

2ej.



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988 Y SUS IMPLICACIONES ADMINISTRATIVAS

TESIS PROFESIONAL QUE PRESENTA:

Marco Aurelio Torres H. Mantecón

PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública

(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)

CIUDAD UNIVERSITARIA, C. U.

AGOSTO DE 1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988 Y SUS
IMPLICACIONES ADMINISTRATIVAS

I N D I C E

	<u>PAGINA</u>
INTRODUCCION	i
Capítulo 1. <u>Antecedentes de la Planeación en México</u>	1
1.1. El Período 1928-1958: Los primeros intentos	1
1.1.1. El Consejo Nacional Económico.	1
1.1.2. La Ley Sobre Planeación General de la República.	3
1.1.3. El Consejo Nacional de Economía y el Primer Plan Sexenal 1934-1940.	7
1.1.4. El Segundo Plan Sexenal 1941-1946.	16
1.1.5. La Comisión Federal de Planificación Económica y otros organismos creados por el Presidente Avila Camacho.	21
1.1.6. El gobierno de Miguel Alemán: 1946-1952.	25
1.1.7. El período 1952-1958: Adolfo Ruíz Cortines.	28
1.2. El Período 1958-1976: La Secretaría de la Presidencia	34
1.2.1. El sexenio 1958-1964.	34
1.2.2. El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.	40
1.2.3. El sexenio 1970-1976.	44
1.3. El Período 1976-1982: El Plan Global de Desarrollo	48
1.3.1. El Plan Básico de Gobierno.	48
1.3.2. La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.	50
1.3.3. Los Convenios Unicos de Coordinación.	57
1.3.4. La sectorización de la Administración Pública Paraestatal.	63
1.3.5. Unidades de apoyo de la Presidencia de la República.	65
1.3.6. Plan Global de Desarrollo 1980-1982.	66
1.3.7. El Plan Global de Desarrollo dentro del Sistema Nacional de Planeación.	85

1.3.8.	El Programa de Acción del Sector Público	89
1.3.9.	Los resultados de la política económica seguida en el período 1976-1982.	90
1.3.10.	Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).	94
	Citas bibliográficas.	96
Capítulo 2.	<u>La Planeación en el Gobierno de Miguel de la Madrid</u>	99
2.1	La Ley de Planeación	99
2.1.1.	Las reformas y adiciones a los Artículos 25 y 26 de la Constitución.	99
2.1.2.	Las disposiciones de la Ley de Planeación.	104
2.2	El Sistema Nacional de Planeación Democrática	113
2.2.1.	Generalidades.	
2.2.2.	Estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática.	114
2.2.3.	Documentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.	123
2.2.4.	La participación estatal y municipal en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.	133
2.2.5.	El Sistema Nacional de Planeación Democrática y la participación social.	135
2.2.6.	Consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.	136
2.3	El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	139
2.3.1.	Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo.	139
2.3.2.	Contenido del Plan Nacional de Desarrollo.	143
	Citas bibliográficas	172
Capítulo 3.	<u>El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y la Administración Pública Federal</u>	174
3.1	Las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	174
3.1.1.	Modificaciones introducidas a los títulos primero, segundo (excepto el capítulo - II), y tercero de la LOAPF.	175

3.1.2.	Reorganización de la Administración Pública Centralizada	184
3.2	Cambios cualitativos y reformas a la Administración Pública Federal y su relación con el SNPD.	204
	Citas bibliográficas.	220
Capítulo 4.	<u>Conclusiones.</u>	223
4.1.	La planeación en México	223
4.2.	El carácter indicativo de la planeación en México	228
4.3.	El carácter democrático de la planeación en México	234
4.4.	Resultados de tres años de aplicación del Plan Nacional de Desarrollo en México	239
4.5.	Relación entre la planeación y las reformas a la Administración Pública Federal	255
	Citas bibliográficas	263
	BIBLIOGRAFIA.	264

I N T R O D U C C I O N

Hoy en día es una noción generalizada que el desarrollo económico, necesidad elemental e impostergable para muchos países que sufren de un bajo nivel de bienestar material, puede promoverse a través de un esfuerzo deliberado, encaminado de manera específica a lograr un ritmo más activo de crecimiento del ingreso por habitante. Este esfuerzo debe ser conducido por el Estado a través de una "política de desarrollo", en la cual el gobierno orienta los esfuerzos de los particulares, procurando evitar algunos de los errores del pasado. Esta política de desarrollo persigue cuatro objetivos fundamentales:

- a) Establecer las bases y condiciones generales que favorezcan el desarrollo;
- b) Definir un modelo de desarrollo acorde con las aspiraciones de la sociedad;
- c) Realizar diversas inversiones de tipo "básico"; y
- d) Fomentar y estimular la actividad y las inversiones privadas.

La política de desarrollo busca el crecimiento económico acelerado y el cambio estructural. En ella tiene un papel muy importante la planeación, entendiéndose ésta como el esfuerzo organizado, consciente y continuo de seleccionar las mejores alternativas para alcanzar ciertas metas establecidas. Se busca, pues, el cambio más el crecimiento.

Desde un punto de vista técnico, la planeación cumple con las siguientes funciones en el proceso de desarrollo: cuantificar las metas; hacer compatibles entre sí y con los recursos disponibles, las medidas de política que se pondrán en marcha y las metas de desarrollo; y ayudar a optimizar el uso de los recursos.

La planeación es, también, una de las principales actividades del proceso administrativo ya que permite definir con claridad los objetivos a alcanzar y precisar las acciones que hay que emprender, así como los recursos necesarios para hacerlo. La planeación establece lo que se va a hacer y cómo se hará;

define metas y prioridades, asigna recursos humanos, financieros y materiales, y determina plazos de ejecución.

Como actividad intelectual, la planeación infunde racionalidad a la administración pública y la hace más eficiente. Sin planear, sin definir objetivos y metas, no sería posible conducir las actividades gubernamentales, ni resolver adecuadamente las demandas de la sociedad civil.

En países como México, en los cuales persisten graves problemas económicos y múltiples carencias, la planeación adquiere un sentido más profundo, convirtiéndose en planeación del desarrollo. Esta planeación del desarrollo, además de trazar el camino a seguir con fundamento en el proyecto nacional, pretende hacer que la participación del Estado en la economía sea cada vez más eficaz y productiva. La planeación adquiere, entonces, un sentido social, pues su objetivo fundamental es que los beneficios del desarrollo alcancen a toda la población.

La planeación del desarrollo debe ser un instrumento de gobierno, un proceso permanente que oriente las acciones gubernamentales y fomente las inversiones y actividades productivas de los particulares, conjuntando los esfuerzos nacionales en torno a un objetivo común: el desarrollo nacional.

El gobierno del Presidente de la Madrid, al institucionalizar la planeación del desarrollo y regular sus distintas etapas, ha avanzado considerablemente en la adopción de la misma como instrumento de gobierno. La planeación es ya una práctica aceptada como necesaria dentro de la administración pública. Existe ya conciencia de la importancia de la planeación y de la necesidad de racionalizar las actividades gubernamentales, incrementando su eficacia.

Sin embargo, eso no ha sido suficiente. Para que la planeación del desarrollo sea un eficaz instrumento, es preciso que se defina con claridad el proyecto nacional que le debe servir de sustento. Así mismo, es imprescindible imprimir un carácter más democrático y eficiente a todas las decisiones y acciones de la administración pública mexicana, evitando responder a situaciones coyunturales sin tomar en cuenta los objetivos de mediano y largo plazo. Es

necesario que se tome conciencia de que la planeación, sin una clara y definida voluntad política, no asegura las condiciones para procurar el desarrollo económico de México sobre bases justas. Un desarrollo que esté fundamentado en la justicia, la libertad y la democracia, aspiraciones fundamentales de nuestra sociedad.

Es en este sentido en el que debe avanzar el proceso de institucionalización de la planeación en México y de modernización de la administración pública, para elevar el nivel de bienestar material de la sociedad y forjar un país -- más libre, democrático y justo.

En la primera parte de este trabajo se hace una recapitulación de los antecedentes de la planeación en México de 1928 a 1982, analizando desde el establecimiento del Consejo Nacional Económico y la promulgación de la Ley sobre Planeación General de la República, hasta el Plan Global de Desarrollo, pasando por la creación de la Secretaría de la Presidencia y la formulación -- del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

El capítulo segundo se refiere a las acciones de carácter legislativo y administrativo que hasta 1985 había puesto en práctica el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid, para acelerar el proceso de institucionalización de la planeación, impulsar el desarrollo nacional y fortalecer la rectoría económica -- del Estado. Es así como, en primera instancia, se analizan las disposiciones de la Ley de Planeación que entró en vigor el 6 de enero de 1983; en segundo lugar la estructura y organización del Sistema Nacional de Planeación Democrática; y, por último, el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

En el tercer capítulo, con fundamento en lo expuesto en los dos anteriores, se estudian las reformas a la administración pública federal en función del -- Sistema Nacional de Planeación Democrática y de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, en el capítulo cuarto se consignan las conclusiones del trabajo, las cuales se refieren al carácter de la planeación en México, a la institucio-

nalización de la misma, a los resultados de la ejecución del Plan Nacional -- de Desarrollo y a la relación permanente que existe entre la planeación y la modernización de la administración pública.

1. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO.

1.1 EL PERIODO 1928 - 1958: LOS PRIMEROS INTENTOS

1.1.1 EL CONSEJO NACIONAL ECONOMICO

El 10 de febrero de 1928 aparece publicado en el Diario Oficial, un decreto de fecha 12 de enero del mismo año, por el cual el Congreso de la Unión concede facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que expida la ley que dé origen a un cuerpo consultivo oficial, con carácter de permanente y autónomo, de consulta necesaria en asuntos de índole económica y social, en el término de seis meses contados a partir del 1º de enero de ese mismo año. Este cuerpo consultivo quedaría integrado por representantes del gobierno, la banca, las sociedades científicas y los industriales, agricultores, comerciantes y consumidores.

En ejercicio de esas facultades extraordinarias, el Presidente Plutarco Elías Calles expidió el 10 de mayo de 1928, la Ley del Consejo Nacional Económico, misma que se publicó en el Diario Oficial del 15 de junio de 1928. En esta Ley se establecía que el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos tendría por objeto estudiar los asuntos económico-sociales del país. Al efecto, podía recabar y coleccionar datos de carácter estadístico y en general, procurarse todo tipo de información que facilitara la solución de los problemas de índole económica y social.

El Consejo Nacional de Economía actuaba como consultor necesario de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en todos los proyectos o estudios de carácter legislativo o reglamentario, relacionados con aspectos económicos o sociales del país; debería, además, resolver las consultas que le formularan el poder legislativo federal, los ejecutivos y legislativos estatales o los ayuntamientos, sobre asuntos relacionados con esos aspectos. También debería presentar al Ejecutivo Federal, las iniciativas de las medidas que considerara pertinentes para mejorar y regular las condiciones económicas, sociales y financieras del país y oponer a las autoridades estatales las iniciativas sobre los aspectos anteriores, en cuanto se refirieran a medidas administrativas de la competencia estatal.

De acuerdo a lo establecido en su Ley, el Consejo Nacional Económico estaba integrado por 38 consejeros, de la siguiente manera:

- Uno por cada una de las siguientes dependencias:
 - . Secretaría de Gobernación;
 - . Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
 - . Secretaría de Agricultura y Fomento;
 - . Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
 - . Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo;
 - . Departamento de Salubridad y
 - . Departamento de Estadística Nacional.

- Tres por la Universidad Nacional de México;
- Tres designados por las sociedades científicas y culturales existentes en el Distrito Federal;
- Uno por el Banco de México y otro por las instituciones nacionales de crédito;
- Uno por las compañías de seguros;
- Cuatro de la Confederación de Cámaras de Comercio;
- Cuatro por la Confederación de Cámaras Industriales;
- Tres por la Confederación de Cámaras Agrícolas;
- Dos por las instituciones nacionales de transportes;
- Uno de las Asociaciones de Propietarios de Medios Urbanos;
- Cinco por la confederación Regional Obrera Mexicana;
- Uno de la Asociación de Sociedades Cooperativas de Consumo;
- Uno de la Asociación de Sociedades Cooperativas Agrícolas y
- Uno de la Asociación de Sociedades Cooperativas Industriales.

Por cada consejero propietario se nombraba a un suplente, y duraban en su cargo cuatro años.

El Consejo contaba con una mesa directiva, integrada por un Presidente, dos vicepresidentes y dos Secretarios. El Presidente de la República era el Presidente del Consejo, y podía delegar la facultad de presidir las sesiones en alguno de los Secretarios de Estado. El Consejo en pleno designaba una Comisión Permanente, compuesta por trece miembros de entre los que se designaba un Presidente, un Secretario y un Oficial Mayor.

A su vez, la Comisión permanente designaba dos subsomisiones: una de Economía y Finanzas y otra de Economía Social. La primera estaba integrada por cinco

miembros, elegidos uno por cada una de las siguientes representaciones: Secretarías de Estado, comerciantes, agricultores, industriales y obreros; la segunda comisión, compuesta de cuatro miembros, tenía representantes elegidos uno por cada una de estas representaciones: Secretarías de Estado, industriales, agricultores y obreros.

El Consejo Nacional Económico sesionaría en cuatro ocasiones durante el año, -- aprovechando los diez primeros días hábiles de cada trimestre natural.

Se desconocen los resultados prácticos derivados de la instalación de este Consejo.

1.1.2 LA LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA.

El Presidente Pascual Ortíz Rubio, en ejercicio de las facultades que le fueron -- conferidas por el H. Congreso de la Unión, mediante Decreto de fecha 11 de -- enero de 1930, expidió la Ley sobre Planeación General de la República, que fue publicada en el Diario oficial del 12 de julio de 1930.

En los considerandos de esta Ley se expresa que es deseable que toda medida administrativa trascendental obedezca a un programa definido basado en el estudio -- previo del desarrollo del país, y que se debe buscar la satisfacción de una vida -- más cómoda, higiénica y agradable, procurando, dentro del bienestar individual, el interés colectivo.

El artículo primero de la Ley de referencia, establecía que el objeto de la pla--- neación en México sería "coordinar y encauzar las actividades de las distintas de--- pendencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del -- país...".

Para cumplir con este objetivo, el Artículo 2º de la misma Ley establecía que se procedería a la elaboración del "Plano Nacional de México", es decir, a la inte--- gración de diversos documentos gráficos "que expresen las ideas, estudios, progra--- mas, investigaciones y proyectos de obras materiales que se vayan realizando o -- que deban realizarse para formar un Plano de Conjunto, coordinador y regulador

del desarrollo ordenado y armónico del país".¹

El "Plano Nacional de México" abarcaría los siguientes estudios: la zonificación del territorio nacional de acuerdo a sus distintas características; la planeación y zonificación urbana y regional y los Planos Reguladores del Distrito y Territorios Federales; el plan para controlar el sistema hidrológico del Valle de México; la determinación de la red de comunicaciones y transportes; las características y ubicación de los puertos fluviales y marítimos y de los aeropuertos; el programa general de aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal y de las tierras beneficiadas con obras de riego financiadas con recursos de la Federación; la regulación de las obras de drenaje del Distrito y Territorios Federales; los lineamientos del programa de reforestación; y la clasificación y ubicación adecuada de los edificios federales en el país.

La elaboración de este Plano Nacional correría a cargo de una Comisión de Programa, según lo dispuesto en el Capítulo III de la Ley de referencia.

La Ley sobre Planeación General de la República disponía también, la creación de la Comisión Nacional de Planeación, como cuerpo consultivo de la Comisión de Programa.

La Comisión Nacional de Planeación se integraba por un representante técnico de cada una de las siguientes Secretarías y Departamentos de Estado:

Secretaría de Gobernación;
Secretaría de Relaciones Exteriores;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo;
Secretaría de Agricultura y Fomento;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Educación Pública;
Secretaría de Guerra y Marina;
Departamento de Aprovisionamientos Generales;
Departamento de Contraloría;
Departamento de Presupuesto;

Departamento de Estadística Nacional;
Departamento de Salubridad Pública y
Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

Además, por un representante del Departamento del Distrito Federal y de los gobiernos de los Territorios Federales; cinco representantes de la Comisión Permanente del Congreso Nacional de Planeación; un representante de la Universidad Nacional Autónoma y un representante por cada una de las instituciones y agrupaciones que a continuación se señalan:

Academia Nacional de Historia y Geografía;
Asociación de Ingenieros y Arquitectos;
Asociación Médica Mexicana;
Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana;
Barra de Abogados;
Centro Nacional de Ingenieros;
Comisión Nacional Bancaria;
Comisión Nacional de Turismo;
Confederación de Cámaras Agrícolas;
Confederación de Cámaras de Comercio;
Confederación de Cámaras Industriales;
Sociedad de Arquitectos Mexicanos;
Sociedad Científica "Antonio Alzate";
Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística;
Unión de Propietarios de Casas; y un representante técnico de cada una de las instituciones que fueran admitidas por la Comisión Nacional de Planeación para formar parte de la misma.

El Presidente de la República era presidente honorario de la Comisión Nacional de Planeación, y el presidente ejecutivo de la misma era el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas.

Como quedó indicado anteriormente, la Ley disponía la creación de la Comisión de Programa, que dependería de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; cuyo titular sería su Presidente. Esta Comisión se encargaría de realizar los --

estudios, planos y programas enumerados en la Ley, en especial el "Plano Nacional de México".

La Comisión de Programa se constituiría con personal de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y con un representante técnico de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación, distintos de los que formarían parte de la Comisión Nacional de Planeación.

La Comisión de Programa quedaba facultada, entre otras cosas, para: promover y dirigir la ejecución de levantamientos topográficos, formular el programa para terminar las cartas geográficas, meteorológicas, climáticas y geológicas del país; estudiar y determinar las características generales de la casa habitación mexicana; tener el carácter de cuerpo consultivo de los Estados y Municipios en lo que respecta a la formación de sus respectivos planos reguladores; fomentar la creación de Comisiones Locales de Planeación; y dirigir técnicamente la formación y el desarrollo de los programas que estuvieran a cargo de las juntas de mejoras materiales, subvencionadas por el Gobierno Federal.

Mediante esta Ley el Ejecutivo Federal estaba facultado para fijar, de conformidad con el procedimiento legal respectivo, las compensaciones que pagarían los propietarios beneficiados por cualquier obra realizada en aplicación de la propia Ley y además fijaría las indemnizaciones que hubiese que pagar a los propietarios que resultasen afectados.

Las obras que aprobara el Jefe del Ejecutivo Federal, en base a los estudios de la Comisión de Programa, serían de utilidad pública.

Por otra parte, los proyectos que para el desarrollo de obras materiales formularan las dependencias del Gobierno Federal y se relacionasen tanto con los estudios parciales que se fuesen terminando, como con el "Plano Nacional de México", para poder ejecutarlos, deberían ser aprobados previamente por la Comisión de Programa.

La Ley sobre Planificación General de la República constituye la primera iniciativa legal dirigida a organizar y conducir las actividades de las diversas dependencias del gobierno, sin embargo, no cristalizó en un sistema de planeación -- nacional ni en un órgano central de planificación.

1.1.3 EL CONSEJO NACIONAL DE ECONOMIA Y EL PRIMER PLAN SEXENAL 1934 - 1940.

Mediante un decreto de fecha 6 de enero de 1933, publicado en el Diario Oficial del 31 de julio del mismo año, el Congreso de la Unión concedía facultades extraordinarias al Presidente Abelardo L. Rodríguez para crear un Consejo nacional de Economía.

Por otra parte, mediante un acuerdo dado en Palacio Nacional el 18 de julio -- de 1933, el Presidente Rodríguez autorizó la creación de una Comisión de Colaboración Técnica a la de Programa de Gobierno para el período presidencial -- 1934-1940, integrada por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Economía Nacional, Comunicaciones y Obras Públicas, y Educación Pública, además del Jefe del Departamento de Trabajo. En este documento, el Presidente Abelardo L. Rodríguez expresaba sus puntos de vista respecto al contenido de dicho programa de gobierno. Sobre el particular señalaba que la base de su elaboración debería ser "la capacidad económica y financiera del Gobierno Federal, dentro de los cálculos que la experiencia permita hacer para precisar de qué -- elementos pecuniarios podría disponer el Gobierno Constitucional en el próximo periodo, tomando especialmente en cuenta la naturaleza de los impuestos y la capacidad constitutiva de los causantes".²

Según el Presidente Rodríguez, los cuatro problemas principales del país eran:

a) El educativo, en lo que respecta a que las grandes masas de población tuvieran acceso a la instrucción primaria;

b) El agrario, no sólo en lo relacionado con la restitución de tierras y aguas a los pueblos y comunidades, sino también en los aspectos relacionados con la organización de los campesinos;

c) El obrero, en lo relativo a las acciones para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y armonizar los intereses del capital y el trabajo; y

d) El de las comunicaciones, en lo que se refería a la integración de una red de comunicaciones perfectamente establecida y coordinada. ³

El 29 de julio de 1933, en ejercicio de las facultades que le otorgó el Congreso, Abelardo L. Rodríguez expide la Ley que establece el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue publicada en el Diario Oficial, el 1º de agosto del mismo año.

Esta Ley abrogó a la del Consejo Nacional Económico de fecha 10 de mayo de -- 1928, la cual no fue posible aplicar.

El Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, se creaba como un órgano auxiliar técnico consultivo del Ejecutivo Federal, bajo la estricta dependencia de este último.

Las facultades de este Consejo eran: resolver las consultas que sobre aspectos económicos le formulara el Ejecutivo Federal; presentar ante el propio Ejecutivo las iniciativas para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales del país; y, efectuar las investigaciones necesarias para cumplir con lo anterior.

Se consideraba que la consulta era necesaria en el caso de disposiciones que afectarían directamente la economía del país. Sin embargo, en situaciones graves o urgentes, se procedería sin solicitar la opinión del Consejo. También quedaba claramente establecido que el Ejecutivo Federal no estaba obligado a ajustar sus decisiones al criterio sustentado en sus dictámenes por el Consejo Nacional de Economía, ni a aceptar sus iniciativas.

El Consejo se integraba de la siguiente manera: un representante por cada uno de los Consejos Locales de Economía de las entidades federativas; diez representantes de la actividad agrícola, designados por el Consejo Nacional de Agricultura; diez representantes de la industria extractiva, cinco empresarios y cinco trabajadores; diez representantes de la industria de la transformación, cinco empresarios

y cinco trabajadores; diez representantes de los intereses mercantiles, cinco empresarios y cinco trabajadores; diez representantes de las empresas de servicios públicos, cinco empresarios y cinco trabajadores; cinco representantes de las instituciones de crédito y de las organizaciones auxiliares de crédito; cinco representantes de los consumidores; cinco representantes de los profesionistas; diez técnicos en asuntos económicos designados por el Gobierno Federal; y un Secretario General, nombrado por el Ejecutivo de la Unión.

El Secretario General tenía las atribuciones siguientes: dirigir los debates; representar oficialmente al Consejo; autorizar los acuerdos y suscribir la correspondencia del Consejo; convocar a elecciones de los nuevos consejeros; y formular la orden del día para las sesiones.

El Consejo funcionaría en pleno o bien, mediante una Comisión Permanente. Esta última se integraba con los secretarios de los grupos que integraban el Consejo, con el grupo de técnicos que formaban parte de él y con el Secretario General del mismo.

Un aspecto interesante de la Ley del Consejo Nacional de Economía es lo dispuesto en su Artículo 23: "Los miembros del Consejo se abstendrán de usar en beneficio propio los datos que lleguen a su conocimiento en el desempeño de sus funciones, y guardarán reserva acerca de ellos".⁴ La infracción del precepto anterior, daba lugar a la imposición de sanciones administrativas, sin perjuicio de las responsabilidades penales respectivas.

El proyecto del "Plan Sexenal para Normar las Actividades Económicas y Sociales del País, 1934-1940" lo formuló en otoño del año 1933 una comisión de programa de gobierno, designada por el Partido Nacional Revolucionario (PNR), con auxilio de la Comisión Técnica de colaboración que designó el Presidente Rodríguez, mediante el acuerdo que se comentó en párrafos anteriores. Se tomaron en cuenta también las proposiciones hechas por los gobernadores de los estados, por los ayuntamientos, por las comunidades, sindicatos y otros organismos agrarios y obreros, además de otras entidades y grupos representativos de intereses económicos y sociales. Este Plan Sexenal se inspiró, en parte, en la política de intervencionismo estatal surgida en los países occidentales más desarrollados como respuesta

a la crisis mundial de 1929, y, además, en lo poco que se conocía en México acerca de la planeación soviética.

Una vez formulado el Plan Sexenal fue sometido a la aprobación y ratificado en la Segunda Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, celebrada en la Ciudad de Querétaro en diciembre de 1933.

Los objetivos que se planteaba el primer Plan Sexenal eran los siguientes:

a) Aprovechamiento planificado de las riquezas nacionales y adecuado desarrollo de las energías humanas;

b) Alza de los salarios de los trabajadores para obtener su rehabilitación física, intelectual y moral.

c) Creación de oportunidades de trabajo, fomentado la industrialización que permitiera activar el intercambio de productos entre el campo y la ciudad;

d) Fundación de una economía propia, autónoma, dirigida por la inteligencia y el trabajo de los mexicanos.⁵

En el Diario oficial del 10 de abril de 1934 se publicó el Programa de Gobierno del Presidente Abelardo L. Rodríguez para ese mismo año, el cual constituye el primer ejemplo de un plan anual operativo para ejecutar el Plan Sexenal y cumplir con sus objetivos.

El Plan Sexenal abundaba en orientaciones generales para regular las acciones del gobierno, pero no especificaba metas globales o sectoriales, ni contenía instrumentos prácticos que definieran concretamente la forma de alcanzar los objetivos señalados. Es preciso recordar que en esa época, México no contaba con ningún organismo económico o estadístico capaz de efectuar los estudios necesarios para traducir los lineamientos generales del plan a términos cuantitativos, que permitieran la formulación de programas operativos y la evaluación de los resultados obtenidos.

Además, el documento planteaba la necesidad de elaborar programas económicos -- anuales para cumplir con los objetivos planteados y complementar su estructura, así como la periódica revisión de las metas establecidas. Sin embargo, no proponía la creación de ningún organismo para tal fin.

El Presidente Cárdenas intentó eliminar esta deficiencia básica del Plan con el establecimiento, en el año de 1935, del Comité Asesor Especial, integrado por varios Secretarios de Estado, un representante de la Comisión Nacional de Irrigación y los directores del Banco Central y del Banco Nacional de Crédito Ejidal. Este Comité se encargaba de coordinar las políticas nacionales en materia de planeación. En la práctica, este organismo no funcionó eficientemente.⁶

En cuanto al contenido del Plan y a las metas obtenidas, a continuación se presenta una síntesis del mismo:

De acuerdo a su declaración de principios, el Partido Nacional Revolucionario señalaba que el problema social más importante del país era el relativo a la distribución de tierras y su aprovechamiento, a efectos de mejorar las condiciones de vida de la población campesina. Tomando en cuenta que el ejido no resolvía por completo las necesidades de dotación de tierras y agua para la agricultura, el Plan Sexenal consideraba complementar el sistema mediante la división de grandes extensiones de tierra, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 27 Constitucional y a través de la redistribución de la población rural y la colonización interior.

Para dar cumplimiento al programa de reforma agraria y mediante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de diciembre de 1935, publicada al día siguiente en el Diario Oficial, se transformó a la Comisión Nacional Agraria en Departamento Agrario. El total de hectáreas repartidas durante el gobierno del General Cárdenas fue de 20.1 millones, mismas que beneficiaron a más de seiscientos mil ejidatarios.⁷

El Plan Sexenal establecía que una vez efectuada la división de la tierra, debían encontrarse mecanismos para incrementar la producción, tales como la organización de los productores, la introducción de métodos modernos de cultivo y el apoyo -

financiero. Al efecto de encabezar el sistema de crédito agrícola se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola y en enero de 1934 se promulgó la primera Ley de Crédito Agrícola, que extendía los beneficios del crédito a los agricultores no asociados. En diciembre de 1935 se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, - responsable único del crédito para los ejidatarios.

En el período 1936-1940, los préstamos anuales otorgados por el Banco Nacional de Crédito Agrícola alcanzaron la cifra de 55.1 millones de pesos corrientes, y -- los del Banco Nacional de Crédito Ejidal, la cantidad de 289.9 millones de pesos.

Las obras de irrigación eran consideradas como parte integral de la política para promover el progreso del país. A partir de 1935 se inició un programa extenso - de obras públicas, incrementando significativamente la inversión en obras de riego, la cual llegó a representar casi el total de los recursos federales invertidos en el sector agropecuario. Mediante una inversión de 215 millones de pesos, a precios corrientes, durante el período 1935-1940 (cifra que representó el 16.9% de la inversión pública federal en el período), se beneficiaron con riego casi 120 mil hec táreas.⁸

El mejoramiento ganadero era sujeto de especial atención; para tal efecto las autoridades promoverían la selección de crías ganaderas y otorgarían facilidades a - los particulares y empresas que mejoraran sus explotaciones agropecuarias.

Para mantener y desarrollar la riqueza forestal, el gobierno vigilaría estrictamente los bosques, se promovería la utilización de los productos forestales en la manera más económica posible; los trabajos de reforestación correrían a cargo del - gobierno y se tomarían las medidas para asegurar la plantación de árboles en las localidades propicias para esta actividad y bajo ningún concepto se emplearían estas tierras para otra finalidad.

En cuanto a la política laboral, el Plan Sexenal postulaba los siguientes principios: el derecho al trabajo; el respeto a los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política; la prioridad de los contratos colectivos para que constituyeran la única rela-- ción entre industriales y trabajadores; la protección al salario mínimo; el estímulo -

al crecimiento de las organizaciones sindicales de trabajadores y el establecimiento del seguro social obligatorio. Sobre este último punto cabe mencionar que la Ley del Seguro Social no se expidió durante este sexenio, sino hasta el año de -- 1943.

El Plan Sexenal consideraba necesario impulsar la educación pública para mejorar las condiciones económicas y sociales de los mexicanos. Contemplaba también la reforma al Artículo 3º de la Constitución, con objeto de que la instrucción pública dependiera directamente del Estado y se basara en los postulados socialistas -- de la Revolución Mexicana. El plan señalaba que cuando menos se destinaría un 15% del presupuesto de egresos de la federación para el año de 1934, a la educa ción, incrementándose al 20% en 1939.

De acuerdo a las cifras disponibles, los gastos destinados a educación representaron en 1935 el 12.6% del total del presupuesto de egresos de la federación para ese mismo año, y para 1940 representaron el 12.4%, a precios de 1950. Por --- otra parte, el número de analfabetos, que en 1930 representaba el 66.6% de la - población total, disminuyó en términos relativos al 58% de la población total de --- 1940.⁹

La labor de sanidad, según el Plan Sexenal, se orientaría a implantar los servicios públicos fundamentales para garantizar la prevención de epidemias y abatir la -- mortalidad infantil. Se establecía que en el presupuesto de egresos de la federa ción para 1934 se asignaría el 3.4% del mismo a la salubridad pública, aumentán dose ese porcentaje hasta llegar al 5.5% para 1939. Las cifras disponibles (a pre cios de 1950) revelan que el gasto del gobierno federal en este rubro superó al - porcentaje propuesto, pues llegó al 6.4% del presupuesto total del año 1940.¹⁰

El plan consideraba como un deber que el gobierno impartiera a todos los ciudada nos una justicia imparcial y expedita, y estimaba necesario fortalecer las institu ciones del Estado. También establecía orientaciones para llevar a cabo una políti ca demográfica que controlara el aumento y la distribución de la población.

En cuanto al desarrollo económico del país, el Plan Sexenal proponía que el go--- bierno reglamentara la explotación de los recursos naturales; que se diera impulso

a la producción de energía y que el Estado actuara como árbitro para mantener - el orden y la coordinación económica indispensable entre industriales, comerciantes y consumidores. Se sostenía que el mejoramiento del nivel de vida de los - mexicanos requería no sólo de la vigilancia continua del salario mínimo, sino también de los precios de los bienes a niveles convenientes.

El conflicto con las compañías petroleras que enfrentó el gobierno del General --- Cárdenas, y que culminó con la expropiación de marzo de 1938, dio un sesgo diferente a lo proyectado por el Plan Sexenal. A partir de 1939, los recursos destinados a la inversión en petróleo y gas natural representaron casi el total de la inversión pública federal destinada al fomento industrial.

Las bases para el establecimiento de un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, se crearon en agosto de 1937 al formarse la Comisión Federal de Electricidad, cuyo objetivo inicial era electrificar al país y supervisar las actividades que desarrollaban las compañías privadas en el campo de la energía eléctrica. A fines de 1938 el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de Ley de la Industria Eléctrica. Sin embargo, durante el período 1934-1940 la industria eléctrica permaneció en un nivel de poco desarrollo.

En cuanto a la industria manufacturera, el plan no señalaba ningún lineamiento -- de política y tampoco establecía estímulos para su desarrollo.

El Plan Sexenal consideraba un programa de construcción de carreteras y ferrocarriles y el desarrollo de la aviación y la marina mercante nacional. Durante el - sexenio de Cárdenas la inversión en comunicaciones y transportes fue de 790 millones de pesos a precios corrientes, es decir el 64.9% de la inversión pública federal total.¹¹ En junio de 1937, el gobierno adquirió la propiedad total de los Ferrocarriles Nacionales de México, sistema que representaba más de la mitad de - la red ferroviaria del país.

Sobre los aspectos de hacienda y crédito público, el plan estipulaba que se reorganizaría todo el sistema impositivo, partiendo del principio de que los impuestos - directos prevalecerían sobre los indirectos. También establecía que los presupuestos de egresos de la federación serían una expresión genuina de las funciones - --

revolucionarias del gobierno, mediante la realización de obras de carácter social y económico de importancia para el país.

En materia crediticia, el plan era muy escueto, la ley que regía las actividades del Banco de México fue revisada en 1936, fortaleciendo más su posición y definiendo con mayor claridad sus facultades y responsabilidades. Una medida muy importante fue la creación en 1934 de la Nacional Financiera, S.A., elemento -- decisivo en el apoyo al desarrollo industrial del país.

La insuficiencia de recursos fiscales para el financiamiento de los programas de - desarrollo agrícola y de obras públicas, provocó déficit presupuestales, mismos -- que fueron cubiertos por el Banco de México, lo que a su vez originó un incre--- mento significativo en el volumen del circulante. Los resultados fueron de tipo -- inflacionario, especialmente en los años 1935 a 1937. El mantenimiento del tipo de cambio se dificultó por la forma de financiamiento del sector público, lo que , aunado a la fuga de capitales a causa de la expropiación petrolera, obligó al Ban co de México a devaluar el peso en 1938 de 3.60 por dólar a 4.85 por dólar.

En cuanto a la construcción de obras en comunidades, el Plan Sexenal estipulaba que se promovería la cooperación de las comunidades en la introducción de los -- servicios públicos, con ayuda de los gobiernos federales.

Tomando en cuenta que el ejército nacional era el soporte más firme de las insti tuciones del país, el plan consideraba necesario que se llevara a cabo la construc ción de cuarteles modernos, escuelas militares y campos deportivos; y poner a la disposición del ejército los armamentos necesarios para la defensa del país.

Un propósito fundamental del Plan Sexenal era proponer "una política económica nacionalista que debería hacerse de forma tal que no diera origen al aislamiento del país, sino que implicara solamente una revisión cuidadosa de las actividades en materia de comercio exterior y una revisión del régimen de producción inter-- na, procurando siempre que predominara el interés nacional"¹².

1.1.4 EL SEGUNDO PLAN SEXENAL 1941-1946.

El proyecto del Segundo Plan Sexenal lo formuló el Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Contiene una exposición de la doctrina revolucionaria y señala los postulados y acciones concretas que normarían la política del gobierno del General Manuel Avila Camacho, en el periodo 1940-1946.

Este plan se propuso como una continuación del primer Plan Sexenal y cabe destacar que sus inspiradores no le definieron objetivos globales; sin embargo, las metas que se proponía alcanzar eran las siguientes:

"a) evitar la injusticia social en la distribución de la riqueza de modo que la clase trabajadora obtuviera la máxima participación entre el mayor número de trabajadores, compatible con la posibilidad de utilidades razonables que conservara y atrajera capital hacia las empresas productoras; b) proteger el ingreso real del pueblo y elevar los salarios del trabajador mexicano para mejorar su condición económica y social; c) impulsar el desarrollo industrial del país; d) consolidar la independencia económica nacional, asegurando para el Estado un grado cada vez mayor de dirección de la economía nacional."¹³

El segundo Plan Sexenal pretendía consolidar la obra de reforma agraria realizada hasta ese entonces, y proponía que la restitución, dotación y ampliación de ejidos con tierras y agua se verificara al menos con el mismo ritmo con que se había hecho el sexenio anterior.

Pese a las intenciones del Plan el proceso de distribución de tierras perdió su impulso: el total de hectáreas repartidas en el periodo 1941-1946 ascendió a 5.3 millones, cifra que representa la cuarta parte de las repartidas en el gobierno de Lázaro Cárdenas. En cambio, las acciones realizadas en materia de riego fueron muy firmes y estuvieron orientadas a la conservación de las obras ya existentes y a la conclusión de proyectos ya iniciados.

Durante el periodo 1941-1946 el aumento de la producción agrícola no fue muy --

significativo, pues los beneficios de las obras de riego se hicieron patentes más tarde.

El Segundo Plan Sexenal consideraba la creación de un órgano de coordinación de todas las actividades del sector agropecuario para unificar las acciones del gobierno en esta materia. Este proyecto, así como el propósito de fomentar el funcionamiento colectivo de los ejidos, no fueron llevados a la práctica.

El Plan se había propuesto que la actividad industrial fuese el eje de la economía del país y que se consolidara la independencia económica nacional, asegurando un grado cada vez mayor de dirección de la economía por parte del Estado. Sin embargo, el postulado de la tesis de unidad nacional y su aplicación práctica mediante actos orientados a estimular el capital privado, no permitieron aumentar el control sobre la actividad económica del sector privado.

Por lo que se refiere a la actividad minera, el Segundo Plan Sexenal postulaba -- que la acción del Estado se encaminaría a incrementar la explotación de minerales industriales para que éstos fueran la base de esta actividad. En la práctica no se pudieron alcanzar las metas establecidas para este sector. Baste mencionar que el Producto Interno Bruto del sector creció, a precios de 1960, en sólo 0.3% durante el período 1941-1946.¹⁴

De acuerdo al plan se apoyaría el desarrollo de la industria petrolera para sostener bajos los precios internos, mejorar la calidad de los productos y orientar las exportaciones hacia la reducción de las de crudo, con el aumento de las de los productos refinados. También proponía la intervención del Estado en la electrificación del país.

Por lo que se refiere a la industria del petróleo y no obstante su importancia creciente dentro de las empresas gubernamentales, su crecimiento medio en términos del Producto Interno Bruto fue únicamente 2.4%, para el período 1940-1945.¹⁵ La industria eléctrica permaneció en una situación de semiestancamiento, ya que las compañías privadas no realizaron las inversiones que necesitaba el proceso de desarrollo económico. La capacidad instalada de generación de energía eléctrica,

que era de 640 mil kolovattios en 1939, sólo se incrementó en 70 mil kilovattios, es decir 11%, durante el período 1939-1945. De dicho aumento, 40 mil kilovattios correspondieron a las plantas puestas en marcha por la Comisión Federal de Electricidad.¹⁶

El Segundo Plan Sexenal consideraba indispensable impulsar la industria de transformación, ensamblando en el país la maquinaria y estimulando la fabricación nacional de refacciones mecánicas. Este plan fue utilizado en las negociaciones con el gobierno norteamericano para obtener el apoyo crediticio y los permisos de exportación necesarios -pese a la situación bélica imperante- para el establecimiento de la empresa "Altos Hornos de México".

La industrialización del país se vio fuertemente impulsada por la devaluación de 1938, junto con el rápido ascenso de las exportaciones y las restricciones impuestas por la guerra a los abastecimientos del exterior. En el período 1939-1945 - la producción manufacturera, a precios de 1950, se expandió a razón del 7% anual, y la exportación de productos manufacturados en el mismo período, creció a un ritmo mayor del 50% anual.¹⁷

La redistribución del ingreso en el período indicado operó en favor de las empresas, fundamentalmente a causa de la forma de financiar los déficit presupuestales del gobierno federal, que inyectó considerables dosis inflacionarias a la economía y al superávit de la balanza de pagos. La participación de los salarios en el ingreso nacional disminuyó considerablemente, pasando del 52.1% en 1940 al 39.1% en 1946.

Sobre el tema del comercio interior, el objetivo fundamental postulado por el Segundo Plan Sexenal era regular los precios a fin de garantizar a los productores y comerciantes un margen de utilidad razonable, protegiendo al mismo tiempo a los consumidores. El gobierno buscaría establecer un sistema regulador del comercio exterior, mediante un sistema de aranceles, uno de tratados comerciales y un régimen de subsidios adecuado.

La reforma al Impuesto Sobre la Renta (ISR) expresada en la Ley de diciembre —

de 1941, parece que tuvo un efecto positivo en cuanto a la orientación del predominio de los impuestos directos sobre los indirectos. En 1941 el ISR contribuía con el 12.6% del total de los ingresos tributarios del gobierno federal. Para 1943, la participación del ISR en esos ingresos constituía ya un 28.9%.¹⁸

La política crediticia se orientó a sostener la estabilidad del valor interno de la moneda y a defender el tipo de cambio.

Durante el sexenio de Avila Camacho se registraron fuertes tendencias inflacionarias provocadas por una demanda excedente en la economía nacional.

En materia de comunicaciones y transportes el plan carecía de detalles concretos acerca de la acción estatal en este mismo, limitándose a ofrecer lineamientos de carácter general.

El gobierno del General Avila Camacho continuó otorgando prioridad a las inversiones en este sector, pues el 58.1% del total de la inversión pública federal en el período 1941-1946 se canalizó a la construcción de carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones e infraestructura aérea y marítima.

El aspecto más importante de la política laboral expresada en el Segundo Plan Sexenal, fue el de renovar la propuesta de una Ley del Seguro Social obligatorio. Esto se vio realizado en 1943, año en que se promulgó dicha ley, cuyos beneficios se extendieron a los trabajadores organizados.

El plan proponía impulsar la campaña contra el analfabetismo, empleando medios tales como el suministro de textos en forma casi gratuita y el uso de los medios de comunicación a su alcance.

Por la falta de información resulta difícil evaluar los alcances de la política educativa del plan. Sin embargo en términos absolutos y relativos el número de analfabetos disminuyó durante el período 1940-1945, pues pasaron de 9.4 millones en 1940 - el 58% de la población - a 8.9 millones en 1950, es decir el 42.5% de la población. Por otra parte, el gasto del gobierno federal en educación descendió del 12.4% del total del gasto gubernamental en 1940, a 10.8% del total del gasto

en 1945.¹⁹

En cuanto a los aspectos de salud pública, el plan pretendía mejorar las condiciones sanitarias de la colectividad y la acción sanitaria era considerada como uno de los aspectos más urgentes y fundamentales de la obra social del gobierno.

Sin embargo, en 1940 se canalizó el 6.4% del total del presupuesto de egresos -- de la federación a gastos en salubridad y asistencia pública, porcentaje que disminuyó para 1945 cuando estos gastos únicamente representaron el 4.9% del presupuesto federal.²⁰

El plan postulaba que la política exterior de México debería defender en todo momento la autonomía de la Nación y fomentar las relaciones amistosas con todas las naciones del mundo.

En aspectos de política interna, el Segundo Plan Sexenal recomendaba que se expidiera una ley electoral que incluyera el derecho de la mujer al voto, así como -- una ley que rigiera las relaciones del gobierno federal con los estados.

Por su parte, la defensa nacional sería el resultado de la participación coordinada de todos los recursos naturales, técnicos y humanos del país, con el objeto de -- preservar la inviolabilidad del territorio, la independencia de la nación y la estabilidad de las instituciones.

A efectos de resolver los problemas relativos a la planeación de las actividades gubernamentales y a mejorar la coordinación de las diversas dependencias del gobierno, el plan destacaba la importancia de mejorar el régimen federal a través -- de la concertación de las actividades del gobierno federal con las de los gobiernos estatales y los municipios. Sugería también la creación de un Supremo Consejo -- de la Nación, en el cual tendrían representación todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares. Estos planteamientos no se tradujeron en medidas -- prácticas.

Es muy importante destacar que este Segundo Plan Sexenal, aún más que el primero, no pasó de ser un plan en el papel. Posiblemente la poca operatividad de este Segundo Plan Sexenal se debió en parte, a que la estrategia económica se reorientó a apoyar la formación privada de capital y el proceso de industrialización.

