patrimonial se ha ensanchado, se propone la creación de una unidad que se ocupe particularmente de racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar, con el fin de aumentar su consumo y equilibrar la dieta de los mexicanos. Para ello, se ha pensado integrar en un departamento administrativo -- el de Pesca -- todas aquellas funciones, ahora dispersas en diferentes Secretarías de Estado, que inciden en la materia a fin de establecer una política unitaria y congruente.

Se propone igualmente que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenga a su cargo en forma integral los aspectos relacionados con las comunicaciones y los transportes. En tal virtud se sugiere incorporar a sus actuales funciones las relativas al fomento a la marina mercante, atendiendo igualmente a la proyección de su infraestructura y a la administración de los puertos.

Entre las preocupaciones fundamentales de la época presente figura el ordenamiento del territorio nacional y la distribución planificada de su población. México se transforma de rural a urbano a una velocidad dos veces mayor que el promedio mundial, lo que ha proyectado una acentuada disparidad entre las distintas regiones del país. Existen asentamientos humanos de privilegio y de pobreza, dispensión demográfica y gigantismo urbano.

El desarrollo armónico de la comunidad requiere de la ejecución eficaz de programas de vivienda y urbanismo, así como de una política acorde con nuestra capacidad de proporcionar los servi---

Los necesarios para que nuestra población tenga una vida digna y productiva. Se propone en consecuencia adicionar a las funciones actuales de la Secretaría de Obras Públicas, aquellas que se encuentran dispersas en distintas dependencias y que le permitan instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos, participando de manera importante en la promoción del bienestar de los ciudadanos en su entorno social.

La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de 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 entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración 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 desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento - tanto por lo que toca a la inversión como el gasto corriente - y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendrá igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión.

La planeación de la acción pública tal y como se le concibe en el proyecto de ley, requiere contar con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, por lo cual propone igualmente ubicar en la Secretaría de Programación y Presupuesto el sistema nacional de estadística.

Se incorpora la figura de la desconcentración administrativa que el Ejecutivo Federal había venido utilizando para la administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal.

Con esta modalidad de la delegación de autoridad, se sientan las bases para el funcionamiento y control de este tipo de órganos administrativos que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y cuentan con la flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional. Ello permite una atención más eficaz y oportuna a los gobernadores en su lugar de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que hoy día se tomen desde la capital de la República.

En virtud de lo anterior y con fundamento en lo que dispone el artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el digno conducto de ustedes, someto a la

consideración del Honorable Congreso de la Unión la siguiente --
 "Iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Se dice en el artículo 10. del ordenamiento ahora comentado que esta ley tiene por objeto establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal. Se indica que las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República conforman la administración pública centralizada, en tanto que los demás organismos antes mencionados integran la administración pública paraestatal.

Además de la Procuraduría General de la República la administración pública centralizada se integra con las siguientes Secretarías y Departamentos de Estado:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Programación y Presupuesto
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
- Secretaría de Comercio
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Departamento de Pesca
- Departamento del Distrito Federal (33).

Entre las disposiciones más importantes de esta ley podemos citar las siguientes:

(33) Diario Oficial de la Federación de 29-XII-76.

El artículo 20. dispone que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos antes enunciados, son las dependencias de la administración pública centralizada con que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión para el despacho de los negocios del orden administrativo.

El artículo 30. establece que el mencionado Poder Ejecutivo Federal se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de todos los organismos que integran el sector paraestatal. Concomitantemente con lo anterior y acorde con el propósito de la reforma administrativa, se agrega al Artículo 93 de la Constitución, un nuevo párrafo, con el fin de que el Congreso de la Unión coadyuve de manera efectiva en las tareas de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo sobre estas corporaciones descentralizadas y las empresas de participación estatal, cuyo desarrollo económico experimentado por el país en los últimos años ha provado el crecimiento de la administración pública.

El Procurador General de la República, es, en los términos del artículo 40. de esta ley el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determina la Constitución en su artículo 102, y la ley orgánica de la Procuraduría General de la República.

El artículo 50. establece que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo que dispone la ley Orgánica de este Departamento de Estado.

Este mismo precepto establece que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República y ejercerá las funciones que le asigne la Ley. La situación ambigua que se había venido presentando siempre entre la Jefatura del Departamento del Distrito Federal y el mando de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se aclara perfectamente en esta ley. En efecto, y en los términos establecidos por la fracción II del artículo 89 constitucional,

dentro del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia, con características definidas a cada una de estas dependencias del Ejecutivo Federal.

El artículo 60. de esta ley nos habla del anteriormente denominado Consejo de Ministros. En efecto, como se recordará, el artículo 29 constitucional recientemente modificado menciona precisamente a este Consejo señalado que para el efecto de que el Presidente de la República esté en posibilidad de expedir una ley de suspensión de garantías individuales. Este Consejo de Ministros es un resabio del Consejo de Estado que funciona en países de régimen parlamentario, pero que en nuestro país realmente tiene poca importancia jurídica, por virtud de que, como ya dijimos, México es un país de régimen eminentemente presidencialista.

Una novedad muy importante de esta Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la constituye el segundo párrafo de este artículo 60., en efecto, en él se dice que el Presidente de la República podrá convocar a reuniones a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, que no incluyan a la totalidad de los miembros del Consejo, cuando estas reuniones -- tengan por objeto definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública. Aquí se le está dando al anteriormente conocido, como Consejo de Ministros, una orientación muy importante y que es la de ser consejeros del Presidente de la República, con el fin de unificar la política del Gobierno Federal y evitar que se dispersen las tareas y los esfuerzos de las entidades del Gobierno Federal.

El artículo 80. menciona la facultad que tiene el Presidente de la República para crear las unidades de apoyo necesarias para -- coordinar tareas, asesorarlo, estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el propio Presidente de la República así como para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública Federal.

Una medida muy importante es la contenida en el artículo 90., el

que señala que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, conducirán sus actividades de manera coordinada, en forma programada y con bases en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Presidente de la República, ya sea directamente o a través de las dependencias competentes.

El artículo 10o. conserva una disposición que ya había venido -- siendo establecida en leyes similares y que es la que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tienen igual jerarquía y por lo tanto no hay entre ellos preeminencia de ninguna naturaleza. Esto significa que en nuestro país no existe -- "Gabinete Ministerial", y consecuentemente, tampoco hay "Jefe del Gabinete", como muchas veces se ha pensado. Esto inclusive se -- corrobora con lo dispuesto por el artículo 11 que señala que los titulares de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, ejercerán las funciones de su competencia, por acuerdo expreso del Presidente de la República.

El artículo 18 ordena que cada Secretaría o Departamento Administrativo debe contar con un reglamento interior expedido por el -- Presidente de la República, en el cual se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas y la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

El artículo 21 nos habla de las comisiones intersecretariales, -- que se podrán constituir por el Presidente de la República, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamento Administrativos. Se indica que estas -- comisiones podrán tener carácter de transitorias o permanentes y estarán presididas por el funcionario que determine el Presidente de la República.

Con el fin de conservar y mantener la autonomía de las entidades federativas, el artículo 22 de esta ley consigna que, el Presidente de la República podrá convenir con los Gobernadores de -- los Estados, la prestación de servicios públicos, la ejecución -- de obras o la realización de cualquier otro propósito de benefi-

cio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos y favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas, pero satisfaciendo previamente las formalidades legales que en cada caso proceda.

El artículo 24 dispone que en casos extraordinarios, o cuando exista alguna duda sobre la competencia de determinadas Secretarías de Estado o Departamento Administrativo, para conocer de algún asunto determinado, será el Presidente de la República, el que por conducto de la Secretaría de Gobernación determine la dependencia a la que le corresponda despachar ese asunto.

El artículo 25 obliga a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos a proporcionar a las diversas dependencias del sector público centralizado informes, datos o cooperación técnica que les sean requeridos.

Habiendo analizado, aunque sea brevemente las disposiciones de esta ley, me permito citar a continuación las funciones que corresponden atender a las Secretarías de los asuntos relacionados con la planeación del desarrollo del país:

"Artículo 32".- a la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Proyectar la planeación nacional de carácter global y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente;
- II.- Formular y coordinar la ejecución de los programas regionales y especiales que le señale el Presidente de la República;
- III.- Coordinar las actividades de planeación del desarrollo integral del país, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos, estrategias, políticas y metas del plan nacional;
- IV.- Establecer la metodología y los procedimientos de participación y consulta a los sectores social y privado en las actividades de planeación, así como coordinar las acciones que el Ejecu-

51
viva Federal, con los ejecutivos locales para la ejecu-
ción de acciones coordinadas para el desarrollo integral de las
diversas regiones del país;

V.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Federal Paraestatal;

VI.- Formular el programa del gasto Público Federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, -- junto con el del Departamento del Distrito Federal a la consideración del Presidente de la República;

VII.- Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal, de los Presupuestos de Egresos;

IX.- Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, Municipios, Instituciones o particulares;

X.- Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones y desarrollo de personal de la Administración Pública Federal Centralizada;

XI.- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la Documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;

XII.- Intervenir en la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública -- Federal;

XIII.- Emitir o autorizar, según el caso, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las

entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

XIV.- Dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a las del Departamento del Distrito Federal y al Patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XV.- Establecer normas para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías especiales que se requieran a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XVI.- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación;

XVII.- Coordinar y desarrollar los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales Estadístico y de Información Geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y

XVIII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos. (34).

En lo referente a la Administración Pública Paraestatal, esta Ley en su artículo 45 señala que dentro de la Administración Pública Paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposiciones del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

(34) Recientemente modificado. Diario Oficial de la Federación 4/I/82.

121.
En cuanto al artículo 46 establece que dentro de la Registración Pública Paroestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de seguros y fianzas, aquéllas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 30, de esta Ley, considerando conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de 50% o más del capital social; (35).
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal, o
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

En cuanto a las empresas de participación estatal mayoritarias, el artículo 47 establece que se asimilan a este tipo de empresas, las sociedades civiles así como asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) del artículo anterior, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

El artículo 48 de esta ley nos habla de que para los efectos de esta ley, serán empresas de participación estatal minoritaria

(35) Recientemente modificado, Diario Oficial de la Federación 4/1/82.

181
las sociedades en las que uno o más argentinos descentraliza-
dos y otra, u otras empresas de participación estatal mayorita-
ria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o par-
te de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de --
aquél.

La vigilancia de la participación estatal estará a cargo de un -
comisario designado por el Secretario de Estado o Jefe del Depar-
tamento Administrativo encargado de la coordinación del sector -
correspondiente.

Las relaciones de las empresas de participación estatal minorita-
ria con la administración pública federal, serán las que determi-
ne la ley.

El artículo 49, recientemente modificado (Diario Oficial de la -
Federación 4/I/82), dispone que los fideicomisos a que se refie-
re esta Ley serán los establecidos por la Administración Pública
Centralizada así como los que se creen con recursos de las enti-
dades a que alude el artículo 30. de este propio ordenamiento.

La Secretaría de Programación y Presupuesto representará como fi-
deicomitente único a la Administración Pública Centralizada, en-
los fideicomisos que ésta constituya.

Por su parte el artículo 50 nos señala que el Presidente de la -
República estará facultado para determinar agrupamientos de enti-
dades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores de-
finidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal,
en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables se reali-
cen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Adminis-
trativo que en cada caso designe como coordinador del sector co-
rrespondiente.

El artículo 51 nos habla de que corresponderá a las Secretarías-
de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coor-
dinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, -
planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la
administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal.

Por su parte el artículo 52 señala que cuando los nombramientos de presidente o miembros de los consejos, juntas directivas o -- equivalentes en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, correspondan al Gobierno Federal y sus dependencias, el Presidente de la República podrá designar a los funcionarios que proceda.

El artículo 53 nos habla de que el Ejecutivo Federal, en los casos que proceda, determinará qué funcionarios habrán de ejercer las facultades que implique la titularidad de las acciones que formen parte del capital social de las entidades de la administración paraestatal. A falta de dicha determinación el titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda la coordinación de sector respectivo hará esta designación.

Por último, el artículo 54 Ordena que las entidades de la Administración Pública Paraestatal deberán proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupadas, la información y datos que les soliciten.

CAPITULO III

El proceso de la Planeación en México

a) Generalidades.

La idea central de la planificación es la de racionalidad. Este principio supone que, dada la multitud de posibilidades de acción de los hombres, del gobierno, de las empresas y de las familias, es necesario elegir "racionalmente" qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten dichos hombres, familias, gobiernos o empresas. Planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura; elige una determinada y descarta otras. Señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse. De acuerdo con el enfoque anterior, se ha definido la programación como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos.

Si se observa el proceso de programación, se percibe que, en este sentido, ella queda definida por las acciones de "coordinar", "prever", "anticiparse al futuro", "determinar una conducta a seguir", etc. Planificar es, en consecuencia, un proceso en virtud del cual la "actitud racional" que ya se ha adoptado, se transforma en actividad; se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias. Desde el punto de vista del trabajo a realizar, programar en una disciplina intelectual de ordenamiento nacional de recursos escasos tras objetivos precisos; implica, además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. Es un proceso de asimilación y sustanciación de un enorme caudal de informaciones que permitan apreciar todos los cauces posibles de acción, y el lento y enjundioso proceso de selección de alternativas, luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

Si se atiende al resultado de la programación, planificar es la actividad de hacer planes de acción para el futuro. Es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado

do, y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. Planificar implica, en consecuencia dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia. Programar es hacer planes programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a empleos, fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización especial de las obras y actividades.

De acuerdo a lo expresado, programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones -- previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan.

Existe un grupo de especialistas que sostienen la tesis de que la planificación tiene lugar solamente cuando hay "acción planificada". Para ellos la planificación comienza en el momento de la -- puesta en marcha de los planes, es decir, cuando se comienza a traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos -- prefijados. Para ellos, programar es "actuar" racionalmente en -- función de ciertos objetivos. En verdad, es de considerarse esta tesis, ya que la mera formulación de planes, programas y proyectos no tendría sentido si no se tradujera en acción, dando lugar a las transformaciones establecidas en las metas y propósitos.

La programación, cualquiera que sea el campo en que se le aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales de validez general. Estas ideas han sido agrupadas y definidas en forma de principios básicos de la programación. Los principios básicos de la programación son los de racionalidad, de previsión, de universalidad, de -- unidad, de continuidad y de inherencia.

El primer principio es el de racionalidad. La programación se -- basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción en -- forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe -- ser sopesada en sus ventajas e inconvenientes y reducida, a tra--

... del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos. La programación 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 pondrían en movimiento dichos recursos.

El segundo principio es el de previsión. La programación es "previsión" del futuro. Los programas y planes tienen por objeto --- guiar la conducta hacia adelante. En función de este principio, se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican. Los gobiernos han preferido planificar 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 y del presente y de la proyección de las tendencias observadas.

El tercer principio es el de la universalidad. En virtud de este principio, la programación debe abarcar las diferentes 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 programación parcial frustra la posibilidad de dar coherencia a la conducta del Estado o de la empresa. 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, y abarcar toda la economía. La programación no es patrimonio exclusivo de los organismos superiores del gobierno, por el contrario, toda la rama ejecutiva del Estado debe planificar en los niveles correspondientes.

El cuarto principio es el de la unidad. 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 solo todo orgánico y compatible. El principio de la unidad está-

estrechamente ligado al concepto de coordinación. Ella debe surgir como efecto de la debida integración de los programas sectoriales en el programa global y dar como consecuencia un proceso de ejecución que impida el malgasto de recursos en acciones duplicadas o no debidamente ajustadas.

Observar el principio de unidad significa eliminar el peligro de la aparición de estrangulamientos en la economía.

El quinto principio es el de continuidad. La programación no tiene fin en el tiempo; en efecto, mientras subsistan las empresas, el Estado y las familias, se deberán hacer cosas; por ello pueden variar los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá.

La programación es, en consecuencia, un proceso de duración ilimitada. Cumplido el plan, se formula el siguiente, o bien, como hacen algunos países todos los años, se revisa el plan y se le agrega un año más, manteniendo así la secuencia de la acción. La falta de continuidad en los programas va contra la idea misma de la planificación; el abandono de ciertas metas implica malgastar los recursos que se estaban empleando y atentar contra la eficiencia en su utilización y producir despilfarro.

El sexto principio es el de inherencia. La programación es necesaria en cualquier organización humana; es inherente a la administración. El Estado o la empresa privada deben planificar la forma de alcanzar sus objetivos. La Administración del Estado, como la administración 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 o por normas rígidas que anulan la discrecionalidad de los directivos. En consecuencia, un Estado que no planifica no puede ser eficiente, ni estar habilitado para responder a las principales cuestiones que plantea la mutación social. Cada Estado planifica según sus criterios dominantes; puede hacerlo en forma democrática o por la fuerza, pero de todas maneras, si desea ser efectivo, debe programar técnicamente su actividad. La empre

se privado también necesita planificar, pues de la utilización eficiente de sus recursos dependen su margen de utilidad y sus posibilidades de prosperidad y supervivencia.

Los principios de la programación adquieren su validez real en el "proceso" de programar. Tanto la política como la programación y el presupuesto se gestan en procesos. La primera, a través del sistema político, genera las decisiones gubernativas; opinión pública, partidos políticos, parlamento y ejecutivos son los principales mecanismos a través de las etapas de formulación de programas; de su discusión y aprobación, de su ejecución y de su evaluación y control.

Conforme lo visto, la programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas principales; a) formulación; b) discusión y aprobación; c) ejecución, y d) control y evaluación de los resultados.

a) Formulación. Para la formulación de un programa se requiere el empleo de técnicas adecuadas de programación. Para cada tipo de programa existe una técnica determinada, pero en general puede decirse que cada una de ellas se inspira en una metodología casi común, variando solamente el contenido de las materias.

La formulación se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedará comprendida dentro de la órbita del programa. Para este efecto, se reúnen informaciones estadísticas agrupadas en forma conveniente, y se hacen observaciones directas. Los antecedentes permiten formarse una idea acerca de los principales problemas y ubicar sus causas. Hecho el diagnóstico, se efectúa una proyección de las tendencias observadas en el curso del tiempo. La prognosis tiene por objeto visualizar lo que ocurrirá en el futuro si no se alteran las tendencias. Hecho lo anterior, el programador, conforme a las líneas generales establecidas en la política sobre la materia, formula metas concretas de acción a fin de possibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos. Finalmente se calcula, aplicando coeficiente de rendimiento, el volumen de recursos que serán necesarios para alcanzar las metas fijadas. En un proceso de aproximaciones sucesivas se van evaluando las alter

nativas y buscando la combinación óptima de los recursos.

Todas estas partes del programa se exponen en el documento programático, el cual es sometido a discusión y aprobación por las autoridades.

b) Discusión y Aprobación. Para tener posibilidades de éxito todo programa debe contar con la aprobación del gobierno, la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. Por esta razón, una vez formulado el programa por los técnicos, procede iniciar una discusión intensiva que tenga por objeto resguardar las conveniencias de los principales sectores.

c) Ejecución. Aprobados los programas, corresponde a los organismos ejecutivos llevarlos a la realidad. Para este efecto, la Administración Pública es la encargada de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa. Para ejecutar las acciones programadas será indispensable contar con las organizaciones y con una dirección adecuada. Las organizaciones deberán estar estructuradas de manera conveniente: existir una división del trabajo racional, estar bien definidas las líneas de autoridad y asesoría, tener precisadas las funciones del personal, hecha la descripción de puestos, sistematizados y alcances del programa, tener capacidad para tomar oportunamente las decisiones, tener una conducta directiva, unitaria, etc.

d) Control y evaluación. A medida que se van ejecutando los actos incluidos en el programa, es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se deberán obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo las metas del programa de trabajo. Para este efecto, se deben producir estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos. El gobierno, por ejemplo, debe saber cuántas casas se han construido, cuántos kilómetros de caminos se han pavimentado, cuántos enfermos han sido atendidos en los hospitales, cuántos niños asisten a las escuelas, cuántos productos han generado las empresas del Estado.

El oportuno conocimiento de lo que acontece sirve para rectificar

errores en forma diligente y para reorientar actividades antes de producir malgasto de recursos. Para este efecto, debe hacerse una labor permanente de evaluación de los resultados que se van obteniendo. El examen periódico y objetivo de lo que se hace permite a los gobiernos cambiar rumbos a tiempo, reconocer sus errores y evitar despilfarros de recursos en actividades que a la postre no serán fructíferas, por alteraciones en las condiciones no previstas en la programación.

La programación del desarrollo contiene la especificación de lo que se va a hacer en el tiempo futuro, y para poder realizarse se requiere su expresión espacial. Para estos efectos, los planes mencionados anteriormente deben dividirse según el ámbito geográfico o el espacio territorial que abarquen. Desde este punto de vista, los planes son de tres clases por lo menos; planes nacionales, planes regionales y planes urbanos.

Los planes nacionales de desarrollo y de inversiones y el presupuesto anual deben cubrir los agregados económicos y señalar las metas al nivel nacional por conseguir. Así como los programas globales necesitan de los sectoriales, los planes nacionales requieren de una expresión detallada al nivel de cada región o zona geográfica del país. Ello es tanto más importante cuanto que la economía de los países no es territorialmente homogénea y exige, por consiguiente, tratamientos especiales. Las entidades encargadas de esta clase de planificación son los gobiernos estatales, departamentales o provinciales y las corporaciones de desarrollo regional, como las existentes para el Valle de Tennessee, en Estados Unidos; el Valle del Papaloapan, en México; el Valle del Cauca en Colombia, etcétera.

El funcionamiento del proceso de elaboración de planes explica cómo debe administrarse el mecanismo de planificación y como cada instrumento debe asignarse a una unidad administrativa específica que se encargue de su utilización, dentro de la estrategia establecida.

Para operar los mecanismos de orientación, los gobiernos han creado organismos centrales de planificación. Estos suelen ser de --

tres clases: un consejo político-técnico, integrado por el Presidente de la República y/o los Secretarios de Carteras relacionados con el plan; una oficina técnica de planificación; y un consejo consultivo, integrado por representantes de las empresas privadas y los trabajadores. Estos organismos definen la estrategia de desarrollo para el largo, mediano y corto plazo, aprovechan los planes y deciden las estructuras del presupuesto.

Los mecanismos de ejecución están a cargo de los Secretarios, organismos descentralizados, empresas públicas, gobiernos estatales y locales, contralorías, etcétera.

Los mecanismos de información están a cargo de las oficinas centrales y sectoriales de estadística de los centros de investigación, etcétera.

Todos los organismos que participan en el diseño y aplicación de los instrumentos mencionados, lo hacen conforme a un "proceso" en que existe una secuencia lógica.

La administración se inicia con la planificación de la acción a realizar. En este proceso no sólo participarán los técnicos de alto nivel, sino también los políticos, los administradores estatales, los trabajadores y los productores en todos los niveles de la administración del Estado, comprendiendo los gobiernos provinciales y municipales. En el proceso de planificación se persigue la participación activa y organizada de toda la población -- tras los objetivos trazados.

Se comprenderá mejor el alcance del proceso de planificación si se tiene en cuenta todos los pasos y etapas que se deberían seguir en la elaboración y control de ejecución de los Planes. El proceso se inicia con la formulación de un diagnóstico de la situación del país por parte de la Oficina Central de Planificación, a base de las cifras que le proporcione la oficina central de estadística.

Enseguida, esa oficina postula un programa de desarrollo y una serie de metas de crecimiento globales, por sectores y por regio-

nos. del **proceso nacional**.

El diagnóstico y las metas provisionales de crecimiento, junto con el esquema de política de desarrollo que la sustentan, son elevados a consideración del Organismo Nacional de Planificación, donde se le examina con juicio político y técnico y se les relaciona con las aspiraciones de los sectores de trabajadores y empresarios, a través de los consejos consultivos.

Con las observaciones hechas por estos consejos, la Oficina Central de Planificación transmite a las oficinas sectoriales y regionales de planificación las metas provisionales por sectores (agricultura, minería, industria, etc.) y por regiones. Estas oficinas revisan estas metas, las coordinan con el diagnóstico sectorial que han formulado y las someten a los consejos nacionales sectoriales respectivos. Estos las examinan y sugieren cambios, los cuales, luego de ser introducidos por las oficinas sectoriales, se comunican a cada servicio centralizado, descentralizado, y a las empresas públicas. Estas últimas comunican las metas postuladas a cada fábrica, para discutir la forma de asignar los recursos a fin de obtener las metas postuladas. Con las observaciones, sugerencias, cambios o ampliaciones, cada unidad formula su programa de acción anual y de mediano plazo y lo envía a las empresas públicas, las que formulan el plan anual y de mediano plazo. Cada servicio central o descentralizado formula sus programas anuales y su plan de mediano plazo. Todos estos antecedentes vuelven a la Oficina Sectorial de Planificación, la que los revisa, compatibiliza y ajusta, formulando con todos estos antecedentes el proyecto de plan anual de sector correspondiente y del plan de mediano plazo. Estos proyectos son sometidos al Consejo Nacional, al ministerio del ramo y enviados a la Oficina Central de Planificación, donde se compatibilizan todos los planes sectoriales y se formula el proyecto del plan anual de desarrollo, el proyecto de plan de mediano plazo y el proyecto de plan de largo plazo, haciendo compatibles el largo con el mediano y el corto plazo, los sectores entre sí y con las metas globales.

Todas las distintas clases de programas se elaboraran con técnicas

específicos de programación y se expresan en instrumentos apropiados a cada caso.

Los planes de desarrollo económico se formulan a base de la técnica de programación del desarrollo económico y se expresan en instrumentos llamados presupuestos económicos. Los planes (gubernamentales) de inversiones públicas se formulan de conformidad con la técnica de programación de las inversiones públicas y se expresan en presupuestos de inversiones. Los proyectos se elaboran de acuerdo con la técnica de preparación y evaluación de proyectos.

Los planes gubernamentales de corto plazo en el que se fijan las actividades que desarrollará el gobierno en el año siguiente, se formulan de acuerdo con la técnica de programación presupuestaria y se expresan en el presupuesto-programa del gobierno.

Los programas anuales cumplen dos funciones principales, a saber: ligar la acción inmediata con el plan de largo y mediano plazo, y servir de instrumento para coordinar las decisiones generales --- adoptadas en el alto nivel del gobierno y las decisiones de detalle adoptadas en los niveles intermedio y bajo de la administración pública. En otras palabras, traduce las orientaciones generales en metas precisas, viables y conforma todo el mecanismo de ejecución de dichos propósitos y objetivos al establecer un nexo entre las decisiones globales y las decisiones operativas de ejecución.

Los programas anuales constituyen, por consiguiente, un instrumento que cada unidad administrativa ejecutora, dentro de la pirámide de organización del gobierno, utiliza para definir sus metas y programas de trabajo con el fin de guiar su acción y controlar -- los resultados obtenidos.

La suma de todas las decisiones en todos los niveles del gobierno, conforma el plan de acción inmediata del gobierno y constituye un instrumento para guiar la acción gubernamental dentro del conjunto de la economía. En este sentido, cumple un papel decisivo el instrumento llamado presupuesto económico nacional, a través del-

... cual se hacen compatibles las decisiones de ingreso y gasto del gobierno general con el resto de la economía.

El programa anual es, en consecuencia, no una imposición de los altos niveles de la administración, sino que al constituir el verdadero esquema de acción de cada oficina pública, pasa a ser la necesidad de la buena administración de cada una de ellas. Pero el programa anual no sólo incorpora las iniciativas de los empleados del gobierno, sino que además capta las ideas, conocimientos y las iniciativas creadoras del sector privado, a través de consultas con los representantes de la producción y del trabajo.

Como se ve el programa anual es el gran instrumento para movilizar la voluntad de los ejecutores públicos y de la población beneficiaria, tras los objetivos de los planes.

Si se establece un alto grado de colaboración y participación de los gobiernos de las entidades, la planeación económica alcanzará un nivel nacional. Los procedimientos institucionales que la hagan viable y faciliten las reformas internas dentro de la administración pública, dependen de la eficacia de los diseños de éstos.

El establecer en el aspecto administrativo un sistema de coordinación entre las distintas esferas del sector público, es un problema que debe atacarse en todos los niveles jerárquicos, esto es, mejorar la coordinación entre las distintas dependencias, secretarías de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Es necesario evitar la duplicidad para formar una unidad y fusionar varias dependencias para el caso de inversión de atribuciones.

El procedimiento a seguir en la elaboración de los planes requiere de una complejidad de datos, tanto oficiales como particulares. Los planes parciales y proyectos de desarrollo, quedarán sujetos por las distintas dependencias del sector público a un riguroso procedimiento de elaboración, antes de ser presentados ante el órgano de planeación dentro de una fecha determinada.

Los planes a adoptar en un país depende en gran medida del siste-

na económica en que se desenvuelva, ya que de acuerdo al régimen será el tipo de planeación al cual deberán adherirse, es decir, si el sistema o régimen que impera en determinado país es socialista, la planeación que tendrá que seguirse será la imperativa, ya que esta establece los lineamientos a seguirse por ramas o por regiones, las metas a las cuales deberá llegar. En cambio, si el país es de tipo capitalista, la planeación a la que deberán adherirse es a la indicativa o flexible, ya que sólo indica o sugiere a las empresas las metas a alcanzar para determinado periodo de duración del plan.

Actualmente, los países desarrollados cuentan con un eficiente sistema estadístico que les permite, en determinado momento prever las necesidades de conformidad con los planes de desarrollo que pretendan poner en marcha y programar la satisfacción de las mismas.

La elaboración del plan de desarrollo presupone pues, la evaluación de los datos estadísticos hecho por los organismos especializados que hacen la jerarquización de necesidades de acuerdo con las prioridades señaladas.

En la etapa de ejecución del plan es indispensable diseñar procedimientos de vigilancia y supervisión, ya que parte del éxito que puede obtener un programa de desarrollo depende de éstos sistemas así como de su flexibilidad de facilitar ajustes y modificaciones al plan original.

La vigilancia y supervisión de un Plan de Desarrollo supone organismos encargados de tales funciones con una experiencia mínima en los países subdesarrollados, toda vez que la implantación de la planeación en este tipo de países relativamente es nueva, y cuando surgen problemas por atender, nace la planeación como una solución a dichos problemas.

Podemos concluir que la planeación que un país desee implantar de conformidad con el régimen que tenga y al nivel de desarrollo del mismo, por lo que señalamos como punto de partida las estadísticas y la evaluación que se realiza para poner en marcha un Plan -

de Beneficencia Nacional y que sirva a la satisfacción de necesidades primordiales.

b) **Acuerdos de Reforma Administrativa y Lineamientos de Sectorización.**

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1946, otorgó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funciones de órgano central de Organización y Métodos, para coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran. El órgano operativo encargado de estas tareas fue la Dirección Técnica de Organización Administrativa. Si bien esta Dirección realizó varios análisis valiosos sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal, careció del apoyo suficiente para cumplir cabalmente los objetivos que tenía señalados.

Aparte de las comisiones, se podría decir que al inicio de los años 50 en el Banco de México se creó una de las primeras unidades de análisis administrativo, con características estructurales y técnicas apropiadas para revisar permanentemente el ámbito interno de una dependencia.

Pocos cambios se experimentaron durante la década de 1954 a 1964. En este lapso se crearon algunas Unidades de Organización y Métodos -- sobre todo en aquellas entidades que contaban con mayores recursos técnicos y financieros -- pero su influencia no rebasó el ámbito de sus respectivas instituciones y no tomó en cuenta al conjunto del sector gubernamental.

En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público en su conjunto pasó de la de Bienes Nacionales a la Secretaría de la Presidencia, al crearse ésta por la Ley de Secretarías del 23 de diciembre de 1958 y que entró en vigor el 1o. de enero de 1959.

Con base en esta facultad, el 9 de abril de 1965 -- una vez resuelto el funcionamiento normal de otras áreas encomendadas a dicha dependencia -- se estableció en su seno la Comisión de Administración Pública. Esta Comisión estuvo inicialmente presidida por el Director Jurídico Consultivo e integrada con los directores de Planeación, de Inversiones Públicas, el Subdirector Jurídico Consultivo y dos asesores técnicos del Instituto de Administración Pública. En 1967, tras de un estudio que condujo a la formulación de un análisis preliminar, la Comisión elaboró un diagnóstico intitulado Informe sobre las Reformas a la Administración Pública, cuyas recomendaciones fueron presentadas a los Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado, así como a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La Comisión estableció un Secretariado Técnico de enero de 1968, a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar en los análisis realizados, así como dedicarse a promover y coordinar los trabajos de reforma a nivel operativo, manteniendo un contacto permanente con los organismos públicos. Como resultado de los trabajos de la Comisión de Administración Pública y su Secretariado Técnico, se realizarán estudios y proyectos de reforma en las áreas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del Sector Público, disposiciones jurídicas que rigen la acción del Gobierno Federal, y en otros sistemas administrativos cuyas funciones, -- de apoyo o de administración de recursos -- son comunes a todas las dependencias públicas.

Por considerarse imposible resolver todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo a partir de una sola unidad central, la Comisión recomendó que cada dependencia contara con una unidad de asesoría técnica permanente que convencionalmente, se llamaría de "Organización y Métodos": (U.O.M.). Estas unidades deberían encargarse de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia; su creación, como unidades de análisis, administrativo interno se impulsó de 1965 a 1970. Sin embargo, la falta de un instrumento legal que garantizara formalmente su acción como unidades asesoras de -

... cada titular, ocasión que se los relegara, en ocasiones, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

La ausencia de participación suficiente y de un apoyo decidido, así como la falta de un acceso directo a los más altos niveles de autoridad, obstaculizó también la acción de estas Unidades. Muchas de las medidas de reforma que éstas propusieron, se orientaban a la búsqueda tradicional -- actualmente casi superada -- de "la eficiencia por la eficiencia misma". Esto se debió, en muy buena medida, a que no siempre estuvieron vinculadas al proceso de programación del organismo al que se hallaban incorporadas ni, mucho menos, al del sector público en su conjunto. Asimismo, se analizaron los métodos de administración y coordinación de algunas funciones en ciertos sectores básicos de la actividad económica y social, como el sector agrícola, pecuario y forestal, el de comercio exterior y otros.

Los estudios sectoriales de reforma se concentraron en el sector agropecuario y forestal, en virtud de su prioridad en la política económica general. En junio de 1968, por acuerdo presidencial, la Secretaría de la Presidencia propuso la creación de un mecanismo "para obtener la adecuada coordinación de las actividades agropecuarias" en las principales entidades con atribuciones en este campo: Secretarías de Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos y Hacienda y Crédito Público, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Banco Nacional Agropecuario, S.A., Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A., Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. y Guanos y Fertilizantes de México. Todos estos estudios se entregaron a la nueva administración el 10. de diciembre de 1970.

El Expresidente Luis Echeverría Álvarez manifestó como candidato, en múltiples ocasiones, la necesidad del país por elevar todos -- sus niveles de productividad, especialmente en lo relativo a la acción gubernamental, de la cual depende, en cierta medida, la eficiencia de los sectores social y privado. Desde el principio de su régimen tomó un interés directo en promover las reformas --

administrativa y los cambios de actitudes que se requieren para elevar la eficacia en la consecución de los objetivos de cada institución gubernamental y la del Sector Público Federal en su conjunto. Convocó a una reunión de trabajo a la que asistieron diversos Secretarios y Subsecretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, varios asesores y el Secretario Técnico de la Comisión de Administración Pública. Como resultado de esta reunión, el Presidente de la República, promulgó, el 27 de enero de 1971, un acuerdo que fijó las Bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. Esta disposición encomendó a los titulares de cada dependencia la creación de Comisiones Internas de Administración (CIDAS), auxiliados por Unidades de Organización y Métodos y con la asesoría de las Unidades de Programación, para vincular así a las reformas concretas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del Sector Público en su conjunto. Estas CIDAS estarían encargadas de plantear, formular y ejecutar las reformas relativas a las esferas de acción de cada dependencia. Asimismo, se delegó en la Secretaría de la Presidencia la compatibilización, promoción, coordinación e implantación, en su caso, de las reformas comunes a dos o más dependencias públicas.

A fin de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo sus nuevas funciones, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos, que inició sus funciones el 10 de febrero de 1971 sustituyendo las de la Comisión de Administración Pública, que había venido operando durante poco más de cinco años. Esta Dirección se encargó de la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976, con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaboradas hasta esa fecha. Al propio tiempo, comenzó a vincularse con los responsables operativos del resto de las dependencias para proporcionar una adecuada infraestructura de comunicación que permitiera contar con un marco de referencia y con criterios comunes para desarrollar las reformas que habrán de llevarse a cabo. Dicho proyecto fue sometido a la consideración del Consejo de Asesores del Programa de Reforma Administra-

En varias reuniones de trabajo sugirieron algunas modificaciones al Secretario y al Subsecretario de la Presidencia, que fueron incorporadas al documento antes de que éste fuese sometido a la consideración del Presidente de la República.

La Secretaría de la Presidencia en coordinación con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional, y con la colaboración de especialistas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, del Fondo de Cultura Económica y de la Comisión Económica para la América Latina durante el cuarto año del régimen del Presidente Luis Echeverría Álvarez, elaboró el anteproyecto de lineamiento para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980.

El documento consta de once capítulos que norman el programa, éstos son: Planteamiento de la estrategia de desarrollo; Planificación de metas; Empleos; Bienestar Social; Sector agropecuario y reforma agraria; Sector industrial y energéticos; Sector externo; Sector de transportes y comunicaciones; Gasto público y política fiscal; Crédito y política financiera; y Reforma administrativa.

En 1975, se elaboró un proyecto de Ley que no llegó a presentarse al Congreso de la Unión; a este proyecto se le denominó "Ley General de Planeación Económica y Social", en su texto se dice que -- tiene por objeto "establecer las bases generales de la planeación económica y social de todas las entidades del Sector Público Federal, así como coordinar sus acciones con las de los gobiernos estatales y las de los sectores sociales y privados".

Durante la campaña como candidato a la presidencia del Presidente López Portillo, el Partido Revolucionario Institucional, propuso un plan que debería fijar los lineamientos del gobierno durante la presente administración, plan que es conocido como "Plan Básico de Gobierno 1976-1982"; que trataba de revivir aquellos intentos de la década de los treinta, en el sentido de planear el --- ejercicio del poder político en un desarrollo armónico del país, de los puntos que toca sobresalen, entre otros: el que se debe mejorar la distribución del ingreso y elevar los ingresos reales de campesinos y obreros; afianzar la dependencia económica y políti-

ca del país: luchar por elevar los niveles de empleo, combatir el desempleo y el subempleo de la fuerza de trabajo; mantener en el período 1976-1982 una tasa anual de crecimiento del producto interno bruto del 8%; lograr un desarrollo regional equilibrado; elevar la productividad de la economía nacional; y en la producción agrícola, alcanzar una tasa anual de crecimiento del 4.8% anual.

Como uno de los primeros actos de gobierno del Presidente José López Portillo, presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de Leyes que pondrían en marcha el actual proceso de Reforma Administrativa, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, -- que crea a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que le quedan asignadas las facultades de planeación que tenía la desaparecida Secretaría de la Presidencia y se le otorgan otras nuevas; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública, con el objeto de organizar la Administración Pública, a fin de mejorar el país.

La legitimidad se inicia con lo establecido en el artículo 90 de nuestra Carta Magna y sus facultades y ordenación la establece el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, administrándose en sus funciones con todos los demás preceptos y en lo particular con los artículos 10. y 26, de la propia Ley. El artículo 18 de esta misma Ley autoriza la formulación de su Reglamento Interior el que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 1977, abrogado posteriormente por el actual, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de febrero de 1980, además, la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como su Manual de Organización General de 18 de julio del mismo año, el que ha sido derogado por el vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de abril de 1980.

Como se cita anteriormente, la Secretaría de Programación y Presupuesto absorbió algunas de las funciones que tenía la Secretaría de la Presidencia, otras que tenía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y otras de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Mediante esta integración de funciones se busca, en princi-

pio, vincular las labores de planeación y programación a las de asignación de recursos, de tal forma que el presupuesto de egresos de la federación pueda reflejar las prioridades de la política de desarrollo. Se busca, además, crear un organismo central de normatividad que facilite y coordine las labores de programación de las distintas entidades del sector público; se pretende con esto hacer de la programación un instrumento debidamente institucionalizado en la administración pública. Al mismo tiempo, la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público crea las condiciones para el establecimiento de mecanismos de programación sectorial.

Refiriéndonos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su artículo 80., se puede interpretar diciendo que para estudiar y dar forma a los acuerdos y resoluciones expedidos por el Presidente de la República, para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución; así como para la atención de servicios de difusión y relaciones públicas, el Titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades respectivas, además de aquellas de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Dado que el citado artículo hace mención a que la existencia de estas unidades dependerá del presupuesto asignado a la Presidencia de la República, creemos que quien decide la existencia de estos órganos es el Presidente de la República. El término "Presidencia de la República", no se refiere al Presidente de la República, sino a un órgano auxiliar del Ejecutivo Federal que, para efectos presupuestarios, es un ramo, como lo son las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, etc.

El artículo responde a la idea del Ejecutivo Federal de apoyar el proceso de reforma administrativa, creando órganos dependientes directamente de él, que auxilien a las áreas prioritarias determinadas por el propio Ejecutivo.

Entre las unidades más importantes de la Presidencia de la República, destaca la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, creada como ya se señaló anteriormente, por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1977. El éxito que hasta ahora ha demostrado esta unidad se debe a la adecuada programación de actividades y a la ayuda decidida que ha otorgado al programa de reformas administrativas del Presidente de la República.

También sobre el mismo tema de la reforma administrativa, resultan interesantes algunas declaraciones del Lic. Carrillo Castro - que aparecieron en una conocida revista, las que a la letra decían: "La actual reforma administrativa iniciada en diciembre de 1976, busca reformar las actividades, las aptitudes, los procedimientos, las estructuras y las bases legales que requiera la actual estructura del gobierno mexicano. Por eso, la reforma administrativa es todo un esfuerzo global en su concepción, pero que debe realizarse por etapas. (36).

"La reforma administrativa, como un esfuerzo permanente y sistemático, pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles... (37), quedó plasmada en el período 1971-1976, cuando se formularon las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal".

"El Lic. Alejandro Carrillo Castro expresó: "Por ello, 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 son:

"I. Instrumentación de los 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 -

(36) Revista Tiempo, 3 de julio de 1978.

(37) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, "La Reforma Administrativa en México", Instituto Nacional de Administración Pública 1975, p.p. 99 y sig.

sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso de su conjunto.

"II. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación. Persigue sentar las bases institucionales necesarias 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 mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, 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. Tiene de a lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de 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 funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la 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 del desarrollo del país.

"VII. Restructuración 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 del 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 o informática, para auxiliar, 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 de los resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.

"XI. Macro reforma sectorial y regional. Busca dotar a la administración pública de mecanismos que permitan racionalizar sus funciones en los ámbitos sectoriales y regional, sentando las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado". (38).

La sectorización administrativa en México la podemos contemplar -- desde dos dimensiones: una orgánica estructural, que responde a la agrupación administrativa e integrar a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una dependencia federal, existiendo en esta clasificación 18 sectores correspondientes a 17 Secretarías de Estado y a 1 Departamento Administrativo, y otra denominada de ac-

(38) FAYA VIESCA JACINTO, "Administración Pública Federal". Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México 1979, p.p. 163 y 164.

dividad económica-social, la que en ciertos casos abarca o más de un sector administrativo, comprendiendo para este efecto los 12 sectores que ya hemos mencionado.

En definitiva, por medio de la sectorización se pretende integrar la totalidad de las acciones de la Administración Pública con el fin de desarrollar en forma congruente las actividades administrativas, económicas, jurídicas y sociales, evitando duplicidad y contradicciones en las tareas de programación, presupuestación, control, información, estadística, financiamiento y evaluación de las actividades financieras y administrativas.

Un acuerdo presidencial de enero de 1977 establece mecanismos de coordinación por sectores, al asignar la función de coordinador de sector a algunas de las Secretarías de Estado. Por ejemplo, en el caso del sector industrial, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial ejerce funciones de coordinación de las entidades y organismos del sector público descentralizado cuyo objetivo o función tiene relación directa con las actividades mineras, la producción de manufacturas y los energéticos.

El Ejecutivo Federal, en cumplimiento de los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expidió un acuerdo publicado el 17 de enero de 1977 en Diario Oficial de la Federación, por el cual agrupa a la casi totalidad de las entidades de la Administración Pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente.

El Presidente de la República posteriormente, acordó, la creación de otras unidades y coordinaciones no menos importantes, adscritas directamente a él.

Con fecha 21 de enero de 1977, el Diario Oficial de la Federación publicó el Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con -

841
147.
La Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. (COPLAMAR).

Otra unidad de asesoría, apoyo técnico y coordinación adscrita directamente al propio titular del Ejecutivo Federal la constituye la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, creada por acuerdo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de octubre de 1977.

El 24 de abril de 1979, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, un acuerdo del Ejecutivo Federal, mediante el cual las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa, el cual a continuación me permito transcribir:

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República y con fundamento en lo establecido en los artículos 60., 80., 91, 20 y demás relativos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 70. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y

CONSIDERANDO

Que para instrumentar adecuadamente el actual programa de gobierno y responder con eficacia a las exigencias políticas, económicas y sociales que afronta el país, el Titular del Ejecutivo Federal planteó la necesidad de reorganizar la Administración Pública, dotándola de los instrumentos que le permitan programar y coordinar los esfuerzos nacionales y servir así con mayor eficiencia, eficacia y congruencia al pueblo de México;

Que para ello es indispensable programar y dirigir concientemente los cambios y adecuaciones que en forma permanente requiere la Administración Pública Federal, para lo cual se vuelve necesario institucionalizar mecanismos de reforma tanto a nivel global como sectorial e institucional, en los que participen los funcionarios y los empleados públicos involucrados en los procesos sujetos a estudio y revisión, y cuando sea del caso, la propia ciudadanía;

Que al Titular del Ejecutivo Federal corresponde iniciar e instrumentar las reformas que se refieren al ámbito global de la Ad

Administración Pública Federal; en tanto que es responsabilidad de los coordinadores de sector, de los titulares de las dependencias y funcionarios responsables de las Entidades Paraestatales, proponer y ejecutar, en su caso las reformas que habiendo sido aprobadas por el Presidente de la República correspondan al ámbito sectorial o institucional;

Que el eje sobre el cual deben apoyarse los trabajos de reforma administrativa está constituido por el proceso de información, programación, presupuestación y evaluación de las actividades gubernamentales, por lo que los esfuerzos de modernización y mejoramiento administrativos deberán orientarse básicamente a la atención de las prioridades nacionales en cada dependencia, sector o entidad, dentro del marco que para tal efecto se defina;

Que a fin de garantizar la congruencia y complementariedad de las diversas medidas de reforma que se llevan a efecto en las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal es necesario contar con un marco global establecido por el Titular del Ejecutivo Federal, así como con los lineamientos generales que orienten los trabajos de las distintas etapas en que convencionalmente se divide el proceso para su adecuada programación ejecución y oportuna evaluación;

Que para auxiliarlo en la elaboración del marco global mencionado y del programa anual de reforma administrativa así como para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública Federal, y coordinar y evaluar su ejecución, el Ejecutivo Federal ha establecido las unidades de Coordinación General de Estudios Administrativos y del Sistema Nacional de Evaluación de la Presidencia de la República;

Que la Secretaría de Programación y Presupuesto es la dependencia competente para someter al Titular del Ejecutivo Federal los proyectos de Programa de Acción del Sector Público y de Presupuesto de Egresos de la Federación, en los que deberán quedar incluidas las acciones de reforma administrativa que pretenden realizar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las modificaciones a la estructura y bases de organización de las entidades y la iniciativa para fusionarlas, disolverlas y liquidarlas;

Que entre otros instrumentos, se debe contar con mecanismos participativos de consulta para intercambiar experiencias, proponer soluciones de conjunto a problemas comunes a dos o más dependencias o entidades, así como para armonizar acciones y proponer lineamientos y criterios unitarios de reforma a fin de que, por los conductos que en cada caso corresponda, se sometan a la consideración del Titular del Ejecutivo;

Que con absoluto respeto a la soberanía de los distintos niveles de gobierno y a solicitud de parte, es posible prestar la asistencia técnica que requieran los gobiernos de los Estados y Municipios en la programación y ejecución de las reformas administrativas que emprendan;

Que tomando en cuenta que durante los últimos años el Ejecutivo-

Federal ha expedido diversas disposiciones que sirven de base al proceso actual de reforma administrativa y que, salvo las relativas a recursos humanos y al Sistema de Orientación, Información y Quejas, que son específicos, conviene unificarlos en un solo ordenamiento, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO

PRIMERO.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa a que se refiere este acuerdo.