La razón por la cual los dos planes sexenales constituyeron meras exhortaciones - genéricas con escasos resultados prácticos, la encontramos principalmente en dos hechos. Primero, ambos planes fueron elaborados con conocimientos muy reducidos acerca de los métodos de planeación aplicables a una sociedad subdesarrollada, que sufría de una falta muy aguda de técnicos y especialistas en todos los niveles. Segundo, aun cuando el sistema político mexicano dispone la transmisión pacífica del poder dentro del propio partido gobernante, no existen disposiciones que permitan garantizar la continuidad de la política económica, salvo en el sentido general de cumplir con el espíritu de la Constitución.

1.1.5 LA COMISION FEDERAL DE PLANIFICACION ECONOMICA Y OTROS ORGANISMOS CREADOS POR EL PRESIDENTE AVILA CAMACHO.

El gobierno de Manuel Avila Camacho expidió el 30 de junio de 1942 un decreto²¹ por el cual se creó la Comisión Federal de Planificación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional.

Este decreto consideraba que era indispensable que la administración tomara medidas adecuadas para disminuir las dificultades derivadas del conflicto bélico y que la estructura del Consejo Nacional de Economía dificultaba tomar decisiones rápidas, por lo cual se hacía necesario modificar su organización.

La Comisión Federal de Planificación Económica se creó, pues, para llevar a cabo el análisis de los problemas económicos creados por la guerra; formular estudios sobre materias primas, producción de emergencia, equipo industrial y técnico, orientación de la producción en la posguerra, economía interamericana, coordinación económica de los organismos públicos o privados; y dar cuenta del avance en los planes económicos puestos en marcha por el gobierno.

Esta Comisión estaba integrada por siete vocales, a saber: el Secretario de la Economía Nacional, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Trabajo y Previsión Social y de la Marina Nacional.

Los Consejos Nacionales Obrero y Patronal, los Ferrocarriles Nacionales y Petróleos Mexicanos tenían cada uno un representante con voz pero sin voto dentro de la Comisión.

El Presidente de la Comisión era precisamente el Secretario de la Economía Nacional.

La Comisión celebraba sesiones ordinarias cada diez días y tenía un Secretario -- General, designado por el Presidente de la República, que además de ser el Secretario de Actas, estaba a cargo de la dirección de las oficinas de la Comisión y de la vigilancia del estricto cumplimiento de las obligaciones del personal.

El Artículo 13 del decreto de referencia, establecía que en el caso en que cualquier disposición que en materia económica hubiera dictado el Ejecutivo Federal y que se relacionara con asuntos de la competencia de diversas Secretarías y Departamentos de Estado y que no hubiere sido posible el acuerdo previo de los funcionarios que debiesen refrendarlo, dicha disposición se enviaba a la Comisión Federal de Planificación Económica, para que rindiese su dictamen y lo presentara a la consideración del Presidente de la República.

Mediante el Artículo tercero transitorio del decreto del 30 de junio de 1942, se suspendieron los efectos de la Ley del 3 de abril de 1941, que reformó el Consejo Nacional de Economía.

Los resultados de esta Comisión no se conocen con precisión.

El 12 de mayo de 1943, el Presidente Avila Camacho en uso de las facultades que se le concedieron en los artículos 4º y 5º de la Ley de Prevenciones Generales, expidió un decreto que creaba la Junta de Economía de Emergencia, mismo que -

fue publicado en el Diario Oficial del 18 del mismo mes y año.

Esta Junta de Economía de Emergencia se creó con carácter temporal (mientras durara el estado de guerra declarado en el Decreto del 1º de julio de 1942), y como consultiva de la Presidencia de la República y coordinadora de la acción económica de emergencia del Ejecutivo Federal.

La Junta de Economía de Emergencia se integró con los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de la Economía Nacional, de Agricultura y Fomento, y de Relaciones Exteriores, además del Coordinador de la Producción y el Secretario Particular del Presidente.

El objeto de dicha junta era: a) estudiar los efectos de la Segunda Guerra Mundial sobre la Economía Nacional; b) presentar al Ejecutivo Federal las iniciativas que considere pertinentes a fin de resolver los problemas económicos que se originen del estado de guerra; c) proponer al Ejecutivo Federal las medidas necesarias para coordinar las de emergencia ya implantadas o que se fueran a poner en práctica, relacionadas con la economía del país; d) estudiar y emitir opinión sobre los proyectos o proposiciones que formulara la oficina descentralizada de Coordinación y Fomento de la Producción y e) resolver las consultas que le formulara el Presidente de la República, en aspectos de su incumbencia.

El Coordinador de la Producción tenía el carácter de relator y el Secretario Particular del Presidente, era a su vez Secretario de la Junta de Economía de Emergencia.

Según el decreto de referencia, las Secretarías y Departamentos de Estado conservaban sus atribuciones legales para atender los asuntos de su competencia, pero las medidas de carácter económico relacionadas con la situación de emergencia, deberían comunicarse a la junta, para que ésta propusiera las acciones de coordinación necesarias.

Posteriormente, y con objeto de estudiar los problemas que se presentaran en el período de transición de la guerra a la paz, el 15 de febrero de 1944 el Presidente Avila Camacho expidió un decreto, a fin de integrar la Comisión Nacional

de Planeación para la Paz.

De dicha Comisión formaban parte los Secretarios, y en su ausencia los Subsecretarios, de Hacienda y Crédito Público, de la Economía Nacional, de Agricultura y Fomento, del Trabajo y Previsión Social, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Educación Pública y de Relaciones Exteriores; además de tres miembros de la Cámara de Diputados y tres miembros de la Cámara de Senadores; y las personas que invitara el Ejecutivo Federal, en atención a sus conocimientos y aptitudes.

Para México, el inicio de la Segunda Guerra Mundial significó el punto de partida de su proceso de industrialización pues, al verse privado de sus fuentes externas de abastecimiento de productos manufacturados y ya que se contaba con la capacidad técnica y administrativa necesaria, se inició en el país un vigoroso proceso de sustitución de importaciones.

Durante los años cuarenta, el Producto Interno Bruto creció a una tasa media -- anual de 6.7%,²² mientras que la población se incrementó al 2.8% anual.

En los primeros años de la guerra, la tasa de crecimiento de las exportaciones -- fue superior a la de las importaciones, situación que aunada a la política del gobierno del General Avila Camacho de permitir que el sector privado aprovechara las ventajas derivadas del estado de guerra, provocó la expansión de la economía mexicana.

Entre 1940 y 1945, la distribución del ingreso favoreció al capital, en detrimento de los salarios. Aunque ciertamente la clase trabajadora experimentó mejoras durante el período, esto se debió más a un cambio en la estructura ocupacional hacia puestos mejor remunerados, que a un incremento real en los salarios de puestos ya existentes.

El crecimiento a que se ha hecho referencia, fue posible gracias a la política de sustitución de importaciones y a que el mercado interno se expandió.

1.1.6 EL GOBIERNO DE MIGUEL ALEMÁN: 1946-1952.

Durante la campaña electoral del licenciado Miguel Alemán, surgieron dos elementos nuevos en la formulación del programa económico del gobierno entrante. El primero de ellos consistió en que el propio candidato presidencial participó activamente en este empeño. El segundo, en que los grupos que tomaron parte en el proceso fueron mucho más amplios que en ocasiones anteriores. Se celebraron -- mesas redondas en más de la mitad de los estados y en las principales ciudades -- de México, para tratar los principales problemas del país, que se dividieron en -- cuatro grandes grupos: agricultura, industria, transportes y turismo.

Todos los materiales y opiniones reunidos durante la campaña se plasmaron en el programa de gobierno para el período presidencial de Miguel Alemán.

Durante el gobierno de Miguel Alemán, la estructura institucional del sector público sufrió cambios importantes, ya que el número de organismos descentralizados y empresas públicas creció en forma bastante considerable. Se crearon también dos nuevas secretarías²³ la de Recursos Hidráulicos, a fin de procurar elevar la eficiencia en la administración de los distritos de riego, y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con objeto de controlar las adquisiciones y los -- contratos del sector público.

El 30 de diciembre de 1947 se expidió la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación -- Estatal,²⁴ que constituyó el primer intento del gobierno mexicano por elevar la -- productividad de la compleja administración descentralizada, que había ido creciendo por agregación y que no contaba con un medio adecuado de control.

En esta Ley se facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para vigilar y controlar mediante auditorías e inspecciones técnicas, las operaciones que -- llevaran a cabo las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, con el objeto de que su funcionamiento económico fuese correcto. Sobre -- el particular, esta Secretaría estaba facultada para revisar, vetar o reformar los presupuestos y programas anuales de operación e inversiones de dichas entidades.

Por otra parte se establecía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, -- previa consulta con otras dependencias del Ejecutivo Federal, propondría a éste - un plan general de operaciones que al ser aprobado, sería la norma que marcaría la pauta a seguir por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal en el desarrollo de sus actividades.

Pocas semanas más tarde, se publicó en el Diario oficial del 31 de enero de --- 1948 el Decreto Presidencial que creaba la Comisión Nacional de Inversiones, - como "...el organismo encargado del control, vigilancia y coordinación que menciona la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de - Participación Estatal."

Esta Comisión dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y estaba integrada por doce miembros, designados de la siguiente manera:

Presidente propietario, Secretario de Hacienda y Crédito Público; Presidente suplente, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.

Vicepresidente propietario, Director de Crédito; Vicepresidente suplente, Subdirector de Crédito.

Vocal Ejecutivo, designado por la Secretaría de Hacienda.

Vocal Secretario, designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Vocal permanente propietario, Director del Banco de México, S.A.; Vocal Permanente suplente, Subdirector de la Nacional Financiera, S.A.

Vocal Permanente propietario y Vocal Permanente suplente, designados por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Además cinco vocales designados por las Secretarías de Economía Nacional, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Obras Públicas, Marina y Defensa Nacional. Estos vocales sólo participaban con voz y voto en las reuniones de la Comisión, cuando eran citados para resolver asuntos relativos a organismos descentrali

zados o empresas de participación estatal relacionados con alguna de esas Secretarías.

El pleno de la Comisión Nacional de Inversiones funcionaba con la presencia de -- cinco miembros, y tenía las siguientes funciones:

- a) Ser órgano de consulta;
- b) Preparar el anteproyecto de Reglamento de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal;
- c) Asesorar al Vocal Ejecutivo;
- d) A solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, efectuar investigaciones;
- e) Constituir con el representante de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y dos miembros más, una subcomisión encargada de revisar mensualmente el estado de ingresos y gastos que presente el Vocal Ejecutivo.

El control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal por parte de la Comisión Nacional de Inversiones se centraba en el estudio y verificación de los balances e informes de auditoría correspondientes. Al efecto, la Comisión podía nombrar Auditores Externos o bien aprovechar los servicios de los Auditores Internos de las empresas y organismos. La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa proporcionaba a la Comisión informes sobre precios máximos, a fin de vigilar las adquisiciones de los organismos y empresas.

De acuerdo a la información disponible, este organismo funcionó exclusivamente - de manera formal. Mediante un decreto de fecha 19 de diciembre de 1949, desapareció la Comisión Nacional de Inversiones.

El gobierno de Miguel Alemán puso en marcha un programa de sustitución de importaciones en gran escala junto con políticas que permitieron el incremento de - la capacidad productiva, mediante la reducción de los requisitos para la importación de bienes de capital y un tipo de cambio progresivamente subvaluado, que incrementó la eficiencia marginal de las inversiones a través de una reducción en el costo de bienes.

La economía mexicana se benefició de una combinación de diversos factores:

a) distribución de las ganancias provenientes del comercio exterior; b) mejoramiento tecnológico incluído en las importaciones de bienes de capital efectuadas para reemplazar el inventario existente; c) un cambio en diversos sectores hacia nuevos esquemas de producción; y d) ganancias derivadas de la ampliación del mercado interno y de la especialización.

Sin embargo, la situación económica del país durante los últimos años del gobierno de Miguel Alemán, ya no fue tan favorable. El auge de las exportaciones mexicanas de mercancías desaparecía lentamente, las oportunidades fáciles y lucrativas para las inversiones del sector privado comenzaban a ser escasas y los muy altos rendimientos de las inversiones públicas (efectuadas al azar y de manera improvisada) no iban a continuar por mucho tiempo. Además, la fase final del programa de obras públicas del gobierno de Alemán, se había financiado con métodos inflacionarios que ponían en peligro la posición de la balanza de pagos y fomentaban tensiones internas en el país.

1.1.7 EL PERIODO 1952-1958: ADOLFO RUIZ CORTINES.

A pesar de la aparente prosperidad, el nuevo presidente se encontró ante una situación no exenta de problemas: las finanzas públicas se encontraban mal; a pesar de la reglamentación expedida las empresas y organismos públicos llevaban una vida bastante independiente y presionaban constantemente para obtener más recursos; las presiones inflacionarias iban en aumento, y la posición de la balanza de pagos no era muy fuerte.

Una comisión mixta de expertos del gobierno y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), recomendaron la formulación de un plan de desarrollo a largo plazo, sugerencia que no fue llevada a la práctica. Sin embargo, mediante un decreto de fecha 9 de junio de 1953, publicado en el Diario Oficial del 27 del mismo mes y año, el Presidente de la República ordenó a las Secretarías de Estado y al Departamento del Distrito Federal que hicieran entrega a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus respectivos programas de inversiones para el período 1953-1958, haciendo la distribución de las obras a realizar en cada uno de esos años.

La economía mexicana se benefició de una combinación de diversos factores:

a) distribución de las ganancias provenientes del comercio exterior; b) mejoramiento tecnológico incluído en las importaciones de bienes de capital efectuadas para reemplazar el inventario existente; c) un cambio en diversos sectores hacia nuevos esquemas de producción; y d) ganancias derivadas de la ampliación del mercado interno y de la especialización.

Sin embargo, la situación económica del país durante los últimos años del gobierno de Miguel Alemán, ya no fue tan favorable. El auge de las exportaciones mexicanas de mercancías desaparecía lentamente, las oportunidades fáciles y lucrativas para las inversiones del sector privado comenzaban a ser escasas y los muy altos rendimientos de las inversiones públicas (efectuadas al azar y de manera imprevista) no iban a continuar por mucho tiempo. Además, la fase final del programa de obras públicas del gobierno de Alemán, se había financiado con métodos inflacionarios que ponían en peligro la posición de la balanza de pagos y fomentaban tensiones internas en el país.

1.1.7 EL PERIODO 1952-1958: ADOLFO RUIZ CORTINES.

A pesar de la aparente prosperidad, el nuevo presidente se encontró ante una situación no exenta de problemas: las finanzas públicas se encontraban mal; a pesar de la reglamentación expedida las empresas y organismos públicos llevaban una vida bastante independiente y presionaban constantemente para obtener más recursos; las presiones inflacionarias iban en aumento, y la posición de la balanza de pagos no era muy fuerte.

Una comisión mixta de expertos del gobierno y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), recomendaron la formulación de un plan de desarrollo a largo plazo, sugerencia que no fue llevada a la práctica. Sin embargo, mediante un decreto de fecha 9 de junio de 1953, publicado en el Diario Oficial del 27 del mismo mes y año, el Presidente de la República ordenó a las Secretarías de Estado y al Departamento del Distrito Federal que hicieran entrega a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus respectivos programas de inversiones para el período 1953-1958, haciendo la distribución de las obras a realizar en cada uno de esos años.

Esta información debía contener un proyecto del financiamiento del programa, especificando el origen de los fondos utilizados.

Estos datos se hacían del conocimiento del Comité de Inversiones, el cual funcionaba como una dependencia de la Secretaría de Hacienda.

Mediante el acuerdo de fecha 7 de septiembre de 1954, publicado en el Diario -- Oficial del 29 de octubre de 1954, se dispuso transferir el Comité de Inversiones a las oficinas de la Presidencia de la República, creando así la Comisión de Inversiones.

Esta Comisión dependía directamente del Presidente y estaba integrada por un Director y cuatro miembros designados por él mismo. Para el desarrollo de sus actividades, la Dirección de la Comisión de Inversiones contaba con el personal necesario según la asignación presupuestal aprobada por el Presidente.

Correspondía a la Comisión de Inversiones lo siguiente:

- a) Estudiar los proyectos de inversión que recibía, valorándolos de acuerdo a las prioridades económicas y sociales del país.
- b) Realizar los estudios económicos necesarios para jerarquizar y cuantificar las inversiones públicas dentro del marco del desarrollo integral del país.
- c) Presentar a la consideración del Presidente de la República un programa coordinado de inversiones públicas.
- d) Sugerir al propio Ejecutivo Federal los cambios a dicho programa, de acuerdo a la situación económica del país.

En el mismo acuerdo se establecía que tanto las Secretarías de Estado como los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, estaban obligadas a hacer del conocimiento de la Comisión de Inversiones las inversiones realizadas, así como las que proyectaran y los programas relacionados. También debían proporcionarle a la Comisión todo el material estadístico y la ayuda necesaria para llevar a cabo sus funciones.

La Comisión estaba facultada para emitir opinión sobre las inversiones que pretendieran realizar las Secretarías y Departamentos de Estado y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Sus dictámenes se sometían a la consideración del Presidente, quien resolvía sobre la ejecución del programa y autorizaba las modificaciones a que hubiere lugar.

Por otra parte, la autorización de las erogaciones relacionadas con inversiones públicas por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estaba condicionada a que se anexara a las solicitudes respectivas la opinión de la Comisión de Inversiones.

Una disposición administrativa interesante es la que establecía que para emitir opinión sobre los proyectos de inversión que se le turnaran, la Comisión de Inversión contaba con un plazo improrrogable de treinta días.

Desde que dicha Comisión inició sus trabajos se intentó establecer un inventario - de todos los proyectos de desarrollo financiados por el sector público, jerarquizándolos de acuerdo a ciertos criterios de inversión establecidos por sus técnicos.

Meses antes de que se iniciara cada año fiscal, la Comisión recibía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estimaciones de los recursos federales totales - disponibles para inversiones. Adicionalmente, los organismos públicos daban a conocer los promenores de sus presupuestos de capital.

Con estos datos la Comisión procedía a formular un plan con carácter de preliminar para distribuir los fondos federales entre los diferentes proyectos. Una vez - satisfechas las necesidades de recursos de los proyectos en proceso de construcción -de acuerdo a su prioridad-, los fondos restantes se distribuían entre los proyectos nuevos.

Este presupuesto preliminar se presentaba a la consideración del Presidente de la República, quien le hacía ajustes tomando en cuenta, principalmente, consideraciones de orden político. Una vez modificado de esta manera el presupuesto, la Comisión certificaba ante la Secretaría de Hacienda que un monto específico de -

recursos federales estaba asignado a determinado proyecto o programa. Si no se extendía esta certificación, no podían hacerse pagos a los organismos o a los contratistas privados que trabajaban en los proyectos específicos.

En cierta forma, la Comisión tenía capacidad para aplicar "sanciones" a los organismos en los que planeación y ejecución de programas de inversión resultaba pobre. Por una parte, la posición del organismo en cuestión se veía afectada cuando llegaba el momento de solicitar asignaciones de fondos para el siguiente año, si se evidenciaban retrasos indebidos en la ejecución de proyectos, como resultado de una mala planeación o administración. También, si el incumplimiento de los organismos era reiterado, esta situación podía llegar a conocimiento del Presidente, con el posible resultado de que se modificara la administración del organismo afectado. De esta manera, al estar en juego la asignación de recursos, la Comisión contaba con un medio efectivo para procurar en los organismos menos eficientes un mejor funcionamiento.

La importancia de esta Comisión dentro de la administración pública fue creciente, debido fundamentalmente a cuatro hechos: a) a pesar de ser una entidad técnica, sus funcionarios principales tenían acceso continuo al Presidente; b) a causa de la naturaleza técnica de sus funciones -limitadas formalmente-, la Comisión permanecía, en cierta forma, ajena a los conflictos políticos y personales; c) manejaba información económica que sólo poseían parcialmente algunas dependencias; y d) mediante contactos de carácter informal con todas las entidades que intervenían en las inversiones del sector público, no sólo influía directamente en ellos, sino que compartía cierta responsabilidad en la ejecución de los proyectos.

En realidad la Comisión constituía un intermediario entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -fuente de los recursos financieros- y todos los destinatarios finales de esos fondos.

Los técnicos de la Comisión de Inversiones establecieron algunos criterios para evaluar los proyectos de desarrollo financiados por el sector público: a) la relación costo-beneficio económico del proyecto, es decir, su productividad; b) su beneficio social; c) su grado de integración y coordinación con otros proyectos; d) el avance de los proyectos ya iniciados; y e) el mínimo de empleos generados por el proyecto, una vez concluido.

Esta Comisión de Inversiones presentó un Programa Nacional de Inversiones para el período 1953-1958, que consideraba los siguientes objetivos:

a) Mejorar el nivel de vida de la población; b) aumentar la tasa de crecimiento de la economía; c) incrementar la producción; d) lograr cierta estabilidad en los precios; e) financiar las inversiones sin incurrir en déficit; f) conseguir mayor participación del capital nacional dentro del financiamiento de la inversión y h) canalizar los recursos financieros preferentemente hacia la solución de los ma yores problemas económicos.

El programa constituyó un avance metodológico pues se encuadraba dentro de un esquema de contabilidad nacional, planteaba el manejo cuantitativo de algunas va riables y señalaba una estrategia de acción para toda la economía. Se trataba --- pues, de un programa más amplio en cobertura de lo que su nombre sugiere.

El programa de referencia indicaba que uno de los principales problemas a tomar en cuenta al trazar los lineamientos de una política económica adecuada, era el - del elevado crecimiento demográfico del país. De acuerdo a los datos proporcionados por el censo de 1950, la población del país ascendía a 25.7 millones de ha bitantes y, según las proyecciones, se esperaba que para 1958 llegara a 31 millones. El programa agregaba que era difícil que el producto interno bruto creciera en una proporción mayor que la población, pues la productividad del trabajo sólo aumenta de un año a otro lentamente. Se estimaba que en el período 1953-1958, el país no lograría aumentar su producción por encima de lo registrado en los años 1946-1950, cuando la tasa de incremento del producto real fue de 5.9% en pro medio anual.

En el quinquenio 1946-1950 la razón de la inversión territorial bruta al incremento del producto nacional bruto había sido de 2.41:1, es decir que por cada 2.41 pe sos erogados en inversiones, se obtuvo un incremento de un peso en el producto - interno bruto. El programa suponía que si se conservaba esta misma relación para el período 1953-1958, para lograr el incremento del producto nacional de - -- 48,403.2 millones a 68,273.2 millones (un aumento de 19,870 millones), se requ ría una inversión de 47,886.7 millones de pesos a precios de 1952.

Un aspecto sorprendente es que el programa nacional de inversiones consideraba - que en el período 1953-1958, el sector público no incurriría en déficit.

El supuesto básico del programa fue que en el período 1953-1958 la inversión pública, que representaría el 42.1% de la inversión total, se financiaría con impuestos. De esta manera, los ahorros auténticos y el financiamiento a través de impuestos representaría 90.5% de la inversión. El resto, o sea el 9.5% de la inversión, tendría que financiarse por dos fuentes -sobre la base de ya no utilizar la emisión monetaria: a) mayores ahorros auténticos, y b) capital del exterior.

El programa asignaba a la agricultura una proporción de la inversión total mayor que en la década anterior. Se pensaba que más que realizar grandes inversiones en materia industrial, convenía consolidar las existentes y una vez que se hubiesen resuelto los problemas más agudos que afectaban a esta actividad y realizadas las inversiones más urgentes, podría reanudarse un proceso más activo de industrialización.

El programa dedicaba especial atención a la rehabilitación del sistema ferroviario y se consideraba otorgar una mayor inversión para la industria petrolera, con el objeto de que pudieran resolverse satisfactoriamente los problemas que afectaban a esta actividad. Se proyectaba también invertir mayores recursos para la electrificación del país.

En base a los datos disponibles, la tasa de crecimiento del producto interno bruto para el período 1953-1958 fue del 5.8% anual en términos reales, extraordinariamente cercana a la tasa prevista en el programa, o sea, 5.9% anual.

El objetivo de independencia económica externa no se vio cumplido, ya que el ingreso de inversiones extranjeras fue bastante dinámico y se cumplió en el uso del crédito externo, pasando la deuda externa de 185.8 millones de dólares en 1953 a 602.7 millones en 1958 es decir, un incremento del 224.4%.

En cuanto al nivel de precios, no se logró la estabilidad relativa deseada, sobre todo inmediatamente después del alza a raíz de la devaluación de 1954.

1.2 EL PERIODO 1958-1976: LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

1.2.1 EL SEXENIO 1958-1964

Al iniciarse el gobierno de Adolfo López Mateos, se expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado²⁵ que supuso cambios importantes en la Administración Pública Federal.

El aspecto más trascendental fue la creación de la Secretaría de la Presidencia, que estaba encargada, entre otras cosas de: elaborar el plan general del gasto -- público e inversiones del Poder Ejecutivo Federal; planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos; proyectar el desarrollo de las diferentes localidades y regiones del país que señalara el Presidente de la República; coordinar los programas de inversión de los órganos de la administración pública; y planear y vigilar las inversiones de las dependencias federales, organismos descentralizados y -- empresas de participación estatal.

De esta manera, la totalidad de las funciones de la Comisión de Inversiones se -- atribuyeron a esta nueva Secretaría.

Originalmente se propuso la creación de una supersecretaría de planeación y coordinación del gasto público. Esta iniciativa no prosperó, fundamentalmente debido a que implicaba la abdicación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito - Público de una de sus funciones primordiales: la elaboración de los presupuestos federales.

Finalmente la Secretaría de la Presidencia quedó integrada con las siguientes Direcciones Generales: Inversiones Públicas; Planeación; Vigilancia de Inversiones y Subsidios; Legislación y Asuntos Administrativos.

El 30 de junio de 1959 se publicó en el Diario oficial un acuerdo presidencial mediante el cual se instruía a las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para que elaboraran un programa de inversiones para el período 1960-1964. En este acuerdo se precisaban -- las facultades de la Secretaría de la Presidencia para analizar esos programas de inversión y someter a la consideración del Presidente de la República el programa coordinado y jerarquizado de inversiones del sector público, así como su financiamiento.

El propio Presidente autorizaba a través de la Secretaría de la Presidencia, las inversiones de las dependencias, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En el mismo acuerdo se establecía la coordinación entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, con objeto de que elaboraran las normas necesarias para mantener un adecuado ritmo en el ejercicio presupuestal de las obras públicas.

El acuerdo presidencial de fecha 7 de julio de 1961²⁶ establecía que "para alcanzar los objetivos nacionales resulta indispensable que los problemas y necesidades que plantea el progreso del país se examinen con criterios de planeación integral...".²⁷ En el artículo primero de este acuerdo se disponía, entre otras cosas, que el Ejecutivo Federal elaboraría planes nacionales de desarrollo económico y social, estableciendo metas concretas y la forma de alcanzarlas; además de promover las modificaciones necesarias en la estructura y funcionamiento de la administración pública. La Secretaría de la Presidencia quedaba facultada para establecer los procedimientos normativos de la acción pública en materia de planeación, así como para coordinar y vigilar las actividades del sector público relacionadas con la aplicación del acuerdo.

Mediante el acuerdo presidencial de fecha 1º de marzo de 1962²⁸ se constituyó una Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales para el desarrollo económico y social.

Esta Comisión Intersecretarial quedó integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, y su objetivo era la elaboración inmediata de planes nacionales para el desarrollo económico y social, a corto y largo plazo. La Comisión quedaba facultada para calcular el monto, estructura y financiamiento del gasto y la inversión del sector público.

Los acuerdos de la "Alianza para el Progreso" suponían la elaboración de planes de desarrollo para alcanzar a nivel nacional los objetivos de la misma, y como parte del trámite necesario para recurrir el crédito externo. En consecuencia, la citada Comisión Intersecretarial formuló el Plan de Acción Inmediata 1962-1964,

mismo que se presentó como documento informativo por el gobierno de México ante la primera reunión anual del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos, que se efectuó en octubre de 1962 en México.

En cierta manera la preparación de este plan obedeció también al hecho de que los técnicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estaban convencidos de que "...era urgente sustituir un sistema de control y manejo del sector público -poco riguroso y sólo parcialmente efectivo- por una planeación económica global de carácter cuantitativo con base en objetivos de política económica coherentes y claramente definidos".²⁹

Al acelerarse el crecimiento demográfico, la disminución en la tasa de crecimiento del ingreso por habitante adquirió proporciones inquietantes, y al persistir esta tendencia llegó a ser cada vez más indefendible la opinión de que el estancamiento del desarrollo era un fenómeno temporal. Es por esto que la adopción del Plan de Acción Inmediata, en materia de inversión pública y privada, se señalaba como imprescindible.

Un rasgo fundamental del plan consistió en atender no sólo la obtención de resultados económicos a corto y largo plazo, sino también extender los programas de mejoramiento social y de reforma institucional. Junto con estos elementos era necesario, según el plan, mantener la estabilidad monetaria para poder cumplirlos.

Los aspectos más relevantes del Plan de Acción Inmediata 1962-1964 son los siguientes:

1. Dado que la tasa de crecimiento demográfico era de 3.1% anual, se proponía que el PIB creciera a una tasa media anual no menor del 5% para el quinquenio 1961-1965, que se elevaría a una tasa promedio del 6% en el quinquenio 1966-1970. Esto significaría que el producto bruto por habitante aumentaría en 1.8% y 2.8%, respectivamente.

2. Para lo anterior se necesitaba cubrir los siguientes puntos: a) que la inversión bruta interna que en 1960 fue del 15.5% del PIB, se elevara al 18.4% en 1965 y al 19.5% en 1970; b) aumentar la carga tributaria total del 10.3% en 1960, al 15% en 1965 y al 19.8% en 1970; c) que la carga tributaria del gobierno aumentara del 8% en 1960, al 12% y al 16% en 1965 y 1970, respectivamente; d) se proponía incrementar la capacidad de los organismos y empresas del sector público para financiarse a sí mismos, y e) estimular la reinversión de utilidades de empresas privadas.

3. El Plan proponía una inversión bruta fija de 79,200 millones de pesos - de los cuales se estimaba que 39,800, es decir el 50.25%, serían inversión del sector público.

4. El financiamiento del programa de inversiones se llevaría a cabo, en gran medida, mediante recursos internos. Se esperaba que los ingresos fiscales permitieran financiar alrededor del 25% de la inversión del sector público y que los recursos propios de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal permitieran financiar casi otro 25%.

5. El gobierno federal se proponía continuar con una política monetaria y financiera que asegurara la estabilidad y fortaleciera la balanza de pagos.

6. El programa de inversiones del sector público requeriría financiamiento bruto del exterior a largo plazo por un monto aproximado de 20,000 millones de pesos, el 50% de la inversión de ese sector.

7. Para financiar las inversiones del sector privado, la mayor parte de los recursos provendrían del ahorro interno, aunque se juzgaba pertinente hacer uso del crédito externo a mediano y largo plazo.

8. Se estimaba que el sector privado podría efectuar inversiones de capital fijo durante el período 1962-1964 por un monto de 39,400 millones de pesos.

9. En el plan se expresaba que las previsiones del monto de la inversión - privada sólo se cumplirían si se incrementaban, entre otros, los estímulos fiscales y si la coordinación entre la política de desarrollo y la de fomento industrial fuera más eficiente.

10. De realizarse el plan y de disponer del complemento de recursos del exterior por 1,600 millones de dólares, se estimaba que se habría logrado fortalecer tanto el sector agropecuario como el industrial.

Las principales características de la estrategia expresada en el Plan de Acción Inmediata fueron las siguientes: para lograr un crecimiento sostenido del producto interno bruto a tasas no menores del 5% anual en el período 1961-1965 y del 6% en el período 1966-1970, se realizaría un intenso proceso de capitalización entre 1960 y 1965, para aumentar sustancialmente el coeficiente de inversión; mejorar la distribución del ingreso a fin de fortalecer la capacidad de consumo de los grupos mayoritarios de la población y crear así un mercado interno más vigoroso, - con objeto de que fuera el principal estímulo de demanda de una creciente producción nacional y aprovechar al máximo la capacidad productiva acumulada en los años anteriores; se perseguía limitar la capacidad de consumo de los grupos de altos ingresos y hacer más eficientes los incentivos tributarios para promover la inversión; y llevar a cabo una reforma tributaria.³⁰

Según el plan, el aumento en la inversión pública debería cubrir los siguientes objetivos: "a) cumplir una función compensatoria para suplir la insuficiencia de la inversión privada y de las exportaciones; b) cumplir una función catalítica para inducir la inversión privada adicional; c) ampliar el mercado interno para aprovechar mejor la capacidad productiva creada (...); d) estimular algunos sectores rezagados, como la agricultura y acelerar otros con una alta elasticidad de demanda; y e) vigorizar el proceso de sustitución de importaciones."³¹

En cuanto a la meta propuesta en el plan para el crecimiento del producto interno bruto, se observó que en el período 1961-1965 el PIB creció a una tasa media anual de 7.1% y a 8.1% en el período 1961-1964, cifras muy superiores a las esperadas.³² Esto fue posible gracias a la fuerte inversión pública, a la vigorosa -

recuperación de la inversión privada —especialmente en 1963 y 1964— y al elevado nivel de gasto público en el año de 1964.

Se estimaba elevar el coeficiente de inversión bruta fija de 13.9% en 1960 a 16.4% en 1965. Sin embargo, el coeficiente observado en 1960 era en realidad del 16.9% y se elevó a 18.2% en 1965, un aumento menor al programado. Durante el período 1962-1964, la inversión pública bruta fija creció a una tasa anual del 16.7% —(a precios corrientes) y la inversión privada en 16.0%.

En ese mismo período, el consumo creció a una tasa media de 6.8%, mientras — que el plan había propuesto una tasa sustancialmente menor.

Las proyecciones que sirvieron de base para la formulación del Plan de Acción Inmediata, proponían que aumentase gradualmente la importancia de los sectores de manufactura y energía, y se redujese la participación de la agricultura y la minería.

Tomando en cuenta la baja elasticidad— ingreso de los sectores agrícola, ganadero, alimenticio, de bebidas y tabaco, de calzado y vestido y comercial, en el período 1962-1964 se observó una disminución en su participación relativa, comportándose conforme a lo previsto por el plan.

En cuanto al objetivo de aumentar el ahorro nacional, se preveía que el aumento en el ahorro fiscal se lograría a través de la elevación de la carga fiscal. Sin embargo, se observó que en el período 1961-1965 la carga fiscal del gobierno federal no se elevó significativamente, como tampoco lo hizo el ahorro público. Durante ese período los ingresos tributarios del gobierno federal crecieron en — 12.5% a precios corrientes, mientras que los egresos lo hicieron al 20%, con la — consiguiente disminución del ahorro corriente.

El propósito de mantener la estabilidad de precios no se cumplió, pues durante el período 1962-1964, el índice de precios implícitos del PIB creció a una tasa media anual del 6.6%.

El Plan estimaba una disminución del déficit en las transacciones corrientes con el exterior; empero, la brecha comercial continuó a una tasa media de 6.7% -- anual en el período 1961-1965.

Es importante destacar que el Plan de Acción Inmediata no hacía ningún intento por justificar los niveles de inversión de acuerdo a un modelo macroeconómico -- coherente. Tampoco preveía reformas administrativas para facilitar su ejecución. Además, este plan se elaboró no sólo sin la participación de los representantes -- de los organismos y grupos no gubernamentales, sino también sin que interviniera el sector público propiamente dicho, con excepción, claro está, de las dos secretarías encargadas directamente de su elaboración.

1.2.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1966-1970.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social fue preparado en el año 1965, en el seno de la Comisión Intersecretarial respectiva y durante la administración del licenciado Díaz Ordaz.

En el momento de la formulación de este plan, parecía necesario reforzar la política económica, con objeto de que contribuyera en mayor medida a ampliar el -- mercado interno y a reducir la desigualdad entre los sectores populares y la minoría privilegiada.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el período 1966-1970, eran los siguientes:

- 1) Que el producto interno bruto creciera en promedio a una tasa del 6% anual;
- 2) dar prioridad a las actividades agropecuarias y programar su desarrollo acelerado con el fin de fortalecer el mercado interno;
- 3) impulsar la industrialización y aumentar la productividad;
- 4) atenuar y corregir los desequilibrios del desarrollo;
- 5) fomentar una distribución más equitativa del ingreso;
- 6) fomentar el ahorro interno para apoyar con recursos nacionales el desarrollo;
- 7) mejorar la educación, las condiciones sanitarias, asistenciales, de vivienda, de seguridad y bienestar --

social en el país, con el objeto de elevar el nivel de vida de la población; y -- 8) mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.

Las metas globales de desarrollo se establecieron con el fin de obtener un crecimiento promedio del producto interno bruto del 6.0% anual, y a continuación se detallan las más importantes:

En el período 1966-1970, la población crecería a una tasa media anual del 3.6%.

Se estimaba que en 1970 se deberían destinar 72,700 millones de pesos a la formación de capital adicional, a la reposición del capital existente y al incremento de existencias, en contraste con los 51,500 millones de pesos destinados en 1965 a esos efectos.

La inversión bruta fija absorbería en 1970 casi el 20% del Producto Interno Bruto, en comparación al 19% de 1965.

En el período 1966-1970 la tasa media de crecimiento de la inversión bruta fija resultaba de 7.2% anual y se estimaba que el monto de la misma ascendería a -- los 95,000 millones de pesos en el período.

Por su parte, el sector privado debería realizar en el período 1966-1970 una inversión bruta fija acumulada, incluyendo la construcción privada, de 180,000 millones de pesos, frente a los 151,000 millones del período 1960-1965. Es decir, un incremento del 19.2%.

La población rural, que en 1950 constituía el 57% del total y en 1965 el 45%, representaría en 1970 el 40%.

El plan proponía la siguiente estructura de las importaciones para 1970: bienes de consumo, 6.5%; bienes de capital, 24.9%. La exportación de mercancías crecería de 12,800 millones de pesos en 1964 a 16,250 en 1970, con una tasa media de -- crecimiento anual del 4%.

La meta a 1970 indicaba ingresos brutos por más de 12,500 millones de pesos y egresos superiores a 6,200 millones, obteniendo así un saldo neto de 6,300 millones de pesos, que compensaría más del 80% del saldo deficitario de la balanza -- comercial.

En pocas palabras, el plan proponía un desarrollo económico con estabilidad monetaria, que permitiría general volúmenes cada vez mayores de ahorro interno.

La meta máxima para las importaciones totales --incluyendo las de las zonas libres-- sería de 23,750 millones para 1970.

De acuerdo al plan la inversión pública federal para el período 1966-1970 ascendería a la cantidad de 95 mil millones de pesos. Esta cantidad más los 15,500 millones autorizados para el ejercicio 1965, sumarían más de 110 mil millones de -- pesos para el sexenio 1965-1970. Esto significaba un incremento del 65.3% sobre el monto de la inversión pública autorizada en el sexenio anterior.

Los objetivos fundamentales de la política de financiamiento de la inversión pública eran: a) aumentar el ahorro consolidado del sector público federal; b) aprovechar al máximo la generación de ahorro privado en el financiamiento de las inversiones; c) mantener el endeudamiento externo del sector público dentro de límites compatibles con la capacidad de pago del país y sólo como complemento del ahorro interno.

En términos del crecimiento del Producto Interno Bruto se observó un comportamiento satisfactorio durante el período 1966-1970, pues creció a una tasa media anual del 6.9%, sin registrar variaciones fuertes año con año.

En el período 1966-1970 las importaciones de mercancías no registraron un crecimiento uniforme, pues hubo marcadas fluctuaciones en su comportamiento anual, desde una tasa del 2.9% en 1966 a una tasa del 18.4% en 1970. En este último año fue necesario importar alimentos, situación que se prolongó durante la década de los setentas y que está asociada con el estancamiento del sector agrícola que se hizo patente durante los años sesentas.³³

La exportación de mercancías presentó marcados contrastes anuales, desde un descenso de 5.1% en 1967 a un crecimiento de 17.3% para 1969. El total de las exportaciones de productos agrícolas disminuyó a una tasa media del 5.9% anual durante el quinquenio 1966-1970, y las de productos pecuarios y pesqueros creció a una tasa media anual del 13.2%. Las exportaciones de petróleo disminuyeron a una tasa media anual del 0.9%. Las exportaciones de manufacturas empezaron a registrar un alto crecimiento (22% anual) durante el período 1968-1970.

En 1964 el saldo neto del turismo y las transacciones fronterizas fue de 234.4 -- millones de dólares, que compensaron en casi 50% el déficit de mercancías. Para 1970 el saldo neto de turismo y transacciones fronterizas fue de 376.7 millones de dólares, pero únicamente cubrió cerca del 35% del déficit de mercancías.

De acuerdo a las cifras disponibles (a precios corrientes), la inversión total bruta fija durante el quinquenio 1966-1970, fue financiada en 88.5% con recursos internos y en 11.4% con recursos externos.

En el período 1966-1970 la industrialización del país se fomentó a través de impuestos moderados, protección arancelaria, facilidades de crédito y el régimen de depreciación acelerada, entre otros estímulos.

El problema financiero del sector público se manifestó en que la participación del ahorro público en el ahorro total (21%) era pequeña, en comparación con la proporción que representaba la inversión pública, que significó más de un tercio de la inversión total durante el período 1966-1970. La utilización extensiva del crédito -- como forma de financiamiento de la inversión, trajo como consecuencia una alta carga financiera por la vía de los intereses.

El déficit del sector público aumentó sustancialmente durante el período, representando cerca del 50% de los gastos de capital y 3.0% del producto interno bruto.

Esta fuerte necesidad de financiamiento tuvo su origen en la dificultad de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal para mejorar su nivel de ahorro frente a los incrementos en sus programas de inversión.

1.2.3 EL SEXENIO 1970-1976

Los años sesenta dan la apariencia de una actuación coherente y afortunada de la economía, si se observan exclusivamente los indicadores agregados. El producto interno bruto creció en 6.9% anual durante el período 1960-1965 y en 6.7% durante los años 1965 a 1970. Los precios se mantuvieron relativamente estables, pues crecieron en 2.0% anual durante el período 1960-1965 y en 2.8% anual en los años 1965 a 1970. El tipo de cambio permaneció fijo en 12.50 pesos por dólar, lo que ayudó a mantener la estabilidad de precios, al evitar el aumento del costo en pesos de las importaciones.

Sin embargo, a pesar de la aparente tranquilidad, en el fondo se gestaban varios problemas: una tasa de desempleo elevada y creciente; presiones crecientes en favor de la repartición de tierras; deterioro de la distribución del ingreso; presiones para conceder aumentos salariales; déficit comercial crónico y creciente; y una base anémica de ingresos del sector público.³⁴

"La capacidad productiva instalada durante los años inflacionarios de los decenios de 1940 y 1950 permitió la continuación del crecimiento en los años sesenta con mayor estabilidad de precios, y el sector privado siguió respondiendo a los incentivos de los beneficios; pero el patrón del crecimiento no se adecuaba a las crecientes necesidades sociales del país, ni las políticas que lo promovían eran capaces de asignar el mantenimiento de las condiciones mismas de que dependía su éxito. La política del 'desarrollo estabilizador' no estaba resolviendo los múltiples problemas básicos afrontados por México."³⁵

Esta apariencia de estabilidad hizo que se propusieran las reformas necesarias en la política tributaria y en la paridad del peso con respecto al dólar.

La política económica seguida durante el período 1965-1970 generó graves ineficiencias estructurales, provocadas por una industria sobreprotegida, lo que permitía a los productores nacionales tener un mercado cautivo con costos altos y productos de baja calidad. Es así como "la política del tipo de cambio no favoreció a las exportaciones de productos manufacturados, mientras que las políticas de licencias y aranceles protegían a los productos nacionales de las importaciones relativamente más baratas".³⁶

De acuerdo al grado de protección efectiva, la sobrevaluación del peso hizo que el tipo de cambio fijo gravara las exportaciones y subsidiara las importaciones, cuando para restablecer el equilibrio externo era necesario precisamente lo contrario.

Un elemento fundamental de la estrategia del "desarrollo estabilizador" fue la combinación de políticas de conservadurismo fiscal y financiamiento del déficit público por el sector privado, mediante transferencias de ahorros financieros.

Para 1970, el nivel de desempleo y subempleo era elevado e imperaba una distribución del ingreso muy desigual. Año con año empeoraba el déficit comercial y muchos sectores de la economía seguían operando con ineficiencia, lo que provocaba precios altos e ingresos bajos. Los ingresos fiscales eran insuficientes para financiar las inversiones requeridas para eliminar las deficiencias en sectores económicos fundamentales y para dotar de los servicios sociales a una población en rápido crecimiento.