SEGUNDO.- Para los fines de este acuerdo se entenderá:

I.- Reformas globales las que se refieren a modificaciones a la estructura orgánica o a los sistemas y procedimientos de la Administración Pública Federal en su conjunto, a dos o más dependencias centralizadas o a dos o más entidades paraestatales agrupadas en sectores administrativos.

II.- Reformas sectoriales: las que se refieren a las modificaciones o adecuaciones administrativas de dos o más entidades paraestatales agrupadas en el ámbito de responsabilidad de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, coordinador de sector.

III.- Reformas institucionales: las que se refieren al ámbito interno de cada dependencia centralizada o entidad paraestatal.

IV.- Dependencias y Entidades: las que se definen como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

V.- Coordinación General: la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

VI.- Secretaría: la de Programación y Presupuesto.

VII.- Sector: el agrupamiento de entidades de la Administración Pública, coordinado por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, que en cada caso designe el Ejecutivo Federal, atendiendo a objetivos y metas comunes.

TERCERO.- El Ejecutivo Federal establecerá por conducto de la Coordinación General el marco global administrativo, el programa anual y los lineamientos generales a los que habrán de ajustarse las reformas administrativas de tipo global, sectorial e institucional que habrán de realizarse en las dependencias y entidades.

CUARTO.- Corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos someter a la consideración del Ejecutivo Federal los proyectos de reformas administrativas institucionales necesarios para el mejor cumplimiento de sus programas cuando impliquen la modificación de su estructura orgánica básica, hasta el nivel de Dirección General o equivalente. En los casos en que dichos proyectos requieran recursos presupuestales

Los adicionales, se presentarán por conducto de la Secretaría. Corresponde a la Secretaría, a propuesta o previa opinión del coordinador del sector correspondiente -- salvo en el caso en que no se haya designado coordinador -- elevar a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, los proyectos de reformas a las entidades, cuando impliquen la modificación de su estructura o bases de organización, así como la iniciativa para fusionarlas, disolverlas o liquidarlas. En todo caso los coordinadores de sector o la Secretaría recabarán la opinión del órgano directivo correspondiente.

La Secretaría o las dependencias, en su caso, recabarán la opinión previa de la Coordinación General en los supuestos comprendidos en los párrafos precedentes.

Una vez aprobados por el Presidente de la República la ejecución de los proyectos institucionales y sectoriales de la reforma administrativa serán responsabilidad directa de los titulares de las dependencias, de los titulares de las entidades y del coordinador de sector correspondiente.

QUINTO.- Los titulares de las dependencias y los funcionarios -- responsables de las entidades deberán programar sus reformas administrativas sectoriales e institucionales de acuerdo al marco global del programa de reforma administrativa y de los lineamientos elaborados por la Coordinación General, e incluidas específicamente como parte de los anteproyectos de programas de acción -- así como del presupuesto de egresos que la Secretaría somete a la consideración del Presidente de la República, siendo los coordinadores el conducto para la presentación de los programas de las entidades agrupadas en su sector. La Coordinación General emitirá el dictamen respectivo de los programas específicos de reforma administrativa.

SEXTO.- Los titulares o funcionarios responsables de las dependencias y de las entidades se apoyarán, para la preparación de sus programas de reforma administrativa institucionales, en sus respectivas comisiones internas de administración y programación.

Las comisiones internas de administración y programación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal serán los mecanismos para plantear, coordinar y autoevaluar sus programas sectoriales e institucionales, tanto operativos como de apoyo administrativo general, así como para plantear las acciones de reforma necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas.

Las comisiones internas de administración y programación serán presididas en forma indelegable por el Titular de la dependencia o por el funcionario responsable de la entidad paraestatal correspondiente. Se integrarán con los funcionarios que dependan directamente de ellos y a cuyo cargo esté la coordinación de las funciones sustantivas y de apoyo administrativo general de la dependencia o entidad de que se trate.

101.
La Comisión Interna de Administración y Programación contará con un secretariado técnico en el cual estarán representados, conforme lo disponga cada titular o funcionario correspondiente, los responsables de las funciones de apoyo administrativo general tales como programación, presupuesto, organización y métodos, normas jurídicas, recursos humanos y evaluación, informática, estadística y las demás que el mismo determine. La coordinación de las tareas del secretariado técnico estará a cargo del funcionario que designe el titular o funcionario responsable correspondiente, el cual deberá procurar la estrecha interrelación de las funciones sustantivas y de apoyo administrativo general mencionadas anteriormente.

Cuando la naturaleza de las reformas institucionales lo requieran o la complejidad de las dependencias o entidades lo reclamen, el titular o funcionario responsable correspondiente, podrá establecer subcomisiones o grupos de trabajo específicos.

Las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina establecerán sus correspondientes mecanismos de reforma, adecuándolas a sus disposiciones reglamentarias.

SEPTIMO.- Para el análisis propuesta y autoevaluación de las reformas sectoriales, el titular de la dependencia coordinadora de sector podrá convocar a las reuniones de la comisión interna de administración y programación a los funcionarios del sector responsables de las entidades que tengan relación con las reformas administrativas sujetas a estudio.

OCTAVO.- Los titulares de las dependencias o los funcionarios responsables de las entidades deberán promover una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos, a efecto de garantizar una mayor oportunidad en la toma de decisiones y una más eficiente ejecución y tramitación de los asuntos administrativos a cargo de las propias dependencias y entidades.

Cuando sea el caso, y de acuerdo a los lineamientos que establezca el Ejecutivo Federal, promoverán la creación o modificación de delegaciones en las distintas regiones o zonas del país, para agilizar los trámites que en ellas deba realizar la población, de acuerdo al Plan Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal y tomando en cuenta la Opinión de la Coordinación General y de la Secretaría.

NOVENO.- Las unidades de asesoría, coordinación y apoyo de la Presidencia de la República establecerán, previo acuerdo, los mecanismos participativos de consulta que se requieran para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

La Secretaría, establecerá los mecanismos participativos y de consulta que le permitan proponer al Presidente de la República normas y lineamientos en materia de planeación programación, presupuesto, informática y estadística, contabilidad y evaluación.

DECIMO.- Los coordinadores de sector, de acuerdo a los lineamientos generales que fijen la Coordinación General y la Secretaría-

podrán establecer mecanismos participativos en el ámbito de sus respectivas competencias, a efecto de dar congruencia a sus funciones como coordinadoras de sector.

DECIMOPRIMERO.- En los casos de creación o extinción de órganos desconcentrados los titulares de las dependencias deberán proponer al Ejecutivo Federal los proyectos que correspondan, recabando previamente la opinión de la Coordinación General.

Para los casos de constitución de entidades paraestatales la Secretaría someterá a la consideración del Ejecutivo Federal los proyectos respectivos a propuesta o previa opinión del coordinador del sector que correspondería según la naturaleza de las actividades de las mismas. Asimismo, se recabará la opinión de la Coordinación General.

DECIMOSEGUNDO.- La Coordinación General conforme a los lineamientos que se establezcan a través de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, llevará a cabo visitas periódicas de evaluación de los Programas de reforma administrativa, relacionándose al efecto con las comisiones internas de administración y programación de las dependencias del Ejecutivo Federal, a fin de informar de los resultados de dichas visitas al propio Titular del Poder Ejecutivo Federal y a los de las dependencias respectivas.

Las visitas serán realizadas por la Coordinación General de Estudios Administrativos con la participación de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación.

DECIMOTERCERO.- Las dependencias y entidades proporcionarán los informes, datos y cooperación técnica que les soliciten la Coordinación General o la Secretaría respecto de los estudios que elaboren en cumplimiento de lo dispuesto en este acuerdo.

DECIMOCUARTO.- Por acuerdo del Presidente de la República la Coordinación General prestará la asistencia técnica que en materia de reforma administrativa le sea solicitada por los otros poderes federales y los gobiernos estatales y municipales.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente acuerdo entrará en vigor a partir del día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

SEGUNDO.- Se derogan las disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente acuerdo.

TERCERO.- Los titulares de las dependencias y los funcionarios, responsables de las entidades realizarán los actos que sean necesarios, de acuerdo con las disposiciones legales que los rigen,

a efecto de adecuar las comisiones internas de administración y programación y las unidades de organización y métodos a que se refiere el Acuerdo Presidencial del 27 de enero de 1971 y las unidades de programación creadas por Acuerdo Presidencial del 27 de febrero del mismo año, a lo dispuesto en el presente ordenamiento, dentro de los tres meses siguientes a su entrada en vigor.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal en la ciudad de México, Distrito Federal, a los 17 días del mes de abril de mil novecientos setenta y nueve.- José López Portillo.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Santiago Roel.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Félix Galván López.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra-Muñoz.- Rúbrica.- El secretario de Programación y Presupuesto, Ricardo García Sáinz.- Rúbrica.- El Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés Oteyza.- Rúbrica.- El Secretario de Comercio, Jorge de la Vega Domínguez.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Francisco Merino Rábago.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Mújica Montoya.- Rúbrica.- El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Pedro Ramírez Vázquez.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Fernando Solana Morales.- Rúbrica.- El Secretario de Salubridad y Asistencia, Emilio Martínez-Manautou.- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Pedro Ojeda Paullada.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria, Antonio Toledo Corro.- Rúbrica.- El Secretario de Turismo, Guillermo Rosell de la Lama.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento de Pesca, Fernando Rafful Miguel.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Carlos Hank González.- Rúbrica,..."

Por último, otro instrumento de la Reforma Administrativa acordada por el Presidente de la República enmarca dentro de los lineamientos de sectorización y que ha sido recientemente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de abril de 1981 es el Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este Acuerdo, se agruparan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

... y de... 154.

Tomando en cuenta la trascendencia del Acuerdo que nos ocupa, a continuación me permito transcribir los puntos considerativos, - el artículo único y sus transitorios:

"Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, facultó al Ejecutivo Federal a mi cargo para determinar agrupamientos por sectores de las entidades de la administración pública paraestatal, para que las relaciones con las mismas se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, que, en cada caso, designe como coordinador del sector;

"Que con fecha 13 de enero de 1977, el Ejecutivo Federal expidió el Acuerdo que aparece publicado en el "Diario Oficial" de la Federación correspondiente al 17 del mismo mes y año, por el que se dispuso el agrupamiento de la administración pública paraestatal por sectores, mismo que fue modificado según acuerdos presidenciales publicados en el "Diario Oficial" de la Federación del 12 de mayo de 1977, 10 de abril de 1978, 27 de febrero de 1979 y 28 de enero de 1980.

"Que la experiencia recogida en la aplicación del Acuerdo Presidencial y sus modificaciones a que se refiere el párrafo anterior, sugiere la conveniencia de llevar a cabo una reubicación respecto de determinadas entidades y retirar de los sectores administrativos las entidades que han sido liquidadas.

"Que dentro de la administración pública paraestatal se han creado nuevas entidades, por lo que es necesario agruparlas en los sec-

teros a cargo de las dependencias cuyas atribuciones se relacionan con objeto o finalidad para el que fueron constituidas dichas entidades;

"Que las sucesivas modificaciones al Acuerdo Presidencial de 13 de enero de 1977, dificultan el conocer con rapidez y precisión el sector en que se encuentra agrupada una determinada entidad, por lo que se considera conveniente el expedir un nuevo acuerdo en el que se contenga la totalidad de las entidades paraestatales sectorizadas;

"Que lo dispuesto en los artículos 2o., a 4o., del Acuerdo Presidencial de 13 de enero de 1977, se encuentra comprendido en otros textos legales, y, en particular, en el Acuerdo Presidencial publicado en el "Diario Oficial" de 24 de abril de 1979, he tenido a bien dictar el siguiente:

ACUERDO

"ARTICULO UNICO.-Las entidades de la administración pública paraestatal a que se refiere este Acuerdo se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos como sigue: (y continúa con la relación de las entidades paraestatales divididas por el tipo de entidad, dentro de cada sector).

TRANSITORIO

"PRIMERO.-El presente Acuerdo entrará en vigor a partir del día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

"SEGUNDO.- Se abroga el Acuerdo Presidencial de 13 de enero de 1977, así como los demás acuerdos modificatorios que se mencionan en el segundo párrafo de los considerandos de este Acuerdo" (39)

(39) Diario Oficial de la Federación 10.-IV-81. p.p. 4 y 18.

El objeto de transcribir el anterior Acuerdo fue el de hacer notar la importancia de éste, pues se encarga de agrupar a un sector muy importante dentro de la Administración Pública que es el de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

c) Sistema de Planeación vigente:

"Hoy, bajo la dirección del Presidente López Portillo, la tarea de planeación adquiere la mayor relevancia y se ha convertido en un estilo de gobierno. El esfuerzo sistemático de ubicar las decisiones cotidianas en un marco congruente, se inicia desde su discurso de toma de posesión y avanza sustancialmente con la introducción de la reforma administrativa y la elaboración de los planes sectoriales y estatales. (40).

Los principios de filosofía política, que configuran el proyecto nacional, los objetivos generales y la estrategia global, son elementos fundamentales y permanentes dentro de la experiencia actual de planeación. Hay que reconocer, sin embargo, que las metas, como cuantificación y ubicación en tiempo y en el espacio de los propósitos globales, así como el manejo de los instrumentos de política económica y social, están sujetos a constante revisión. En un mundo de transformación acelerada, de grandes incertidumbres internacionales, y dada la complejidad de nuestro país, no podemos asfixiarnos con metas rígidas o instrumentos inflexibles.

La planeación está en marcha, siguiendo el camino de la concertación por la vía participativa y democrática, a partir de los planes globales, sectoriales y estatales hacia la visión integrada que permita alcanzar los objetivos nacionales, a través de proyectos armonizados.

 (40) Palabras del Lic. Miguel de la Madrid H. Secretario de Programación y Presupuesto, en la Sesión Inaugural del Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo, México, Septiembre 1980. Secretaría de Programación y Presupuesto., p. 8.

Los programas de desarrollo pueden ser de diversas clases según el ámbito de la realidad económica que abarquen y según el área geográfica en que se apliquen. En efecto, existen programas de desarrollo económico global y programas sectoriales expresados en proyectos de inversión.

Los programas globales comprenden el análisis y fijación de las metas para toda la economía del país. Para hacer dichos análisis y las proyecciones se emplean instrumentos de medición de carácter macroeconómico, como cuentas nacionales, matrices de insumo-producto, cuentas de fuentes y usos, etc. Un programa global fija una serie de objetivos a la economía de un país; un nivel de ingresos por habitante por alcanzar, una tasa de inversiones, un nivel de consumo, etc. El programa global contiene dichas metas y las hace compatibles entre sí y con el volumen de recursos disponibles.

Los programas sectoriales se refieren a actividades particulares, tales como la agricultura, los transportes, la vivienda, la minería y la industria. Por lo general, la programación sectorial tiene por finalidad romper estrangulamiento producidos en algunas actividades económicas; frente al trazo agrícola se formula un programa de desarrollo agrícola, con el objetivo de aumentar esta producción; ante un retraso en el sistema de transportes se formula un programa de desarrollo de los transportes, etc. El diagnóstico que se hace para la programación sectorial, es por lo dicho distinto de aquel que se practica en el caso de la programación global; persigue encontrar los cuellos de botella que se han generado en la economía. Las metas que contiene un programa sectorial tienden, precisamente a eliminar dichos estrangulamientos.

Para formular y ejecutar programas, existen diversas técnicas de programación. El desarrollo experimentado por estas técnicas ha permitido llegar a construir verdaderos "instrumentos" de programación, sin los cuales no es posible crear un programa coherente. En el campo en que más se han perfeccionado estos instrumentos es en el económico; pero, sin duda, queda aún un gran trecho que cu-

trir para llegar a tener "instrumentos de precisión". Todos los sistemas de programación trabajan con magnitudes aproximadas, que fundamentalmente reflejan tendencias, siendo por tanto el cálculo de probabilidades la nota dominante en la programación.

Planear significa fijar objetivos y metas, requiere determinar estrategias y prioridades, así como asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar perseverantes esfuerzos y evaluar resultados.

En el mundo moderno la planeación se convierte cada vez más en un instrumento fundamental para los países, tanto de economía centralizada, como de economía mixta y los de corte preponderantemente-capitalista, ya sean desarrollados o en vías de desarrollo.

El proceso de planear el desarrollo cubre cuatro fases fundamentales: formulación del plan; discusión y, en su caso, aprobación -- ejecución y, finalmente vigilancia.

Asimismo, se considera que la planeación abarca dos grandes campos: una, el aspecto teórico, que deberá ser guía en la ejecución y -- formulación del plan a fin de reemplazar las acciones aisladas -- por una orientación definida, tanto en el aspecto general como en el sectorial y que sirviera para dar unidad a la política económica y otro, el campo de acción y ejecución. De esta manera, los principios teóricos y políticos que sirvan de guía rectora a la planeación permitirán encontrar la máxima compatibilidad entre -- los objetivos, por una parte, y entre éstos y los instrumentos de acción, por la otra.

En efecto, la teoría que se adopte o inspire los principios generales de la planeación debe ante todo asegurar la compatibilidad entre objetivos e instrumentos de acción y decidir si la intervención del Estado ha de ser directa o limitada simplemente a crear las condiciones favorables para que la inversión privada se desenvuelva por sí misma, debiendo igualmente detectar los principales obstáculos que impidan un desarrollo económico más acelerado y -- señalar las medidas más adecuadas para superarlos. En una palabra,

debe haber una teoría congruente que norme la planeación global, especialmente en lo referente a objetivos, medios, magnitudes económicas importantes y sus relaciones cuantificables, manejo de instrumentos y utilización de técnicas relativas a las políticas fiscales, de inversión, monetaria y crediticia, de comercio exterior, de precios y políticas sociales.

La metodología más usual en países que aún no disponen de un amplio material de información que haga posible el empleo de procesos matemáticos complicados, por no disponer de elementos humanos ni estadísticos, es la de la prueba y error, técnica que sirve para proyectar con base en la historia económica del país y en la oferta y demanda global y sectoriales, a fin de compaginar resultados y hacer los ajustes necesarios.

Se necesitan precisar objetivos en las diversas ramas de la producción y del consumo a fin de coordinar las medidas e instrumentos necesarios para lograr el desarrollo. Esto sólo es posible dentro del marco de una planeación nacional cuyo proceso comprende: la reunión de requisitos que permitan elaborar tanto el plan nacional como los planes sectoriales y regionales, hacer un diagnóstico, organizar la maquinaria administrativa para su aplicación, coordinar medidas e instrumentos de acción asegurando, así, su control, supervisión y ajuste. Sólo con este mecanismo se evitarán muchas de las contradicciones innecesarias en que ha incurrido nuestro desarrollo.

Igualmente importante es la cooperación de las entidades federativas, dada su autonomía en ciertos aspectos locales, cooperación que puede lograrse mediante convenios con dichas entidades a fin de coordinar su acción con la del Gobierno Federal. De manera semejante debe buscarse la cooperación de los empresarios privados para ejecutar planes concretos, ya que las autoridades locales y los particulares puede decirse que son cédulas fundamentales de los planes sectoriales.

Es necesario planear el desarrollo social conforme a principios generales aplicados en el caso de la planeación económica. La pro

gramación económica desarrolla los recursos materiales utilizando los humanos y la social estimula el factor humano usando los recursos materiales. Por tanto, la planeación social debe repercutir favorablemente en el incremento de la producción.

En consecuencia, el problema del desarrollo económico y social balanceado se transforma, hasta cierto punto, en el problema de lograr el equilibrio entre los recursos humanos y materiales.

Hasta ahora, en los intentos de planear se ha puesto, hincapié -- muy marcado en las inversiones físicas. Es más, en realidad, lo único que ha existido es un programa general de inversiones públicas y quizá algunas muestras esporádicas de integración de ramas dispersas de la economía. El Desarrollo social se ha realizado -- muy parcialmente, desperdiciando recursos en forma extravagante, -- hecho que bien puede calificarse de derroche, frente a las vastas necesidades sociales no satisfechas de una población que crece a uno de los ritmos más elevados del mundo. Así, se ha visto la dispersión de esfuerzos y recursos en materia de vivienda, salud, mejoramiento de las comunidades rurales, extensión agrícola, sin haber existido planes nacionales de corto y largo plazo.

La programación social podrá balancear y armonizar los efectos -- del crecimiento económico y lograr, de este modo, un desarrollo global por una vía que elimine, en lo posible, las crisis y la -- violencia.

El elemento más valioso de que dispone el país es el hombre, único factor de la producción que es a la vez medio y fin y que, sin -- embargo, está muy lejos de utilizarse de acuerdo con los postulados de la Revolución.

Sólo la planeación puede lograr, en un plazo breve, una utilización racional y humana de la población para poder compartir los -- frutos del progreso de una manera realmente democrática y en un -- marco de justicia social.

La planeación es ya un imperativo, no sólo por la necesidad de -- satisfacer eficazmente las demandas internas de su población, sino

para racionalizar las condiciones de la competencia internacional.

Los planes nacionales y sectoriales de desarrollo requieren de la elaboración previa de planes regionales de la industria que permitan que las políticas del Ejecutivo Federal en materia de desarrollo económico y social se realicen con mayores posibilidades de éxito.

La acción obligatoria se circunscribe al sector público federal y se manifiesta mediante la programación de sus actividades; la coordinación se establece por la vía de convenios entre la federación y los estados, para respetar la distribución de competencias que establece nuestro sistema federativo; la inducción de comportamientos económicos de la comunidad, mediante el uso de un amplio instrumental de políticas del desarrollo de que dispone el Estado mexicano; y la concertación a través de convenios libremente aceptados por gobierno y particulares, en el sistema de economía mixta.

En el ámbito del gobierno federal destaca la integración de los programas de acción del Sector Público que, a partir de una concepción integral y trascendiendo la esfera del ejercicio presupuestal, ubican los objetivos, y metas de cada uno de los sectores programáticos en un esquema de acciones específicas e interrelacionadas, derivadas de todos los instrumentos de que se dispone para dirigir el proceso de desarrollo en los correspondientes sectores. La ejecución de estos programas anuales se ve enmarcada y fortalecida por una organización administrativa en proceso de reforma y por los foros de comunicación y consulta del Ejecutivo Federal, tales como los gabinetes especializados y las comisiones intersecretariales.

Gran importancia tiene, dentro de la instrumentación y construcción del Sistema Nacional de Planeación, conseguir que las políticas postuladas a nivel nacional, se traduzcan en resultados a nivel regional. Para ello, se están concertando Convenios de Desarrollo entre la Federación y los Estados, partiendo de los Convenios Unicos de Coordinación que, en sus primeras etapas, han cubierto principalmente programas de obras públicas.

El carácter de los planes y de sus actos jurídicos, precedentes, laterales y derivados como tema en el que la Nación se interesa --- porque atañe a su actualidad y a su destino, y concierne a su patrimonio --- y la condición de las dependencias y entidades planeadoras y ejecutoras como órganos del Estado, receptoras del poder político, o como administradoras de recursos públicos, sea que estos procedan del pago a cambio de bienes y servicios, sea que provengan de la captación fiscal, sea que tengan su origen en financiamiento que integran la deuda pública, son factores que explican y justifican un régimen propio de control, de evaluación y de sanciones, que sería extraño o imposible --- al menos con semejante intensidad --- en la actividad de los particulares, que, en principio, por lo pronto, sólo a ellos interesa.

Con razón se afirma, como cosa evidente "que la actividad empresarial del Estado no puede escapar a un adecuado control en el Estado de Derecho; y es igualmente evidente que esta actividad, precisamente porque es profundamente diversa de la burocrática tradicional, así como ha exigido distintas estructuras administrativas requiere también controles y garantías distintas de las tradicionales".

"La reforma administrativa que se ha desenvuelto en los últimos años, posee entre sus ideas rectoras, justamente las de propiciar la planeación y, para ello, depurar los esquemas de control en la administración pública. De ello dan testimonio las nuevas estructuras administrativas, cuya creación ha tomado en cuenta que "los fracasos de la planeación se deben en buena medida a que no se planeó la planeación, entre otras cosas porque en forma paralela al propósito de realizarla, no se intentaron reformas administrativas que directamente las propiciaran". (41).

Respecto a este tema, considero conveniente recordar algunos de los señalamientos que se hacen en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se alude

(41) LOPEZ PORTILLO, JOSE. "La función de control en la reforma administrativa"; en Revista de Administración Pública, -- No. 22, enero-febrero de 1971., p. 92.

a la "institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública", y al establecimiento de objetivos, -- prioridades y metas," a la figura de las coordinaciones sectoriales y a la encomendada a éstos en materia" de planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad", a la recomposición y redistribución de tareas en materia de planeación de actividades públicas, financiamiento y control de éstos, de -- donde resultó la atribución a la Secretaría de Programación y Presupuesto de la misión "de elaborar los planes nacionales, y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento -- tanto por lo que toca a la inversión como al -- gasto corriente -- y de evaluar los resultados de su gestión"; y -- así sucesivamente.

Dentro de la doctrina del Derecho Administrativo, aparece la cuestión muy explorada, del contraste entre el acto administrativo, -- estrictamente, y el acto de gobierno, que serían, a su turno, la expresión de dos funciones dentro de la actividad general del Estado. Del modo que este tema se plantea a propósito del Ejecutivo, puede suscitarse en torno al Legislativo, en la medida en que éste, a su turno, produce actos administrativos bajo forma de leyes (entre ellos, los presupuestos que se hallan en la columna -- vertebral de la planeación, y planes de diverso género o bien, -- legislando, determina el orden y la orientación del país, como conjunto, y los de cada uno de sus sectores, o el desarrollo de sus diversas actividades, de manera consecuente con el plan supremo -- que la Constitución establece.

En torno a esta distinción, se ha escrito que, en su carácter de Poder Político, el Ejecutivo, como representante del Estado, -- corresponde realizar los actos necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado e impulsar y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa, al mismo tiempo que el -- Poder Legislativo puede también señalar derroteros a la actividad estatal por medio de leyes que tiendan a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o general, de orden social. Los actos que con tales propósitos realizan los Poderes Ejecutivo y Legislativo son los que se denominan actos de go-

bierno.

También se ha destacado que "no deben entenderse como actos administrativos los actos de gobierno o actos políticos que se seleccionan con la orientación política general y con la integración de los órganos públicos".

Desde otra perspectiva, se ha podido afirmar que "cuando el contenido de las leyes o reglamentos es administrativo, los actos que realiza el Ejecutivo son administrativos también, sin que dejen, por eso, de ser actos de Poder; y representando ese Poder Ejecutivo la parte más activa del Estado, los actos que realice, dentro de la esfera marcada, por las leyes y reglamentos administrativos, tienen también ese carácter, debiendo ser obedecidos por los ciudadanos, puesto que constituyen verdaderos mandatos".

Ahora bien, dentro de la categoría de actos del Ejecutivo a los que aquí nos referimos, figuran los planes cuyo examen forma el tema de este inciso. Es inequívoco el sentido político de dichos instrumentos, como lo es también, por lo demás, que no se trata de actos espontáneos del Ejecutivo, producidos por éste sin otro asidero que su propia determinación de fijar el camino a seguir por parte del Estado. Entonces, si emanan de la cabeza de la Administración son, subjetivamente, actos administrativos, y si proceden del Poder Ejecutivo -- que previamente ha instado al legislativo la expedición de las leyes que ordenan la elaboración de los planes y aun, a veces, fijan objetivos, contenidos y procedimientos --, también son, objetivamente, actos de poder político o de gobierno.

La potestad reglamentaria presidencial se ha manifestado en diversas direcciones: por una parte, la estrictamente organizadora, amparada en el mandamiento del artículo 90. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuando dispone: "Las dependencias y entidades de la Administración Pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependen--

...cias competentes". Además, dicha Potestad se ha concretado en la creación de comisiones y coordinaciones aplicadas a la planeación. Por último, se ha expuesto, con el valor que ella tiene para definir los ámbitos de validez de los planes, en la aprobación y expedición directas de éstos.

La primera dimensión reglamentaria aludida se ha concretado, precisamente, en las prevenciones de la mayoría de los reglamentos interiores de las Secretarías y Departamentos de Estado, que hablan de los órganos, las áreas y las unidades administrativas de aquéllas y éstos, "para el estudio, planeación y despacho" de los asuntos que, en razón de su competencia, les incumben. Luego, interiormente las Secretarías y Departamentos han observado diversos modos de instituir o atribuir la planeación y programación, sin perjuicio, evidentemente, de la aplicación al conjunto de reglas comunes, y en este sentido centrales, en materia de reforma administrativa y ejercicio de la planeación por parte del Gobierno Federal. Algunas dependencias han fijado tareas del género que ahora comentamos en Subsecretarías especiales; otras, tanto en ellas como en Direcciones específicas; varias más, sólo en éstas, que recogen y armonizan trabajos procedentes de las demás unidades administrativas.

Por lo que hace a las mencionadas reglas comunes se han venido sucediendo en los últimos años apoyadas por los precedentes, realidades o intenciones, que abundan en esta dirección dentro del propósito de edificar modelos de organización y de atender sectores-específicos que al Estado, como aparato administrativo, interesan. En este orden, conviene recordar, ejemplificativamente siempre, - el Acuerdo de 27 de enero de 1971 (Diario Oficial de la Federación de 28 de enero), acerca de comisiones internas de administración y unidades de organización y métodos; el de 27 de febrero de 1971 (Diario Oficial de la Federación de 11 de marzo), en torno a las unidades de programación; los de 13 de marzo de 1973 (Diario Oficial de la Federación de 5 de abril de 1973) y 5 de abril de 1974 (Diario Oficial de la Federación de 16 del propio abril), que complementan de diverso modo a los anteriores; y el de 13 de marzo de 1973 (Diario Oficial de la Federación de 5 de abril del mismo-

1981), referente a la desconcentración territorial de la Administración Federal.

Vendo a fondo en el proceso de la planeación y programación, bajo el amparo, ya, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en especial de sus artículos 50 y 51, que constituyen la piedra angular del régimen de sectorización, cuyo sentido es proveer a la planeación, coordinación y evaluación de las operaciones de las entidades paraestatales (artículo 51), fue expedido el trascendental Acuerdo de 13 de enero de 1977 (Diario Oficial de la Federación del 17 de enero). Este se compuso con dos series de prevenciones básicas: por una parte, fijó reglas sustantivas y de procedimiento sobre las atribuciones de los coordinadores sectoriales (artículo 2o.), la preservación de la naturaleza de las entidades (artículo 3o.) y la modificación, fusión, disolución y liquidación de éstos (artículo 1o.), que posteriores acuerdos presidenciales habrían de ajustar y actualizar. Ahora rige, sobre la distribución sectorial, el Acuerdo de 17 de marzo de 1981 (Diario Oficial de la Federación de 1o. de abril de 1981), que pone al día los agrupamientos, dentro de la clasificación que la ley aporta sobre categorías de entidades paraestatales, y que apareció ya recogida, abandonando anteriores criterios de clasificación, por el Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal, según la lista publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de enero de 1981, ésto es: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, como minoritaria y fideicomisos.

Aún reconociendo la posibilidad de que ciertas autoridades administrativas, otras que el Presidente de la República, dicten disposiciones de general alcance (como ordenanzas), otra es la naturaleza jurídica que cabe atribuir a instrumentos resueltos por autoridades, actuando, en general, como colegio, o individualmente, que no han sido publicadas. Desde luego, aquí subsiste el carácter político, por la intención, del instrumento, más no se ha desplegado la facultad reglamentaria presidencial, ni formalizando la ordenadora administrativa ante terceros. En esta virtud mantie--

non tales planes o programas carácter de actos internos de orientación de actividades secretariales o departamentales, pero también pueden regir para los entes de la Administración Paraestatal, por el conducto de los actos de coordinación sectorial. Esta condición jurídica aparejada, entre otras consecuencias, la posibilidad de revisión y revocación en manos de quienes los formaron, y no necesariamente obligan a las autoridades participantes, como lo harían un decreto, o un acuerdo presidenciales, y con mayor razón una ley, salvo en la medida en que se mantenga autoobligación o autodirección de las dependencias generadoras del instrumento. A esta categoría, que pertenecen tanto los numerosos programas contenidos en convenios y concertaciones diversos, como el Plan Nacional de Educación, de 1977; los Programas y Metas del Sector Educativo 1979-1982; el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero - 1977-1982; el Programa Nacional de Empleo 1980-1982; el Plan del Sector Comercio 1980-1982; el Programa de Acción del Sector Salud 1980-1982; el Plan Nacional de Fomento Cooperativo de 1980; las Bases para un Programa Nacional de Productividad, de 1981, el Plan Nacional de Telefonía Rural, de 1979; el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982, etcétera.

En la convergencia entre la planeación vertical federal, y la horizontal a la que se ha llamado coordinada, y también en el cruce de actos legislativos, administrativos y consensuales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contiene, en su artículo 22, la previsión de un régimen de convenios Federación-Estados, al que se ha calificado como "una innovación de gran importancia, pues encuentra fundamento legal expreso la posibilidad de que el Jefe del Ejecutivo Federal suscribe convenios con las entidades federativas para que éstas ejecuten proyectos federales o presten servicios públicos en su circunscripción territorial".

Nos hemos referido, sobre todo a los roles que incumben a las autoridades en la formación del plan y, por supuesto, también en la revisión o reforma de éste. Son aquellas, en efecto, quienes prestan a los planes y programas el valor jurídico que les permite generar su investidura de poder formal. Empero el método de planeación acogido en México exige un proceso democrático de consulta,-

que ciertamente no se reduce o conduce solamente por el foro democrático legislativo, que por lo demás, es asimismo depositario de autoridad.

Es pertinente hablar ahora, pues, de las muy socorridas figuras - del convenio, la concertación, la aceptación, y así sucesivamente, que figuran en la entraña del Derecho mexicano de la planeación. - Son numerosas las alusiones que a este propósito contienen nuestros planes y programas. Base, para el fin que ahora perseguimos, con recordar que el artículo 4o., fracción IV, del Decreto que -- aprueba el plan Global de Desarrollo ordena a la Secretaría de -- Programación y Presupuesto "promover, con los coordinadores de -- sector, fórmulas de inducción y concertación de acciones con los sectores social y privado". A su vez, los planes y programas resuelven cosa semejante con respecto a los coordinadores de sector. No se trata ahora, desde luego, de la participación que pueden o suelen tener los denominados sectores, por diversas vías, en la preparación misma de los planes, asunto que corresponde a otro momento dentro de la formulación del Derecho de la planeación. Tampoco podríamos aquí considerar manifestaciones de voluntad de los administrados para que sobre ellos se amplíen las atribuciones -- regladas de las autoridades lo cual es inadmisibles bajo nuestro sistema jurídico. Aludimos, entonces, a un acuerdo del administrado que se acoge a los beneficios que la inducción de acciones, -- con vista a la ejecución de un plan, le depara. En este momento se habrá creado una nueva situación jurídica, con su correspondiente cuadro de obligaciones y facultades. Entonces, el acto de la administración que manifiesta con oferta de beneficios -- los denominados estímulos -- que en el viejo ámbito del Derecho privado sería una declaración unilateral de voluntad (en los términos y con las consecuencias que marcan los artículos 1860 y 1861 del Código Civil), da paso a una nueva norma individualizada dentro de la connotación que a estas normas se da, esto es, "las que determinan la situación de un individuo en una situación no recurrente, y que, por tanto, son válidas sólo para un caso particular". Aquí, pues, la actividad administrativa que lleva inserta el acto de autoridad, produce la norma particular, de modo que -

el proceso de contratación culmina en el contrato, el de testa-
mentación en el testamento, o el de jurisdicción en la senten-
cia.

Habida cuenta del carácter no obligatorio o facultativo que el --
cumplimiento de los planes tiene para los particulares -- bajo --
los rubros acostumbrados: "sectores social y privado" -- antes de
la concertación o aceptación no existe, con respecto a éstos, ---
obligación alguna, pero acaso sí lo que en el lenguaje procesal -
se ha identificado como "carga", extendiendo un tanto el alcance-
de ésta, es decir, la necesidad jurídico-material en que alguien-
se encuentra para prevenir una desventaja o, agreguemos para obte-
ner una ventaja. En terreno, al igual que en el procesal, la car-
ga se atribuye -- o, si se prefiere, se proclama -- en interés --
propio, no ajeno.

Se puede considerar, que hay todo un catálogo de normas, de diver-
so tipo, que concurren a integrar el Derecho de la planeación y--
que, coincidentemente, no se reúnen o resumen sólo en el documen-
to llamado "plan" o "programa", aunque forma parte de él o delibe-
radamente lo preceden o suceden.

Por lo que atañe a la materia, y poniendo al lado a la Constitu-
ción de la República, que rige todos los temas, porque vale para
el país entero, sus habitantes sin excepción, la suma de activida-
des y el conjunto de los propósitos nacionales el único instrumen-
to totalizador de los expedidos bajo el nombre de "planes" es el
Plan Global de Desarrollo, que no se reduce a la materia económi-
ca, sino la abarca, con las demás, para disponer -- con las diver-
sas fuerzas que tienen sus mandatos en orden a los destinatarios,
que lo son todos los habitantes del país, e incluso otros fuera -
de nuestro territorio, pero con un estatuto derivado del Derecho-
nacional --, la marca del país en su conjunto. Tampoco tiene un -
interés sólo sectorial, por sus prevenciones para el ejercicio de
la planeación, en cambio, y en ellas los restantes planes, se ci-
ñen a materias definidas con apoyo en la estructura y en la divi-
sión del trabajo, ésto es, en la atribución de competencia o de -
funciones, dentro del cuadro de la Administración: sus nombres --

Estos mismos abarcan la materia contemplada: desarrollo urbano, industrial, pesquero, agropecuario, y así sucesivamente. Más aún, dentro de los planes supeditados a ellos otros instrumentos operan sobre materias -- subsectores -- se diría que implican perspectivas parciales de la sectorial que aquéllas consignan: la energía, los puertos industriales, una rama es la industria, la desconcentración territorial de las dependencias y entidades de la Administración Pública, los productos básicos, etcétera.

En cuanto a la validez territorial, habría que distinguir entre los planes federales que, por aplicarse a materias asignadas a la Federación, valen en todo lugar del territorio nacional --entidades aquéllas según la relación de materias que estipula el artículo 73 constitucional, y éste bajo los conceptos que aportan los artículos 42 y 43 de la misma Ley Fundamental de los otros que se contraen a una sola entidad federativa, como son los Planes Estatales de Desarrollo; de los que se aplican a un Municipio, por disposición de sus autoridades; y de las que resultan de la concertación, llamada coordinación, entre la federación y los Estados, y asimismo los Municipios, por disposición de sus autoridades; y de las que resultan de la concertación, llamadas coordinación, entre la Federación y los Estados, y asimismo los Municipios, en ejercicio de sus propias soberanías, autonomías o libertades.

El tema de la validez temporal de planes y programas, y en rigor, el de la validez, en general, de éstos, se halla supeditado a la publicación. El asunto, en general, se resuelve a la luz de los artículos 3o., y 4o., del Código Civil, así como al tener de los ordenamientos equivalentes de las entidades federativas. Surge -- cuestión, en cambio, cuando viene al caso instrumentos de planeación y programación no publicados, o bien, versiones de los planes que se publican, normalmente en forma abreviada, en el Diario Oficial de la Federación.

A mi juicio la validez normativa del instrumento, así se trate -- sólo de un acuerdo que el Titular del Ejecutivo dirige a los encargados de las dependencias de la Administración central, si impli-

ca acciones en varias Ordenes de la Administración y aparece por-
sibles consecuencias para los particulares, requiere tanto el re-
vrendo del Secretario de Estado o del Jefe del Departamento Admi-
nistrativo que correspondan, en los términos del artículo 92 cons-
titucional, como la publicación a que se alude en los citados ar-
tículos 3o. y 4o. del Código Civil que hablan, es verdad, de "le-
yes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones -
de observancia general". Cabría pensar que algunas normas de pla-
neación no son de general observancia, pues parecen vincular u o-
bligar sólo a una o algunas de las dependencias del Ejecutivo. Si
ésto fuese así, estrictamente, acaso sería posible excluir el re-
quisito de la publicidad. Lo cierto, sin embargo, es que las nor-
mas de planeación pretenden otra cosa, directa o indirectamente.-
Así acontece, verbigracia, en el supuesto mismo del Plan Global--
de Desarrollo (1980-1982). En efecto, el Decreto que lo aprueba -
se refiere tanto a dependencias del Gobierno Federal como a enti-
dades de la Administración Pública de este fuero, e inclusive a -
los sectores social y privado (artículos 4o., fracción III y IV,-
6o. y 7o.). El mismo instrumento contiene, además, referencia a--
los convenios únicos de coordinación con los Estados (artículo 5o.),
lo cual evidentemente, no obliga a éstos, pero les atañe e inte--
resa. Igualmente supedita los actos de las dependencias del Ejecu-
tivo, que puedan desarrollarse frente a los particulares, a las--
previsiones generales establecidas en el propio Plan (artículo 9o.).
Similares consideraciones sería preciso formular en los casos del
Decreto relativo al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y del con-
cerniente al Plan Nacional de Desarrollo Industrial, que además -
crea la expectativa de derechos para los particulares (artículo -
4o., segundo párrafo, 6o., 7o., 9o., 12, fracciones IV y V, 14 y-
20 a 22). La conciencia acerca de la necesidad de dicha publica--
ción para fines normativos, se deduce por otra parte, del hecho -
de que, con algunas salvedades que ya mencionamos, en el Diario -
Oficial de la Federación se han publicado los documentos global y
sectorial de planeación.

Cierto que desde el acuerdo de 13 de enero de 1977 se presenta al
coordinador sectorial como armonizador, solamente de las entida--

Las coordinadas, para "otorgar coherencia y dirección unitaria a las actividades de las empresas públicas en su conjunto, ya no -- por la vía de un rígido control previo sino a través de la planeación, la coordinación y la evaluación de sus resultados en función del programa de desarrollo del Gobierno Federal.

Sin embargo, por diversas vías se filtran las funciones autoritarias del Estado, al través del tipo *suigeneris* de función que debe ejercer el coordinador. Hay aquí una recuperación de autoridad que se manifiesta al tiempo y por el cauce de la conformidad o la aprobación que el coordinador otorga -- o puede negar -- al presupuesto anual y al financiamiento que las entidades plantean, y -- esta autoridad se refuerza cada vez que alguna ley (así, las de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, y de Obras Públicas) requieren autorizaciones explícitas del coordinador frente a planteamientos de las entidades. -- Asimismo, la noción y el papel de autoridad pueden resultar -- aunque aquí se trate de un expediente manejado en conexión con el Derecho mercantil -- de la aplicación del artículo 53 de la Ley Orgánica, cuando, a falta de una decisión del Ejecutivo Federal, el titular de la Secretaría de Estado Departamento Administrativo correspondientes designan al funcionario que deba ejercer las facultades que apareja la titularidad de las acciones que forman parte del capital social de las entidades de la administración paraestatal. Aquí, la jerarquía se canaliza por el conducto de la asamblea de accionistas y, más tarde, del consejo de administración o del administrador único.

Así, la condición de paraestatal impone a la unidad de que se trata, atenciones, procedimientos y controles que no corresponden, -- de modo alguno, a las características de la sociedad ordinaria, -- que relativizan su autonomía e inciden sobre su patrimonio. Por otra parte, sus relaciones con terceros se sujetan a normas de interés público, no aplicables a otras sociedades como acontece, -- por ejemplo, en materia de obras públicas y de adquisiciones y de otros contratos. La suma de estos puntos, en fin, contribuye a -- acentuar el carácter de instrumentos que las paraestatales poseen para la formación y el cumplimiento de los planes y programas na-

cionales sectoriales y, por ende, para la formación y ejecución - de su propio mediatizado plan institucional.

A lo anterior hay que añadir la diferencia profunda que, a nuestro juicio, existe entre los cuerpos de gobierno o de vigilancia de una entidad privada, a los de una paraestatal, que ya no son nada más custodios o representantes de intereses particulares, si no agentes de la marcha de la entidad para cumplir los planes fijados por el Estado. Entre los integrantes de estos colegios paraestatales sólo media la diversa perspectiva que corresponde a la unidad administrativa (y a su competencia) en cuyo nombre participan.

En nuestro Derecho vigente, la paraestatalidad se contempla, conceptualmente, bajo una serie de ordenamientos: el más antiguo entre los vigentes, que sucedió a otros de la especie, la Ley para el Control, por parte del Ejecutivo Federal de los Organismos --- Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 29 de diciembre de 1970; luego, varias veces citadas Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Orgánica de la Administración Pública Federal. Se puede decir, que los ordenamientos nacionales que manejan estas cuestiones son suficientemente explícitos acerca de la atribución de personalidad a todas las entidades que conforman el sector paraestatal, inclusive los fideicomisos.

Respecto a los consejos, como otras veces, la expresión "consejo", en cuanto delata la existencia de un cuerpo al que se atribuyen tareas que el Derecho reconoce, lo que sería el "consejo" según la voz antigua, se aplica a diversas figuras, algunas trascendentes para ciertos propósitos de planeación. Se habla, así de consejos en el sentido de comisiones intersecretariales que auxilian para fines de estudio y planeación a las autoridades centrales o -- asumen funciones de aquel género, lo que se ejemplifica al través del Consejo Nacional de Población, regulado por la Ley General de Población (artículo 50. y 60). Bajo otro significado, el consejo es una verdadera autoridad, a veces con los más altos y amplios poderes, según ocurre con el Consejo de Salubridad que instituye el artículo 73 de la Constitución (fracción XVI, la. 4a.), y que-

puede, inclusive, dictar disposiciones de general observancia en el país y de necesario cumplimiento por parte de las autoridades administrativas. Pueden ser estos consejos, asimismo, personas de Derecho Público, organismos descentralizados de la Federación formadas para unir tareas públicas y recursos de este origen con el objeto de apoyar a sectores específicos de la población, o bien adelantar en acciones que tienen como propósito el desarrollo del país. En el Primer caso se localiza al Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, formado en sustitución del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, por Decreto de 29 de noviembre de 1977 (Diario Oficial de 30 de noviembre) y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que existe merced a su propia ley, de 27 de diciembre de 1970 (Diario Oficial del 29 de diciembre) y que, inclusive, ha producido el ya mencionado Programa Nacional en la materia de su incumbencia, tan relacionada con los otros sectores.