En 1971 se propuso una estrategia de desarrollo cuyo objetivo era mantener un crecimiento sostenido, incrementando al mismo tiempo la participación de la población en los beneficios del desarrollo. Para lograr esta estrategia de "desarrollo compartido", el gobierno de Luis Echeverría se propuso atender las zonas marginales para reducir así los desequilibrios sectoriales y geográficos.

Mediante un acuerdo presidencial de fecha 27 de febrero de 1971³⁷, se ordenó la creación de unidades de programación en las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Estas unidades de programación estaban encargadas de asesorar a los titulares de las dependencias y entidades en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir y desarrollar las actividades que a cada una correspondan.

En el año de 1974 las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional, elaboraron en forma conjunta con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Anteproyecto de Lineamientos para el Programa

de Desarrollo Económico y Social 1974-1980.

Las metas que se especificaban en este anteproyecto eran las siguientes: un crecimiento del producto interno bruto del 8% anual, con una tasa del 5% en el producto agropecuario: las exportaciones de este sector deberían crecer a una tasa - del 5.5%; la inversión total para 1980 debería ser del orden del 23% del producto interno bruto; se planeaba destinar el 26% de la inversión pública al sector agropecuario; y reducir el crecimiento demográfico al 2.5% anual para fines del siglo.

Posteriormente el 28 de enero de 1975, entró en vigor el decreto por el que se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional.

Esta Comisión tenía las siguientes funciones: elaborar y proponer programas de -- desarrollo económico y social de corto, mediano o largo plazo, para dos o más - entidades federativas; sugerir financiamientos para la programación de la inversión pública federal; emitir opinión respecto a las proposiciones de programa de inversiones federales anuales; coordinar las inversiones públicas entre sí; auspiciar la - realización de estudios de viabilidad técnica y económica para fomentar el aprovechamiento de los recursos del país; promover y coordinar la ejecución de obras a cargo de las diferentes dependencias federales; propiciar el desarrollo industrial de las entidades federativas; e impulsar la capacitación técnica de los recursos humanos.

La Comisión Nacional de Desarrollo Regional estaba integrada de la siguiente manera: por el Secretario de la Presidencia, quien a la vez era el presidente de la Comisión; por los Subsecretarios del Ramo de la Secretaría de Marina; de Ingresos, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; del Ramo de la Secretaría de Patrimonio Nacional; de Industria, de la Secretaría de Industria y Comercio; de Agricultura, de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; del Ramo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; "B" de la Secretaría de Obras Públi---cas; de Planeación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos; de Planeación y - - Coordinación Educativa de la Secretaría de Educación Pública; de Organización y Fomento Ejidal, de la Secretaría de la Reforma Agraria y del Ramo de la Secretaría de Turismo; por los Directores Generales de la Comisión Federal de Electricidad del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la - -

Vivienda Popular del Fondo nacional de Fomento Ejidal, del Instituto Mexicano de Comercio Exterior del Banco Nacional Agropecuario, S.A. del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. de Nacional Financiera, S.A., y el Director de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, del Banco de México, S.A.

Durante este sexenio no se llegó a adoptar oficialmente el Programa de Desarrollo Económico y Social. El déficit en cuenta corriente siguió empeorando y el superávit tradicional de la cuenta de servicios, proveniente del turismo, que siguió aumentando hasta 1975, se invirtió en ese mismo año a raíz del boicot de los turistas judíos tras la votación mexicana sobre la resolución "sionista" de los Estados Unidos. Entre 1971 y 1975, la balanza del sector servicios declinó al --9% anual.³⁸

A lo largo de este período el déficit en la cuenta corriente se financió principalmente mediante el crédito externo.

La estrategia del "desarrollo estabilizador" de los años sesenta impulsó grandes --entradas netas de capital a corto plazo, que buscaban aprovechar las tasas de interés reales relativamente elevadas de los activos financieros en México, dentro --de una seguridad cambiaria.

Durante los años setenta la situación cambió totalmente pues las tasas de interés aumentaron a nivel mundial en comparación con las que estaban vigentes en nuestro país, principalmente a causa de que la inflación doméstica superaba amplia--mente a la tasa de interés nominal y el peligro de una devaluación era cada vez mayor.

La política del gasto público en 1971 y 1972 no funcionó satisfactoriamente en la fase ascendente, porque al aumentar los gastos del sector público disminuyó la inversión privada. En el período 1973-1974, la inflación mundial y la recesión económica tuvieron un efecto adverso sobre la economía en forma de precios más --elevados y una menor demanda de exportaciones.

Por su parte, la inflación doméstica frenó el crecimiento de las exportaciones en 1975 y 1976. La necesidad de divisas escasas obligó al gobierno a continuar endeudándose en el exterior a un ritmo creciente. Los déficits presupuestales y comerciales aumentaron y la deuda externa continuó creciendo, lo que condujo finalmente a la devaluación del 1º de septiembre de 1976.

1.3 EL PERIODO 1976-1982: EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO

1.3.1 EL PLAN BASICO DE GOBIERNO

En 1975 el Partido Revolucionario Institucional elaboró el Proyecto de Plan Básico de Gobierno 1976-1982, en el que se postulaban como grandes objetivos: lograr un desarrollo integral; consolidar la independencia nacional mediante las políticas internas y externas; lograr una mejor y más equitativa distribución del ingreso; e implantar una política de bienestar sustentada en el derecho al trabajo.

Algunos de los aspectos más importantes de la estrategia del proyecto de Plan Básico de Gobierno fueron:

- Perfeccionar la democracia social dentro del esquema constitucional vigente.
- Fortalecer el federalismo.
- Derecho a la información.
- Continuar con una política de planeación familiar respetuosa de la libertad personal.
- Crear industrias que incrementen las posibilidades de ocupación.
- Impedir que no se respeten los salarios mínimos y procurar que éstos proporcionen un nivel de vida decoroso.
- Incrementar las condiciones de seguridad en las industrias.
- Establecer, como garantía social, el derecho de los trabajadores a la capacitación profesional y a la educación permanente.
- Formular un Plan Nacional de Productividad.
- Mantener inalterable la relación precios-salarios.
- Eliminar el consumo supérfluo y el gasto excesivo, para incrementar la tasa -- de ahorro e inversión.
- Incrementar los ingresos del Estado y ejercer una rigurosa jerarquización de sus egresos.

- Sustentar el desarrollo del país fundamentalmente en recursos propios.
- Destinar las inversiones públicas de acuerdo a las prioridades nacionales.
- Vincular el crecimiento del interior del país al propósito de aprovechar racionalmente los recursos económicos, lograr la integración de la industrial y fomentar las exportaciones.
- Fortalecer y crear polos de desarrollo, seleccionados en función de su potencial económico.
- Dar máxima prioridad a la producción de alimentos, materias primas para la industria y excedentes agrícolas destinados a la exportación.
- Avanzar en el proceso de integración industrial, produciendo bienes de capital e intermedios.
- Considerar el proceso educativo como instrumento fundamental para consolidar el proyecto político consagrado en la Constitución de 1917.
- Consagrar en la Constitución el derecho a la salud.
- Elaborar un Programa Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano.

A partir de este Plan Básico, durante la campaña presidencial de José López Portillo se llevó a cabo una gran encuesta nacional mediante las reuniones nacionales del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional. Este proceso culminó con la redacción del documento intitulado Bases para la elaboración de un Programa de Gobierno, el cual constituyó el primer paso en la creación de un sistema integral de planeación y en él se esbozan, a grandes rasgos, la estrategia y las acciones que se precisaron posteriormente -- en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El 6 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario oficial de la Federación un -- acuerdo presidencial mediante el cual el Ejecutivo Federal celebraría con los Ejecutivos Estatales Convenios Unicos de Coordinación, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en aspectos que competen al ámbito federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común.

En este mismo acuerdo se establecía el tipo de obras cuya ejecución directa se -- transferiría a los gobiernos estatales entre estas destacan: agua potable y alcantarillado rurales; mejoramiento de la vivienda y espacios públicos; instalaciones --

deportivas, cárceles y penitenciarias; carreteras estatales y urbanas.

Más adelante se estudiará el alcance de estos Convenios Unicos de Coordinación.

1.3.2 LA CREACION DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³⁹ se abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y uno de los cambios más significativos introducidos por esta nueva Ley es la obligación de programar las acciones de la Administración Pública:

"Artículo 99.- 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 dependencias competentes".⁴⁰

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece la importancia de esta programación, en virtud de la "escasez de recursos que impiden atender todo al mismo tiempo", lo que obliga a "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".⁴¹

Esta nueva Ley desapareció a la Secretaría de la Presidencia y creó una nueva -- dependencia como la única con atribuciones en materia de planeación nacional: -- la Secretaría de Programación y Presupuesto.

De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Programación y Presupuesto le correspondía: ⁴²

"I. Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República:

"II. Planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general;

"III. Llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país;

"IV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal;

"V. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

"VI. Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y la de las entidades de la Administración Paraestatal;

"VII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas;

"VIII. Cuidar que sea llevada y consolidar la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda;

"IX. Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal;

"X. Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal y al Departamento del Distrito Federal;

"XI. Ejercer las atribuciones que señalen las leyes de Pensiones Civiles y Militares;

"XII. Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades o -- instituciones en que la Administración Pública Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia;

"XIII. Disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de la Administración Pública Federal, en los casos que señala el Presidente de la República;

"XIV. Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas y realizar estudios cartográficos de la República;

"XV. Derogada⁴³

"XVI. Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la Administración Pública Federal y vigilar la ejecución de los mismos;

"XVII. Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados, Municipios, instituciones o particulares, cualesquiera -- que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, y

"XVIII. En materia de administración y desarrollo del personal de la Administración Pública Federal, intervenir en los tabuladores generales e institucionales de sueldos, catálogos generales e institucionales de puestos, compactación de plazas, -- compatibilidad de empleos y control de comisionados, registro del personal civil -- del Gobierno Federal y procedimientos para el pago de remuneraciones, así como

proyectar normas sobre la estructura presupuestal de las remuneraciones;

"XIX. Los demás que fijen expresamente las leyes y reglamentos".⁴⁴

La Secretaría de Programación y Presupuesto quedó organizada de la siguiente manera:⁴⁵

Secretario

Subsecretaría de Programación

Subsecretaría de Presupuesto

Subsecretaría de Evaluación

Oficialía Mayor

Coordinación General del Sistema Nacional de Información.

Direcciones Generales de:

Asuntos Jurídicos

Documentación y Análisis

Difusión

Política Económica y Social

Programación

Promoción y Operación Regional

Inversiones

Egresos

Pagos

Normas sobre Obras Públicas

Análisis para la Evaluación

Estadística

Sistemas y Procesos Electrónicos

Diseño e Implantación del Sistema Nacional de Información

Estudios del Territorio Nacional

Administración

Personal

Servicios

Contabilidad Gubernamental

Auditoría Gubernamental

Programación Regional.

Coordinación General de Delegaciones.

Direcciones Generales de:

Coordinación Normativa para las Delegaciones
Apoyo a la Operación de las Delegaciones
Información Operativa de las Delegaciones
Servicios Sociales.

Contaduría de la Federación.

Centro de Capacitación para el Desarrollo.

Delegaciones Regionales.

Comisión Interna de Administración y Programación.

Según lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el Diario oficial del 31 de diciembre de 1976, la programación del gasto público federal se sustentará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Así mismo, para la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en él, elaborarán sus respectivos anteproyectos de presupuesto con base en los programas correspondientes y los remitirán a dicha Secretaría, de conformidad con las normas, montos y plazos -- que la misma establezca.

A partir de 1977 la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de la Dirección General de Promoción y Operación Regional, se encarga de programar las obras de carácter económico y social, con objeto de mejorar el desarrollo de las zonas rurales del país. Estos programas buscan elevar la capacidad económica de las regiones y su coordinación es responsabilidad de esa Secretaría y de los gobernadores de los estados, en las áreas de competencia establecidas por las leyes

y los Convenios Unicos de Coordinación.

Mediante un acuerdo de fecha 21 de diciembre de 1978,⁴⁶ que expidió el Secretario de Programación y Presupuesto se crearon las Delegaciones Regionales de la propia Secretaría de Programación y Presupuesto, estableciéndose sus normas de organización y funcionamiento.

En los considerandos del acuerdo citado se establecía como una preocupación del Ejecutivo Federal el convertir a la Administración Pública en un instrumento moderno y eficiente que propicie la orientación y el estímulo del desarrollo. Se institucionalizaron tres niveles de acción dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto: el normativo, el de coordinación y el operativo, para garantizar el funcionamiento uniforme de toda la Secretaría y facilitar el proceso de delegación de atribuciones.

El nivel normativo, que lo constituyen las tareas relacionadas con la expedición de normas, sistemas y procedimientos, así como de objetivos y metas concretas para las delegaciones regionales, quedó a cargo de las Subsecretarías de Programación y Presupuesto, y Evaluación, la Oficialía Mayor, la Coordinación General del Sistema Nacional de Información y las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos, Documentación y Análisis y Difusión, actuando como unidades administrativas centrales.

Por su parte la Coordinación General de Delegaciones se encarga de coordinar las relaciones con las entidades federativas en las actividades de la competencia de la Secretaría; representar al Secretario ante las delegaciones; coordinar las acciones que los delegados ejerzan en cumplimiento de las políticas establecidas; proponer las medidas técnicas y administrativas necesarias para la mejor organización y funcionamiento de las delegaciones y subdelegaciones; coordinar la desconcentración de la Secretaría a nivel estatal; y apoyar y supervisar la operación de las delegaciones y subdelegaciones.

Finalmente, el nivel operativo se sintetiza en el establecimiento formal de las delegaciones regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, una por cada estado de la República Mexicana.

A estas delegaciones, el artículo 10 del Acuerdo de referencia asignó las siguientes atribuciones:

- I. Ejecutar, coordinar y supervisar los programas de la Secretaría dentro del ámbito territorial de su jurisdicción;
- II. Mantener las relaciones necesarias con las autoridades estatales y municipales que correspondan, para la ejecución de los programas y convenios en que participen conjuntamente con la Secretaría;
- III. Establecer mecanismos de coordinación con las representaciones locales del Gobierno Federal para la ejecución de las acciones que conjuntamente se emprendan;
- IV. Prestar apoyo técnico al Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico — del Estado;
- V. Supervisar la ejecución de los programas de inversión pública federal que se realicen en el Estado;
- VI. Coordinar, apoyar y supervisar la ejecución de los programas y proyectos — insertos en el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural;
- VII. Contar, procesar y difundir información estadística, geográfica y cartográfica de la entidad; proporcionar servicio de cómputo e informática y promover el desarrollo y fortalecimiento de los servicios locales de información; y
- VIII. Informar a las unidades administrativas centrales sobre las actividades a cargo de la Delegación Regional, por conducto de la Coordinación General de Delegaciones.

Las delegaciones regionales se estructuraron de la siguiente manera:

Delegado;
Unidad de Programación;
Unidad de Presupuesto;
Unidad de Supervisión y Control;
Unidad del Sistema Nacional de Información;
Unidad de Apoyo Administrativo;
Las Subdelegaciones que determine el Secretario de Programación y Presupuesto; y
Comité Interno de Administración Delegacional.

1.3.3 LOS CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION.

El Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el fundamento legal de los Convenios Unicos de Coordinación, ya que establece que:

"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 los -- costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas".⁴⁷

Los Convenios Unicos de Coordinación tenían como finalidad robustecer el pacto federal a través del fortalecimiento político, social y económico de las entidades federativas.

Estos convenios que se firmaron con los estados de la República tenían, en términos generales, 14 considerandos y 42 cláusulas.

En resumen, en los considerandos se abordaban los siguientes puntos:

1. Se afirmaba la estructura política del Estado Mexicano, integrado como -- una República representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos, unidos en una Federación;

2. Se afirmaba la necesidad de involucrar a los estados en el proceso de planeación del desarrollo nacional y en la ejecución directa de programas de gobierno.
3. El verdadero desarrollo del país se vinculaba a la distribución equitativa de los beneficios económicos y al crecimiento equilibrado de las distintas regiones -- del país;
4. Se consideraba conveniente ampliar la participación democrática de los distintos grupos sociales;
5. Se otorgaba a los estados la calidad de entidades históricas a fin de participar en la planeación y organización del desarrollo económico;
6. Se consagraba la necesidad de fortalecer la participación del municipio libre en el proceso de planeación.
7. Se señalaba que tanto el Ejecutivo Federal como los gobiernos estatales han formulado planes de desarrollo económico y social.
8. Se indicaba que era necesario integrar y ampliar los programas de desarrollo de los diversos sectores, para beneficiar a la mayor parte de la población;
9. Se expresaba la necesidad de elevar los niveles de eficiencia en la realización de las obras y en la prestación de los servicios públicos;
10. Se hacía mención a que, en sus respectivos ámbitos de competencia, los -- Ejecutivos Federal y Estatal realizaban esfuerzos para impulsar los programas de Reforma Administrativa.
11. Se indicaba la necesidad de incorporar a los convenios los compromisos sobre asuntos específicos existentes entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales.

12. Que los resultados de las acciones desarrolladas a través de los convenios - se reflejarían en el incremento de la capacidad financiera, administrativa y técnica de los gobiernos estatales;

13. Se afirmaba el carácter que tenían los Comités Promotores del Desarrollo Económico, como organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad era asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local; y

14. Se precisaba que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultaba al Presidente de la República a celebrar convenios con los gobernadores de los Estados.

El clausulado de los Convenios Unicos de Coordinación establecía que el convenio tenía por objeto coordinar las acciones de los Ejecutivos Federal y Estatales para la realización de los programas de desarrollo socioeconómico, que incluyen la ejecución de obras, la prestación de servicios públicos y, en términos generales, las actividades que de manera concurrente les competen, así como aquellas de interés común.

Estos programas de desarrollo socioeconómico quedaban enmarcados dentro de la estructura sectorial administrativa definida para la Administración Pública Federal. De esta manera, se podían proponer programas coordinados por las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- 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 Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- Secretaría de Educación Pública

- Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo y
- Departamento de Pesca.

El Convenio Unico de Coordinación clasificaba a los programas de desarrollo socio económico en tres tipos: Programas Estatales de Inversión, Programas Sectoriales Concertados y Programas de Desarrollo Estatal.

Se definía a los Programas Estatales de Inversión como aquellos que para su ejecución el Gobierno Federal transfiere recursos financieros de estado y cuya normatividad técnica quedaba a cargo de las dependencias y entidades federales originalmente responsables. Son programas de:

- Agua potable y alcantarillado rurales
- Obras en cabeceras municipales
- Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos
- Construcción y rehabilitación de la vivienda popular
- Casas de cultura
- Instalaciones deportivas
- Cárceles y penitenciarías
- Caminos de mano de obra
- Caminos vecinales
- Carreteras estatales
- Carreteras urbanas
- Aeropistas
- Construcción y reparación de planteles escolares
- Construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales
- Estudios de preinversión.

Los Programas Sectoriales Concertados eran aquellos que implicaban acciones en varios sectores y se concertaban bajo la modalidad de acuerdos de coordinación.

Los Programas de Desarrollo Estatal se definían como aquellos que integran acciones y recursos de los sectores público, social y privado.

Mediante estos convenios el Ejecutivo Estatal se comprometía a determinar las prioridades sectoriales y las correspondientes a las subregiones económicas del estado; presentar anualmente a la Secretaría de Programación las propuestas de programas de inversión, gasto y financiamiento, relativas al sector público federal, que se formulen en el seno del Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico; y proporcionar a esa Secretaría, los programas de desarrollo económico y social del estado.

Por su parte, el Ejecutivo Federal se comprometía a considerar las bases del desarrollo estatal para formular los planes nacionales y programas de inversión, gasto y financiamiento; determinar las obras y servicios públicos de interés local; -- mantener informado al gobierno estatal sobre las acciones de sus dependencias y entidades en el estado y acerca de los lineamientos nacionales de política económica y los objetivos y metas sectoriales establecidos.

Un aspecto importante de estos convenios era el hecho de que el Ejecutivo Federal podía autorizar transferencias de fondos al Gobierno del Estado para que éste pudiera ejecutar los programas estatales de inversión.

También se establecía que el gobierno del estado podría aprovechar los recursos humanos y técnicos de las dependencias y entidades federales para la ejecución -- de las obras y la prestación de los servicios públicos. Así mismo, las dependencias y entidades federales brindarían apoyo y asesoría, cuando así se justificara y lo solicitase el gobierno estatal.

La conservación, mantenimiento y operación de las obras públicas comprendidas -- dentro de los programas estatales de inversión, quedaba a cargo del gobierno del estado.

Las relaciones fiscales entre el Ejecutivo Federal y el gobierno del estado se establecerían en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal con el objeto de procurar una mejor distribución de recursos fiscales entre la Federación, el Estado y -- sus Municipios; evitar la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales; fortalecer la hacienda pública del Estado y las de sus Municipios; desarrollar e intensificar la colaboración administrativa en materia fiscal y mejorar el --

grado de cumplimiento de las obligaciones a cargo de los contribuyentes.

El Ejecutivo Federal y el gobierno del estado acordaban realizar acciones conjuntas para promover los esfuerzos de planeación, programación, presupuestación y evaluación que se llevan a cabo en el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del estado.

También se comprometía el Ejecutivo Federal a poner a disposición del gobierno del estado los estudios existentes sobre reforma administrativa y a prestarle asesoría en la materia.

Otro aspecto importante de estos convenios era la posibilidad de que pudieran transferirse al régimen estatal algunas de las funciones a cargo de entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, cuando fueran de interés exclusivamente local, directamente vinculadas a los programas de desarrollo socioeconómico del estado y su ámbito de acción e influencia se limitara a la entidad federativa.

Mediante un decreto presidencial publicado en el Diario Oficial del 11 de marzo de 1977 se establecieron formalmente las bases para el funcionamiento de los Comités Promotores del Desarrollo Económico.

De esta manera, dichos comités, establecidos en todas las entidades federativas, "son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar a la planificación y programación a nivel local, -- con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad".⁴⁸

Entre otras funciones asignadas a estos comités destacan las siguientes: promover y coordinar la ejecución de las obras de las distintas dependencias federales; fomentar las actividades de la población en la entidad federativa para impulsar el desarrollo socioeconómico de la misma; proponer al Gobierno Federal y a los locales, los convenios que sean necesarios para lograr dicho desarrollo; levantar un inventario de los recursos humanos y naturales de la entidad federativa; proponer programas a corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo social y económico

de la entidad; elaborar proyectos de inversión específicos; y, 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.⁴⁹

Estos Comités se integran de la siguiente manera: un Presidente, que será el gobernador de la entidad que se trate; un Coordinador, que será designado por el gobernador; un Secretariado Técnico, integrado por el personal que le asigne la Secretaría de Programación y Presupuesto, y que residirá permanentemente en las entidades federativas respectivas; el Secretario de Programación y Presupuesto designará al Secretario Técnico que fungirá además, como representante de dicha Secretaría; por los funcionarios de mayor jerarquía del Gobierno Federal que actúen en los estados y que los gobernadores consideren conveniente su participación; por los funcionarios de los gobiernos estatales que designen los gobernadores; por los ayuntamientos que libremente acepten participar; y por los representantes de los sectores social y privado que acepten participar.

1.3.4 LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

El texto del Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecía lo siguiente:⁵⁰

"El Presidente de la República está facultado para determinar agrupamientos de 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."⁵¹

Por su parte, el Artículo 51 de la citada Ley disponía lo siguiente:

"Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación 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."⁵²

La agrupación de las entidades paraestatales en sectores constituyó una medida de gran importancia dentro de la administración pública mexicana, pues hasta este momento, el principal elemento de dirección y control lo constituía el acuerdo -- del titular del organismo o empresa con el Presidente de la República. Por razones del número de las entidades de la administración paraestatal, estas audiencias con el titular del Ejecutivo Federal se limitaban a las empresas y organismos más importantes y no eran, además, muy frecuentes.

Para mejorar el control sobre la administración paraestatal se tomaron diversas -- medidas jurídicas y administrativas hasta antes de 1976. Destacan entre ellas la -- expedición de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas Públicas y la incorporación al Presupuesto de -- Egresos de la Federación, en 1965, de las 27 principales empresas y organismos.

La sectorización tiene como objeto convertir a las dependencias -Secretarías de -- Estado y Departamentos Administrativos- en unidades de coordinación sectorial, a fin de organizar a la administración pública paraestatal.

Este esquema de organización sectorial pretende:

- a) Agrupar en sectores de actividad a la vasta y compleja administración públi ca paraestatal, para mejorar la coordinación y el control;
- b) Elevar la eficiencia de las entidades;
- c) Transformar a las entidades en instrumentos para implantar las políticas -- sustantivas que determinan las dependencias coordinadoras del sector;
- d) Modernizar los sistemas de planeación, programación, presupuestacion, con trol, evaluación e información de la administración pública federal.

Esta sectorización se puede contemplar desde dos puntos de vista: uno orgánico-estructural, que responde a la agrupación administrativa, existiendo así tantos -- sectores como Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos existen, y otro denominado de actividad económica social, que comprende a doce sectores, que en ciertos casos abarcan a más de un sector administrativo. Estos sectores de actividad 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.

1.3.5 UNIDADES DE APOYO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

Según lo dispuesto en el Artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, 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".⁵³

Durante el gobierno de José López Portillo se crearon diversas unidades, tomando como base lo establecido en el Artículo citado. Las más importantes se detallan a continuación:

a) Coordinación General de Estudios Administrativos, creada por acuerdo -- presidencial que se publicó en el Diario Oficial del 3 de enero de 1977. El objeti vo de esta Coordinación era estudiar y promover las modificaciones a la adminis-- tración pública y coordinar y evaluar su ejecución. Los lineamientos que determi-- naba debían ser observados por todas las dependencias y entidades de la adminis-- tración pública federal.

b) Dirección General de Información y Relaciones Públicas, creada por --- acuerdo presidencia que apareció el 1º de junio de 1977 publicado en el Diario -- Oficial. Esta Dirección se encargaba de informar oportunamente sobre las activi-- dades del titular del Ejecutivo Federal y, en general, acerca de las del sector -- público; fortalecer la comunicación del sector público, organizando un sistema de información estatal eficiente; coordinar con las diferentes dependencias del sector público la información, divulgación, publicidad y relaciones públicas de las mis-- mas; y planear, preparar y ejecutar campañas de publicidad para apoyar las ac-- ciones del gobierno federal.

c) Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, creada por - acuerdo que se publicó en el Diario Oficial el día 21 de octubre de 1977. El ob jetivo fundamental de esta Coordinación era evaluar los resultados de los progra-- mas a corto, mediano y largo plazo que ejecuta la Administración Pública Federa-- l y emitir las normas que deberían seguir las unidades encargadas de la evalua-- ción en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública fe-- deral.

1.3.6 EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982.

Mediante un decreto de fecha 15 de abril de 1980, que se publicó en el Diario -- Oficial del día 17 del mismo mes y año, se aprobó el Plan Global de Desarrollo -- para el período 1980-1982, formulado por la Secretaría de Programación y Presu-- puesto, cuyo titular en ese entonces era el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

En ese decreto se expresaba que "la planeación integral del desarrollo es el instrumento necesario para que, en forma sistemática, se definan objetivos, propósitos, metas, instrumentos, recursos y acciones, en el tiempo y en el espacio, para llevar a cabo la estrategia propuesta con la mayor posibilidad de alcanzar los objetivos nacionales del desarrollo económico y social."⁵⁴

De acuerdo al Artículo 2º del decreto de referencia, el Gobierno Federal conforme a lo dispuesto en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, regularía y coordinaría sus acciones de desarrollo económico y social, las convendría con los gobiernos estatales y las concertaría e induciría con los sectores social y privado.

Los objetivos del Plan Global de Desarrollo eran:

a) Reafirmar y fortalecer la independencia de México como una nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural;

b) Dotar a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda;

c) Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; y

d) Mejorar la distribución del ingreso, entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

La Secretaría de Programación y Presupuesto estaba obligada a:

I. Establecer normas y lineamientos para elaborar los planes y programas sectoriales y regionales;

II. Promover, con los coordinadores de sector, el que los planes y programas sectoriales y regionales sean compatibles con el Plan Global de Desarrollo;

III. Integrar el Programa de Acción del Sector Público a Mediano Plazo, en base a los programas de acción elaborados por las dependencias y entidades de

la administración pública federal; y

IV. Promover junto con los coordinadores de sector fórmulas de inducción y concertación de acciones con los sectores social y privado.

Se establecía también que la Secretaría de Programación y Presupuesto, evaluaría la ejecución del Plan en forma periódica, a efecto de determinar y operar los ajustes y correcciones necesarias, en función de las metas establecidas.

En la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la -- Secretaría de Programación y Presupuesto debería tomar en cuenta los objetivos, metas y previsión de recursos que establecía el Plan Global de Desarrollo y revisar dicha previsión en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Comisión de Gasto-Financiamiento, para asegurar su congruencia con el programa financiero.

En su presentación al Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Licenciado Miguel de la Madrid señalaba que "la planeación es una técnica que se orienta a transformar la realidad social y, por ello, es un proceso fundamentalmente político.(...) La planeación así caracterizada, es un vehículo para el avance democrático del país, en la medida en que ofrece una definición explícita del rumbo a seguir y un mecanismo para evaluar la eficacia de los programas y las acciones."⁵⁵

Afirmaba que "la equidad y la racionalidad de la acción pública son condición necesaria para impedir la injusticia, la improvisación y el dispendio; permiten ampliar la participación política y la vigencia de los derechos sociales."⁵⁶

Se señalaba también que "la planeación en México es esencialmente flexible y --- adaptativa, y se apoya en el consenso social, pues se desenvuelve dentro de un sistema democrático."⁵⁷

El Plan Global de Desarrollo consta de 16 capítulos y está dividido en tres partes: una política, una económica y una social.

La primera establece un conjunto congruente de conceptos de filosofía política --- que sirve de base al proyecto nacional, emanado del proceso revolucionario de - 1910 y de la Constitución de 1917. La síntesis de estos conceptos es: democracia plural y economía mixta.

Es así como se presentó el modelo de país al que se aspiraba, caracterizando además la política exterior, la interior, la de seguridad nacional y la de impartición de justicia.

En base a esos principios de filosofía se establecieron los cuatro objetivos del Plan, mismos que se indicaron más arriba.

La segunda parte es la económica y en ella se presenta la estrategia de desarrollo planteada por el gobierno del Presidente López Portillo. Esta estrategia se apoya en veintidós políticas básicas:

1. Fortalecer al Estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, que requieren, cada vez más, el esfuerzo común.
2. Modernizar los sectores de la economía.
3. Generar empleo en un ambiente digno y de justicia. Como propósito básico de la estrategia se proponía crear 2.2 millones de nuevos puestos de trabajo, entre 1980 y 1982.
4. Consolidar la recuperación económica, logrando, por lo menos, un crecimiento del producto interno bruto de 8%, en el período 1980-1982.
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 las prioridades de la política de desarrollo.

11. Estimular una política de productividad y una adecuada distribución 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 mínimos de bienestar, particularmente para 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 terminal -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 eficiencia del aparato productivo.
22. Ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la Alianza para la Producción.⁵⁸

El propio Plan Global de Desarrollo establecía que las metas eran flexibles y que debían interpretarse como indicadores del sentido de las acciones contempladas.

En el mismo documento se reconoce que se promovieron planes sectoriales y estatales no siempre articulados y vinculados entre sí.

En cuanto a la política interior, el Plan Global de Desarrollo se proponía fortalecer el desarrollo de organizaciones democráticas que presentaran los intereses de los diversos sectores y grupos y que estimularan la participación de la población. Se expresaba la decisión de estimular el federalismo, mediante acciones que garantizaran "el libre juego de procesos locales, regionales y municipales de desarrollo para su desenvolvimiento autónomo."⁵⁹

Se señalaba la conveniencia de fortalecer el Poder Legislativo y actualizar permanentemente el orden jurídico.

Se consideraba adecuado fortalecer el sistema de comunicación social y fomentar la participación de los diversos sectores sociales en dicho sistema.

Como objetivos de la política exterior de México el Plan Global de Desarrollo establecía los siguientes: fortalecer la independencia nacional frente al exterior, practicar la solidaridad internacional y participar en la creación de un orden mundial que permita el desenvolvimiento de los pueblos en un ambiente de soberanía, igualdad, seguridad y justicia.

Se reafirman los principios que han definido a la política exterior mexicana: respeto a las soberanías nacionales, no intervención en los asuntos internos de un país por parte de uno o más Estados extranjeros, solución pacífica de las controversias, igualdad jurídica de los Estados, cooperación internacional y renuncia al uso de la fuerza o a la amenaza en las relaciones entre los países.

Se proponía la preparación de un proyecto de Ley del Servicio Exterior.

Por lo que se refiere a la seguridad nacional, el Plan Global de Desarrollo establecía que la comunicación entre la administración civil y militar, en una situación social de cambios acelerados y en un clima de crecientes tensiones a nivel internacional, facilita las acciones tendientes a reforzar la unidad nacional.

Las fuerzas armadas apoyan a las instituciones civiles para alcanzar las metas propuestas, y cumplen funciones sociales de gran impacto en las comunidades -- marginadas.

El Plan Global de Desarrollo establecía en materia de impartición de justicia, -- que el sistema mexicano requería adaptarse a los cambios ocurridos en el país y en consecuencia, revisar la administración de justicia a nivel estatal, la efectuada por los Tribunales Judiciales y por órganos administrativos, así como la prevención, la procuración y la rehabilitación y readaptación social.

Se señalaba que "para dar cabal cumplimiento a las garantías constitucionales, -- es necesario revisar cabalmente el sistema, con el propósito de alcanzar un verdadero derecho a la justicia con un profundo sentido humano y hacer a ésta asequible, gratuita y expedita para toda la población que la demanda."⁶⁰

El Plan Global de Desarrollo proponía para el período 1980-1982 un crecimiento de la oferta global a una tasa media real del 9.7%. El producto interno bruto crecería al 8.0% y las importaciones al 20.8%. Las exportaciones, por su parte, crecerían a un ritmo del 14.4%, y se decía que "la evolución favorable de los precios de exportación otorga al país poder de compra adicional que permite un crecimiento del ingreso y la demanda global por encima de la capacidad interna de producción, sin comprometer ingresos futuros por la vía de la deuda --

por ensanchamiento del desequilibrio externo y sin necesidad de modificar la plataforma petrolera anunciada."⁶¹

Se estimaba que la participación relativa del sector agropecuario en el producto interno bruto sería del 7.7% en 1982, contra el 9.4% registrado en 1976. Por su parte, el sector industrial aumentaría su participación relativa en el producto interno bruto a 41.6% en 1982.

El plan fijaba las siguientes metas de crecimiento real por sectores, para el período 1980-1982:

-	Producto Interno Bruto	8.0%
	Producto interno por sectores:	
	1. Agropecuario	4.0%
	2. Silvicultura	5.6%
	3. Pesca	9.4%
	4. Minería	6.8%
	5. Petróleo y petroquímica	14.0%
	6. Manufacturas	10.0%
	7. Construcción	11.1%
	8. Electricidad	10.7%
	9. Comercio	6.7%
	10. Comunicaciones y transportes	9.5%
	11. Turismo	7.8%
	12. Otros servicios	6.0% ⁶²

Como meta para reducir significativamente las tasas de desocupación y subocupación, se pretendía generar 2.2 millones de empleos durante el trienio 1980-1982. Ello significaba un crecimiento del empleo de aproximadamente 4% anual, para absorber el incremento anual de 3.4% en la oferta de trabajo.

Se estimaba un crecimiento de la inversión total a una tasa real del 13.5% promedio anual para el período 1980-1982, en base a un significativo esfuerzo de ahorro interno, especialmente con un aumento del ahorro público.

El plan establecía que la inversión pública crecería a una tasa del 14.0% anual y se orientaría a atender en forma prioritaria los sectores agropecuario, de -- transportes y de bienestar social. La asignación al sector agropecuario y de --- desarrollo rural crecería en 22.0% anual y su participación en la inversión pública total llegaría al 25% en 1982, en lugar del 20% en 1980. La inversión en el sector comunicaciones y transportes crecería al 18% anual y la asignación para el sector social lo haría en 21%.

Al final del período 1980-1982 según las proyecciones del plan, la inversión pública en el sector industrial representaría aproximadamente 37.0% del total. Esto significaba 10 puntos porcentuales menos que la correspondiente a 1978, con objeto de orientar el gasto público hacia los sectores prioritarios no petroleros.

Según las expectativas del Plan Global de Desarrollo, se reduciría la dependencia con el exterior y se lograría una vinculación eficiente de la economía nacional - con el sector externo: "...las exportaciones de hidrocarburos permitirán, en el corto plazo disminuir sustancialmente el desequilibrio con el exterior."⁶³ Se estimaba que la evolución de los ingresos y egresos en cuenta corriente, arrojaría un déficit menor al 1.0% del producto interno bruto en 1982. Excluyendo pagos a factores, se tendría un superávit en el trienio, que oscilaría entre el 1.0% y el 1.5% del producto interno bruto.

Se estimaba también, reducir la importancia del endeudamiento externo como -- fuente de financiamiento, y se establecía que "la evolución prevista del déficit en cuenta corriente supone el apoyo de una exportación promedio de PEMEX, -- que en 1981 y 1982 será de 1.105 millones de barriles por día. Las metas de exportación y las de producción asociadas, se definieron en relación a la capacidad de absorción de la economía de los recursos del petróleo. congruente con -- los objetivos globales de desarrollo y con el compromiso de convertir dichos recursos en fuentes permanentes de riqueza, ingreso y empleo para toda la sociedad; en función de hacer uso racional de un recurso no renovable; y con el objetivo de no propiciar un desarrollo desequilibrado y distorsionante de la economía."⁶⁴

En cuanto a las finanzas públicas, el Plan Global de Desarrollo pretendía que -- los ingresos netos del sector público presupuestal pasaran del 24.6% del produc-- to interno bruto en 1976, al 28.5% en 1982. Se consideraba que el Gobierno - Federal tendría un gran dinamismo en sus ingresos, tanto por el importe de los impuestos derivados de las exportaciones de petróleo crudo, como por los efec-- tos de la reforma fiscal y la implantación del Impuesto al Valor Agregado.

Por lo que se refiere al sector paraestatal, se contemplaba un paquete de medi-- das para actuar sobre los precios y tarifas del sector, que propiciaría un uso ra-- cional de los recursos, permitiría elevar sus ingresos y su capacidad de inversión. En consecuencia, el ahorro del sector público se incrementaría para llegar a un nivel del 7.4% del producto interno bruto.

En cuanto a la política de gasto público, en el Plan Global de Desarrollo se es-- tablecía que se reorientaría sectorial y regionalmente el gasto a fin de fomentar el crecimiento acelerado de los sectores prioritarios; se determinaría el volumen del gasto público en función de obtener tasas elevadas de crecimiento compati-- bles con los objetivos de control de la inflación, desarrollo equilibrado y fomento de los sectores productivos; se racionalizaría el gasto público mediante el perfec-- cionamiento del sistema de planeación, programación-presupuestación, evaluación e información; y se aumentaría la eficiencia del gasto público a fin de incremen-- tar la disponibilidad de los recursos de inversión.

Se pretendía que el crecimiento de la inversión pública durante el período 1980- 1982, incrementara los niveles de bienestar social de la población y garantizara la ampliación de la infraestructura de comunicaciones.

Se estimaba que de 1979 a 1982 el gasto presupuestal neto crecería en términos reales al 12% anual, y el gasto de capital aumentaría a una tasa promedio anual del 14%.

El Plan Global de Desarrollo establecía diversas acciones a realizar para mejorar el control sobre el ejercicio del gasto público mediante una adecuada normatividad y contabilidad y a través de las auditorías y evaluaciones, y para combatir la corrupción, señalando que "las autoridades encargadas de vigilar el ejercicio

del gasto redoblarán esfuerzos y perfeccionarán los mecanismos legales para deterrar las prácticas de corrupción y fijar responsabilidades, de acuerdo con las leyes."⁶⁵

En el plan también se hacía explícita la necesidad de fortalecer el papel del Estado como orientador e impulsor del desarrollo económico-social de México, y se hacía hincapié en la importancia de las empresas públicas en ese desarrollo. La estrategia propuesta para el sector paraestatal se orientaba a "aumentar su productividad; a mejorar su operación, su administración y sus relaciones laborales y, en la parte financiera, a generar un volumen de ahorro corriente, suficiente para financiar una proporción importante de la inversión que realice."⁶⁶

Las metas propuestas eran las siguientes: reducir en un punto porcentual el déficit económico como proporción del producto, e incrementar el ahorro corriente para situarlo en aproximadamente 3% del producto. Los ingresos de las empresas públicas, excluyendo a PEMEX, crecerían a una tasa cercana al 26% en promedio.

Se estimaba que la política tributaria generaría ingresos a una tasa de crecimiento significativamente mayor que la del conjunto de la economía. Esta política se orientaría a "la distribución equitativa de los gravámenes entre personas, sectores y regiones; a reducir las distorsiones y aumentar la eficiencia y la producción; a estimular el ahorro; a racionalizar el comercio exterior; a neutralizar los efectos de la inflación sobre el sistema impositivo y a modernizar y simplificar los mecanismos de recaudación."⁶⁷

Según el plan, la política de deuda pública se orientaría "a manejar el endeudamiento dentro de la capacidad de pago del país, como complemento del ahorro interno y vigilando que su asignación corresponda a proyectos de alta rentabilidad social y económica."⁶⁸

Por otra parte, el objetivo de la política financiera sería propiciar una evolución adecuada del mercado de dinero y capitales que facilitase y permitiese el control de las presiones inflacionarias y diversificase las fuentes de financiamiento de la economía.

A largo plazo, el plan expresaba el propósito de eliminar el déficit en cuenta corriente, diversificando los mercados y dando prioridad a la exportación de artículos manufacturados.

Por lo que se refiere a la política antiinflacionaria se mencionaba que la decisión política era "lograr un crecimiento alto y sostenido con inflación controlada y declinante"⁶⁹, y la meta para 1982 era reducir el diferencial de la inflación interna y externa a un rango de entre cuatro y cinco puntos. Las acciones que se proponían para lograr esto eran las siguientes: incrementar la producción, especialmente la de productos básicos; aumentar la productividad; modernizar el aparato comercial; modular la demanda; efectuar importaciones selectivas y temporales de aquellos bienes e insumos con problemas de oferta; fortalecer el ahorro público y privado y promover nuevas formas de financiamiento del desarrollo; y aplicar una adecuada política de costos, precios y utilidades.

El plan establecía una política de ciencia y tecnología encaminada a formar la base tecnológica y científica necesaria para sostener las prioridades productivas de bienes, el desarrollo de los sectores estratégicos y del Sistema Alimentario Mexicano.

El Plan Global de Desarrollo establecía una plataforma de producción y exportación de petróleo de 2.5 millones de barriles diarios de crudo, con una flexibilidad del 10%, sin rebasar la cifra de 2.7 millones de barriles diarios. Se establecía que "los recursos petroleros entendidos como el ahorro corriente de PEMEX antes del pago de impuestos, que refleja el monto de recursos financieros disponibles para financiar las inversiones del sector público, que se derivan de este esquema de explotación, considerando un aumento moderado del precio internacional del crudo, alcanzarán una magnitud de 931.6 mil millones de pesos en el trienio."⁷⁰ Se pondría especial énfasis en el manejo eficiente de PEMEX, tanto

en los aspectos tecnológicos como en lo que se refiere a su administración, a la productividad y al régimen financiero.

El 32% del total de recursos provenientes del petróleo, susceptibles de utilizarse en el fomento de la inversión y el desarrollo del país, se aplicaría a los programas de inversión de PEMEX. El 68% restante se destinaría de la siguiente manera: el 17% para el sector agropecuario y de desarrollo rural; el 13.6% para el sector comunicaciones y transportes; el 10.9% para el sector industrial excluyendo a PEMEX; el 16.3% para el sector social y el 10.2% para apoyar los programas de inversión de los estados y municipios.

ASIGNACION DE LOS RECURSOS DEL PETROLEO
1980 - 1982 ⁷¹

100%	PEMEX 32.0%		
68%	SECTOR AGROPECUARIO Y DESARROLLO RURAL 17.0%	25%	100%
	SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES 13.6%	20%	
	SECTOR INDUSTRIAL* 10.9%	16%	
	SECTOR SOCIAL 16.3%	24%	
	ESTADOS Y MUNICIPIOS 10.2%	15%	

* Excluyendo los recursos destinados a PEMEX.

Los objetivos de la política regional y de desarrollo urbano expresada en el Plan Global de Desarrollo eran los siguientes:

- Promover un crecimiento regional equilibrado por medio de la desconcentración de actividades y recursos, en favor de un desarrollo más armónico de las ciudades.