Otros organismos figuran dentro de la legislación turística, que han adoptado la denominación de consejo, y cuya tarea tiene que ver, directamente, con la planeación en este ámbito. De tal suerte, existe el Consejo Nacional de Turismo, creado por Decreto de 8 de diciembre de 1961 (Diario Oficial de 16 de diciembre) y que constituye un órgano de consulta y asesoramiento, orientado al estudio y a la promoción del turismo internacional hacia México (artículo 1o. y 4o., fracción IV del Decreto mencionado).

Son consejos además, ciertas instancias incorporadas a una autoridad, que poseen atribuciones directas, así sea consistentes en una facultad de opinión, en el proceso planificador. De ello es muestra el Consejo Consultivo que regulan la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (artículo 44, 45, 49 y 51), la Ley sobre Desarrollo Urbano del Mismo Departamento (artículo 24, fracción II).

Por último, habrá que mencionar a figuras del mismo nombre a las que nuestro Derecho asigna funciones jurisdiccionales: el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, debido a la ley de 29 de diciembre de 1973 (Diario Oficial del 2 de agosto

de (1974). En la materia que nos atañe, constantemente se hace referencia a un Sistema Nacional de Planeación, con lo que se revela, sencillamente, una actitud, políticamente concebida, que pretende ordenar, organizar esto es, "sistematizar" al conjunto, con instrumentos y medidas que requieren voluntad y disciplina. Hay aquí un proceso de previsión permanente. De ahí, entonces, que al referirse al -- Sistema de Planeación -- así, con mayúsculas, para destacar intenciones, no porque se trate de una denominación de un ente, de un ordenamiento o siquiera de un documento -- el Plan Global de Desarrollo considera bajo ese concepto el proceso total en favor de la planeación, históricamente y diga que se avanza en tal sistema y que el propio Plan Global "es un reflejo del grado actual de -- desarrollo en la integración de un Sistema Nacional de Planeación (Diario Oficial de 17 de abril de 1980, p. 5). Es en la versión abreviada de este Plan donde se establecen genealogía, carácter y propósito del Sistema Nacional de Planeación, al exponer que "la actual Administración asumió el compromiso de realizar un esfuerzo sistemático de coherencia entre su acción, su filosofía política, y el modelo del país a que se aspira. Ello se está plasmando en un sistema integrado de planeación que busca prestigiarse y -- consolidarse como estilo de gobierno, como factor fundamental del desarrollo económico y social e instrumento para concertar la información programática, para ordenar la toma de decisiones, la -- participación y el compromiso de todos los sectores; asimismo, para asegurar realismo en tanto que los fines y los medios son factibles" (Diario Oficial de 17 de abril de 1980, p.6).

El término sistema también se aprovecha con otras acepciones. La segunda que señalaríamos es la que propone al sistema como germen de planes o programas futuros, de acciones o de cambios normativos, como contenido de una cierta estrategia que favorece o indica comportamiento y se halla en el camino de encontrar un recinto normativo propio. Bajo esta connotación es que se contempla al Sistema Alimentario Mexicano o al Sistema de Impartición de Justicia.

Por lo que respecta al Sistema Alimentario Mexicano, es pertinente indicar que, aun cuando en la especie no se trata de un cuerpo normativo jurídico, los objetivos y la estrategia que propone han sido crecientemente recogidos, en virtud de una decisión política, a todo lo largo de la Administración Pública, central y paraestatal.

En lo que toca al Sistema de Impartición de Justicia, uno de los objetivos globales del Programa de Reforma Administrativa es "mejorar los aspectos administrativos del Sistema de Impartición de Justicia, para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, a fin de garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos responsabilidades y consolidar su confianza en sus instituciones y en sus gobernantes" (42).

En un tercer sentido, nuestro orden jurídico otorga el nombre de sistema a organismos descentralizados. Tal ocurre en el caso del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, creado por Decreto de 10 de enero de 1977 (Diario Oficial de 13 de enero de 1977).

En cuarto término, bajo el título de sistema se ubica una de las etapas o de las perspectivas, si se prefiere, del proceso entero de planeación, ésto es, la evaluación, a la que específicamente se ha destacado como cometido de una unidad dependiente directamente del Presidente de la República: Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación. Las Normas que se producen dentro de esta etapa poseen, como antes señalamos, carácter integrador del plan: son parte de él, inextenso.

Respecto a la etapa actual de control, a su turno, el control vertical que el Ejecutivo ejerce, y que despliega o puede desplegar para ajustar acciones a planes y programas, encuentra hoy todavía

(42) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO: "Aspectos Generales del Programa de Reforma Administrativa en el Sistema de Impartición de Justicia;" en Boletín de Estudios Administrativos, No. 18. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1980., p. 5.

su matriz, dejando de lado numerosos antecedentes, en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de 29 de diciembre de 1970, superada ya en diversos puntos, y cuyo artículo establece la potestad misma del control, que se ejerce sobre los organismos y empresas que luego la propia Ley indica, bajo diversas modalidades. Sin embargo, el reciente Derecho mexicano ha avanzado más, merced a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a sus disposiciones reglamentarias y a la legislación convergente, en "el intento de otorgar coherencia y dirección unitaria a las actividades de las empresas públicas en su conjunto, - ya no por la vía de un rígido control previo, sino a través de la planeación, la coordinación y la evaluación de sus resultados en función del programa de desarrollo del gobierno federal". Asimismo se afirma que, contempladas tanto las dependencias centralizadas como la administración pública paraestatal, "nos encontramos ahora en una etapa de coordinación integral del sector público".

Es de considerarse, que la Secretaría de Programación y Presupuesto vigila los programas de inversión pública, controla y supervisa financiera y administrativamente la operación de instituciones no asignadas a otro sector, dispone la práctica de auditorías externas, interviene en actos, contratos y ejecución de éstos, de construcción, instalación y reparación por cuenta de la Administración Pública Federal, y actúa en la inversión de los subsidios (artículo 32, fracción VI, XII, XIII, XVI y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal); que la de Hacienda y Crédito Público participa en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público (artículo 31, fracción IX); y que la de Comercio lo hace en las adquisiciones de cualquier clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública (artículo 34, fracción XIX, según resultó de la reforma publicada en el Diario Oficial del 8 de diciembre de 1978). Estas atribuciones generales, competenciales, se desarrollan legislativamente además, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, - en la de Deuda Pública, en la de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, y en la de Obras-

Públicas, todas ellas mencionadas antes de ahora, así como en regulaciones y acuerdos dictados bajo la competencia que aquéllas establecen.

A la luz de las circunstancias actuales y de la legislación producida en los últimos años, parece justificado indicar que la Ley -- para el Control, de 1970, debe ser sustituida, bien por otra que cubra, a la altura de los tiempos, el tema que aquélla interesa, -- bien por absorción de éste -- alternativa que acaso sea preferible -- dentro de un ordenamiento de mayor profundidad y amplitud, como lo sería una Ley General de Planeación, enlazada y consecuente con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Entre las normas-medio de los planes, hemos distinguido, con otras especies o tipos, las que sirven a integrar y concretar la evaluación, sea de los planes, sea de sus actos derivados. Partimos para ello, del entendimiento de que, conceptualmente, la evaluación no es un acto jurídico -- o un proceso ordenación de actos, con cierto fin -- ajeno o externo a la planeación misma, sino parte de ésta. Por otro lado, se considera que la evaluación en la empresa pública, más lo mismo habría que decir de ella en general, -- ha de ser "integral, permanente y sistemática", y referirse a eficacia, eficiencia y congruencia. "evaluar la eficacia, quiere decir evaluar los resultados en términos muy generales; evaluar la eficiencia es evaluar los procedimientos por medio de los cuales -- llegamos a los resultados y evaluar la congruencia es evaluar la consistencia y coherencia de los procesos y de los resultados en sí y entre ellos mismos".

El criterio de integración de la evaluación al plan se refleja en el hecho mismo de que se haya puesto en manos de una sola dependencia, la Secretaría de Programación y Presupuesto, en cambio de la división que antes existía, el múltiple cometido de planear, -- programar formular el presupuesto y evaluar. Por lo que hace al Poder Legislativo, sus misiones en el área que aquí interesa dar lugar a un verdadero proceso permanente, que va de la planeación -- hasta la evaluación y del que resultan, en esencia, las novedades

y las reformas legislativas, no sólo claro está, el examen de la Cuenta Pública. La misma idea se halla, evidentemente, en los diversos planes y programas aprobados por acto normativo del Presidente de la República, que no concibe a la evaluación como algo diverso de la planeación, sino inmerso en ella, siguiéndola de continuo y provoandola de nuevo. De aquí que el segundo párrafo del artículo 60, del Decreto sobre el Plan Global de Desarrollo ordene a aquella Secretaría llevar "a cabo la evaluación periódica de la ejecución del Plan, a efecto de determinar y operar los ajustes y correcciones necesarios, en función de las metas establecidas".

Por último, en lo referente a las sanciones, no se atiene el Derecho de la planeación sólo a exponer imperativos o a promover acciones, a precisar medios de control y evaluación a corregir preceptivamente rumbos y medidas. Además, fía en un sistema de sanciones, en estricto sentido, ésto es, de respuestas normativas a la presentación de ciertas hipótesis o a la inobservancia de otras, que debieron satisfacerse. En este punto, juegan de diverso modo las sanciones jurídicas, considerando las áreas diversas el distintivo carácter de las personas que intervienen, y la naturaleza, también diferente, de las vinculaciones que a éstas afectan.

Sin perjuicio de que se plantee, llegado el extremo, un auténtico juicio de responsabilidades, o bien, una controversia de la que deba conocer el Poder Judicial de la Federación el incumplimiento por la Federación o por los Estados de lo pactado en los convenios de coordinación, en cuanto a la planeación "horizontal", aparejada la liberación de obligaciones para la otra parte, con todo lo que ello implica. En este sentido se pronuncia la cláusula cuadragésima novena del convenio único, según se suscribió el 5 de febrero de 1981.

En la línea de las conductas punibles y de las sanciones conectadas al Derecho de la planeación, es posible distinguir las que derivan de la transgresión a una decisión política fundamental, inmersa en el espíritu de los planes, como son las previstas en el-

Código Penal, bajo el rubro de Delitos contra la Economía Nacional, y otras recogidas por el Derecho Penal de sede administrativa en, por ejemplo, la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, de 1934 (artículos 19 a 24), y en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, de 1950 (artículo 19). De otro lado se puede contemplar las sanciones por el incumplimiento, no ya indirecto, sino directo de los planes y programas, así en la dimensión obligatoria de éstos para funcionarios y particulares en sus casos; como en la aceptada y concertada -- pero de aquí también obligatoria, después de la asunción de compromisos y deberes -- para particulares.

En lo que hace a personas físicas que actúan dentro de la Administración Pública Federal, sobre todo en el sector centralizado, es pertinente traer a cuentas tanto la legislación penal común, como la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 31 de diciembre de 1979.

Otra serie de responsabilidades y sanciones que caen en el ámbito del Derecho de planeación, es la que contiene la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. El artículo 27 de ésta previene la responsabilidad de "toda persona física o moral, que intencionalmente (esta es, dolosamente) o por imprudencia (es decir, culpablemente) cause daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o al del Departamento del Distrito Federal". Ahora bien, esto se entiende en relación con el contenido de la propia Ley y, por tanto, de normas fiscales o presupuestales (artículos 27, 28, 30, 32, 33 y 34). Nuevamente, las figuras de infracción son amplísimas y aceptan numerosas interpretaciones: así, "inexacta aplicación de leyes fiscales" (artículo 28, fracción I), cosa que no sólo tendría que ver con el fondo de las obligaciones, sino aun con la forma -- (plazos y otras características) para el cumplimiento de éstas; y "aplicación indebida de las partidas presupuestales" (artículo 28, fracción II), que igualmente puede contemplar actos de desviación o distracción con respecto al destino de éstas, que otros conexos a una aplicación que no obtuvo la satisfacción de los mandatos y-

compromisos presupuestales.

No hay, en esta especie, sin embargo, y de modo directo, una responsabilidad de carácter penal. En efecto, y sin perjuicio de la punitiva común u oficial que resulten (artículo 29, segunda parte, y 31, que creemos íntegramente dedicado a este último género de responsabilidades, puesto que, aun cuando la primera porción no las califica, de la segunda se desprende su extensión: "Cuando se trate de altos funcionarios, se estará a lo dispuesto en los artículos 108, 109 y 110 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"), las que se finquen en la forma prevista por la Ley de la Contaduría Mayor "tiene por objeto cubrir a la Hacienda Pública Federal, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero" (artículo 29, primera parte).

No es aplicable a las entidades de la Administración Pública Paraestatal el controvertible artículo 11 del Código Penal, "de una persona jurídica o de una sociedad, corporación o empresa de cualquier clase", y previene en relación con el inciso 16 del artículo 24, la pena trascendente (por ello, inconstitucional; doblemente ilegítima, además, por la falta de un proceso judicial en que se oiga y venza a los afectados) de suspensión o disolución. En efecto, ese artículo 11 hace excepción de "las instituciones del Estado", término cuyo valor -- tomando en cuenta las razones de la excepción, ésto es, favorecer la continuidad en la operación de las unidades Productivas o de servicio paraestatales, dados el patrimonio, que poseen y los fines que cumplen -- permite englobar, a nuestro modo de ver, a todas las entidades de la Administración Pública Paraestatal salvo, acaso, las empresas de participación estatal minoritaria. Sin embargo, la intervención que en éstas, tiene el Estado delata, o debiera hacerlo, el interés colectivo directo que revisten.

C1. Planes Institucionales

La ejecución del gasto público a través de un presupuesto con carácter tradicional, generalmente mantiene una rigidez que imposibilita la traslación de recursos de una actividad a otra, lo cual

se deriva de su alto grado de compromiso en una serie de actividades tradicionalmente asignadas al Estado. Esta inflexibilidad ha sido el principal obstáculo para la aplicación de una política de gasto que contemple el desarrollo oportuno y eficaz de nuevas actividades públicas, de acuerdo a las prioridades marcadas por la política económica y conforme se presentan los fenómenos coyunturales en la economía.

La liberalización de los mecanismos de ejecución del gasto, responsabilizando a las entidades encargadas de los programas y proyectos, permitirá agilizar el ejercicio del presupuesto y evitar retrasos importantes en los programas de inversiones públicas. Asimismo, la eliminación de controles previos y el establecimiento de métodos de evaluación de resultados, garantizarán el conocimiento oportuno del desarrollo de los programas y un mayor rendimiento de los recursos económicos utilizados por el Estado.

La productividad en la ejecución del gasto público podrá incrementarse a través de la aplicación efectiva de la técnica programática en la realización de las erogaciones públicas.

El establecimiento del presupuesto por programas permite dinamizar el proceso de asignación de recursos y alcanzar mayores niveles de eficiencia.

La elaboración de un programa anual y quinquenal del gasto público propiciará la congruencia entre las actividades del propio sector, la asignación más eficiente de los recursos y el cumplimiento de los objetivos de la política económica nacional. La reorganización que se ha propuesto en la nueva tendencia de desarrollo simplificará las estructuras administrativas de gobierno, evitará duplicaciones y permitirá precisar responsabilidades al otorgar un carácter sectorial y una visión de largo plazo a la programación.

La política de gasto público, de esta forma, constituirá el mecanismo central para vincular el proceso programación-presupuestación-evaluación, de tal manera que pueda integrarse la asignación de los recursos a las metas y programas de cada sector y de cada-

institución, y posteriormente evaluarse los resultados de operación. Así, se contará con instrumentos adecuados para planear, autorizar y evaluar los programas de inversión pública y para su coordinación con los sectores privado y social de la economía.

"El proceso de planificar exigía una formalización institucional como sistema, y debía regularse e integrarse dentro de las prácticas administrativas, a fin de obtener continuidad y permanencia. Por ello se asignó un lugar dentro del aparato estatal a los equipos encargados de la planificación global, de la sectorial y de proyectos, de manera que su funcionamiento pudiese ser institucionalizado.

"Para cumplir sus propósitos, la organización para el planeamiento se concibió en forma Piramidal, comenzando por un consejo del más alto nivel, dirigido -- cuando ello fuese posible -- por el jefe del gobierno, continuando por una secretaría u oficina central de planificación, vinculada a las entidades descentralizadas. Simultáneamente, la organización debía llegar hasta las regiones relacionando al gobierno central con las corporaciones regionales, con los gobiernos estatales e incluso con los municipios. (43).

Teniendo en cuenta las experiencias de la planificación parcial - que muchos gobiernos realizaban desde tiempo atrás en materia de electrificación, transportes, servicios de agua potable, riego, etc. se establecieron un sistema institucional cuyo funcionamiento debería posibilitar un nuevo proceso de planificación general capaz de elaborar articuladamente planes a largo, a mediano y a corto plazo. Dentro del esquema diseñado se insistió relativamente más, al comienzo, sobre los planes a largo y a mediano, así como sobre la selección de proyectos más factibles; menos atención recibieron, en cambio, los planes a corto plazo, salvo los referentes a programación de inversiones y presupuesto fiscal, en especial los del gobierno central y ciertas entidades descentralizadas.

(43) MATUS CARLOS.-"Estrategia y Plan", 2a. Edición, Siglo Veintiuno Editores. México 1978.

La reciente reforma al artículo 90 constitucional, que señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, establece en la exposición de motivos, entre otros, el propósito de conducir el desarrollo planeado del país, mediante el cabal -- aprovechamiento de las tradicionales dependencias de la administración centralizada y de las nuevas modalidades que han surgido de la administración paraestatal.

Este mismo artículo establece que para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en tanto regula la estructura y el funcionamiento de los órganos de la Administración Pública, tiene el carácter de ley orgánica del proceso constitucional y concibe ya la necesidad de que funcione un sistema de -- planeación nacional, al conferir, en su artículo 32 fracción I a la Secretaría de Programación y Presupuesto facultad para elaborar los planes nacionales, y sectoriales y regionales de desarrollo económico y social.

La fundamentación de la planeación democrática se encuentra en -- los artículos 2, 4 fracción IV y 6 del Decreto de 15 de abril de 1980 (Diario Oficial de 17 de abril del mismo año) por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El concepto plan se contiene en el artículo 27, tercer párrafo de la Constitución General de la República.

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se reestructuraron las dependencias y entidades de la Administración Pública. La reestructuración comprendió la reasignación de funciones y la creación de mecanismos administrativos y -- técnicos, como la sectorización, la desconcentración, la elaboración del presupuesto en base a programas, la evaluación de la actividad gubernamental, etc. Se logró también con esta ley la posibilidad de elaborar ordenada y racionalmente los planes nacionales, regionales y sectoriales, de desarrollo económico y social. Podemos afirmar que a partir de esta ley orgánica, de la Ley de Presu

106.
puesto. Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública, por vez primera el Gobierno Federal cuenta con los instrumentos jurídicos indispensables para realizar una real planificación económica y social. La dependencia encargada de elaborar, ejecutar y evaluar estos planes es, como ya se ha dicho en repetidas ocasiones, la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El fundamento de la clasificación de los planes se encuentra contenido en el artículo 32 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 32 fracción VIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el 25 de la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, encargan a la Secretaría de Programación y Presupuesto la formulación de la Cuenta Pública. Esta acción se realiza por conducto de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

Dentro de este contexto, la reglamentación del Gasto Público se consigna en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, precisándose en su artículo 4o., la necesidad de programarlo con base en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la referida Dependencia.

La planeación para el sector privado es indicativa, así pues, esa característica, encuentra su base jurídica en los Decretos que establecen estímulos para las distintas actividades y en las leyes que permiten el manejo de la infraestructura de la demanda de productos del Estado.

En México los instrumentos de política de desarrollo tienen tres aspectos fundamentales, a saber: legal, económico e institucional.

De acuerdo a la Constitución, al Estado compete la rectoría del proceso económico y por tanto la utilización de los instrumentos que coadyuvan al logro de los grandes objetivos del desarrollo.

El adecuado marco jurídico de cada uno de los instrumentos de po-

28: Política de desarrollo garantiza la eficacia de su aplicación como medio de inducción.

Se puede considerar que las categorías de la planeación son las siguientes:

- Planes Nacionales o Globales, que consisten en un ordenamiento supremo para el desarrollo socioeconómico del país, en vista de los grandes objetivos nacionales.
- Planes Sectoriales, que son proyecciones parciales del global en razón de la materia que verse.
- Planes Regionales, consisten en perspectivas particulares limitadas por un ámbito territorial.
- Planes Institucionales, están asignados a una dependencia o entidad de la Administración Pública.
- Programa, se refieren a ordenamientos de instrumentación y su subordinación de los planes.

Los objetivos de la procuración de justicia son de instrumentación jurídica y administrativa; de implantación de procedimientos; modernización y agilización de procesos y desconcentración territorial para perfeccionar la estructura institucional.

La integración de los sectores administrativos, a partir del agrupamiento de las entidades paraestatales bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, ha originado un proceso de adecuación de los sistemas (estructuras y funciones) en que se apoya la Administración Pública Federal para el cumplimiento de sus atribuciones y el consiguiente desempeño de sus actividades.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, ante la complejidad de un medio en constante evolución, la sectorización de la Administración Pública Federal debe concebirse como un proceso dinámico y por lo tanto sujeto a cambios permanentes, que pretende mejorar las prácticas actuales, a fin de que el aparato administrativo --

público está cada vez en mejores condiciones de hacer frente a las necesidades y demandas planteadas por un medio ambiente que se encuentra, a su vez, en continuo cambio y desarrollo. Dentro de esta concepción se pretende ir institucionalizando la sectorización de la Administración Pública Federal gradualmente o por aproximaciones sucesivas, a fin de ir reestructurando mecanismos y sistemas que le permitan hacer frente a los problemas actuales y a los que surjan en el futuro inmediato.

Al inicio de la actual administración se elaboraron los primeros lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal. Merced al proceso de seguimiento de su grado de operatividad y observancia, se han podido recoger experiencias, opiniones y sugerencias de diversas instituciones de la Administración Pública Federal, que obligan a actualizarlos con la idea de fortalecer el concepto de la coordinación sectorial, a fin de propiciar decisiones y acciones que permitan ir resolviendo de mejor manera los problemas que se han observado a lo largo del proceso administrativo global en sus distintos niveles. Se busca adecuar los sistemas administrativos actuales a fin de mejorar los procesos de planeación, programación -presupuestación y evaluación de acciones y empleo de recursos, así como establecer de manera clara y precisa las normas y principios generales que deben regular las actividades públicas dentro del nuevo modelo sectorial de la Administración Pública Federal.

El agrupamiento de las entidades paraestatales en sectores administrativos se concibe básicamente como una imputación de responsabilidad que debe interpretarse con propósito de coordinación y no como pretexto para el endeudamiento administrativo de dichos sectores. La constitución de los sectores no se llevó al cabo para desarticular las acciones, sectorizándolas de la Administración Pública Federal, sino para contribuir, por medio de la sectorización a la globalización más eficiente y racional de las actividades de la misma. En este sentido la sectorización no constituye un fin en sí misma sino un medio para alcanzar la globalización de los programas y actividades de la Administración Pública Federal.

Refiriéndonos a las Normas Jurídicas, Organización y Reforma Administrativa, podemos señalar que a la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República actualmente le corresponde: a) formular el marco global del Programa de Reforma Administrativa y emitir los lineamientos globales, sectoriales e institucionales que sirvan de base a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la ejecución de las acciones correspondientes, b) Estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública Federal y coordinar su ejecución, c) Coordinar, compatibilizar y actualizar el Programa de Reforma Administrativa de la Administración Pública Federal, d) Formular dictámenes técnicos a los programas y proposiciones de reformas administrativas que presenten las dependencias y entidades, e) Promover la emisión de lineamientos y criterios que normen globalmente las políticas de las entidades para estatales en materia de eficiencia, eficacia, rentabilidad social y financiera y otros aspectos de interés general, así como la elaboración de estudios relacionados con la Administración Pública Paraestatal, f) Revisar y proponer la actualización de las normas para la creación y operación de las unidades de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información de la Administración Pública Federal, y g) Revisar las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en materia de sectorización administrativa y proponerlas a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, con la opinión de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.

La programación sectorial e institucional constituye el eje fundamental del proceso de revisión y ampliación del Programa de Acción del Sector Público 1980-1982. De ella se derivan directamente los programas de acción sectoriales e institucionales y proporciona la base sustantiva de información para la elaboración de los demás productos de dicho proceso, particularmente de los documentos Integral de Acciones Sectoriales y de Acuerdos Programáticos.

El propósito de los programas sectoriales e institucionales es el

de disponer, en documentos homogéneamente integrados de las propuestas de acción de cada uno de los sectores de la Administración Pública Federal, y de las entidades seleccionadas de la misma.

A continuación me permito citar el proceso de institucionalización de la Programación en México, a partir de 1970:

29-XII-1970

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Planes y programas de investigación científica y tecnológica.

28-I-1971

- Comisiones Internas de Administración.

Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971--1976.

11-III-1971

- Unidades de Programación

Programas institucionales de actividades de las Dependencias del Sector Público Federal.

20-III-1971

- Comisión de Estudios del Lago de Texcoco.

Plan Lago de Texcoco.

28-V-1971

- Secretaría de la Presidencia

Programas de Inversión.

23-VI-1971 a 28-I-1975

- Comités Promotores del Desarrollo Económico - de los Estados.

Programas Estatales de Inversión.

30-VIII-1971

- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular
- Programas de Desarrollo Urbano y Vivienda Popular.

28-IX-1971

- Centro Coordinador Indigenista de la Región Mixe.
- Programas económicos y culturales para el desarrollo de las respectivas poblaciones. (3)

20-III-1972

- Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec.
- Plan para el desarrollo integral del Istmo de Tehuantepec.

11-V-1972.

- Comisión Intersecretarial para Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y de las Zonas y Perímetros Libres.
- Política de estímulos fiscales para la integración económica de las Zonas.

1-VI-1972

- Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica.
- Programa de Producción y Planes de Expansión.

7-VII-1972

- Comisión Intersecretarial de Colonización Ejidal.
- Planes Regionales para la Constitución y Colonización de Nuevos Centros de Población Ejidal.

18-VIII-1972

- Comisión de Aguas del Valle de México.
- Plan Integral de Abastecimiento de Agua.

27-II-1973

- Comisión de Energéticos
- Plan de Energéticos.

-IV-1973

- Secretaría de la Presidencia

Programas de Reforma Administrativa de las Dependencias y Entidades del Sector Público Federal.

23-VII-1973

- Comisión Nacional de la Industria del Maíz para el Consumo Humano.

Programa de la Industria del Maíz para el Consumo Humano.

20-VII-1973

- Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana.

21-XI-1973

- Comisión Nacional del Cacao

Planes de expansión, mejoramiento y tecnificación de la producción, industrialización y consolidación del Cacao.

21-I-1975

- Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón.

Programa para la Industria Textil del Algodón.

28-I-1975

- Comisión Nacional de Desarrollo Regional.

Plan para lograr el Desarrollo equilibrado del país.

11-II-1975

- Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri del Estado de Sonora.

Programa de Desarrollo de la Tribu Seri del Estado de Sonora.

7-III-1975

- Comisión Intersecretarial del Limón.

Programa de Producción del Limón.

REF:

24-IV-1975

- Comité Nacional de Fertilizantes.

Planeación Técnica de la Producción Agrícola.

8-VII-1975

- Comisión Coordinadora de -- Política Industrial del Sector Público.

Programa de Política Industrial.

9-VII-1975

- Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario.

Plan Nacional del Desarrollo Agropecuario y Forestal.

7-I-1976

- Departamento del Distrito Federal.

Plan Director para el Desarrollo Urbano.

17-III-1976

- Comisión Nacional Coordinadora para el Desarrollo Industrial.

Programa de Desarrollo Industrial.

6-V-1976

- Comisión del Plan Nacional-Hidráulico.

Plan Hidráulico Nacional de la República Mexicana.

28-VI-1976

- Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.

Plan Nacional de Desarrollo-Urbano.

6-XII-1976

- Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico.

Convenios Unicos de Coordinación.

3-I-1977

- Coordinación General de Estudios Administrativos.

Programa de Reforma Administrativa Pública Federal.

13-I-1977

- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Programa para el Desarrollo Integral de la Familia.

21-I-1977

- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

11-III-1977

- Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico.

Planes Estatales.

16-VI-1977

- Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

22-VI-1977

- Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

Programa Nacional de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

29-VI-1977

- Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Programa de Desarrollo Urbano del D.F.

16-I-1978

- Secretarías de: Programación y Presupuesto, Asentamientos Humanos y Obras Públicas y -- Coordinación General de Estudios Administrativos.

Programa de Desconcentración Territorial.

19-III-1979

- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

21-VII-1979

- Comisión Nacional de Desarrollo Agroindustrial.

Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial.

7-XII-1979

- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Programa Nacional de Vivienda.

4-II-1980

- Secretaría de Turismo.

Plan Nacional de Turismo.

17-IV-1980

- Secretaría de Programación y Presupuesto.

Plan Global de Desarrollo -- 1980-1982.

4-II-1981

- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Programa de Energía.

13-II-1981

- Comités para la Planeación-- Estatal del Desarrollo.

Planes Estatales de Desarrollo.

Como nota aclaratoria, en la relación anterior, sólo fueron incluidos los planes publicados en el Diario Oficial de la Federación.

C2, Planes Sectoriales

La planeación económica en sus tres niveles, federal, estatal y de concertación con los sectores privado y social, significará un paso hacia el establecimiento de un nuevo proceso de formulación de la política económica y social que redundará en un manejo cada vez más racional unificado de los recursos nacionales, de acuerdo a fines claramente definidos.

El diálogo entre pueblo y gobierno, entre clases e instituciones,

entre, estado y federación, ha venido precisando los objetivos de la política económica y social. Corresponde ahora al gobierno elaborar las modalidades que las diversas políticas deben tener para lograrlos, así como determinar la secuencia y el momento de su implantación. Se trata así de enfrentar estas políticas tanto a su unidad y congruencia interna, cuanto a la corroboración de su eficiencia para los objetivos que nos hemos propuesto.

La magnitud del esfuerzo que es necesario realizar, y la rapidez con que deben llevarse a cabo los proyectos prioritarios, plantean la necesidad de reforzar la colaboración entre todos los sectores que participan en la economía y de desarrollar nuevas formas de asociación entre los sectores públicos, privado y social para la realización de inversiones que canalicen el esfuerzo combinado de todos hacia la consecución de los objetivos prioritarios.

Con base en los planteamientos anteriores la inversión pública se orientará de acuerdo a los siguientes lineamientos de carácter sectorial;

I) La inversión pública se destinará, en forma prioritaria, a obtener la autosuficiencia alimentaria del país en un corto lapso. En este aspecto la producción de alimentos de origen agropecuario y pesquero recibirá la atención central, en especial la de aquellos de alto valor nutritivo y que sean de fácil transportación y conservación. Lo anterior implica canalizar recursos al incremento de la superficie cultivada, principalmente de zonas de temporal, y a otras de rehabilitación de los distritos de riego; al desarrollo de distritos de acuacultura en las aguas interiores y al fortalecimiento de la capacidad de captura por parte de las comunidades pesqueras en las zonas costeras.

II) En estos sectores cobra especial importancia la asociación de la inversión pública con la iniciativa social para el desarrollo de empresas mixtas de procesamiento, conservación, transporte y comercialización de productos alimenticios; en un esfuerzo para lograr una mayor integración de las actividades que capacite a los productores para retener una mayor proporción del excedente econó-

nómico generado, favorecer la capitalización, la generación de -- empleos y la elevación del nivel de vida en las áreas rurales.

III) Para el logro de este objetivo es preciso reforzar las formas tradicionales de cooperación para el trabajo en obras de mejoramiento de la vivienda, de construcción de escuelas e instalaciones de seguridad social, que aprovechan íntegramente la mano de obra y los insumos locales. Lo anterior permitirá, además, -- elevar la producción para el autoconsumo, que en algunas zonas, -- constituye el único medio para lograr la elevación a corto plazo del nivel de vida de la población rural y asegurar un nivel nutricional suficiente.

IV) En el sector industrial las inversiones que realice el Estado deberán garantizar la disponibilidad de insumo estratégico para la expansión de la economía, principalmente en los sectores energético, petroquímico, siderúrgico y minero metalúrgico. Se dará -- atención prioritaria, asimismo, a las ramas que, incorporando altos volúmenes de mano de obra, intervienen en la producción de -- bienes y servicios de consumo básico.

V) Para llevar a cabo una mejor integración de las actividades -- industriales se dará especial énfasis a la creación de una industria nacional de bienes de capital y a la sustitución de importaciones de insumos y bienes intermedios. Ello repercutirá en la -- elevación del multiplicador de empleo y permitirá, además, adecuar en forma progresiva las características tecnológicas del aparato-productivo a la dotación de factores con que cuenta el país. Para lo anterior es necesario desarrollar nuevas formas de asociación de la inversión pública con el capital privado a través de comités específicos de Alianza para la Producción.

VI) Las inversiones destinadas al sector de comunicaciones y transportes estarán orientadas a incorporar las zonas y poblaciones -- aisladas a la red nacional de comunicaciones. Ello contribuirá a ampliar el mercado interno y a crear las condiciones materiales para fomentar el establecimiento de industrias en las regiones de menor desarrollo relativo del país. Se dará asimismo, especial aten

ción al mejoramiento de las vías -- terrestres, aéreas y maríti--
mas--, de importancia para la exportación de bienes y servicios.

VII) En los próximos años la escasez de viviendas salubres y eco--
nómicas será más aguda, en virtud del crecimiento dinámico de la--
población. Los recursos públicos se orientarán a fomentar una dis--
tribución más racional de los centros de población evitando la --
macrocefalia urbana y estabilizando los asentamientos rurales. El
esfuerzo para realizar dichas obras deberá contemplar no sólo la--
participación del sector público, sino también la de los gobier--
nos locales y los sectores social y privado. Asimismo, podrá coor--
dinarse los esfuerzos de los distintos fondos, fideicomisos y or--
ganismos estatales especializados en la construcción y financia--
miento de viviendas populares, a fin de planear la ubicación y ex--
pansión de los asentamientos, diseñar instalaciones tipo y reducir
costos.

VIII) El sector de salud, y seguridad social deberá incorporar a--
sus beneficios a un mayor número de habitantes del medio rural, -
así como a los trabajadores no asalariados de las ciudades. En es--
te sentido, se hace necesario coordinar las acciones de las enti--
dades del sector público que se ocupan de la prestación de estos--
servicios para evitar duplicidad de esfuerzos, reducir costos e -
impedir la concentración y subutilización de los centros asisten--
ciales y hospitalarios. Ante la falta de servicios adecuados en -
las áreas marginadas del país, la inversión pública deberá pres--
tar atención preferente a aquellas entidades donde los problemas -
se presentan con mayor gravedad.

Los programas en materia de salud deberán traducirse en un mejora--
miento de las coordinaciones de nutrición, sanitarias y de higie--
ne, y en general de un medio ambiente propicio que evite la morbi--
lidad. Por consiguiente, el gasto público se orientará más a la -
prevención de enfermedades, que al tratamiento médico de las mis--
mas. En la elaboración de productos farmacéuticos, el Estado par--
ticipará directamente o en asociación con el sector privado, a fin
de garantizar una oferta adecuada y a precios accesibles para --

los estratos de población de menores ingresos.

IX) Para la asignación de recursos en materia de educación es necesario hacer compatibles los criterios de eficiencia y productividad con los de equidad y justicia social para vincular en forma más completa nuestro sistema educativo con el proceso productivo y con las áreas de bienestar social. En particular es preciso alcanzar una distribución regional más equilibrada de los servicios educativos y una estructura de financiamiento que, sin presionar en exceso los recursos públicos, permita el acceso de los sectores sociales más rezagados. Deberá tenderse asimismo, a un mayor grado de integración entre la educación formal y la capacitación para el trabajo favoreciendo la ampliación de servicios educativos en aquellas áreas que requieren un mayor volumen de técnicos y -- especialistas calificados.

X) Los recursos destinados a la investigación científica y tecnológica se orientará a desarrollar opciones que permitan incrementar la producción con base en el uso intensivo de mano de obra y en la utilización más eficiente de nuestros recursos naturales. - Se dará asimismo, especial importancia a la adaptación de tecnologías a las condiciones del mercado de factores prevalecientes de nuestro país.

XI) En la inversión destinada a fomentar las exportaciones de bienes y servicios se otorgará mayor prioridad a aquellos proyectos que permitan una recuperación más rápida en términos de divisas y recursos internos, así como a las que incorporen un mayor volumen de mano de obra. De acuerdo con ello serán objeto de atención especial los proyectos turísticos que favorezcan el desarrollo de zonas atrasadas, la exportación de manufacturas y la expansión de las empresas que prestan servicios de transformación al exterior.

XII) Los desequilibrios regionales tenderán a disminuir al canalizar la acción del gasto público al fomento de la capitalización de grupos y sectores que cuentan con recursos susceptibles de movilizarse. Con una adecuada política de descentralización en el destino y ejecución de los programas de inversiones públicas, se-

re. se debe obtener un provechamiento más integral de los factores productivos abundantes, que generen fuentes más estables de ocupación e ingreso.

XIII) Uno de los instrumentos más importantes que se utilizaría para estos fines, en el constituido por los Comités Promotores de Desarrollo Socio-Económico de los Estados, a través de los cuales se otorgaría un impulso dinámico y equilibrado al crecimiento económico y social. Los COPRODES podrían coordinar las políticas de inversión de los gobiernos locales y federal, evitando duplicación de funciones y utilizando más productivamente los recursos fiscales que la federación otorga a nivel estatal y municipal. Asimismo, a través de los mencionados Comités se podrían establecer los lineamientos de política de gasto y proponer medidas concretas para impulsar un desarrollo más equilibrado entre las distintas regiones del país, contribuyendo de esta manera a liberalizar y agilizar la ejecución de los programas de inversiones.

XIV) La política de gasto público orientada a la descentralización y apoyo al desarrollo de las áreas y regiones marginadas del país, se fortalecerá con los Programas de Inversiones para el Desarrollo Rural y los Convenios Unicos de Coordinación entre la Federación y los Estados, los cuales reforzarán el mecanismo de acciones coordinadas y responsabilidades compartidas entre los gobiernos locales y central, para contribuir conjuntamente al fomento del desarrollo nacional, aplicando criterios definidos de equilibrio regional.

La Sectorización de la Administración Pública Federal implica un esfuerzo por concebir la organización y el funcionamiento de las partes que la integran de una manera más articulada y coherente; constituye por tanto un elemento de particular importancia dentro del objetivo básico de "organizar para organizar" como aspecto fundamental del actual Programa de Reforma Administrativa.

Entre los objetivos básicos que plantea y propone el nuevo esquema de organización y funcionamiento sectorial de la Administración Pública Federal destacan los siguientes:

1.- Ordenar la vasta y compleja Administración Pública Paraestatal en grupos sectoriales que permitan una mayor coordinación y control de las entidades que la integran a fin de elevar la eficiencia, eficacia y congruencia de este ámbito de la Administración Pública Federal, así como agilizar el proceso de su depuración, reestructuración y, en su caso, fortalecimiento.

2.- Convertir a las entidades paraestatales agrupadas en cada sector administrativo en coadyuvantes fundamentales de las políticas sustantivas a cargo de la Dependencia Centralizada correspondiente.

3.- Modelizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, información y evaluación de la Administración Pública Federal con la nueva instancia sectorial, a efecto de dar mayor precisión y coherencia al plan y a los programas globales que permitan la compatibilización de los planes y programas sectoriales e institucionales.

4.- Dar unidad y direccionalidad al Gasto Público Federal en su conjunto.

La concepción sectorial, como convención de análisis programático, obliga a considerar y diferenciar los distintos niveles de preparación de decisiones que funcionan dentro de la Administración Pública Federal y que corresponden a las Dependencias Coordinadoras de Sector (Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos) y a las entidades paraestatales que se integran a cada sector. Estas instancias de preparación de decisiones realizan en sus respectivos ámbitos y niveles de competencia, las funciones relacionadas con los procesos administrativos básicos del quehacer público -- la planeación de actividades, la programación y presupuestación de las mismas y la evaluación de los resultados obtenidos --; sin embargo la diferencia estriba en los distintos niveles de agregación y responsabilidad que corresponden a cada una de ellas dentro del proceso general de toma de decisiones de la Administración Pública Federal.

La sectorización debe entenderse como parte importante del proce-

de programación global, y en este sentido establece la forma--
en que las Dependencias de Orientación y Apoyo Global, las Coordi--
nadoras de Sector y las entidades paraestatales habrán de partici--
par en los sistemas básicos de planeación, programación-presupues--
tación y evaluación, mismos que a su vez se apoyan en el Sistema--
Nacional de Información y se encuadran en el marco jurídico y or--
ganizacional de la Administración Pública Federal en su conjunto.

Las tareas de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de -
Hacienda y Crédito Público tendrán, para efectos de la sectoriza--
ción, un triple carácter: normativas o definitivas, en tanto que
son órganos de autoridad; de vigilancia y control global, en ma--
teria de política, planes, programas, objetivos, metas, acciones--
y recursos; y de apoyo y asistencia técnica para habilitar a las--
Dependencias en su nuevo papel de Coordinadores de Sector. Las ta--
reas que desempeñan estas dependencias en su carácter globaliza--
dor de las acciones y recursos de la Administración Pública Fede--
ral comprenden de manera relevante la responsabilidad de estable--
cer las normas y políticas que regulen la acción de las distintas
entidades, en función de su ubicación sectorial, actuación en la--
economía, rentabilidad social y financiera y la situación patrimo--
nial específica. Sólo excepcionalmente podrán sustituir a las de--
pendencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuan--
do esto resulte necesario ante la inacción o inadecuada función -
de las entidades sectorizadas o en su caso, del Coordinador de --
Sector, de acuerdo con lo establecido por la Ley.

Estas nuevas tareas globalizadoras les corresponden con indepen--
dencia de las funciones directamente operativas que las citadas -
Secretarías de Estado encomienda la ley. Asimismo, deben coadyu--
var a fortalecer la acción de los Coordinadores del Sector, procu--
rando que ninguna de dichas instancias o niveles de decisión sir--
van de pretexto para la sustitución o duplicación de las funciones
operativas que a cada dependencia o entidad paraestatal correspon--
den.

Las Dependencias Coordinadoras de Sector deberán plantear, como -
parte de sus funciones, una concepción integral del sector, que -
le permitirá una formulación de conjunto de los programas, objeti

vos, metas, acciones, recursos o medios y los instrumentos administrativos y jurídicos que a dicho sector corresponden así como precisar el papel que deberán desempeñar las entidades paraestatales bajo su coordinación, a fin de alcanzar los propósitos sectoriales de su responsabilidad.

La sectorización debe entenderse básicamente como un esfuerzo de armonización de los objetivos y metas de las entidades paraestatales con aquéllos de la Dependencia Coordinadora de Sector, a fin de que a partir de planteamientos nacionales, puedan derivarse objetivos y metas de carácter sectorial, así como los correspondientes planes y programas sectoriales, que permitan a la Secretaría de Programación y Presupuesto analizarlos en conjunto y hacer un esfuerzo de compatibilización y congruencia global. En el proceso simultáneo de programación-presupuestación el énfasis debe recaer en la armonización de los objetivos, metas y acciones programáticas, para propiciar que la presupuestación correspondiente fortalezca la congruencia de dichas actividades.

Las Dependencias Coordinadoras de Sector deberán estar concientes de que la sectorización no puede entenderse como un ejercicio en el que su participación se circunscriba tan solo a aspectos meramente presupuestales, ya que tal acción alteraría la filosofía del proceso mismo de programación y reduciría el papel de la sectorización a la creación de una instancia adicional que sólo entorpecería y empobrecería la concepción sectorial que surge del Programa de Reforma Administrativa.

Por tanto se concibe a esta Dependencia Coordinadora de Sector como la unidad que tiene a su cargo tutelar o armonizar las acciones de un conjunto de entidades paraestatales con la idea de coadyuvar a la racionalización del quehacer público en su conjunto, constituyéndose por ello en el canal de integración y presentación de los planes y programas de dichas entidades ante las dependencias responsables de las decisiones a nivel global. Queda a su cargo la vertebración de los objetivos y metas institucionales con los correspondientes al sector administrativo de que se trate, buscando que éstos a su vez se deriven de los objetivos y metas que, a nivel

105 105
de una mayor agregación establezcan, en función de la programación económica y social y de las políticas generales para cada sector, las Dependencias de Orientación y Apoyo Global.

Los presentes Lineamientos de Sectorización refuerzan la figura del Coordinador de Sector al señalarle funciones que le permiten asumir plenamente la responsabilidad de su sector y lo obligan a estructurar sus programas y subprogramas de corto, mediano y largo plazos, así como a definir y emitir las políticas que regulen la actuación en el medio social y la operación, expansión y situación financiera de las entidades paraestatales agrupadas en el ámbito sectorial de su competencia, ajustándose a los marcos globales y a las condiciones específicas de las diferentes entidades.

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal constituyen el ámbito de la Administración Pública Federal en que se producen, fundamentalmente las funciones típicamente operativas de la misma, por contraste con las normativas y de coordinación y evaluación sectorial o global que corresponden a las dependencias directas del Ejecutivo. Su agrupamiento en sectores administrativos, a fin de ser coordinadas por una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo, implica un esfuerzo del Gobierno de la República para dar coherencia y unidad a las acciones de la Administración Pública Federal en su conjunto.

En este esquema sectorial, las entidades paraestatales siguen manteniendo su distinta personalidad jurídica de lo del Estado. Conservan su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, aunque quedan obligadas a compatibilizar sus objetivos y metas con las del sector en su conjunto, por lo que su autonomía debe entenderse como el ejercicio de una necesaria libertad de acción dentro de los marcos normativos globales y sectoriales, lo que se consigue al establecer como conducto para sus relaciones con el Ejecutivo Federal a la Dependencia Coordinadora del Sector respectiva.

Estos principios generales han servido de base a la formulación de esta nueva versión de los Lineamientos para la Sectorización -

de la Administración Pública Federal, que para su mejor comprensión, se han dividido en cinco grandes apartados: A.- Planeación, B.- Programación- Presupuesto, C.- Evaluación, D.- Información, E.- Normas Jurídicas, Organización y Reformas Administrativas.

Como hemos señalado anteriormente, según el acuerdo presidencial de enero de 1977 establece mecanismos de coordinación por sector, al asignar la función de coordinador de sector a las Secretarías de Estado. Por ejemplo, en el caso del sector industrial, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial ejerce funciones de coordinación de las entidades y organismos del sector público descentralizado cuyo objetivo o función tiene relación directa con las actividades mineras, la producción de manufacturas, y los energéticos.

De esta manera, la Secretaría de Programación y Presupuesto realiza directamente labores de congruencia global ésto es, la programación de las actividades del sector público en su totalidad y la asignación de recursos presupuestales de acuerdo con programas sectoriales y, a través de los coordinadores de sector, puede lograr la congruencia intrasectorial.

Para alcanzar los objetivos que se establecen para el año 2000, se precisa de la definición de una estrategia a largo plazo, en donde se establecen las líneas de acción más importantes, en estilo de desarrollo de cada uno de los sectores, y la secuencia con que deben realizarse las acciones. El mayor esfuerzo en este sentido radica en lograr congruencia entre las distintas actividades que se realizan en los diversos sectores a lo largo del tiempo.

Una vez definida la estrategia a largo plazo resulta necesario establecer objetivos y metas a alcanzar en el mediano plazo. Para esto es necesario determinar las metas globales que se pretenden alcanzar a mediano plazo, tales como: empleo, crecimiento de la economía, balanza de pagos, nutrición, medio ambiente, etc., así como las específicas a alcanzar en cada uno de los sectores, por ejemplo: producción de bienes de consumo básico, agropecuarios e industriales; producción de energéticos; generación de servicios-

de salud y bienestar en general, educación y capacitación de la población; exportaciones a realizar por cada uno de los sectores; etc.

Para la elaboración de los programas a mediano plazo y de las políticas correspondientes, se ha optado por una programación de tipo sectorial en la que se contemplan los siguientes sectores: agropecuario y forestal; pesca; industria, que comprende minería, manufacturas y energéticos; comercio; turismo; comunicaciones y transportes; educación, cultura, ciencia y tecnología; asentamientos humanos; laboral y administración y defensa.

"J.I. Jiménez Nieto afirma que los sectores de actividad no existen en la realidad administrativa. El sector es un concepto analítico. Representa el sumatorio de la acción pública y privada en cada uno de los compartimientos estancos en que arbitrariamente puede dividirse la acción social. No es, por tanto, administrable, sino gobernable. La acción de gobierno no es función administrativa, sino intrínsecamente política, en el sentido más vulgar del arte de lo posible y en el más técnico de asignación autoritaria de prioridades, de acuerdo a la captación por el gobernante de las demandas del grupo gobernado. Se administran las instituciones y se gobiernan los sectores". (44).

La política sectorial tiene como únicos objetivos fijar las prioridades de los bienes y servicios a producirse en un sector determinado. Por ello, la acción gubernamental se despliega en el sector educativo, comercial, turístico, sanitario, industrial, etc., mediante una estricta selección de programas y prioridades. Ahora bien, no debe entenderse a la sectorización únicamente como un proceso administrativo, pues su carácter es también político, ya que los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos adquieren cierta responsabilidad de ese tipo en cuanto formulan y ejecutan las políticas de su sector, de acuerdo con los

(44) FAYA VIESCA JACINTO. "Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, S.A. 1a. Edición. México 1979., p. 572.

Lineamientos que establece el Ejecutivo Federal.

La consolidación o debilitamiento de las políticas sectoriales depende muchas veces de la tesis política sostenida por el Ejecutivo Federal o por el Poder Legislativo. Por ejemplo, la política del sector industrial variará según adopte el Estado una tesis de economía de mercado o de planificación centralizada. Los sistemas administrativos que sirven de apoyo a las políticas sectoriales - pueden adquirir o perder eficacia según se acerquen o se alejen - de las tesis políticas que sustente el Ejecutivo Federal.

Si bien la fijación de las políticas sectoriales es responsabilidad de los Secretarios de Estado y de los Jefes de los Departamentos Administrativos, es el Presidente de la República, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, --- quien decide qué entidades paraestatales se agrupen en determinado sector. La administración de los sectores quedan siempre a -- cargo de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, pero es el Presidente de la República quien los agru pa y fija sus objetivos, metas y prioridades.

En México, como en otros países, la sectorización depende de va-- rios factores: aumento del gasto público, cambios tecnológicos, - tesis desarrollistas y necesidades objetivas en materia económica y social. Por lo que respecta a la separación de sectores como, - por ejemplo: Industria y Comercio, obedece más que a una especia- lización o diferenciación administrativa, al impulso de áreas es- pecíficas de la administración para el estudio y atención de nece- sidades muy objetivas. De allí que el Ejecutivo Federal estable- ciera el despacho de los asuntos correspondientes a Industria y - Comercio en dos Secretarías respectivamente.

Las dependencias centrales son las únicas responsables, política- y administrativamente de la formulación y ejecución de las políti- cas de su sector. Las entidades no territoriales no podrán con- travenir los objetivos y metas del sector del cual no forman parte. Si estas entidades pudieran actuar libremente sería posible- formular una política sectorial. El derecho público y la ciencia-

político reconocen la capacidad de los órganos centrales para fijar las políticas de las entidades paraestatales, pues sus funciones son las naturales del Ejecutivo Federal, por lo que ajustan su actividad a un estricto principio de juridicidad. El fundamento de la sectorización es precisamente la supremacía de los órganos centrales.

Conviene precisar ahora la responsabilidad de los Secretarios de Estado y tanto en sus respectivas Dependencias como en el sector que encabezan. En las primeras su tarea consiste en fijar las políticas institucionales y asegurarse que se cumplan en forma estricta. En los sectores, la responsabilidad de esos funcionarios consiste en formular las líneas de actividad, es decir, seleccionar los programas, objetivos y metas, pero la administración de las entidades paraestatales corresponde a sus directores.

Los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos han sido incorporados a la planeación nacional en cuanto son responsables de la planeación sectorial.

Los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al Ejecutivo Federal para constituir sectores definidos, en los cuales los Secretarios y los Jefes de Departamentos se responsabilizan de la conducción, planeación, coordinación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales.

Una sectorización que responda a la realidad consiste en analizar las funciones esenciales de las distintas dependencias en relación con las políticas del Ejecutivo Federal en materia de planeación económica y social. Si las distintas dependencias se ordenan de acuerdo a su contribución a la planeación nacional será más probable eliminar los criterios convencionales y ejecutar una política sectorial con base en criterios de óptima funcionalidad administrativa.

En México, la sectorización no responde a una mera división de funciones en la que se otorga idéntico peso específico a las distintas dependencias que jefaturan los conjuntos de entidades para

basatales que conforman los sectores administrativos. Los Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público ocupan un papel de gran importancia en la conducción de las distintas políticas sectoriales. Esta posición administrativa de privilegio no obedece a una pura determinación del Ejecutivo Federal sino fundamentalmente a lo ordenado por la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues dichas secretarías son las encargadas de otorgar orientación y "apoyo global" a la totalidad de las dependencias y entidades de la Administración; del análisis de la citada Ley Orgánica se deduce que con las facultades para otorgar esta orientación y este apoyo global en virtud que son las responsables de la programación, presupuestación, control, información estadística, financiamiento y evaluación de las operaciones financieras y administrativas de la totalidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Los sectores en que se ha dividido la Administración Pública Federal mexicana, son los siguientes:

- Sector Agropecuario Forestal;
- Sector Pesca;
- Sector Industrial;
- Sector Comercio;
- Sector Turismo;
- Sector Política Económica;
- Sector Administración y Defensa;
- Sector Comunicaciones y Transportes;
- Sector Asentamientos Humanos;
- Sector Educación
- Sector Política Laboral; y
- Sector Salud y Seguridad Social

La teoría general de sistemas ha influenciado marcadamente el enfoque sectorial. Así un sector es fácilmente identificable con un sistema, por lo que podemos hablar de esectores y subsectores, de macro-sectores y micro-sectores.

El crecimiento no proyectado de la administración paraestatal, y su

consecuente carencia de sistemas y políticas adecuadas, motivó -- que el Estado creara mecanismos jurídicos para vincular cada vez más a la administración paraestatal con la central. Por esa causa surgió la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970.

La sectorización administrativa en México la podemos contemplar desde dos dimensiones: una orgánica-estructural, que responde a la agrupación administrativa e integra a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una dependencia federal, existiendo en esta clasificación 18 sectores correspondientes a 17 Secretarías de Estado y al Departamento Administrativo, y otra denominada de actividad económica-social, la que en ciertos casos abarca a más de un sector administrativo, comprendiendo para este efecto los 12 sectores que ya hemos mencionado.

En definitiva, por medio de la sectorización se pretende, integrar la totalidad de las acciones de la Administración Pública con el fin de desarrollar en forma congruente las actividades administrativas, económicas, jurídicas y sociales evitando duplicaciones y contradicciones en las tareas de programación, presupuestación, control, información, estadística, financiamiento y evaluación de las actividades financieras y administrativas.

Como ya quedó señalado anteriormente, el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de los artículos 50 y 51 de la multicitada ley orgánica, expidió un acuerdo publicado el 17 de enero de 1977 en el Diario Oficial de la Federación, por el cual agrupa a la casi totalidad de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente.

Con fecha 12 de mayo de 1977, el C. Presidente de la República ex

pidió un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, por el cual se agrega a los sectores a que se refiere el artículo 10. del acuerdo presidencial del 13 de enero de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 del mismo mes y año, las entidades de la Administración Pública paraestatal que se señalan en el propio acuerdo.

El Presidente de la República expidió un acuerdo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 1978, por el cual se agregan a los sectores a que se refiere el artículo 10. del acuerdo presidencial del 13 de enero de 1977 publicado el día 17 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación.

Posteriores a los Acuerdos citados existieron dos más que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación con fechas 27 de febrero de 1979 y 28 de enero de 1980, mismos que quedaron derogados junto con los anteriores por el actual acuerdo de sectorización publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10. de abril de 1981.

El control del órgano central sobre las entidades paraestatales es completo y constante, lo que significa que vigila todas las actividades de los entes adscritos, como las relativas a la programación, presupuesto, dotación y ejercicio financiero, recursos humanos, etc. Este control se extiende también al análisis de los resultados de los distintos ejercicios de actividad de estas entidades, es decir, los órganos centrales tienen control además sobre la rendición de cuentas, minorías de resultados y evolución de los distintos programas de las entidades.

La coordinación de los sectores a que se refiere el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal va a depender fundamentalmente de la precisión jurídica y administrativa de las líneas de dirección control y vigilancia de los órganos centrales sobre las entidades paraestatales. En última instancia, la coordinación sectorial pretende alcanzar varios fines importantes. Uno de ellos, quizá el de rango superior en el orden adminis

trativo, consiste en mantener la Unidad de la Administración Pública es decir, en hacer congruente y coherente la multiplicidad de fines de los entes públicos. Otro es el de nacionalizar, agilizar y optimizar la compleja Administración Pública, evitando desperdicios financieros y humanos, al servir como soporte básico para la formulación y ejecución de los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social. En el ámbito jurídico, la coordinación sectorial pretende que los órganos centrales vigilen la legalidad de los entes paraestatales y que éstos sean oportunos en la presentación de sus servicios. La coordinación sectorial hace posible que los fines de las entidades paraestatales no se desvinculen de los fines de los órganos centrales, evitando con esto una "colisión de fines" en perjuicio de la unidad teleológica del Estado. Después de todo, por medio de la coordinación sectorial el Estado cumple estrictamente con el principio de juridicidad, e implementa una administración eficiente y eficaz en el orden humano, técnico, financiero y administrativo.

Alcanzar el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de las mayorías que se ha fijado la actual administración, define las prioridades que deberán ser atendidas. Ello implica garantizar a la población niveles mínimos de bienestar en alimentación, salud, educación y vivienda.

Dentro de los objetivos globales, se encuentran los de:

- 1.- Procurar niveles mínimos de bienestar de la población para dar plena vigencia a la igualdad de seguridades: alimentación, salud y seguridad social, educación y capacitación, adecuada calidad de la vida en los asentamientos humanos y empleo.
- 2.- Alcanzar una economía eficiente y dinámica que genere los bienes social y nacionalmente necesarios para nuestro desarrollo y brinde a la población el sustento de un ingreso creciente y distribuido con igualdad.
- 3.- Alcanzar una economía independiente de presiones del exterior.
- 4.- Procurar la estabilidad de precios.

En cuanto a los objetivos sectoriales podemos señalar los siguientes:

1.- Agropecuario y Forestal

- a) Incrementar la producción para lograr:
 - i) Autosuficiencia de alimentos básicos de origen vegetal y animal que aseguren los requerimientos nutricionales de la población.
 - ii) Abastecer la demanda de materias primas destinadas a las industrias que producen artículos de consumo popular básico e industrias de bienes intermedios.
 - iii) Incrementar las exportaciones del sector con el mayor valor agregado que permita la captación de divisas que favorezcan la balanza comercial del país.
- b) Aumentar el ingreso medio rural.
- c) Disminuir los niveles de desempleo y subempleo.
- d) Aprovechamiento integral de los productos y subproductos agropecuarios.
 - i) Sustituir el uso de productos no renovables por el de vegetales.
 - ii) Disminuir el consumo animal de granos y cereales sustituyéndolo por pastos y esquilmos.

2.- Pesca.

- a) Aumentar la producción pesquera para:
 - i) Contribuir a la autosuficiencia de alimentos y los mínimos de bienestar en alimentación.
 - ii) Elevar el monto de exportaciones.
- b) Incrementar significativamente los niveles de empleo en todas las fases del proceso económico pesquero (captura, industrialización, comercialización y actividades conexas).
- c) Lograr una mejor distribución del ingreso dentro del sector.

3.- Industria.

- a) Propiciar la autosuficiencia de energéticos.
 - i) Racionalizar el consumo de energéticos.
 - ii) Reducir la dependencia de los hidrocarburos; utilizar al-

máximo el potencial hidroeléctrico, carbón eléctrico y geotérmico; desarrollar las fuentes en base a recursos renovables y particularmente la energía solar.

b) Sustituir importaciones tanto de bienes finales como de insumos.

c) Propiciar la autodeterminación tecnológica y regular la inversión extranjera.

d) Generar empleos en forma masiva.

e) Aumentar la producción de los bienes social y nacionalmente necesarios.

f) Propiciar que la producción industrial sea más competitiva a nivel internacional.

4.- Asentamientos Humanos.

a) Racionalizar y equilibrar la distribución de los asentamientos humanos.

i) En cada asentamiento humano los habitantes contarán con los servicios mínimos.

ii) Reducir y reorientar el movimiento migratorio.

iii) Sustituir el patrón de concentración por otro que se adapte mejor a la consolidación de las industrias de energéticos, siderúrgica y de bienes de capital.

b) Apoyar el logro de los niveles mínimos de bienestar en vivienda.

5.- Comunicaciones y Transportes.

a) La red de comunicaciones y transportes debe orientarse a integrar de manera completa a los grupos y las zonas marginadas, tanto rurales como urbanas, a la actividad socioeconómica del país y apoyar el logro de los niveles de bienestar en alimentación.

b) El sector debe fomentar la descentralización de las actividades y favorecer aquellas que tienen posibilidades reales de crearse un mercado amplio y dinámico.

c) El sector deberá configurar una red de transportes que asegure el traslado rápido, cómodo y a un precio accesible.

6.- Salud y Seguridad Social.

a) Proporcionar a toda la población del país los mínimos de

condiciones necesarias, al margen de su ubicación física y condición socioeconómica.

- b) Preservación del medio ambiente.
- c) Reducir daños y riesgos en los centros de trabajo.
- d) Incorporar nuevos beneficios a los sistemas actuales de -- prestaciones.
- e) Promover un funcionamiento más eficiente en el sistema de -- seguridad social.

7.- Educación

- a) Alcanzar un sistema educativo que promueva un mayor acceso a la población y permita lograr los niveles mínimos de bienestar -- en educación.
- b) Adaptar el sistema educacional a las condiciones de vida -- de poblaciones diferentes.

8.- Comercio

- a) Mejoramiento sustancial de los mecanismos de distribución -- e intermediación comercial en especial como apoyo para el logro -- de los niveles mínimos de bienestar en alimentación.
- b) Integra la actividad comercial de las zonas fronterizas con el resto del país.

9.- Turismo.

- a) Pugnar para que el turismo se constituya en uno de los --- principales renglones captadores de divisas.
- b) Incrementar la oferta de servicios turísticos.
- c) Fortalecimiento de la organización del sector, buscando -- una mayor competitividad con otros países.

C3. Planeación Regional

Sería un error examinar las metas de las políticas regionales y -- los objetivos de la planificación regional como si se tratara de -- temas que no se hubieran incorporado a la corriente general de -- las ideas acerca del futuro de una sociedad dada. Las respuestas -- a la cuestión de cómo define las metas de la política regional de -- penden, de las respuestas que se dan a preguntas de un carácter --

mucho más general, como: ¿ qué tipo de sociedad quisieramos tener en el futuro? ¿cuáles serán los valores aceptados y fomentados en esta sociedad? ¿ qué pautas en cuanto al consumo y al ocio serán consideradas óptimas? ¿ cómo se resolverán los problemas esenciales del progreso tecnológico e institucional? Este modelo de la sociedad del futuro reflejará tres tipos de posibilidades: a) previsiones (extrapolación de tendencias anteriores) b) proyecciones (previsiones basadas en el supuesto de que se modifiquen las tendencias anteriores y se promuevan nuevas tendencias en virtud de la aplicación de series coherentes de políticas económicas y sociales) u c) predicciones (previsiones basadas en la intuición y la imaginación).

Durante los últimos treinta o cuarenta años, ha habido tres conceptos que han empezado a dominar, en un número cada vez mayor de países, las políticas económicas y sociales: el crecimiento económico, el pleno empleo y la igualdad social. Creo que estos tres conceptos son los factores claves en los procesos de establecimiento de las metas de las políticas regionales.

Al discutir este tema, se debe establecer una distinción entre dos tipos de estas políticas: primero, las políticas multirregionales e interregionales; segundo, las políticas monorregionales e intrarregionales. Las políticas interregionales definen al ámbito de las políticas nacionales. En este contexto, el problema clave estriba en la disociación en el plano regional de las políticas, programas y planes nacionales.

Ocurre a veces que las políticas regionales se elaboran dentro del marco de un proceso autónomo o semiautónomo. Estas políticas están concebidas para una sola región teniendo en cuenta las relaciones exteriores de la región y su diferenciación interna. Dichas políticas son producto de las fuerzas sociales y políticas de la región, que a veces están en abierta contradicción con las políticas nacionales, que según el modo de ver de la sociedad de la región resultan perjudiciales para su desarrollo. Cabe considerar las políticas regionales de este tipo como instrumento de algunos grupos de presión regional que están tratando de mejorar su posi-

ción negociadora en los procesos políticos nacionales.

En la mayoría de los casos se aceptan en las políticas monorregionales las mismas metas que en las políticas interregionales, crecimiento económico, pleno empleo e igualdad social. La interpretación de las metas será diferente en las regiones fuertes y en regiones débiles. En una región fuerte, se interpretan las metas como justificación del incremento de la capacidad productiva de la región de la absorción de la mano de obra emigrada de la región débil y de la minimización de la transferencia de conocimientos técnicos y capital de la región fuerte a las zonas subdesarrolladas o deprimidas del mismo país. En una región débil, las mismas metas se interpretan de un modo opuesto.

En primer lugar hay que mencionar la diversidad de factores físicos; abundancia o escasez de recursos naturales y aislamiento geográfico motivado por razones topográficas y, en segundo, la situación de las áreas territoriales en el mapa con respecto a vías de comunicación centro económicos y culturales y densidad demográfica, así como otros factores que influyen en el desigual desarrollo de las fuerzas productivas.

Influye igualmente en la conformación de regiones la posición de los núcleos urbanos, es decir, que la influencia relativa de la ciudad sobre una región dependerá del grado de desarrollo y del carácter de las diferentes funciones económicas, sociales y culturales, las cuales, a su vez, determinarán la densidad demográfica, la especialización funcional y la división del trabajo correspondiente.

No existe acuerdo entre los investigadores respecto a definir una región. Para la Association of American Geographers, una región económica es una área geográfica identificable, con una estructura particular de sus actividades económicas en relación a un conjunto de condiciones asociadas, físicas y/o biológicos y/o sociales, con alto grado de homogeneidad y cierto tipo de relaciones -

internas y externas. (45).

La definición anterior reduce la importancia del factor económico en el desarrollo histórico de la región, lo cual limita su utilidad en las tareas que requieren amplias perspectivas, tales como la planeación económica.

Por su parte, el geógrafo polaco K. Diziewanski socialista, define la región económica como "un complejo socioeconómico, principalmente de producción, que se desarrolla a través del tiempo y encuentra su expresión final en el carácter del desenvolvimiento y la utilización de la tierra en una área determinada". Lo principal en una región, agrega el autor, es la naturaleza de su economía (producción, servicios y consumo) en cada etapa de su desarrollo. (46).

El método de seleccionar rasgos especiales, aunque no es infalible permite dividir una región en subregiones y en diferentes conjuntos de subregiones. En este sentido es válido por ejemplo, definir una cuenca de río como región natural cuando se hace referencia a las corrientes de agua dentro de la cuenca, y definir la región y sus fronteras cuando las corrientes de energía eléctrica atraviesan un circuito o sistema hidroeléctrico. Como quiera que sea, es necesario una objetividad científica que determina los factores importantes, dominantes o estratégicos que deban seleccionarse en cada problema analítico particular.

Para que un área geográfica quede constituida en región económica son necesarias las siguientes condiciones:

- 1.- Existencia de importantes recursos naturales que permitan el crecimiento económico de una o varias actividades productivas así como de una especialización-predominante en una de las actividades.

(45) "Bases para la planeación económica y social de México". Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el mes de abril de 1965, Siglo Veintiuno Editores, 10a. Edición, México, 1980.,p. 218.

(46) Ibid.,p. 219.

2.- Necesidad de que las diversas partes de la región se complementen y establezcan relaciones internas sobre la base de uno o más núcleos aglutinantes (ciudades, villas, grandes pueblos).

3.- Tener un sistema de vías de comunicación que ligue las actividades productivas internas con las ciudades y el campo, los centros de producción y los puertos con las áreas de influencia en el interior del país de la región.

4.- Cierta homogeneidad en el grado de desarrollo de las fuerzas de producción, que puede definirse de los correspondientes en regiones vecinas, con las cuales establezcan ligas permanentes de carácter económico y social.

La división económica regional de México constituye la base para el análisis correcto de los problemas que plantea el desarrollo económico de las diferentes zonas del país y para la formulación de la política de desarrollo adecuada a esos problemas. La división económica regional permite la articulación óptima de los diferentes sectores de la economía, los transportes y los recursos naturales a partir del desarrollo interno de una región y de su integración con otras regiones y con el resto del país.

En México se han realizado diversos intentos para configurar un mapa nacional de regiones naturales económicas y para seleccionar entidades con fines estadísticos o económicos. Además, la ejecución de algunos proyectos de desarrollo regional hidrográfico y la posibilidad de llevar a la práctica un plan nacional de desarrollo, reavivan la importancia del problema de la división regional de México.

Se ha dicho que las limitaciones estadísticas en México son un obstáculo para un correcto deslinde de las regiones económicas. Para los propósitos de la planificación regional es aconsejable disponer que en el futuro las estadísticas económicas sean recabadas por municipios para ordenarse de acuerdo con la región a que correspondan.

Las fricciones políticas que podrían surgir en el proceso de deli

mitación en la aplicación de un programa de desarrollo que abarca segmentos de una o varias entidades, pueden evitarse con una coordinación eficiente de tales programas. La coordinación, ineludible en cualquier circunstancia, se lleva a cabo en los niveles de la autoridad nacional de planeación, y del ejecutivo federal. Entre las cuestiones que deberán coordinarse, destacan la armonización y la compatibilidad de los objetivos y de los instrumentos del desarrollo de cada entidad dentro del marco regional. Por otro lado, una programación regional que dé lugar a incompatibilidades, ya sean de carácter económico, técnico, administrativo o político, es errónea, y por lo tanto deberá rechazarse.

El profesor Angel Bassols Batalla establece una jerarquía en las unidades que integran el país, a saber: a) zonas económicas o grandes regiones básicas; b) regiones económicas típicas, dentro de las zonas; c) comarcas o distritos económicos, dentro de las regiones; y d) subregiones y microrregiones. En el mapa que elaboró sólo se considera la división en zonas y regiones. Los principales elementos para el análisis de las unidades integrativas son: 1) naturales (topografía, climas, suelos, hidrografía, en ocasiones la vegetación); 2) recursos naturales de todo tipo; 3) especialización económica nacional e importancia en el comercio internacional; 4) relaciones económicas internas y externas; 5) varios índices generales de desarrollo económico; 6) población (absoluta, densidad, urbana y rural, económicamente activa); 7) principales datos de las actividades económicas; 8) aspectos complementarios de transportes y comunicaciones. (47).

En México existen muchas regiones atrasadas en donde la economía monetaria es incipiente y donde la economía de mercado emerge gradualmente, coexistiendo con estructuras semif feudales y comunales. En esas regiones la población es preponderantemente campesina y sus formas de organización económica y sociocultural sólo contribuyen a mantener y acentuar las tremendas desigualdades en la dis

(47) Ibid., p. 221.

tribución del ingreso y en las oportunidades sociales de los sectores mayoritarios de la población. Además existen allí pocos atractivos de inversión en la escala necesaria para el progreso de la región. En esas condiciones no es posible pensar que una política económica que se basa en la manipulación de los instrumentos tradicionales del mercado libre, mediante un tratamiento homogéneo de los problemas del desarrollo podría lograr el crecimiento balanceado de las economías regionales.

Son varios los autores que han señalado la inoperancia del mecanismo del mercado como una gafa para la asignación, aprovechamiento óptimo de recursos y distribución de las inversiones que requiere el desarrollo de las regiones atrasadas. Así, diversas razones justifican y hacen ineludible la intervención del Estado en la inducción y dirección del proceso de desarrollo a través de una política económica coherente, sustentada por un plan global de desarrollo de la economía que se apoye, a su vez, en los planes de desarrollo para las diferentes regiones económicas del país.

La planeación económica regional puede definirse como la ejecución de los diversos procesos tendientes al desarrollo y al aprovechamiento de los recursos de una región, promoviendo así un ritmo creciente de cambio económico y social que deberá traducirse en un crecimiento secular de la producción y del ingreso por habitante, así como su mejor distribución por regiones.

El plan de desarrollo como documento piloto de la política económica tiene que ser un reflejo de los fenómenos económicos y sociológicos de cada región en particular y de las interrelaciones que existen entre las diferentes regiones del país. De esa manera, se requiere el diagnóstico de las economías regionales, el cual deberá apoyarse en la descripción detallada y el análisis de la situación presente, por sectores, económicos y sociales y por subregiones geográfico-económicas, en la evolución durante los últimos años de esos sectores subregiones, así como en la identificación de los factores dinámicos que han estimulado el crecimiento y de los obstáculos que han retrasado el progreso --

económico y social.

A lo anterior se añaden los estudios de las tendencias futuras--- probables y de las posibilidades de cambio o de persistencia de los factores internos y externos que han sido importantes en los años recientes. Además se requiere la determinación de todas las potencialidades económicas de la región, incluyendo la riqueza -- tangible renovable; la cuantificación y cualificación de los recursos minerales, corrientes subterráneas de agua; depósito de -- petróleo y otros recursos naturales, pues aun cuando su explotación no constituya el objeto principal de que se trate, es conveniente tenerles localizados ya que en un momento dado pueden influir sobre la dirección del desarrollo regional.

En fin, se requiere evaluar las diversas unidades de producción - con el objeto de clasificar las posibilidades de crecimiento y de terminar el grado y clases de esfuerzos necesarios para alcanzar varias tasas de expansión en el futuro.

Las actividades de desarrollo de una región exigen la coordinación de sus proyectos con otros planes regionales y con los programas nacionales de manera que converjan en el plan global de -- desarrollo.

El proceso de racionalización de las estructuras económicas regionales tiene lugar en dos niveles: en el macroeconómico y en el -- microeconómico. El primero se concreta en la determinación de un volumen de inversiones adaptado a las exigencias y a las posibilidades de desarrollo de la economía y en su distribución entre - los diversos sectores y regiones, de modo que, mediante el aprovechamiento integral de los recursos, se logre un desarrollo equilibrado con una tasa elevada de crecimiento.

En el nivel microeconómico, el proceso de racionalización implica la superación de ciertos obstáculos técnicos institucionales que impiden la creación de unidades de producción, en particular en - la agricultura y en los servicios; este proceso implica también - la realización de un reparto eficaz de actividades económicas en el espacio, con el fin de crear los elementos complementarios que

requieren las diversas actividades y reforzar así el proceso mismo del desarrollo. Esta racionalización sólo puede realizarse eficazmente a través de los planes regionales.

Los objetivos económicos pueden expresarse en las tasas de crecimiento del producto, del ingreso regional o de la producción de los diferentes sectores de la actividad económica. Con ese propósito se formulan proyectos o programas específicos con un orden de prioridad, que pueden realizarse con los recursos disponibles o previsibles durante el período de vigencia del plan y de acuerdo con las metas nacionales, sin omitir el conocimiento de la naturaleza de los cambios estructurales de la económica exigidos por el desarrollo económico.

La concentración de la actividad económica ha ocasionado una creciente desigualdad en la distribución del ingreso entre las diferentes regiones del país. Por otro lado, en las ciudades con más alta tasa de urbanización se ha creado una distribución del ingreso desigual que en los centros de menor tasa.

La desmedida concentración, ha sido favorecida por el hecho de -- que la industria y la población no han pagado directamente los -- costos crecientes de los medios de transporte, y las vías de comunicación urbanas, el agua potable, la energía, asistencia pública, la educación superior, etc. Estos servicios se han proporcionado a precio muy bajo, no obstante que sus costos reales son muy elevados, particularmente en la zona metropolitana de la ciudad de México. La excesiva contaminación ambiental y congestionamiento del tráfico, son también costos importantes de la sobreurbanización.

En general, la política económica ha desatendido el problema de la concentración. Hasta hace poco, las leyes sobre el fomento industrial y política comercial, habían carecido de una dimensión especial en sus criterios y prioridades.

Las primeras zonas que se deberán promover, serán las que ofrezcan el mayor potencial. Estas zonas no necesariamente coinciden -

con los más pobres. El Estado debe proporcionar ayuda directa a las regiones más atrasadas en las cuales no se haya elegido un polo de desarrollo, y deben promoverse específicamente los proyectos de inversión cuya rentabilidad social esté plenamente justificada. Además se debe promover la emigración hacia los nuevos polos para lograr una distribución geográfica más equilibrada de la población.

Es necesario lograr equilibrio entre los nuevos y los antiguos polos de desarrollo. La concentración del desarrollo económico de México en unos cuantos centros fue conveniente al principio, pero, dicho proceso se ha llevado demasiado lejos dejando de aprovechar las ventajas de nuevas zonas. Existen muchas regiones que cuentan con importante ventajas de localización y en las cuales se pueden aprovechar recursos naturales que hasta ahora no se han explotado en todas sus posibilidades.

Entre los instrumentos de desarrollo regional, ocupa lugar muy importante la inversión pública en carreteras, puertos marítimos, comunicaciones y aeropuertos. Por eso es imperativo que las políticas y planes de transporte tomen en cuenta los objetivos de la descentralización.

Se deben evaluar más pormenorizadamente las potencialidades económicas y no sólo los aspectos físicos de localización, para la creación de parques industriales. Es necesario aumentar los incentivos fiscales para la descentralización industrial, otorgándolos en forma total y automática a las Industrias que se localizan en los nuevos polos de desarrollo.

Los incentivos fiscales proporcionados aisladamente no pueden generar por sí mismos, nuevos centros de desarrollo. Se deben complementar con las políticas de inversiones en infraestructura, educación y servicios médicos asistenciales, y desarrollar un ambiente social y cultural atractivo, que propicie el arraigo de los emigrantes a ese nuevo centro.

Es necesaria una mayor descentralización de la educación interme-

ría y superior, procurando que se estudien las disciplinas que tienen mayor demanda y posibilidad de aprovechamiento en cada región, de acuerdo a sus particulares condiciones.

La notable desproporción existente entre el ingreso medio rural y el urbano, requiere asimismo, que se establezcan dentro del sistema educativo nacional normas de educación adecuadas a las necesidades de la población rural, incluyendo la educación extraescolar para adultos de manera que les permita aumentar su productividad y disminuir la brecha existente con el sector urbano.

La estrategia general de descentralización debe estar apoyada fundamentalmente por una planificación económica y social a nivel de cada región. Los órganos encargados de la planeación regional en los Estados deben cumplir, un papel muy importante en la evaluación y programación de los proyectos de inversión que se realicen en los polos identificados en la estrategia de desarrollo regional.

La regionalización, hecha por la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, y los estudios e inventarios de los recursos del territorio nacional, deben servir de marco para la planeación del desarrollo regional.

Desde el inicio de su administración, el Presidente de la República, Lic. José López Portillo, afirmó: "nos hemos comprometido en la elaboración de programas regionales como elemento indispensable y complementario de los planes y programas de alcance nacional y sectorial" (48).

En la consolidación del Sistema Nacional de Planeación, el proceso de planeación, programación-presupuestación, evaluación y control, busca la reorientación sectorial y regional del gasto para lograr el crecimiento acelerado de sectores y regiones prioritarias; su racionalización para incrementar la productividad de los recursos y evitar que la inercia defina montos, estructura, destino y plazos.

 (48) "PROGRAMA", Revista bimestral de información y análisis de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Núm. 5 Marzo-abril de 1981. México, D.F., p. 3.

859 226.
El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, a la vez, que es producto directo de los esfuerzos de planeación sectorial y estatal, fija los objetivos nacionales y confiere la estrategia general de política económica y social para alcanzarlos. El plan establece lineamiento de política regional a través de un conjunto de objetivos, acciones e instrumentos, como elementos clave que ayuden al logro de los objetivos nacionales y los fines establecidos en la programación sectorial. Así, lo regional contempla en el ámbito espacial las metas y propósitos de la estrategia global de desarrollo y relaciona éste con el espacio territorial de manera integral.

Los objetivos de la política regional del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 tienden a promover un crecimiento regional equilibrado a través de desconcentrar actividades y recursos; fortalecer el federalismo mediante una mayor participación de las entidades federativas en el proceso programático de toma de decisiones y ejecución de acciones; inducir el crecimiento de regiones estratégicas; promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de centro de población, y propiciar las condiciones para que la población resuelva las necesidades relacionadas con los mínimos de bienestar.

Con el fin de avanzar en la instrumentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación se ha precisado un planteamiento Normativo en materia regional, que se enriqueció con los comentarios y puntos de vista de las dependencias federales. Este planteamiento integra dos documentos denominados Lineamientos de Política Regional y Estrategia Regional.

La política regional establece dos orientaciones principales:

- a) A nivel nacional, adecuar el uso de todos los instrumentos alcance del gobierno federal en función de los objetivos de la política regional y elaborar criterios para evaluar, uniformar y jerarquizar las demandas locales, según dichos objetivos.

- b) A nivel Local, fortalecer los Comités de Planeación estatales, atender el punto de vista local y multiplicar la oportunidad de los estados para intervenir en las decisiones que se adoptan a nivel federal.

Estas dos orientaciones se fundamentan en un diagnóstico completo, en el que se han identificado tres problemas principales, características de nuestro desarrollo regional:

- Una fuerte desigualdad en la distribución espacial de la riqueza, de la actividad productiva y de la población.
- Una aguda dispersión de población en pequeñas localidades, lo que dificulta el adecuado aprovisionamiento de los servicios básicos.
- Una excesiva concentración urbana en el área metropolitana de la Ciudad de México y en menor medida en Monterrey y Guadalajara.

Tomando en cuenta los propósitos de la política regional y los problemas descritos, la estrategia regional contempla tres líneas de acción principales vinculadas entre sí: las dirigidas a lograr un mayor equilibrio regional; las de impulso a regiones prioritarias y las de regulación y ordenamiento de la zona conurbada del centro del país.

Es muy importante señalar que la instrumentación de la política regional del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se realiza conjuntamente a través de las cuatro vertientes: obligatoria, mediante la programación del gasto en el ámbito del sector público federal para los órganos centrales y paraestatales; inductiva, en lo que se refiere a particulares, mediante el uso de otros instrumentos de política económica; de coordinación, por vía de convenios--federación--estados municipios y de concentración de acciones con los sectores social y privado.

A fines de 1980 se iniciaron los estudios sobre algunos instrumentos inductivos de política y se definieron los planteamientos preliminares al respecto. En el año de 1981, se afinaron los análisis en forma conjunta con las dependencias directamente responsables--

del manejo del instrumento correspondiente, precisaron las recomendaciones y criterios que se derivan de ellos y por último, con vinieron con dichas dependencias la incorporación en sus acciones de los criterios regionales más importantes.

Los instrumentos considerados son los siguientes:

- Salarios mínimos
- Precios diferenciales de gas y electricidad, agua, productos básicos seleccionados y tarifas de transporte;
- Estímulos fiscales; y
- Crédito otorgado por la banca oficial y fondos especializados relacionados con desarrollo urbano, industrial y agropecuario.

Para cada uno de estos instrumentos se integra, en base a la información que proporcionan las dependencias, responsables, un documento que contiene una evaluación del manejo actual del instrumento en su dimensión regional y criterios que permitan mejorar su impacto en el territorio y asegurar su congruencia con los objetivos de la política regional.

A fin de reforzar la participación de los gobiernos locales en el proceso nacional de toma de decisiones; se han venido realizando las siguientes actividades:

- La primera línea de acción sectorial-regional tal como está consignada en el Manual del Programa de Acción del Sector Público 1981-1982, en su apartado regional, contempla la asignación por entidades federativas del gasto que realizan las dependencias federales en los 37 programas estratégicos para el desarrollo regional. Dichos programas, mayoritariamente de servicios básicos e infraestructura económica y social, son exigibles e inciden directamente en el logro de los objetivos nacionales que consigna el Plan Global de Desarrollo en materia de empleo, mínimos de bienestar e impulso de la producción.
- La segunda línea de acción estatal-regional, prevé la orientación local de la programación regional para atender el punto de vista de los gobiernos estatales y enmarcarse en la vertiente de coordinación, apoyándose básicamente en el Convenio Único de Coordinación, y en el funcionamiento de los Comités de -

Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES). En este sentido se busca que los planteamientos de los COPLADES se deriven de un trabajo coordinado entre los gobiernos estatales, la representación local, las diversas dependencias y entidades del sector público federal, los municipios y los sectores social y privado.

Si bien la actualización de los PLADES debe hacerse en los Estados, aprovechando para ello los equipos técnicos de los COPLADES, fue indispensable formular a nivel central la metodología que permitirá obtener planes homogéneos en los que pueda compararse la información, para tener posteriormente una primera visión de planes para regiones prioritarias multiestatales.

Formulada la metodología, se llevó a cabo en el mes de febrero -- del año próximo pasado un seminario de capacitación para los Jefes de las Unidades de Programación de las Delegaciones Regionales, y se han iniciado visitas a las entidades federativas con el fin de auxiliar a los equipos estatales en todas las fases del plan.

La metodología que se ha distribuido para la actualización de los PLADES -- así como la relativa a la formulación de planes de desarrollo municipal -- permitirá que los estados señalen claramente cuál será su contribución a las metas señaladas en el Plan Global de Desarrollo, esto contribuirá a la consolidación de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación y permitirá atender los puntos de vista que los estados han expresado en las diversas sesiones de la Comisión Permanente de la Primera Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

No obstante que la instrumentación de una política regional extiende sus efectos en periodos de tiempo de larga duración, cabe destacar que el paso previo, indispensable, para la aplicación eficaz de la política regional es el examen y la previsión conjunta de todos los instrumentos al alcance del sector público. Evitar que las diferentes medidas de política económica actúen en direc-

ciones encontradas provocando que a nivel territorial los diferentes apoyos tiendan a neutralizarse entre sí, es la condición necesaria para que se logre la descongestión y se corrija la desigualdad y la dispersión que caracterizan el desarrollo regional en México. Conseguida la congruencia en la utilización de los instrumentos de política económica el Gobierno Federal estará en posibilidad de dar un mayor impulso a las actividades de planeación económica de los estados de la Federación, cuyo proceso se ha fortalecido recientemente a través de los COPLADES.

La presente administración establece, por primera vez, una relación estrecha entre el desarrollo económico social y el espacio territorial contemplado integralmente; el vínculo se sustenta en el -- fortalecimiento del Pacto Federal. La política regional y urbana se orienta hacia el logro de un desarrollo espacial más armónico -- en función de la estrategia global de desarrollo, del óptimo uso -- y distribución de los recursos materiales y humanos. Mediante la interrelación clara de los problemas regionales con los objetivos nacionales y sectoriales, en un planteamiento de fondo, surge un -- esquema congruente de instrumentos y acciones que conforman una -- política territorial completa y se expresa en:

Plan Global de Desarrollo 1980-1982;

- 1.-Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- 2.-Plan Nacional de Desarrollo Industrial
- 3.-Planes Estatales.

C.3,1 Convenios Unicos de Coordinación (CUC'S).

El sector público cuenta con un instrumento de planeación regional de creación reciente: los Convenios Unicos de Coordinación -- (CUC'S). Es mediante este instrumento que, por primera vez, se -- está en la posibilidad de plasmar y resumir, congruentemente en -- un solo convenio, todas las acciones parciales que cada estado --

puede tener con la Federación a través de sus diversas dependencias. Su operación comenzó con la coordinación de programas de inversión buscando transferir recursos financieros y asesoría técnica de la Federación a los gobiernos de las entidades federativas, que puedan ser realizadas con mayor eficiencia por los organismos locales y para fortalecer la capacidad de programación, administración y ejecución de los gobiernos de los estados.

Es un propósito primordial de la Nación lograr su desarrollo social y económico equilibrado, a través del fortalecimiento del federalismo. Para lograrlo deben atenderse los siguientes objetivos:

- Prestar mayor atención a las necesidades regionales, fortaleciendo las finanzas estatales e impulsando las actividades productivas en los Estados.
- Promover y encauzar la participación democrática de los distintos sectores de la sociedad a nivel local tanto en el planteamiento como en la solución de los problemas.
- Avanzar en el proceso administrativo de descentralización de la función pública, a través de la debida concurrencia de los Estados en el análisis de los problemas sociales y económicos de su población, en las tareas de planeación del desarrollo nacional y en la ejecución directa de los programas de gobierno.

El Ejecutivo Federal, mediante acuerdo publicado el 6 de diciembre de 1976, dispuso celebrar Convenios Unicos de Coordinación (CUC'S) con los Ejecutivos Estatales, herramientas que permiten coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que les competen mutuamente y son de interés común.

Las enseñanzas acumuladas durante los primeros años de operación del Convenio permiten detectar los problemas que han obstaculizado su pleno funcionamiento. De este modo, se seguirá actuando para superar varias de las limitantes expuestas y alcanzar la dinámica necesaria para lograr, a niveles satisfactorios, las metas de este programa de gobierno y aprovechar plenamente las posibili-

En base a lo anterior se puede decir que la fórmula federal mexicana es una distribución de competencias entre dos órdenes normativos: el orden central y el orden estadual, subordinándose ambos a la Constitución. Por tanto, un conflicto entre lo central y lo estadual no se resuelve a favor del primero necesariamente, sino que se disuelve por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; predomina el orden normativo que se encuentre apegado al texto fundamental. (49).

Esta postura no se deteriora por el artículo 133 que aparentemente consagra el predominio del orden central y que a la letra dice: "esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución; Leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o Leyes de los Estados". (50).

O sea, las leyes constitucionales son parte de la Constitución, son la Constitución misma que se amplía, que se ramifica, que crece.

"Las leyes constitucionales son de tres grados: i) leyes orgánicas, que son aquellas que señalan la actuación y facultades de un órgano federal, ii) leyes reglamentarias, que son los principios de la Constitución... y iii) la leyes sociales, que son aquéllas que desarrollan las bases de los derechos sociales garantizadas en la Constitución, que son aquellas leyes que explican los principios de los artículos 27 y 123 constitucionales -- que especifican la legislación agraria y laboral -- (51).

(49) TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1967., p.p. 127-130.

(50) Aspectos, Jurídicos de la Planeación en México. Primera Edición. Editorial Porrúa, México 1981, p. 141.

(51) Estudios Constitucionales UNAM. México 1980., p.p. 28-29.

Portrechados con esa Primera tesis, desenvolveremos otra tesis -- saliente: el Convenio Unico de Coordinación es un acuerdo de voluntades celebrado entre dos personas de igual jerarquía estructuradas por dos órdenes normativas también de idéntica jerarquía. - Esas dos personas (Poder Ejecutivo de la Unión y Poder Ejecutivo-Estatal) son de derecho público. Ambas partes tienen que disponer de competencia para celebrar el instrumentos que nos ocupa, porque se trata de órganos del Estado mexicano y, por ende, disponen sólo de un ámbito de actuación (de competencia), que restringidamente los ordenamientos legales le circunscriben.

En nuestros días la Constitución de 1917 y todas las constituciones políticas de las entidades, prevén la celebración de convenios sobre límites para así resolver disputas territoriales. La reducción y el ensanchamiento del territorio -- elemento esencial del concepto clásico de Estado -- quedan abandonados a lo que convengan las partes involucradas.

Aunque en México el origen primero es distinto, puesto que entre nosotros el federalismo no tuvo una finalidad centralizadora, sino descentralizadora, a partir del Acta Constitutiva de 1824, la renovación y la recuperación de la fórmula federalista sí ha descansado en el pacto refrendado por los Estados.

El convenio es un método del que suelen echar mano los procesos de planeación capitalista y socialista, con el propósito de asegurar mayores márgenes de cumplimiento libre. El uso de la fuerza legítima ha quedado abandonado, para dar preferencia a la utilización de la técnica contraactual dentro de un marco de planeación concertada, de economía concertada. Como ejemplo vale recordar -- que la Ley General de Asentamientos Humanos, el más avanzado ordenamiento legal que regula la planeación sectorial, contempla la celebración de convenios para apoyar la consecución de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano.

Con lo anterior, acabamos con la creencia de que el convenio es una técnica prestada por el derecho privado. Queda todavía viva la interrogante de si los órganos del Estado están facultados pa-

re celebrar convenios y el Estado puede tener por objeto la competencia misma; al a través de convenios se puede constituir el ejercicio de las facultades conferidas por la Ley y hasta por la Constitución.

En Primer término, miremos la posición en la que se encuentra el Gobierno Federal. No obstante que la Constitución de Querétaro no otorga expresamente facultades al Gobierno Federal para celebrar convenios como los que nos interesan, consideramos que esa omisión es irrelevante, porque la decisión de utilizar el convenio es sólo una decisión de cómo, esto es de instrumentación técnica. Por otra parte, en algunos preceptos se previene que el Poder Ejecutivo Central se coordine en materias específicas con las entidades federativas para una actuación más eficiente y el convenio es, precisamente, el medio idóneo de coordinación, tanto en el ámbito público como en el privado.

La legislación secundaria que se refiere al uso de convenios entre órganos del poder público es muy vasta. Uno de los casos primeros que conocemos lo es el de los Convenios de Coordinación en materia de servicios de salud pública, que desde mediados de los años treinta celebran el Gobierno de la República, a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y los gobernadores.