- Fortalecer el federalismo mediante el incremento de la participación de las entidades federativas en la programación, presupuestación, administración y evaluación de las acciones dirigidas a promover el desarrollo.

- Fomentar el crecimiento de aquellas regiones clasificadas como futuros polos de desarrollo, a través de la reorientación del gasto público, del manejo preferencial de precios y tarifas de las empresas paraestatales, del empleo de estímulos fiscales y crediticios y de la desconcentración administrativa.

- Promover el desarrollo urbano equilibrado e integral de los centros de población, dotando de mínimos de bienestar a todos los mexicanos.

- Crear condiciones para resolver las necesidades de la población en lo que se refiere a vivienda, servicios públicos, vialidad, infraestructura y equipamiento urbano.

- Mejorar y preservar el medio ambiente.

En cuanto a la política social, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 establecía que el objetivo de la política de desarrollo es el desarrollo social, "entendido - como un proceso de transformación de la riqueza nacional en factor de justicia, de tal forma que se garanticen las libertades individuales en la seguridad colectiva y se puedan conciliar las demandas específicas de los diversos grupos sociales en función del interés general."⁷² Se afirmaba que "cuando la nueva riqueza regrese como oportunidad de empleo y bienestar a la sociedad que permitió su formación, se estará en el proceso de lograr la congruencia de nuestras acciones como Nación organizada y unida."⁷³

Se proponía la atención a grupos marginados mediante el impulso simultáneo al empleo y al bienestar. El objetivo principal era dotar de mínimos de bienestar a todos los mexicanos. Estos mínimos de bienestar se conciben como los niveles de consumo a que debe tener acceso toda la población, a fin de satisfacer todas sus necesidades básicas. Se buscaba ordenar tanto la oferta como la demanda en función de las verdaderas necesidades de la estructura social mayoritaria del país.

La política social del plan estaba integrada por seis políticas básicas: la demográfica, la educativa, la de salud y seguridad social, la de vivienda, la de alimentos y la laboral y de participación social. El plan postulaba un esfuerzo redistributivo con carácter permanente y coherente, apoyado en un crecimiento sostenido del producto, junto con la organización de los grupos y comunidades involucrados, para la expresión de sus necesidades y demandas.

La política demográfica expresada en la sección del plan destinada a la política social en general, establecía como meta la reducción del crecimiento de la población a 2.5% en 1982 y 1.1% en el año 2000. En cuanto a la política educativa las metas establecidas para el año 1982 eran: ofrecer a los mexicanos en edad escolar acceso a la educación primaria; avanzar hacia la educación básica de diez grados; elevar la eficiencia de tal manera que de cada 100 niños que ingresen en 1980, 75 terminen el sexto grado seis años después. Se proponía también, castellanizar a la población indígena comprendida entre los 5 y los 7 años de edad, para que curse la primaria bilingüe y reducir en un 25% el monolingüismo de la población adulta; reducir el nivel de analfabetismo al 10% de la población total; ampliar las oportunidades para extender la primaria o la secundaria completa a grupos rezagados, e incrementar la proporción de inscritos en educación media y superior. Se estimaba que la asignación presupuestal para el período 1980-1982 destinada a la educación, crecería a una tasa no menor del 8% anual en términos reales.

En lo que se refiere a la política de salud y seguridad social, el Plan Global -- de Desarrollo establecía las siguientes metas:

- Aplicar la vacunación completa a la población menor de cinco años que así lo requiera.
- Proporcionar servicios de detección oportuna de enfermedades a la población -- que los demanda.
- Extender los servicios de planificación familiar.
- Proporcionar atención curativa y de rehabilitación a la población que lo solicite.
- Extender los servicios básicos indispensables a las zonas marginadas.
- Contribuir a reducir los índices de desnutrición en las zonas marginadas mediante la alimentación complementaria de los menores de cuatro años.
- Garantizar el sano crecimiento físico, mental y espiritual de la niñez.
- Incrementar las dotaciones de desayunos escolares.
- Preservar y mejorar la calidad del ambiente.
- Ampliar los servicios de alcantarillado y agua potable.
- Incorporar a la población empleada que se encuentra al margen de los benefi-- cios de los sistemas de seguridad social.

El plan establecía que los recursos presupuestales asignados a la salud durante el - trienio 1980-1982, representarían un 11% del total y crecerían a una tasa anual - del 9.0%.

En materia de vivienda, la meta propuesta en el plan para 1982 era un total de -- 2.78 millones de acciones, de las cuales 1,158 millones corresponden a vivienda - progresiva, 658 mil a vivienda terminada y 964 mil a mejoramiento de vivienda. En la meta global, el sector público participara con 994 mil acciones (35.7%), el sector privado con 545 mil (19.6%) y el sector social con 1,241 millones (44.7%). Se consideraba a la vivienda como un elemento para el reordenamiento de los a-- sentamientos humanos y para alcanzar los objetivos de las políticas de desarrollo ur-- baño.

Por lo que se refiere a la política de alimentación y nutrición, el Plan Global de Desarrollo establece que se diseñó el Sistema Alimentario Mexicano como un programa globalizador y un instrumento para la planificación integral en materia de alimentación que establece metas concretas en los sectores agropecuario, comer-- cial, industrial y en el consumo de alimentos básicos. Las metas propuestas eran

las siguientes: incrementar la disponibilidad de alimentos para lograr en el mediano plazo una dieta mínima promedio para toda la población de 2,750 calorías y 80 gramos de proteínas al día; fomentar la producción de alimentos básicos (maíz, - frijo, trigo, arroz, frutas, papa y alimentos de origen animal); mejorar el consumo y la distribución de los alimentos entre los distintos grupos y regiones; y avanzar en la modificación de los hábitos alimenticios por medio de sistemas educativos formales y no formales. Para el período 1980-1982 se programaba un incremento en la producción del sector agropecuario del orden del 4.0%, del 9.4% en el sector pesca y del 8.0% en bienes socialmente necesarios de origen industrial. Estos incrementos permitirían una disponibilidad en 1982 de 565.9 kilogramos de alimentos per cápita. Se pondrían en marcha acciones dirigidas a proporcionar alimentos complementarios a la población menor de un año, prevenir enfermedades transmisibles y mejorar la educación alimenticia.

La política laboral, de organización y de participación social expresada en el plan, perseguía metas agrupadas en tres apartados: laboral y de previsión social, de fomento cooperativo y de atención a grupos específicos de la población. A continuación se señalan esas metas, correspondientes al trienio 1980-1982:

- Laboral y de previsión social:

- . Hacer cumplir las disposiciones relativas al salario mínimo y a las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo.
- . Proteger el poder adquisitivo del salario del trabajador mediante la difusión de las condiciones del mercado y de los derechos del propio trabajador.
- . Seguir otorgando créditos baratos y oportunos para el consumo de los trabajadores.
- . Fomentar la creación de tiendas sindicales que reduzcan los márgenes de intermediación.
- . Fomentar la cultura y recreación de los trabajadores.

- . Vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad social.
- Fomento cooperativo:
 - . Elaborar una nueva legislación en materia cooperativa.
 - . Apoyar los programas sectoriales de fomento cooperativo.
 - . Llevar a cabo cursos de capacitación en materia de organización cooperativa.
- Atención a grupos específicos de la población:
 - . Proteger el consumo y brindar atención a los integrantes de comunidades -- marginadas.
 - . Proteger a la niñez.
 - . Atender a la juventud.
 - . Asistir a la población de edad avanzada.

En cuanto a la atención de grupos marginados urbanos y rurales, el Plan Global - de Desarrollo 1980-1982 se proponía proteger la salud de los habitantes de 21,406 localidades en más de mil municipios; instalar 5,200 centros de distribución para atender el abasto de 10 millones de habitantes; mejorar la habitación rural, desarrollando cerca de 18,500 acciones para beneficiar a alrededor de 200,000 habitantes; y construir 24,100 kilómetros de caminos vecinales e introducir agua potable para 15 millones de habitantes.

La política de salarios, precios, utilidades y fisco, definida en el plan, buscaba - lograr el equilibrio entre los factores de la producción, las fuerzas sociales organizadas y las posibilidades productivas y distributivas de la sociedad nacional. "La política se propone lograr un comportamiento equilibrado entre utilidades y salarios, haciendo concordantes los incrementos en la demanda y el estímulo a la producción, a manera de reducir las presiones en los precios, aumentar el poder adquisitivo de los salarios y permitir, al mismo tiempo, un estímulo suficiente para que las empresas generen los bienes y servicios necesarios".⁷⁴ Según el plan se procuraría que los salarios se movieran en función del costo de la vida y de la -- productividad, tomando en cuenta la situación financiera de la empresa y las condiciones económicas del sector. En cuanto a los precios se proponía un tratamiento más flexible a los de aquellos bienes que inciden en el desarrollo de la produc-

ción, principalmente en la agrícola. También se buscaría reducir el excesivo intermediarismo, para acercar a los productores y consumidores. En cuanto a las utilidades, el plan proponía que las mismas mantuvieran una tasa que permitiera la formación de capital y que se canalizaran hacia la inversión, la producción y el empleo. Finalmente, mediante medidas de carácter fiscal, se combatirían alzas especulativas y se controlarían prácticas monopólicas.

Las acciones propuestas para proteger el salario eran las siguientes:

1. Aumentos salariales.
2. Capacitar a los trabajadores.
3. Controlar los precios de los productos básicos y el mecanismo de costos-precios.
4. Fomentar el establecimiento de tiendas sindicales.
5. Ampliar la cobertura de las prestaciones sociales.
6. Reestructurar las cargas fiscales y compensar el efecto de la inflación en las mismas.
7. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de reparto de utilidades.
8. Otorgar crédito para apoyar el consumo popular.
9. Fomentar la organización social para el trabajo.
10. Aumento en la oferta de bienes básicos.
11. Mejorar los sistemas de comercialización.
12. Orientar y proteger al consumidor.

En cuanto a las utilidades, se proponían las siguientes acciones:

1. Reducir gradualmente el excesivo proteccionismo.
2. Continuar con una política fiscal que desincentive la generación de utilidades - consideradas como excesivas.
3. Estimular la reinversión.
4. Evitar alzas especulativas.
5. Controlar las prácticas monopólicas.

Las acciones planteadas en materia de regulación de precios se indican a continuación:

1. Control de precios.
2. Importaciones selectivas.

3. Comercialización.

En cuanto a las acciones del fisco se planteaban las siguientes:

1. Apoyo a los salarios reales.
2. Aumentar la eficiencia de las empresas públicas.
3. Reorientar los subsidios para estimular la producción de los bienes necesarios - para el país y el consumo de quienes lo necesitan.
4. Revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público.
5. Proponer programas de aumento de eficiencia y productividad.

El último capítulo del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 está dedicado a las --- perspectivas de largo plazo. Según estas perspectivas, la diferencia de casi siete veces existente entre el producto per cápita de los Estados Unidos y el de Méxi-- co, se reduciría, en un lapso de veinte años, a casi 4 veces. a precios constan-- tes.

En dicho apartado se señalaba que:

"El país se ha propuesto, además, una estrategia de desarrollo que se sirva del - petróleo y no una estrategia petrolera de crecimiento. Con ello, se abren favora**bles** expectativas en cuanto al comportamiento de la economía, haciéndose facti-- bles, si la comunidad es capaz de involucrarse en un riguroso ejercicio de trabajo y productividad, esperar tasas de crecimiento del producto del orden del 8% real, en promedio anual, como mínimo, durante los próximos veinte años. Esto impli-- caría alcanzar en el año 2000 un producto interno bruto real cinco veces superior al actual y triplicar el producto per cápita en dicho plazo."⁷⁵

1.3.7 EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO DENTRO DEL MAR CO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION.

El Sistema Nacional de Planeación propuesto durante el gobierno de José López - Portillo concebía a la planeación como un "medio valioso para transformar la rea-- lidad social en función de los grandes propósitos nacionales."⁷⁶

El Sistema Nacional de Planeación se definió en base al propósito de llevar a -- cabo un esfuerzo sistemático para vincular, de manera coherente, la acción del gobierno con su filosofía política y el proyecto nacional.

El marco conceptual de dicho sistema estaba integrado por las siguientes dimensiones:

- Social: en tanto que se planteaba un modelo de país que involucraba a -- toda la sociedad mexicana.
- Política: porque implicaba una alianza nacional en torno a ciertos propósitos normativos de las acciones.
- Económica: porque suponía la definición de una estrategia de desarrollo.
- Administrativa: ya que requería de la organización de las actividades del -- sector público en función de las exigencias de la planeación.

Al interior del sector público se definían tres niveles de acción: global, sectorial, y regional; y tres horizontes temporales: corto, mediano y largo plazo.

Los principales elementos del marco conceptual del Sistema Nacional de Planeación se indican a continuación:

a) El modelo de país propuesto señalaba los principios de filosofía política que sustenta el sistema de planeación. Estos principios eran justicia, libertad y seguridad, dentro del marco de una República democrática, representativa, federal y nacionalista.

b) Estos principios enmarcaban los propósitos de solidaridad nacional y -- unión de voluntades que se expresaban en la alianza nacional, cuyo instrumento principal era la reforma política.

c) Los elementos indicados constituyeron la base para la formulación de

un plan global, cuyo contenido básico lo forman los grandes objetivos nacionales y una estrategia para el manejo de los instrumentos de política económica y social.

d) Del diseño de dicha política económica y social se determinaron los propósitos y prioridades sectoriales y regionales y los lineamientos para orientar las actividades de planeación en las entidades federativas.

e) Para cumplir con esos propósitos sectoriales se establecieron metas cuantificadas en el espacio y el tiempo.

f) La integración de las acciones, recursos e insumos, se pretendía lograr mediante los programas de cada sector.

Lo señalado anteriormente definía al Sistema Nacional de Planeación como integral, participativo y democrático.

Integral, porque abarcaba a todos los elementos de que disponía el Estado y se refería a todos los aspectos del país.

Participativo, porque comprendía a los tres niveles de gobierno y en él participaban representantes de los sectores social y privado.

Democrático, porque las decisiones se tomaban con apego a la voluntad de las mayorías.

De esta manera, el Sistema Nacional de Planeación se definía como "el conjunto de las relaciones políticas, normativas, administrativas, y técnicas entre las dependencias e instituciones que participan en los procesos de formulación, instrumentación (sic), control y evaluación de planes y programas."⁷⁷

Los elementos característicos de la consolidación de dicho sistema son:

1. Una metodología que permitía asegurar la congruencia entre los niveles generales y los específicos del proceso.

2. Una estructura institucional tanto administrativa como normativa, que establezca y defina responsabilidades para toda la administración pública en el -- proceso de planeación.

3. Un proceso de planeación que conjuga los anteriores elementos y que tiene cuatro etapas: formulación, ejecución, control y evaluación.

Dentro de este esquema la presentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 culminó la etapa de formulación dentro del proceso de planeación a nivel nacional, pues fue el resultado de totalizar y hacer compatibles los distintos planes y programas sectoriales y estatales.

Como se señala en el mismo Plan Global de Desarrollo, su ejecución se realizaría a través de cuatro vertientes: la obligatoria, la de inducción, la de coordinación y la de concertación.

Por lo que se refiere a la vertiente obligatoria, misma que corresponde al ámbito de acción del sector público, destacaba la integración del Programa de Acción del Sector Público como el documento operativo básico que agrupa todos los as pectos programáticos, instrumentales y espaciales, en las áreas de política sectorial, regional y global.

La vertiente de inducción está relacionada con el empleo por parte del sector -- público de los instrumentos o políticas para inducir las actividades de los sectores social y privado hacia las metas expresadas en el Plan Global de Desarrollo. Uno de los principales instrumentos es el gasto público, junto con las políticas de subsidios, tributaria, financiera y de comercio exterior.

En cuanto a la coordinación de las acciones del sector público federal con las -- de los estados, se establecieron y formalizaron los Convenios Unicos de Coordinación entre la Federación y los Estados.

La vertiente de concertación está relacionada con la fijación de compromisos en tre el sector público por una parte y los sectores social y privado por el otro,

a efectos de alcanzar las metas establecidas por el Plan Global de Desarrollo.

1.3.8 EL PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR PUBLICO.

El Programa de Acción del Sector Público quedó definido como el mecanismo -- de programación mediante el cual se relacionan el Plan Global de Desarrollo, -- los planes sectoriales y los planes estatales, con los instrumentos operativos y -- las acciones específicas que permiten cumplir los objetivos y las metas expresadas en dichos planes.

Este programa tenía los siguientes propósitos: orientar la definición de los programas y presupuestos; identificar las interrelaciones programáticas más importantes para hacer compatibles, en sus aspectos fundamentales, las acciones de los diferentes sectores; proporcionar un marco de referencia más detallado acerca de la acción pública, para ser utilizado por los sectores social y privado; y reforzar las actividades normativas en materia de programación.

Los sectores administrativos integraron sus respectivos programas --que incorporaron al Programa de Acción del Sector Público-- de acuerdo a las normas y lineamientos generales expedidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto y con el siguiente contenido: a) diagnóstico de la situación en la que se encuentra el sector; b) objetivos sectoriales; c) metas de resultado esperadas; d) estrategias generales y de manejo de instrumentos de alcance sectorial; e) análisis de los programas, subprogramas y proyectos de carácter sustantivo; f) relaciones intra e intersectoriales; y g) análisis del gasto.

Se buscaba que el Programa de Acción del Sector Público diera continuidad operativa al Plan Global de Desarrollo y aumentara la eficacia, eficiencia y congruencia de las acciones propuestas, así como del gasto público federal. También pretendía asegurar la congruencia entre las acciones programáticas propuestas por el sector público y las principales acciones de los sectores social y privado, así como, en base a los resultados de la evaluación que se practique, -- adecuar los lineamientos anuales de política a los objetivos de mediano plazo.

De esta manera, y tomando en cuenta los lineamientos incluidos en el Plan Global, se determinaron los objetivos sectoriales vinculándolos con los objetivos y - estrategias globales estableciendo su influencia en la solución de problemas sectoriales y regionales.

1.3.9 LOS RESULTADOS DE LA POLITICA ECONOMICA SEGUIDA EN EL PERIODO 1976-1982.

En el año de 1981 la tasa de crecimiento de la economía nacional fue, por --- cuarto año consecutivo, mayor que el promedio registrado en las cuatro décadas pasadas. En términos reales, el producto interno bruto creció en ese año a más del 8%.

Este crecimiento acelerado no resolvió los problemas de carácter estructural que enfrentaba desde hace varios años la economía mexicana. Muy por el contrario, los agudizó y profundizó, como es el caso de las finanzas públicas y las relaciones económicas con el exterior.

El deterioro del sector externo de la economía puede sintetizarse en los siguientes aspectos: ⁷⁸

1. La producción de bienes susceptibles de exportarse disminuyó con respecto a la producción total, a consecuencia de la insuficiencia en la estructura productiva y además, el proceso de sustitución de importaciones se fue reduciendo. Estos dos fenómenos propiciaron un déficit creciente en la balanza de mercancías.

2. El superávit en el rubro de servicios financieros fue disminuyendo hasta registrarse en 1981 un déficit.

3. A efectos de financiar el déficit resultante en la balanza de mercancías y servicios, se acudió, cada vez más, a la inversión extranjera y al crédito externo.

4. El desequilibrio mercantil no se compensó ya con los ingresos en divi sas que se obtenían por concepto del turismo y otros servicios. Esto se aunó - al desequilibrio que originó la carga financiera del capital externo.

Las relaciones económicas con el exterior se vieron afectadas seriamente, durante un proceso de recesión económica a nivel mundial.

A lo anterior se sumaron varios factores que incidieron negativamente en la eco nomía mexicana:

a) La demanda de importaciones creció aceleradamente, pues a las que exigía la industria nacional para su operación y crecimiento se añadieron las que necesitaba la expansión de la producción petrolera y las que resultaron de la po lítica de liberalización de importaciones. Es importante destacar el crecimiento de las importaciones de alimentos para satisfacer la demanda interna, pues pas ron de 386 millones de dólares en 1979 a 2012 millones en 1980, es decir, un - incremento del 421.2%, y a 2493 millones en 1981, lo que representó un incre- mento del 545.9% con respecto a la cifra registrada en 1979 y del 23.9%, con respecto a 1980.

b) A partir de junio de 1981 cayeron la demanda y los precios internaciona les del petróleo. Esto sucedió en un momento en que caían también los pre- cios de la plata y otros productos de exportación tales como el café, el algodón, el camarón y el plomo.

c) El tradicionalmente favorable saldo de divisas por concepto de turismo y transacciones fronterizas disminuyó significativamente, pues pasó de 1424 millones de dólares en 1979 a 1217 millones en 1980 y a únicamente 306 millones de dólares en 1981.

d) El diferencial entre la tasa de inflación en los Estados Unidos y México y la sobrevaluación del peso con respecto al dólar fomentaron el contrabando de bienes hacia nuestro país y también la salida de un mayor número de turis- tas mexicanos hacia el extranjero.

e) El aumento en los pagos al exterior a consecuencia del alza en las tasas de interés que sirven de referencia para el pago de la deuda externa, tanto pública como privada, al pasar la tasa LIBOR de un nivel promedio de 6.5% para 1977 a 12.7% en 1980 y a 16.7% en 1981. Además se incrementaron las regalías y utilidades remitidas al exterior, ya que de 663 millones de dólares en 1979, pasaron de 959 millones de dólares en 1980 y a 1,455 millones en 1981. Es así como el flujo neto de inversión extranjera* que en los años 1979 y 1980 fue positivo, pasó a ser negativo en 1981.

f) Y, finalmente, "como factor principal en el desequilibrio con el exterior, una fuga de capitales mexicanos hacia el exterior creciente y, por su magnitud, sin precedente 2,958 millones de dólares en 1980 y 10,914 millones en 1981 (el 1.6% y el 3.4% del PIB, respectivamente)".⁷⁹

Desde la perspectiva del financiamiento del desarrollo, se manifestó la insuficiencia del ahorro con respecto a las necesidades de inversión, situación que se acentuó porque "los mecanismos de asignación y canalización de los recursos financieros no siempre respondieron a criterios de eficiencia y equidad."⁸⁰

En el período 1975-1980 el ahorro total fue de 21.8% en relación al producto interno bruto, pero en el año de 1982 se redujo al 21.2% del producto.

Las finanzas públicas al final del período 1976-1982 se deterioraron notablemente, pues si bien entre 1975 y 1976 el déficit del sector público como proporción del producto interno bruto fue de 10%, y en el cuatrienio 1977-1980 dicha relación se redujo a 7% del producto, en el año de 1981 esa tendencia a la baja se revirtió y el déficit del sector público representó el 14.7% del producto interno, llegando al 17.6% del mismo, en 1982.

Este deterioro en las finanzas públicas tuvo su origen en el hecho de que se gastó excesivamente y se pospusieron las medidas para adecuar a los costos, los precios y tarifas de las empresas del sector paraestatal.⁸¹

* Entendida como la inversión extranjera nueva menos las utilidades remitidas y el pago de regalías.

Dentro de este esquema se creó una gran dependencia de los ingresos del petróleo a efecto de financiar las inversiones y el incremento del gasto corriente. -- Con la caída en 1981 de los precios internacionales del petróleo y la consecuente disminución de los recursos petroleros, el sector público percibió ingresos por abajo de las cifras previstas. El resultado no se hizo esperar: el déficit del -- sector público aumentó en grandes proporciones ya que no se hicieron ajustes al gasto.

La deuda externa directa del sector público, que en 1960 ascendía a 813 millones de pesos, aumento a una tasa anual del 18% para llegar a la cifra de 4,262 millones de dólares en 1970. En el período 1971-1982, se incrementó a una -- tasa promedio anual del 26.3% y de esta manera el saldo de la deuda externa -- fue de 58,874 millones de dólares al 31 de diciembre de 1982.⁸²

El programa de ajuste económico que se aplicó a partir de 1977 se proponía reducir sustancialmente el endeudamiento externo neto. A corto plazo esto se lo gró pues entre 1977 y 1980 el aumento promedio de la deuda fue de 14.1% - -- anual, pero en 1981 dicho aumento fue desproporcionado ya que se registró una tasa del 57%. En ese año la contratación neta de deuda externa ascendió a cer ca de 20 mil millones de dólares, de los cuales más de la mitad fueron pactados a corto plazo.

La decisión de continuar con el ritmo de expansión económica, fuera de las posibilidades de un financiamiento sano, provocó que la deuda externa creciera a una velocidad alarmante, agudizando la crisis de 1982. Además, "los recursos externos que ingresaron al país no se destinaron exclusivamente a la formación de capital, sino que también se utilizaron para la compra de bienes y servicios en el exterior y en ocasiones para cubrir sustanciales salidas de capital; ello -- fue propiciado por la sobrevaluación del tipo de cambio y una demanda agregada nominal excesiva."⁸³

De esta manera, en 1982 se llegó a registrar un descenso del producto interno -- bruto de 0.5% y una inflación de casi 100%. En ese año, la relación deuda ex terna a producto interno bruto llegó a casi el 85% y las devaluaciones del peso

que ocurrieron estuvieron acompañadas de una baja en la inversión de aproximadamente 17.0%. Es así como México enfrentó en el año de 1982 la más grave crisis económica desde la depresión de 1929-1933.

1.3.10 LO COMITES ESTATALES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO (COPLADES).

Mediante un decreto de fecha 5 de febrero de 1981 y tomando en consideración que dentro del esquema del Sistema Nacional de Planeación era necesario establecer a nivel estatal mecanismos de planeación por actos jurídicos propios de los gobiernos de los estados, se disolvieron los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, y quedó a cargo de los gobiernos estatales la creación de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), que sustituirían a los primeros.

Estos Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo se establecieron como organismos públicos con personalidad jurídica y patrimonio propio, con objeto de promover y coadyuvar en la formulación, ejecución y evaluación del plan estatal de desarrollo de la entidad federativa respectiva, buscando hacer compatibles a nivel local, los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipales, tanto en el proceso de planeación en todas sus fases, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos.

Los COPLADES quedaron integrados de la siguiente manera:

- Un Presidente, que será el Gobernador del Estado.
- Un Coordinador General, designado por el Gobernador.
- Los titulares de las dependencias del ejecutivo estatal que señale el Gobernador.
- Los titulares de los órganos de las dependencias y entidades de la administración pública federal que actúen en el estado y que participen en el cumplimiento de los objetivos del Comité.
- Los titulares de las comisiones donde participen los sectores público, social y privado, cuyas acciones incidan en el desarrollo de la entidad.
- El titular de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal, actuará como Secretario Técnico del Comité.

Por invitación expresa del Gobernador del estado podían participar:

- Los presidentes municipales.
- Los representantes de las organizaciones mayoritarias de campesinos y de tra bajadores, así como de las sociedades cooperativas.
- Los representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios que ac-tú en a nivel estatal.
- Los representantes de instituciones de educación superior y de centros de in-ve stigación que funcionen en el estado.
- Los senadores y diputados federales por el estado, así como los diputados lo-ca les.

Las funciones de los COPLADES se detallan a continuación:

- I. Promover la elaboración del plan estatal de desarrollo.
- II. Fomentar la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipa-le s para la ejecución a nivel local de los distintos planes.
- III. Coordinar el control y evaluación del plan estatal de desarrollo para ade-cu arlo a las previsiones de los planes que formule el gobierno federal.
- IV. Formular y proponer a los ejecutivos federal y estatal, programas de in-ve rsión, gasto y financiamiento para la entidad.
- V. Sugerir a los ejecutivos federal y estatal programas de acciones a con cer-ta r.
- VI. Evaluar el desarrollo de los programas y acciones concertados.
- VII. Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector públi-co y los sectores social y privado que actúen a nivel estatal.
- VIII. Promover la coordinación con otros COPLADES para definir, ejecutar y -eva luar planes para el desarrollo de regiones interestatales.
- IX. Fungir como órgano de consulta tanto del gobierno estatal como del go-bi erno federal en cuanto hace a la situación socioeconómica de la entidad.
- X. Proponer a los gobiernos federal, estatal y municipales medidas de carác-ter jurídico, administrativo y financiero necesarias para el cumplimiento de los objetivos y funciones del propio comité.
- XI. Acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especia-le s, que actuarán como instancias auxiliares del comité.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

1. "Ley Sobre Planeación General de la República", p.386.
2. "Acuerdo que constituye una Comisión de Colaboración Técnica a la de - Programa de Gobierno...", p.394.
3. Idem.
4. "Ley que establece el Consejo Nacional de Economía", p.24.
5. L. Solís, Planes de desarrollo económico y social en México, p.106.
6. Véase H. Wionczeck, "Antecedentes e instrumentos de la Planeación en - México", pp. 26-27.
7. Véase L. Solís, op. cit., p.108.
8. L. Solís, op.cit., p.110.
9. Idem, p.116.
10. Idem.
11. Idem, p.114.
12. Idem, p.119.
13. Idem, p.121.
14. Idem, p.126.
15. Idem.
16. Idem, p.127.
17. Idem, p.128.
18. Idem, p.133.
19. Idem, p.131.
20. Idem, p.132.
21. Publicado en el Diario Oficial del 9 de julio de 1942.
22. C.W. Reynolds, The Mexican Economy, p.36.
23. Véase la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el - Diario Oficial del 21 de diciembre de 1946.
24. Publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947.
25. Publicada en el Diario Oficial del 24 de diciembre de 1958.
26. Publicado en el Diario Oficial del 2 de agosto de 1961.
27. "Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que ela - boren sus planes de acción", p.417.
28. Publicado en el Diario Oficial del 2 de marzo de 1962.

29. M. Wionczeck, op. cit., p.48.
30. L. Solís, op. cit., p.143
31. Idem, pp. 143-144.
32. Idem, p.145.
33. L. Solís, op. cit., p.167.
34. Véase C.W. Reynolds, "Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador". pp.999-1000.
35. C.W. Reynolds, "Por qué el desarrollo estabilizador en México fue en -- realidad desestabilizador", pp.1000-1001.
36. Idem, p.1004.
37. Publicado en el Diario Oficial del 11 de marzo de 1971.
38. Véase C.W. Reynolds, "Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador", p.1011.
39. Publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976.
40. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, p.6.
41. Idem, p.2.
42. Las reformas que efectuó el gobierno del Presidente de la Madrid al artículo 32 de la LOAPF se analizan en otro capítulo.
43. Se refería a la intervención de la SPP en las adquisiciones del sector público, facultad que pasó a la Secretaría de Comercio (ahora de Comercio y Fomento Industrial) mediante un Decreto publicado en el Diario Oficial del 8 de diciembre de 1978.
44. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pp.12-13.
45. Reglamento Interior de la SPP que se publicó en el Diario Oficial del 23 de mayo de 1977.
46. Publicado en el Diario oficial del 26 de diciembre de 1978.
47. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, p.7.
48. "Decreto por el que se dispone que los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico establecidos en todos y cada uno de los estados de la República...", p.469.
49. Idem, pp. 469-470.
50. Las reformas y adiciones a los artículos 50 y 51 de la LOAPF, publicados en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982, se analizan en otro capítulo.

51. Lev Orgánica de la Administración Pública Federal, p.26.
52. Idem.
53. Idem, p.6. Este artículo se reformó por Decreto publicado en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982.
54. "Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982", p.488.
55. Plan Global de Desarrollo 1980-1982, p.3.
56. Idem.
57. Idem. p.5.
58. Idem, pp.7-8
59. Idem, p.57.
60. Idem, p.71.
61. Idem, p.82.
62. Idem, p.154.
63. Idem, p.88.
64. Idem, p.89.
65. Idem, p.100.
66. Idem, p.106.
67. Idem, p.110.
68. Idem, p.116.
69. Idem, p.133.
70. Idem, p.150.
71. Idem, pp. 150-151.
72. Idem, p.181.
73. Idem, p.185.
74. Idem, p.210.
75. Idem, p.220.
76. El Sistema Nacional de Planeación y la instrumentación del Plan Global de Desarrollo, p.15.
77. Idem, p.20.
78. Véase C. Tello, La Nacionalización de la Banca en México, Cap. 2.
79. C. Tello, op. cit., p.74.
80. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988, p. 2-2.
81. Véase Banco de México, Informe Anual 1983, pp.22-23.
82. Banco de México, op. cit., p.19.
83. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988, p.2-2.

2. LA PLANEACION EN EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID

2.1. LA LEY DE PLANEACION

2.1.1. LAS REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTICULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCION

Como ya se vio en el capítulo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida en diciembre de 1976, hizo explícitas las facultades del Estado Mexicano en materia de planeación, al crear a la Secretaría de -- Programación y Presupuesto como la dependencia encargada de esa función.

Sin embargo, esto no fue un producto acabado y se hizo necesario, ya en la administración del Presidente de la Madrid, precisar aún más las facultades y atribuciones del Estado Mexicano para conducir la planeación del desarrollo.

Es así como el Presidente de la Madrid envió al Congreso de la Unión el 4 de diciembre de 1982, una iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que aprobó la Cámara de Diputados el día 27 del mismo mes, haciendo lo propio la Cámara de Senadores el día 29.

En su conjunto, la iniciativa de reformas se refería a la rectoría del Estado y la economía mixta, al establecimiento de un sistema de planeación democrática del desarrollo, a las bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, a definir con precisión las áreas reservadas exclusivamente al - Estado y a las funciones y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

De esta manera se ordenaron las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas relacionadas con la regulación y el fomento.

Con las reformas al artículo 25 constitucional aprobadas por el Congreso de la Unión, el texto quedó de la siguiente forma:

"ARTICULO 25.-Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

"Así mismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicta el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

"La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución." ¹

Con esta reforma se establecen los fines de la rectoría del Estado que tiene su razón de ser en el propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que colabore en el fortalecimiento de la soberanía nacional y del régimen democrático del país y que, a través del fomento del crecimiento económico y el empleo, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

La participación del sector social en el sistema de economía mixta queda explícitamente consagrada en el texto constitucional y se reconoce la conveniencia de que existan condiciones favorables para que la empresa privada participe en el desarrollo económico social.

El apoyo que el Estado brinde a las empresas de los sectores social y privado de la economía, queda sujeto a criterios de equidad social y productividad, con objeto de hacer un mejor uso de los recursos productivos.

Uno de los aspectos fundamentales de esta reforma es que se hace explícita la facultad del Estado para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica del país, dentro de los límites que establezca el interés general.

En cuanto al Artículo 26, a continuación se transcribe el texto reformado: -

"ARTICULO 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

"La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los -- procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares -- las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

"En el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley".²

Con esta reforma quedan plasmadas en la Constitución las facultades del Estado en materia de planeación del desarrollo nacional. Por primera vez se hacen explícitas dichas facultades, si bien estas se encontraban implícitas en la misma Constitución y establecidas en leyes secundarias.

Dentro del proceso de institucionalización de la planeación en México, el haber precisado las atribuciones del Estado en esta materia, así como el establecer la orientación que debe tener la planeación del desarrollo, constituye uno de los avances más significativos y con mayor trascendencia.

Se introduce el concepto de planeación democrática, la cual se orientará a procurar que el crecimiento de la economía sea sólido, dinámico equitativo y permanente, para sentar las bases que garanticen la democratización política, social y cultural de México.

La planeación democrática implica, según la reforma constitucional, la -participación de los diferentes sectores sociales para recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad.

Se consagran las facultades del Ejecutivo Federal para establecer procedimientos de consulta y participación popular, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y para fijar los criterios para formular, ejecutar, controlar y evaluar el Plan y los programas de desarrollo.

Un aspecto de gran importancia es que se establece que del Plan Nacional de Desarrollo se derivarán los diferentes programas de la Administración Pública. Así mismo, la reforma constitucional dispone que el cumplimiento de estos programas es obligatorio para el sector público y que éste deberá coordinar sus acciones con las entidades federativas e inducir las y --concentrarlas con los particulares.

Lo anterior significa un gran avance en el establecimiento de un adecuado marco jurídico para la planeación dentro de la administración pública mexicana. Así mismo, es un elemento que coadyuva a evitar el incumplimiento del plan y los programas y su dispersión, así como a procurar su vinculación con los proyectos de inversión.

De esta manera se consagran en la Constitución las bases normativas generales para organizar un sistema moderno de planeación, cuyos objetivos se encuentran plasmados en el proyecto nacional que contiene nuestra Carta Magna.

Congruentemente con las reformas a los Artículos 25 y 26 constitucionales, se adicionó el Artículo 73 de la misma constitución con la fracción XXIX-D, que faculta al Congreso para legislar sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

2.1.2. LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PLANEACION.

Con fecha 5 de enero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Planeación, misma que abrogó a la Ley sobre Planeación General de la República que databa de 1930, y constituye un avance más en la institucionalización de la planeación en México.

Como se establece en la exposición de motivos correspondiente, el gobierno de Miguel de la Madrid reconoce que la planeación democrática es un instrumento eficaz para orientar y dar sentido a la estrategia de desarrollo, a través de un proceso de negociación política que concilie intereses, atienda las necesidades de las mayorías y dé respuesta a los retos de nuestro tiempo.

Se señala además, que la escasez relativa de los recursos del país, en comparación con la magnitud del desafío, exige que la política de desarrollo se lleve a cabo de una manera ordenada y racional a través de un sistema de planeación organizado y participativo, que establezca objetivos y metas, determine estrategias y prioridades, asigne recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordine esfuerzos y evalúe resultados.

Es por esto que el gobierno del presidente de la Madrid, consciente de la importancia de la planeación, ha fortalecido la institucionalización del Sistema Nacional de Planeación Democrática mediante la expedición de una ley específica sobre la materia, desde el punto de vista de que "los estados modernos han adoptado la planeación para evitar que sean los acontecimientos externos y la acción de las transnacionales, quienes buscando solamente su interés y beneficio, dicten la orientación y la estructura del crecimiento."³

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Planeación se reconoce que el cumplimiento del Plan Global de Desarrollo se dificultó porque no se logró una adecuada vinculación entre las políticas de desarrollo y los - -

objetivos e instrumentos de la planeación, y particularmente, por las divergencias entre el presupuesto estimado y el ejercido, en una situación de -- creciente insuficiencia de los ingresos propios.

El punto de partida para el desarrollo del Sistema Nacional de Planeación Democrática fue el precisar y ordenar las atribuciones que la Constitución y las leyes otorgan al Estado, en su carácter de rector del desarrollo, para regular y promover la vida económica, social, política y cultural del país, e intervenir en ella para garantizar el cumplimiento de los grandes propósitos nacionales.

En la misma exposición de motivos se precisa que la planeación democrática constituye, esencialmente, "un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad." ⁴ El gobierno del Presidente de la Madrid busca que el Plan, los programas derivados de la actividad de planeación y las acciones de gobierno, expresen un mandato popular.

La planeación democrática será un instrumento para impulsar una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado Mexicano, que garantice la permanencia de las instituciones, que haga transparentes las acciones del -- gobierno y que oriente la actividad económica para satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de defender y promover el empleo y combatir la inflación y la carestía.

El marco jurídico para la planeación establecido por el gobierno de Miguel de la Madrid permitirá consolidar avances y superar deficiencias, para que el - Plan y los programas trasciendan la etapa de formulación y se ejecuten de - manera efectiva, tomando en cuenta las circunstancias que obliguen a modificarlos y actualizarlos.

A continuación se detallan algunos de los aspectos más importantes de la Ley de Planeación.

El texto de la Ley de Planeación establece que las disposiciones de la misma son de orden público e interés social. De esta manera, las acciones - - -

planeadas y sus consecuencias quedan sujetas a un régimen de derecho público. El principal objeto de esta Ley es regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, que tiene el carácter de obligatoria para la Administración Pública Federal, y establecer las bases para la creación y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Determina, además, los lineamientos para la coordinación entre la federación y los estados en materia de planeación, la concertación e inducción de acciones respecto de los particulares y la participación del sector social en las tareas de planeación.

Los principios que norman la planeación pretenden fortalecer la soberanía y la independencia del país; preservar y mejorar el régimen democrático, republicano, federal y representativo que consagra la constitución; el logro de una sociedad más igualitaria; respetar irrestrictamente las garantías individuales; fortalecer el pacto federal y el municipio libre; y, buscar el equilibrio entre los factores de la producción.

El Artículo 3º define a la planeación nacional de desarrollo como un medio -- del Ejecutivo Federal, para el ejercicio de las atribuciones que las leyes le - confieren para intervenir en la vida nacional.

Un aspecto muy importante de esta Ley es que concede al Poder Ejecutivo - Federal la responsabilidad de conducir la planeación nacional del desarrollo.

La participación del Poder Legislativo en las tareas de planeación queda precisada en los Artículos 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley, que establecen que el - Presidente de la República enviará el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la Unión, a efecto de que esta representación lo analice y emita su opinión, formulando las observaciones y recomendaciones que estime pertinentes. El Ejecutivo Federal queda obligado a informar anualmente al Poder Legislativo de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se deriven, a través de las siguientes instancias: el informe presidencial; el informe específico que sobre las acciones y resultados del plan y los programas remita el Ejecutivo, en el mes de marzo de cada año, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; las cuentas anuales de la Hacienda -- Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal; las iniciativas de - leyes de ingresos; los proyectos de presupuestos de egresos; el informe que

los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos - deben rendir al Congreso de la Unión, y las comparecencias de estos funcionarios y de los directores y administradores de las entidades paraestatales, cuando sean citados para ello, por cualquiera de las cámaras.

Lo anterior, además de facilitar las tareas de revisión que lleva a cabo el Poder Legislativo, le aportará mayores elementos de juicio para el análisis de la actuación del Poder Ejecutivo.

Para apoyar el proceso de institucionalización de la planeación, el Artículo - 10 de la Ley establece que los proyectos de iniciativas de leyes, así como -- los reglamentos, decretos y acuerdos que expida el Ejecutivo Federal, menciónarán expresamente las relaciones que guarden con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas respectivos.

La Ley de Planeación confiere al Ejecutivo Federal la facultad de interpretarla para efectos administrativos, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El capítulo segundo de la Ley se refiere al Sistema Nacional de Planeación - Democrática, mediante el cual la Administración Pública Federal desarrollará las actividades inherentes a la planeación del desarrollo.

Se dispone que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se integrarán a dicho sistema por medio de sus propias unidades administrativas encargadas de las funciones de planeación.

En este capítulo se establecen, de manera clara y precisa, las atribuciones -- que en materia de planeación corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Así, de conformidad con el artículo 14 de la Ley de Planeación, la Secretaría de Programación y Presupuesto es responsable de coordinar las actividades de planeación, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, proyectar la planeación regional y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República; vigilar que el Plan y los programas que se generen dentro

del sistema sean congruentes entre sí; elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, y evaluar periódicamente los resultados de la ejecución del plan y los programas respectivos, -- con objeto de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas.

Dentro del esquema del Sistema Nacional de Planeación Democrática y de -- acuerdo a lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde participar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo mediante la definición de las políticas financieras, -- fiscal y crediticia; para la ejecución del Plan y los programas, proyectar y calcular los ingresos de la federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público; y, en general, procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de -- sus atribuciones.

Por su parte, a las dependencias de la Administración Pública Federal -- es de -- cir, a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos -- les -- corresponde elaborar los programas sectoriales y los programas anuales de carácter operativo, coordinar las actividades que en materia de planeación de -- sarrollen las entidades paraestatales, agrupadas en el sector que coordinen y vigilar que éstas conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente.

Las entidades paraestatales deberán participar en la elaboración de los programas sectoriales; integrar, cuando así lo determine expresamente el Presidente de la República, su respectivo programa institucional, así como los programas anuales que correspondan.

Dentro del Sistema, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ⁵ deberá aportar elementos de juicio para efectuar el control y seguimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas correspondientes.

En este mismo capítulo se faculta al Ejecutivo Federal para crear las comisiones intersecretariales que sean necesarias para atender las actividades de la planeación nacional del desarrollo, en las que estén involucradas varias - Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

El Capítulo Tercero de la Ley establece que dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática se llevará a cabo la participación y consulta de los diversos grupos sociales, misma que se sujetará a los términos de la legislación aplicable.

En el Capítulo Cuarto se establecen las características del Plan y los programas que de él se deriven.

El Plan Nacional de Desarrollo expresa el compromiso general que en materia de desarrollo económico y social asume el Presidente de la República, y en él se señalan las previsiones de recursos que se destinarán para alcanzar los objetivos nacionales; se determinan los instrumentos y los responsables - de su ejecución; y se establecen los lineamientos de política de carácter -- global, sectorial y regional.

De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 21 de la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse durante los primeros seis meses de la gestión del Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda.

Un aspecto muy importante de este ordenamiento legal es que, en el ámbito de la Administración Pública Federal, la categoría de plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera queda claramente establecida la jerarquía de los documentos elaborados dentro del Sistema Nacional de Planeación, y es así como sólo existe un plan, el Nacional de Desarrollo, - del cual se derivan diversos programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales.