En materia electoral la coordinación fundada y regulada por convenios celebrados entre el Gobierno Federal y los Estados, es por todos conocida.

En el terreno fiscal, como luego se verá, los convenios de coordinación han sido abundantes y del mayor alcance.

El artículo 18 constitucional previene que "los gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos de orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal". El artículo 116, ya antes invocado, establece que "los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites" aunque no producirán sus efectos "sin la

aprobación del Congreso de la Unión". La Constitución, además, prevé que el Estado concerte empréstitos, lo cual significa la celebración de contratos de crédito.

La Ley reglamentaria de los artículos 40. y 50. constitucionales - relativos al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal - estipula en su artículo 13 reformado, que "el Ejecutivo Federal, - por conducto de la Secretaría de Educación Pública, podrá celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de los Estados para - la unificación del registro profesional" (52).

La recepción que la legislación secundaria hizo de la técnica convencional entre personas públicas, provocó una explosión creciente de convenios que no estuvieron sujetos a control ni registro - por parte de autoridad alguna. Esa explosión motivó que el Ejecutivo propusiera al Congreso y que éste aceptara al aprobar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, un precepto que dirime el problema y que dice a la sazón: "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, podrá convenir con los Gobernadores de -- los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas". Con el artículo 22 transcrito y los otros casos aludidos, queda firme la tesis de que el Ejecutivo posee -- competencia para celebrar convenios que tengan por objeto el ejercicio de las facultades de que está revestido.

El contenido del artículo 22 de la Ley Orgánica tiene un radio material muy ancho: a) la prestación de un servicio público; b) la ejecución de obras públicas, y c) en general, la realización de - todo propósito de beneficio colectivo. Las finalidades de los convenios pueden ser el mejoramiento de los servicios, el abatimiento de los costos y el impulso al desarrollo económico y social de las propias entidades federativas.

(52) Diario Oficial de la Federación 26-V-1945.

de acuerdo de las finalidades interjurisdiccionales, el acuerdo presidencial que constituyó al CUC, señala en su quinto considerando "que en la actual etapa de crecimiento del país, se afirma la conveniencia de avanzar con el proceso administrativo de descentralización de la función pública, mediante la debida concurrencia de los Estados en el análisis de los problemas económicos y sociales de su población, en las tareas de planificación del desarrollo nacional y en la ejecución directa de los programas de gobierno".

El acuerdo establece que se refiere a acciones de competencia concurrente y de interés común. Por las primeras debemos entender -aquellas, que son de competencia coincidente de la Federación y de los Estados y por las segundas, las que siendo de competencia exclusiva de alguno de los dos órdenes, se hallan vinculadas con materias que son de resorte del otro orden normativo o son aledañas a los de la propia competencia.

El listado que en ese acuerdo se hizo estaba integrado por actividades que no revestían el carácter de autoridad, a excepción de la operación de cárceles y penitenciarías; es decir de los establecimientos en los que se ejecutan las penas y que son del resorte indeclinable del Estado. Asimismo, se prevé un programa de transferencia de funciones, fondos y recursos técnicos que correspondan a los programas que se traspasen a las entidades.

El Convenio Unico de Coordinación signado el 5 de febrero de 1981, define los programas estatales de inversión, diciendo que "son los programas federales de inversión descentralizados a los Gobiernos Estatales, bajo las normas establecidas por las dependencias y entidades federales originalmente responsables de los mismos, e integran acciones de los dos órdenes de gobierno, previéndose la participación de los sectores social y privado". En la cláusula séptima del instrumento se dice que "El Ejecutivo Federal dispondrá, a petición del Ejecutivo Estatal y conforme a las disposiciones legales vigentes, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal descentralicen al Gobierno Estatal programas de desarrollo responsabilidad del Gobierno Federal."

Un aspecto del convenio lo constituye la cláusula cuadragésima --

sexta: se transferirán funciones a cargo de entidades paraestatales, así como la participación en las mismas, cuando "sean de interés exclusivamente local, estén directamente vinculadas a los programas de desarrollo económico y social del Gobierno del Estado y su ámbito de acción e influencia se limite a la Entidad". Para que esta obligación pueda cumplirse, será necesario lo siguiente: a) que a fin de respetar la autonomía paraestatal, los órganos colegiados aprueben el traspaso de funciones; b) que se respete la normativa aplicable a la entidad, sobre todo, cuando se hayan creado mediante Ley del Congreso, y c) que la transmisión de las participaciones se ajuste a lo dispuesto por la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Bienes Nacionales.

Este compromiso atiende uno de los reclamos más persistentes de los gobernadores, pues prácticamente en todos los Estados actúan entidades de la Administración Pública Paraestatal, que por su radio de actividades y peso financiero, asfixian la autonomía estadual. Un avance importante aunque no suficiente lo constituye la liquidación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales y el consecuente traspaso de funciones y recursos a los Municipios.

"El concepto de función --dice don Gabino Fraga-- se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones". (53) y éstas son el contenido mismo de la actividad del Estado, lo que éste puede o debe hacer. A mi juicio el CUC se refiere a las funciones administrativas -- no a las políticas, judiciales o legislativas -- siempre y cuando no sean de ejercicio indelegable o indeclinable por parte de los agentes del Ejecutivo Federal. Así por ejemplo, no se pueden transferir vfa CUC el refrendo, la presentación de la cuenta pública o la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Considero, que el derecho administrativo ha estructurado distintas técnicas que comparten las finalidades de aligerar el aparato

(53) Derecho Administrativo. Porrúa 1967.

administrativo, de ahorrar fondos públicos, de tecnificar un servicio, de democratizar una actividad y de allegarse talento privado, pero ello no significa que todas las técnicas (concesión, delegación, contrato administrativo, descentralización) puedan englobarse por el término descentralización. La descentralización supone la existencia de una organización personalizada que forma parte del aparato central, sometida al control del poder central y revestida de funciones administrativas.

La transferencia de funciones del Ejecutivo Federal central a los estatales a través de un acuerdo de voluntades no puede denominarse descentralización administrativa por concertación, como se antoja a primer golpe de vista. Se trata de una modalidad administrativa novedosa que no debemos tratar de explicar con la terminología acreditada, porque ello puede provocar, que las limitaciones que tiene esa terminología, actúen en contra de evoluciones más avanzadas.

El profesor Gustavo R. Velasco nos guía en el abordamiento del problema y lo enmarca en una afirmación de principio: "lo característico de un régimen federativo es la coexistencia de dos grupos de autoridades cada uno en su esfera de competencia especial y libres e independientes entre sí por lo que se refiere a sus asuntos propios" (54).

El jurista, después de reconstruir el origen del artículo 120 --- constitucional y de ponderar la opinión de distintos publicistas --- concluye: "Fundadamente creo que es ineludible la decisión final, a saber, que el artículo 120 no autoriza a la Federación para convertir a los gobernadores de los Estados, ni a otros funcionarios y empleados de éstos en sus agentes; que no puede obligarlos a --- ejecutar sus leyes; y que los únicos deberes que la repetida disposición impone a los gobernadores son los de publicar y hacer --- cumplir las leyes federales". (55).

(54) "Relaciones Administrativas entre Federación y los Estados" en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal INAP. enero-marzo 1981. No. 1., p. 75.

(55) Ibid., p. 80.

La Constitución de 1857 tomó del artículo 115 del Estatuto Orgánico Provisional la fórmula que consagra el artículo 120 en vigor, pero omitió la obligación del gobernador de "cumplir" las leyes federales, a diferencia del Presidente de la República que debe promulgarlas y ejecutarlas, o sea cumplirlas. La omisión encuentra su razón en la preocupación de preservar el genuino espíritu del Pacto Federal, que no es otro que la delimitación de los órdenes central y estatal coextensos y de la misma jerarquía.

Así las cosas debe estar atento a que la legislación secundaria no convierta a los gobernadores en subordinados del poder central, en sus agentes. Los gobernadores deben cumplir la perceptiva federal sólo en dos hipótesis; cuando la Constitución misma lo establece en su carácter de norma distribuidora de la competencia --- (Como en el caso de la salubridad general, según el artículo 73) --- o cuando los gobernadores asuman ese compromiso mediante sendos convenios de coordinación.

El riesgo de la transferencia de funciones, programas y fondos de los poderes centrales a los estatales surge de que aquéllos están obligados a responder de la eficiencia de los servicios públicos y del manejo de los recursos que aprobó la Cámara de Diputados. Como el Ejecutivo Federal no puede desentenderse del ejercicio de las funciones que transfirió ni del uso y aplicación de los fondos, se ve precisado a ejercer un control, que puede conducir a un mayor deterioro del status político de los gobernadores y, tanto, de los Estados y del Pacto Federal.

El Ejecutivo Federal posee un amplio margen para decidir si determinados programas los ejecuta directamente, los concesiona, los contrata a particulares, o si se los transfiere a los Estados por medio del CUC, pero esa decisión no lo releva de su responsabilidad. Sin embargo, en este último caso, los funcionarios estatales no tienen un vínculo directo con la Cámara de Diputados sino que cualquier ineficiencia o corruptela debe detectarse por el Ejecutivo que encomendó el programa.

Este aspecto es el que reviste importancia y que permite cerrar -

nuestra conclusión sobre la naturaleza jurídica del Convenio Único de Coordinación: es precisamente una fuente de obligaciones jurídicas; el CUC no es un documento político o protocolario; sino que es una norma jurídica; una regla que produce efectos vinculantes para las partes y cuya condición jurídica hace que se les pueda sancionar por incumplimiento. (56).

Es en este respecto que encontramos una debilidad en la versión actual del CUC: no contempla una fórmula eficaz para resolver las controversias que suscite su interpretación y cumplimiento. La cláusula cuadragésima novena establece que "ambas partes acuerdan que si una de ellas no cumple con alguna de las obligaciones específicas que le impone el presente convenio, la otra queda liberada del cumplimiento de la obligación que le sea correlativa".

Se puede considerar que la Cláusula invocada no es suficiente --- porque no contempla los mecanismos necesarios para el cumplimiento forzoso de la obligación, no prevé que la parte incumplida responda del daño causado mediante indemnización, la sanción puede ser irrelevante y las represalias no se previenen expresamente. - La mera fórmula de autocomposición mengua el relieve normativo -- del convenio y deteriora el proceso de planeación.

No obstante lo anterior, ello no significa que postulemos que la juridicidad del CUC dependa de la posibilidad de imponer a la parte infractora sanciones de carácter patrimonial sino solamente es de recomendarse que se contemplen sanciones con efectos realmente preventivos, resarcitorios y aflictivos que contribuyan al cumplimiento de lo pactado.

Existe la posibilidad de que el CUC pueda avanzar por dos sendas: la inclusión de una cláusula compromisoria en que el Ejecutivo Federal y los gobernadores convinieran en que someterían cual-

(56) GARCIA SANCHEZ, JOSE, "Naturaleza de los Convenios Unicos de Coordinación" en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal . Enero-marzo 1981, No. 1., p.p.89-103.

quier controversia motivada por el CUC a un ámbito designado de común acuerdo. de esta manera, esa conflictiva, que básicamente sería de índole técnica o material, se resolvería en el terreno administrativo en lugar de llevarla al conocimiento judicial.

La segunda opción en la que ha hecho suya la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación, establecer la participación que corresponda a sus Haciendas Públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento" (57). Los estados se adhieren al sistema mediante convenio, siempre que éste sea aprobado por la Legislatura Local respectiva.

Desde el punto de vista de la evolución del CUC podemos decir que en 1977 el Convenio comprendió únicamente 14 programas de infraestructura social y económica, a fin de ir capacitando y fortaleciendo la administración estatal en materia de ejecución, control y programación.

En 1978, además de los Programas Estatales de Inversión, el Convenio integró, bajo modalidades de coordinación, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, y como compromisos programáticos y de operación, los sectores agropecuarios y pesquero.

Asimismo, en ese año se modificó la estructura financiera de algunos programas, procurando una mayor participación tanto de los Gobiernos Estatales como de los beneficiarios directos de los proyectos; se establecieron los criterios y lineamientos de Integración y operación de los programas, y se canalizaron recursos para la realización de estudios de preinversión.

En 1979 se canalizaron en el CUC recurso para realizar estudios de preinversión y para elaborar los Planes Estatales de Desarrollo, con lo cual se produjeron avances considerables en la calidad de la programación y en los procesos de autorización y administra

(57) Diario Oficial de la Federación 27-XII-1978.

241

ción de fondos Federales.

En 1980, con el propósito de imprimir al CUC mayor dinamismo, ampliarlo cuantitativa y cualitativamente, y hacerlo funcionar al máximo de sus posibilidades el Gobierno Federal, definió los principios para su perfeccionamiento, lo cual se resume en los siguientes puntos:

- Afianzar la acción del Convenio como instrumento para la planeación concertada hacia el desarrollo.
- Promover, en los procesos de planeación, la congruencia global y sectorial con la estatal y municipal, como un aspecto esencial en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación.
- Robustecer al municipio, en armonía con la tesis federalista, siguiendo la labor de varios estados, que han iniciado ya este proceso a través de la suscripción de convenios de coordinación con sus municipios.
- Incrementar la participación de los Estados en la planeación de la acción federal, proporcionándoles oportunamente mayor y mejor información sobre los programas de fomento que son responsabilidad del Gobierno Federal.

El CUC suscrito en 1980 refleja los propósitos anteriores, destacando las siguientes innovaciones:

- La adecuación del CUC al esquema de sectorización adoptado para la Administración Pública Federal, lo que permite concentrar acciones con todas las dependencias coordinadoras de sector y con las entidades coordinadas por ellas, así como con determinadas entidades no agrupadas sectorialmente y con algunas unidades dependientes de la Presidencia de la República, exceptuándose las de la Defensa Nacional, de Marina y del Departamento del Distrito Federal.
- El establecimiento de dos nuevos tipos de programas de desarrollo socioeconómico que, unidos a los Programas Estatales de --

Inversión, casi permiten abarcar lo generalizado de los programas que los Gobiernos Federal y Estatales pueden concertar. Estas innovaciones programáticas son:

- 1.- Programas Sectoriales Concertados.-Son los de gasto público federal de alcance regional de descentralizados a los Gobiernos de los Estados, que se convienen para efectos de coordinación, incluyen los compromisos específicos derivados de las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades que conforman los sectores de la Administración Pública Federal, pudiendo comprender acciones en uno o en varios de estos sectores; y
- 2.- Programas de Desarrollo Estatal.-Su objeto consiste en impulsar productos, regiones y sectores de actividad que los Gobiernos de los Estados consideran estratégicos para el desarrollo de las entidades federativas, bajo la forma de proyectos prioritarios de desarrollo estatal. Mediante la modalidad de Programas Sectoriales Concertados se logró incorporar al CUC los compromisos específicos acordados entre las dependencias y entidades federales y los Gobiernos de los Estados:

- La incorporación del Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), al esquema de concertación del CUC.
- La institucionalización de la acción concertada bajo el sistema de colaboración programática de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).
- La inclusión de un capítulo nuevo, el cuatro, que establece cláusulas específicas para cada sector de la Administración Pública Federal, precisándose además, que los compromisos específicos entre las dependencias y entidades federales y los Gobiernos Estatales deberán formar parte del Convenio, una vez dictaminado se procederá a su incorporación.
- Por último, la liberación del carácter anual del Convenio, al establecerse su vigencia permanente.

Para 1981, el CUC ha sido reestructurado a fin de consolidarlo como instrumento para el desarrollo.

Con este propósito, en los meses de julio y agosto de 1980, se celebró, en Cocoyec, Morelos, la Primera Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto y a principios del mes de noviembre del mismo año, en Ixtapa, Guerrero, sesionó la Primera Asamblea de la Comisión Permanente correspondiente, habiéndose llegado a las siguientes conclusiones generales:

- 1.- La necesidad de actualizar el texto del CUC, teniendo presentes los instrumentos de creación reciente, como el Plan Global de Desarrollo y el Sistema Alimentario Mexicano (S.A.M.).
- 2.- Se establecen lineamientos tendientes a consolidar el Sistema Nacional de Planeación como un estilo de gobierno.
- 3.- La descentralización a los Gobiernos de los Estados de programas que actualmente son responsabilidad del Gobierno Federal.
- 4.- La incorporación de programas de financiamiento para proyectos productivos.
- 5.- El establecimiento de mecanismos para que los Estados acuerden con la Federación el evaluar las relaciones de las dependencias federales, con base en el programa normal de alcance estatal.
- 6.- El mejoramiento del sistema informativo de la Federación con los Estados, en relación con sus acciones de alcance regional.
- 7.- La concertación de compromisos financieros Federación -- Estados, a fin de asegurar la adecuada operación de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, y
- 8.- El establecimiento de medidas tendientes a fortalecer el municipio dentro del Convenio.

Los Convenios Unicos de Coordinación están diseñados de tal forma que refuerzan el federalismo económico por medio de la independen

cia de que gozan las entidades federativas para administrar los fondos transferidos y para aprovechar racionalmente los recursos, dado que la asignación de fondos requiere de previa programación. Los CUC también refuerzan el federalismo político al promover una mayor y mejor participación de todos los grupos integrantes de la comunidad. Finalmente, apoyan la reforma administrativa al des--centralizar las funciones de programación, presupuestación y evaluación del desarrollo regional a las entidades federativas". (58).

A continuación me permito citar relación de las fechas de las publicaciones del convenio único de coordinación celebrado entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados, en el Diario -- Oficial de la Federación:

ESTADO	PUBLICACION D.O.F.
Baja California	20-I-82
Aguascalientes	21-I-82
Campeche	21-I-82
Baja California Sur	22-I-82
Guerrero	26-I-82
Chihuahua	28-I-82
Chiapas	28-I-82
Durango	29-I-82
Michoacán	1-I-82
México	1-I-82
Coahuila	1-I-82
Hidalgo	1-I-82
Guanajuato	1-I-82
Colima	1-I-82
Jalisco	1-I-82
Nuevo León	2-II-82
Nayarit	2-II-82
Puebla	2-II-82

(58) Plan Global de Desarrollo 1980-1982 Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto . Primera Edición. abril de 1980, p. 324.

ESTADO

**PUBLICACION
D.O.F.**

Querétaro	3-II-82
Quintana Roo	3-II-82
Oaxaca	3-II-82
San Luis Potosí	3-II-82
Sinaloa	4-II-82
Tamaulipas	8-II-82
Morelos	8-II-82
Tabasco	8-II-82
Tlaxcala	8-II-82
Sonora	8-II-82
Yucatán	9-II-82
Zacatecas	9-II-82
Veracruz	22-II-82

C.3.2. Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER).

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 señala, como objetivo principal de la política regional, el fortalecimiento del federalismo a través de la descentralización y desconcentración de actividades y recursos, así como una mayor participación de los Gobiernos estatales en la promoción de su desarrollo. Se busca así, promover el crecimiento equilibrado de las entidades federativas.

El instrumento que el propio Plan menciona para lograr este objetivo es el Convenio Unico de Coordinación (CUC), canal exclusivo para concertar acciones entre la federación y los Estados y para evolucionar hacia un Convenio de Desarrollo.

La incorporación del Programa Integral para el Desarrollo Rural - (PIDER) al esquema del CUC es una medida que permitirá avanzar en el fortalecimiento del Federalismo al incrementar la participación de los gobiernos estatales en las diferentes fases del Programa, apoyando el desarrollo de las comunidades rurales en regiones atrasadas de los estados.

A partir de 1971, en la administración del Lic. Luis Echeverría, la Secretaría de la Presidencia insistió en la necesidad de unificar los esfuerzos en materia de desarrollo rural.

Pero este interés se oponía a nuevas estrategias y nuevos programas que, una vez más en forma aislada e inconexa, habían preparado otras entidades del sector público, como el de caminos de mano de obra, que más tarde se transformaría en un programa de obras rurales; la intensificación de proyectos de obras mínimas y la formación de unidades de riego para el desarrollo rural, por parte de la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos; los trabajos de organización y capacitación campesina, fortalecidos con la presencia del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a través de la hoy Secretaría de la Reforma Agraria, y los intentos por aglutinar y coordinar todos los programas de desarrollo rural, por parte del INDECO y la Secretaría de Educación Pública.

Sin embargo, la idea de conjugar todos los programas del sector público fue abriéndose paso y a mediados de 1972, se formuló el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural, que entrañaba avances sustanciales respecto a las acciones antes emprendidas, como son:

- 1.- Se procuraba no sólo la coordinación e integración de esfuerzos, sino canalizar recursos financieros, a través de la extinta-Secretaría de la Presidencia, en función de proyectos configurados sobre una base regional.
- 2.- Se busca no el desarrollo aislado de cada comunidad, sino del grupo de comunidades comprendidas en un área bien definida del país.
- 3.- Se trataba de considerar municipios completos de una misma entidad federativa, en todos los casos, para superar los intereses políticos de una regionalización formal.
- 4.- Se intentaba integrar proyectos productivos, como base de todas las actividades posteriores, a fin de impulsar la creación de fuentes de empleo permanente y bien remunerado. Estos proyectos -

productivos se integrarían con los servicios de apoyo y con programas de beneficio social, y...

5.- El rango de población de las comunidades que serían objeto del programa se amplió en ambos sentidos. A partir de entonces se consideraría las de 300 a 3 000 habitantes, ya que no existen diferencias sustanciales entre un pueblo de 300 y uno de 500 habitantes, como tampoco entre uno de 2 500 y otro de 3 000, salvo por lo que hace a su connotación estadística. El límite de 2 500 habitantes constituye la base para dividir la población urbana de la rural.

6.- Se consideraba, por ese tiempo, que la aportación de las comunidades para la ejecución de las obras no era indispensable, sino que la inversión pública debía tener, desde su arranque, un propósito social y que, por lo mismo, no debería gravitar sobre las capas más necesitadas de la población. En todos los casos, además, deberían cubrirse el salario mínimo a la fuerza de trabajo rural, para que los beneficios del programa fueran inmediatos.

Todo el año de 1972 se trabajó en configurar los primeros programas de desarrollo rural, a partir de un esquema inicial que, como experiencia piloto, llevaron a cabo un grupo técnico de la Subdirección Regional de la Dirección de Inversiones Públicas y el Grupo de Inversiones Agropecuarias, en cinco regiones de la República, con características muy diferentes desde el punto de vista ecológico, social y nivel de desarrollo económico. Esas regiones fueron: Ometepec, Gro., Teocaltiche, Jal., Angamacutiro, Mich., Amelaco, Qro. y Tula, Tam.

Una vez que se logró establecer el convencimiento pleno de los titulares de las dependencias participantes y que además se despertó un enorme interés por parte del Banco Mundial en apoyar financieramente la ejecución del programa, éste pudo estructurarse en mejor forma.

El programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, en su concepción original, procuraba estos objetivos centrales:

1.- Dotar a los pueblos rurales del país de los obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social.

2.- Proporcionar empleo permanente y mejor remunerado a la fuerza de trabajo de las comunidades rurales.

3.- Elevar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.

4.- Aprovechar los recursos naturales y fortalecer el crecimiento regional, de modo que se propicie a los habitantes rurales su acceso a la educación, la salud y el bienestar en general.

5.- Contribuir a la distribución más equitativa del producto social, mediante un mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y el desenvolvimiento de las comunidades rurales.

El PIDER, desde su origen, procuraba superar las metas y propósitos de un simple desarrollo agrícola. Este se consideraba solamente como un medio, puesto que de nada sirve una mayor producción agrícola sino se acompaña de una mejoría sustancial en las condiciones de vida de quienes hacen posible esa producción.

El programa mantenía el propósito de enlazar los proyectos productivos de carácter agropecuario; pero se ampliaba para considerar aquellos de origen forestal, las pequeñas industrias y otras acciones capaces de generar las fuentes de trabajo que hacía falta en el campo.

Mantenia, también el principio de conjugar los proyectos productivos con los programas de apoyo y las acciones de beneficio social y cultural.

El PIDER consideraba diversos servicios que no se habían incluido en los programas precedentes; capacitación y organización campesina, investigación y extensión agropecuaria y forestal, resolución y problemas ancestrales en materia de tenencias de la tierra, integración y de unidades productivas, servicios de comercialización e instalaciones para ello y, muy especialmente, servicios de crédito.

242

El PIDER tomaba en cuenta, además, que los pueblos rurales necesitaban de una nueva fisonomía urbana que propiciara un cambio positivo de mentalidad. Para lograrlo, se incluyeron programas de mejoramiento o construcción de plazas públicas, calles, canchas deportivas y viviendas.

En 1973, a pesar de todas sus limitaciones el PIDER pudo extenderse a 41 regiones de 22 entidades federativas. Los resultados en términos físicos, es decir, por lo que se refiere a la ejecución de las obras, fueron satisfactorios, pero se apreciaban importantes lagunas en los aspectos de operación de los sistemas y de aceptación por parte de las comunidades.

Los técnicos radicados en las entidades federativas concibieron, con razón, que el PIDER representaba una oportunidad para llevarlos al cabo y trabajaran arduamente en este sentido. Motivaron a los pueblos y consiguieron su apoyo; pero no tanto por la necesidad o por el beneficio que podrían esperar de las obras, sino por las características mismas de los trabajos: no se requería la cooperación y se pagaría íntegro el salario mínimo prevaleciente en la región.

En este marco se inicia el PIDER en 1973 como un programa de inversiones públicas, con la idea de canalizar mayores recursos a las áreas rurales más atrasadas del país, que disponiendo de potencial productivo no lograba su aprovechamiento por la falta de la infraestructura necesaria.

Con toda la experiencia ganada en la fase inicial se procuró reorganizar el PIDER en lo técnico y en lo administrativo. A partir de 1974 su esquema operativo fue diferente. Ello ha llevado inclusive a redefinir los objetivos del Programa y a modificar, en forma sustancial, sus sistemas de trabajo.

Uno de los primeros cambios que deben formarse en cuanto es el radio de acción del Programa: el sujeto, la célula fundamental, será la comunidad rural, ya no rige como principio la región, aunque ésta se mantiene como un marco de referencia para evitar la

disposición de las acciones y para propiciar el apoyo de proyectos grandes, que rebasan el marco de la comunidad.

En correspondencia con este cambio, la estructura central, el Comité Coordinador del PIDER, dejó de tener ingerencia en la definición de las regiones y en la aprobación de los programas, se mantuvo sin embargo como un Consejo para tratar todos los asuntos -- que no pudieran resolverse por los canales establecidos por la dinámica misma del PIDER.

La Subdirección de Desarrollo Regional se transformó en Subdirección de Desarrollo Rural, para acentuar el énfasis del cambio y se le fortaleció con personal técnico, con el fin de apoyar las fases de estudio, programación, operación y control.

Conviene insistir aquí, que también desde un principio se indicó que todas las secretarías, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal que colaboran en el PIDER son parte de un mismo equipo y que todos "juegan" para el mismo capitán: el Gobierno Federal, ese acuerdo fundamental, sobre algo tan obvio, al parecer fue olvidado tan pronto como concluyó la reunión de trabajo en que fue tratado el tema.

Durante 1974 se firmó el crédito con el Banco Mundial y se creó el Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural (CIDER).

Aunque la programación de 1975 no fue muy diferente a la del año precedente, se hizo un serio esfuerzo por introducir elementos de corrección y por no encasillar un Programa tan complejo dentro de un simple cartabón de obras y servicios.

La reprogramación favoreció, dar una secuencia más adecuada a las obras por realizar y lograr una distribución más adecuada de los recursos para invertir en cada comunidad. Sin embargo, debe aceptarse que la participación de la comunidad siguió siendo poco representativa en la fase de configuración de los planes de trabajo.

El logro más positivo fue el llevar la descentralización del Programa a todos los estados de la República. De común acuerdo de -

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se giraron los fondos a uno de los bancos del sector público que tuviese oficinas en la capital del Estado para operar los recursos en forma mancomunada por el representante de la entidad responsable de la ejecución de las obras, y el vocal estatal del PIDER.

Se afirma que, hasta la fecha, el PIDER ha contribuido en una escala muy restringida a mejorar la distribución del ingreso y a elevar la producción de alimentos.

Si estos fenómenos se calibran a nivel nacional, no cabe duda que, en verdad, los avances en esos campos no han sido significativos. Pero, si por el contrario se examinan los aspectos a nivel de comunidad el cambio en el nivel de ingreso y en el nivel de consumo sí es notorio.

Los proyectos sociales han contribuido con agua potable, salud y educación a una mejor situación general de la comunidad.

Los proyectos productivos, aunque requieren de un tiempo más largo para su maduración, han empezado a rendir frutos. Se trata, en muchos de los casos, de una Producción que no llega al mercado -- porque sus productores la consumen, pero esta era y es un propósito fundamental del PIDER: elevar el nivel de nutrición de la población rural. Ello implica no un mayor ingreso, sino un menor gasto y en esa medida también se contribuye a mejorar la distribución de la riqueza.

El diagnóstico, y la programación, consideramos que deben ser tareas permanentes y no esporádicas. La creación de los comités -- locales, que desde un principio se propuso, y las tareas de los grupos de apoyo deben hacer operativo el propósito de realizar un amplio y detallado diagnóstico de cada región, inclusive para su adecuada delimitación, colaborar directamente en la programación, contribuir a la elevación de los Proyectos y fijar su orden de -- prioridades, insistimos, a nivel de comunidad, en el tiempo y por tipo de acción, controlar y supervisar la operación, participar en la valoración de resultados y desde luego tomar parte activa en la reprogramación.

La primera reunión de vocales estatales del PIDER, celebrada el 5 y 6 de agosto de 1976, permitió redefinir los objetivos del Programa. De sus conclusiones nos permitimos reproducir lo más trascendente:

I.- Se adopta para fines operativos esta definición de desarrollo: es un proceso dinámico que transforma positivamente las estructuras económicas, políticas y sociales de una comunidad, así como su escala de valores y por tanto la forma de vida de su Población.

II.- La generación autosostenida de excedentes constituye la base material para lograr la mejora constante de la calidad de la vida.

III.- Se adoptan como objetivos generales del PIDER:

1. Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población en su lugar de origen.
2. Lograr una distribución más equitativa en materia de salud, -- educación y bienestar en general.
3. Elevar la producción y la productividad en términos de ingreso por hombre ocupado.
4. Aprovechar nacionalmente los recursos naturales disponibles.

"Por lo que hace a estrategias, en la reunión se insistió nuevamente en la regionalización, en los siguientes términos:

- Revisar y actualizar los criterios de selección e integración de regiones, tomando en cuenta el nivel y posibilidades de desarrollo y su actividad principal.
- Evitar la dispersión de la inversión en regiones que rebasen los parámetros establecidos, a través de una subregionalización definida en función de prioridades.
- Tomar en cuenta al formular los programas regionales el sentir de los beneficiados, la opinión de los técnicos de campo de las dependencias participantes, y del grupo de apoyo, para lograr-

una mayor coherencia y jerarquización en las diversas acciones.

- Mejorar la formulación del diagnóstico de los planes regionales tomando en cuenta la participación de la comunidad, de los técnicos, de campo y de los grupos de apoyo, para darle un carácter permanente y objetivo dentro de una perspectiva a largo plazo.
- Establecer un horizonte de planeación a mediano plazo, de cuatro años, como marco de referencia para los planes regionales, lo que de ninguna manera significa la duración de un programa". (59).

Nuevamente se confunde el PIDER con un programa de planes regionales. El PIDER es, como lo define el propio grupo de vocales estatales, un conjunto de acciones que genera un proceso dinámico que transforma positivamente a una comunidad. (60).

El PIDER es un mecanismo que integra, a nivel regional, las fases de planeación, programación-presupuestación, ejecución y evaluación. Su operación descentralizada en las entidades federativas han permitido que las acciones necesarias para resolver los problemas se dedican en el mismo lugar en que se origina y se manifiestan sus efectos.

Recientemente, por indicaciones del Presidente José López Portillo, se ha redefinido al PIDER como un Programa Integral para el Desarrollo Rural, superando la connotación de un simple programa de inversiones pública y dándole un significado más amplio al concebir el desarrollo de las comunidades rurales como resultado de la unificación de las acciones de los distintos niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), en un proceso participativo con sus habitantes, a partir de diagnóstico de sus recursos, potencialidades y necesidades.

Así, la configuración de los programas deben generar estrategias-

(59) "Programa", Revista bimestral de información y análisis de la Secretaría de Programación y Presupuesto. No. 5 Marzo-Abril 1981, México, D.F., p. 41.

(60) Ibid., p. 42.

para la comunidad. Ello no implica el abandono del marco regional, estatal, o nacional, pero no debe perderse de vista que la razón de ser del Programa es la búsqueda del desarrollo agrícola, pecuario y forestal y al margen también de los intentos que se han hecho de buscar el desarrollo regional.

Con el replanteamiento del PIDER se hizo necesario revisar y adecuar sus objetivos a los de un programa integral, vinculados con los del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (P.G.D.) y del Sistema Alimentario Mexicano (S.A.M.).

De esta manera se definió un objetivo general y cinco específicos. El primero consisten en promover un desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, en un ámbito regional definido, mediante la participación activa y organizada de sus habitantes para generar y retener excedentes económicos, canalizarlos hacia inversiones productivas y garantizarles el acceso a niveles mínimos de bienestar.

"Para alcanzar este objetivo general se fijaron los siguientes objetivos específicos:

- a) Aumentar la producción de alimentos básicos.
- b) Elevar el nivel de empleo permanente y productivo para la fuerza de trabajo disponible en las comunidades rurales.
- c) Incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.
- d) Contribuir a una distribución más equitativa de ingreso.
- e) Elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda. (61).

El PIDER es un programa federal, productivo, multisectorial, descentralizado y participativo.

Es federal porque atiende la problemática de las comunidades rurales atrasadas de todo el país; para lo cual, a iniciativa del Presidente de la República se incluye anualmente dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

(61) Ibid., p. 19.

Es productivo porque toma como base del desarrollo de las comunidades rurales el impulso de la actividad productiva que permitan generar los excedentes económicos necesarios para un crecimiento autosostenido al canalizarlos a nuevos proyectos y establecer las bases para lograr un proceso de capitalización. En un horizonte de mediano plazo el PIDER propone alcanzar como meta que 70 por ciento de las inversiones totales se destinen a proyectos productivos.

Es multisectorial porque incluye acciones de once sectores programáticos para atacar la compleja problemática de las comunidades rurales. De esta forma se realizan inversiones en materia agropecuaria pesquera agroindustrial, turística, comercial, de comunicaciones, educativa, de salud y asentamientos humanos.

Es descentralizado porque desde la fase de programación hasta que se ejecuta y evalúa, se ubica en las entidades federativas, de acuerdo a lineamientos emitidos en el nivel central, con el objeto de lograr la unidad de operación del Programa a nivel nacional.

Es participativo porque en las distintas fases del Programa, intervienen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Gobiernos de los Estados, los Presidentes Municipales y los beneficiarios de las comunidades rurales.

En este aspecto es importante destacar que la participación activa y organizada de los habitantes de las comunidades, es una de las estrategias básicas del Programa, como elemento necesario para el cumplimiento de sus objetivos.

Las acciones del PIDER se dirigen a las comunidades rurales que se localizan en las regiones más atrasadas del país que diste de potencial productivo y requieren del apoyo del Sector Público para complementar su infraestructura básica y elevar los niveles de vida de sus habitantes.

Las micro-regiones objeto del PIDER se integran con los municipios como célula básica de nuestra organización política administrativa.

Dentro de los municipios se han atendido las comunidades con un rango de población entre 300 y 3 mil habitantes. Recientemente se tomó la decisión de modificar este rango pasando al de 500 a 5 mil habitantes, con el objeto de evitar la dispersión de los servicios básicos y facilitar la concentración de la planeación en esas localidades. Existe flexibilidad para atender localidades menores en el caso de los programas productivos, o bien cuando a través de programas de apoyo y sociales se tienda a agrupar comunidades pequeñas y dispersas.

Para alcanzar sus objetivos y aumentar la producción y la productividad, crear empleos productivos y permanentes, así como proveer de mínimo de bienestar a la población rural, el PIDER realiza tres tipos de programas: productivos, de apoyo y de beneficio-social.

En la operación del PIDER participan los tres niveles de gobierno: el Federal -- a través de 27 dependencias y entidades de la Administración Pública --, los 31 Gobiernos Estatales y mil 51 Presidentes de los municipios que hasta la fecha atienden el Programa.

Las dependencias y Entidades de la Administración Pública que participan en el Programa Integral para el Desarrollo Rural, son las siguientes:

- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
- Secretaría de Programación y Presupuesto
- Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Pesca.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Banco Nacional de Crédito Rural
- Banco Internacional, S.A.
- Banco Mexicano Somex, S.A.

Comisión Federal de Electricidad
Comisión Nacional de Fricultura
Comisión Nacional de las Zonas Áridas
Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas,
Compañía Nacional de Subsistencia Popular
Fideicomiso del Fondo Candelillero
Instituto Nacional Indigenista
Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular
Instituto Mexicano del Café
Impulsora Guerrerense del Cocotero
Colegio de Postgraduados
Fideicomiso de la Palma
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.
Forestal Vicente Guerrero.

Por ser el PIDER un programa multisectorial e interinstitucional, corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto -- como dependencia globalizadora de la Administración Pública Federal-- establecer los objetivos, políticos, lineamientos y normas generales para sus distintas fases (planeación, programación-presupuestación, ejecución y evaluación), así como coordinar su operación a nivel nacional.

Las otras dependencias y entidades participantes, con apego a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecen los lineamientos y las normas específicas para las acciones que son de su competencia.

A partir de 1981, se introducen importantes modalidades en la operación del PIDER para cumplir con la instrucción presidencial de incorporarlo al esquema del Convenio Único de Coordinación (CUC), lo cual permitirá que los Gobiernos de los Estados participen en mayor medida en la planeación, programación-presupuestación administración y ejecución de los programas que acuerden con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a su interés y capacidad técnica y administrativa.

La incorporación del PIDER al esquema del CUC se efectúa mediante Acuerdos de Coordinación para el Desarrollo Rural Integral entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales. En ellos se prevé la integración del Subcomité Estatal de Desarrollo Rural como parte del comité estatal de planeación y de su Subcomité Regional en cada una de las micro-regiones atendidas por el PIDER.

En el primero participarán los representantes de todas las dependencias y entidades federales y estatales que inciden en el medio rural y serán presididos por el Gobernador o por quien él designe.

Los Subcomités Regionales de Desarrollo Rural serán coordinados por un representante del Gobernador del Estado y se integrarán con los representantes de las diferentes dependencias y entidades federales y estatales que operen en la micro-región y los presidentes municipales, diputados locales y representantes de los sectores social y privado que así lo acepten.

El proceso de programación-presupuestación anual del PIDER se realiza descentralizadamente en las entidades federativas.

En cuanto a la inversión para el PIDER a nivel nacional, dentro del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la S.P.P. define los montos de inversión para cada una de las entidades federativas, considerando su grado de desarrollo socioeconómico relativo, la población rural sujeto del PIDER, el grado de atención que se ha dado en años anteriores y la capacidad de ejecución --- que han mostrado las dependencias ejecutoras.

Las distintas dependencias comprueban, controlan y contabilizan el gasto realizado en sus propios órganos centrales de contabilidad, de conformidad con las disposiciones legales relativas al --gasto público federal. Posteriormente, la contabilidad de las dependencias ejecutoras se consolida por la S.P.P. para su integración a la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

La evaluación del Programa se realiza en tres formas: seguimiento continuo, evaluación anual de metas operativas y evaluación de --resultados.

El primero, con datos mensuales, tiene por objeto apoyar la toma de decisiones en la ejecución del programa presupuesto anual, tales como la radicación oportuna y suficiente de recursos en las capitales de los Estados, la corrección de posibles desviaciones respecto de las metas programadas y la previsión de programa-presupuesto del año siguiente:

La evaluación anual tiene el propósito de medir el cumplimiento de las metas operativas propuestas y su relación con el ejercicio presupuestal.

Por último, la evaluación de resultados, que se iniciarán de manera sistemática a partir de 1981, se orienta a medir los efectos del programa en términos de producción, ingreso y empleo generados, principalmente. En esta materia debe considerarse que el período de maduración de los proyectos productivos impide observar resultados en períodos cortos y que los efectos de las obras de beneficio social, por su parte, requieren de lapsos de observación mayores y metodologías de evaluación sofisticadas. Tal es el caso de acciones en alimentación, educación y salud.

Cabe aclarar que existe la evaluación de carácter financiero de los proyectos productivos, que tiene por objeto asegurar su viabilidad técnica, económica y social. Esta fase se realiza con antelación a la formulación del programa presupuesto anual y constituye requisito indispensable para autorizar la inversión correspondiente.

El PIDER, en consecuencia, no es un simple conjunto de obras, ni un programa de inversiones. Engloba, además de las obras de infraestructura, variados servicios, tales como: promoción y sensibilización, organización y capacitación campesina, solución de problemas agrarios, extensión agrícola y mejoramiento del hogar rural, planes de nutrición, sanidad vegetal y animal, tareas de investigación agropecuaria y forestal, crédito y comercialización.

Esto es, el PIDER no es un programa exclusivo del Gobierno, sino un programa de los pueblos, un programa de las comunidades rurales, que se realiza con el apoyo del Gobierno.

333. Comités Promotores para el Desarrollo Socioeconómico (COPRODES).

Paralelamente a la elaboración de las políticas y programas sectoriales de la administración pública central y de la descentralizada, la dimensión regional de la actividad pública se incorporó a través de la formulación de programas en cada uno de los estados de la federación. Las unidades básicas para la formulación de estos programas fueron los Comités Promotores para el Desarrollo -- (COPRODES) de cada una de las entidades federativas los que dependen directamente de la Secretaría de Programación y Presupuesto. - A través de los COPRODES se captaron las iniciativas y las propuestas que realizan las autoridades de cada estado, y en la Secretaría de Programación y Presupuesto se realizaron tareas de congruencia de cada una de las propuestas estatales.

Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico que se han establecido en todos los Estados de la República, son instrumentos de apoyo para la elaboración y ejecución de los planes nacionales y regionales de Desarrollo Económico y Social.

Por decreto del Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1977 los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico establecidos en los Estados de la República son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad. En el considerando de este decreto, el Presidente de la República se refiere a la necesidad de fortalecer el federalismo y a la urgencia de conseguir un crecimiento más equilibrado de las distintas regiones del país.

El Ejecutivo Federal considera que para cumplir con los anteriores objetivos es imprescindible la formulación de planes de desarrollo económico y social de carácter nacional, en los cuales se fijen objetivos y metas de desarrollo regional y se precisen los medios para alcanzar unos y otras en los distintos sectores de la actividad, debiéndose siempre tomar en cuenta los objetivos y las prio-

tidades de las comunidades de las entidades federativas.

En el considerando del decreto presidencial mencionado también -- se señala la responsabilidad del gobierno federal y del estatal, de coordinar los niveles de eficiencia en la realización de obras, en la prestación de servicios públicos y en el desempeño de las acciones de gobierno, así como en todos aquellos avances en materia de reforma administrativa. De esa manera se asegura la coordinación del gobierno federal y del gobierno estatal y la congruencia operativa de sus respectivas dependencias y entidades.

En este decreto se señala además que, por decreto de fecha 21 de enero de 1975 y 26 de junio de 1976, se fijaron y ampliaron respectivamente las funciones a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, para que sirvan como órganos de consulta del gobierno del Estado para la formulación de las bases del desarrollo económico y social de las entidades y de los proyectos de programas de inversión, gasto y financiamiento federal de interés local.

Estos Comités, de conformidad con el artículo 2o. del decreto del 11 de marzo de 1977, tiene a su cargo las siguientes funciones:

I.- Promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y fomentar las diversas actividades de los integrantes de la población para impulsar el desarrollo socioeconómico. Las proposiciones de Programación de Inversión que se hagan al C. Presidente de la República, deberán presentarse por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto a más tardar el 15 de agosto de cada año. Estas proposiciones deberán venir desglosadas a nivel de obras o servicios y claramente jerarquizadas, a efecto de que las variaciones en la asignación de recursos por parte de las dependencias federales sean oportunamente previstas;

II.- Proponer al gobierno federal y a los locales, los convenios que consideren necesarios para la consecución del Desarrollo Socioeconómico, y coordinarse entre sí para el desarrollo integral de alguna región donde existe interés económico y social;

185
III.- Acordar el establecimiento de subcomités y grupos de trabajo sectoriales o regionales cuando el cumplimiento de sus objetivos y de sus programas los requiera, conforme a los lineamientos generales del presente decreto y con indicación de las zonas o municipios de los Estados que comprendan, en su caso, el área territorial de los subcomités.

Los subcomités tendrán la calidad de dependencias auxiliares del Comité y el ejercicio de sus funciones será coordinado por un delegado designado por el Propio Comité;

IV.- Levantar un inventario de los recursos humanos y naturales de la entidad;

V.- Proponer programas a corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo social y económico de la entidad, tendientes al mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y humanos;

VI.-Elaborar proyectos concretos de inversión con base en una adecuada jerarquización de las necesidades que deben ser atendidas;

VII.- Fomentar el aprovechamiento nacional de los recursos agrícolas, ganaderos, hidráulicos, energéticos y turísticos, entre otros, así como impulsar el desarrollo industrial de las regiones y la comercialización de sus productos;

VIII.- Asesorar a las autoridades y a los sectores de las poblaciones de la entidad correspondiente, en la preparación y ejecución de estudios de factibilidad económica para el establecimiento de empresas cuya finalidad sea el aprovechamiento de los recursos de los Estados;

IX.- Incrementar el empleo productivo en el campo y en la ciudad y procurar la capacitación de los recursos humanos;

X.- Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las medidas administrativas y financieras necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos de los comités.

XI.- Fungir como Órgano de consulta tanto del gobierno estatal como del gobierno federal, sobre la situación socioeconómica de la entidad;

XII.- Evaluar e informar trimestralmente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, sobre el desarrollo de los Convenios Unicos de Coordinación que se celebren con los Ejecutivos Estatales.

XIII.- Las demás que sean necesarias para el eficaz cumplimiento de su objeto.

El artículo 3o. del decreto establece que los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico se integran de la siguiente manera:

I. Por un Presidente, que será el Gobernador de la entidad respectiva, a quien se extendera la Invitación correspondiente.

II. Por un Coordinador, que será designado por el C. Gobernador y que fungirá como su representante para la coordinación de las actividades que el comité llevará a cabo, a fin de que la ejecución de los programas de las dependencias federales se efectúe en la Entidad dentro de un esquema de congruencia con los que desarrollen el gobierno estatal y los sectores de la población. Asimismo, se encargará de coordinar la ejecución de las obras y la prestación de los servicios comprendidos en los Convenios Unicos de Coordinación;

III. Por un Secretario Técnico, que se constituirá por el personal que le asigne la Secretaría de Programación y Presupuesto, el cual residirá permanentemente en las entidades federativas respectivas, y que se encargará de apoyar las actividades de promoción, programación, evaluación y todas aquéllas que requiera el Comité para su funcionamiento. El Secretario de Programación y Presupuesto designará al Secretario Técnico, quien fungirá además como representante de dicha Secretaría;

IV. Por los funcionarios de mayor jerarquía del gobierno federal que actúen en dichos Estados, que los Gobernadores consideren convenientes;

V. Por los funcionarios de los gobiernos estatales designados por los Gobernadores;

VI. Por los Ayuntamientos que libremente acepten participar;

VII. Por los representantes de los sectores social y privado de la comunidad que libremente acepten participar;

El Presidente del Comité invitará a los Senadores y Diputados Federales a participar como miembros del Comité de la entidad que representan.