Los programas sectoriales señalarán los objetivos, prioridades y políticas que normen las actividades del sector administrativo de que se trate, y en ellos se precisarán las estimaciones de recursos, los instrumentos y responsables de su ejecución.

Los programas institucionales los elaborarán las entidades paraestatales de conformidad con las disposiciones de ley que regule su organización y funcionamiento.

Los programas regionales harán referencia a aquellas zonas que se consideren prioritarias o estratégicas y cuya extensión territorial supere la jurisdicción de una entidad federativa.

Los programas especiales se aplicarán a aquellas actividades que estén relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Los programas anuales, que de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Planeación deberán elaborar todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, precisarán las acciones que se realizarán en el corto plazo para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Estos programas anuales se vincularán con los anteproyectos de presupuesto anuales que elaboren las propias dependencias y entidades.

El Artículo 29 de la Ley de Planeación establece la forma en que se aprobarán los diferentes documentos producto del Sistema Nacional de Planeación. Así, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas regionales y especiales los someterá la Secretaría de Programación y Presupuesto a la consideración y aprobación del Presidente de la República. Los programas sectoriales serán sometidos a la consideración y aprobación del titular del Ejecutivo Federal por la dependencia coordinadora de sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En cuanto a los programas institucionales, serán sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal correspondiente, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector. La Ley de Planeación establece que si la entidad no se encuentra sectorizada, entonces la aprobación del programa institucional corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El Plan nacional de Desarrollo y los programas sectoriales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y se revisarán periódicamente.

El Artículo 32 de la Ley de Planeación establece la obligatoriedad del Plan - Nacional de Desarrollo y los programas que se formulen, en el ámbito de - la competencia de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal. Esta obligatoriedad del Plan y los programas es extensiva a las entidades paraestatales, de acuerdo a las disposiciones legales que resulten aplicables.

Las acciones que se deriven de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas, podrán coordinarse con los gobiernos estatales y concertarse e inducirse con las representaciones de los grupos sociales y con los particulares.

El capítulo quinto de la Ley de Planeación establece las bases para que la - Federación y los estados y municipios coordinen las acciones que en materia de planeación nacional del desarrollo lleven a cabo.

Esta coordinación se efectuará mediante convenios con los gobiernos de los estados, en los que se precisarán los siguientes aspectos: la participación del - gobierno estatal en la planeación nacional; los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales; la metodología para llevar a cabo las actividades de planeación y la elaboración de los programas regionales.

En el Capítulo sexto de la ley de referencia se precisan los elementos para la concertación de las acciones planeadas o programadas, entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares.

Bajo este régimen, el Ejecutivo Federal celebrará contratos con los grupos señalados, a fin de alcanzar los objetivos y metas señalados en el Plan Nacional de Desarrollo. Estos contratos serán de observancia obligatoria para las - partes y se considerarán de Derecho Público.

Mediante los proyectos de presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, los programas y presupuestos de las entidades - paraestatales no incorporados al proyecto señalado, las iniciativas de las leyes de ingresos y las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal, éste inducirá acciones en el plano - - -

económico y social de acuerdo a las prioridades y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas.

Las disposiciones del Capítulo séptimo de la Ley de Planeación se refieren a las medidas disciplinarias y sanciones que, en su caso, se aplicarán a fin de procurar la observancia de la ley.

2.2 EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

2.2.1 GENERALIDADES

El gobierno del Presidente de la Madrid ha partido de la planeación democrática como un instrumento para encauzar las orientaciones básicas del régimen: nacionalismo revolucionario, sociedad igualitaria, democratización integral de la sociedad, descentralización de la vida nacional, renovación moral, desarrollo, empleo, combate a la inflación, rectoría del Estado y economía mixta.

La planeación debe establecer el marco para normar y ordenar el proceso cotidiano de toma de decisiones y de distribución y asignación de recursos, de conformidad con las prioridades del desarrollo y a partir de una estrategia definida con el concurso de los diversos grupos sociales.

Más allá de sus aspectos técnicos, la planeación es una práctica política; es un proceso orientado a la transformación de la sociedad, conjugando los diferentes intereses nacionales. La planeación debe ser realista para reconocer las restricciones de recursos y tiempo y actuar de manera efectiva.

La responsabilidad de conducir el proceso del desarrollo nacional a través de la planeación, implica el compromiso de hacer de ella un sistema permanente de trabajo.

Es este, pues, el origen del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que se define como un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y a los integrantes de los sectores social y privado. En dicho sistema se señalan los responsables de la toma de decisiones en las diferentes fases del proceso de planeación, y se definen los procedimientos para la elaboración del plan, los programas y proyectos, y se consolidan además, los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales.

El concepto de "planeación democrática", es introducido en el esquema de planeación de México por vez primera, durante la campaña presidencial de Miguel de la Madrid. Dentro de este contexto se concibe a la planeación --

democrática como un medio para transformar, de manera racional, la realidad económica y social del país conforme a las exigencias de la sociedad - civil.

La planeación democrática retoma las características del sistema de economía mixta de México y propone "esquemas de trabajo donde se articulen los esfuerzos del sector público con los de los sectores social y privado, orientados a la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional, - bajo la rectoría del Estado." ⁶

Según lo expresado en la Ley de Planeación, la planeación democrática se - rige por los siguientes principios:

- a) Fortalecer en todos los aspectos, la soberanía, independencia y auto--determinación del país;
- b) Preservar y mejorar el régimen democrático, republicano, federal y re--presentativo que nuestra Carta Magna establece;
- c) Garantizar la igualdad de derechos y mejorar la calidad de vida de to--dos los mexicanos;
- d) Respetar irrestrictamente las garantías individuales;
- e) Fortalecer el pacto federal y el municipio libre; y
- f) Lograr un equilibrio entre los factores de producción.

Este último principio manifiesta claramente la función conciliadora que busca - el régimen, a fin de lograr un crecimiento económico con estabilidad.

2.2.2 ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Como se señaló anteriormente "el Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo." ⁷

El proceso de planeación en sus cuatro etapas -formulación, ejecución, control y evaluación- tiene lugar dentro del Sistema, el cual se apoya en una estructura institucional y cuenta con una infraestructura básica.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (por sus siglas SNPD) involucra, principalmente, a aquellas áreas de las secretarías, departamentos administrativos y entidades paraestatales que llevan a cabo funciones de planeación.

Dentro del SNPD, el proceso de planeación queda definido como el conjunto de actividades orientadas a formular, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los diversos programas. Se pretende, dentro de este proceso, mantener la congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de los objetivos y las metas previstas.

El proceso de planeación se divide en cuatro etapas:

a) Formulación:

Se refiere a las actividades que se llevan a cabo en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo. Involucra la preparación de diagnósticos económicos y sociales (globales, sectoriales, institucionales y regionales), la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo, y el establecimiento de estrategias y políticas congruentes entre sí.

b) Ejecución:

Se define como el conjunto de actividades orientadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y los programas de mediano plazo en objetivos y metas de corto plazo. La ejecución tiene lugar en cuatro vertientes:

- Obligatoria, para las actividades que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Coordinación, que comprende las acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las entidades fedrativas y que son objeto de los Convenios Unicos de Desarrollo;
- Concertación, que se refiere a aquellas acciones del Plan Nacional y los programas de mediano plazo que serán objeto de convenios o contratos con grupos sociales o particulares; e,
- Inducción, que incluye todos aquellos instrumentos o acciones de carácter económico, social, normativo y administrativo que emplea el gobierno federal para promover determinados comportamientos de los sectores social y privado.

Para hacer congruentes entre sí las diversas acciones de las dependencias del sector público, se propuso la creación de los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan Nacional.

Estos comités buscan asegurar la congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo y las políticas e instrumentos de corto plazo contenidos en los programas estratégicos anuales y en los programas operativos de cada dependencia. Participan en ellos representantes de la dependencia coordinadora de sector y de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación. Por cada sector administrativo de la Administración Pública Federal, existe uno de estos comités.

c) Control:

Es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que las acciones que se ejecuten correspondan a la normatividad aplicable y a lo establecido en el Plan y los programas. Como elemento preventivo, el control permite detectar y corregir oportunamente las desviaciones, insuficiencias o incongruencias durante el proceso de planeación, a fin de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos y metas contenidas en el Plan, los programas y presupuestos de la Administración Pública.

Se pueden diferenciar dos tipos de control: el control normativo-administrativo y el control económico-social.

El primero de éstos está encaminado a vigilar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas que rigen sus operaciones. De acuerdo a los planteamientos del SNPD "el control normativo y administrativo promoverá la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, procurando el cumplimiento de los objetivos y metas contenidas en sus programas." ⁸ Este tipo de control lo ejercerá el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental que coordina la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y en el que participan las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El otro control, el económico-social, está orientado a vigilar que exista congruencia entre el Plan y los programas que se generen en el sistema, y a -- que los efectos económicos y sociales que se deriven de la ejecución de los programas coadyuven a realizar los objetivos y prioridades del desarrollo nacional. Este control es el mecanismo que permite alcanzar la coherencia - general del sistema, y la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de las Direcciones Generales de Programación Económica y Social y de Programación y Presupuesto, es la encargada de realizar acciones de seguimiento y vigilancia de los programas estratégicos anuales y de los presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública. Este control está a cargo, en el nivel global, de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público; en el sectorial, corresponde a las dependencias coordinadoras de sector; y en el institucional, a las respectivas unidades de planeación.

Por otra parte, el Congreso de la Unión ejerce un control externo al sistema a través de su facultad de aprobar tanto la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos como la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

d) Evaluación:

Es el conjunto de acciones que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan y los programas en un determinado período, así - como el funcionamiento del propio SNPD. El lapso para efectuar una evaluación será de un año, después de la ejecución de cada programa anual. - Fundamentalmente, la evaluación verificará el cumplimiento de los objetivos - del programa y medirá su efecto en otros programas y cotejará los resultados obtenidos al final del período correspondiente con los objetivos y metas - propuestos. En el seno del Sistema de Evaluación y Control Gubernamental se lleva a cabo la evaluación de carácter normativo-administrativo, y la económica-social la efectúa la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En un primer momento, las unidades de planeación de las entidades paraestatales llevan a cabo evaluaciones periódicas. Esta evaluación inicial se controla desde las dependencias coordinadoras de sector, las cuales además de - -

revisar lo realizado por cada entidad coordinada, evaluarán al sector en su conjunto. De allí se pasa al nivel más general de evaluación dentro del - SNPD, el cual corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto. El titular del Poder Ejecutivo Federal somete los resultados de esa evaluación al Congreso de la Unión, a través del Informe de Gobierno y a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por medio del informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan que, tal y como lo dispone la Ley de Planeación, debe presentarse en marzo de cada año.

La estructura institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática - la conforman las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los organismos de coordinación entre la federación, estados y municipios, y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, vinculadas por medio de:

- Las unidades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal, en su carácter de responsables de las actividades de planeación;
- Los gabinetes especializados, como asesores del SNPD;
- Las comisiones intersecretariales que coordinen ciertas áreas de la planeación;
- Los responsables de las actividades de planeación estatal o municipal; y
- Los mecanismos de participación social.

Esta estructura del SNPD se vincula funcionalmente en tres niveles: el global, el sectorial y el institucional.

El nivel global se refiere a las dependencias cuyas actividades se relacionan - con los aspectos más generales de la economía. También incluye los aspectos regionales que no estén coordinados por un solo sector administrativo o - entidad paraestatal.

De acuerdo con las disposiciones de la Ley de Planeación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las dependencias que actúan en este nivel global son:

- La Secretaría de Programación y Presupuesto que funge como la dependencia que integra y coordina las actividades de planeación y cuyas responsabilidades en esta materia se señalan en el artículo 14 de la Ley de Planeación;
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que realiza actividades de carácter global en cuanto a aspectos financieros, fiscales y crediticios. Las responsabilidades de esta secretaría en relación con la planeación nacional, se indican en el artículo 15 de la ley citada; y
- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que, de acuerdo al artículo 18 de la ley de referencia, aportará elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los programas. Además, organizará y coordinará el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental que se mencionó anteriormente.

El nivel sectorial del Sistema Nacional de Planeación Democrática corresponde a la división actual de la Administración Pública Federal, dentro de la cual la responsabilidad de la planeación recae en el titular de la dependencia coordinadora de sector, el cual se apoya en una unidad de planeación y en una estructura ejecutiva y administrativa.

La función principal de dicha unidad de planeación es integrar los programas, presupuestos y otros instrumentos de política de plazos corto y mediano. -- Por su parte, la estructura administrativa y ejecutiva de la dependencia coordinadora de sector está encargada de poner en práctica la estrategia y las políticas e instrumentos derivados de ésta, conforme a los lineamientos que establezca la propia unidad de planeación.

El artículo 16 de la Ley de Planeación establece las funciones de las dependencias coordinadoras de sector en lo que a planeación nacional del desarrollo se refiere.

En el SNPD el nivel institucional está integrado por las entidades paraestatales, es decir, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fondos y los fideicomisos,⁹ mismos que se vinculan a la - -

planeación global por medio de los programas sectoriales. Estos programas - establecen los lineamientos para asignar los recursos de la entidad paraestatal de que se trate, procurando así que lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo se ejecute.

Es indispensable que exista una coordinación administrativa adecuada para -- fortalecer la vinculación del nivel institucional con el sectorial y el global.

El artículo 17 de la Ley de Planeación establece las responsabilidades de las entidades paraestatales en esta materia. La fracción II de este artículo establece que dichas entidades elaborarán, cuando así expresamente lo determine el Presidente de la República, su respectivo programa institucional, tomando como base las previsiones del programa sectorial correspondiente.

Como se señaló más arriba, y de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública, las entidades paraestatales se agrupan - en sectores administrativos.

El artículo 50 de dicho ordenamiento establece que:

"El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de 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."

"Las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos organizarán a las entidades paraestatales bajo su coordinación, agrupándolas en subsectores cuando convenga, atendiendo a la naturaleza de sus actividades."

La sectorización de las entidades paraestatales pretende fijar los objetivos y prioridades de cada uno de los sectores, a efecto de unificar y coordinar - los esfuerzos de la administración pública, en su conjunto.

Por su parte, el artículo 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que las dependencias, es decir, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, son responsables de conducir la programación, coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales.

Sin embargo esta coordinación sectorial no es de tipo jerárquico ya, que, en términos generales, la jerarquía propia de los órganos centrales, no puede, - establecerse con las entidades paraestatales, pues éstas gozan de autonomía ejecutiva y de personalidad jurídica y patrimonio propio. En realidad nos encontramos ante una tutela administrativa que ejercen los órganos centrales - sobre las entidades de la administración pública paraestatal.

Bajo este esquema la dependencia central no puede modificar o reformar las decisiones adoptadas por la entidad paraestatal, sino que solamente puede dar o negar la autorización, o aprobar o desaprobar alguna cuestión que le plantee esa entidad.

La tutela administrativa pretende respetar la variedad de órganos de la administración pública, pero manteniendo la unidad en la organización administrativa, de tal manera que los fines individuales de las entidades respondan a -- los grandes objetivos que establece la administración pública central, en este caso, a través del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano - plazo.

La tutela administrativa consiste en "un conjunto de facultades expresas y limitadas que la ley otorga a los órganos centrales de la administración para - que ejerzan el control, la dirección y la vigilancia de las entidades paraestatales que de ellos dependen." ¹⁰

De manera necesaria, en las relaciones de tutela las facultades de control, -- vigilancia y dirección no se presumen, sino quedan establecidas por una ley - específica; ya que de lo contrario la autonomía de las entidades paraestatales se vería afectada. Es por esto que los órganos centrales no pueden dictar - órdenes indiscriminadas a los entes paraestatales y las facultades señaladas no pueden ejercerse incondicionalmente sobre ellos.

En materia de planeación, como ya se ha visto, la Ley de Planeación establece las responsabilidades de las dependencias globalizadoras de las coordinadoras de sector y de las propias entidades paraestatales, respetando sus características. En cuanto a los programas institucionales, el artículo 24 de esta Ley establece que "las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento." Para el caso de las entidades no sectorizadas, la aprobación del programa institucional que se haya elaborado, corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática precisa de una infraestructura de apoyo que permita mejorar la calidad de los planes y programas que genere el sistema.

Las funciones de esta infraestructura son, fundamentalmente, proporcionar la información de apoyo al proceso de planeación; facilitar las tareas de dicho proceso en sus diversas etapas, mediante la capacitación de los recursos humanos y la investigación en planeación económica y social; mejorar las técnicas aplicadas en la formulación del plan y los programas; procurar que las decisiones que en materia de inversión adopten los sectores público, social y privado, se vinculen estrechamente con los objetivos y propósitos de la planeación; y mantener una estructura administrativa del sector público adecuada, para que exista la capacidad de ejecutar los planes y programas generados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Dentro del SNPD se concibe un subsistema de capacitación para la planeación económica y social que define una política integral en materia de recursos humanos para la administración pública. Se pretende formar profesionales en los diferentes aspectos de la planeación económica y social y desarrollar investigaciones en esos campos para fortalecer la estructura conceptual y técnica del SNPD.

Con objeto de que el SNPD cuente con información oportuna, consistente y articulada, en aspectos tales como estadística, cartografía y cuentas nacionales, es necesario consolidar los Sistemas Nacionales de Estadística y de Información Geográfica.

Estos sistemas están integrados por las unidades de estadística y de información geográfica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las de los poderes legislativo y judicial de la Federación. La dependencia responsable de la normatividad en materia de estadística e información geográfica es la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esta secretaría deberá conciliar y adecuar el funcionamiento de los sistemas mencionados con el SNPD.

También se concibe el funcionamiento de un Subsistema Nacional de Proyectos que buscará superar las deficiencias en la integración y ejecución de los proyectos de inversión y vigilará la congruencia de los proyectos interdependientes, así como su compatibilidad con la planta productiva existente en el país. Este subsistema diseñará y establecerá criterios y metodologías para formular, jerarquizar, ejecutar, controlar y evaluar los proyectos. En su estructura operativa participarán las áreas administrativas responsables de los proyectos de inversión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

2.2.3 DOCUMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA



El funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática genera diversos documentos tales como: leyes, planes, programas e informes de control o evaluación, que contienen, en términos generales, los objetivos, metas, políticas, estrategias y medidas operativas que se aplicarán para alcanzar las prioridades del desarrollo nacional.

La clasificación de estos documentos atiende a la función que realizarán dentro del proceso de planeación y a las actividades que llevan a cabo los responsables de su elaboración, en el marco del mediano y el corto plazo.

De esta manera se pueden distinguir documentos normativos de mediano plazo, operativos de corto plazo, de control y de evaluación. (véase cuadro N° 1).

A continuación se señalan las principales características de estos documentos.

CUADRO 1DOCUMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE
PLANEACION DEMOCRATICA.

TIPO	DOCUMENTO
NORMATIVOS DE MEDIANO PLAZO	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Programas  <ul style="list-style-type: none"> Sectoriales Regionales Especiales Institucionales
OPERATIVOS DE CORTO PLAZO	Programas anuales  <ul style="list-style-type: none"> Operativo anual macro Operativo anual preliminar Operativo anual definitivo Ley de Ingresos Presupuesto de Egresos Convenios Unicos de Desarrollo Contratos y convenios de concertación
DE CONTROL	Informes trimestrales de la situación económica y de las finanzas públicas. Informes de los gabinetes especializados Informes de la Comisión Gasto-Financiamiento Informes de las auditorías gubernamentales
DE EVALUACION	Informes de Gobierno Informe de ejecución del PND Cuenta de la Hacienda Pública Federal Informes de los foros de consulta popular Informes sectoriales e institucionales Informes de áreas y necesidades específicas Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental

A. Documentos Normativos de mediano plazo.

a). Plan Nacional de Desarrollo. ¹¹

Ambito: Global.

Alcance temporal: mediano plazo (6 años)

Alcance espacial: nacional

Formulación: deberá elaborarse, aprobarse y publicarse en los primeros seis meses a partir de la toma de posesión de cada gobierno. La Secretaría de Programación y Presupuesto es responsable de su integración, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los grupos sociales interesados a través de los Foros de Consulta Popular, y las entidades federativas y municipios.

Función: en él se definen los propósitos, la estrategia general y las políticas fundamentales para el desarrollo nacional. Indica los programas de mediano plazo que deberán elaborarse y establece los lineamientos que orientarán a los demás documentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Secretaría de Programación y Presupuesto somete el Plan Nacional de Desarrollo a la consideración del titular del Poder Ejecutivo Federal. Una vez aprobado mediante decreto, el plan se publica en el Diario -- Oficial de la Federación.

b). Programas de mediano plazo.

Ambito: sectorial

Alcance temporal: mediano plazo (6 años)

Alcance espacial: nacional o regional

Formulación: estos programas se elaboran a partir de las prioridades del desarrollo y los temas estratégicos que define el Plan Nacional de Desarrollo.

Función: desagregar y detallar las orientaciones y planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la identificación de los objetivos, metas, políticas e instrumentos que permitirán alcanzar los objetivos de dicho plan.

Estos programas se dividen en:

1). Programas sectoriales: ¹² los responsables de su formulación son las dependencias coordinadoras de sector, con la participación de las entidades sectorizadas y los grupos sociales interesados. Estos programas establecen las políticas que normarán el desempeño de las actividades económicas y sociales del sector de que se trate.

Los programas sectoriales son sometidos por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la consideración y aprobación del Presidente de la República, y se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

2). Programas regionales: ¹³ atienden una región o regiones consideradas como estratégicas para el desarrollo. La Secretaría de Programación y Presupuesto coordina su formulación y en ella, participan las dependencias y entidades de la administración pública federal cuyas actividades se relacionen con el programa, los estados y municipios involucrados y los grupos sociales interesados. Estos programas se utilizan para el fomento y desarrollo de una área geográfica determinada y dan congruencia a las acciones de las dependencias y entidades que concurren en la región.

3). Programas especiales: ¹⁴ se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país y son elaborados por dos o más dependencias.

Tanto los programas regionales como los especiales, son sometidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

4). Programas Institucionales: ¹⁵ son los que elaboran las entidades paraestatales por orden expresa del titular del Ejecutivo Federal. Con tienen políticas, objetivos y prioridades de las entidades y desagregan el plan y los programas. Establecen las acciones operativas, de apoyo, de coordinación y regulación, así como los recursos que necesite la entidad para efectuarlas y los criterios que regirán su operación.

Para el caso de las entidades sectorizadas, la dependencia que las coordine -- está encargada de vigilar que se apliquen las normas y procedimientos de planeación establecidos, en la elaboración de sus respectivos programas institucionales. En este caso, el titular de la dependencia coordinadora de sector aprobará los programas institucionales que le someterán los órganos de gobierno y administración de las entidades paraestatales coordinadas.

Cuando se trate de entidades no sectorizadas, dicha aprobación corresponderá a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para la ejecución de los programas de mediano plazo se elaborarán programas anuales, cuyas características se describen a continuación:

B. Documentos operativos de corto plazo

a). Programas anuales ¹⁶

Ambito: global, sectorial e institucional

Alcance temporal: corto plazo (un año).

Alcance espacial: nacional o regional

Formulación: se efectúan a través de un proceso que garantiza la compatibilidad y congruencia entre ellos y con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.

Función: establecen anualmente metas, políticas, acciones, instrumentos y asignaciones de recursos, orientadas a alcanzar los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se derivan. Los programas anuales incluyen las acciones involucradas en las diferentes vertientes de ejecución: obligatoria, con la incorporación del presupuesto de egresos; coordinada, por medio de los Convenios Unidos de Desarrollo; inducida, mediante el paquete de política económica; y concertada a través de los convenios y contratos que se celebren con los particulares.

Estos programas anuales regirán durante el año de que se trate, las acciones de la Administración Pública Federal y constituyen la base para la elaboración de los anteproyectos anuales de presupuesto de las propias dependencias y entidades.

Existen tres tipos de programas anuales:

1). Programa operativo anual macro: que corresponde al documento - "Criterios Generales de Política Económica, para la iniciativa de Ley - de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación", y constituye el marco general para la elaboración de los programas operativos anuales. Este programa establece la fundamentación global del Presupuesto de Egresos de la Federación y garantiza la congruencia entre los programas operativos anuales preliminares y los lineamientos generales de la política económica para el año correspondiente.

2). Programas operativos anuales preliminares: son los que determinan las acciones que en el año de que se trate se realizarán a fin de cumplir con los objetivos y metas establecidos en los programas de mediano plazo. Estos programas constituyen el vínculo entre la programación de mediano plazo y la programación presupuestaria y se elaboran en el seno de los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan.

3). Programas operativos anuales definitivos: son los programas de trabajo de las dependencias y entidades de la Administración Pública - Federal y en ellos se detalla el conjunto de acciones que en particular realizarán los sectores administrativos. En estos programas se establecen los programas específicos de las unidades responsables y se determina la secuencia y tiempos para su ejecución.

b). Ley de Ingresos: contiene criterios para orientar las políticas de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público, financiera, crediticia, monetaria y deuda pública. Como la ley tiene vigencia de un año, se puede replantear la utilización de una determinada - política, en base a los resultados obtenidos durante el ejercicio fiscal. En la formulación de esta ley se deben atender los lineamientos de la política de financiamiento del desarrollo que propone el Plan Nacional de Desarrollo.

c). Presupuesto de Egresos: expresa financieramente los programas - de las dependencias de la Administración Pública Federal y de las entidades paraestatales sujetas a control presupuestal, especificando metas y responsables de ejecución.

Los presupuestos se elaboran anualmente. Los trabajos preliminares se inician en el mes de enero y el proceso de formulación del anteproyecto comienza a mediados de mayo. La Secretaría de Programación y Presupuesto integra el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que se presentará a la Cámara de Diputados para su aprobación, y que toma en consideración diversos aspectos, tales como: la descripción detallada de los programas a realizar, señalando objetivos, metas, unidades de medida y responsables de ejecución; la explicación de los programas principales; la estimación de ingresos; la correspondiente propuesta de gasto del ejercicio fiscal; la situación de la deuda pública y de la Tesorería; y los análisis sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias del país.

d). Convenios Unicos de Desarrollo: es un instrumento operativo para llevar a cabo las acciones conjuntas de la Federación y los Estados. - Con estos convenios se pretende impulsar y fomentar el desarrollo integral del país, mediante programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal. Los convenios incluyen compromisos específicos para que los ejecutivos estatales promuevan el establecimiento de Sistemas Estatales de Planeación Democrática, y se fortalezcan los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, como los elementos de comunicación y coordinación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Establecen también las acciones que los Ejecutivos Federal y Estatal realizarán en materia de: asistencia técnica, formas de participación social en los estados, y ampliación de las actividades de apoyo de las representaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

e). Contratos y convenios de concertación: la Secretaría de Programación y Presupuesto es la dependencia responsable de establecer los criterios generales que normarán la concertación de acciones. Por su parte las dependencias y entidades, para dar atención a las áreas de concertación contenidas en los programas de mediano plazo, designarán la unidad administrativa responsable de negociar la formulación de los contratos o convenios de concertación. Estos documentos contendrán cláusulas relativas a las consecuencias y sanciones que se deriven de su --

incumplimiento. También se establecerá la obligación de presentar -- periódicamente un reporte acerca de los avances cuantitativos y cuali-
tativos que se registren en el cumplimiento de los compromisos esta-
blecidos.

Dentro del proceso de consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática es indispensable que se revise permanentemente la manera en que los programas administrativos se vinculan con el programa operativo de cada dependencia o entidad paraestatal.

C. Documentos de Control.

Dentro del proceso de planeación, en la etapa de control se efectúa el seguimiento de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de mediano plazo, por medio de evaluaciones parciales de un corte de la situación existente, que puede ser mensual, trimestral o semestral. Lo anterior aporta elementos de juicio sobre los resultados de las acciones ejecutadas y permite en el caso de detectar desviaciones respecto a lo planeado, recomendar las medidas de corrección pertinentes.

Estos documentos de control son los siguientes:

- a). Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas - públicas: este documento es elaborado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto y es presentado a - la consideración del Congreso de la Unión, con objeto de aportar infor-
mación oportuna acerca del comportamiento de la economía nacional y del estado que guardan las finanzas públicas.
- b). Informe mensual de los gabinetes especializados: la elaboración - de estos documentos está a cargo de las dependencias que forman parte de los gabinetes bajo la coordinación de la Dirección General del Secre-
tariado Técnico de los Gabinetes. Están dirigidos al Presidente de la - República, con objeto de mantenerlo informado de los diferentes aspect-
tos del desarrollo nacional.

Actualmente existen cuatro gabinetes especializados:

- Gabinete Económico;

- Gabinete de Comercio Exterior;
- Gabinete de Salud; y
- Gabinete de Asuntos Agropecuarios.

c). Informe mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento: este documento es elaborado conjuntamente por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, y de la Contraloría General de la Federación y se dirige al titular del Ejecutivo Federal, con objeto de informarlo sobre el nivel que guarda el gasto público y de los mecanismos para su financiamiento.

d). Informe de las auditorías gubernamentales: lo elabora la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual lo envía anualmente al Presidente de la República a efecto de informarlo sobre los resultados de las auditorías practicadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

D. Documentos de evaluación.

a). Informes de Gobierno: en su artículo 69 la Constitución establece que en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, el Presidente de la República debe presentar un informe sobre el estado general que guarde la administración pública del país. En este informe se hará mención expresa de las medidas adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo. El Informe de Gobierno, además de un documento complementario que amplía el análisis de las acciones y los resultados obtenidos, incluye trece anexos sectoriales: Política Económica; Comercio y Fomento Industrial; Agropecuario y Forestal; Pesca; Turismo; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Laboral; Política Exterior; Gobierno; Salud y Seguridad Social; Educación; Comunicaciones y Transportes; y Desarrollo Urbano y Ecología. Cada uno de estos anexos tiene cuatro apartados: el apartado programático que se refiere al período enero-diciembre del año anterior al Informe; el apartado programático para el período enero-agosto del año del Informe; un apartado estadístico-histórico que hace referencia a las variables más relevantes del sector; y el apartado que desglosa las inversiones y el detalle de las obras en proceso y terminadas, del sector correspondiente.

b). Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo:

Con base en lo dispuesto por el artículo 6º de la Ley de Planeación, el titular del Poder Ejecutivo Federal está obligado a enviar en el mes de marzo de cada año a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, un informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo. Este informe evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos del Plan, los resultados de la estrategia adoptada y las acciones realizadas para cumplir con las metas establecidas en los programas.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es la responsable de integrar este documento, utilizando la información que le proporcionen las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal en los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo.

c). Cuenta de la Hacienda Pública Federal: el artículo 6º de la Ley de Planeación establece que el contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, se relacionará con las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo. Estos documentos permiten efectuar el seguimiento de las acciones realizadas en el ámbito presupuestario, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática. En ellos se muestran los resultados de la gestión financiera del gobierno federal, partiendo de los ingresos públicos y la manera en que se ejerció el presupuesto.

d). Informe de los foros de consulta popular: si bien la síntesis de las propuestas de los foros de consulta popular se utilizó durante la integración del Plan Nacional de Desarrollo, en las actividades futuras de los foros, los informes serán principalmente de evaluación de los resultados de la ejecución del plan y los programas. De esta manera se canalizarán las nuevas propuestas hacia la elaboración de los programas anuales.

e). Informes sectoriales e institucionales: al terminar cada año, los coordinadores de sector, es decir, los titulares de las dependencias de

la Administración Pública Federal, deberán elaborar un informe de la -- evaluación del desarrollo de los programas que tienen bajo su responsabilidad. Estos informes relacionarán las acciones realizadas y los resultados obtenidos. Se hará mención expresa de la forma en que las acciones del sector y sus entidades paraestatales coordinadas han contribuido al cumplimiento de los objetivos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se deriven.

f). Informe de áreas y necesidades específicas: dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática se considera la posibilidad de efectuar evaluaciones específicas para corregir desviaciones y desajustes en la -- ejecución del plan y los programas. Ello se realizará mediante informes acerca del estado en que se encuentra un sector determinado, una dependencia o una entidad paraestatal, así como de un aspecto de la política económica o social.

g). Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental: lo presenta la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a la consideración del Presidente de la República y se refiere al resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido fiscalizadas en el transcurso del año.

2.2.4 LA PARTICIPACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Con el objeto de hacer compatibles y congruentes las actividades que en materia de planeación llevan a cabo los diferentes niveles de gobierno, el Sistema Nacional de Planeación Democrática establece las relaciones de coordinación -- entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, dentro del marco de la estrategia de descentralización de la vida nacional y con miras a atender las demandas y necesidades de la sociedad en su conjunto.

El capítulo quinto de la Ley de Planeación se refiere a la coordinación, y específicamente el artículo 34 detalla los aspectos que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas.

Por lo que respecta a la planeación estatal, se propuso a los gobiernos de las entidades federativas la organización de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, con el objetivo de ordenar y promover su propio desarrollo y - articular sus políticas de desarrollo con las prioridades y objetivos nacionales.

Los Sistemas Estatales de Planeación Democrática deben tener una estructura institucional y administrativa homogénea, y los documentos que en ellos se - generen deberán articularse con los del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en cuanto a características y temporalidad.

La Ley de Planeación que entró en vigor el 6 de enero de 1983 establece las disposiciones que regulan las actividades de planeación que lleva a cabo la Administración Pública Federal. De esta manera, es posible que los gobiernos estatales y las autoridades municipales normen la planeación del desarrollo en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

La existencia de los Comités Estatales para la Planeación del Desarrollo - - (COPLADE) es el punto de partida para organizar los sistemas estatales de - planeación, que resolverán el problema de cómo llevar a la práctica lo planeado, en un proceso complejo dentro del cual están involucrados los tres órde-- nes de gobierno: federal, estatal y municipal, y la sociedad en su conjunto.

En cuanto hace a la planeación municipal, se busca incorporar a las autorida-- des municipales en forma activa a la planeación estatal por medio de los - - COPLADE y, cuando sea factible, se apoyarán las actividades de planeación - municipal. Se pretende así, fortalecer al municipio como orden de gobierno, de conformidad con las modificaciones al artículo 115 de la Constitución, que buscan revertir la tendencia centralizadora y revitalizar las funciones del municipio, especialmente su autonomía administrativa y financiera.

Los COPLADE son el mecanismo más importante para coordinar las decisiones en materia de inversión pública a través de la formulación, ejecu-- ción, con-- trol y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo.

2.2.5 EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA Y LA PARTICIPACION SOCIAL

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la participación social es un mecanismo mediante el cual los diferentes grupos sociales se ponen de acuerdo acerca de objetivos, tareas o actividades comunes. La participación social se da en varias formas: la consulta popular para integrar planes y programas; la concertación que permite participar en la ejecución de esos planes y programas; y la evaluación de la obra pública por parte de las organizaciones comunales.

Con ello se pretende fortalecer paulatinamente los mecanismos de articulación y comunicación entre la sociedad civil y el Estado.

Se busca que en las diversas etapas y niveles del SNPD participen diferentes grupos sociales, como por ejemplo:

- a). organizaciones de obreros, campesinos, empresarios, profesionales y grupos populares;
- b). cooperativas de productores y de consumidores;
- c). instituciones académicas y de investigación;
- d). universidades y centros de educación superior;
- e) diputados y senadores al Congreso de la Unión.

La creación de mecanismos de participación social adquiere sentido únicamente si al mismo tiempo se fortalece la capacidad de respuesta de las autoridades para dar atención a las demandas y propuestas de la población.

Según las distintas etapas del proceso de planeación se proponen diferentes mecanismos de participación social. Por lo que se refiere a la formulación, -- aquella se da a través de los foros de consulta popular. En cuanto a la ejecución, la participación social se da por medio de la vertiente de concertación, en la que se firman convenios o contratos entre el gobierno y los particulares o grupos sociales. La participación en la evaluación se da en los foros de -- consulta en los que se analizan los resultados anuales de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas.

Uno de los aspectos fundamentales del Sistema Nacional de Planeación Democrática es la participación del Congreso de la Unión, en el ejercicio de las facultades que la Constitución le confiere.

Es así como el Congreso posee facultades en materia de planeación para:

- 1.- Expedir leyes sobre planeación;
- 2.- Emitir su opinión acerca del Plan Nacional de Desarrollo;
- 3.- Conocer las decisiones que propone el Ejecutivo Federal para la ejecución del plan y sus programas, y que se incluyen en las iniciativas de Leyes de Ingresos y en los proyectos de Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- 4.- Participar en los foros de consulta popular;
- 5.- Conocer el informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo;
- 6.- Analizar el contenido de las Cuentas Anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, en relación con la ejecución del plan;
- 7.- Conocer el informe que anualmente le deben remitir los Secretarios de Estado y Jefes de los Departamentos Administrativos;
- 8.- Conocer de las desviaciones detectadas en el proceso de planeación y de las medidas adoptadas para corregirlas;
- 9.- Citar a los Secretarios de Estado Jefes, de Departamentos Administrativos, y Directores y Administradores de entidades paraestatales, para que informen, cuando se discuta alguna ley o se analice algún asunto relacionado con el ramo o área de su responsabilidad; y
- 10.- Verificar que el contenido de las iniciativas de ley que se le presenten, se relacione con los objetivos y metas definidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.

2.2.6 CONSOLIDACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Del análisis del esquema de planeación propuesto se desprende la necesidad de superar algunos aspectos. Así, por ejemplo, se hace indispensable insistir que

las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación son parte integrante y esencial de un solo proceso, el de planeación; y se debe superar la división entre las áreas de planeación y programación y las de presupuestación y ejecución. También es necesario definir con precisión la estrategia de financiamiento del desarrollo y vincular la operación regional del gasto público federal con las necesidades y políticas de los gobiernos locales. Por otra parte se debe procurar mejorar la coordinación entre la federación y los estados y entre éstos y los municipios.

Se debe también adecuar los sistemas de información a las necesidades de la planeación; apoyar la capacitación del personal y fomentar la investigación en materia de planeación.

En términos generales, el establecimiento de un sistema de planeación implica la revisión de diversos procedimientos de índole política, jurídica y administrativa; el planteamiento con otro enfoque, de las actividades de la administración pública relacionadas con la formulación de presupuestos, la integración de las cuentas públicas, la asignación de recursos, y las decisiones de inversión; y el fortalecimiento de los mecanismos de comunicación con otros niveles de decisión.

La primera fase de proceso de consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática finalizó en marzo de 1984 e involucró las siguientes acciones: las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales; la expedición de la Ley de Planeación; la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y de algunos programas de mediano plazo; y la integración del informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a 1983.

Es así como se precisó el marco normativo que define las características del sistema de planeación y establece las responsabilidades de los agentes que en él intervienen. Se ha incorporado al proceso de planeación un elemento esencial: la participación social. Así mismo, se ha dado mayor precisión al proceso de planeación a fin de procurar que se ejecute lo planeado. Se han establecido las obligaciones y la participación en materia de planeación de los gobiernos estatales, y se precisó la distinción entre la planeación de carácter federal y la de carácter estatal.

También, dentro de esta etapa, se han jerarquizado los documentos que se generan en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y se ha procurado - efectuar un análisis más profundo y cuidadoso de la situación internacional. - Además, se ha vinculado estrechamente la administración pública con la estructura del sistema de planeación, para asegurar la congruencia de las acciones.

La segunda fase de consolidación del SNPD pretende avanzar en tres áreas principales:

- a). Fortalecer el proceso de planeación en los niveles global, sectorial, institucional, estatal y municipal, enfatizando la consolidación de los mecanismos de participación social;
- b). Diseñar y fortalecer los mecanismos de coordinación institucional para - asegurar continuidad y congruencia en las acciones del sector público; y
- c). Fortalecer la infraestructura de la planeación, en los aspectos de: capacitación de recursos humanos, información e investigación.

Dentro de esta fase se desarrollarán las siguientes actividades:

Por lo que se refiere al marco jurídico, se publicará el Reglamento de la Ley de Planeación; se revisarán otros ordenamientos jurídicos y se definirán jurídicamente los convenios o contratos de concertación.

En cuanto al proceso de planeación propiamente dicho, se fortalecerá la vinculación entre los documentos del SNPD especialmente entre los Programas Operativos Anuales y el Presupuesto de Egresos de la Federación, se fortalecerán - las tareas de control y evaluación; y se mejorará la coordinación entre las de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Dentro de la estructura institucional, se pretende fortalecer la organización - de los niveles global, sectorial e institucional; se desarrollarán formas y mecanismos para incorporar plenamente las empresas públicas al Sistema Nacional de Planeación Democrática; y se mejorará la coordinación al interior de los - sectores administrativos.

Por lo que hace a la infraestructura de apoyo, se instalará el Subsistema de Proyectos de Inversión, se establecerá el Subsistema de Capacitación para la planeación económica y social, y se precisará la vinculación del SNPD con el Sistema Nacional de Información.

Se pretende fomentar la participación social en todos los niveles y etapas del SNPD, así como apoyar la planeación estatal y municipal para consolidar los sistemas estatales de planeación.

2.3 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

El 30 de mayo de 1983 se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que, en palabras del Presidente de la Madrid, "responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales del desarrollo del país con decisión, orden y perseverancia, y con la más amplia participación de la sociedad". El plan también, "sintetiza la responsabilidad del Gobierno frente al mandato popular recibido en la elección presidencial del 4 de julio de 1982, de conducir - el cambio por la vía institucional, la justicia, la libertad y el derecho".¹⁷

Como documento político, el Plan Nacional de Desarrollo incorpora las propuestas de los grupos sociales expresadas en la consulta popular llevada a cabo durante la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, así como en los 18 Foros de Consulta Popular que se celebraron, y constituye en términos generales, el proyecto político del nuevo gobierno.

Como instrumento de trabajo, norma las acciones del sector público y orienta las de los sectores social y privado, de conformidad con los objetivos y prioridades del Desarrollo nacional.

2.3.1 APROBACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Planeación, el Presidente Miguel de la Madrid expidió un decreto¹⁸ mediante el cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, que persigue cuatro objetivos fundamentales:

- Preservar y fortalecer las instituciones democráticas;
- Vencer la crisis;

- Recuperar la capacidad de crecimiento; e
- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

El decreto de referencia establece que las políticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 son obligatorias para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y que ambas planearán y conducirán sus actividades de acuerdo a los objetivos y prioridades que señala dicho plan.

Dentro de los Convenios Unicos de Desarrollo se propondrá a los gobiernos de los Estados las acciones que se coordinarán para ejecutar el Plan. Las entidades y dependencias promoverán la concertación de acciones con los representantes de los grupos sociales interesados.

El decreto establece también, que en el período 1984-1988 las iniciativas de Leyes de Ingresos, los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no sujetas a control presupuestal, deberán ser congruentes con los objetivos que establece el Plan Nacional de Desarrollo - - 1983-1988.

El propio decreto del 30 de mayo de 1983 señala que para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, la Secretaría de Programación y Presupuesto -- deberá promover el establecimiento de mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades paraestatales, con objeto de integrar los programas de mediano plazo. Dicha Secretaría deberá integrar los programas operativos anuales y evaluará periódicamente los resultados de la ejecución del Plan, a fin de efectuar los ajustes necesarios.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos - del decreto de referencia, está obligada a formular el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo; a ejecutar las políticas financiera, fiscal y -- crediticia que marca el plan; a calcular los ingresos de la Administración Pública Federal, conforme a las restricciones señaladas en el plan; a vigilar -- que la programación financiera se ajuste a los lineamientos del plan; a establecer los criterios para que la operación de las sociedades nacionales de - -

crédito sea congruente con el plan; y a cuidar que las políticas monetaria y de precios y tarifas del gobierno federal, se ajusten a lo establecido en el Plan.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación queda obligada, en los términos del decreto y para establecer elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos del Plan, a inspeccionar el ejercicio del gasto público; analizar y evaluar los sistemas y procedimientos que apliquen las dependencias y entidades paraestatales en la ejecución del Plan y evaluar el funcionamiento de las dependencias y entidades en relación con la estrategia establecida por el plan.

El Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, señala los programas de mediano plazo que regirán en el período y las dependencias y entidades de la administración pública responsables de su formulación. A continuación se señala cuáles son esos programas:

PROGRAMAS DE MEDIANO PLAZO	RESPONSABLE DE SU FORMULACION
Financiamiento del Desarrollo	Sría. de Hda. y Crédito Público
Agua	Sría. de Agricultura y Rec.Hidráulicos
Bosques y Selvas	Sría. de Agricultura y Rec.Hidráulicos
Ciudad de México	Depto. del Distrito Federal
Comunicación Social	Secretaría de Gobernación
Desarrollo Industrial y Comercio Exterior	Sría de Comercio y Fomento Industrial
Desarrollo Rural Integral	Sría. de Agricultura y Rec.Hidráulicos
Desarrollo Tecnológico	Consejo Nal.de Ciencia y Tecnología
Desarrollo Urbano y Vivienda	Sría. de Desarrollo Urbano y Ecología
Ecología	Sría. de Desarrollo Urbano y Ecología
Educación, Deporte y Recreación	Sría. de Educación Pública.
Empresa Pública	Sría.de la Contraloría General de la Federación.
Energéticos	Sría. de Energía, Minas e Industria Paraestatal
Justicia	Procuraduría General de la República
Minería	Sría. de Energía, Minas e Industria Paraestatal

Modernización Comercial y Abasto Popular

Pesca y Recursos del Mar

Productividad y Capacitación

Reforma Agraria Integral

Salud

Sistema Integral de Transporte y Comunicaciones.

Turismo

Sría.de Comercio y Fomento Industrial

Sría. de Pesca

Sría. del Trabajo y Previsión Social

Sría.de la Reforma Agraria

Sría. de Salubridad y Asistencia

Sría. de Comunicaciones y Transportes

Sría. de Turismo

Finalmente, el decreto a que se ha hecho mención establece que la Secretaría de Programación y Presupuesto está facultada para interpretar las disposiciones del propio decreto, y que expedirá las normas administrativas necesarias para su exacta observancia.

2.3.2 CONTENIDO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 está dividido en tres grandes apartados. En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general de desarrollo. El segundo contiene los lineamientos de carácter general para la ejecución del plan, en los diferentes ámbitos de la vida nacional. Y, finalmente, el tercer apartado se refiere a la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en la ejecución del plan.

Estos apartados a su vez se dividen en diez capítulos, que se refieren a los siguientes aspectos: Introducción; a política del Estado Mexicano; Contexto nacional e internacional; El gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo; Estrategia económica y social: recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo; La política económica general; La política social; Las políticas sectoriales; Política regional; y, Participación de la sociedad en la ejecución del plan.

En términos generales, el Plan Nacional de Desarrollo señala una estrategia para el desarrollo económico y social del país, con objeto de recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del mismo. Propone dos líneas de acción fundamentales: la reordenación económica y cambio estructural.

Los propósitos de la reordenación económica son: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar la dinámica del crecimiento sobre bases diferentes.

La segunda línea de acción, el cambio estructural, propone lo siguiente: enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar el financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar el potencial nacional de desarrollo; y fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y fomentar al privado.

El Plan Nacional de Desarrollo, como documento al que deben sujetarse los programas de la administración pública federal, deberá imprimir al crecimiento

económico solidez, dinamismo, permanencia y equidad. La estrategia de desarrollo busca reafirmar la soberanía y la independencia del país, a partir de una mayor fortaleza interna.

El proyecto nacional planteado por el actual gobierno contiene los siguientes principios: a) Nacionalismo Revolucionario; b) Democratización Integral; - c) Sociedad Igualitaria; d) Renovación Moral; e) Descentralización de la -- Vida Nacional; f) Desarrollo, Empleo, y Combate a la Inflación, y g) Pla-- neación Democrática.

El Nacionalismo Revolucionario, que articula las acciones políticas del gobier no, tiene su expresión en lo interno en el Estado de Derecho y busca fortale cer el orden jurídico y el ejercicio de la democracia política. En lo exter no se expresa en la afirmación de la soberanía mediante la solidaridad, el de recho y la negociación internacionales. En el ámbito económico, el naciona lismo revolucionario sustenta la tesis de que el Estado no es un simple ámbi to de los intereses sociales, sino que le corresponde la rectoría de los proces os económicos.

La Democratización Integral busca desarrollar nuevas instancias de diálogo en tre gobernantes y gobernados, que permitan la expresión de los intereses de la sociedad mexicana. La democracia garantiza al individuo y a la sociedad civil que el poder público estará controlado por la Constitución, la organiza ción política y la opinión pública. Se pretende desarrollar formas de organi zación social que aseguren una mejor distribución del producto.

La Sociedad Igualitaria debe conducir a la justicia por el camino de la liber tad y supone el vigor y la capacidad para organizar la economía, generar em pleos y explotar en forma racional los recursos naturales. Se busca estable cer los mecanismos necesarios para garantizar el acceso de la población a los satisfactores básicos.

En cuanto a la Renovación Moral, es un imperativo el que todos los mexica nos, y en especial los servidores públicos, estén conscientes de que el inte-- rés particular debe subordinarse al superior interés nacional. El gobierno de be establecer nuevos patrones de conducta, perfeccionar los sistemas de - -

administración de los recursos del Estado y regular las responsabilidades de los funcionarios públicos, a través del fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia.

Uno de los elementos indispensables para lograr la democratización integral es el fortalecimiento de los municipios y las entidades federativas. Es necesario impulsar en todo el país las bases que garanticen la descentralización de los servicios, de la industria, de la producción y del empleo.

El Plan Nacional de Desarrollo busca dar una orientación cualitativamente distinta al crecimiento económico. En el corto plazo se pretende reordenar la economía y a futuro se supeditará el crecimiento económico a objetivos sociales. Es un objetivo del gobierno fortalecer al sector social e impulsar el desarrollo del privado, a fin de que apoyen las prioridades nacionales y las políticas del Estado.

La planeación democrática, como ya se ha señalado, es un sistema permanente de trabajo que incorpora la participación de la sociedad civil y permite ordenar e integrar las demandas, establecer prioridades, fijar metas, asignar recursos y definir tiempos, articulando el esfuerzo colectivo en torno a propósitos comunes.

Así, el objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo es fortalecer la independencia de la Nación y la solidaridad mediante la democracia política, económica, social y cultural. La prioridad es el hombre, su bienestar y la calidad de su vida. Se busca armonizar las libertades económicas con los derechos sociales.

Se afirma que "el Plan Nacional de Desarrollo, legitimado así por su fidelidad a nuestros principios políticos fundamentales, sintetiza los compromisos establecidos entre pueblo y gobierno para enfrentar y superar los retos del presente y abre la perspectiva para que avancemos en la consecución de los objetivos del Proyecto Nacional emanado de la Revolución Mexicana. " 19

Los valores políticos orientan el diseño de estrategias y programas en todos los ámbitos de la vida nacional. En el actual gobierno, el mandato político se expresa en las decisiones políticas fundamentales, plasmadas en la Constitución

y en la plataforma por la que votó el pueblo, y que constituye el eje de la orientación política del gobierno.

La política es un elemento fundamental del Plan. De ella se nutre éste. - En un primer momento, aporta los principios y orientaciones fundamentales y define el futuro deseable, con base en el proyecto histórico del país. En un segundo momento, la política asegura la dinámica de las instituciones; - recoge las demandas básicas de las fuerzas del país; constituye y representa mayorías históricas, respetando a las minorías y establece la dirección del conjunto. Por último, en un tercer momento, las acciones del gobierno traducirán en hechos la estrategia del Plan y los programas que de él se deriven.

Es necesario fortalecer y dar mayor vigencia al pacto federal, para lo cual - se promovieron diversas reformas a la Constitución que afectan el gobierno - de los estados y municipios, a fin de que, dentro del marco constitucional, - regulen a través de la legislación local las relaciones entre los ayuntamientos y los poderes del estado, se asegure la prestación de servicios públicos a través de los municipios, asignándoles recursos económicos propios y participaciones legalmente establecidas. Se pretende favorecer un desarrollo urbano planeado; establecer mecanismos que permitan establecer relaciones entre los municipios y el estado y entre los propios municipios; introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos y regular las relaciones de trabajo entre los municipios y sus respectivos trabajadores.

Se pretende impulsar la democratización del país y la existencia de una sociedad civil fuerte, en la que los ciudadanos participen y donde las fuerzas sociales se organicen. Se busca promover la creación de nuevos espacios de participación política. Para ello, se fortalecerán las organizaciones políticas y los instrumentos que garanticen la legalidad de los procesos electorales.

El Estado deberá asegurar a todos los mexicanos el goce irrestricto de las garantías individuales y pleno ejercicio de las libertades.

Es una preocupación esencial del actual gobierno, garantizar a todos los sectores del país el derecho a la libre expresión y orientar la comunicación social para que fomente el desarrollo de una sociedad libre, informada y democrática.

La política demográfica se orientará trascendiendo el aspecto cuantitativo, al mejoramiento de las condiciones culturales, sociales y económicas de la población, tomando en cuenta las características de su crecimiento, distribución y estructura.

En el apartado dedicado a las fuerzas armadas y a la seguridad nacional se define el Programa de acción del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, que precisa sus objetivos, doctrina, políticas y acciones de acuerdo con la estrategia de desarrollo nacional, para que contribuyan a la seguridad nacional y fortalezcan la soberanía y el régimen democrático del país.

En cuanto a la reforma jurídica y la impartición de justicia, el Plan señala que es una de las prioridades del país, ya que un Estado Social de Derecho debe contener un sistema normativo de administración de justicia y de seguridad pública que sea congruente con las exigencias de la vida contemporánea y con el proceso de desarrollo. Este sistema deberá abatir los problemas que en la actualidad limitan y, en algunos casos, obstruyen la prestación de los servicios de justicia y seguridad. Las acciones encaminadas a consolidar este sistema comprometen a los tres poderes, en sus respectivas encomiendas de legislar, ejecutar la ley y dirimir las controversias.

La política exterior de México busca preservar la soberanía nacional y fortalecer nuestra independencia política y económica; apoyar los esfuerzos internos de desarrollo mediante una eficaz vinculación con la comunidad de naciones; defender la paz mundial; fomentar la solidaridad entre los países; y coadyuvar a la conformación de un orden internacional que favorezca la convivencia de todos los pueblos en la libertad, la igualdad y la justicia.

A partir de los principios y objetivos de la política exterior, el Plan presenta las características principales del contexto internacional actual, la estrategia general y los lineamientos para las relaciones bilaterales y multilaterales.

El tercer capítulo del Plan Nacional de Desarrollo está dedicado al contexto nacional e internacional, y en él se presenta un análisis de la evolución histórica de la economía del país, su potencial de desarrollo, sus problemas estructurales y coyunturales y la situación y perspectivas de la economía internacional. Esto permite contar con elementos objetivos para diseñar la estrategia de desarrollo más adecuada.

México se ha desarrollado en un ambiente de libertad y estabilidad política, a pesar de que las condiciones externas no siempre le han sido favorables y -- de que el acelerado crecimiento demográfico ha retrasado los avances sociales.

La transformación del país ha sido sustancial: se trata de una sociedad con -- un desarrollo industrial intermedio y con una población predominantemente -- urbana; el Estado se ha modernizado y la sociedad es más rica y compleja.

Sin embargo, el crecimiento no ha resuelto, con la rapidez necesaria, los antiguos problemas y los nuevos que han aparecido. El crecimiento ha provocado costos y desequilibrios significativos.

Nuestro país cuenta con un gran potencial de desarrollo: un sistema político estable, sólidas formas de organización social, fuerzas armadas con una fuerte raíz popular, amplia disponibilidad de recursos naturales --minerales, petróleo, bosques y selvas, suelos fértiles, extensos litorales-- una población -- joven y un acervo de profesionistas y técnicos capacitados, una infraestructura física desarrollada y capacidad instalada en ramas industriales básicas.

Las principales deficiencias de la economía mexicana son:

- Desequilibrios del aparato productivo y distributivo;
- Insuficiencia del ahorro interno;
- Escasez de divisas; y
- Desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Es indispensable atacar las causas de carácter estructural que han impedido -- ampliar los beneficios del crecimiento económico a las mayorías del país y -- que hacen a la economía mexicana muy sensible a las variaciones de la economía del exterior.

El crecimiento del producto tuvo su origen en el crecimiento del gasto público y a la favorable evolución de los precios de las exportaciones, en especial -- el petróleo. El aumento de la demanda resultante fue superior a la capacidad de respuesta del aparato productivo interno y en consecuencia las importaciones crecieron aceleradamente. La inflación aumentó a un ritmo muy --

rápido y la política del tipo de cambio fue incapaz de compensar el diferencial inflacionario con el exterior. El financiamiento del desarrollo se hizo - cada vez más dependiente de los ingresos derivados del petróleo y del endeudamiento externo.

En diciembre de 1982 la situación de la economía mexicana era sumamente crítica:

- "- La tasa de desempleo se había duplicado, alcanzado niveles del 8% ...
- "- En diversos sectores la producción se había detenido ...
- "- Un número importante de empresas se encontraba en la situación de no poder seguir operando por carecer de capital de trabajo y de divisas ...
- "- La inflación no sólo había alcanzado niveles del 100 por ciento, sino que se estaba acelerando a una velocidad inusitada ...
- "- El ingreso nacional, al igual que el producto, se había contraído y el sistema financiero ya no captaba suficiente ahorro ...
- "- El sector público registró por segundo año un déficit superior al 15 por ciento del producto y superior a la inversión ...
- "- México estaba en virtual suspensión de pagos con el exterior." 20

El Plan Nacional de Desarrollo establece que la evolución del contexto internacional debe establecer un marco permanente de referencia, a fin de reducir la vulnerabilidad del país ante cambios externos desfavorables y para buscar la manera de influir en la configuración de un entorno más adecuado.

La situación económica mundial actual es crítica y una evolución más favorable dependerá de que se logre cambiar los aspectos negativos de las relaciones de interdependencia en la economía mundial.

En este contexto, la superación de los problemas del país dependerá de la -- mayor fortaleza económica y social de México.

El cuarto capítulo del Plan define el gran propósito nacional y los objetivos -- del desarrollo.

El propósito básico del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que articula -- permanentemente el interés de la Nación, es el siguiente:

"- Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción - de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático en un marco de libertades individuales y derechos sociales." ²¹

Los objetivos fundamentales del Plan son cuatro, a saber:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas, para mantenernos como una Nación libre e independiente.
2. Vencer la crisis con el propósito de combatir las causas de la inflación, defender el empleo, proteger el consumo básico de la mayoría de la población, preservar la planta productiva, superar los problemas financieros y la inestabilidad cambiaria.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento, utilizando en forma racional -- los recursos disponibles, procurando el equilibrio entre los distintos sectores - productivos y regiones del país y articulando eficientemente los procesos de - producción, distribución y consumo
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales, con el propósito de acceder a una sociedad libre, democrática e igualitaria. ²²

El capítulo quinto define la estrategia económica y social del Plan Nacional de Desarrollo.

La estrategia propuesta pretende combatir la crisis y reorientar la economía. Y es así como se definen con precisión dos líneas de acción fundamentales: una de reordenación económica y otra de cambio estructural.

La reordenación económica establece una estrategia para enfrentar la crisis - y crear las condiciones indispensables para el funcionamiento de la economía.

El cambio estructural está orientado a iniciar transformaciones al aparato productivo y distributivo, para superar las insuficiencias y desequilibrios principales de la estructura económica.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica establece dentro de la estrategia de reordenación, diez puntos básicos:

1. Disminución del crecimiento del gasto público.
2. Protección al empleo.
3. Continuación de las obras en proceso con un criterio estricto de selectividad.
4. Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina adecuada, programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado.
5. Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para el pueblo.
6. Aumento de los ingresos públicos para frenar el crecimiento del déficit - y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda.
7. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.
8. Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado.
9. Reestructuración de la Administración Pública Federal para que actúe -- con eficacia y agilidad y sujetar el aparato público a la previsión, el - orden y la más estricta responsabilidad de los funcionarios.
10. Actuar bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República.²³

Los objetivos anteriores se actualizan con base en los propósitos del Plan que a continuación se señalan:

- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria: la estrategia propuesta - actúa en forma selectiva sobre la demanda y plantea acciones específicas para incidir en la capacidad de respuesta del aparato productivo.

- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico: las acciones para estabilizar la demanda agregada van acompañadas de una política de intervención por el lado de la oferta.

- Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes: la estrategia de reordenación propuesta busca reducir el período de contracción económica y fomentar una recuperación sostenida sobre bases distintas.

La segunda línea de acción, el cambio estructural, busca modificar la estructura económica a fin de reorganizar el proceso productivo y distributivo para superar los desequilibrios fundamentales e insuficiencias del desarrollo, y sentar las bases de una sociedad igualitaria.

El cambio estructural tiene seis orientaciones generales, mismas que a continuación se detallan:

a). Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento, avanzando en tres aspectos:

- Ampliar la atención de las necesidades básicas.
- Aumentar la generación de empleos asociada al crecimiento del producto.
- Promover directamente una mejor distribución del ingreso.

b). Reorientar y modernizar el aparato productivo y redistributivo a fin de lograr:

1. Un sector industrial integrado hacia el interior y competitivo en el exterior. Esta reorientación industrial buscará:

- Aumentar la oferta de bienes y servicios básicos.
- Desarrollar selectivamente la industria de bienes de capital para incrementar el grado de integración.
- Vincular la oferta industrial con el exterior, impulsando la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones diversificadas, bajo un criterio de eficiencia.
- Adaptar y desarrollar tecnología y ampliar la capacitación para impulsar la producción y aumentar la productividad.

- Aprovechar de manera eficiente la participación directa del Estado en áreas industriales prioritarias y estratégicas.

2. Un sector agropecuario que asegure la producción de alimentos básicos y mejore los niveles de vida participación social en el medio rural. Los cuatro lineamientos generales para llevar a cabo la modernización y reorientación de este sector son los siguientes:

- Dar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra e impulsar la organización de los productores.
- Elevar el nivel de vida de la población rural y mejorar los términos de intercambio del sector agropecuario con el resto de la economía.
- Garantizar la soberanía alimentaria del país mediante el pleno aprovechamiento del potencial productivo de los suelos, el incremento de la productividad de la tierra y la reorganización de los apoyos a la producción.
- Lograr la articulación eficiente de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial y comercial.

3. Un sector de servicios más moderno y funcional de acuerdo a las necesidades de la producción y el consumo. La estrategia propuesta comprende las siguientes acciones:

- Integrar un sistema de comunicaciones y transportes moderno y eficaz, que apoye el desarrollo del país.
- Promover un sistema nacional de abasto que reduzca el excesivo intermediarismo entre productores y consumidores.

4. Descentralizar las actividades productivas y el bienestar social, a partir de las siguientes acciones:

- Promover la integración de las diversas regiones del país al desarrollo regional.
- Revertir la inercia de crecimiento de la ciudad de México.
- Promover, mediante la participación de la comunidad en el desarrollo regional, un desarrollo estatal integral que fortalezca el pacto federal y el municipio libre.

5. Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo, para lo cual se consideran los siguientes aspectos:

- Incrementar el ahorro interno
- Mejorar la asignación de los recursos financieros.
- Reorientar las relaciones financieras con el exterior.

6. Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional. La estrategia planteada atenderá las siguientes áreas:

- Acrecentar el potencial de los recursos humanos.
- Integrar la ciencia y la tecnología en las tareas del desarrollo nacional.
- Fortalecer el potencial de desarrollo de los recursos naturales y preservar el medio ambiente.
- Fortalecer la cultura nacional.

7. Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado. Para ello se pretende: descentralizar el aparato institucional del Estado, a través de un reordenamiento de las estructuras de gobierno dentro del sistema federal; fomentar nuevas formas de organización social para el trabajo y promover la presencia de un sector privado imaginativo y emprendedor, que responda a las exigencias que plantea la realidad nacional.

El capítulo sexto del Plan Nacional de Desarrollo está dedicado a la política económica general.

En dicho capítulo se establecen los criterios generales para la reorientación de la política económica y se presentan las principales perspectivas macroeconómicas para el período 1983-1988:

Así, se reconoce que se enfrentarán fuertes presiones y restricciones en el sector externo, en las finanzas públicas y privadas y en el mercado de trabajo.

El Plan establece que los egresos netos por servicios financieros al exterior se mantendrán en un nivel del 5% del producto, en promedio, durante el período 1985-1988. Se señala que la economía nacional tendrá que generar un - -

superávit en la balanza de bienes y servicios no financieros del 3.5% del producto, a fin de que el déficit en cuenta corriente no rebase el 1.5% del mismo.

Para lograr lo anterior, es necesario aumentar significativamente las exportaciones no petroleras y sustituir eficientemente las importaciones.

El Plan Nacional de Desarrollo, más que establecer metas cuantitativas precisas, define "el nuevo rumbo cualitativo que se busca imprimir a la evolución económica global y acotar los márgenes que se prevén para el comportamiento de las principales variables." ²⁴ Las metas cuantitativas se definirán en los programas operativos anuales.

Los supuestos básicos del Plan son los siguientes:

- a). La economía internacional tendrá un crecimiento moderado. La tasa de crecimiento de los países industrializados más importantes se ubicará entre el 1.5 y el 3% en promedio, durante el período 1983-1988. La tasa de inflación se situará entre un 5 y un 10% a partir de 1985.
- b). Los precios de las materias primas para la industria, incluyendo el petróleo, se estabilizarán y a partir de 1985 podrían crecer a tasas moderadas, tomando en cuenta el crecimiento esperado de la actividad económica internacional.
- c). Una de las claves para sostener y reactivar el mercado interno será la sustitución de importaciones. Las exportaciones no petroleras aumentarán a tasas elevadas en los primeros años, en virtud de la competitividad que les da el tipo de cambio y las políticas de fomento.
- d). A partir del segundo semestre de 1984, la inversión de los sectores social y privado, gradualmente retomará a tasas positivas de crecimiento. Para el período 1985-1988, la inversión global alcanzará tasas reales entre el 8 y el 10%.
- e). Las exportaciones no petroleras alcanzarán un crecimiento a tasas reales de alrededor 10%.

f). Se moderará el crecimiento del gasto público y se reorientará su aplicación.

Con base en lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo supone que el producto interno bruto decrecería entre 2 y 4 puntos en 1983; que se observaría una recuperación de entre cero y 1.5% en 1984 y un crecimiento entre 5 y 6% durante el período 1985-1988.

A continuación se presenta el comportamiento previsto del producto interno bruto, por sectores de actividad (Cuadro 2).

CUADRO 2

PRODUCTO INTERNO BRUTO 1971-1988 A PRECIOS CONSTANTES DE 1970 (Tasas de crecimiento)						
	1971-1976	1977-1982	1981	1982	Estimaciones del Plan	
					1984	Promedio 1985-1988
PRODUCTO INTERNO BRUTO	6.2	6.1	7.9	(0.2)	0.0-2.5	5.0-6.0
1. Agropecuario, silvicultura y pesca	2.7	4.0	6.1	(0.4)	0.0-2.0	3.5-4.5
2. Minería	6.1	14.0	15.3	9.6	2.8-3.5	3.7-4.7
3. Industria manufacturera	6.8	6.0	7.0	(2.4)	1.0-4.0	6.7-7.9
4.	6.7	6.7	11.8	(4.2)	(3.0)-2.0	7.0-9.0
5. Electricidad	10.3	7.9	8.4	6.8	2.0-4.0	6.2-7.2
6. Comercio, restaurantes y hoteles	6.0	6.1	8.5	(1.6)	0.0-1.5	4.3-5.4
7. Transportes, almacenamiento y comunicaciones	11.0	9.5	10.7	(2.3)	(0.6)-2.0	6.5-7.0
8. Servicios y bienes inmuebles	5.4	4.3	4.3	2.9	0.8-2.0	3.2-4.0
9. Servicios comunales, sociales y personales	6.6	6.4	7.7	4.7	(0.5)-1.5	4.1-4.5

Fuente: INEGI. S.P.P. Sistema de Cuentas Nacionales de México (1971-1981).
(1982 preliminar).

p: Preliminar

Según el Plan, se observarán en el período tasas decrecientes de inflación, - como consecuencia de un crecimiento moderado y sostenido de la demanda - interna, de la ampliación y modernización del aparato productivo, de la reordenación de las finanzas públicas, del incremento en la productividad, así - como de la moderación en los salarios y utilidades.

Se estima que para el período 1985-1988, el ahorro interno total será del -- 23% del producto y permitirá financiar el 93% de la formación bruta de capital. En tanto que el ahorro público representará el 20% del ahorro interno.

El déficit del sector público se situará en un nivel de alrededor del 4% del - producto interno bruto, para el final del período indicado, que contrasta con el 17% para 1982.

Por su parte, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos puede alcanzar niveles de entre 1.0 y 1.5% del producto en promedio, durante los -- años 1985-1988.

Las exportaciones de bienes y servicios durante el período 1985-1988 crecerán a tasas de entre el 7 y el 9%. Las importaciones de bienes y servicios crecerán a tasas del 8 al 10%, en el mismo período.

La política de gasto público coadyuvará a la superación de los problemas inmediatos y permitirá reorientar el desarrollo del país. Los cinco objetivos - principales de esta política son:

- Promover el desarrollo social.
- Inducir un comportamiento adecuado de la demanda interna.
- Fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas consideradas como prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional.
- Promover el que las actividades productivas y de bienestar social se distribuyan más equitativamente en el territorio nacional.
- Asegurar eficiencia y honradez en el ejercicio del gasto público.

En cuanto a las empresas públicas, el Plan Nacional de Desarrollo señala que para que éstas desempeñen adecuadamente su función de regulación y fomento de la actividad económica y social, es indispensable que actúen como parte integral del sector público y bajo las políticas del Gobierno Federal. Los objetivos fundamentales de esta política se mencionan a continuación:

- Fortalecer el carácter mixto de la economía
- Participar activamente en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios.
- Apoyar la integración del aparato productivo.
- Modernizar y reestructurar la organización de las empresas públicas.
- Regular la actividad de los mercados de bienes y servicios necesarios y estratégicos.
- Promover el desarrollo regional del país.
- Contribuir a un financiamiento sano del desarrollo.
- Establecer mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración.

Por lo que se refiere a la política de financiamiento del desarrollo, ésta busca hacer frente a las necesidades sin una excesiva creación monetaria y con una menor utilización relativa del crédito externo. Los tres objetivos principales de esta política son:

- Recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno, público y privado.
- Utilizar eficientemente los recursos financieros.
- Reorientar las relaciones financieras con el exterior.

El Plan Nacional de Desarrollo da especial importancia a la reestructuración del sector externo, a fin de que éste sea capaz de generar las divisas necesarias para el funcionamiento de la estructura productiva. Para ello es necesario fortalecer las relaciones comerciales con el exterior, fomentando las exportaciones no petroleras, abriendo nuevos mercados y sustituyendo eficientemente importaciones; elevar al máximo la contribución de los recursos tecnológicos, administrativos y financieros del exterior, en la modernización y expansión de la planta productiva nacional; y reorientar las relaciones financieras con el exterior.

En materia de capacitación y productividad se establece que es necesario lograr simultáneamente una utilización eficiente de los recursos y un aumento en los niveles de bienestar y movilidad social, para lo cual se propone: lograr un equilibrio entre la estructura de la oferta y demanda de mano de obra calificada; elevar la productividad de acuerdo con las condiciones de las distintas regiones y empresas; y garantizar la vinculación de los mayores niveles de productividad -- con el salario.

El séptimo capítulo del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 está dedicado a la política social. En él se reconoce que "mientras -- subsista la crisis no se podrá avanzar cuantitativamente en el proceso de justicia social." ²⁵ Se establecen los propósitos y -- líneas de acción con respecto a los siguientes aspectos prioritarios: educación, alimentación, salud, seguridad social, desarrollo urbano y vivienda y medio ambiente.

La política social propuesta da especial atención a los siguientes objetivos:

- Aumentar la generación de empleos y proteger y mejorar el poder adquisitivo del salario. Para ello se consolidarán los programas de protección a la planta productiva y el empleo; se fortalecerá el servicio nacional de empleo; se apoyará a la pequeña y mediana empresa; se apoyará la organización de unidades sociales de producción, de distribución o de crédito; se fomentará la organización de cooperativas y de uniones de crédito; se -- reducirá el excesivo intermediarismo; se modernizará el conjunto de normas que regulan las condiciones de trabajo y se promoverán mecanismos que consoliden la impartición de la justicia -- laboral.

- Combatir la marginación y la pobreza, garantizando la satisfacción de las necesidades básicas de la población. - Las medidas propuestas darán prioridad al mejoramiento de la situación de los campesinos más pobres y de los grupos urbanos desprotegidos. Se fortalecerá la organización social a fin de aprovechar plenamente los recursos.

Con respecto a la educación y la cultura se establecen los siguientes propósitos básicos:

- Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana.
- Ampliar el acceso de toda la población a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y recreativas.
- Mejorar la prestación de los servicios educativos, culturales, deportivos y de recreación.

En cuanto a la alimentación y nutrición, se considera de manera íntegra y dinámica todas las fases del proceso alimentario, desde la producción hasta el consumo. Se pretende elevar la eficiencia a todo lo largo del proceso y resolver los desequilibrios en su operación.

El mejoramiento en el nivel de salud es uno de los aspectos fundamentales de la política de bienestar social que establece el

Plan Nacional de Desarrollo. Para ello se señalan los siguientes propósitos:

- Que los servicios de salud tengan una cobertura nacional y que garanticen un mínimo razonable de calidad para todos los mexicanos.
- Mejorar el nivel de salud de la población, especialmente de los sectores rurales y urbanos rezagados.
- Contribuir, con absoluto respeto a la voluntad de la pareja, a un crecimiento demográfico concordante con el desarrollo económico y social del país.
- Promover la protección social que permita fomentar el bienestar de la población de escasos recursos, especialmente los menores, ancianos y minusválidos.

La estrategia propuesta abarca cinco grandes áreas: acciones preventivas, -- reorganización y modernización de los servicios, consolidación del sistema, - reorganización de la asistencia social y formación , capacitación e investigación.

El sistema de seguridad social busca aplicar un enfoque integral al bienestar - de los trabajadores y sus familias. Los propósitos que se tendrán que cumplir a fin de mejorar el nivel de la vida de la población son los siguientes:

- Promover acciones que permitan que la totalidad de la población con una relación formal de trabajo, se incorpore al sistema de seguridad - social.
- Mejorar sustancialmente las condiciones de seguridad e higiene en el - trabajo.
- Ampliar la cobertura de los servicios para que se incorpore con equidad y de manera paulatina, a los trabajadores no asalariados a los - beneficios de la seguridad social.

En cuanto al desarrollo urbano, el Plan establece que es necesario hacer un -- mejor aprovechamiento de la infraestructura existente y del potencial de zonas alternativas. Los objetivos específicos de esta política son:

- Lograr un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio y ordenado al interior de los centros de población.
- Fortalecer el control del estado sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano.
- Responder a las necesidades de suelo, infraestructura y equipamiento -- urbano y transporte colectivo.
- Evitar el deterioro de los edificios y espacios abiertos, preservando los valores histórico-culturales.

El Plan reconoce que la vivienda es una necesidad básica. y un elemento -- clave para el desarrollo social. Así, la política de vivienda persigue los si-- guientes objetivos:

- Apoyar la recuperación del déficit de viviendas urbanas y rurales, me-- diante la acción directa del estado, en sus tres niveles de gobierno.
- Supeditar la evolución económica del proceso de desenvolvimiento de la vivienda, al desarrollo social.

Además, la política de vivienda propone la creación del Sistema Nacional de Vivienda, que norme y conduzca su desarrollo y permita sustraer de la espe-- culación el suelo urbano; impulsar la construcción de infraestructura; promo-- ver la autoconstrucción; fomentar el desarrollo de sistemas y tecnologías -- constructivas adecuadas social y regionalmente; replantear los sistemas de - financiamiento y mejorar la coordinación administrativa.

Finalmente, se establece como otra estrategia de corte eminentemente social la ecología y el medio ambiente, dentro de la cual se busca impulsar la in-- vestigación sobre la materia y prevenir la degradación ecológica. De las -- acciones propuestas destacan las siguientes: ordenamiento ecológico del te-- rritorio, control y disminución de la contaminación ambiental y restauración ecológica de zonas deterioradas.

El octavo capítulo está dedicado a las políticas sectoriales y en él se presentan las orientaciones, estrategias y líneas de acción de las que se derivarán los programas de mediano plazo.

Así, se establecen las políticas para los programas de: desarrollo rural integral, reforma agraria integral, agua, pesca y recursos del mar, bosques y selvas, desarrollo industrial y comercio exterior, energéticos, minería, sistema integral de transportes, modernización comercial y abasto, turismo, desarrollo tecnológico y científico y sistema integral de comunicaciones.

El objetivo principal de la estrategia de desarrollo rural integral es el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural, con base en su participación organizada y en la utilización de los recursos naturales y financieros con criterios sociales de eficiencia y productividad.

Los propósitos específicos de esta estrategia son los siguientes:

- Promover la incorporación y participación de la población rural al desarrollo nacional, mediante el fortalecimiento de su organización.
- Mejorar los niveles de alimentación, vivienda, salud y educación de la población rural.
- Establecer términos de intercambio más justos entre el sector agropecuario y los sectores industrial y de servicios, con objeto de retener el excedente económico generado en el campo.
- Incrementar la generación de empleos permanentes y mejorar la distribución del ingreso.
- Fortalecer y ampliar la producción de alimentos básicos para consumo popular.
- Procurar que las actividades agrícolas, pecuarias y forestales se articulen más eficientemente entre sí y con los sectores industrial, comercial y de servicios.

- Aprovechar racionalmente el potencial de desarrollo del medio rural.
- Mejorar la balanza comercial, sustituyendo importaciones y promoviendo las exportaciones de productos agropecuarios, forestales, pesqueros, agroindustriales y artesanales.

Dentro de la estrategia de reforma agraria integral se establece que, sin dejar de considerar al reparto de la tierra como prioritario, se atenderán de manera especial los problemas de regularización de la tenencia y que la política agraria fomentará la organización de los campesinos, promoviendo su plena incorporación al desarrollo general del país.

Los propósitos de la reforma agraria integral son los siguientes:

- Repartir toda la tierra legalmente afectable.
- Consolidar la estructura interna de los grupos campesinos.
- Promover aumentos en el empleo productivo, en los salarios de los obreros del campo y en el ingreso de los núcleos agrarios.
- Combatir la corrupción en los sectores responsables de llevar a cabo las acciones propuestas en materia de reforma agraria.
- Continuar con la programación de la reforma agraria en el marco de la planeación democrática.

En materia de agua, los objetivos que orientarán la formulación de los programas especiales de mediano plazo son los siguientes:

- Racionalizar el uso y aprovechamiento del agua.
- Desarrollar la infraestructura hidráulica necesaria para controlar el agua y utilizarla eficientemente.
- Administrar eficaz y eficientemente los recursos hidráulicos, de acuerdo con las necesidades de los usuarios y las posibilidades de abastecimiento.
- Abatir y controlar la contaminación del agua.

Los objetivos fundamentales de la política de pesca son los siguientes:

- Contribuir a mejorar la alimentación de la población.
- Generar empleos, principalmente en zonas y grupos rezagados.

- Captar divisas mediante la exportación de productos pesqueros.
- Promover el desarrollo regional y comunitario y mejorar el nivel de vida de los trabajadores que se dedican a la pesca.

La estrategia propuesta en el programa de pesca pretende incrementar la explotación de los recursos pesqueros, afianzando la soberanía nacional sobre el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y las aguas interiores.

Por lo que se refiere a los bosques y selvas, la actividad forestal se orientará fundamentalmente a satisfacer las necesidades de materia prima del mercado nacional conservando el equilibrio ecológico.

Así, se pretende fomentar la creación de organizaciones cooperativas; promover el cultivo de los recursos forestales; reforestar los bosques; y mejorar el aspecto técnico del aprovechamiento de estos recursos.

La política de desarrollo industrial y comercio exterior tiene como prioridad desarrollar un mercado interno amplio que impulse a un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera. Los objetivos que establece el Plan para el sector industrial son los siguientes:

- Atender las necesidades básicas de la población a través de la producción de bienes de consumo popular.
- Ampliar la capacidad de la industria para ofrecer empleo productivo y permanente y para constituirse en el motor de un crecimiento económico autosostenido.
- Fomentar la descentralización territorial de la actividad productiva.
- Propiciar la consolidación de un empresariado nacional sólido, eficiente, innovador y creativo.

La estrategia considera prioritarias aquellas ramas industriales que tengan una amplia y creciente demanda final, que incorporen eficientemente los recursos nacionales abundantes, que generen demanda de bienes de capital susceptibles de producirse en México y que completen cadenas productivas de los bienes prioritarios.

En cuanto a los energéticos, la estrategia propuesta busca fortalecer el papel del sector energético como oferente de insumos estratégicos y reorientar - sus demandas de bienes de capital, insumos industriales y servicios hacia la oferta nacional. De esta manera se pretende:

- Consolidar la coordinación sectorial.
- Racionalizar el uso de energía.
- Participar eficientemente en el mercado internacional.
- Diversificar las fuentes de energéticos.
- Aumentar la productividad y la capacidad de autofinanciamiento - de las empresas energéticas.
- Fortalecer el desarrollo tecnológico, material y humano del sector energético.

Por lo que se refiere a la minería se pretende lograr una integración que permita satisfacer las necesidades de insumos del mercado nacional y generar -- divisas mediante exportaciones crecientes, pero con programas de explotación racionales.

En materia de transporte se procurará una mayor integración de este sector - hacia su interior y hacia el resto del aparato productivo, buscando equilibrar el desarrollo de los diferentes medios de transporte y modernizar su operación, y se conservará y complementará la infraestructura ya existente.

En cuanto a modernización comercial y abasto popular, el Plan plantea la -- transformación de las estructuras para hacerlas más compatibles con el de-- sarrollo del aparato productivo y la ubicación geográfica de la población - y de las actividades económicas, dentro del sistema nacional de abasto. La modernización comercial se enfoca fundamentalmente a ampliar y a utilizar racionalmente la infraestructura. A efecto de disminuir las desigualdades - sociales, se pretende reducir la diferencia que hay entre el precio que reciben los productores y el que pagan los consumidores.

En el corto plazo, la política en materia turística está orientada a -- contribuir a la solución de los problemas nacionales mediante la generación de empleos y la captación de divisas. La consolidación de -- estos aspectos en el mediano y largo plazos, fortalecerá la posición estratégica del sector en el desarrollo nacional. Los propósitos fundamentales son: fomentar el turismo recreativo dirigido a los grupos de la población con niveles de ingreso medios y bajos; hacer un uso -- intensivo y eficiente de la capacidad instalada; establecer una política de precios que permita mantener la competitividad con el exterior e incrementar la demanda interna; y asignar de manera eficiente los recursos financieros.

Los objetivos fundamentales de la estrategia de desarrollo científico y tecnológico son: consolidar y aumentar la autodeterminación científica y tecnológica de México; proporcionar soluciones científicas y técnicas a los problemas económicos y sociales de nuestro país; coadyuvar al -- desarrollo regional y a la descentralización de las actividades productivas; y crear conciencia en la sociedad acerca de la importancia de la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico, social y cultural del país.

Por último y en lo que se refiere al sistema integral de comunicaciones, se busca establecer una infraestructura moderna de telecomunicaciones, eficiente y con una cobertura amplia y se pretende modernizar la administración de los servicios.

El capítulo noveno está dedicado a las políticas regionales. En él se establecen las bases para llevar a cabo la descentralización de la vida nacional y poner en práctica la estrategia de desarrollo regional; los lineamientos para un desarrollo estatal integral; las orientaciones para una mejor integración de las diferentes regiones del país al desarrollo nacional; y la estrategia para revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

La descentralización de la vida nacional se concibe como un imperativo para consolidar política, económica, administrativa y culturalmente a la sociedad mexicana.

Se aspira a alcanzar un desarrollo estatal integral que abarque a la totalidad de las entidades federativas, a efecto de que tengan la capacidad económica y administrativa que les permita lograr mayores niveles de bienestar y progreso.

Para lograr lo anterior el Plan señala diversas acciones: mayor vinculación de las economías rurales y urbanas; establecimiento de sistemas de planeación democrática en cada una de las entidades federativas; elaboración de planes estatales de desarrollo; fortalecer la organización municipal; establecer Convenios Unicos de Desarrollo, basados en las orientaciones políticas-fundamentales del gobierno federal; equilibrar la distribución regional del gasto y programar su impacto; y, participación social en los programas de desarrollo regional.

En el plan se precisan lineamientos generales para la programación del desarrollo de grandes espacios, en los cuales las acciones de alcance -- nacional y las estrategias de desarrollo de los estados, convergeran hacia objetivos comunes de desarrollo e integración regional. Estos grandes espacios son: Norte, Sureste, Centro- Norte, parte central de la costa del Pacífico, costa del Golfo y Centro del país.

Se pretende redistribuir territorialmente las actividades económicas para lo cual se proponen las siguientes líneas de acción:

- Intensificar la estrategia de desconcentración del crecimiento industrial.
- Frenar las corrientes migratorias hacia la metrópoli, fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural.

- Consolidar sistemas urbanos y de intercambios a escala regional, relativamente independientes de la Ciudad de México, en la zona occidental del país y en el Golfo de México.
- Restringir la localización de actividades manufactureras y de servicios en la ciudad de México.

Por lo que se refiere al Distrito Federal, se procurará brindar condiciones de vida dignas y opciones viables de desarrollo a toda su población. Los propósitos de esta estrategia son los siguientes: crear las condiciones para mejorar la calidad de vida de sus habitantes; procurar mejores condiciones para el desarrollo del empleo, la vivienda, la producción y el abasto; mayor participación de los ciudadanos en la solución de sus necesidades; fortalecer los mecanismos que aseguren que las acciones - que el gobierno del Distrito Federal adopte, sean congruentes con la - política nacional de desarrollo; promover la descentralización de la vida nacional; y, fortalecer la capacidad financiera y de gestión de las autoridades administrativas de la Ciudad de México.

El décimo capítulo se refiere a la participación de la sociedad en la ejecución del plan.

Como ya se ha señalado, el Plan Nacional de Desarrollo es responsabilidad del poder ejecutivo federal y es resultado de una amplia participación social efectuada a través de la consulta realizada en la campaña presidencia y de los Foros de Consulta Popular, instituidos conforme a la Ley de Planeación.

La participación social es fundamental para la ejecución del plan, el - gobierno debe coordinar de forma adecuada sus decisiones y realizarlas con eficiencia y oportunidad. Sin embargo, es indispensable que a sus decisiones se sumen las de los distintos sectores sociales, en un es--- fuerzo conjunto y solidario que se oriente a vencer la crisis y a establecer las bases para un desarrollo económico y social sostenido, a fin de alcanzar los objetivos nacionales.

La ejecución del plan se realizará a través de las cuatro vertientes -- previstas en la Ley de Planeación: la obligatoria para el ámbito del - sector público federal; la de coordinación, que abarca las acciones -- que en materia de planeación realice el gobierno federal con los go-- biernos de los estados; la de inducción, que se refiere a la utiliza-- ción de los instrumentos de política económica y social y su influencia en las acciones de los particulares; y la de concertación, que está -- relacionada con las acciones que conjuntamente acuerden realizar el - sector público y los particulares. Es así como, a través de estas ver-- tientes, se concreta la participación de la sociedad en la ejecución -- del plan.

La participación de la sociedad en la ejecución y en la evaluación del Plan será más efectiva en la medida en que se realice a través de - los programas de mediano y corto plazo que se derivan del propio - - Plan Nacional de Desarrollo. Para apoyar esto, en dichos programas se definirán con precisión las áreas de inducción y concertación con los grupos sociales y los particulares.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO 2. LA PLANEACION EN EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 20-21.
2. Idem, pp. 21-22.
3. "Exposición de motivos de la Ley de Planeación", p. 528.
4. Idem, p. 530.
5. Es conveniente destacar el error que existe en la redacción del Artículo 18 de la Ley de Planeación, ya que habla de la "Secretaría de la Contraloría de la Federación", cuando el nombre correcto de esta dependencia es: "Secretaría de la Contraloría General de la Federación", tal y como lo establece el Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
6. El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y organización, p. 9.
7. Idem, p. 15.
8. Idem, p. 21.
9. Véase el Artículo 3º y el Título Tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
10. J. Faya Viesca, Administración Pública Federal, p. 655.
11. Véanse los Artículos 21, 22, 29 y 30 de la Ley de Planeación.
12. Véanse los Artículos 23, 29 y 30 de la Ley de Planeación.
13. Véanse los Artículos 25 y 29 de la Ley de Planeación.
14. Véanse los Artículos 26 y 29 de la Ley de Planeación.
15. Véanse los Artículos 24 y 29 de la Ley de Planeación.
16. Véase el Artículo 27 de la Ley de Planeación.
17. M. de la Madrid. "Frente a las grandes necesidades el Plan ordena el esfuerzo colectivo", p. 10.
18. Publicado en el Diario Oficial del 31 de mayo de 1983.
19. Plan Nacional de Desarrollo, p. 27.
20. Op.cit., p. 53.
21. Idem, p. 57.