Por cada miembro propietario de los señalados en las fracciones IV a VII, se designará un suplente.

El decreto establece en su artículo 4o. que los comités dispondrán de los siguientes recursos: las asignaciones que les fije el gobierno federal, las participaciones que desearan hacer los gobiernos de las entidades y los sectores y agrupaciones representados, así como los ingresos que por otros conceptos les correspondan.

Las remuneraciones del Coordinador, y de los funcionarios y empleados del Secretariado Técnico, quedarán a cargo de las entidades que los hubieren designado.

El artículo 5o. del decreto señala que los comités sesionarán cuando menos una vez al mes con la asistencia de su Presidente y la mayoría de sus miembros.

Por último, el artículo 6o. señala que los comités coordinarán sus actividades con las de la Secretaría de Programación y Presupuesto a fin de que sus acciones sean coincidentes con las políticas generales de desarrollo nacional, regional, y sectorial.

Estos comités son una figura nueva en el Derecho Administrativo Mexicano. En principio, son organismos descentralizados en razón de que así lo declara el decreto al dotarlos de personalidad jurídica y de patrimonio propio. Dentro de la ortodoxia del derecho-administrativo, no podríamos afirmar con certeza que se trata de-

órganos descentralizados de la Administración Pública Federal, dado que para su composición es imprescindible la participación del Gobernador de la entidad respectiva, así como la de un Coordinador que nombre el Gobernador del Estado, de un Secretariado Técnico que se constituirá por el personal que le asigne la Secretaría de Programación y Presupuesto, de funcionarios de mayor jerarquía del gobierno federal que actúen en la entidad federativa, de funcionarios estatales, de ayuntamientos que libremente acepten participar, y de representantes de los sectores social y privado de la entidad que libremente acepten también participar.

Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico no existirían jurídicamente en la forma que actualmente están estructurados, si los gobernadores de los Estados no aceptan formar parte de ellos.

La existencia en el mundo jurídico de estos comités no sólo se debe al acto de creación por parte del Presidente de la República, sino también al hecho del consentimiento expreso de los Gobernadores de los Estados para formar parte de ellos. Estos comités no son considerados como órganos descentralizados de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pues en su integración intervienen otras voluntades. Se puede considerar que los comités promotores son organismos descentralizados de composición federal, estatal y municipal. La Secretaría de Programación y Presupuesto sólo designa al personal que va a integrar el Secretariado Técnico y extiende el nombramiento para el Secretario Técnico, a quien se le otorga además la representación de la Secretaría sólo para los efectos que el propio decreto establece.

Es incuestionable que los gobernadores de los Estados están interesados no sólo en la existencia jurídica de estos comités sino en su óptimo funcionamiento político, financiero y administrativo.

Los comités promotores poseen todos los elementos jurídicos capaces de hacerlos viables ante el mundo del derecho. El derecho administrativo no debe encerrarse en moldes que lo inmovilicen, sino buscar los modelos y sistemas flexibles que exija la reali-

dad. Las definiciones, sistemas y modelos jurídicos deben ajustarse a la realidad y no a la inversa. Si el derecho es poderoso y válido, es precisamente porque nace de la realidad de la vida y se compagina y ajusta a ella.

Actualmente se ha convenido en transformar los mecanismos regionales de coordinación, de tal manera que se consolide la responsabilidad y la participación plena de los gobiernos de los estados en la planeación del desarrollo en sus entidades.

"Con este fin, el Gobierno Federal en la nueva etapa del Sistema Nacional de Planeación se compromete en el Convenio a ordenar la desaparición de los Comités Promotores de Desarrollo, COPRODES, regulados por decreto presidencial. Por su parte, los gobiernos de los estados se comprometen a establecer en lugar de esos anteriores organismos federales, comités estatales de planeación para el desarrollo que al ser creados por actos propios de las autoridades estatales, funcionarán bajo la responsabilidad política de sus gobernadores (62).

Tomando en cuenta lo anterior, el Gobierno de México, ha promovido esquemas o mecanismos de coordinación tanto entre los diversos órdenes de gobierno como entre éstos y los sectores social y privado, buscando el desarrollo económico de las diversas regiones del país.

Dentro de los referidos mecanismos se encuentran, aquéllos creados para actuar a nivel local cubriendo la totalidad de los aspectos socio-económicos, por ejemplo:

- Los Consejos Locales de Planeación (1939)
- Los Consejos Locales de Economía (1933)
- Los Consejos Mixtos de Economía Regional (1942).

(62) "El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo". Segunda Edición. Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto. -- México, mayo de 1981., p. 34.

BBS

- El Comité para el Desarrollo Económico de la Península de la Baja California (1961).
- Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES) (creados entre 1971 y 1975, modificados entre 1976 y 1977, y abrogados en 1981).

Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), quedarían agrupados dentro de este grupo, los cuales fueron creados en 1981, a partir de trabajos desarrollados tanto a nivel interinstitucional como intergubernamental para mejorar la operación de los mecanismos de coordinación que habían venido actuando a nivel estatal.

Los COPLADES, constituyen, por su base jurídica, atribuciones e integración, un significativo avance en el campo de los mecanismos de coordinación para el desarrollo regional del país.

En el Convenio Unico de Coordinación ratificado por el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales en la IV Reunión de la República, celebrada el 5 de febrero de 1981 en la ciudad de Hermosillo, Sonora, quedó acordado el procedimiento a través del cual los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), establecidos por Decretos, Presidenciales, serían reemplazados por Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), que los Gobiernos de las Entidades Federativas crearían mediante actos jurídicos propios.

Conforme al procedimiento acordado, en el primer semestre de 1981 se cumplieron las siguientes acciones:

El Ejecutivo Federal, inmediatamente después de rubricar el Convenio Unico de Coordinación expidió el Decreto por el cual se abrogaron los que crearon y los que modificaron a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los diferentes Estados de la República. En el referido Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de febrero del citado año, se dispuso también que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, participaran en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo que se establecieron en ca-

da una de las Entidades Federativas. Para tal efecto, los titulares de dichas dependencias y entidades quedaron obligados a instrumentar las políticas conducentes a fin de que sus órganos regionales actuaron como canales eficaces y eficientes de comunicación, negociación y definición en materias de su competencia.

Adicionalmente, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y los Gobiernos de los Estados, celebraron en el marco del Convenio Unico Acuerdos de Coordinación para el establecimiento y operación de los COPLADES. En estos acuerdos quedaron sentadas las bases para la integración y funcionamiento de los Comités, posibilitando su armonización a nivel nacional y su articulación como elementos integrantes del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación.

A efecto de no romper la continuidad en la operación de los mecanismos de coordinación intergubernamental, se determinó en el propio Convenio Unico, que en cada Estado el COPRODE continuara operando en tanto se formalizara el respectivo Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo.

Por su parte, los Gobiernos de los Estados emitieron disposiciones jurídicas (leyes, decretos o acuerdos) para la creación de sus respectivos COPLADES, adecuándolos a las características y especificidades de cada una de las Entidades Federativas.

Finalmente, a efecto de propiciar el adecuado funcionamiento de los Comités, y en cumplimiento de los compromisos señalados en los referidos Acuerdos de Coordinación, cada Comité estableció su correspondiente Reglamento interior.

De esta forma se coadyuvó a consolidar la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación, propiciando la creciente participación de los Gobiernos Estatales y Municipales, así como de los sectores social y privado, en las tareas del desarrollo.

Los propósitos, integración, atribuciones y normas de funcionamiento de los COPLADES, se señalan en los Acuerdos de Coordinación para su establecimiento y operación, rubricados por los Eje

cutivos Federal y de los Estados, en las disposiciones mediante las cuales los gobiernos locales los crearon y en los Reglamentos Interiores de los Comités.

Los COPLADES se conciben como organismos estatales cuyo propósito es promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, tanto en el proceso de planeación, Programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la comunidad.

En las funciones asignadas a los COPLADES se reflejan dos aspectos fundamentales:

- Las funciones de los Comités cubren las etapas del proceso integral de planeación a nivel estatal, y
- Como integrantes del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación, coadyuvan a la instrumentación de los planes del sector público en sus diversas vertientes: obligatoria, de inducción, de coordinación y de concertación.

A través de la formulación y actualización de los planes estatales de desarrollo y su compatibilización con los que a nivel global, sectorial y regional define el Gobierno Federal, los COPLADES aportan criterios para la toma de decisiones en relación a los demás instrumentos macroeconómicos (políticas tributaria, de subsidios, financiera, etc.) y actúan en la instrumentación de las estrategias intersectoriales como lo son el Sistema Alimentario Mexicano, el Programa Nacional de Productos Básicos y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Con relación a la vertiente de coordinación, se ha asignado a los COPLADES la atribución de supervisar a los Ejecutivos Federales y Estatal programas y acciones a concertar en el marco del Convenio Único de Coordinación, a fin de coadyuvar a lograr los objetivos del desarrollo de los Estados. También, cuentan con la función de evaluar la ejecución de dichos programas y acciones e

informar periódicamente al respecto a ambas Órdenes de Gobierno.

Por lo que toca a la vertiente de concertación en los Comités se promueve la participación de los diversos sectores de la sociedad en las etapas del proceso integral de planeación y, específicamente, cuentan con la función de promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúan a nivel estatal, para orientar sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de las Entidades Federativas.

Adicionalmente, los Comités, para su mejor operación, cuentan con la función de proponer a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos de los propios Comités y de acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo.

Los COPLADES son organismos de carácter eminentemente participativo, ya que están integrados por representantes de los tres órganos de gobierno y de los sectores social y privado. Están presididos por los CC. Gobernadores de los Estados y coordinados por funcionarios designados por ellos. Como secretariados técnicos, fungen las Delegaciones Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por ser los órganos regionales de la dependencia del Ejecutivo Federal responsable, a nivel nacional, de la normatividad de las diversas etapas del proceso integral de planeación.

A efecto de apoyar el adecuado funcionamiento de los COPLADES, los Gobiernos Federal y Estatales aportan recursos financieros, técnicos y materiales en los términos que acuerdan anualmente en el marco del Convenio Único y Coordinación.

Cabe hacer mención de que dentro de las características de los COPLADES, destaca su flexibilidad para adecuarse a las especificidades de cada Entidad Federativa, así como a la dinámica de la evaluación del Sistema Nacional de Planeación.

El proceso de construcción del Sistema Nacional de Planeación,--

Exige afinar mecanismos, fortalecer unidades de planeación, mejorar el análisis de las relaciones intersectoriales y ampliar la participación de los sectores social y privado.

La creación de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, durante el primer semestre de 1981, ha sido la respuesta de los Gobiernos de las Entidades, a estos proósitos.

Los COPLADES fortalecen la capacidad de planeación de los gobiernos locales, al permitir incorporar en los planes de desarrollo que éstos formulan, los avances que se van dando a nivel global y sectorial. Asimismo, hacen posible enriquecer los planes que elabora el Gobierno Federal, con los criterios aportados por las comunidades estatales.

Adicionalmente, en el Convenio Unico están contenidos programas y acciones fundamentales para la estrategia social señalada por el Gobierno de la República, como lo son el Sistema Alimentario Mexicano, el Programa Nacional de Productos Básicos, el Plan Nacional de Zonas Deprimidad y Grupos Marginados, el Programa Integral para el Desarrollo Rural y el Programa Nacional de Desarrollo de las Frajas Fronterizas y Zonas Libres.

El Sistema Alimentario Mexicano busca a través de la producción suficiente de alimentos básicos, generar mayores empleos para la población campesina que se ubica en zonas de temporal, a fin de incrementar los ingresos de este sector de forma que pueda superar el problema de la subalimentación.

La consecución de los objetivos del Sistema Alimentario Mexicano exige una eficiente coordinación entre los sectores más estrechamente relacionados con sus fines: agropecuario, pesca, comercio e industrial. Requiere asimismo, del apoyo tanto político como institucional de los Gobiernos Estatales y Municipales, así como de la colaboración de los sectores social y privado.

La estrategia de COPLAMAR, se orienta a influir sobre las causas generadoras de la extrema miseria y la marginación interna del país, y a impactar sobre los efectos más graves que han dejado como secuela una marginación de centurias que se manifiesta en el

175 872.
deficit existente en las áreas rurales en materia de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otras.

Los propósitos y características de COPLAMAR, hacen indispensable la participación de los COPLADES para la instrumentación de esta estrategia a nivel estatal.

El Programa Nacional de Productos Básicos se orienta a dotar a la población especialmente a la de menores recursos, de productos básicos en cantidad suficiente y calidad adecuada, a los precios más bajos posibles. Requiere para su adecuada ejecución de la coordinación de las acciones dirigidas a la producción, distribución, comercialización y financiamiento de dichos productos que realizan las dependencias y entidades de las Administraciones Federales y Estatales, de los Gobiernos Municipales y de los sectores social y privado.

El PIDER, como lo señalamos anteriormente, tiene la finalidad de promover el desarrollo, autosostenido de las comunidades rurales mediante la participación activa y organizada de sus habitantes, para generar y retener sus excedentes económicos, canalizarlos hacia inversiones productivas y garantizarles niveles mínimos de bienestar. En el Acuerdo de Coordinación para el Desarrollo Rural Integral celebrado por el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados, se apunta la creación en los COPLADES, de sendos Subcomités Estatales de Desarrollo Rural, y de subcomités para cada una de las microregiones establecidas en los Estados, como instancias de coordinación para la programación, operación, control y evaluación del PIDER a nivel local.

Respecto al Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (PRONADEF), busca impulsar el desarrollo socioeconómico de las Franjas Fronterizas y de las Zonas Libres, para tal efecto, se ha definido un conjunto de acciones e instrumentos de los distintos sectores de la Administración Pública Federal que permiten aprovechar los recursos de estas regiones en un esquema congruente con los objetivos de estas regiones, en un esquema congruente con los objetivos nacionales, sectoriales y esta

tales. Mediante los subcomités del PRONADEF establecidos dentro de los COPLADES se orientan las actividades de las dependencias y entidades del Sector Público Federal, se acuerdan acciones con los Gobiernos de los Estados y se conciertan con los sectores social y privado que tiene participación en el desarrollo de las referidas áreas.

Por último, cabe destacar la importancia de los COPLADES como mecanismos de coordinación para el seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que el sector público lleva a cabo en las Entidades Federativas, ya que de esta forma se da mayor participación a las comunidades estatales en las tareas del gobierno. Así los Comités resultan instancias de análisis para coadyuvar a la ratificación o rectificación de las estrategias que se instrumentan a nivel regional, sin detrimento de las atribuciones y responsabilidades de los diversos órdenes de gobierno.

C34. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados es una Unidad Administrativa dependiente de la Presidencia de la República que se creó por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1977.

Ello con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 80. establece que el Titular del Poder Ejecutivo contará con diversas unidades administrativas para el desempeño de diferentes tareas, entre las cuales se mencionan "aquellas de asesoría; apoyo técnico y de coordinación de áreas prioritarias que el propio ejecutivo determine".

En el Acuerdo de creación se considera que existen en "todo el territorio nacional comunidades y grupos humanos extremadamente rezagados del sistema económico, social y político... que demandan acciones inmediatas", y "que aunque todas las acciones del Gobierno Federal se encaminan a resolver los problemas propios de su --

atraso" y que "gradualmente los incorporan a los beneficios de desarrollo general", es urgente acelerar el ritmo de las acciones de los organismos públicos cuyas actividades inciden en alguna manera en las zonas deprimidas y grupos marginados (63).

Conforme al acuerdo mencionado, esta unidad tiene las siguientes responsabilidades:

- Sugerir formas de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en lo que se refiere a programas dirigidos a zonas marginadas;
- Ser vehículo de las determinaciones del señor Presidente respecto a la coordinación que deberán poner en práctica todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de los programas dirigidos a las zonas deprimidas y a los grupos marginados.
- Estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de dichas zonas y grupos humanos.
- Así como armonizar las políticas y acciones de aquellas entidades públicas que han sido creadas para atender específicamente problemas de zonas marginadas identificadas.

En cuanto a éstos últimos, el Presidente de la República, dispuso que el Titular de la Coordinación General presida o forme parte de los consejos o juntas directivas de aquellas entidades que a través de los años habían sido creadas específicamente para atender algunos problemas derivados de la marginalidad y el atraso económico. Estas entidades son las siguientes:

- Instituto Nacional Indigenista
- Comisión Nacional de las Zonas Áridas
- Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital
- La Forestal, F.C.C.,
- Fideicomiso del Fondo Candelillero,
- Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de escasos recursos.

Productos Forestales de la Tarahumara,
 FIDERAL S. de R.L. de I.P. y C.V.,
 Patronato del Naguey y del Nopal,
 Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, y
 Compañía Forestal de la Lacandona, S.A.

A partir de lo anterior, una de las tareas prioritarias a cargo de la Coordinación, consistió en delimitar las zonas económicamente más deprimidas en que era necesario intensificar la acción gubernamental, así como depurar los indicadores que permitieran identificar a los grupos marginados. Trabajo amplio de rigurosa investigación, indispensable para orientar estrategias diferenciales de atención.

Se partió del supuesto de que las regiones y las áreas de trabajo en que estas entidades actuaban, representaba un punto de partida para distinguir los ámbitos de marginalidad en los que era urgente reforzar y perfeccionar la acción institucional existente. Esta delimitación denominada "Zonas de Operación del Sistema COPLAMAR", arrojó en términos generales, una población de 20 millones de habitantes entre indígenas y campesinos pobres del desierto semidesierto y de las zonas montañosas del país.

Así fué posible determinar el marco general de operación del Sistema COPLAMAR constituido por: las Zonas Indígenas en donde opera el Instituto Nacional Indigenista, las Zonas Áridas y Semi-Áridas del país, cuya atención específica está a cargo de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas y en donde tiene lugar el apoyo del Fideicomiso del Fondo Candelillero y la Forestal, Federación de Cooperativas tanto en el fomento de ramas básicas de infraestructura como en la comercialización de productos de candelilla y lechuguilla.

A las anteriores entidades de la Administración Pública se suman otras que atienden zonas más restringidas y que están a cargo de organismos específicos de fomento, tales como: Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSER), Productos Forestales de la Tarahumara (PROFORTARAH), Compañía Fo-

restal de La Lacandona, S.A. (COFOLASA), Promotora del Maguey y--- del Nopal y Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, Fidepal, S. de R.L. de I.P. y C.V. (FIDEPAL) y Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART) y que están incluidos en el marco de operación antes descrito.

Inmediatamente después de su creación la Coordinación General diseñó, puso en marcha un Sistema de colaboración programática para zonas marginadas que descansa en tres elementos básicos:

- a) Celebración de convenios programáticos entre las entidades agrupadas en la Coordinación y el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Las primeras aportan su experiencia profesional y técnica específica, su penetración territorial, su comunicación permanente con las comunidades, un enfoque integrador de las necesidades y sus recursos humanos y materiales. Las segundas aportan su capacidad programadora y de ejecución en el área de su competencia legal, así como sus recursos humanos y materiales.
- b) Integración territorial de proyectos mediante su planeación, ejecución y evaluación en cada zona por parte de las diferentes instituciones públicas, trabajando conjuntamente con la participación de la comunidad, con las unidades regionales de COPLAMAR y con la supervisión de los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico (hoy COPLADES) que presiden los Gobernadores de los Estados.
- c) Señalamiento de una asignación presupuestal destinada de manera intransferible a cumplir los programas convenidos y los proyectos elaborados por las propias dependencias y entidades en favor de las zonas deprimidas y los grupos marginados, asignación que es ejercida por las mismas instituciones responsables de la ejecución.

Las dificultades sistemáticas para incorporar los requerimientos del Sistema COPLAMAR a los procesos de programación-presupuestación a nivel estatal y sectorial y los limitados presupuestos tradicionalmente asignados para atender los mínimos de bienestar de la población rural, fundamentaron el diseño de esta nueva modali-

dad de operación del Sistema COPLAMAR.

De esta forma, los programas integrados regionales abrieron paso a los programas convenidos que son resultado de la urgente necesidad de ensamblar presupuesto, procedimientos programáticos y mecanismos institucionales, para tratar de dar respuesta sectorial, - en gran medida, a las necesidades regionales más urgentes. Con esta modalidad se tiene una mayor cobertura territorial derivada -- del propio apoyo presupuestal y se desarrolla bajo las siguientes bases:

- Se eligen los sectores prioritarios de atención y en conjunto con las entidades responsables se cuantifican las necesidades regionales -- demandas organizadas en programas -- y se dimensionan en términos de metas de resultados, plazo de ejecución y presupuestos asociados anualmente necesarios.
- Se establecen las normas de coparticipación interinstitucional, y de éstas con los gobiernos de los estados y con las propias comunidades, y se señalan las prioridades y orientaciones que norman y regulan la programación.
- Se concertan convenios interinstitucionales de programas entre COPLAMAR y las diversas entidades ejecutoras, conforme a su competencia legal y técnico.
- Se integran presupuestos por programa.

La Integración territorial de proyectos, obras y servicios, la realiza COPLAMAR a través del personal de campo de las entidades que agrupa, los que recogen y sistematizan las distintas demandas de las comunidades. COPLAMAR, asimismo, elabora las propuestas programáticas en consulta con los gobiernos estatales y con la supervisión de los COPLADES. También promueve la participación organizada de las comunidades en la gestión y supervisión de los programas y cuida que los recursos asignados no se transfieran a -- otros programas y regiones. A este respecto, los recursos de convenio sectoriales, por regla general se ubican en favor de COPLAMAR en el ramo XXIII y a medida que se depuran las acciones y se es-

establece el calendario de gastos, COPLAMAR las transfiere a las -- entidades ejecutoras. Lo anterior, asegura que los distintos planteamientos derivados del análisis regional, no se desvirtúan al -- pasar el filtro sectorial, y se concreten especialmente en una -- forma articulada.

En estos convenios sectoriales es válida la intención política del C. Presidente para con los grupos marginados, al firmar cada uno de los convenios como testigo de honor.

A la fecha, con esta modalidad de trabajo, COPLAMAR tiene en operación los siguientes convenios que dan lugar a otros tantos programas convenidos;

-- IMSS-COPLAMAR para el Programa de Solidaridad Social pro Cooperación Comunitaria.

El Programa tiene como objeto ampliar el ámbito de cobertura de los servicios de solidaridad social al medio rural y la consolidación de un sistema de cooperación comunitaria en beneficio de las colectividades destinatarias de dichos servicios, en los términos de los decretos respectivos que señalan a los núcleos de población marginados, que deban considerarse como sujetos de solidaridad social.

-- CONASUPO-COPLAMAR para el Programa de Abasto a Zonas Marginadas.

El objeto del sistema consiste en garantizar el abastecimiento o flujo de productos básicos y de primera necesidad, a los grupos marginados en el medio rural; esto mediante una distribución adecuada de productos, volúmenes suficientes y precios justos, que permitan al Estado tener un mecanismo eficiente de regulación en las zonas más deprimidas del país.

-- SAHOP-COPLAMAR para el Programa de Mejoramiento de la Casa Rural.

El programa tiene como objetivo el mejorar las condiciones de habitabilidad trabajo, higiene, seguridad y desenvolvimiento humano,

en los espacios domésticos y comunitarios de la población marginada del medio rural. Este objetivo está estrechamente vinculado al enfoque de salud.

-- SEP-COPLAMAR para el Programa de Casa-Escuela para Niños en Zonas Marginadas.

El objetivo del programa consiste en hacer llegar la educación primaria a todos los niños de las zonas marginadas, en especial a los núcleos de población dispersa de muy baja población, durante el establecimiento de centros rurales que suministren servicios de hospedaje y alimentación durante el año, a niños provenientes de poblados pequeños de muy difícil acceso y cuyas familias perciban menos del salario mínimo o sean migrantes estacionales por razones de trabajo.

-- SAHOP-COPLAMAR para Programas de agua potable y caminos en Zonas Marginadas.

El programa de agua potable tiene como objeto, disminuir en el medio rural los numerosos casos anuales de enfermedades directa o indirectamente atribuibles a orígenes hídricos, lo que equivale a incrementar la productividad en el trabajo y el rendimiento escolar en las zonas marginadas del país. Con la dotación de agua potable se espera producir un abatimiento sensible de las tasas de mortalidad que cada año alcanzan en términos conservadores, alrededor de 24 mil mexicanos, de ellos 16 mil niños menores de 4 años.

-- STPSSARH-COPLAMAR, para el Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales en Zonas Marginadas.

El objeto principal de este programa, es la capacitación y generación de empleo permanente para grupos marginados en el medio rural, a través de la organización de sociedades cooperativas de participación estatal, que realicen tareas de fomento de recursos naturales, en beneficio de áreas o regiones actualmente degradadas o de baja productividad.

evs -- SARH-SECOM-SHOP-SEPAFIN-CONASUPO-BANRURAL-FERTINEX-ANASSA--
PRONASE-COPLAMAR para el Programa de Servicios Integrados de
Apoyo a la Economía Campesina.

Este sistema tiene como objeto apoyar la economía campesina en -- zonas marginadas, a través del fomento a la producción y de una adecuada comercialización, integrando para tal efecto, los servicios de comercialización, extensionismo, organización de productores por regiones y cultivos, créditos, insumos y seguro agrícola de acuerdo con las peculiaridades y condiciones de las regiones marginadas.

-- SARH-COPLAMAR para el Programa de Desarrollo de Agroindustrias en Zonas Marginadas.

En el marco de la Prioridad establecida por el C. Presidente de la República, de atender de manera especial a los grupos marginados, resulta también necesario elevar sus condiciones de vida estableciendo una sólida base productiva agroindustrial que coadyuve a un desarrollo rural armónico e integral. Este aspecto es -- propósito fundamental del Gobierno Federal, planear, coordinar, fomentar y evaluar el desarrollo de la agroindustria para contribuir a elevar la producción de alimentos básicos para satisfacer la demanda creciente del pueblo mexicano, promover la exportación de excedentes, incrementar el número de empleos productivos, brindar ocasión de consumo a las materias primas de producción agropecuaria y forestal y seguridad social e individual a los trabajadores del campo. Para el cumplimiento de dichos propósitos, el Ejecutivo Federal puso en marcha el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial, cuyo objeto es regular acciones que en la materia emprenda el Sector Público e inducir la de los Sectores Social y -- Privado.

El Plan Nacional prevé una estrategia que supone la modificación de las bases en que descansa la distribución y control de los recursos productivos. De acuerdo, a este propósito, el tipo de desarrollo regional en que hoy está empeñada la Administración Pública es un elemento primordial para la definición de prioridades

en el desarrollo agroindustrial. En consecuencia, atendiendo al desarrollo agropecuario y forestal por Distritos Agropecuarios de Riego y de Temporal, el Programa de Estímulos para Desconcentración Territorial de las actividades industriales y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, deberán contemplarse programas de desarrollo y proyectos de inversión que se ubiquen en estas áreas de producción.

Con base en los antecedentes mencionados y en los estudios técnicos realizados para tal efecto, el C. Presidente de la República dio instrucciones a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y a COPLAMAR para formular el programa de desarrollo agroindustrial para zonas marginadas, tomando en consideración el plan del actual gobierno, orientado a ampliar, modificar y modernizar la capacidad productiva de la nación y sentar las bases de un desarrollo autosuficiente que incorpore, en términos de equidad, a todos los sectores sociales, a la creación y distribución de la riqueza.

-- CFE COPLAMAR para el Programa de Electrificación en Zonas Rurales Marginadas.

El objeto del programa es elevar las condiciones de vida y trabajo de la población rural más pobre del país, y apoyar la cooperación de los servicios derivados de los programas convenientes para zonas marginadas, principalmente los de abasto, salud y agua potable.

La cobertura poblacional y espacial de estos programas es de 20 millones de habitantes en 30 mil localidades rurales marginadas en todo el país.

Dentro de los objetivos nacionales establecidos en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, independientemente de su interrelación funcional, dos de ellos tienen estrecha vinculación con los propósitos, acciones y metas de política social:

-- Proveer a la población empleo y mínimo de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Estos objetivos del plan de carácter esencialmente social, tienen su origen en el reconocimiento de que las desigualdades sociales y regionales de nuestro país, aún son lacerantes y en la convicción de que el proyecto nacional y socialmente sería invitado, si no se tiene simultáneamente la capacidad de atender las demandas populares y de reducir sustancialmente la marginalidad social.

En este marco de referencia se encuadran los siguientes objetivos centrales de COPLAMAR.

- Aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallan asentados, para asegurar una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente, alimentos y servicios.
- Promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas, mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población, cuidando de la cabal observancia de la leyes laborales y demás aplicables.
- Lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados y promover una mayor aplicación de recursos que benefician a los estratos más pobres, en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, para propiciar un desarrollo regional más equilibrado.
- Fomentar el respeto a las formas de organización de los grupos rurales marginados, para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo.

Dentro de los instrumentos de que se vale COPLAMAR para apoyar las estrategias de los programas convenidos lo constituye el legal. A su vez, una de las disposiciones que integran este ins-

Instrumento es la Ley General de Asentamientos Humanos, publicado en el Diario Oficial de 26 de mayo de 1976.

Dicha disposición en el capítulo I, artículo 3o. fracción segunda, ordena y regula los asentamientos humanos mediante "El desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano".

Por otra parte, en el artículo 4o., fracción primera, establece que "La ordenación de los Asentamientos Humanos se llevará a cabo a través de El Plan de Desarrollo Urbano"... (64).

Posteriormente, para concretar este ordenamiento, en la presente administración, el Jefe del Ejecutivo tomando como base las modificaciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución, la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, decreta la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano el 19 de mayo de 1978.

Este, es uno de los instrumentos legales en los que se ha apoyado COPLAMAR para realizar sus acciones, toda vez "que establece obligaciones programáticas y administrativas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal"... respecto a "la ordenación y regularización de los asentamientos humanos".

La Coordinación, conjuntamente con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de cumplimiento a las disposiciones comentadas en los convenios SAHOP-COPLAMAR para el Mejoramiento de la Casa Rural y SAHOP-COPLAMAR para Programas de Agua Potable y Caminos en zonas marginadas.

También dicho marco legal sirve para normas las acciones que se derivan de otros convenios con entidades distintas de SAHOP.

Por ejemplo, se toma en consideración, una de las más importantes políticas del Plan Nacional de Desarrollo Urbano que dice "A efecto de estimular el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa se requerirá":

(64) Diario Oficial de la Federación del 26-V-76.

Concentrar acciones en localidades cuya ubicación geográfica e influencia en el medio rural permita cubrir el mayor número de poblaciones con los siguientes servicios públicos:

- Comunicación, alámbrica e inalámbrica.
- Educación, capacitación técnica, planificación familiar, extensionismo, organización y capacitación campesina.
- Salud y asistencia social.
- Comercialización de productos básicos.
- Recreación, actividades culturales y recreativas.

El primer servicio está relacionado estrechamente con el Convenio CFE-COPLAMAR para el programa de Electrificación Rural en Zonas Marginadas; el segundo con el Convenio SEP-COPLAMAR para el Programa de Casas-Escuela para Niños en Zonas Marginadas y con el -- Convenio SARH-SECOM-SHCP-SEPAFIN-CONASUPO-BANRURAL-FEATIMEX-ANAGSA-PRONASE-COPLAMAR para el programa de Servicios Integrados de Apoyo a la economía Campesina.

El tercero con el convenio IMSS-COPLAMAR para el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria; y el cuarto con el convenio CONASUPO-COPLAMAR para el Programa de Abasto a Zonas Marginadas.

Como se puede apreciar, la Coordinación General, siguiendo los lineamientos de dicha política, procura lograr una interrelación programática intersectorial en el ámbito regional en sus distintas -- acciones tratando de establecer bajo el enfoque de sistemas integrados de servicio, que al completarse, más que sumar sus efectos, los multiplican.

La Ley General de Cooperativas, es otro elemento legal del que se sirve COPLAMAR para apoyar las estrategias de los Programas Convenidos. Particularmente sirve de marco jurídico en el convenio -- STPS-SARH-COPLAMAR para el Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales en Zonas Marginadas.

Como su nombre lo indica, el objeto principal del programa es la capacitación y creación de empleos permanentes para grupos marginados en el medio rural, en todos los Estados de la República, a través de la organización de Sociedades Cooperativas que realicen tareas de fomento de recursos naturales.

Dado que la forma de organización Productiva es a través de cooperativas rurales, la modalidad específica que se toma en cuenta es la de Sociedades Cooperativas de Participación Estatal, las cuales se rigen por la Ley General de Sociedades Cooperativas, publicada en el Diario Oficial de 15 de febrero de 1938, por el Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas, promulgado en el Diario Oficial del 10. de julio de 1938.

Los dos documentos descritos norman la organización de las cooperativas rurales y especialmente, el título segundo, capítulo IV, artículo 66 al 71 de la Ley; y el título segundo, capítulo IV, artículo 99 y 100 del Reglamento.

A las anteriores disposiciones se suman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que en su artículo 40, fracción X, faculta a la Secretaría del Trabajo para "intervenir en la organización, registro y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas".

De la modalidad de participación estatal, en la organización cooperativa, prevista en la Ley mencionada, se derivan las "Actas, Bases Constitutivas y Contrato de Administración de Bienes" de las sociedades, que es el instrumento jurídico que norma la participación del estado en forma conjunta con la organización social para el trabajo.

Prácticamente todas las actividades productivas, en las zonas marginadas se enmarcan dentro del Sector Agropecuario y Forestal y es por ésto que la Ley de Fomento Agropecuario, publicada en el diario oficial del 2 de enero de 1981, reviste singular importancia para COPLAMAR.

La Coordinación General conciente de esta situación, ha procura-

do que los programas de desarrollo que ha implementado queden inmersos en este ordenamiento, mismos que muestran un serio intento por actualizar el marco legal que regula la actividad productiva.

La Ley del Seguro Social es el ordenamiento legal que viene a completar a los anteriores que tiene particular significación para las acciones de la Coordinación General, especialmente las encaminadas a proporcionar asistencia médica a aquellos grupos de habitantes en el país, que se encuentran todavía inmersos en una "profunda marginación rural".

Concretamente, en el Convenio IMSS-COPLAMAR para el establecimiento de servicios de salud en el medio rural, se consideran los artículos 232, 236, 237, 238 y 239 de dicha Ley, en los cuales se conforma el marco jurídico para atender a los habitantes de las zonas deprimidas, proporcionándoles "asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria".

Como es del conocimiento general, el Instituto Mexicano del Seguro Social impartía este tipo de servicios con anterioridad a la creación de COPLAMAR. Incluso dicha modalidad de atención había prolongado ya sus beneficios "a la población rural que habita en la región Ixtlera... de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, mediante el cuadro publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de julio de 1974".

Lo que hace la Coordinación General, es aprovechar la filosofía de la Ley en cuestión y ampliar los recursos financieros con los que el Instituto presta el servicio de Solidaridad Social. Incluye instrumenta una serie de mecanismo dentro de las instituciones que agrupa y con las entidades ejecutoras para comprometer a los beneficiados a que como contrapartida del servicio realicen "trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten".

Finalmente, conviene mencionar que como resultado de la firma del Convenio IMSS-COPLAMAR, se concretan los acuerdos contenidos en su cláusula quinta, inciso I, a través del decreto publicado el 11 de diciembre de 1980, en el Diario Oficial. Dicho decreto-

se refiere a la incorporación al programa IMSS-COPLAMAR de las 310 Unidades Médicas Rurales que existían antes de que fuera suscrito el Convenio.

Al anterior se agregan los decretos publicados en el Diario Oficial del 5 de septiembre de 1979 y del 12 de marzo de 1980, en los que se enlistan las localidades que van a ser beneficiadas por los servicios de las Unidades Médicas Rurales, así como de las Clínicas-Hospitales y que constituyen el área de trabajo de los organismos convenidos a COPLAMAR que son, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, La Forestal, F.C.L., Patronato del Maguey (hoy Promotora del Maguey y del Nopal), y el Instituto Nacional Indigenista.

Con la finalidad de dar cumplimiento a los compromisos que se derivan del Convenio IMSS-COPLAMAR, en el sentido de que los beneficiados con los servicios deben aportar trabajos personales de beneficio para sus comunidades y que éstos deben ser contabilizados para que el IMSS tenga conocimiento de los nombres de las personas que tienen derecho a la asistencia médica, la Coordinación General ha solicitado apoyo a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para precisar los sujetos de Solidaridad Social.

En resumen con base en dicho Convenio, COPLAMAR está facultado para promover, cuando sea necesario, ante las entidades que agrupa o ante otras que tengan capacidad para organizar el trabajo comunitario, la celebración de convenios específicos que hagan posible la prestación adecuada de los trabajos comunitarios.

En cuanto a los recursos destinados a apoyar las distintas acciones derivadas de los Convenios Interinstitucionales se ubican a favor de COPLAMAR en el Ramo XXIII, la que transfiere a la institución responsable de la ejecución, los montos requeridos por cada programa. Lo anterior garantiza, por una parte, que los planteamientos regionales articulados, no se desintegren en los procesos de programación sectorial; y por la otra asegura la intransferibilidad de las inversiones canalizadas a las zonas marginadas.

Para asegurar, en parte, que las acciones centralizadas a las zonas marginadas por el Sistema COPLAMAR cumplan cabalmente sus objetivos, la Coordinación General ha puesto en marcha desde 1978 un sistema de seguimiento y supervisión de obras y servicios, apoyado en dos bases fundamentales: el apoyo técnico del personal de campo de las entidades que agrupa y la participación directa de las comunidades beneficiadas en la vigilancia de las obras.

Se puede decir que en cuanto a la aplicación de las Acciones correspondientes a los Programas de Reforma Administrativa a partir de 1977, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que entró en vigor el 10. de enero de 1977, en su artículo 80., establece que... "el Titular del Poder Ejecutivo Federal -- contará con las unidades respectivas, además de aquellas de Asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias -- que el propio Ejecutivo determine"...

Es decir, señala que el Presidente de la República, para la atención de ciertas áreas prioritarias, puede contar con unidades -- administrativas que no tienen propiamente una función ejecutiva, sino de normatividad y coordinación.

Con base en esta disposición se genera el acuerdo Presidencial del 21 de enero de 1977, que crea la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, -- acción que concreta la intención del Ejecutivo Federal para que la Administración Pública Centralizada realice acciones inmediatas que atiendan las necesidades de los grupos humanos que existen en todo el territorio nacional, que se caracterizan por encontrarse extremadamente rezagados del sistema económico, social y político de la nación.

Es entonces una Coordinación que viene a complementar la filosofía de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el sentido de ajustar las instituciones y los procesos administrativos al crecimiento de las necesidades públicas.

Desde el punto de vista de una función globalizadora, se promovió la Comisión de Gasto Financiamiento; se crearon los gabinete--

tos especializados y comisiones intersecretariales y coordinaciones que dependen directamente del Presidente de la República para ordenar programas y estrategias intersectoriales, así como aspectos normativos (Coordinaciones Generales de Comunicación Social, Estudios Administrativos, del Sistema Alimentario Mexicano, de Proyectos Básicos de Desarrollo; del Programa de Productos Básicos y de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados).

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, es el resultado de totalizar y hacer compatibles los planes y programas sectoriales y estatales, modalizados por las estrategias que se derivan del sistema alimentario mexicano de los programas de productos básicos, de Empleo, de Capacitación y de atención muy especial a zonas marginadas. En su instrumentación, la vertiente que se refiere a la Coordinación del Sector Público Federal con los estados para trasladar la instrumentación del propio Plan Global al ámbito regional manifiesta congruencia de las acciones del Sistema COPLAMAR con los objetivos globales en lo que al Sistema Nacional de Planeación se refiere.

- La congruencia global se refiere a la contribución directa e indirecta de los programas del sistema COPLAMAR con los objetivos y prioridades nacionales.
- La congruencia interna de cada programa del Sistema COPLAMAR, se refiere a la correspondencia entre sus diferentes componentes: objetivos, acciones y metas.
- Congruencia regional que se refiere a los programas sectoriales con los objetivos y metas previamente definidos con la política de desarrollo regional.

C4. Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

"Por razones históricas y por convicción, México ha optado por un modelo de desarrollo que busca la construcción de una sociedad democrática en donde la justicia se alcance por el camino de la libertad. Nuestra alternativa, ha señalado el Presidente

López Portillo, en su IV Informe de Gobierno, se expresa ahora en un esfuerzo totalizador en el Plan Global de Desarrollo. --- Nuestro país se concibe así en un esquema de largo plazo, que rechaza la improvisación y crea la plataforma para aprovechar el enorme potencial con que contamos". (65).

En el actual régimen, se inició la tarea de recepción de información, análisis de propósitos, expectativas y conformación de valores, en un intenso intercambio con los grupos que integran la sociedad.

La definición de una orientación política fue seguida de una metodología programática y de un esquema globalizador de todas -- las acciones del Estado y de todas sus posibles relaciones con la sociedad, que sirvió para integrar los puntos de vista y las demandas en un programa de gobierno que, sometido al electorado, recibió su aprobación mayoritaria.

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

Especial mención amerita la elaboración y publicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, los planes anuales del sector agropecuario y forestal, el Programa Nacional del Empleo, el Plan Nacional de Turismo, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología y los avances en el Plan Nacional de Comercio en el Programa del Sector Educativo, en el Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes y en el Plan de Agroindustrias.

El diseño básico inicial y la experiencia de la planeación sectorial y estatal se sistematizan ahora en el Plan Global de Desarrollo

(65) Palabras del Lic. Miguel de la Madrid H. como Secretario de Programación y Presupuesto, en la Sesión Inaugural -- del Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo. México, septiembre 1980.

rollo 1980-1982, presentado por el Gobierno Federal a la comunidad, mediante la publicación del Decreto por el que se aprueba dicho plan, en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1980.

El Plan recoge la concepción del Sistema Alimentario Mexicano, que plantea profundamente una nueva estrategia intersectorial, dirigida a proveer de la nutrición básica a toda la población nacional y define esquemas para lograr la autosuficiencia en la producción de los alimentos básicos, tecnologías para incrementarla y sistemas de distribución que permitan hacer llegar los abastos populares a los grupos mayoritarios del país.

Igual consideración corresponde al avance importante para el Sistema Nacional de Planeación que aportaron con sus planes, los estados de la Federación.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, es un reflejo del grado actual de los avances en la Integración de un Sistema Nacional de Planeación; contiene los principales elementos conceptuales e instrumentales que forman parte del proceso de planeación --- aprovecha el fortalecimiento de los mecanismos de diagnóstico e integra los aspectos sectoriales y especiales; y muestra, además los logros alcanzados en la formulación de planes sectoriales y estatales que ya han estado influyendo en la definición y ejecución de la política de desarrollo.

El Plan propone metas que no se pueden alcanzar por inercia; señala también los elementos que todavía requieren de un desarrollo más amplio para hacer operativas todas las partes que constituyen un Sistema Nacional de Planeación. Por ello, el proceso de construcción del Sistema Nacional de Planeación no termina con la elaboración de este planteamiento global.

El Plan es global porque busca actuar sobre toda la sociedad, con base en una concepción de desarrollo integral, que requiere la conjunción de lo económico, lo político y lo social, enmarcada en las decisiones políticas del pueblo mexicano.

El documento está compuesto por tres partes. Una política, una

les
económica y una social). La primera se integra por el conjunto de preceptos de filosofía política que sustenta el Proyecto Nacional, surgido de la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917. Se presenta el modelo de país al que se aspira, que es la expresión del Proyecto Nacional en el sistema político, en el económico, en el social y en la administración pública. A partir de los principios de filosofía política y del modelo de país, referidos ambos al diagnóstico de la situación actual, se definen los objetivos del Plan.

La segunda parte del Plan es la económica. En ésta se presenta la estrategia de desarrollo para el cambio estructural, y para la modernización del país que ha seguido, desde su inicio la actual administración.

La estrategia se orienta fundamentalmente hacia la creación de empleos. Este propósito de crecer generando empleos suficientes para la población, en un medio de vida digna, y los avances que en tal materia se ha realizado en esta Administración, distinguen, de manera fundamental, nuestro proceso de crecimiento de décadas anteriores. En esta parte se presentan también las orientaciones básicas para el manejo de los instrumentos de política económica de que dispone el Estado.

La tercera parte del Plan es la social. En ella se muestra como la política económica y social que se ha venido instrumentando está dirigida, principalmente, a transformar el crecimiento económico en desarrollo social. Si el crecimiento económico es requisito y plataforma para generar el cambio social, también es cierto que éste condiciona los procesos económicos; por ello, la provisión de mínimos de bienestar a todos los mexicanos es indispensable en un contexto de empleo creciente y productivo, que subordine el desarrollo de los objetivos materiales al desarrollo de las personas, en su dignidad individual y su responsabilidad social.

También se incluye en el Plan un capítulo sobre la política de precios, salarios, utilidades y fisco, en donde se presenta la configuración de las acciones que puedan conducir a aumentar, en

términos reales, el peso y la participación de los asalariados en el ingreso nacional. Finalmente, un capítulo sobre Perspectivas analiza la evolución que puede esperarse de la economía mexicana en los próximos veinte años, si el país, como un todo, mantiene el esfuerzo y la solidaridad en su acción, alrededor de los propósitos, objetivos y estrategias definidas en el Plan Global.

Respecto a su introducción, el Plan señala que la planeación requiere tiempo para introducirse y consolidarse como un estilo de trabajo en la vida de la Nación. Los avances de estos propósitos están sistematizados en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que aprovechando las experiencias anteriores en materia de planeación, surge como una estructura deducida del modelo de país al que se aspira y del conjunto de políticas y planes sectoriales realizados en la presente administración. El plan intenta ser un esfuerzo globalizador: comprende desde los supuestos fundamentales que le dan legitimidad, hasta las características de las políticas sectoriales, y busca ir desde lo propositivo hasta lo operativo; aportar los elementos para avanzar hacia la congruencia entre la planeación estatal y la sectorial; apoyar, combinar y utilizar mejor los instrumentos de política económica; y proporcionar una base para la concertación de acciones entre los diversos sectores de la sociedad.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, pretende ser un plan nacional y no sólo del Gobierno; por eso se basa en la concertación de acciones entre los sectores de la sociedad. Además es flexible y realista: busca conciliar lo previsible con lo contingente y revitalizar los instrumentos de política económica.

Refiriéndonos a la filosofía política el Plan señala que la Constitución contiene un proyecto nacional. Define orientaciones políticas y sociales, que corresponden a lo mejor de nuestra historia y a los anhelos de las mayorías; establece las bases en las que se apoyan las estructuras del Gobierno y propone formas de relación de éste con la sociedad, que conducen a la democracia.

El nacionalismo mexicano es sustento de la lucha permanente por la independencia económica, política y cultural de México.

El proyecto nacional establece una relación entre Estado y sociedad, en la cual se reconoce que todos los derechos provienen de la sociedad. Los constituyentes, como necesidad diseñaron un vigoroso Estado de Derecho al que le confirieron promover la integración nacional, garantizar la independencia política y consumir la económica.

El proyecto nacional es democrático, representativo y popular. Define el concepto de democracia en todas sus dimensiones, como -- una estructura jurídica, un régimen político y un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

La existencia de un sistema de economía mixta es uno de los supuestos básicos del Proyecto Nacional. La Revolución transformó el concepto de propiedad; preservó las libertades económicas y le confirió al Estado responsabilidades de rectoría y promoción económica. Todo sometido a los criterios precisos del interés de la Nación.

Dentro del proyecto, al Estado compete la rectoría de la economía, otorgándole derechos para imponer a la propiedad privada -- las modalidades que dicte el interés público, regular el aprovechamiento social de los recursos naturales y hacer una equitativa distribución de la riqueza pública.

La filosofía que sustenta el Proyecto Nacional tiene que ser apreciada como un conjunto en el que todas sus partes están interrelacionadas. A partir del conjunto, es preciso desarrollar un ejercicio de congruencia entre nuestros postulados básicos, las acciones públicas y la conducta ciudadana. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, procura ser un ejercicio de congruencia.

Tomando en cuenta el diagnóstico socioeconómico citado en el Plan, se puede ver que durante los primeros gobiernos emanados de la Revolución, la estrategia socioeconómica se orientó a resolver --

problemas críticos: mantener la unidad territorial, reconstruir el país y sentar las bases institucionales para el crecimiento ulterior. Se consolidó el principio constitucional del dominio del Estado sobre los recursos naturales y se avanzó decididamente en los procesos de reforma agraria y de organización obrero, campesino y popular.

Este patrón de desarrollo significó una estrategia adecuada a su época; sin embargo, con el tiempo empezó a mostrar signos de insuficiencia, agudizados sensiblemente por la presión demográfica, que se manifestara principalmente en el estancamiento de la agricultura.

Al paso de los años, se agravaron los rezagos sociales; se acentuó la dependencia financiera, tecnológica y alimentaria; se agudizó la falta de competitividad de la industria y aparecieron estrangulamientos en sectores claves. Se hizo evidente la ineficiencia e inequidad del sistema comercial; se agravó la concentración personal, sectorial y regional del ingreso; se agudizaron las deficiencias del ahorro público; y el aparato burocrático ya no correspondía a los requerimientos del país.

A finales de 1976 se manifiesta internamente, en toda su extensión, el agotamiento de la estrategia de desarrollo seguida en el país. La inflación y la recesión combinadas expresaron la crisis.

Las acciones y resultados en 1977-1979 según el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, ante la situación prevaleciente en la economía hacia 1976, la presente Administración planteó una nueva estrategia de desarrollo que permitiera reconstruir la base económica, como condición necesaria y urgente para resolver los problemas y carencias acumuladas.

Se partió de los principios de la filosofía política y de la definición del modelo de país al que se aspira, que incluye un sistema productivo, que permita el equilibrio entre factores; un sistema político que se sustente en las mayorías y dé cabida a las minorías; y una administración pública capaz de dirigir -

el desarrollo económico.

A partir de este modelo, se establecieron las bases para el cambio cualitativo del desarrollo: la Reforma Política; la Alianza Popular, Nacional y Democrática para la Producción y la Reforma Administrativa. Se definieron tres etapas bianuales en la estrategia socioeconómica: la de superación de la crisis en sus aspectos más agudos; la de consolidación de la economía; y la de acceso a un crecimiento alto, sostenido, cualitativamente diferente y con inflación controlada y decreciente, manteniendo al respecto a las libertades públicas.

Se definieron dos prioridades: sector agropecuario -- para satisfacer la demanda de alimentos -- y energéticos que significaba un recurso nuevo para administrar la crisis y una oportunidad para imprimir transformaciones profundas en la sociedad.

En el ámbito sectorial se avanzó en la reorientación requerida por la nueva estrategia. En el sector industrial se inició la desconcentración de la actividad, orientándola hacia las costas y fronteras, a la vez que se dio prioridad a la producción de bienes social y nacionalmente necesarios. En el sector agropecuario se apoyó el desarrollo de las zonas de temporal, se estimuló a mejor y mayor utilización de la capacidad instalada, se promovió la organización de los productores, y se revisó la estructura de precios para fomentar la producción de alimentos.

Además, se ha presentado una creciente atención al sector pesquero para convertirlo en pilar importante de la autosuficiencia alimentaria, a través de sus programas de captura, de construcción, de rehabilitación y de su industrialización.

En el sector comercial las acciones se orientaron a lograr el abasto eficiente y a precios accesibles de los artículos de consumo popular, avanzándose en la modernización de los sistemas de comercialización. Además, se revisó la legislación correspondiente para evitar la especulación y el acaparamiento.

En el sector turismo se está ampliando su capacidad para satisfacer las demandas del turismo extranjero y se intensificaron los --

servicios de turismo social.

En cuanto a comunicaciones y transportes, se han tomado medidas para propiciar la operación coordinada de los servicios, desarrollar una infraestructura equilibrada y solucionar gradualmente los cuellos de botella.

En el aspecto social, se definieron mínimos de bienestar y se instrumentaron medidas de política poblacional, educativa, de salud y seguridad social, y de vivienda. Asimismo, se coordinaron diversos programas dirigidos a las regiones más pobres. En materia de alimentación, las acciones del sector público se han extendido hacia el incremento de la producción de alimentos básicos, la ampliación de su distribución a mayores núcleos de población a nivel regional y al fomento más apropiado de su consumo.

En lo referente a los objetivos nacionales enmarcados dentro del contexto del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, la estrategia seguida por la actual Administración se ha orientado, desde su inicio, hacia la consecución de cuatro grandes objetivos. Estos surgen del proyecto nacional y se fortalecen y apoyan mutuamente, siendo cada uno indispensable para el logro de los demás:

- 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 empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción, y las regiones geográficas.

Por lo que toca a las bases políticas y de justicia señaladas en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se dice que los objetivos anteriores, se desprenden de la filosofía política y del diagnóstico

tes
tico de la realidad actual. Para hacerlos viables hay que vincular los propósitos con las bases políticas, de justicia y administrativas, en las que se apoya el Estado.

Al respecto, se considera que los propósitos y las acciones de la política interna, la política exterior, la seguridad nacional y la impartición de la justicia, contribuyen decisivamente a la viabilidad de las acciones que se proponen y, sobre todo, a su adecuada orientación.

La política interna de México se desenvuelve dentro de instituciones democráticas que, a su vez, se ven reforzadas por la vida política de la Nación. La permanencia de las instituciones, el respeto a la norma constitucional, la participación organizada y consciente de los ciudadanos y fuerzas sociales, el cumplimiento de la legalidad electoral, la vigencia del pacto federal y del orden jurídico, el fortalecimiento del poder legislativo y del judicial, la existencia de una comunicación social fluida, la política poblacional y la modernización de la administración pública son los componentes y propósitos de un sistema político viable, en proceso de modernización democrática.

La política exterior de México está dirigida a preservar nuestra soberanía, fortalecer nuestra independencia frente al exterior, practicar la solidaridad internacional, apoyar los esfuerzos internos de desarrollo y participar en la conformación de un orden mundial que garantice estos objetivos y permita el desenvolvimiento de todos los pueblos en la misma soberanía, igualdad, seguridad y justicia internacionales que deseamos para nosotros.

Las fuerzas armadas mexicanas están integradas orgánicamente a las instituciones del régimen. Su origen revolucionario es una marca permanente que configura su doctrina y organización interna, así como su relación con las otras instituciones del Estado mexicano. En México, la vigencia de una Constitución que define la vía para alcanzar la justicia, por el camino de la libertad, la propia modernización de las instituciones militares, acorde a los principios filosóficos de nuestro proyecto nacional.

002
La impartición de la justicia contribuye a la realización del Proyecto Nacional y al desarrollo del país, al garantizar la libertad y la paz social. Seguridad y justicia no son bienes tangibles, pero forman parte indudable del grado de desarrollo de una nación. Por ello, se busca actualizar y revisar los instrumentos jurídico-administrativos que regulan las actividades de las instituciones vinculadas al sistema de justicia, sustituyendo las nociones coercitivas por el concepto de derecho social; promover el análisis y estudios de las estructuras y los procedimientos y las instituciones del sistema de justicia destacando la modernización y agilización de los procesos agrarios; fortalecer la justicia administrativa; instrumentar jurídicamente las medidas de reforma administrativa del sistema y promover su difusión para que sean conocidas; racionalizar el uso de recursos materiales, físicos y humanos del sistema; promover la implantación de procedimientos adecuados de administración y desarrollo de personal en las instituciones competentes; impulsar el programa de desconcentración territorial de las unidades administrativas del sistema de justicia; transformar el derecho de acudir a los tribunales en una verdadera protección social, con sentido humanista.

Por lo que respecta a la estrategia global hacia el empleo, ésta representa el conjunto de acciones articuladas que se requieren para alcanzar los cuatro objetivos globales. Parte de los axiomas básicos de la filosofía política y las condiciones específicas que determina la historia, geografía y sistema político mexicano: economía mixta de mercado; sistema de derechos individuales y sociales, pluralismo político; tradición institucional y un sistema político con vocación nacionalista y de participación popular; y libertad cambiaria.

La estrategia recoge las propuestas del movimiento obrero organizado de transformación acelerada de la economía para alcanzar nuevos estadios de productividad y justicia y reconoce la fortaleza de la población y la riqueza de los recursos físicos del país. La estrategia se orienta fundamentalmente hacia el empleo; por ello no se persigue un crecimiento a cualquier costo,

sino uno cuyo ritmo, si bien alto, no ponga en peligro su permanencia y su equidad. Se busca un crecimiento que reconociendo la incertidumbre de la situación internacional, mantenga el equilibrio entre sectores y regiones y ponga en marcha todas las potencialidades del país.

La estrategia es el camino por el cual el país busca modernizarse y superar el reto de la marginación social, con un modelo propio. La estrategia apoya simultáneamente a los cuatro objetivos del Plan. Para lograr este propósito, se identificaron variables estrechamente ligados a los objetivos y se fijaron metas para tales variables. Asimismo, se determinaron las políticas macroeconómicas, sectoriales, regionales y sociales que, manejadas en forma coordinada, conducen al logro de las metas señaladas.

Veintidós políticas básicas integran la estrategia; ésta supone la utilización concertada de todos los instrumentos y medios a disposición del sector público.

- 1.- Fortalecer el Estado
- 2.- Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
- 3.- Generar empleos en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia.
- 4.- Consolidar la recuperación económica.
- 5.- Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital.
- 6.- Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
- 7.- Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población.
- 8.- Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.
- 9.- Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.
- 10.- Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo.
- 11.- Estimular una política de productividad y una adecuada distri

bución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto.

- 12.- Destinar mayores recursos para la provisión de mínimo de bienestar, particularmente la población marginada urbana y rural.
- 13.- Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.
- 14.- Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo.
- 15.- Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.
- 16.- Vincular la educación término -media y superior - con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales que requiere el sistema nacional de producción.
- 17.- Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
- 18.- Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.
- 19.- Controlar y reducir el ritmo de la inflación.
- 20.- Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento - del desarrollo.
- 21.- Establecer una vinculación eficiente con el exterior que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo.
- 22.- Ampliar la concertación de acciones entre los sectores públicos, social y privado, en el marco de la alianza para la producción.

Por lo que toca al marco macroeconómico, el Plan Indica, que en el aspecto global se prevé una tasa de crecimiento del producto interno bruto de por lo menos 8% anual en promedio; las importaciones de bienes y servicios observarán un ritmo elevado, pero con tendencias decrecientes, que en promedio sería de 20.8%. Las exportaciones de bienes y servicios alcanzarían una tasa de 14.4% anual en promedio, con una tendencia ascendente en las exportaciones de manufacturas.

Se estima que la evolución de los ingresos y egresos en cuenta co-

riente arrojará un saldo deficitario de magnitud inferior al 1% del producto interno bruto. Excluyendo los pagos netos a factores, se tendría un superávit en el trienio, cuyo monto fluctuaría entre 1% y 1.5% del producto interno bruto.

La meta establecida para la inversión pública es de un crecimiento real de 14% anual en promedio, atendiendo a las prioridades -- planteadas en la estrategia; así, la asignación al sector agropecuario y desarrollo rural crecerá en 22% real anual; la inversión en el sector transportes y comunicaciones crecerá a un ritmo de 18% anual; la asignación de inversión para el sector social crece ra en 21%, y la del sector industrial, excluyendo el petróleo, -- crecerá a un ritmo de 17% anual. Esto, aunado a un ritmo de crecimiento de los gastos privados de inversión del 13% real, resultaría en un coeficiente inversión-producto en torno a 27% al final del trienio.

El consumo per cápita crecerá alrededor de 4.5% anual durante los próximos tres años, tasa que, de ser sostenida, significaría la duplicación del nivel de consumo por persona en los próximos 15 años. Para el consumo público se ha fijado una meta de crecimiento de 7.5% real anual, lo que coadyuvaría a incrementar el ahorro del sector público en 3.1 puntos del producto interno bruto respecto a 1979.

La evolución de los sectores, de acuerdo a las prioridades asignadas en la estrategia, se estima como sigue: el sector agropecuario-forestal crecerá a una tasa promedio de 4.1% real anual, tasa que supera la de la población y permite una mejoría en el empleo rural y en el nivel de vida en el campo; el producto interno bruto del sector industrial se considera crecerá a razón de 10.8% -- anual real. Dentro de este crecimiento el sector manufacturero -- crecerá al 10%; el sector de bienes de capital crecerá a 13.5%, -- con lo que entramos en el camino de una integración más avanzada de la estructura industrial del país; el sector de bienes socialmente necesarios y de consumo habitual en 8%, que duplica lo logrado entre 1970 y 1978; la industria química en 9.7% y el sector energético en 13.1% anual; para el sector servicios en su conjunto, se prevé un crecimiento de 6.7% con una tasa de 9.5% para el-

sector de comunicaciones y transportes; 7.8% para los servicios de esparcimiento y 6.7% para comercio.

Por lo que se refiere a la ocupación, se estima una generación de 2.2 millones de empleos, que implicaría un crecimiento promedio de 4.2% anual en el empleo, permitiendo absorber el incremento anual de 3.4% en la oferta de trabajo. Con esta absorción de mano de obra se reducirá, asimismo, el desempleo abierto y el peso relativo del subempleo, iniciándose el proceso de solución del problema ocupacional.

El logro de las metas anteriores requirió de un esfuerzo coordinado en el manejo de los instrumentos de que dispone el Estado para orientar el desarrollo, así como de la acción responsable y conjunto de todos los elementos de la sociedad.

De ser así, la producción interna habrá logrado mantenerse en tasas superiores al 7% real por cinco años consecutivos (1978-1982) dando lugar a un crecimiento alto, cuya permanencia nunca antes se ha observado.

El sector agropecuario registraría en el sexenio una expansión de 9.7% en el sexenio.

El empleo, a su vez, crecería en alrededor de 4 millones, lo que representa una generación superior a la lograda en los veinte años anteriores a 1976.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en cuanto a la política de gasto público plantea como propósitos básicos una reorientación sectorial y regional del gasto hacia sectores y regiones prioritarias; propiciar un crecimiento lo más alto posible, compatible con una inflación decreciente; ser vehículo para promover la generación acelerada de empleo en un esquema de mayor racionalización del gasto y mayor eficiencia del mismo y orientar el gasto de capital a eliminar los cuellos de botella y a impulsar las actividades productivas estratégicas.

La necesidad de contar con los recursos suficientes para apoyar la recuperación económica, generar empleos y contar con energéticos, exigió que, durante los primeros años de esta Administración

se canalizará una parte creciente de la inversión total al crecimiento del sector petrolero, concentrando en él las inversiones.- El buen éxito alcanzado en la perforación petrolera ha permitido adelantar la meta de producción de PEMEX; ello significa que la inversión en el sector petrolero, si bien muy importante, ya no mostrará los altos crecimientos observados en los tres años anteriores; ésto facilitará atender en mayor medida a otros sectores. Gracias a ello, la inversión en el sector agropecuario y de desarrollo rural aumentará su participación en el total de la inversión pública, para llegar en 1982 al 25%; el sector de comunicación y transportes podrá absorber alrededor del 15% de la inversión total; el sector de bienestar social que incluye educación y salud, aumentará su participación para pasar alrededor del 16% de la inversión total en 1982.

Las metas que se pretenden alcanzar en materia de gasto público para el trienio 1980-1982 son las siguientes: lograr, en el corto plazo, un adecuado nivel de eficiencia en el ciclo presupuestario; de 1979 a 1982, el gasto presupuestal neto crecerá en términos reales 12% anual; el gasto de capital aumentará a una tasa promedio anual del 14% de tal forma que los sectores agropecuario y desarrollo rural, pesquero, social y de comunicaciones y transportes tendrán aumentos anuales reales de 22%, 25%, 21% y 18% respectivamente; en el sector industrial, la inversión pública en las áreas que no se refieren a energéticos crecerá rápidamente, dando mayor impulso a la industria de bienes de capital; en lo relativo a la asignación regional de gasto a través del Programa Integral para el Desarrollo Rural los Convenios Unicos de Coordinación y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, su incremento promedio será del 20%.

Para alcanzar estos propósitos, se dará mayor agilidad y oportunidad al ejercicio del gasto; se mejorará su control mediante una adecuada normatividad y contabilidad; se logrará mayor racionalidad en las compras; se redoblarán esfuerzos y perfeccionarán los mecanismos legales para desterrar las prácticas de corrupción y fijar responsabilidades de acuerdo con las leyes; se eliminará la dispersión y la automatización de la obra pública; se adecuará

el gasto corriente a los planteamientos de la reforma administrativa; se continuarán eliminando los subsidios innecesarios; se promoverá la vinculación de la programación sectorial con la estatal; se coordinarán y programarán en forma integrada los mecanismos de apoyo al federalismo; recibirá especial atención el propósito de aumentar la eficacia y la eficiencia del gasto público, a través de los mecanismos de programación-presupuestación, bajo la responsabilidad de los sectores del Gobierno Federal; además, se continuará con la reestructuración de servicios e instituciones para mejorar la eficiencia de los sistemas paraestatales de servicios públicos.

En cuanto a la política económica general el plan nos indica que si bien el quehacer público es uno de los principales instrumentos con que cuenta el Estado, el logro de las metas y objetivos requiere del manejo coordinado de todos los instrumentos de política económica y social. A continuación, se presentan los propósitos, metas y acciones relativas a los demás instrumentos de política económica general.

La política de empresas públicas se propone lograr que la operación de estas entidades se fundamente en una mayor productividad de sus elementos humanos y en una más eficiente administración de sus recursos físicos y financieros. Como metas, entre otros, se propone alcanzar una generación de ahorro del orden de 3% del producto interno bruto; y que sus ingresos crezcan, excluyendo PLMEX, en 26% lo que implica una política de precios y tarifas más efectiva.

La política tributaria se propone, continuando los esfuerzos ya realizados, avanzar en lograr una mayor equidad en los gravámenes entre personas, factores, sectores y regiones; reducir las distorsiones y aumentar la eficiencia y la producción; estimular al ahorro; coadyuvar a racionalizar el comercio exterior; neutralizar los efectos de la inflación sobre el sistema impositivo, y en especial las clases de menores ingresos; modernizar y simplificar los mecanismos de recaudación; dotar de mayores recursos al Estado; y actualizar las tarifas de ingresos no tributarios.

La política de estímulos fiscales continúa dentro del esquema ya propuesto. Este nuevo planteamiento está dirigido a fomentar la formación de capital y la generación de empleo, actuando directamente sobre los montos incrementales de inversión y ocupación; - los estímulos se otorgan en función de una regionalización ya definida, con prioridad a la pequeña y mediana industria, bienes de capital y satisfactores básicos.

La política de deuda pública supone que la determinación de los montos de deuda externa se realizará considerando la interacción entre las diferentes políticas y la necesidad de financiar importaciones, liberar recursos al sector privado, reducir el déficit de cuenta corriente, y regular la liquidez; se dará prioridad al uso de recursos internos sobre los externos y se buscará diversificar fuentes de financiamiento interno y evitar financiamiento inflacionario, así como generar suficientes recursos para los demás sectores, con objeto de que se logren las tasas de inversión propuestas.

La política financiera continuará fortaleciendo el sistema financiero; se propone mantener la política de tasas de interés flexible, procurando mantener competitividad interna y externa y, premiar la permanencia del ahorro; asimismo, se continuarán diversificando los instrumentos institucionales de captación bancaria y valores gubernamentales y el fortalecimiento del mercado de valores. Como metas, se busca incrementar la captación no monetaria en alrededor de 4.5 puntos del producto interno bruto; aumentar la canalización de crédito a sectores básicos; y evitar que el crecimiento de la oferta monetaria provoque liquidez redundante.

La política de comercio exterior busca vincular eficientemente la economía nacional con la internacional, racionalizar la protección, considerando no sólo al productor sino también al consumidor y continuar la apertura gradual de la economía, en función de los objetivos internos; fomentar mediante programas permanentes las exportaciones y su diversificación, instrumentar una estrategia internacional para el comercio exterior y estimular el-

desarrollo de franjas fronterizas y zonas libres. Como meta se pretende mantener el déficit en cuenta corriente en una magnitud inferior al 1% del producto interno bruto para 1982.

La política de empleo ocupa un lugar prioritario en la estrategia del Plan Global. El trabajo es un derecho elevado a categoría constitucional por esta Administración que el Plan pretende coadyuvar a hacer efectivo. El Plan Global está orientado a la acelerada creación de empleos productivos y permanentes. Asimismo, se busca que todos los centros de trabajo que se creen, lo mismo que los ya existentes, representen un elemento que propicie la necesaria justicia al trabajador, manifestada en sus relaciones laborales, condiciones de seguridad, dignificación y desarrollo personal, que le aseguren, por lo menos, el acceso a mínimos de bienestar para él y su familia.

La inflación es uno de los problemas más complejos de la sociedad. Su control se concibe como medio e instrumento y no como objetivo autónomo. Es medio e instrumento para que no se deteriore la distribución del ingreso, para que no se interrumpa el crecimiento de la economía y para que no se impida la atención de las demandas sociales, según el Plan.

La política antiinflacionaria busca lograr un mayor control y -- una tendencia descendente de la inflación, mediante acciones que incrementen la producción, particularmente la de los bienes básicos; que solucionen los cuellos de botella; que hagan más eficiente y menos oneroso el sistema comercial; y que adecúen la demanda agregada a la capacidad productiva. No se puede atacar la inflación frenando la economía y la generación de empleo. Se enfrentará, en cambio, utilizando todos los instrumentos a disposición del Estado, preferentemente el fomento de la oferta interna y la productividad, modulando el crecimiento del gasto y acompañando su ritmo; asimismo, mediante una política comercial de enérgicas medidas para prevenir y combatir especulaciones y subsanando deficiencias regionales y temporales de oferta. La estrategia busca propiciar una tendencia gradualmente descendente en el ritmo de la inflación, reduciendo como meta para el término --

del trienio, el diferencial de la inflación interna con la externa, 4-5 puntos porcentuales.

La política tecnológica busca formar la base científica y tecnológica que permita sostener las prioridades productivas de bienes nacionales y sociales, el desarrollo de los sectores estratégicos y, de manera muy especial, el Sistema Alimentario Mexicano.

El sistema económico mexicano es mixto, por ello, el Plan Global es indicativo y concertado para el sector privado al cual se le fija directrices por medio de orientaciones generales, políticas específicas, estímulos que lo orienten y acuerdos que lo comprometan. La participación del sector privado en la consecución de los objetivos nacionales será tanto más fecunda cuanto más se adecue a las definiciones de la política económica del desarrollo que adopte la comunidad por medio de sus legítimos representantes.

Dentro del texto del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, se manifiesta, que la política de energéticos es una palanca básica para apoyar el cumplimiento de los objetivos del propio Plan.

En el ámbito nacional la política de energéticos constituye un apoyo fundamental para el desarrollo de la industria, en especial la de bienes de capital, para el fomento de las exportaciones y para apoyar la desconcentración de la actividad industrial. Los precios internos de los energéticos se acercarán, en el mediano plazo, a los precios internacionales, manteniendo siempre un diferencial favorable al mercado interno como apoyo a la industria nacional. Se continuarán los esfuerzos de localización de los recursos y reservas de energéticos primarios, particularmente de fuentes diferentes a los hidrocarburos; se continuará la reorientación de la planta Industrial hacia el uso de gas natural; la política de financiamiento del desarrollo se verá sustancialmente fortalecida mediante una adecuada política de precios internos, la que deberá atender al financiamiento del sector y el fortalecimiento de las finanzas públicas y deberán servir como apoyo a la racionalización del consumo y fomento a la industrialización; se dará impulso a la investigación y al desarrollo de tecnologías que ahorren energía, tanto para uso industrial como doméstico,

DTC

dando énfasis especial a la difusión y a la adopción de las mismas.

La política de desarrollo es una política que se apoya en el petróleo, no es una política petrolera de desarrollo. Esto significa que se está buscando un crecimiento más equilibrado de la economía, para fortalecer el crecimiento armónico de sus diferentes sectores.

Para que la sociedad conozca cómo se administra la riqueza petrolera, se ha definido el monto de los recursos de los que dispondrá México por sus exportaciones de petróleo y gas natural y el uso que se hará del excedente petrolero.

En cuanto a política sectorial se refiere, el Plan señala que se pretende recuperar el ritmo y el volumen de la producción agropecuaria, en particular la de bienes básicos, con el propósito principal de lograr la autosuficiencia en los subsistemas clave de la alimentación nacional y asegurar que los beneficios de la estrategia de desarrollo lleguen a la población más necesitada: la campesina. Se propone especialmente lograr la autosuficiencia en maíz y frijol para 1982, y dar paso firme para alcanzarla en los demás productos básicos deficitarios hacia 1985.

El Sistema Alimentario Mexicano, es un programa intersectorial, integrará la producción, la distribución y el consumo de alimentos, y pondrá al alcance de los millones de mexicanos cuya alimentación es deficiente, una canasta básica recomendada de alimentos. Este sistema constituye un programa que precisa objetivos, imputa responsabilidades, concierta acciones y finca compromisos. El esfuerzo se realizará en el área agropecuaria, en la pesca, en la industria de alimentos y en la tecnología alimentaria, así como en la comercialización y en la educación al consumidor.

La política pesquera se orienta a convertir a esta actividad en un pilar importante para lograr la autosuficiencia nacional en la producción de alimentos de la dieta popular, generar empleos y divisas y promover el desarrollo regional.

El sector industrial se plantea como el sector de crecimiento más dinámico, con base en la producción de energéticos, y se orienta a generar mayores empleos y hacia la producción de bienes social y nacionalmente necesarios, especialmente los alimentos, así como dar un gran apoyo a la pequeña y mediana industrias. La estrategia tiene como propósitos adicionales desconcentrar territorialmente la industria, desarrollar ramas de alta productividad e integrar mejoras a la estructura industrial.

La actividad comercial es una tarea de utilidad insoslayable, estrechamente vinculada con el buen éxito de las nuevas orientaciones dadas a las demás actividades. La política de promoción y desarrollo comercial eficiente, que elimine a los intermediarios innecesarios y que sea capaz de atender las necesidades básicas de la población mediante una red integrada de sistemas de acopio, almacenes y centrales de abasto. El Estado reforzará su papel para garantizar el abasto de bienes básicos a precios reducidos, dentro del Sistema Alimentario Mexicano, orientando los subsidios hacia quienes es justo que los reciban y propiciando hábitos alimenticios que eleven el nivel nutricional de la población.

El sector turismo constituye una palanca importante para el desarrollo, principalmente en su aspecto regional, por la ocupación que produce, las divisas que genera y las oportunidades de recreación que se inscriben en la connotación del bienestar social que se persigue. El desarrollo turístico se orientará en mayor medida hacia el fomento del turismo interno, sin descuidar los programas destinados a la captación de divisas.

Está prevista una rápida expansión del sector transportes y una sensible mejoría en sus operaciones. Se ampliará la infraestructura carretera, se promoverá el transporte interurbano y se otorgará una alta prelación al transporte urbano colectivo, en reconocimiento a la importancia de un bien socialmente necesario; el tiempo. La participación de los ferrocarriles en el total del sistema será revaluada, se fomentará el uso intensivo del transporte combinado y se fortalecerá el transporte colectivo.

Por lo que se refiere a la política regional y de desarrollo urbano el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 afirma que ésta se orienta hacia la solución integral de los problemas causados por la forma y cuantía del proceso de urbanización, los desequilibrios regionales y la presión demográfica.

Actualmente la actividad económica presenta una distribución territorial desigual. El desarrollo económico reciente se ha plasmado en una organización especial polarizada, caracterizada por una excesiva concentración urbana en tres áreas metropolitanas y por una gran dispersión de la población rural.

En este sentido, los lineamientos de planeación regional se orientan, por un lado, al control del crecimiento desmedido de áreas-- como la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, y por otro, al fortalecimiento de ciudades intermedias en el interior y a lo largo de costas y fronteras.

Los objetivos específicos de la política regional son: promover un crecimiento regional equilibrado, a través de la desconcentración de actividades y recursos en favor de un desarrollo más armónico del sistema de ciudades; fortalecer el federalismo, a través de una mayor participación de las entidades federativas en la promoción del desarrollo, así como impulsar una relación más equitativa entre la federación y las regiones del país, mediante el fortalecimiento de convenios entre federación y las entidades federativas; inducir el crecimiento de las regiones que requieren de condiciones especiales de desarrollo, en particular en aquellas designadas como futuros polos de desarrollo; y encausar, dentro del marco del respeto irrestricto a la libertad, los flujos migratorios hacia ciudades intermedias.

Para la consecución de estos objetivos se cuenta con varios instrumentos; la inversión pública, que busca propiciar la satisfacción de los mínimos de cobertura de servicios públicos necesarios para el adecuado desarrollo de los centros de población de las zonas más desprovistas, estableciendo regiones prioritarias, jerarquizando la asignación de recursos orientados al desarrollo urbano y al fomento de la desconcentración socioeconómica; la política de-

estímulos fiscales, que representa un eficiente incentivo para la relocalización de actividades económicas fuera de las zonas ya densamente pobladas; una política de precios de los energéticos, que favorece las zonas prioritarias; una política de transporte, que apoya la descentralización de la actividad económica mediante el rediseño físico y tarifario del sistema; así como -- una desconcentración administrativa, que induce a la descongestión de los grandes centros de población.

Otros instrumentos de la política regional, como ya lo habíamos dicho anteriormente son: los Convenios Unicos de Coordinación -- mediante los cuales se resumen congruentemente todas las acciones parciales que cada estado pueda tener con la Federación, convirtiéndolas gradualmente en verdaderos Convenios de Desarrollo; la planeación del desarrollo estatal, que busca que las acciones realizadas por la Federación en la asignación de recursos tengan su contraparte a nivel estatal; un Plan Nacional de Desarrollo Urbano que traduce los objetivos sectoriales de la economía en metas ubicadas tanto en el tiempo como en el espacio; y un Plan de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, que permita el ordenamiento y control del crecimiento y desarrollo del país.

El fin último de la política de desarrollo referido en el plan, es el desarrollo social, entendido como un proceso de transformación de la riqueza nacional en un factor de justicia. Si bien el crecimiento económico es requisito y plataforma para generar el desarrollo social, éste es condicionante del crecimiento, en la medida en que le marca ciertas pautas y lo reorienta hacia la satisfacción de necesidades sociales.

El plan incluye, dentro de sus objetivos, el logro de mínimos de bienestar; estos son niveles de consumo que se deben generalizar a toda la población para cubrir sus necesidades básicas y que, en la medida que se cubran las deficiencias más apremiantes, se puedan mejorar en forma homogénea, ampliando la disponibilidad de bienes y servicios básicos que los satisfacen. Se planea avanzar en forma escalonada hacia la igualación de los niveles de bienestar para toda la nación, aprovechando lo que se ha logrado

hasta ahora y atendiendo los rezagos más urgentes de la comunidad, con especial énfasis en alimentación y nutrición.

Las políticas componentes de la política social: poblacional, educativa, de salud y seguridad social, habitacional, de alimentación y nutrición, laboral, de organización y participación social, y de atención a marginados urbanos y rurales, buscan responder a las necesidades de una nueva escala productiva y de empleo, y de un bienestar más amplio para toda la población.

El sector educativo se propone impulsar la educación universal básica de 10 grados en 1982 y vincular el sistema educativo con los nuevos requerimientos del sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, así como elevar la calidad de la educación, mejorar el nivel cultural del país y aumentar la eficiencia del sistema educativo.

La política de salud y seguridad social se aboca en el Plan a ampliar la cobertura a las zonas marginadas rurales y urbanas, a consolidar los avances logrados en la esperanza de vida y a preservar y mejorar la calidad del medio ambiente. La política habitacional ha fortalecido los organismos e instituciones relacionados con la vivienda y está creando las facilidades para que todos los sectores incrementen su participación en la construcción de viviendas y en la dotación de servicios, dando énfasis a la autoconstrucción, la regulación y legalización de la tierra, y la promoción de obras de infraestructura básica.

En cuanto a la política nutricional se guía por el multicitado -- Sistema Alimentario Mexicano y en cuanto a la política laboral -- parte de una concepción integral del hombre como autor y beneficiario de su acción individual y colectiva.

La política de salarios precios, utilidades y fisco citada en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en la expresión distributiva del propio Plan. En la definición de esta política convergen los principios filosóficos del Proyecto Nacional la relación del Estado con la sociedad y sus fuerzas organizadas, y los instrumentos de política económica y social que inciden directamente en el re-

Lo esencial de la política de salarios, precios, utilidades y -- fisco, es la configuración de acciones que puedan conducir a au- mentar, en términos reales, el peso y la participación de los -- asalariados en el ingreso nacional.

En contexto del Plan, la política en cuestión continuará orien- tándose al objeto de mejorar la distribución del ingreso, contri- buir a lograr una tasa declinante de inflación, estimulando al - mismo tiempo la reinversión de utilidades para ampliar la capaci- dad productiva y el empleo. Esto implica buscar un delicado ba- lance que permita conciliar los intereses de los distintos facto- res de la producción entre sí, con los grandes objetivos naciona- les, buscando proteger los salarios y regular los precios y, a - través de ello, modular razonablemente las utilidades.

No existe un instrumento único que pueda lograr todos los propó- sitos planeados simultáneamente, sino que serán resultado conjun- to de una serie de acciones destacando las que se refieren a:

Protección al salario:

- Los aumentos de ingreso se determinarán de forma tal que se- aumente el poder adquisitivo de los salarios, propiciando -- que los beneficios del crecimiento y la productividad lle- -- guen a la clase trabajadora con el fin de lograr justicia -- distributiva.
- Promover de capacitación a los trabajadores.
- Control de precios de los productos básicos y mecanismos de- costos-precios.
- Fortalecer y difundir el establecimiento de tiendas sindica- les.
- Prestaciones sociales
- Apoyo fiscal.

- **Participación de utilidades.**
- **Créditos para apoyar consumos populares**
- **Organización social**
- **Aumento en la oferta de bienes básicos**
- **Mejora en los sistemas de comercialización**
- **Orientación y protección al consumidor.**

Modulación de Utilidades:

- **Aumento de la competencia mediante la apertura gradual y selectiva de la economía.**
- **Acciones fiscales.**
- **Estímulos a la reinversión**
- **Evitar alzas especulativas**
- **Control de prácticas monopólicas.**

Regulación de precios, fortaleciendo la política antiinflacionaria:

- **Control de precios de los productos básicos para impedir elevaciones injustificadas.**
- **Importaciones selectivas**
- **Regulación a través de CONASUPO, de la comercialización de productos básicos.**

Acciones Fiscales:

- **Apoyo a los salarios reales mediante las deducciones en el impuesto sobre la renta.**
- **Continuación de los programas de revisión de las empresas y organismos paraestatales con objeto de mejorar su eficiencia.**
- **Reorientación de los subsidios para que estimulen la producción**

de lo que el país requiere y el consumo de quienes lo necesitan.

- Continuación de la revisión y actualización de los precios y tarifas del sector público.
- Programas de aumentos de eficiencia y productividad en el gasto público en general, tanto en el sector central como en el paraestatal.

Por último, el Plan indica que en cuanto a las perspectivas, el proceso de planeación en México no se inicia ni se agota con la elaboración del presente Plan. Este no es la etapa final sino un paso intermedio de una tarea ardua y compleja que requiere el concurso activo de toda la comunidad. El Plan Global de Desarrollo-1980-1982 es un corte en la situación de dicho proceso. El Plan acorta deliberadamente sus metas y acciones al año de 1982, porque es la expresión de un Plan de Gobierno y, como tal, se ubica dentro de los límites temporales de la responsabilidad de la presente Administración.

En 1980 están ya suficientemente delineados los retos que el país enfrentará en los próximos veinte años. México se encamina a ser un país con una gran población cuyas crecientes necesidades hay que atender, una estructura predominantemente industrial y urbana, una mayor capacidad de intercambio con el exterior y requerimientos tecnológicos y de organización cada vez más complejos.

Estos pronósticos no constituyen ejercicios utópicos, sino proyecciones de las posibilidades reales de la Nación, que nos permiten optimismo y confianza frente a tareas demandantes que cobran así mayor sentido y proporción. Permite ponderar diversos desempeños económicos para perseverar con base en nuestro propio modelo, en las tareas de eficiencia y fortalecimiento nacionales. Las perspectivas favorables de México son amplias; el esfuerzo que exigen es también vasto; pero existe una relación justa en lo que se debe hacer y lo que se puede lograr.

Es conveniente insistir en que queremos ser más prósperos para ser más justos. Pero no esperamos la llegada de la prosperidad pa

ra iniciar la ruta de la Justicia.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 no es una panacea, no es un mapa acabado de precisión que nos lleve mecánicamente a los objetivos, ni es un catálogo de respuestas a todas las preguntas posibles.

La conclusión de la formulación del Plan Global de Desarrollo -- 1980-1982, si bien es un avance, es el inicio de un nuevo periodo que demanda mayores esfuerzos.

El 12 de mayo de 1981, ante el Presidente de la República y el gabinete, el entonces Secretario de Programación y Presupuesto-- licenciado Miguel de la Madrid H., presentó el Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en la Residencia Oficial de Los Pinos, conforme al artículo 6o. del Decreto Aprobatorio del propio Plan.

El también entonces Subsecretario de Evaluación licenciado José-Ramón López Romano dió lectura al documento donde destacó la importancia que representa este primer informe en cuanto a la información que ofrece a la sociedad, y sobre los resultados que se obtuvieron en la Administración Pública Federal.

Dicha importancia también se refiere a la valoración de los actos públicos, los problemas enfrentados y los que aún subsisten, las vías de solución y las formas de participación social que se presenta.

Pero también es necesario subrayar, agregó el Subsecretario, que la valoración se pudo realizar por la existencia del Plan Global de Desarrollo que constituye una estructura que ordena y permite coordinar acciones que, de otra manera, estarían dispersas en el devenir social, económico y nacional.

El secretario afirmó que en los cuatro años y medio transcurridos bajo la gafa del titular del Ejecutivo Federal las acciones y los hechos prueban que la actual administración ha realizado un esfuerzo efectivo de desarrollo y no de mero crecimiento, introduciendo el cambio estructural para hacer efectivos los propó

sites de justicia.

Subrayó que a partir de 1976 la recuperación económica y social del país ha sido indudable y como prueba indicó que se ha podido sostener por tres años consecutivos un crecimiento anual de la economía de alrededor del 8% y lograr simultáneamente aumentos en el empleo por encima de la nueva demanda de trabajo, un hecho sin precedente en la historia del país.

No soslayamos problemas, dijo también el licenciado Miguel de la Madrid H., y añadió que el avance está siendo acompañado de problemas importantes y de nuevos desafíos. "Construir una nación próspera, libre y justa es tarea que requiere de firme decisión y perseverancia en los esfuerzos", concluyó.

C5. Sistema Nacional de Planeación.

México es un país con herencia de reciedumbre nacional y popular que conforman sus instituciones, su cultura y su proyecto nacional. Es un país que ha tenido que ganarse en cada momento su viabilidad e independencia, constituyendo un Estado, una sociedad, una economía, una cultura y un sitio propio en la comunidad internacional.

Nuestra Constitución es a la vez historia, ley y plan. Cuando hablamos de la necesidad de la planeación, recogemos aspiraciones plasmadas en la Constitución y que se expresan incipientemente en la primera Ley de Planeación. Los esfuerzos por sistematizar la planeación nunca han estado totalmente ausentes del quehacer gubernamental, aunque la concepción e instrumentación de esta necesidad han ido variando.

La posibilidad del anhelo histórico de la Revolución Mexicana de construir una nación libre, justa y soberana se amplía sustancialmente cuando el potencial de los recursos de México se utiliza en un marco congruente y ordenado. En un país social y económicamente denso y complejo, la planeación del desarrollo no es ya una mera opción administrativa o técnica, sino necesidad ineludible de gobierno.

El esfuerzo totalizador del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que no significa la conclusión de un proceso, sino la iniciación del conjunto de compromisos y tareas que contiene y cuyo cumplimiento habrá de darle efectividad, rebasa el marco tradicional - de un programa de inversiones y se convierte en un programa integral de desarrollo del Estado mexicano bajo el signo de la reforma social.

Los principios de filosofía política, que configuran el proyecto nacional, los objetivos generales y la estrategia global, son elementos fundamentales y permanentes dentro de la experiencia actual de planeación. Hay que reconocer, sin embargo, que las metas, como cuantificación y ubicación en el tiempo y en el espacio de los propósitos globales, así como el manejo de los instrumentos de política económica y social, están sujetos a constante revisión. En un mundo en transformación acelerada, de grandes incertidumbres internacionales, y dada la complejidad de nuestro país, no podemos asfixiarnos con metas rígidas o instrumentos inflexibles.

El postulado central que guía la integración del Sistema Nacional de Planeación no radica en la planeación en sí misma, sino como instrumento técnico al servicio de los propósitos políticos y sociales fundamentales del país.

La definición y puesta en práctica por el actual titular del Ejecutivo Federal, de un Sistema Nacional de Planeación, ha permitido la ejecución ordenada de los compromisos anunciados, le ha dado cauce al esfuerzo solidario de amplios grupos de la población y, a todo lo largo del proceso, ha mantenido su congruencia con los principios históricos emanados de nuestra revolución social.

Planear significa fijar objetivos y metas, requiere determinar - estrategias y prioridades, así como asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución coordinar perseverantes esfuerzos y evaluar resultados.

La planeación económica-social es un instrumento cuya utilidad -

reside en permitir la estructuración racional de las acciones que se emprenden; asegurando la coherencia entre los fines establecidos, los recursos y capacidades disponibles y las acciones mismas, estableciendo explícitamente metas a alcanzar, la asignación de los recursos y las responsabilidades por la ejecución y sus resultados.

La planeación en México, tiene como propósito central servir de medio para la realización plena de los objetivos del proyecto nacional en el período más corto posible. Para ello, la planeación busca coadyuvar a ordenar y racionalizar las funciones que cumplen quienes en el ámbito público, social y privado se corresponsabilizan en el proceso de transformación del país, con respeto absoluto a sus derechos para asumir libremente el compromiso del pacto social.

Para cumplir esta tarea se ha definido un Sistema Nacional de Planeación cuyos tres componentes son:

- a) Una metodología matricial
- b) Una estructura institucional
- c) Un proceso de Planeación.

En este contexto, desde su inicio, la actual Administración ha ido integrando, en forma gradual y continua, el Sistema Nacional de Planeación, dentro del marco constitucional vigente.

El marco conceptual que sirve de contexto a la planeación, tiene los elementos siguientes:

- a) En el nivel más general, la planeación apunta al logro de objetivos socialmente válidos de desarrollo integral que se derivan del modelo de país que se desea alcanzar a largo plazo. Con ello, se cumplen los principios de filosofía política, producto de la evolución histórica nacional: justicia, libertad y seguridad en el ámbito de una República Democrática, Representativa, Federal y Nacionalista.

b) En el contexto anterior, la planeación busca canalizar la --- orientación del desarrollo nacional conforme a los objetivos de largo plazo, con adaptación a la coyuntura, por lo cual el proceso de planeación sólo se realiza en plenitud si se concibe y organiza como una actividad permanente.

De aquí se desprende de inmediato que la planeación no busca el mantenimiento de un equilibrio estructural o coyuntural determinado, sino el encausamiento de un proceso dinámico de desarrollo orientado al logro de ciertos grandes objetivos o propósitos: -- producción de satisfactores social y nacionalmente necesarios, empleo y productividad, bienestar distribución del ingreso.

Este segundo nivel refleja que el proceso de planeación se desarrolla en el marco político de una Alianza Nacional Popular y Democrática para el logro de objetivos definidos.

c) En un tercer nivel, de los propósitos se derivan estrategias de desarrollo, que orientan las acciones de política económica, social y administrativa. Este es el nivel que se cubre con la formulación del Plan Global de Desarrollo, es decir, el documento que precisa no sólo los objetivos nacionales, sino los lineamientos necesarios para alcanzarlos, tanto desde el sector público como desde el privado y el social.

d) Sobre las bases anteriores, la planeación tiene funciones precisas en los plazos corto y mediano: establecer y atender la consecución de las metas de desarrollo a través del seguimiento de prioridades, formular la política y la ejecución de programas y proyectos, en contextos y plazos determinados.

El marco conceptual del Sistema Nacional de Planeación, definido desde el inicio de la presente administración, responde a la voluntad y al compromiso del régimen de realizar un esfuerzo sistemático de coherencia entre su acción, su filosofía política y su proyecto nacional de largo plazo.

Los elementos del marco conceptual citados con anterioridad, definen un sistema nacional de planeación integral, participativo-

y democrático:

Integral, porque abarca todos los instrumentos a disposición del Estado, porque se refiere a todos los aspectos del país (los económicos, los administrativos, los legislativos, los sociales y -- los políticos) y porque incluye las cuatro vertientes para la instrumentación de planes y programas --de obligación, inducción, -- coordinación y concertación -- en sus tres niveles: **global, sectorial y regional.**

Participativo, porque abarca los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y porque los representantes de los sectores social y privado que conforman nuestra economía mixta, participan cada vez más en el proceso de planeación.

Democrático, porque las decisiones se toman con apego a la voluntad de las mayorías, con respecto a las desidencias y a las minorías. La planeación en México se ha originado dentro de un proceso de ampliación de la participación democrática de todos los grupos sociales y de intensa discusión y análisis de los problemas nacionales, y su conducción recae en un gobierno legítimo elegido por las mayorías del país.

Con estas tres características, el Sistema Nacional de Planeación constituye el ámbito donde se han definido y discutido objetivos-específicos, metas estratégicas, retroalimentando el proceso mediante el seguimiento y la evaluación de las distintas acciones.

De esta forma, el Sistema Nacional de Planeación se define por el conjunto de las relaciones políticas, normativas, administrativas y técnicas entre las dependencias e instituciones que participan en los procesos de formulación, instrumentación, control y evaluación de planes y programas.