22. Véase Op.cit., pp. 57-58.
23. Véase Op.cit., pp. 60-61.
24. Op.cit., p. 79.
25. Idem, p. 103.

3. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988 Y LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

3.1. LAS REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El gobierno del Presidente Miguel de la Madrid ha promovido diversas reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1), por medio de las cuales se reorganizó la estructura del gobierno federal, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Mediante los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 29 de diciembre de 1982, 30 de diciembre de 1983 y 21 de enero de 1985, se llevó a cabo la redistribución de funciones dentro del ámbito de la Administración Pública Centralizada, de tal suerte que se creó una nueva Secretaría de Estado: la de la Contraloría General de la Federación; se modificaron los nombres y funciones de cuatro secretarías: la de Comercio resume la función de fomento industrial y se le denomina Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; la de Patrimonio y Fomento Industrial pasa a ser la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, para controlar estos sectores considerados como de interés nacional; la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se convierte en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; y la de Salubridad y Asistencia se transforma en la Secretaría de Salud. Adicionalmente, se ampliaron las funciones y se reforzó la estructura de once secretarías de Estado (2) y se establecieron condiciones para incrementar la eficiencia del sector paraestatal.

Con la finalidad de analizar con más detalle estas modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), se hará una distinción entre las reformas y adiciones al capítulo II del título segundo de dicha ley, que se refiere a la competencia de las secretarías de Estado y los departamentos administrativos y constituye la -

parte medular del citado ordenamiento legal, y las correspondientes a los demás títulos y capítulos de la ley.

3.1.1. MODIFICACIONES INTRODUCIDAS A LOS TITULOS PRIMERO, SEGUNDO (EXCEPTO EL CAPITULO II) Y TERCERO DE LA LOAPF.

- Régimen de suspensión de las garantías individuales.

En el texto del artículo 6º se suprimió la referencia al Consejo de Ministros, en cuyo lugar se señala que el titular del Ejecutivo Federal, para los efectos del artículo 29 Constitucional (3), acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

- Reuniones de gabinete.

El nuevo texto del artículo 7º de la LOAPF da origen a los secretariados técnicos de las reuniones de gabinete. En estas reuniones participan Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes y tienen por objeto definir y evaluar la política del gobierno federal en materias y asuntos que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, y coordinar adecuadamente las tareas de las mismas.

Para precisar los alcances de dicho artículo se publicó en el Diario Oficial del 19 de enero de 1983 un acuerdo presidencial (4), mediante el cual se instituyeron los siguientes gabinetes especializados:

- a) Economía (5);
- b) Asuntos agrupecuarios (6);
- c) Salud (7); y
- d) Comercio Exterior (8).

Cada uno de estos gabinetes cuenta con un secretario técnico, el cual depende funcional y administrativamente de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes, unidad administrativa que fue creada por el citado acuerdo, como una unidad de apoyo de la Presidencia de la República.

El Director General del Secretariado Técnico de Gabinetes tiene las siguientes facultades:

- I. Coordinar a través de los Secretarios Técnicos de los gabinetes especializados, los asuntos que competan a diversas dependencias;
- II. Efectuar el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de dichos gabinetes, e informar al Presidente de la República de la situación que guarde el cumplimiento de los mismos;
- III. Realizar el seguimiento de los programas e instrucciones que le señale expresamente el titular del ejecutivo federal, -- cuando su cumplimiento compete a más de una dependencia;
- IV. Obtener de las dependencias y entidades la información - que sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones, desarrollando y manteniendo actualizado el sistema de información - que requiera cada gabinete;
- V. Preparar las reuniones de los gabinetes especializados; --
- VI. Coordinar, orientar y supervisar las actividades de los secretarios técnicos, de conformidad con las políticas que establezca el Presidente de la República;
- VII. Coadyuvar en la comunicación del titular del ejecutivo federal con los titulares de las dependencias y entidades, en los asuntos de su competencia;

VIII. Resguardar, registrar y controlar toda la documentación relativa al gabinete en pleno y a los gabinetes especializados; y

IX. Ejercer las funciones de secretario en las reuniones del gabinete en pleno.

- Unidades de apoyo a la Presidencia de la República.

Con el objeto de que el titular del ejecutivo federal cuente con unidades administrativas que lo auxilien en aquellas tareas que se consideren prioritarias, el artículo 8º de la LOAPF faculta al propio Ejecutivo para crear las unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación de conformidad con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

En la actualidad la Presidencia de la República cuenta con las -- siguientes unidades de apoyo:

- Secretaría particular;
- Secretaría privada;
- Estado Mayor Presidencial;
- Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes;
- Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- Dirección General de Comunicación Social;
- Dirección de Administración;
- Dirección de Quejas; y
- Comité de Asesores Económicos.

La Secretaría Particular proporciona apoyo al titular del Ejecutivo Federal en materia de audiencias, agenda, archivo, directorio, y gestoría de peticiones que le son formuladas. Por su parte, la - Secretaría Privada tiene como principal función atender los asuntos estrictamente personales del Presidente de la República.

El Estado Mayor Presidencial, que tiene su fundamento jurídico en el artículo 9º de la Ley Orgánica del Ejército y -- Fuerza Aérea Mexicana, es un órgano técnico y militar que - auxilia al titular del ejecutivo federal en la obtención de - información, la planificación de sus actividades y en la prevención de su seguridad personal. Se integra por unidades militares que dependen del Presidente de la República, pero bajo control del Estado Mayor, tales como el cuerpo de - guardias presidenciales, el escuadrón aéreo del poder Ejecutivo Federal y siete secciones específicamente determinadas y con funciones básicas.

La Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes, creada, como ya se indicó con anterioridad, mediante acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial el 19 de enero de - 1983, tiene como objetivo principal coordinar adecuadamente las tareas que involucran a varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, en el cumplimiento de sus - programas respectivos. Las funciones de esta Dirección General y la integración de los gabinetes especializados quedaron -- detallados en el apartado anterior.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos, que fue creada por acuerdo publicado el 19 de enero de 1983 en el Diario Oficial, proporciona al Presidente de la República asesoría, apoyo técnico y coordinación en el orden jurídico normativo. Esta Dirección General tiene las siguientes facultades: conocer y opinar acerca de los proyectos de iniciativas de leyes, así como de reglamentos, decretos, acuerdos o resoluciones presidenciales que formulen las dependencias de la administración pública federal; coordinar y apoyar el cumplimiento de los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal; participar en los procesos de modernización de las disposiciones jurídicas que rigen el funcionamiento de la Administración

Pública Federal; controlar, registrar y compilar los reglamentos, decretos, acuerdos y resoluciones presidenciales y enviarlos a la Secretaría de Gobernación para su publicación en el Diario Oficial de la Federación; enviar a dicha secretaría las iniciativas de leyes y decretos firmados por el Presidente de la República, para que sean presentados al Congreso de la Unión; recibir y revisar las resoluciones, decretos y acuerdos en materia agraria, a efecto de someterlos a la consideración y firma del Ejecutivo Federal; y proporcionar el apoyo técnico necesario al Presidente de la República, en todos aquellos asuntos de carácter jurídico que éste le encomiende.

La Dirección General de Comunicación Social, creada mediante el acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial el día 31 de enero de 1983, tiene como principal objetivo proporcionar - información oportuna acerca de las actividades que desarrolle el Presidente de la República y conducir campañas de difusión para dar a conocer las acciones de la Presidencia. Esta dirección general tiene las siguientes facultades: proporcionar todos los servicios de información de la Presidencia de la República; conducir las relaciones públicas del titular del Ejecutivo Federal; canalizar y procesar la información de los medios de comunicación relativa a los asuntos que sean del interés del Presidente; establecer relaciones con los medios de difusión, nacionales e internacionales y organismos representativos de los sectores público y privado; y, establecer coordinación con la Secretaría de Gobernación a fin de participar en la elaboración y - ejecución de los programas de comunicación social del gobierno federal.

Con el objeto de proporcionar al titular del Ejecutivo Federal - información oportuna y adecuada acerca de los resultados de la política económica, así como estudios relativos a aspectos generales o particulares de la economía nacional e internacional, se

creó el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República, mediante acuerdo que se publicó en el Diario Oficial del 2 de enero de 1985. Este Comité está integrado por tres personas designadas directamente por el Presidente de la República, una de las cuales tendrá el carácter de coordinador y --titular del mismo. Dicha unidad de apoyo tiene las siguientes funciones: asesorar al Ejecutivo Federal en la definición de objetivos económicos de largo plazo; estudiar la situación general de la economía nacional y la de otros países; auxiliar al Presidente en la elaboración de documentos de apoyo a las decisiones en materia de política económica y de análisis de la evolución general de la economía; desempeñar funciones de enlace con -- los cuerpos de asesoría económica de otros jefes de gobierno; y efectuar los estudios que en materia económica le encomiende el Presidente de la República.

La Dirección de Administración se encarga de atender y reali--zar las actividades propias de administración de personal, ad--quisiciones, almacenes y servicios generales, además de vigilar el ejercicio del presupuesto asignado.

La Dirección de Quejas es un canal de comunicación entre el - pueblo y el Presidente y se encarga de promover la atención de las inconformidades del público respecto a los servicios guberna--mentales.

- Planeación de las actividades gubernamentales.

Con el objeto de hacerlo congruente con las reformas al - - artículo 26 constitucional (9), se reformó el artículo 9º de la Ley Orgánica de la Administración Pública, el cual ahora establece que las dependencias y entidades realizarán sus actividades en forma programada, de conformidad con las políticas que el Ejecutivo Federal establezca para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

- Organización administrativa de las dependencias de la administración pública federal.

Al artículo 16 de la LOAPF, relativo a la competencia de los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y a la delegación de facultades, se le añadieron dos -- párrafos, el primero de los cuales establece que los titulares -- de dichas dependencias podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas que establece el reglamento interior respectivo a las subsecretarías, oficialía mayor y otras unidades de la misma jerarquía. El segundo párrafo que se adicionó -- dispone que tanto los acuerdos de delegación de facultades como los que adscriban unidades administrativas deberán publicarse en el Diario Oficial.

- Convenios de coordinación.

Mediante las reformas al artículo 22 de la LOAPF se faculta al Presidente de la República para celebrar convenios de coordinación de acciones con las autoridades estatales, con la participación, en su caso, de los municipios, a fin de promover el desarrollo integral de las entidades federativas. Con la celebración de estos convenios no se viola la soberanía de los estados ni se invade el ámbito de competencia de las autoridades locales.

Durante el sexenio 1976-1982 se inició el proceso de transferencia de la dirección y ejecución de las obras federales de interés local y los recursos financieros para llevarlas a cabo, a las entidades federativas. De esta manera, la primera etapa del -- convenio único de coordinación fue un medio adecuado para fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para programar y ejecutar obras de infraestructura de beneficio social, tales como: planteles escolares, casas de cultura, instalaciones deportivas, carreteras y caminos, y obras de agua potable y alcantarillado.

En el mes de enero de 1983, ya en el gobierno del licenciado de la Madrid, se transformaron los convenios únicos de coordinación en convenios únicos de desarrollo (CUDE), los cuales, - además de interrelacionar los tres ámbitos de gobierno, constituyen el instrumento mediante el cual el gobierno federal impulsa el desarrollo regional.

En términos generales, el Convenio Unico de Desarrollo tiene - como principal objetivo fomentar el desarrollo integral del país, a través de la coordinación de los Ejecutivos Federal y Estatal en la ejecución de acciones y programas que promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo, la descentraliza-- ción de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

El objetivo específico de dichos convenios lo constituyen los -- programas de desarrollo económico, que comprenden tres tipos de acciones:

- a) La descentralización de algunos aspectos de la inversión y el gasto federales a los estados;
- b) La coordinación con los gobiernos estatales de las acciones derivadas de las atribuciones particulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y
- c) La coordinación con el ejecutivo federal de aquellas actividades que desarrolle el gobierno estatal y que así lo requieran.

Estos programas de desarrollo económico tienen su expresión -- concreta en los programas estatales de inversión, que en realidad constituyen programas federales de inversión que el gobier no de la República transfiere a los gobiernos locales. Estos programas incluyen aspectos de integración comunitaria y de infraestructura para los asentamientos humanos, tales como la -- ejecución de obras de beneficio colectivo, el apoyo a los - -

comités de planeación para el desarrollo y la elaboración de estudios de preinversión.

- Administración Pública Paraestatal.

En congruencia con las disposiciones que nacionalizaron a la banca, en el artículo 46 de la LOAPF, que define a las empresas de participación estatal mayoritaria, se incluyen dentro de éstas a las sociedades nacionales de crédito.

Por lo que se refiere a las empresas de participación estatal minoritaria, se añadió al segundo párrafo del artículo 48 que en la designación del comisario a cargo de la vigilancia de la participación estatal, el titular de la Secretaría de Estado coordinadora del sector correspondiente deberá escuchar la opinión del Secretario de la Contraloría General de la Federación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se adicionó con el artículo 49 bis, que establece la obligación de que todas las entidades se deberán inscribir en el Registro de la Administración Pública Paraestatal que al efecto llevará la Secretaría de Programación y Presupuesto. En el caso de que los directores o gerentes de las entidades no cumplan con esta disposición, serán responsables en los términos de la ley.

El esquema de sectorización de la Administración Pública Paraestatal se ha perfeccionado al añadir un segundo párrafo al artículo 50 de la LOAPF, el cual permite que las coordinadoras de sector agrupen a las entidades paraestatales en subsectores, de acuerdo a las actividades que realicen. De esta manera se facilitan las tareas de conducción de la programación y de coordinación y -- evaluación de la operación de dichas entidades.

Con la adición del artículo 55, se establece que los órganos de gobierno de las entidades del sector paraestatal son responsables de la programación estratégica y de supervisar la operación de --

las propias entidades. Para apoyar el desarrollo de estas actividades se podrán establecer comités especializados dependientes - de los consejos de administración, juntas directivas o sus equivalentes. Esta planeación estratégica responde a una necesidad -- fundamental de cualquier organización administrativa: determinar con precisión cuales son los objetivos prioritarios y qué medidas a corto, mediano y largo plazo se aplicarán para lograrlos.

Finalmente, la LOAPF se adicionó con otro artículo, el 56, que pretende elevar la eficiencia de las entidades paraestatales mediante el establecimiento de comités mixtos de productividad en las mismas. Estos comités se integrarán por representantes de la administración de la entidad correspondiente, y de los trabajadores de la misma, y su objeto será el estudiar los problemas de organización y administración de los procesos productivos y - la selección y aplicación de adelantos tecnológicos.

3.1.2. REORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

Con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se modificó la estructura del gobierno federal, con el objeto de hacerla congruente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual se cambió la denominación de varias secretarías, se redistribuyeron sus funciones y se creó una nueva secretaría, tal y como se muestra a continuación:

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

Al 30 de noviembre de 1982,

Secretaría de Gobernación
 Sría. de Relaciones Exteriores
 Sría. de la Defensa Nacional
 Sría. de Marina
 Sría. de Hda. y Crédito Público
 Sría. de Programación y Presupuesto

Estructura actual

Sría. de Gobernación
 Sría. de Relaciones Exteriores
 Sría. de la Defensa Nacional
 Sría. de Marina
 Sría. de Hda. y Crédito Público
 Sría. de Programación y Presupuesto
 Sría. de la Contraloría General de la Federación.

Sría.de Patrimonio y Fomento Industrial	Sría.de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
Sría. de Comercio	Sría.de Comercio y Fomento Industrial
Sría.de Agricultura y Recursos Hidráulicos	Sría.de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Sría.de Comunicaciones y Transportes	Sría.de Comunicaciones y Transportes
Sría.de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	Sría.de Desarrollo Urbano y Ecología.
Sría.de Educación Pública	Sría.de Educación Pública
Sría.de Salubridad y Asistencia	Sría.de Salud
Sría.del Trabajo y Previsión Social	Sría.del Trabajo y Previsión Social
Sría.de la Reforma Agraria	Sría.de la Reforma Agraria
Sría.de Turismo	Sría.de Turismo
Sría.de Pesca	Sría.de Pesca
Depto.del Distrito Federal	Depto.del Distrito Federal.

En seguida se analizarán los principales cambios ocurridos y las - modificaciones al capítulo II del título segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, relativo a la competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

- Secretaría de Gobernación (artículo 27).

En congruencia con las reformas al artículo 111 de la Constitución Política (10), se suprimió la atribución que tenía la Secretaría de Gobernación para tramitar lo relacionado con el ejercicio de la facultad que tenía el Presidente de la República para destituir a los funcionarios judiciales.

Por otra parte, se le dan atribuciones a esta Secretaría para promover la producción cinematográfica, de radio y televisión así -- como para fomentar la industria editorial. Estas actividades las realizaba anteriormente la Secretaría de Educación Pública.

Así mismo, con las modificaciones al artículo 27, se faculta a la Secretaría de Gobernación para participar en el traslado de los -- reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional. (11)

Finalmente se le añadieron dos fracciones a este artículo que - facultan a la secretaría para formular, regular y conducir la - política de comunicación social del gobierno federal y las relaciones con los medios de información. También se encarga de orientar, autorizar, coordinar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias de la Administración Pública Federal.

De esta manera se pretende cumplir con los objetivos que señala el Plan Nacional de Desarrollo en materia de comunicación social, que entre otros aspectos, buscan proporcionar información veraz y oportuna del quehacer gubernamental y dentro del marco legal existente, supervisar que los medios de información cumplan con las normas vigentes.

- Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 28).

Con el objeto de precisar las atribuciones de esta secretaría, se reformó la fracción I del artículo 28 de la LOAPF para que en lugar de "manejar las relaciones internacionales", promueva y asegure la coordinación de las acciones que emprendan en el exterior las dependencias y entidades de la administración pública federal, y conduzca la política exterior del país de conformidad con la estrategia propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo, - que se orienta a preservar la soberanía nacional y fortalecer la independencia económica y política de nuestro país.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 31).

Las facultades de esta secretaría se adaptan a las exigencias de la visión de conjunto que demanda la planeación del desarrollo y su financiamiento. Así, y con el objeto de mejorar la coordinación de las acciones del sector público en su conjunto e imprimir un mayor dinamismo a los sectores productivos, se modificó este artículo para facultar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar, con la participación de las dependencias - responsables de la supervisión y vigilancia sectorial, los estímulos

fiscales aplicables a las actividades agropecuarias, industriales, comerciales, turísticas y pesqueras, así como para evaluar los resultados que se obtengan.

A fin de concentrar en una sola dependencia la función de determinar los ingresos del sector público, se reformó la fracción VI de este artículo, de tal manera que ahora la SHCP está facultada para calcular los ingresos de las entidades de la Administración Pública Federal (12), en adición a la atribución que ya tenía para determinar los correspondientes a la federación y al Departamento del Distrito Federal.

Con las reformas a la LOAPF se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos, deberá tomar en cuenta los siguientes criterios: utilizar razonablemente el crédito público; considerar las necesidades del gasto público determinado por la Secretaría de Programación y Presupuesto; y atender a la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, se precisó que es competencia de la SHCP planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario nacional, el cual está integrado por el Banco de México, la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito. Además se estableció que la secretaría realizará directamente o autorizará las operaciones en que se haga uso del crédito público.

Finalmente, se le otorgó una nueva atribución a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al adicionar el artículo 31 con la fracción XV, que dispone que esta dependencia establecerá y revisará los precios y tarifas de los bienes y servicios que produce y presta la administración pública federal, escuchando la opinión de las secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial. Esta atribución es congruente -

con los lineamientos de la política de empresa pública que establece el Plan Nacional de Desarrollo.

En efecto, el PND plantea que las empresas paraestatales se -- deben conducir como parte integrante del sector público y bajo las políticas que dicte el gobierno federal. Indica también, que se procurará reestructurar financiera y administrativamente a -- dichas empresas, para lo cual se pondrán en práctica diversas -- acciones, entre las que destacan los ajustes a los precios y tarifas.

- Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 32).

En términos generales, con las reformas y adiciones al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se pretende fortalecer el carácter de órgano rector de la planeación nacional del desarrollo que le es propio a la Secretaría de Programación y Presupuesto, precisando, además, las diferencias -- que existen entre sus atribuciones para proyectar dicha planeación y aquellas para coordinar la ejecución de los programas. Así mismo, se faculta a esta dependencia para reglamentar integralmente el gasto público y para promover la aplicación de políticas y directrices en materia de modernización de la Administración Pública Federal.

Las reformas que se están comentando establecen que es facultad de la Secretaría de Programación y Presupuesto proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar el Plan Nacional correspondiente, con la participación de los grupos sociales interesados. Es importante destacar que si bien al modificar la fracción I del artículo 32 se introducen los términos "planeación nacional del desarrollo " y "Plan Nacional de Desarrollo", la participación social ya estaba considerada anteriormente. (13)

Así mismo se establece que la SPP estará encargada de conducir la planeación regional, en la cual participarán los gobiernos

estatales y municipales, con base en los convenios de coordinación que se celebren.

En suma, con las reformas introducidas a la LOAPF la SPP -- queda facultada para coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo y para procurar la congruencia de las acciones de la administración pública federal con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Con el objeto de que exista una mayor coordinación entre las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, se obliga a que la proyección de los egresos del gobierno federal que elabora ésta última sea compatible con la disponibilidad de recursos que señale la primera y atienda a -- las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

Por otra parte, se suprimió la obligación que tenía de realizar la glosa preventiva de los ingresos y egresos del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal. También se le quitaron las facultades que tenía para planear, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, subsistiendo únicamente la de autorizarlos.

Así mismo, la Secretaría de Programación y Presupuesto ya no está facultada para controlar el ejercicio del gasto público, sino que únicamente lleva a cabo su vigilancia y evaluación.

Por otra parte, dicha secretaría verificará que la inversión de los subsidios que otorgue la Federación y la aplicación de las transferencias de fondos se realicen en los términos establecidos.

Con el objeto de mejorar la calidad de la administración pública se le otorgaron a la SPP atribuciones para establecer normas y políticas en materia de administración de personal; para coordinar

la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal; y para determinar la política y las directrices que orientarán la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional. Congruentemente con esto último, la SPP es la encargada de someter a la consideración del Presidente de la República los cambios que en la organización de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal determinen sus propios titulares.

También se hace explícita la atribución que de manera informal ya tenía la Secretaría, para integrar la documentación necesaria para formular el informe presidencial.

Actualmente la SPP está facultada para emitir o autorizar, en consulta con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; así como para consolidar los estados financieros y formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

Sin embargo, la Secretaría de Programación y Presupuesto ya no lleva las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por otra parte, esta dependencia es responsable de vigilar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la normatividad en materia de planeación, programación, presupuestación, contabilidad y evaluación. Así mismo, actualmente es la encargada de dictar las normas en materia de adquisiciones y manejo de bienes muebles del patrimonio de la Administración Pública Federal. (14)

Como consecuencia de la redistribución de funciones al interior de la Administración Pública Centralizada y particularmente por la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la Secretaría de Programación y Presupuesto se le quitaron las atribuciones que tenía para: autorizar actos y con-

tratos de los que resultaran derechos y obligaciones para el gobierno federal y el Departamento del Distrito Federal; dictar medidas administrativas en relación a responsabilidades -- que afecten a la hacienda pública; ejercer las atribuciones -- que señalaban las leyes de pensiones civiles y militares; controlar y vigilar la operación financiera y administrativa de -- las entidades paraestatales; y ordenar la práctica de auditorías externas a las entidades de la Administración Pública Federal.

- Secretaría de la Contraloría General de la Federación
(artículo 32 bis).

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se creó para actuar como dependencia globalizadora en materia de control, para lo cual cuenta con facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las distintas dependencias y entidades de la administración pública, y para sancionar o, en su caso, denunciar ante el ministerio público las irregularidades en que incurran los funcionarios públicos, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta nueva secretaría de Estado tiene atribuciones para coordinar el sistema de evaluación y control gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal; expedir normas -- que regulen el funcionamiento y los procedimientos de control de la Administración Pública Federal y vigilar el cumplimiento de las mismas.

También está facultada para comprobar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las disposiciones relativas a: planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores, personal, contratación de servicios y de obra pública, y las -- relacionadas con bienes muebles. Para llevar a cabo lo anterior, la secretaría puede realizar auditorías y evaluaciones a --

las dependencias y entidades, cuyo objeto será promover la eficiencia de sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos establecidos en sus programas.

La SECOGEF designará a los auditores externos de las entidades paraestatales y propondrá la designación de los comisarios de las mismas. También deberá opinar acerca del nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de la función de control de las dependencias y entidades.

Es obligación de esta secretaría presentarle al Presidente de la República, un informe anual acerca del resultado de la evaluación de las dependencias y entidades que hayan sido fiscalizadas.

Por lo que se refiere a la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los funcionarios públicos, la SECOGEF deberá recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que presenten los servidores públicos y practicar las investigaciones necesarias; atender las quejas que presenten los particulares en relación a acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, determinando, en su caso, las responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones correspondientes, y presentar ante el ministerio público las denuncias que correspondan.

En su calidad de dependencia globalizadora en materia de control, corresponde a la SECOGEF establecer coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda, a efecto de definir los procedimientos que les permitan a ambas el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación obedece a una de las principales orientaciones del

gobierno del Presidente de la Madrid: la Renovación Moral, la cual está plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo, como elemento integrante del proyecto nacional. Es así como esta nueva secretaría, responde a la estrategia del Plan en el sentido de perfeccionar los sistemas de administración de los recursos del Estado; regular adecuadamente las responsabilidades de los servidores públicos; y, fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de la administración pública.

- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (artículo 33). Con las modificaciones introducidas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el mes de diciembre de 1982, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se transformó en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Esta nueva dependencia se encarga de atender todo lo relacionado con la política energética del gobierno federal, para lo cual conserva algunas de las facultades que tenía la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, con excepción de las relacionadas con las actividades de fomento industrial, que se reintegran a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Las facultades de la SEMIP que se incorporaron al artículo 33 - de la LOAPF mediante el decreto del 29 de diciembre de 1982 se analizan a continuación:

A la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se le otorgan atribuciones para regular el funcionamiento de las industrias petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear, así como para promover la investigación técnico-industrial en los siguientes campos: energía, siderurgia, fertilizantes y recursos naturales no renovables.

Así mismo, está encargada de formular la política de desarrollo de la industria de fertilizantes y de la siderúrgica, y de conducir, coordinar y vigilar el desempeño de las entidades paraestatales que se dedican a actividades industriales, de acuerdo con

la política industrial que establezca la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Las facultades que el artículo 33 de la LOAPF concede a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se orientan a cumplir con los propósitos y objetivos que en materia de energéticos y minería establece el Plan Nacional de Desarrollo, y en particular con el propósito de consolidar un mando sectorial único que a la vez que garantice la congruencia de las políticas, programas y acciones, permita avanzar en la reestructuración administrativa necesaria para incrementar la eficiencia y productividad de las empresas del sector.

- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (artículo 34).

Al reintegrarle las atribuciones en materia de Fomento Industrial, la Secretaría de Comercio se convierte en Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. De esta manera, el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se modifica a efecto de que esta dependencia sea la encargada de formular y conducir las políticas generales de industria, comercio interior y exterior, abasto y precios, -- con excepción de los precios y tarifas de los bienes y servicios que produce y presta la Administración Pública Federal, cuya determinación corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Así mismo, la secretaría se encuentra facultada para regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios, eliminándose la limitación que antes existía de intervenir solamente cuando la economía nacional se viera afectada. Actualmente, además de determinar la política de distribución y consumo, la SECOFI establecerá la correspondiente a la industrialización de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, escuchando la opinión de las dependencias competentes.

Por otra parte, se establece que la secretaría dirigirá y coordinará el Sistema Nacional para el Abasto, con el objeto de asegurar la adecuada distribución y comercialización de los productos.

Por lo que se refiere a las facultades en materia de fomento industrial, la SECOFI está encargada de normar y registrar la propiedad industrial y mercantil y regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; así como de establecer las normas y especificaciones de carácter industrial.

Así mismo, está facultada para promover, orientar, fomentar y estimular la industria nacional (15), así como para regular la producción industrial; proporcionar asesoría técnica a la iniciativa privada para el establecimiento de nuevas industrias; fomentar el artesanado, las artesanías populares y las industrias familiares; y organizar ferias, exposiciones y congresos de carácter industrial.

Todas estas facultades relacionadas con el fomento industrial, eran -- competencia de la antigua Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, pero, a su vez, anteriormente correspondieron a la Secretaría de Industria y Comercio. (16)

También se faculta a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para intervenir en el suministro de energía eléctrica a los usuarios y en la distribución de gas; registrar los precios de mercancías, arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios que regirán para el sector público; dictaminar los contratos o pedidos respectivos; autorizar las adquisiciones que el sector público haga en el país de bienes de procedencia extranjera; así como autorizar conjuntamente con la Secretaría de Programación y Presupuesto, las bases de las convocatorias para llevar a cabo concursos internacionales.

Finalmente, se le conceden atribuciones para la promoción y organización de la investigación técnico industrial; sin embargo, no se --

señala como excepción la que esté encomendada expresamente a otras dependencias y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal es responsable de promover y organizar este tipo de investigación en materia de energía, siderurgia, fertilizantes y recursos naturales no renovables.

Antes de las reformas a la LOAPF que se están comentando, era competencia de la Secretaría de Comercio intervenir en las adquisiciones que realizaran las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Esta atribución ahora corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las reformas anteriores pretenden coadyuvar al logro de los propósitos básicos que el Plan Nacional de Desarrollo establece en materia de desarrollo industrial y comercio exterior y que son los siguientes:

- "- Atender las necesidades básicas de la población mediante la producción de bienes de consumo popular y ampliar la capacidad de la industria para ofrecer empleo productivo y permanente.
- "- Constituirse en el motor de un crecimiento económico autosostenido, capaz de generar empleos, divisas y recursos internos suficientes para establecer condiciones de estabilidad en estos tres mercados.
- "- Coadyuvar a la descentralización territorial de la actividad productiva y el bienestar social.
- "- Propiciar la consolidación de un empresariado nacional sólido capaz de ejercer con eficiencia el papel innovador y creativo que requiere el proceso de modernización del país. " (17)

- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (artículo 35).

Las modificaciones al artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal precisan algunas de las facultades de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, se suprimen otras y

se actualiza la denominación de algunas de las dependencias con -- las que esta secretaría establece coordinación.

Es así como se precisa que la SARH encauzará el crédito ejidal -- agrícola, forestal y ganadero hacia los renglones prioritarios, para lo cual se coordinará con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En otras materias tales como la regulación del aprovechamiento de los recursos forestales, la reforestación, las concesiones para la dotación de agua y las obras de agua potable, se establece que se coordinará con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

Ya no son de la competencia de esta secretaría los siguientes asuntos: la vigilancia forestal y el decretar las vedas forestales y de caza; la administración de los recursos de caza; el registro y cuidado de los árboles históricos; la realización de explotaciones y recolecciones de la flora y fauna terrestres; y, la regulación del uso de aguas residuales. Lo anterior en virtud de la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (artículo 36).

En términos generales, las reformas y adiciones al artículo 36 de la LOAPF buscan responsabilizar cabalmente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de la conducción de la política de desarrollo del sistema de comunicaciones y transportes, a nivel nacional y en su vinculación con el exterior.

En consecuencia, ahora la SCT está facultada para formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones. Es así como a las atribuciones que ya tenía se le añaden otras, tales como: la construcción de patios y terminales - de vías férreas; la participación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la Administración Pública Federal, relacionados con las - comunicaciones y los transportes; la construcción, mantenimiento y conservación de los aeropuertos, caminos, puentes, estaciones y

centrales de autotransporte federal; y la promoción de la investigación, capacitación y desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones y transportes.

Algunas de estas facultades eran competencia de la anterior Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y se transfirieron a la SCT cuando, por virtud del decreto del 29 de diciembre de 1982 la primera se transformó en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, modificándose su ámbito de acción. (18)

De la fracción III del artículo 36, relativa al otorgamiento de concesiones y permisos para establecer y explotar diversos servicios, se excluyeron, sin motivo aparente, los cablegráficos, mismos que estaban contenidos en el texto anterior de dicha fracción. También se eliminó la atribución que tenía esta secretaría para otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de ferrocarriles.

Las reformas y adiciones a este artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal pretenden coadyuvar al logro de los propósitos que establece el Plan Nacional de Desarrollo en materia de comunicaciones y transportes, los cuales se orientan a: extender los sistemas de transporte a todo el territorio nacional para mejorar la vinculación entre las distintas regiones del país; satisfacer, al menor costo, las necesidades de movilización de personas y bienes, a través de un sistema integral de transporte moderno y eficiente; ampliar la cobertura de la red nacional de comunicaciones a todo el territorio, procurando reducir la dependencia tecnológica; y mantener una calidad adecuada de los servicios internos de comunicación y mejorar la vinculación con el exterior.

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (artículo 37).

Al reformarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mediante el decreto de fecha 29 de diciembre de 1982, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas cambió su denominación por la de Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Esta secretaría concentra las facultades relativas a ecología, medio ambiente, asentamientos humanos y ordenamiento territorial.

Es así, como la responsabilidad fundamental de la SEDUE consiste en formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.

Se amplian sus facultades a fin de que determine y conduzca la política inmobiliaria del gobierno federal, y prevea las necesidades a nivel nacional de tierra para vivienda.

Por lo que se refiere a los aspectos ecológicos, mediante las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es -- competencia de la SEDUE formular la política de saneamiento ambiental; establecer criterios ecológicos para el uso de los recursos naturales y para preservar la calidad del medio ambiente; dictar -- normas para la conservación de los ecosistemas; y, vigilar la ejecución de los programas orientados a proteger o restituir los sistemas ecológicos del país. Así mismo, fomentará la investigación en materia de vivienda, desarrollo urbano y ecología.

Por otra parte, se trasladaron a esta secretaría facultades que -- eran competencia de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca y que se refieren al establecimiento de vedas forestales y de caza; al otorgamiento de permisos de caza; a la -- organización de reservas de flora y fauna terrestres; a la realiza-- ción de exploraciones científicas para la recolección de especies de la flora y la fauna terrestres y al fomento y distribución de dichas colecciones; al cuidado de los árboles históricos del país y de las -- arboledas; la regulación del uso de aguas residuales; al desarrollo de la flora y fauna marítima; y al establecimiento de criaderos de especies acuáticas. (19)

Finalmente, se modificó lo relativo al desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población, a

fin de que la SEDUE, en congruencia con las reformas al artículo 115 constitucional, apoye técnicamente a las autoridades locales - en la proyección, construcción, administración, operación y conservación de dichos sistemas.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología corresponde a los propósitos que establece el Plan Nacional de Desarrollo con el objeto de modificar la política de desarrollo urbano, a fin de que contribuya y apoye el reordenamiento económico requerido por el proceso de desarrollo nacional; y de satisfacer el derecho social de todos los mexicanos a habitar una vivienda digna y decorosa. (20)

- Secretaría de Educación Pública (artículo 38).

Con las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, únicamente se reformaron las fracciones XI y XXIX de su artículo 38, para señalar que la secretaría, a fin de mantener al corriente el escalafón del magisterio y crear un sistema de compensaciones y estímulos, atenderá las directrices que la Secretaría de Programación y Presupuesto emita en relación al sistema general de administración y desarrollo de personal; y para determinar que la SEP establecerá los criterios educativos y culturales para la producción cinematográfica, de radio y televisión, y de la industria - editorial. (21)

- Secretaría de Salud (artículo 39).

El artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se ha reformado en dos ocasiones, durante el presente sexenio. La primera de ellas por medio del decreto del 29 de diciembre de 1982; y la segunda con fecha 21 de enero de 1985. Es precisamente en esta última ocasión que la denominación de la dependencia se modifica para quedar como Secretaría de Salud, en lugar de Secretaría de Salubridad y Asistencia.

De conformidad con las modificaciones introducidas a la LOAPF, - es responsabilidad de la Secretaría de Salud conducir la política -- nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relacionado con el saneamiento ambiental que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; así como coordinar los programas de salud de la Administración Pública Federal.

En adición a las facultades que ya estaban contempladas en el texto anterior del artículo 39 de la LOAPF, se establece que a la Secretaría de Salud corresponde planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y los correspondientes servicios de -- atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria; promover la participación de los sectores social y privado - en dicho sistema; establecer las normas a que se sujetarán los servicios de salud que presten los sectores público, social y privado; y actuar como la autoridad sanitaria del país, ejerciendo las facultades que en materia de salubridad las leyes confieren al Poder - Ejecutivo Federal y vigilando el cumplimiento de la Ley General - de Salud.

La mención que en el texto de este artículo se hace al Sistema -- Nacional de Salud es congruente con lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo como estrategia para reorganizar y modernizar los servicios de salud, a fin de ampliar su cobertura, garantizando un nivel mínimo de calidad; mejorar el nivel de salud de la población; contribuir a un crecimiento demográfico acorde al desarrollo económico y social del país; y promover la protección social de la población de escasos recursos.

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (artículo 40).

Por lo que respecta a esta Secretaría, las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la facultan - para que, además de las atribuciones que ya tenía, promueva el - desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el - -

trabajo; proporcione servicios de asesoría e imparta cursos de - capacitación con el objeto de incrementar la productividad, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública; promover la organización de sociedades cooperativas de todo tipo; coordinar - los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal; y, promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias.

Dentro de los propósitos que establece el Plan Nacional de Desarrollo, se pretende, dentro de una estrategia multisectorial, elevar la generación de empleos; proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario; y combatir la marginación y la pobreza mediante la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población. Así mismo, uno de los principios básicos que se plantean es el incremento de la productividad, sentido en el que se orientan las modificaciones introducidas al artículo 40 de la — LOAPF que se han comentado.

- Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 41).

Con las modificaciones hechas al artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se pretende que la Secretaría de la Reforma Agraria, de conformidad con las políticas establecidas - por el Plan Nacional de Desarrollo en esta materia, promueva más eficazmente la organización agraria de los campesinos, y las autoridades estatales y municipales tengan una mayor participación en - la resolución de los problemas agrarios. Así mismo, se faculta a - la SRA para ejecutar las resoluciones y acuerdos que en materia a - graria dicte el Presidente de la República.

- Secretaría de Turismo (artículo 42).

El Plan Nacional de Desarrollo establece que el propósito fundamental de la política turística en el corto plazo, es contribuir a la solución de los problemas nacionales a través de la captación de divisas y la generación de empleos, mientras que a mediano y largo - plazos, se pretende fortalecer la posición estratégica del sector en el desarrollo de México.

Es en este esquema que las reformas al artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan a la Secretaría de Turismo, en adición a las responsabilidades que ya tenía, para formular y conducir la política de desarrollo de la industria turística nacional; promover la coordinación de los prestadores de servicios turísticos; promover, proyectar y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística, estimulando la participación de los sectores social y privado; y, fijar e imponer el tipo y monto de las -- sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística.

Así mismo, se establece que las autoridades estatales y municipales participarán en la vigilancia del cumplimiento de las medidas para proteger al turismo, incluyendo la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados.

- Secretaría de Pesca (artículo 43).

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 reconoce que la actividad pesquera tiene un carácter prioritario dentro de la economía nacional, gracias a la abundancia de los recursos pesqueros de México, y en consecuencia establece como objetivos centrales de la política pesquera los siguientes: contribuir al mejoramiento de la alimentación de la población; generar empleos directamente; captar divisas a través de la exportación de productos pesqueros; y, promover el desarrollo regional y comunitario, para mejorar los niveles de vida de los trabajadores que se dedican a la pesca.

Para coadyuvar al logro de dichos objetivos, el artículo 43 de la - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se modificó -- para añadir las siguientes facultades al ámbito de responsabilidad de la Secretaría de Pesca: determinar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los criterios para establecer estímulos fiscales y financieros para el fomento de la actividad pesquera; fomentar y organizar la investigación acerca de las actividades pes-- queras; promover el establecimiento de centros de capacitación en

la materia; regular el número, condición y capacidad del personal pesquero; promover la creación de zonas portuarias para la instalación de terminales pesqueras; proporcionar apoyo técnico a la - Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en lo relacionado con la importación y exportación de productos pesqueros; efectuar la - cuantificación y evaluación de las especies acuáticas; y, proponer la celebración de tratados y convenios internacionales relacionados con la pesca, a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Como se señaló en el apartado correspondiente, lo relativo a la -- conservación y fomento de la flora y fauna marítimas y al establecimiento de criaderos para las especies acuáticas, pasa a ser responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

3.2 CAMBIOS CUALITATIVOS Y REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y SU RELACION CON EL SNPD.

De conformidad con los informes de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo correspondientes a 1983 y 1984, que hasta la fecha, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 6º de la Ley de Planeación (22), ha enviado el Presidente de la Nación al Congreso de la Unión, las acciones que en materia de modernización administrativa se han emprendido tienen como finalidad principal conformar una estructura de apoyo al Sistema Nacional de Planeación Democrática y coadyuvar al logro de los objetivos y a la ejecución de - las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

Es precisamente en este contexto de apoyo al Sistema Nacional de Planeación Democrática en el que se ubican las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismas que se han traducido en una - redistribución de las funciones encomendadas a las dependencias centrales. También se incluyen en dicho esquema las disposiciones del acuerdo presidencial que sobre el funcionamiento de las entidades paraestatales y sus relaciones con el ejecutivo federal se publicó en el Diario Oficial el 19 de mayo de 1983.

Dicho acuerdo reconoce que las entidades de la Administración Pública Paraestatal son uno de los principales instrumentos del Estado en su carácter rector del desarrollo y que, en consecuencia, es necesario que las relaciones entre ellas y el ejecutivo federal estén claramente definidas y se precisen perfectamente las responsabilidades de los distintos niveles de la administración pública. Se pretende que las entidades tengan una mayor autonomía operativa, financiera y administrativa, en un marco de estricto cumplimiento a las normas fijadas por las diferentes instancias de autoridad.

Es así como el citado acuerdo presidencial establece que en materia de programación, presupuestación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto: establecer, dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo, las metas globales y sectoriales; emitir las normas y lineamientos a los que se sujetarán el gasto y la operación de las entidades de la administración pública paraestatal; autorizar, a propuesta de los coordinadores de sector, los montos globales del gasto de cada uno de los sectores administrativos de conformidad con las prioridades del desarrollo nacional, la disponibilidad de recursos y las restricciones financieras establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y autorizar los montos globales de inversión y de subsidios, que correspondan a cada uno de los sectores.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es responsable de: proyectar -- los ingresos de la Administración Pública Federal en general y de sus sectores en particular, atendiendo a la racionalización del gasto, la sanidad de las -- finanzas públicas y las restricciones macroeconómicas globales; adoptar medidas que provean a la captación de los ingresos proyectados; establecer y -- revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración -- Pública Federal; verificar que en las operaciones en que se utilice el crédito público se cumpla con los objetivos y prioridades del desarrollo nacional y se observen las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública; y emitir las normas y lineamientos generales para la elaboración de los programas financieros sectoriales e institucionales e integrar el programa financiero de la -- Administración Pública Federal.

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde: - organizar y coordinar el sistema de control, fiscalización y evaluación de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal; llevar a cabo evaluaciones del desempeño operativo, financiero, económico y social de las entidades paraestatales; y proponer programas para mejorar la gestión gubernamental en sus diferentes niveles.

En el marco del acuerdo presidencial del 19 de mayo de 1983, es responsabilidad de los coordinadores de sector: conducir la programación y coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales bajo su responsabilidad, con apego a los objetivos y políticas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales; establecer, en dichas entidades, los mecanismos anuales que aseguren la ejecución de los programas institucionales; definir las políticas generales de operación, administración y financieras, aplicables a las entidades de su sector; agrupar a las entidades paraestatales bajo su coordinación en subsectores, atendiendo a la naturaleza de sus funciones; promover, tomando en cuenta criterios de eficiencia, la creación o fortalecimiento de entidades que controlen y regulen la operación y expansión de otras entidades que desarrollen actividades afines o complementarias; establecer los lineamientos y criterios para determinar la estructura de la participación pública en el sector correspondiente; coordinar y vigilar el diseño, implantación y funcionamiento de los sistemas de programación de las entidades paraestatales; establecer los mecanismos de planeación, evaluación, control y seguimiento que le permitan conducir y regular la operación de las entidades paraestatales agrupadas en su sector; integrar y someter a la consideración de la Secretaría de Programación y Presupuesto el presupuesto por programas sectorial consolidado, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el programa financiero respectivo; - determinar la forma en que se distribuirán los recursos consolidados autorizados entre las entidades de su sector, definiendo las aportaciones de capital, transferencias y endeudamiento que a cada una correspondan; presentar a la consideración de la SHCP los ajustes a los precios y tarifas de las entidades que correspondan; establecer los mecanismos de evaluación y control del desempeño individual de las entidades bajo su coordinación, para asegurar el cumplimiento de los objetivos programáticos y la correcta - -

utilización de los recursos asignados; someter a la consideración del ejecutivo federal las propuestas para el manejo de las acciones de empresas de participación estatal; y definir sistemas de información aplicables en las entidades -- agrupadas en su sector.