Cumplir en los próximos años con las propuestas de la estrategia global requiere de la participación solidaria y comprometida de toda la comunidad nacional. Por ello, se requiere gran relevancia a la concertación de acciones con los sectores social y privado, avanzando en el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo,

consulta y concertación, así como al fortalecimiento de toda la estructura del Sistema Nacional de Planeación.

La construcción del Sistema Nacional de Planeación está afinando los mecanismos operativos y las unidades de planeación en las diferentes dependencias gubernamentales. Igualmente, se están revisando los aspectos normativos, administrativos y metodológicos, del proceso de planeación, desde la información, hasta el desglose de las prioridades en metas, acciones, recursos y políticas instrumentales y su ubicación en el tiempo y en el espacio, conforme a un sistema metodológico matricial.

El alcance de la planeación económico-social está definido por el concepto de "integralidad", la planeación en México es integral porque abarca todos los aspectos del país: económicos, administrativos, legislativos, sociales y políticos porque se refiere a todos los instrumentos a disposición del Estado.

Así la planeación no sólo comprende las tareas del ámbito de gobierno en sus tres niveles, federal estatal y municipal, sino que, dado el carácter mixto de la economía mexicana, contempla los programas y acciones que realizan los sectores social y privado con el fin de orientar las actividades de los mismos hacia la consecución de los grandes objetivos nacionales.

Sin embargo, la complejidad del sistema social presenta dificultades que exigen avanzar paulatinamente tanto en el perfeccionamiento de la planeación como en su cobertura.

La cobertura de la planeación se refleja en el contenido de sus productos. Al respecto los productos esenciales del Sistema Nacional de Planeación son los planes, programas y proyectos, en las etapas de formulación e instrumentación del proceso de planeación; además el Sistema Nacional de planeación genera, para diversos fines, otros productos entre los que destacan diversos tipos de información, documentos de análisis, informes técnicos, informes de evaluación, normas, procedimientos y metodologías.

La denominación establecida para los productos principales del Sistema Nacional de Planeación es la siguiente:

a) Plan Global de Desarrollo. Es el plan global nacional de media no plazo y constituye el producto más importante del Sistema Nacional de Planeación. Los grandes agregados de este documento -- son: un diagnóstico sobre la situación económica y social del -- país, los objetivos nacionales y metas que se pretende lograr, -- las estrategias global (nacional, estructural y regional), sectorial y estatal para alcanzar los objetivos y metas planteados y -- la definición de políticas, económica, social, interior, exterior, cada una de ellas con sus respectivos instrumentos y los linea-- mientos de política regional y sectorial que orientan la formula-- ción de los demás productos del Sistema Nacional de Planeación.

b) Planes Estatales de Desarrollo. Son globales de mediano plazo y se refieren al área geográfica de un Estado. Los contenidos de estos planes son los mismos que los correspondientes al Plan Global de Desarrollo, sólo que referidos al ámbito de las entidades federativas.

c) Programas: se emplea esta denominación para todos los demás - productos de mediano plazo generados en la etapa de formulación, distintos de los dos anteriores y de los proyectos, tal es el ca so de los programas sectoriales, estatales, intersectoriales y - regionales.

d) Programas Operativos: son los productos generados en la etapa de instrumentación, de alcance temporal anual. Entre estos pro-- ductos destacan los programas operativos globales, sectoriales, - estatales, intersectoriales y regionales.

e) Proyectos: son elementos integrantes de los planes y programas de mediano plazo y de los programas operativos anuales, que se - refieren a las acciones destinadas a concretar las inversiones. - Los proyectos de inversión de mayor importancia pueden exigir un tratamiento especial dentro del Sistema Nacional de Planeación.

La responsabilidad fundamental de la planeación recae sobre el - Estado, dentro de éste en el Poder Ejecutivo Federal que es el - encargado de convertir en realidad el Proyecto Nacional, para -- lo cual debe procurar los medios que permitan transformar el es

fuerza colectiva de acciones concretas y actividades específicas orientadas al logro de los objetivos nacionales.

La estructura orgánica-institucional del Sistema Nacional de Planeación especifica la forma de inserción y las responsabilidades que deben cumplir los participantes en el proceso de planeación, considerando especialmente el criterio de asignar responsabilidades directas en el proceso de elaboración de planes y programas a aquellos que tienen a su cargo la posterior ejecución de los mismos, con el objeto de ligar adecuadamente estos planes y programas a las acciones que se realicen. De este mismo criterio se desprende la necesidad de vincular estrechamente la organización del Sistema Nacional de Planeación a la de la administración pública.

La estructura orgánico-institucional es el conjunto articulado de las unidades de planeación, pertenecientes a las dependencias, entidades y organismos centralizados de la Administración Pública Federal y Estatal y órganos representativos de los sectores social y privado que llevan a cabo el proceso de planeación.

Dado que el Estado es el actor principal del proceso de planeación y se ha establecido que debe existir una estrecha relación entre el Sistema Nacional de Planeación y el aparato institucional que ejecutará los planes y programas, la organización del Sistema Nacional de Planeación está vinculada en sus aspectos fundamentales a la organización institucional del Sector Público, base del funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación. La estructuración orgánica de las unidades de planeación del sector público en el Sistema Nacional de Planeación se han hecho atendiendo a las funciones de aquél, ello permite definir tres subsistemas básicos a saber:

- Subsistema Global
- Subsistema Sectorial y
- Subsistema Estatal.

Estos tres subsistemas básicos incluyen , en su conjunto, a to--

dos los componentes del Sistema Nacional de Planeación y, por lo tanto, integran la totalidad del proceso de planeación nacional. Las unidades componentes del Sistema Nacional de Planeación están asignadas a uno de los tres subsistemas básicos, de acuerdo al tipo de función que les corresponde desempeñar.

a) Subsistema Global: Le corresponde la responsabilidad de las tareas centrales del Sistema Nacional de Planeación. Es el encargado de la elaboración del Plan Global y de los programas intersectoriales y regionales de mediano plazo; de los programas operativos globales regionales e intersectoriales; de la orientación general del proceso de planeación en todos sus niveles; de asegurar y establecer la congruencia de los planes y programas que produce el Sistema Nacional de Planeación; de elaborar los lineamientos programáticos y las políticas generales del sistema; de dirigir técnicamente el proceso de planeación elaboración de normas para su desarrollo; de asesorar y dar recomendaciones a los organismos componentes del Sistema Nacional de Planeación en aspectos sustantivos, técnicos, orgánicos y procesales de la planeación; de velar por el perfeccionamiento y consolidación del Sistema Nacional de Planeación.

Corresponde también a este subsistema sugerir lineamientos metodológicos para la actualización de los planes estatales de desarrollo.

A nivel de Secretaría de Estado, los integrantes del subsistema global serían:

- a) La Secretaría integradora (Secretaría de Programación y Presupuesto).
- b) Los integrantes del sector administración general (Secretaría de Relaciones Exteriores de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Reforma Agraria, de la Defensa Nacional y de Marina).
- c) Otras Secretarías que elaboran programas de tipo global (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Trabajo y Previsión Social y de Comercio).

Además, forman parte de este subsistema todas aquellas comisiones y organismos especiales relacionados con programas globales, regionales e intersecretariales.

b) Subsistema Sectorial.- Los integrantes del subsistema sectorial tienen la responsabilidad de la elaboración de programas sectoriales de mediano y corto plazo, aplicando las normas y orientaciones generales definidas por el subsistema global y preocupándose por la congruencia interna de los programas de los organismos-componentes del sector. Asimismo, y en conexión con el subsistema global, cada sector deberá preocuparse de compatibilizar, cuando sea necesario sus programas con los de otros sectores relacionados y con los planes y programas estatales elaborados por los integrantes del subsistema estatal.

Asimismo, corresponde a las instituciones del subsistema sectorial regionalizar la acción de sus programas, de tal forma que la operación de éstos en el ámbito espacial sea consistente con los programas y acciones de los propios estados y municipios.

A nivel de Secretarías de Estado, este subsistema se integraría - con las ubicadas en los sectores social, productivo y servicios, - a saber:

- a) Sector social (Secretarías de Educación Pública y de Salubridad y Asistencia).
- b) Sector Productivo (Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos de Reforma Agraria).
- c) Sector Servicio (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Comunicaciones y Transportes y de Turismo).

Además forman parte de este subsistema las Secretarías de Pesca - las Comisiones y Organismos relacionados con la programación sectorial.

c) Subsistema Estatal.- Los integrantes del subsistema estatal se encargan de la elaboración de los planes y programas estatales, - que expresarán las acciones que los gobiernos estatales autónomos

realizarán en los períodos definidos. La planeación de los estados se coordinará con la planeación nacional y podrá aprovechar las normas y orientaciones provenientes del subsistema global de planeación. La responsabilidad de estos planes y programas corresponde a los Organismos estatales de planeación, que contarán con la colaboración del subsistema sectorial para compatibilizarse con los sectores nacionales y de subsistema global para efectos de conseguir la congruencia a nivel nacional.

Pertencen a este subsistema los aparatos de planeación de los Estados de la República. En este subsistema se inserta también el Departamento del Distrito Federal.

Se ha definido el proceso de planeación como el conjunto de actividades básicas con que se elaboran los planes, programas y demás productos del sistema; para ello se han precisado las técnicas y metodologías a utilizar, establecido procedimientos básicos, explicitado pasos y etapas de la planeación y programación, fijado las instancias de control y evaluación, determinado los mecanismos de toma de decisiones y las formas de participación de los sectores privado y social.

El proceso de planeación, como ya lo hemos citado en el capítulo anterior, cuenta con cuatro etapas fundamentales, que, por las características de continuidad, flexibilidad y congruencia que posee el proceso, se efectúan simultáneamente aun cuando están referidas a distintos tipos de alcance temporal. Estas etapas son:

a) Formulación: Consiste en la elaboración de planes y programas de mediano plazo, por los organismos integrantes de los tres subsistemas básicos. Esta tarea se realiza a partir de los señalamientos fundamentales que se desprenden del marco conceptual del Sistema Nacional de Planeación en cuanto a estrategias de largo plazo, de la estrategia de mediano plazo, del análisis y evaluación del plan anterior, del Programa de Gobierno y de la coyuntura económico-social. El Plan Global de Desarrollo es el elemento central de esta etapa, así como del conjunto de las actividades del Sistema Nacional de Planeación. Así se integran los señalamientos fundamentales descritos, se explicitan las políticas glo-

bales, sectoriales y regionales de mayor importancia, se especifican las metas relevantes y se determina la congruencia general del sistema. El Plan Global de Desarrollo y los demás productos del proceso de formulación, los planes estatales y los programas sectoriales, intersectoriales y regionales de mediano plazo, constituyen la base para la preparación de programas anuales.

b) Instrumentación: es la parte del proceso en que se elaboran los programas que vinculan los objetivos postulados en los planes y programas de mediano plazo con la realización de las acciones por los responsables de su ejecución. Los productos de la etapa de instrumentación son los programas operativos anuales que especifican las tareas a realizar por el Estado en las cuatro vertientes de acción definidas, y orientan las actividades de los sectores público y privado. Los principales productos elaborados en la etapa de instrumentación son:

- para la vertiente de acción obligatoria, el presupuesto de egresos de la federación, la ley de Ingresos, los presupuestos estatales (obligatorios en el de los Gobiernos de los Estados) y lo considerado en los programas operativos globales, sectoriales y estatales.
- para la vertiente de coordinación, los convenios únicos de desarrollo con los Estados.
- Para la vertiente de concertación, las actividades de concertación de acciones contempladas por los subsistemas globales, sectorial y estatal.
- para la vertiente de inducción, las actividades de inducción contempladas en los programas de los mismos tres subsistemas básicos, entre los que, destaca el manejo propuesto de las políticas de gasto público, de empresas públicas, financiera, de estímulos fiscales y de comercio exterior.

c) Control: Es el seguimiento y análisis tanto de la ejecución de los programas como del Proceso mismo de planeación. El control de la ejecución tiene por objeto determinar el grado de cumplimiento

to de los planes y detectar oportunamente las desviaciones que puedan ocurrir para subsanarlas o reajustar los programas y actualizarlos si es necesario. El seguimiento y análisis del proceso de planeación se efectúa para verificar si se desarrolla de acuerdo con las normas técnicas y procedimientos establecidos, el cumplimiento de los plazos estipulados y, en general, el nivel de eficiencia con que se realiza. El control, más que una etapa, constituye una labor permanente en el proceso de planeación y la ejecución de los programas; sin embargo, es necesario formalizar momentos estratégicos en ambos casos para realizar esta tarea en forma completa. Los productos de esta etapa son: documentos sobre normas de control y seguimiento e infraestructura de seguimiento de la formulación e instrumentación de planes y programas, y de la ejecución de programas y proyectos.

d) Evaluación: Es la valoración: es la valoración cualitativa y cuantitativa de los resultados de la planeación y de su relación con el proceso de ejecución en cuanto al cumplimiento de los requisitos de eficacia, eficiencia y congruencia. Tal como el control, al que está estrechamente ligada, la evaluación constituye un aporte indispensable para la retroalimentación del proceso de planeación. Los productos de la evaluación son: reportes intermedios y finales sobre la ejecución de programas y proyectos, así como del desarrollo y cumplimiento de las otras etapas del proceso.

El Sistema Nacional de Planeación Mexicano tiene como base central de su proceso, señalado anteriormente, el Plan Global de Desarrollo, que en esta primera etapa ha tenido un alcance temporal de tres años y que en razón de la duración de los periodos de gobierno, podría tener en el futuro un alcance de seis años. Por este motivo, no es necesario elaborar planes detallados de largo plazo, práctica que, por lo demás, está siendo abandonada en casi todo el mundo. Estas orientan la planeación de mediano plazo y aseguran la congruencia del Sistema Nacional de Planeación y las actividades que se planean y programan con los principios fundamentales, el modelo de país a que se aspira y los grandes propósitos y objetivos nacionales que se expresan

en la matriz del Sistema Nacional de Planeación.

El proceso de consolidación del Sistema Nacional de Planeación durante los últimos 4 años se ha centrado en tres elementos esenciales:

- a) Una metodología que surge del marco conceptual expuesto anteriormente y que permite asegurar la congruencia entre los niveles generales y los específicos del proceso, desde los principios de la filosofía política y el modelo de país a que se aspira, hasta las acciones más concretas de cada política, sector o entidad federativa.
- b) Una estructura Institucional-Administrativa y Normativa que define responsabilidades para toda la Administración Pública en el Proceso de la planeación. Esto incluye una infraestructura de servicios para la planeación: información (Informe de gobierno y sus anexos, estadísticas, documentación, cartografía, inventarios), apoyos técnicos (Unidades de métodos y técnicas de investigación básica y aplicada, de capacitación de recursos humanos, de análisis documental) asesorías específicas (servicios jurídicos, de cómputo de administración y de difusión). Y Sistema de Control (fiscalización, auditorías, vigilancia y contabilidad).

El proceso de Reforma Administrativa en marcha constituye el punto de partida fundamental en la construcción y consolidación del Sistema Nacional de Planeación ya que permite vincular la división de funciones del Gobierno Federal con las tareas de planeación; define los elementos básicos para la sectorización de la Administración Pública; delimita los diferentes niveles de decisión y establece una serie de gabinetes específicos, comisiones intersectoriales y mecanismos de programación-presupuestación-control y evaluación.

- c) Un proceso de planeación que ubica a los elementos anteriores y que tiene cuatro etapas: formulación, instrumentación, control y evaluación, a que hicimos referencia en párrafos anteriores.

La responsabilidad en la orientación de las actividades económi-

cas y sociales del país, hacia objetivos comunes, radice en el Estado. Por ello, una de las proposiciones principales de la instrumentación es la integración de un Programa de Acción del Sector Público (P.A.S.P.). Este es el documento operativo básico, a Nivel anual, que integra todos los aspectos programáticos, presupuestales, instrumentales y espaciales, así como los acuerdos con los sectores social y privado.

Este Programa de Acción representa el eje que articula cada año las acciones del sector público que, con su actividad, da sentido y congruencia a la de los otros sectores.

La construcción del Sistema Nacional de Planeación se ha apoyado en tres elementos, que son la metodología, una estructura institucional y un proceso de planeación a través de los cuales se puede hacer un recuento de los avances que ha logrado la Administración actual, para diseñar, construir y consolidar el Sistema Nacional de Planeación.

a) Metodología.

La metodología se deriva del marco conceptual ya descrito. Esta metodología guió la formulación del Plan Global de Desarrollo. Sin embargo, desde el momento de la elaboración, del mismo, quedó claro que este marco sólo podría operar en forma de aproximaciones sucesivas dado que "... el estado actual de las técnicas y mecanismos de la planeación en el País no ha permitido integrar el documento totalmente de acuerdo a este marco".

b) Estructura Institucional

La estructura institucional comprende dos aspectos:

I) Administrativo. Se requería organizar la administración para organizar el País. Tal es el propósito fundamental de la Reforma Administrativa en marcha. Esta partió una adecuación del marco jurídico que da orden a las entidades y dependencias de la Administración Pública federal y dejó plasmados en los cuerpos legales, las orientaciones que guían la planeación en el país. En la Ley Orgánica de la Administración Pública, se promovió una --

organización sectorial que distingue tres niveles principales: - la figura de la Coordinación Sectorial con una nueva concepción para precisar responsabilidades y conducir de manera ordenada -- las acciones de las entidades públicas; las entidades del Sector Paraestatal ahora ubicadas en sectores administrativos, con responsabilidad y metas de acuerdo a una nueva estrategia de desarrollo; y, por último, la función globalizadora encomendada a las - Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y -- Presupuesto.

Para un mejor desempeño de esta función globalizadora se promovió e institucionalizó la Comisión de Gasto-Financiamiento. También se crearon Gabinetes especializados (económico, agropecuario, de comercio exterior y de salud) y comisión intersecretarial para mejorar la coordinación; y coordinaciones que dependen directamente del Presidente de la República para ordenar programas y estrategias intersectoriales, así como aspectos normativos (Coordinación General de Comunicación Social, Coordinación General de Estudios Administrativos (66), Coordinación General del Sistema Alimentario Mexicano, Coordinación General de Proyectos de Desarrollo (67), Coordinación General de Programas de Productos-Básicos y Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (68), Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación (69), Coordinación de los Servicios de Salud Pública (70), etc.)

Asimismo, para tener la medida permanente de la coherencia de la acción pública, del grado de cumplimiento de los objetivos, del nivel de eficiencia en la asignación y uso de los recursos, del avance de las actividades y de los resultados se institucionalizó como función administrativa.

Se definieron sectores administrativos de la actividad pública y -----

- (66) Diario Oficial de la Federación, 3-1/77.
- (67) Diario Oficial de la Federación. 18-V/79.
- (68) Diario Oficial de la Federación. 21-1/77.
- (69) Diario Oficial de la Federación. 21-X/77.
- (70) Diario Oficial de la Federación. 25-VIII/81.

en torno a ellos, se agruparon las empresas y organismos del Estado con funciones afines. Un avance importante que proyecta la sectorización es el impulso que se otorga a la instancia de la coordinación sectorial, como la dimensión de mecanismos básicos, dotándose de atribuciones suficientes para que asuman la responsabilidad financiera y operativa sobre su sector.

Además se promulgó un acuerdo que estipula la necesidad de adecuar los planes, sistemas, estructuras y procedimientos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal al proceso de Reforma Administrativa.

En esta ordenación el aparato administrativo público cumple con auxiliar a la toma de decisiones por parte del Titular del Ejecutivo Federal, que funge como el vértice superior donde se reúnen las facultades jurídico-políticas fundamentales del sistema de gobierno, de acuerdo a nuestro régimen de derecho.

II.- Normativo. En el aspecto normativo, como elemento de partida, como infraestructura legal básica para la planeación, se promulgaron, además de la Ley Orgánica de la Administración Pública, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la de Deuda Pública.

En abril de 1980, se expidió el decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, donde se expone claramente la concepción de la planeación integral del desarrollo como mecanismo para definir objetivos, propósitos, metas, instrumentos, recursos, acciones, en el tiempo y en el espacio.

También se han expedido decretos aprobatorios de planes y programas específicos como el de Desarrollo Urbano, el de Empleo, el de Turismo, el de Pesca (71), de Desarrollo Agropecuario (72), el de Fomento Cooperativo, el de Desarrollo Agroindustrial y el de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que constituyen avances significativos dentro del esfuerzo de dar normatividad y sustento jurídico a las tareas de la planeación.

(71) 8-VIII/77.

(72) 28-IV/78 y 8-V/79.

En el ámbito regional sobresalen los Decretos de los Convenios Unidos de Coordinación y los avances en los textos de dichos sectores. En el aspecto sectorial destacan los programas de fomento y los convenios realizados con el sector privado, así como los acuerdos formulados dentro de la Alianza Popular, Nacional y Democrática para la Producción.

En adición a la infraestructura legal básica, se han aprobado leyes que se derivan de ella, tales como la Ley de Adquisiciones y Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Otro avance importante en esta materia son las recientes aprobaciones de la -- Ley de Obras Públicas -- que favorece la planeación y el control de las obras públicas y fortalece al federalismo de la Ley de Fomento Agropecuario -- que establece las bases para la programación de la acción del sector y la Ley de Información Estadística y Geografía, que se propone apoyar las tareas para cumplir con el servicio público de información, y los procesos de programación, presupuestación, control y evaluación.

Lo anterior ha permitido introducir la planeación en el quehacer cotidiano del sector público.

III.- Proceso de Planeación. En cuanto al proceso de Planeación, cabe subrayar el valioso avance que representa la formulación y la instrumentación del --- Plan Global de Desarrollo de los planes estatales y de los sectoriales; el --- Plan Nacional de Desarrollo Urbano (73), el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (74), el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero (75); los planes -- anuales del Sector Agropecuario y Forestal (76), el Programa Nacional de Empleo, El Plan Nacional de Turismo (77), el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (78), el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, el Plan -- Nacional de Comercio, el Programa Nacional de Productividad, el Programa Nacional de Capacitación, el Plan Nacional de Fomento Cooperativo, el Programa de -- Energía (79), Plan Nacional de Educación (80), el Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes y el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial (81).

(73) Diario Oficial de la Federación. 19-V/78.

(74) Diario Oficial de 19-III/79.

(75) 8-VIII/77.

(76) 28-IV/78 y 8-V/79.

(77) Diario Oficial de la Federación. 4-II/80.

(78) 18-III/80.

(79) Diario Oficial de la Federación 4-II/81.

(80) 8 de Agosto de 77

(81) Diario Oficial de la Federación 9 de Mayo de 80

En general, con los procesos mismos de formulación e instrumentación de los planes y programas, se ha desarrollado una infraestructura para la planeación, con un conjunto de actos normativos, decisiones de asignación de recursos, modificaciones legales y -- manejo general de la política económica y social, de acuerdo con los objetivos y lineamientos del Plan Global.

Como se aprecia, existe un marco conceptual para un Sistema Nacional de Planeación que es integral, participativo y democrático. - Los avances realizados en cada uno de los elementos que caracterizan este Sistema -- metodológico, infraestructura institucional y proceso de planeación -- permiten robustecer la afirmación de que "...La planeación en México es ya un proceso irreversible".

CAPITULO IV**RECOMENDACIONES**

Si se entiende la programación como un proceso dinámico, en donde la metodología, los mecanismos y los propios productos de la programación deben ser objeto de una constante afinación y mejora, - el camino de la programación del sector público apenas se ha iniciado.

De la misma manera en que se postula que la programación del sector público debe partir de una imagen-objetivo del país al que se aspira y de una estrategia para alcanzar dicha imagen-objetivo, - la programación debe estructurarse de acuerdo con una estrategia en donde se definan con claridad los objetivos parciales que deseen alcanzar en función de una imagen-objetivo, entendida ésta - como un conjunto coherente de metodologías, instrumentos y procedimientos.

Se requiere que la planeación sea descentralizada, de tal forma - que se asegure la participación directa de las unidades más cercanas a los problemas y por tanto con mayor capacidad para identificar las dificultades y planear y ejecutar las soluciones. Se requiere al mismo tiempo, que las orientaciones de política global y su estrategia, así como la definición de normas, la coordinación y el control de las acciones se realicen en un organismo central.

Dadas las características económicas y sociales del país, el único sistema de planificación que es viable y además conveniente -- implantar, es el de una planificación democrática, cuyo elemento central sea la interacción constante, a fin de establecer claramente las responsabilidades que a todos y cada uno de los actores compete y el compromiso de cumplirlos de común acuerdo. La interacción deberá realizarse en todas las fases del proceso y permitirá retroalimentar, enriquecer hacer eficiente la planeación.

En un país social y económicamente denso y complejo, la planeación es no sólo una opción administrativa o técnica, sino una necesidad ineludible de gobierno que permite conjuntar y coordinar-

la voluntad colectiva para realizar los principios básicos que integran nuestro proyecto nacional.

El fortalecimiento de la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural, además de sustentarse en los postulados constitucionales, requiere que se garantice por la vía del Derecho y de la planeación democrática, la satisfacción de las necesidades de la población en empleo, alimentación, educación, salud y vivienda y así coadyuvar a la promoción de un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente, -- que se base en la mejor distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

La Planeación Nacional, democrática y participativa, es el instrumento fundamental de la descentralización, la planeación democrática concierne a las acciones de la federación con los estados y con los municipios, incluye en sus procesos de diseño, ejecución y vigilancia de las comunidades mismas a través de sus organizaciones obreras, campesinas y populares.

En lo administrativo, "se requería organizar la administración para organizar al país", tal es el propósito fundamental de la Reforma Administrativa en marcha. Esta partió de una adecuación del marco jurídico que da orden a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y dejó plasmados en los cuerpos legales las orientaciones que guían la planeación en el país.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se promovió una organización sectorial que distingue, tres niveles principales: la figura de la coordinación sectorial con una nueva concepción para precisar responsabilidades y conducir de manera ordenada las acciones de las entidades públicas; la ubicada en sectores administrativos de cada entidad con responsabilidad y metas de acuerdo a una nueva estrategia de desarrollo y por último, la función globalizadora encomendada a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto.

La Reforma Administrativa posibilitó la formulación de planes sectoriales y éstos, a su vez culminaron en el Plan Global de Desarrollo.

1980-1982, que ha permitido consolidar el Sistema Nacional de Planeación. Este es un conjunto de relaciones políticas, normativas, administrativas y técnicas para formular, instrumentar, controlar y evaluar los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social.

La planeación debe ser flexible, ya que sobre la marcha permite revisar lo planeado, reforzar lo prioritario o introducir nuevos lineamientos de política. Expedita reafirmar propósitos y objetivos; debe descentralizar decisiones y responsabilidades; debe dar coherencia y racionalidad a los mecanismos existentes sin generar estructuras burocráticas paralelas; y debe coordinar esfuerzos respetando libertades y legítimas autonomías.

Los planes por su propia naturaleza son instrumentos que requieren una constante actualización es decir, ponerlos al día en materia de información, que puede lograrse a base de diagnósticos periódicos, cada dos años por ejemplo.

Además, sería conveniente que en períodos semejantes se hicieran evaluaciones tanto de resultados como de eficiencia en su operación.

Los objetivos a largo plazo que se plantea la programación del sector público deben ser los siguientes: garantizar que la asignación de los recursos de que dispone el sector público se realice de conformidad con las prioridades de la política de desarrollo nacional; que esta asignación se haga con base en programas de actividades de tipo sectorial que sean coherentes entre sí; y que se asegure una efectiva vinculación entre los procesos hasta ahora aislados de programación, presupuestación y evaluación de las actividades; integrar y lograr coherencia entre los distintos niveles en que se efectúa la programación de tal manera que la programación sectorial y la regional resulten compatibles con el global, conformando un todo consistente y armónico que responda a las necesidades básicas del desarrollo nacional; que la actividad de programación sea participativa, involucrando a aquellos núcleos de la población interesados y afectados por ella, -

otorgándole, con esto, una característica eminentemente cívica.

Se requiere que la planeación sea descentralizada, de tal forma - que se asegure la participación directa de las unidades más cercanas a los problemas y por tanto con mayor capacidad para identificar las dificultades y plantear y ejecutar las soluciones. Se requiere al mismo tiempo, que las orientaciones de política global - y su estrategia, así como la definición de normas, la coordinación y el control de las acciones se realicen en un organismo central.

La programación debe ser permanente y flexible por tratarse de un proceso continuo de definición del qué hacer, definición que debe ajustarse conforme a la cambiante realidad del país y a los resultados de las acciones emprendidas.

A nivel de las entidades, será necesario incrementar su capacidad para programarse y para cumplir con las normas que impone la programación sectorial y global.

Entre los coordinadores y las entidades del sector correspondiente, deberán mejorarse los mecanismos de transmisión de la información y establecer instrumentos de coordinación que aseguren que la programación sea un esfuerzo planamente participativo.

A mediano plazo la programación puede aspirar a lo siguiente:

- Operar un mecanismo de programación debidamente ajustado a -- las condiciones y posibilidades de estructura técnico-administrativa del sector público.
- Disponer de una metodología de programación que asegure la -- congruencia global, la congruencia sectorial y la congruencia intersectorial en las actividades del sector público.
- Establecer con la mayor precisión las características del modelo de país al que se aspira.
- Institucionalizar un calendario nacional para la programación, que asegure la elaboración continua y oportuna de programas - y planes bianuales mínimo y seis años como máximo, de tal for

ma que el estado disponga siempre de un programa a mediano --
plazo con el cual evaluar las acciones a corto plazo.

- Disponer de recursos humanos calificados en las distintas entidades del sector público, para desarrollar las tareas de -- programación de una manera eficiente.
- Hacer de la programación un instrumento fundamental en la toma de decisiones al más alto nivel.

Para lograr lo anterior será necesario empezar a perfeccionar la metodologfa y los mecanismos de programación que se han establecido, impulsar decididamente la capacitación y la integración de equipos de programación, y evaluar de manera permanente el cumplimiento de los programas y el uso eficiente de los recursos con -- que se cuenta.

A corto plazo el perfeccionamiento en los mecanismos de programación para por un mejoramiento en los mecanismos internos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para hacer el proceso programación-presupuestación-evaluación un todo armónico y coherente. A nivel de los coordinadores de sector será necesario fortalecer su capacidad para autoprogramarse y coordinar la programación del sector; ésto requerirá en algunos casos la creación de unidades, y en otros una mejoría en el funcionamiento de los mecanismos existentes.

Es necesario avanzar en el desarrollo de la metodología matricial propuesta por la actual administración, mejorar los formatos para captar la información, mejorar la estructura programática de sectores y entidades, y definir con mayor precisión los conceptos fundamentales de la programación.

Más que en ningún otro sector, la programación de los energéticos tiene que realizarse en función de una estrategia a largo plazo, en este sentido, independientemente de cuáles sean las estimaciones de reservas energéticas que se hagan, la perspectiva hacia el futuro es que deberemos depender en un grado mucho menor de los hidrocarburos y que deberemos empezar a utilizar de manera más importante otras fuentes energéticas.

La programación deberá comprender no solamente la programación de la producción o la generación, sino también lo relativo a la explotación, la tecnología, la capacidad tecnológica, los recursos humanos, etc. Además, deberá estar vinculada a las políticas y programas de la industria, a la política de transporte, y a las necesidades de los usuarios domésticos.

La programación de los energéticos deberá ser integral en cuanto que comprenda las variables más relevantes del subsector, e integrada a la política global de desarrollo a través de su vinculación con las políticas de otros subsectores y sectores.

La coyuntura actual por la que atraviesa la economía nacional hace más necesario que la programación de PEMEX se asocie íntimamente a la del resto de la economía. Al propio tiempo, la programación de los energéticos muestra la necesidad de que la programación de PEMEX se realice de manera integrada con el resto de las entidades del subsector, de tal forma que se puedan formular programas de actividades horizontales, tales como los programas de exploración de recursos energéticos de investigación tecnológica, y de capacitación de recursos entre otros.

En la programación por realizar será necesario fijar objetivos precisos para la programación de los energéticos. En principio, será necesario proceder a una profundización del diagnóstico del sector, lograr una mayor precisión en el pronóstico sobre todo a largo plazo, definir con mayor precisión la estructura programática de mediano y corto plazo, para el subsector en su conjunto, y examinar las particularidades de cada una de las entidades. En estos aspectos la colaboración institucional de PEMEX resulta de la mayor relevancia.

El desarrollo de México presenta un fuerte desequilibrio regional. El ingreso se distribuye muy inequitativamente hay puntos de concentración demográfica e industrial, y en muchas regiones la infraestructura es rudimentaria y los servicios sociales inexistentes.

La planeación económica regional se propone lograr el desarrollo-

equilibrado de las diferentes regiones económicas de México, a través de planes que respondan a las necesidades y posibilidades concretas de cada región.

Evitar que las diferentes medidas de política económica actúen en direcciones encontradas provocando que a nivel territorial los diferentes apoyos tiendan a neutralizarse entre sí, es la condición necesaria para que se logre la descongestión y se corrija la desigualdad y la disposición que caracterizan el desarrollo regional en México. Conseguida la congruencia en la utilización de los instrumentos de política económica el Gobierno Federal estará en posibilidad de dar un mayor impulso a las actividades de planeación económica de los estados de la Federación, cuyo proceso se ha fortalecido recientemente a través de los COPLADES.

Hemos avanzado como Nación y nuestra generación se apoya en las conquistas alcanzadas por otros hombres. El Sistema Nacional de Planeación es base fundamental para afrontar con racionalidad los problemas de nuestro desarrollo, que debe alcanzar, en la instancia de planeación municipal su vértice, concurrencia y punto de partida.

Para ello es necesario fortalecer al municipio, Institución íntimamente ligada a la voluntad popular. Para además de ampliar su marco jurídico, de aumentar su capacidad financiera, de modernizar sus sistemas administrativos, es fundamental reintegrarle simultáneamente su evidente función de expresión política, como célula social de la estructura y organización del País.

La planeación democrática exige la cabal participación de los estados y de los municipios en las tareas de definición y ejecución del desarrollo nacional. Es indispensable que en toda la República, en cada comunidad, se decida y se actúe dentro del marco general de la actividad nacional que conduzca a la federación mediante un plan en el que todos hayamos participado.

Es indispensable adecuar y fortalecer las estructuras jurídicas, administrativas y sociales de los municipios, como requisito básico para que éstos puedan participar responsablemente en las tareas

de planeación y programación que reclama el desarrollo nacional.

El fortalecimiento municipal constituye un cambio cualitativo, y no meros cambios de cantidad. Esto es lo único que puede permitir la democratización integral, pues la democracia como forma de gobierno y como estilo de vida solamente, puede fraguarse en la permanente consulta popular, como clave indispensable para vincular al gobierno, política y socialmente con el pueblo.

Aun cuando se han realizado importantes avances en materia regional utilizando los estímulos fiscales, precios diferenciales energéticos y proyectos de puertos industriales, es necesario -- que el Estado haga uso integral de los tres tipos de instrumentos de los que dispone:

Gasto Público..-Es necesario reorientar la asignación de gasto público, articulándolo territorialmente para que cumpla su papel de acción directa en la promoción de un desarrollo regional armónico e igualitario. Fundamentalmente la inversión pública debe:

- Mantener el nivel de atención en servicios públicos para todas las entidades federativas, cualquiera que sea su grado de desarrollo.
- En la asignación del gasto de alcance estatal, conceder mayor atención relativa a las regiones estratégicas y los centros de servicio regionales.
- Fortalecer en los estados la asignación destinada a programas en zonas marginadas.
- Tomar en cuenta a los estados, cuando se formulen grandes -- proyectos de inversión a nivel nacional.

Acciones indirectas..- De manera complementaria al gasto público, el Estado dispone de instrumentos indirectos que es necesario -- utilizar armónicamente para promover el desarrollo regional deseado: utilización de estímulos fiscales; elevación selectiva -- del precio en los energéticos; política de salarios mínimos con base en criterios de desarrollo regional; manejo selectivo de --

los créditos en la banca oficial y, finalmente, la utilización de la política de compras del sector público con fines regionales.

Acciones legales y administrativas.- Tendrían carácter obligatorio y deberían servir de apoyo a los instrumentos directos e indirectos. En algunas de estas medidas se han logrado avances notables; en otros es necesario profundizar su alcance. Las principales acciones a seguir en este apartado son: fortalecer los mecanismos de programación-presupuestación en materia regional, especialmente en los estados y municipios; transformar el convenio único de coordinación en convenio de desarrollo; regular los subsidios a las finanzas estatales en función de sus necesidades y recursos; establecer una partida especial destinada al financiamiento de acciones en las zonas prioritarias; fortalecer y avanzar en los programas de desconcentración administrativa.

Para el futuro inmediato, es necesario avanzar de acuerdo a una estrategia de acción que permita consolidar definitivamente el Sistema Nacional de Planeación. Su objeto fundamental debe ser asegurar la permanencia y dinamismo del Sistema. Para ello se debe, ante todo, completar la imagen-objetivo del Sistema Nacional de Planeación, a partir de lo realizado hasta ahora, en todos sus elementos y características, para lograr su formulación normativa.

Por lo que respecta a la estructura institucional para la planeación, seguir avanzando en los aspectos administrativos y normativos, para que la división de funciones del Gobierno Federal pueda llevar a cabo las tareas de planeación con eficacia, eficiencia y congruencia. De las necesidades de la planeación definidas ahora de forma mucho más precisa, con el apoyo de la metodología matricial, se derivan objetivos y lineamientos para continuar las reformas que ha emprendido la Administración.

En lo referente al proceso de planeación, definir mejor las tareas, los responsables y los mecanismos en sus distintas etapas, a partir de la instrumentación del Plan Global. Es necesario, continuar desarrollando las vertientes de obligación, inducción, coordinación y concertación, así como mejorando su vinculación en el logro de los objetivos de la política de desarrollo, y de la -

consolidación del Sistema Nacional de Planeación. Igualmente, - se requiere mejorar o, en su caso, generar los sistemas o procedimientos administrativos y de apoyo a la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas.

Tomando en cuenta los aspectos administrativos se deben enfatizar los Programas de Reforma Administrativa, de reestructuración interna de las dependencias, vinculados a las necesidades de planeación, con base en los avances y en el empleo de la metodología matricial para su aplicación por las cabezas de sector, como en el desarrollo de aspectos específicos que requieren de atención especial como en el caso de la ubicación especial de los programas y proyectos prioritarios.

De la misma manera, se debe continuar con la estructuración de la Reforma Presupuestal con especial atención al programa de corresponsabilidad del gasto Público, tomando en cuenta como principales acciones las siguientes:

- Perfeccionar los mecanismos de formulación presupuestal en base a la determinación de metas, programas y actividades.
- Afinar los avances en la descentralización administrativa - de las asignaciones presupuestales a través de los programas de pagos al personal y la administración del personal federal.
- Consolidación de los mecanismos e instrumentos de manejo --- presupuestal, en el ámbito regional.

Por lo que toca a los aspectos normativos, se considera conveniente revisar el marco jurídico-administrativo vigente, con el objeto de adecuarlo a los avances en el sistema de planeación; - ampliar la normatividad presupuestal para estrechar la interdependencia de los planes y programas con los responsables de la ejecución; institucionalizar la desconcentración del manejo presupuestal, mediante la estipulación explícita en el reglamento - de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la elaboración y desarrollo del Programa de normatividad de la auditoría gubernamental que consta de un conjunto de normas, lineamien

tos y políticas de control y auditoría para la Administración Pública Federal.

Por otro lado es primordial mejorar la instrumentación de la política regional, mediante:

- La consolidación de los COPLADES.
- Delimitar, en forma más precisa el conjunto de programas de alcance estatal en el marco de los CUC, incluyendo formalmente el universo de acciones concertadas entre la Federación y los Estados.
- Completar la compatibilización de los planes estatales de desarrollo con las metas y objetivos del Plan Global de Desarrollo.
- Reformar la capacidad de programación, mediante la capacitación para la planeación en los estados y apoyo en materia de información.

En materia de control, se considera que es la etapa en la que se valora cualitativa y cuantitativamente el desarrollo de las actividades en todos los niveles programáticos, verificando que tanto medios como resultados parciales concurren a la realización de los programas.

El análisis para la evaluación permite verificar a través de indicadores la eficacia, eficiencia y congruencia inter e intrasectorial del Programa de Acción del Sector Público a nivel global, sectorial, regional e institucional. Este análisis tendrá un carácter fundamentalmente preventivo y no sólo correctivo y se desarrollará en el procedimiento, en el avance y en las metas y resultados de los programas; estos habrán sido previamente seleccionados en función de su relación con el logro de los grandes objetivos nacionales descritos en el Plan Global de Desarrollo.

Es necesario un cambio de ruta, orientación y estilo en la estrategia del desarrollo nacional, que incluya el crecimiento sostenido en la economía el combate y la inflación y el retorno a la es-

300.
tabilidad cambiaría con realismo y libertad.

El sistema político es el principal sostén e impulsor del desarrollo. Tenemos la capacidad política, la potencialidad económica y las posibilidades de organización para instrumentar un Plan Nacional de Desarrollo que haga a México más eficiente y más justo.

No podemos planear nuestro desarrollo ignorando los aspectos financieros así como tampoco podremos resolver los retos del desarrollo con una estrategia exclusivamente financiera.

La tarea de desarrollo se refiere a crear las condiciones para la realización integral del hombre; generando empleo con salarios remuneradores, oportunidades de educación y capacitación, alimentación adecuada, de salud y de acceso a una vivienda digna preservando un medio ambiente sano y la calidad de la vida.

El gasto público es instrumento privilegiado para reorientar nuestro desarrollo hacia una sociedad más igualitaria.

Ello sólo será posible si manejamos con realismo la política de gasto, con apego estricto al Plan Nacional de Desarrollo, a niveles que absorba eficientemente la economía y con un financiamiento sano.

Sólo si se fortalece la capacidad de ahorro del Estado, podrá éste cumplir su rectoría del desarrollo, obedeciendo exclusivamente al interés de la Nación. De lo contrario, se corre el riesgo de la dependencia. Fortalecer el ahorro público demanda una política de precios y tarifas realistas y un serio esfuerzo de eficiencia y productividad. Subsidiar exclusivamente al consumo implica presiones inflacionarias que la sociedad acaba pagando y distorsiona la economía.

En cuanto a la deuda interna y externa debe ser el complemento del financiamiento. Pero su uso debe hacerse bajo normas rigurosas y estrictas en cuanto a montos, estructura y destino. No se debe permitir que el acceso a la deuda externa se convierta en recursos para exceder los presupuestos, se debe ser radical en el control de -

sus montos para impedir que rebase nuestra capacidad de pago.

Tres objetivos generales que deben servir como guía a la planeación del desarrollo del momento actual de México, son: abatir - la inflación y la inestabilidad cambiaria. Defender la actividad económica y el empleo. Y, actuar simultáneamente en los --- grandes problemas estructurales del desarrollo mexicano.

Estas son algunas de las recomendaciones que considero de mayor relevancia, para poder alcanzar el país al que "debemos aspi---rar".

B I B L I O G R A F I A

- ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO.
Secretaría de Programación y Presupuesto. 1a. Edición.
Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.
- BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO.
Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía de la
Universidad Nacional Autónoma de México en abril de 1965. 10a.
Edición. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México 1980.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO.
Aspectos Generales del Programa de Reforma Administrativa en -
el Sistema de Impartición de Justicia. Boletín de Estudios Ad-
ministrativos, No. 18.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO.
La Reforma Administrativa en México, Instituto Nacional de Ad-
ministración Pública 1975.
- CIBOTTI RICARDO Y SIERRA ENRIQUE.
El Sector Público en la Planificación del Desarrollo.
8a. Edición, Textos del Instituto Latinoamericano de Planeación
Económica y Social. Siglo Veintiuno Editores, S.A.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- DIARIO DE DEBATES. Cámara de Senadores, septiembre 1963.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.
- DIAZ BECRAFT LAURA HELENA.
Tesis. La Planeación Administrativa en México. Facultad de De--
recho. UNAM. México 1980.
- EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION Y LA INSTRUMENTACION DEL PLAN
GLOBAL DE DESARROLLO.
2a. Edición. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1981.

- ESTUDIOS CONSTITUCIONALES UNAM.
México 1980.

- EXPERIENCIAS Y PROBLEMAS DE LA PLANEACION EN AMERICA LATINA.-
ILPES - OEA - BID. 2a. Edición. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Siglo Veintiuno Editores, S.A.

- FAYA VIESCA, JACINTO.
Administración Pública Federal. 1a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1979.

- FRAGA, GABINO.
Derecho Administrativo. Porrúa Hnos., y Cía., S.A. México 1979.

- GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, INAP.
Relaciones Administrativas entre Federación y los Estados. -- Enero-Marzo 1981.

- GARCIA SANCHEZ, JOSE.
Naturaleza de los Convenios Unicos de Coordinación. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Enero--Marzo 1981. No. 1.

- GONZALO MARTHER.
Planificación y Presupuesto por Programas. 9a. Edición. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Siglo Veintiuno, Editores, S.A.

- HICHS URSULA H.
Hacienda Pública. Editorial Aguilar. Madrid 1960.

- KAISER JOSEPH K.
Planificación I. Estudios Jurídicos y Económicos. Edición Española de la Obra Alemana "Planung", preparado por Gaspar Oriño Ortiz y Alfredo Gallego Anabitarte. Instituto de Estudios-Administrativos. Madrid 1974.

- LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO.
- LEY DE INFORMACION, ESTADISTICA Y GEOGRAFIA.
- LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1981.
- LEY DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION.
- LEY DE OBRAS PUBLICAS.
- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.
- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS - DE LOS ESTADOS.
- LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADOS.
- LEY FEDERAL DE AGUAS.
- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.
- LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.
- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.
- LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- LEY ORGANICA DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE MONOPOLIOS.
- LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO.
- LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

- LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.
- LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA.
- LOPEZ PORTILLO, JOSE.
La Función de Control en la Reforma Administrativa. Revista -- de Administración Pública No. 22, enero-febrero 1971.
- MARTINEZ VERA, ROGELIO.
Nociones de Derecho Administrativo. 5a. Edición. Editorial Banco de Comercio, S.A. México 1978.
- MATUS, CARLOS.
Estrategia y Plan. 2a. Edición. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México 1978.
- PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980 - 1982.
Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1a. Edición. Abril 1980.
- PROGRAMA
Secretaría de Programación y Presupuesto No. 5. Marzo - Abril-1981. México, D.F.
- R. VELASCO, GUSTAVO
Libertad y Abundancia. Editorial Porrúa, S.A. México 1958.
- ROBINSON E.A.G.
Monopolio. 2a. Edición. Fondo de Cultura Económica. México --- 1950.
- SERRA ROJAS, ANDRES.
Ciencia Política. Segundo Tomo. Porrúa Hnos. y Cía., S.A. México 1971.
- SERRA ROJAS, ANDRES.
Derecho Administrativo. 7a. Edición. Segundo Tomo. Editorial - Porrúa, S.A. México 1976.

- TENA RAMIREZ, FELIPE.
Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México
1967.

- TIEMPO
Revista. Julio 3 de 1978.

- WIONCZEK, MIGUEL S.
Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México. 10a. -
Edición. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México 1980.

- WIONCZEK, MIGUEL S.
Bases para la Planeación Económica y Social de México. Siglo--
Veintiuno Editores, S.A. México 1976.