Finalmente, corresponde a las entidades de la administración pública paraestatal: establecer los sistemas de programación, de acuerdo a los lineamientos que establezca el coordinador del sector, que les permitan integrarse al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales; cuando así se determine, formular su programa institucional; elaborar e incorporar al programa anual un balance de transferencias en el cual se justifique la utilización de los subsidios recibidos, las aportaciones de capital y el presupuesto de divisas; establecer los mecanismos que garanticen la adecuada ejecución de sus programas institucionales; y establecer los mecanismos de control de -- gestión, auditoría interna e información que faciliten el seguimiento y el -- diagnóstico de las actividades programáticas establecidas en el presupuesto de la entidad.

En el cumplimiento de lo anterior, las entidades paraestatales deberán tomar en consideración las disposiciones que en estas materias expidan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, en su carácter de dependencias globalizadoras, y los lineamientos de los coordinadores sectoriales. Así mismo, las entidades del sector paraestatal están obligadas a proporcionar la información que dichas dependencias les soliciten.

El acuerdo presidencial que se comenta, establece las atribuciones tanto de las dependencias como de las entidades paraestatales en la conformación de los órganos de gobierno de éstas últimas. Se entiende por órganos de gobierno a los consejos de administración, juntas de gobierno, juntas administrativas, juntas directivas, comités técnicos y los demás cuerpos colegiados -- que administren entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Dichas atribuciones son las siguientes: a las Secretarías de Hacienda y -- Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación corresponde proponer consejeros ante los órganos de gobierno de las entidades paraestatales cuyo objeto social se relacione con la competencia de estas dependencias; y proponer lineamientos de carácter general para el funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades.

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde, en particular, proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia de las entidades paraestatales.

Al coordinador sectorial le es propio asumir la presidencia de los órganos de gobierno de las entidades que coordine, promover que en la conformación de dichos órganos intervengan representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que estén, por sus atribuciones, vinculadas a su operación; promover que las actividades de los órganos de gobierno estén orientadas a la programación estratégica a la supervisión de la operación y al control preventivo; establecer los lineamientos para la creación de los comités técnicos dependientes de los órganos de gobierno; y, establecer normas específicas para la actuación de los órganos de gobierno, vigilar que se reúnan periódicamente y que se cumplan las disposiciones establecidas en -- materia de información.

Por último, es obligación de las entidades cumplir adecuada y oportunamente con las disposiciones de carácter normativo y reglamentario en materia -- de política general y sectorial que dicten las dependencias globalizadoras -- (SHCP, SPP y SECOGEF) y el coordinador sectorial respectivo; cumplir estrictamente con los acuerdos y demás decisiones de sus órganos de gobierno; y, participar en los comités técnicos de otras entidades paraestatales, cuando la naturaleza e interrelación de sus actividades así lo requiera.

Otra disposición muy importante y que está contenida en el acuerdo presidencial a que se ha hecho referencia, es la que establece que las entidades del sector paraestatal prepararan un programa de descentralización territorial,

ya que su expansión futura y en lo posible sus actuales actividades deberán desarrollarse fuera de la zona metropolitana de la ciudad de México.

Las disposiciones que contiene el acuerdo sobre el funcionamiento de las -- entidades de la Administración Pública Paraestatal son de gran importancia ya que, de manera general, precisan la competencia de las dependencias -- globalizadoras (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de -- Programación y Presupuesto y Secretaría de la Contraloría General de la -- Federación) de acuerdo a sus atribuciones en materia de finanzas públicas, planeación, programación y presupuestación, y control de la gestión pública. Así mismo, se precisan las relaciones entre las dependencias centrales y las entidades de la Administración Pública Paraestatal, conforme al esquema de sectorización que preve la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De esta manera, se establece el ámbito de responsabilidad del coordinador sectorial, en la conducción de las actividades de las entidades a su cargo, y se determinan las relaciones de éstas últimas con el coordinador sectorial y las dependencias globalizadoras, a partir de sus obligaciones y -- responsabilidades.

La definición de las relaciones entre las dependencias y las entidades paraestatales, y el establecimiento de normas generales para el funcionamiento de éstas, constituye un avance en el esfuerzo por hacer más racional la -- administración pública mexicana. Dado el gran número de organismos -- descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que exis te, y a la complejidad de sus actividades, resulta de gran utilidad contar con las normas de carácter general que determinen el funcionamiento de -- dichas entidades paraestatales y sus relaciones con las dependencias de la administración pública centralizada.

Con esa misma fecha, 19 de mayo de 1983, se publicó en el Diario Oficial otro acuerdo presidencial que dispone que las entidades paraestatales apo-- yarán, prioritariamente, las medidas que establece el Programa Inmediato de Reordenación Económica, para lo cual, y con el objeto de fortalecer -- la estructura productiva del país, dichas entidades deberán elaborar y apli car los siguientes programas en materia económica: de incremento de la

productividad operativa y del empleo; de reestructuración financiera; de racionalización en el uso de divisas; y de apoyo a la transformación estructural de la economía.

Es así como, por un lado se precisan diversos aspectos de carácter administrativo de las entidades paraestatales, y por el otro, se expiden -- normas que regulan su actividad económico-financiera y productiva, en -- congruencia con los objetivos establecidos por el gobierno federal.

Los programas que elaboren las entidades paraestatales se deberán ajustar a las siguientes características :

El programa para el incremento de la productividad operativa y del empleo considera los siguientes aspectos: la utilización prioritaria del gasto de capital en la superación de los obstáculos que impiden la plena utilización de la capacidad instalada; la modernización de los procesos productivos; la optimización del uso de insumos; la mejoría de los sistemas de mantenimiento y conservación; la racionalización del empleo; la utilización prioritaria de los recursos propios de las entidades; el aprovechamiento de las economías de escala; la supresión de procesos productivos y productos económica y socialmente obsoletos; y la racionalización de inventarios y la optimización del capital de trabajo.

El programa de reestructuración financiera considera lo siguiente: ajustes selectivos a los precios y tarifas de los bienes y servicios que se -- producen o prestan; racionalizar los subsidios; fijar un nivel adecuado -- para los sueldos y prestaciones del personal directivo y medio; y saneamiento financiero en base a liberación de activos fijos, aportaciones de capital, supresión de productos o unidades operativas y racionalización -- de inversiones y costos financieros.

El programa de racionalización en el uso de divisas contempla: - -
la elaboración de un presupuesto de divisas; el incremento de las - exportaciones; la sustitución de importaciones, la integración económica; y la renegociación de la deuda externa.

Finalmente, el programa de apoyo a la transformación estructural de la economía establece las siguientes acciones: promover la integración vertical y horizontal de la planta productiva nacional; promover las exportaciones. fundamentalmente aquellos proyectos en que se aprovechen -- las ventajas naturales y económicas del país, así como las inversiones - públicas; estimular la producción masiva de productos básicos; y racionalizar el consumo de los bienes y servicios producidos por las entidades paraestatales.

Tanto el acuerdo presidencial acerca del funcionamiento de las entidades paraestatales, como el que ordena que éstas elaboren diversos programas en materia económica, buscan establecer un marco adecuado para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y poner en práctica las acciones y estrategias que en él se establecen.

Sin embargo, en ninguno de los dos acuerdos citados se hace mención al documento básico de la planeación nacional.

Si bien es cierto que el plan fue aprobado mediante un decreto publicado el día 31 de mayo de 1983, es decir, doce días después de expedidos los acuerdos indicados, hubiera sido más adecuado y congruente con el afán de hacer racional el proceso de planeación en México, que el Presidente de la República expidiera dichos acuerdos posteriormente y haciendo referencia a los objetivos nacionales y a la estrategia y prioridades del desarrollo que contiene el Plan Nacional de Desarrollo, sobre todo tomando en cuenta que para el 19 de mayo de ese año, el documento final del - PND estaría prácticamente terminado.

El acuerdo que dispone que las entidades del sector paraestatal elaboren diversos programas en materia económica presenta otros errores más graves aún, pues en el mismo no se precisa cómo se vincularán y articularán estos programas entre sí, ni el plazo para elaborarlos y ponerlos en práctica, ni establece la relación de los mismos con los documentos básicos - del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En este caso no puede aducirse que la expedición del acuerdo es anterior a la del ordenamiento legal que dio origen al SNPD, pues la Ley de Planeación, raíz y fundamento de dicho sistema, se publicó en el Diario -- Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.

El acuerdo presidencial no cumple con diversas disposiciones de la Ley de Planeación, ya que en la misma se especifican los documentos que integran la planeación del desarrollo y sus características.

En efecto, el segundo párrafo del artículo 21 de la Ley de Planeación, establece que el Plan Nacional de Desarrollo determinará el contenido de los programas que se elaboren en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. El artículo 22 dispone que "el plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo." Los artículos 23 a 27 establecen los -- tipos de programas que existen: sectoriales, institucionales, regionales, especiales" y los anuales. Y, finalmente, el artículo 17 de la Ley establece en su fracción II, que las entidades paraestatales deberán "cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo -- programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el -- programa sectorial correspondiente."

En suma, no es posible, en los términos del acuerdo presidencial de referencia, establecer la relación de esos programas económicos que elaboran las entidades del sector paraestatal, con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales y las estrategias que determinan, así como tampoco precisar si forman o no parte del programa institucional a que se refiere la Ley de Planeación.

Las incongruencias anotadas van, sin duda, en detrimento de la eficiencia del Sistema Nacional de Planeación Democrática y debilitan su estructura, al permitir que haya otro tipo de programas no incluidos en la Ley de -- Planeación, y que, por lo menos formalmente, no están obligados a ser compatibles con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

En apoyo a las estrategias propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, con fecha 29 de junio de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo presidencial por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, la cual tiene el carácter de instrumento de coordinación y asesoría del titular del Ejecutivo Federal para el establecimiento del servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal.

Dicha comisión está integrada por los Secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto, quien será su presidente, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como por el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Las funciones de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil son las siguientes: promover la realización de los programas específicos del servicio civil de carrera ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; establecer mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal; determinar y proponer la integración del marco jurídico y administrativo necesario para el establecimiento del servicio civil de carrera; establecer mecanismos de participación de las dependencias y entidades y de las representaciones sindicales para la instauración de dicho servicio; estudiar y emitir las recomendaciones que aseguren la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del servicio civil de carrera con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática y su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo - 1983-1988; y, periódicamente evaluar los resultados de las acciones encaminadas a establecer el servicio civil.

La comisión cuenta con un secretariado técnico, el cual en los términos del reglamento respectivo, está a cargo del Director General del Servicio Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Así mismo, dentro de la comisión existe una subcomisión Técnica del Servicio Civil, integrada por los oficiales mayores de las dependencias de la Administración Pública

Centralizada y por tres representantes de la Federación de Sindicatos - de Trabajadores al Servicio del Estado. Esta subcomisión es responsable de elaborar los estudios que la propia comisión le encomienda y de realizar los trabajos que estime pertinentes para apoyar el desempeño de - las funciones de la misma.

Es conveniente destacar que, aunque el artículo tercero transitorio del acuerdo que dio origen a la Comisión Intersecretarial del Servicio, concedía un plazo de sesenta días a partir de la entrada en vigor del propio acuerdo (23) para que se expidiera el reglamento interior respectivo, - esto no se hizo sino hasta el 8 de junio de 1984, según publicación hecha en el Diario Oficial del 19 de junio del mismo año, 356 días después.

La creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil tiene una gran trascendencia, pues es el primer paso hacia el establecimiento de - dicho servicio en la administración pública mexicana, y constituye un esfuerzo por profesionalizar la función pública.

El establecimiento del servicio civil de carrera tiene indudables ventajas ya que, entre otras cosas, contribuye a hacer más racional la gestión de la administración pública; crea un cuerpo de funcionarios públicos, cuyo ascenso se basa en un sistema de méritos y capacidad; fomenta un espíritu de cuerpo, que prestigia a la propia función pública; establece un - sistema de reclutamiento y selección del personal público, en función de los puestos que se ocuparan y las características técnicas y personales -- para desempeñarlos; garantiza la estabilidad en el trabajo; y mejora la - calidad del servicio que la administración pública proporciona.

Sin embargo, aún esta lejano el día en que se establezca el servicio civil en México, pues para ello es necesario vencer diversos obstáculos e intereses políticos existentes; definir con precisión el número de puestos y - características con que debe contar cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo, lo que sin duda, en algunos casos, llevaría a una reducción sustancial del personal de las dependencias; establecer un tabulador de sueldos y prestaciones, en que cada puesto tenga una adecuada -

remuneración, de acuerdo con la responsabilidad y obligaciones que implique y el grado de conocimientos que se requiere para desempeñarlo; - contar con un adecuado sistema de valoración de la actuación de cada -- funcionario público y establecer el sistema de estímulos y recompensas correspondiente; establecer un sistema de capacitación que responda a - las necesidades de la administración pública y su personal; y contar con más y mejores escuelas de administración pública.

Entre los factores de índole política que hay que considerar para el establecimiento del servicio civil de carrera, está el hecho de que la buro-- cracia y muy especialmente los mandos medios y superiores de la misma, son elementos fundamentales del control político en México. Al implan-- tar dicho servicio, tanto el Presidente de la República como los titulares de las dependencias, verían seriamente limitada su capacidad para nombrar y remover al personal que ocuparía cargos de nivel de mandos medios e - incluso, en algunos casos, de nivel superior.

Por último, dentro del análisis de los cambios cualitativos que se han -- efectuado a la Administración Pública Federal se revisarán las disposiciones que contienen el decreto y el acuerdo presidenciales, publicados en el Dia-- rio Oficial los días 18 de junio y 8 de agosto de 1984, respectivamente, que se refieren a la descentralización y simplificación administrativas.

El primero de dichos documentos dispone que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán elaborar un programa de des-- centralización administrativa que determine las acciones a realizar en dicho proceso a mediano y corto plazo. Esta disposición es congruente con uno de los propósitos básicos que establece el Plan Nacional de Desarrollo: la descentralización de la vida nacional, cuyo objetivo es evitar la concentra-- ción de las decisiones y promover un desarrollo más justo y equilibrado en todos los estados de la República.

El propio decreto establece que, a fin de revertir la tendencia concentra-- dora de la actividad económica en la ciudad de México, es indispensable - promover la descentralización de la Administración Pública Federal, de --

conformidad con criterios de modernización de la función pública y de fortalecimiento de la coordinación entre los gobiernos federal y estatales.

En congruencia con los objetivos planteados y en los términos del decreto del 18 de junio de 1984, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán llevar a cabo acciones orientadas a: descentralizar su operación y funciones así como el personal y los recursos presupuestales relacionados con las mismas; coordinar con los gobiernos estatales, y a través de éstos con los municipios, las acciones en materias concurrentes o de interés común, en el marco del convenio único de desarrollo; efectuar la reubicación territorial de las entidades paraestatales hacia los estados, en aquellos casos en que se estime posible y conveniente; y fortalecer o, en su caso, crear representaciones en los estados, delegando facultades en los titulares de las mismas.

Las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina quedaron exceptuadas de las disposiciones del decreto de descentralización administrativa.

Las ventajas y bondades de descentralizar las actividades de la Administración Pública Federal, tanto las que competen a las dependencias, como las que corresponden a las entidades paraestatales, son indudables y es indispensable impulsar decididamente el proceso de descentralización para sentar las bases de un desarrollo económico más firme y equilibrado y para fortalecer al sistema político mexicano, al dotar de mayor grado de autoridad y decisión a los gobiernos locales.

El otro ordenamiento legal es un acuerdo presidencial que establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, deberán llevar a cabo acciones para lograr la simplificación administrativa, reduciendo y agilizando los procedimientos y trámites que ante ellas se realizan.

Así mismo, se pondrán en práctica acciones para simplificar las relaciones entre las distintas dependencias y entidades, que se derivan de la asignación, ejercicio y control del presupuesto, así como para simplificar su funcionamiento y estructura administrativa interna, eliminando niveles e instancias innecesarias.

En la determinación de las acciones que se llevarán a cabo dentro del proceso de simplificación administrativa, las dependencias y entidades, en los términos del acuerdo presidencial, establecerán los procedimientos necesarios para captar las sugerencias de las personas físicas o morales interesadas.

El propio acuerdo establece diversas acciones prácticas que se deben incluir en el proceso de simplificación administrativa, tales como: -- ampliación de los plazos para el cumplimiento de obligaciones; ampliar la vigencia de los documentos oficiales; facilitar al público los medios de acreditación o identificación; utilizar las oficinas de las sociedades nacionales de crédito para la realización de pagos y cobros; establecer sistemas de coordinación entre las dependencias para el desahogo de -- trámites y asuntos; introducir criterios que dinamicen los topes o rangos que se establezcan en la delegación de facultades; fijar plazos límites para la resolución de los asuntos; ampliar y complementar la delegación de facultades en órganos regionales; introducir criterios que permitan la diferenciación en la atención de los asuntos; y eliminar autorizaciones redundantes y solicitudes excesivas de información.

Se establece, también, que el Presidente de la República con la finalidad de contar con una Administración Pública Federal simplificada, únicamente aprobará las modificaciones a las estructuras administrativas básicas que no impliquen adiciones y complicaciones innecesarias de los procesos y niveles administrativos existentes.

Este impulso al proceso de descentralización administrativa persigue facilitar la relación de la ciudadanía con la administración pública; alcanzar grados razonables de productividad y eficiencia en la gestión pública y atenuar uno de los factores que propician conductas ilícitas.

El proceso de simplificación administrativa también busca que el quehacer de la Administración Pública Federal sea más responsable, eficiente y democrático, con el objeto de que el Estado efectivamente posea la capacidad de conducir y promover un desarrollo sostenido, justo e independiente.

Este conjunto de medidas(modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecimiento de un marco normativo para regir el funcionamiento de las entidades paraestatales y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, elaboración de diversos programas económicos, establecimiento de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, y acciones encaminadas hacia la simplificación y descentralización administrativas), constituyen un marco de acción para los cambios cualitativos que requiere la administración pública mexicana, para hacerla más racional y eficiente, y modernizar sus estructuras y procedimientos.

Si se quiere que el Estado sea en efecto el rector del desarrollo nacional y que éste se traduzca en una sociedad justa, en donde imperen la libertad y la democracia dentro de un marco de solidaridad social, es necesario modernizar las estructuras de la administración pública, para que se conviertan en agentes del desarrollo. Es indispensable que la administración pública actúe bajo principios de eficacia, eficiencia y honestidad, tomando en cuenta siempre, el interés colectivo.

La modernización administrativa debe ser un proceso constante, en el que se revisen procedimientos, sistemas, normas, funciones y atribuciones de los órganos públicos, con el objeto de que su gestión sea más racional y expedita.

Es indispensable que en México se incremente la productividad y racionalidad de la administración pública, tanto centralizada como paraestatal, para que así su intervención en la sociedad sea más justa, eficiente y oportuna. Para lograr ésto es necesario, como ya se dijo, poner en marcha medidas tendientes a modernizar la administración pública y, sobre todo, contar con personal capacitado y con un nivel de conocimientos adecuados.

Las medidas y acciones que ha puesto en práctica el gobierno del Presidente de la Madrid, son apenas el inicio del proceso de modernización de la administración pública y, algunas, marcan el camino para efectuar

los cambios cualitativos que ésta requiere. Hay que revisar a fondo las estructuras administrativas; proponer y llevar a cabo cambios radicales y, sobre todo, hacer más racional la gestión pública, con el objeto de fortalecer a la Administración Pública Federal y, a fin de cuentas, al sistema político mexicano. Esto es necesario para que el Estado enfrente decididamente los retos que actualmente se le presentan al país; para que resuelva satisfactoriamente sus problemas y responda a las peticiones de la sociedad.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO 3. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1. En los primeros tres años del gobierno del presidente Miguel de la Madrid, se han reformado los siguientes artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: 6º, 7º, 8º, 9º, 16, 22, 25, 26, 27, 28, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 48, 50, 51 y 52; y se adicionó con los siguientes artículos: 32 bis, 49 bis, 55 y 56.
2. Las Secretarías de Estado involucradas son: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo y Pesca.
3. El artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

"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 este, 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;..."
4. "Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República".
5. El gabinete económico está integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Programación y presupuesto; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; y, Trabajo y Previsión Social.
6. Al gabinete de asuntos agropecuarios lo integran los titulares de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Comercio y Fomento industrial y Reforma Agraria.
7. En el gabinete de Salud participan los titulares de las Secretarías de Salud; Programación y Presupuesto; y Contraloría General de la Federación; y los titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social; del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
8. El gabinete de Comercio Exterior está integrado por los titulares de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; y, Energía, Minas e Industria Paraestatal.

9. Véase el apartado 2.1.1. "Las reformas y adiciones a los artículos 25 y - 26 de la Constitución.
10. Con fecha 28 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial un decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que comprende a los artículos 108 a 114, así como a los artículos 22, 73 fracción VI base 4a, 74 fracción V, 76 -- fracción VII, 94, 97, 127 y 134. El párrafo 6º del anterior texto del artículo 111 constitucional, facultaba al Presidente de la República para solicitar a la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta, de cualquier de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los jueces del orden común del Distrito Federal.

Con las citadas reformas esta facultad fue derogada.

11. El párrafo quinto del artículo 18 de la Constitución Política establece que: "Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectiva, la inclusión de reos del orden común en dichos tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso".
12. Esta atribución correspondía anteriormente a la Secretaría de Programación y Presupuesto.
13. Antes del decreto de reformas y adiciones del 29 de diciembre de 1982, - el texto de la fracción I del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecía lo siguiente:

"I. Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los -- los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el -- Presidente de la República".
14. Esta era una atribución de la Secretaría de Comercio, según lo que establece el artículo 34 fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, antes de las reformas introducidas por el decreto del 29 de diciembre de 1982.
15. Un cambio importante con respecto a lo que establecía el texto anterior - de la fracción XII artículo 33, relativo a la Secretaría de Patrimonio y - Fomento Industrial, es que ahora ya no se habla de proteger a la industria nacional.

16. Las atribuciones que se reintegraron a la Secretaría de Comercio para -- crear la de Comercio y Fomento Industrial, estaban contenidas en el artículo 33 de la anterior Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (relativo a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial), en sus fracciones VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI.
17. Plan Nacional de Desarrollo, p. 154.
18. Estas facultades estaban contenidas en las fracciones X, XI, XIII y XIV del anterior artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establecía la competencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
19. Con anterioridad al decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estas atribuciones correspondían a las - Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca, de conformidad con lo que disponían el artículo 35 en sus fracciones XVI, XVII, - XX, XXII, XXIII, XXIV, y XL; y el artículo 43 en sus fracciones II y IV.
20. El párrafo cuarto del artículo 4º de la Constitución Política establece que: " Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".
21. Con anterioridad, la Secretaría de Educación Pública efectuaba la promoción de la producción cinematográfica, de radio y televisión y de la industria editorial. Sin embargo, al modificarse la LOAPPF, esta atribución compete ahora a la Secretaría de Gobernación (artículo 27, fracción XX).
22. El segundo párrafo del artículo 6º de la Ley de Planeación establece que: "En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión - Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior" (el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales).
23. El 29 de junio de 1983, día de su publicación, entró en vigor el acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

4. CONCLUSIONES

4.1 LA PLANEACION EN MEXICO

La promulgación de la Ley de Planeación, fundamentada en las reformas al artículo 26 constitucional, constituye el avance más importante dentro del proceso de institucionalización de la planeación en México, porque, en primer lugar, sustituye a la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930, ordenamiento legal obsoleto y que no respondía a los retos que enfrenta en la actualidad nuestro país, ni a la estructura de la Administración Pública Federal.

En segundo lugar, la Ley de Planeación establece las normas y principios que rigen las tareas de la planeación nacional del desarrollo, entendida ésta como: "la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen." (1)

De esta manera, se le da a la planeación un carácter racional y sistemático y se establece que a través de ella se determinarán objetivos, metas, prioridades y estrategias; se asignarán recursos y responsabilidades; se fijarán tiempos de ejecución; se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

En tercer lugar, la citada Ley define el proceso de planeación y la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual constituye un conjunto de relaciones funcionales que las dependencias y entidades establecen entre sí, con las autoridades estatales y municipales y con las organizaciones representativas de los distintos grupos sociales, a fin de llevar a cabo las cuatro etapas del proceso de planeación: formulación, ejecución, control y evaluación.

La Ley determina las atribuciones de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, en su carácter de dependencias globalizadoras en materia de planeación, programación y presupuestación, finanzas - públicas y control y evaluación, y las que corresponden a las demás dependencias de la Administración Pública Centralizada y a las entidades paraestatales. Esta definición de las facultades y obligaciones de las partes que integran el Sistema Nacional de Planeación Democrática, es fundamental para que exista coherencia y congruencia en las acciones que se ponen en práctica dentro de la planeación.

En . . cuarto lugar, el citado ordenamiento legal precisa cuales son los productos de la planeación, define su contenido y establece la jerarquía de cada uno de ellos. Por mandato de su artículo 21 la categoría de plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo, - que es el documento fundamental y más importante que se genera en el SNPD ya que precisa los objetivos nacionales, la estrategia y prioridades del desarrollo nacional; contiene previsiones acerca de los recursos que se asignarán a tales fines; determina los instrumentos y responsables de su ejecución; y establece las políticas de carácter global, sectorial y regional, en base a previsiones del comportamiento del conjunto de la actividad económica y social.

A partir del Plan Nacional de Desarrollo se elaboran diversos programas de carácter sectorial, institucional, regional y especial, según su contenido y alcance. Además, la ley establece el vínculo entre el PND y sus programas, y el Presupuesto de Egresos de la Federación, por medio de los programas operativos anuales, en los que incluyen aspectos administrativos y de política económica muy precisos.

Esto último es muy importante, ya que obliga a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a programar anualmente sus actividades, conforme a los objetivos del plan y a las políticas y estrategias contenidas en los programas correspondientes. De esta manera quedan vinculadas dos funciones sustantivas de la administración pública, la planeación-programación y la presupuestación.

Las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración -- Pública Federal constituyen también, un avance para precisar las características de la planeación en México.

Con las modificaciones al artículo 32 de dicha Ley, es responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto proyectar y -- coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo y elaborar el plan nacional correspondiente. Además, le corresponde calcular los egresos de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal, atendiendo a las prioridades y necesidades del desarrollo nacional, cuidando que los mismos sean compatibles con la disponibilidad de recursos financieros que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A pesar de que las disposiciones actuales de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal representan un avance con respecto a la concepción de la planeación que tenía el texto anterior de la -- misma ley, es necesario que quede bien claro y definido que las -- funciones de programación, presupuestación, control y evaluación, forman parte de un mismo proceso, el de planeación. Para que se cumplan los objetivos de esta última, dichas funciones deben integrarse en un proceso racional y sistemático, en el que se determinen con claridad las actividades necesarias para alcanzar las metas propuestas, y se vigile la ejecución de esas acciones para que de conformidad con los resultados, se introduzcan las modificaciones -- necesarias.

Para que en nuestro país la planeación tenga un carácter ra-- cional, congruente y sistemático, hay que superar todavía varias deficiencias y avanzar en los siguientes aspectos:

- a) Eliminar, como ya se señaló, la brecha entre las funciones de planeación, programación, presupuestación y ejecución, a partir de la definición precisa de los instrumentos que deben intervenir en cada una de ellas, especialmente en lo que se refiere a la ejecución anual del plan y los programas respectivos.

- b) Continuar con el proceso de modernización de la organización y estructura de la administración pública federal, para que -- las acciones de la misma sean congruentes con los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo.
- c) Formular planes y programas congruentes con los recursos disponibles para financiarlos. Hay que dar gran importancia al financiamiento del desarrollo, como una de las orientaciones globales de la planeación.
- d) Lograr una mayor vinculación y una mejor articulación entre la planeación global, la sectorial y la que realizan las entidades - paraestatales coordinadas. Para esto es necesario que el esquema de sectorización avance hacia una división funcional de la - Administración Pública Paraestatal, con base en las prioridades del desarrollo, y que se vincule más eficientemente a las entidades paraestatales no sectorizadas al Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- e) Tomar en cuenta el impacto probable de las políticas y acciones aplicadas en el corto plazo, sobre las perspectivas a mediano y largo plazos, considerando las medidas correctivas que, en su caso, resulten necesarias.
- f) Procurar que todos los instrumentos de alcance sectorial se apliquen eficazmente; sean compatibles entre sí, y se ajusten a los objetivos y prioridades nacionales que contiene el PND.
- g) Tomar en cuenta para la consolidación de la planeación no sólo sus aspectos cuantitativos de gasto, inversión, crecimiento, etc., sino también su sentido cualitativo, es decir, su impacto en la sociedad y el medio ambiente y su concordancia con el proyecto nacional al que se aspira, en el que prevalezcan los ideales de -- justicia, libertad y solidaridad social.

- h) Precisar las responsabilidades de los tres órdenes de gobierno y su intervención en el proceso de planeación.
- i) Mejorar la coordinación entre la federación y los estados y entre éstos y los municipios, para que las acciones y estrategias que se planeen, se ejecuten eficazmente.
- j) Continuar con el proceso de descentralización administrativa, especialmente por lo que se refiere a la toma de decisiones, a fin de favorecer y fomentar las iniciativas regionales.
- k) Efectuar la asignación de los recursos disponibles, tomando en cuenta el impacto que en cada región tengan las acciones sectoriales y los proyectos de inversión.
- l) Mejorar la vinculación de la operación regional del gasto público federal con las políticas y necesidades de los gobiernos estatales.
- m) Evitar que en algunas regiones se dupliquen las acciones del gobierno federal, las entidades paraestatales y los gobiernos locales.
- n) Continuar con las acciones para el establecimiento de un sistema de información para la planeación, que satisfaga las necesidades de las etapas de formulación, ejecución, control y evaluación.
- o) Proporcionar al personal una capacitación adecuada en la materia y promover la investigación relacionada con la planeación del desarrollo económico y social de nuestro país.
- p) Reforzar, en todos sus aspectos y niveles, la participación social en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se derivan.

4.2 EL CARACTER INDICATIVO DE LA PLANEACION EN MEXICO

Si aceptamos que la planeación indicativa es aquella que no actúa -- directamente sobre la producción y en la que el Estado no es propietario absoluto de los medios de producción, es claro que en nuestro país la planeación tiene precisamente un carácter indicativo. En el esquema de la planeación indicativa, el Estado actúa indirectamente en la economía mediante diversos instrumentos de política económica a su alcance, tales como, niveles de tributación fiscal, estímulos -- fiscales, distribución de ciertas materias primas, control de precios y salarios, fomento a las inversiones y otorgamiento de créditos, entre otros.

Antes de continuar, resulta conveniente precisar que en la actualidad, en las economías capitalistas, tanto si se trata de países desarrollados, como de países dependientes o subdesarrollados, la participación del Estado en las actividades económicas es cada vez mayor y más varia da. El Estado participa activamente en la producción de bienes y - servicios y, además, en la contratación de los factores.

Las acciones del Estado relacionadas con la actividad económica pertenecen, precisamente, al campo de la política económica. La política económica es, en suma, un proceso que genera decisiones y determina acciones orientadas a influir y condicionar el comportamiento de los agentes individuales, las empresas y los propios organismos -- públicos, en lo que se refiere a sus actividades de carácter económico. La política económica es un proceso fundamentalmente social y político, que se origina en la contraposición de los intereses de los distintos grupos sociales. Las decisiones y los diferentes instrumentos de la política económica son el resultado de la interacción de la lucha por el poder y el juego de posiciones de los diferentes grupos, - para defender, mantener o acrecentar los beneficios que obtienen de su participación en la economía.

Para poner en práctica la política económica es indispensable que el -- Estado asuma posiciones ideológicas, negocie con los grupos de poder y se apoye en teorías y técnicas económicas, junto con un amplio y pro-- fundo conocimiento del pasado y del presente.

En las economías capitalistas, la planeación responde a una concepción - de cómo regular y orientar su funcionamiento. "Es un método para hacer más racional y coherente la política económica, y que le da más sentido y organización a la intervención estatal en la economía." (2) En los - - países de economía mixta, -como el nuestro-, la planeación posee - además, dos particularidades: por un lado, tiene un gran contenido téc-- nico que da, más que otros procesos, margen para que los técnicos par-- ticipen activamente en las actividades que se planean; y, por el otro, -- constituye un medio para gobernar.

La planeación indicativa cumple tres funciones principales: la primera, - determinar criterios y métodos para encontrar respuestas a las principales alternativas económicas que se sintetizan en estas preguntas: ¿qué pro-- ducir?, ¿cómo y con qué producir?, ¿para quién producir?, y ¿en qué - invertir?. La segunda es, encontrar métodos o maneras de armonizar la actuación económica del sector público; y la tercera, poner en prác-- tica las decisiones que en materia económica se generan al interior del - sistema político.

Ya establecido el carácter indicativo de la planeación que se realiza en - México, es conveniente analizar la manera en que se ejecuta dicha pla-- neación; la forma en que se pone en práctica el Plan Nacional de Desa-- rrollo a través de tres vertientes: la obligatoria, la de coordinación y la de inducción y concertación.

Se entiende por vertiente obligatoria, en los términos del Sistema Nacio-- nal de Planeación Democrática, aquella que comprende a las actividades que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pú-- blica Federal, para cumplir con los objetivos que establece el Plan Nacio-- nal de Desarrollo 1983-1988. De conformidad con lo que dispone el --

artículo 32 de la Ley de Planeación, el plan y los programas tienen el carácter de obligatorios para las dependencias y las entidades paraestatales, en sus respectivos ámbitos de competencia.

El artículo 33 de la misma ley, faculta al Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos estatales la coordinación que se requiera para que éstos participen en la planeación nacional del desarrollo. Así, la vertiente de coordinación se refiere a las acciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en los estados de la República y que son el objeto de los Convenios Unicos de Desarrollo. Precisamente, el Convenio Unico de Desarrollo constituye el instrumento jurídico, administrativo, financiero y programático que integra las acciones de esta vertiente.

Por último, la vertiente de concertación e inducción se refiere, por un lado, a las acciones que serán objeto de convenios o contratos con los grupos sociales organizados o los particulares; y, por otro, a las acciones o instrumentos de política económica principalmente, que el gobierno federal emplea para inducir ciertos comportamientos o conductas en los sectores social y privado. A nivel muy general podemos ubicar dentro de este último caso a las medidas en materia de gasto público, inversión pública, empleo, regulación monetaria y tributación. La concertación con los particulares y los instrumentos de política económica que se apliquen deben ser congruentes, en los términos del artículo 40 de la Ley de Planeación, con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se derivan.

A pesar de que el artículo 38 de dicha ley dispone que la concertación de acciones con los particulares o los grupos sociales " será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma"; el informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a 1984 reconoce que, a raíz de la publicación de los programas de mediano plazo y la elaboración de

de los programas operativos anuales correspondientes, se han iniciado -- apenas, los trabajos para delimitar las áreas objeto de concertación, mediante propuestas de convenios o contratos que, en su caso, se celebrarán con los grupos sociales interesados en la ejecución concertada de las políticas y estrategias contenidas en el plan.

El mismo informe establece que, sin embargo, ya se han precisado algunos aspectos de esta vertiente de concertación, tales como, los compromisos entre los sectores por rama industrial que contienen los programas integrales de desarrollo industrial y comercial; algunos acuerdos en materia pesquera; ciertas acciones para promover la planificación familiar y la integración de la mujer al desarrollo; y el convenio de PEMEX para compras a proveedores nacionales, a fin de fomentar el mercado interno y la sustitución de importaciones.

Para que la planeación tenga éxito y se cumplan sus objetivos, que en el caso de México son: conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales, es indispensable que la política económica efectivamente responda a dichos propósitos y que periódicamente se haga la evaluación de sus resultados, para introducir las modificaciones necesarias y las medidas correctivas pertinentes.

La política económica debe ser diseñada a partir de una concepción clara de la realidad económica del país, en la que se incluyan todas las restricciones existentes, y se tome en cuenta la eficacia de los instrumentos que se aplicarán y los resultados que se espera obtener. Así, en términos generales los objetivos básicos de la política económica son los siguientes: desarrollo económico, eficaz asignación de recursos, estabilidad, mantenimiento de la libertad económica y redistribución del ingreso.

Para que la política económica sea eficaz, deben tomarse en cuenta los -- factores de índole política presentes en la sociedad y el gobierno debe tener la voluntad política para llevarla a cabo, siempre tomando en cuenta las orientaciones del proyecto nacional.

Difícilmente una política económica puede tener éxito si no es -- congruente con los objetivos del proyecto nacional y si sus planteamientos no están fundados en alguna teoría económica, explícita o implícita. El manejo de la política económica no es -- fácil. Los diferentes instrumentos y medidas que se aplican deben ser coherentes entre sí, y hasta donde sea posible, debe evaluarse con precisión sus diferentes efectos en la economía, para que no se neutralicen unos a otros.

La política económica en México, cuyos resultados a la luz del -- Plan Nacional de Desarrollo se analizarán . en el -- apartado 4.4, tiene que responder adecuadamente a los objetivos - que se ha propuesto la actual administración, a partir de un planteamiento serio y preciso de la realidad económica y su aplicación debe ser lo más congruente posible. Detrás de las decisiones en - materia económica debe existir una clara voluntad política. Sin - ella, el Estado no puede ser rector de la economía, no puede orientarla, ni inducir comportamientos en sus agentes.

No es posible que dadas las enormes carencias e injusticias que aún persisten, dada la miseria en que viven muchos mexicanos, la política económica que aplique el gobierno mexicano no responda a los intereses de la mayoría y su orientación básica no sea el proporcionar el mayor bienestar a toda la población.

Es por esto que, para que cualquier plan tenga éxito, incluido el - Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno debe poner en práctica una política económica adecuada y congruente con los objetivos que se plantean y consigo misma, y debe contar con la voluntad política para llevarla a cabo. Los instrumentos de política económica deben ser lo suficientemente flexibles para poder adaptarse a los resultados que se obtengan y corregir el rumbo cuando así sea necesario.

La política económica busca inducir ciertos comportamientos en -- los agentes económicos, en los factores de la producción. A esto se reduce, precisamente, el papel de la planeación indicativa. - Sin embargo, en México la intervención del Estado en la economía es muy amplia y cubre muchos aspectos gracias al gran número de empresas paraestatales que existe. Esto permite al gobierno no -- sólo utilizar los instrumentos tradicionales de la política económica, sino también tener una participación directa en las actividades productivas.

Por eso mismo, la política económica en México debe ser especialmente congruente en todos sus aspectos y debe estar en perfecta - armonía con la gestión de las empresas públicas. El impacto de - las medidas debe calcularse muy cuidadosamente y sus resultados - evaluarse con precisión. Así mismo, es imprescindible diseñar una estrategia en relación al sector paraestatal, que sea adecuada a la situación del país y congruente con los instrumentos de política -- económica y con los objetivos que se desea alcanzar.

El tamaño y características del sector paraestatal debe ser analizado cuidadosamente, en función de las prioridades del desarrollo y - su gestión debe basarse en principios de productividad y eficiencia en la aplicación de los recursos.

La planeación en México ya ha dado los primeros pasos en este sentido, pero aún tiene que avanzar más en ello, procurando que las - políticas, acciones y estrategias que se diseñan en las Secretarías - de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto -- sean congruentes entre sí y que la gestión de las empresas públicas se adapte a ellas y sea, en todos sus aspectos, mucho más eficiente y productiva.

En suma, no basta con planear con establecer adecuadamente los - objetivos y metas que se desea alcanzar, sino que hay que actuar.

Actuar con decisión y aplicando medidas congruentes con los -- objetivos y coherentes entre sí. Las medidas económicas deben ponerse en práctica, siempre, con un sentido político, pues no son sino los instrumentos para lograr el proyecto político nacional que se desea. Sin esta voluntad política no es posible actuar eficazmente sobre las variables económicas y por ende, no se -- pueden alcanzar los objetivos previamente definidos en el proceso de planeación.

La concertación de acciones entre el sector público y los particulares y los grupos sociales organizados, tal y como está prevista en la Ley de Planeación, es otro valioso instrumento con que cuenta el gobierno federal para alcanzar los objetivos del Plan Nacional - de Desarrollo y los programas de mediano plazo respectivos. Sin embargo, para que sea realmente eficaz, tienen que precisarse -- sus alcances y las formas en que pueden llevarse a la práctica los convenios o contratos de concertación.

A través de la planeación tienen que determinarse aquellos sectores y ramas de la economía en que es posible realizar acciones concertadas, para que el esfuerzo de los particulares se oriente a alcanzar las metas establecidas por el Estado. Al mismo tiempo, es -- preciso determinar el marco jurídico aplicable y definir los contra--tos o convenios que se utilizarán, además de contar con los instrumentos indispensables para evaluar sus resultados.

Es con estas orientaciones con las que debe mejorarse la planeación en México, dado su carácter indicativo, para que sea un eficaz -- instrumento de gobierno y las medidas que se pongan en práctica - alienten un desarrollo económico más justo y equilibrado, cuyos beneficios alcancen a la mayoría de la población.

4.3. EL CARACTER DEMOCRATICO DE LA PLANEACION EN MEXICO

De conformidad con lo que dispone el artículo 26 de la Constitución Política, la planeación en México debe ser democrática, es decir,

que incorpore en el plan y los programas las aspiraciones y demandas de la sociedad. Según esta concepción, la planeación democrática, a partir de las características del sistema de economía mixta, propone acciones en las que se articularán los esfuerzos del sector público con los de los sectores social y privado, para lograr los objetivos y propósitos del desarrollo nacional, bajo el esquema de la rectoría del Estado.

La Ley de Planeación dispone que el Ejecutivo Federal conducirá el proceso de planeación con la participación democrática de los grupos sociales.

Los principios que, según la propia Ley de Planeación, rigen a la -- planeación democrática son los siguientes:

- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales.
- La defensa y perfeccionamiento del régimen democrático republicano, federal representativo que la Constitución Política -- consagra.
- La igualdad de derechos.
- El respeto irrestricto de las garantías individuales.
- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre.
- El equilibrio de los factores de la producción, con el objeto de lograr un crecimiento con estabilidad.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática se pretende que los así llamados foros de consulta popular, constituyan la instancia para la participación directa y permanente de la sociedad en la definición de las prioridades nacionales, en la ejecución del -- Plan Nacional de Desarrollo y en la evaluación de sus resultados.

El establecimiento de dichos foros, en los que participaron representantes de las organizaciones sindicales, campesinas y populares, del sector público, de los partidos políticos, de los legisladores, de las agrupaciones profesionales y de la comunidad académica, fue parte

del proceso de integración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el cual pretende hacer compatibles los planteamientos de la sociedad con los recursos disponibles.

En suma, el carácter democrático de la planeación está dado, exclusivamente, por la integración de esos foros de consulta popular, en los que se escucharon las opiniones de diversos grupos sociales, acerca de algunos temas previamente seleccionados.

Aunque la consulta popular constituye un medio por el cual la población puede expresar y transmitir al gobierno sus inquietudes y opiniones, éste no queda obligado a tomar en cuenta los planteamientos de la sociedad. Es necesario pues, fortalecer el carácter democrático de la planeación mediante instrumentos que promuevan la participación social en las etapas de formulación, ejecución, -- evaluación y control; así como, otorgándole al Poder Legislativo - un papel más activo en el proceso de planeación.

Con las reformas introducidas al artículo 26 de la Constitución Política se faculta al Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional "que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación". En dicho sistema, el Congreso de la Unión tiene la participación que le señala la Ley de Planeación.

En sus artículos 5º a 8º, la Ley de Planeación sienta las bases para determinar la forma en que el Congreso de la Unión intervendrá en la planeación. Según esto, recibe el Plan Nacional de Desarrollo - para su examen y opinión, aunque no está facultado para aprobarlo; y puede también, formular las observaciones que considere pertinentes durante la ejecución del plan.

Por otra parte, el Presidente de la República está obligado a presentar en el mes de marzo de cada año, a la Comisión Permanente

del Congreso de la Unión, un informe de la ejecución del propio Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales respectivos. Así mismo, al rendir su informe anual sobre el estado general que guarda la administración pública ante el Poder Legislativo, el Presidente debe mencionar expresamente las acciones emprendidas para la ejecución del plan y los programas. Esta misma información se incluye en las Cuentas Anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, que en los términos de la legislación aplicable se remiten a la Cámara de Diputados para su revisión.

Las iniciativas de Ley de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, que conoce y aprueba la misma Cámara, hacen referencia a los programas anuales que se elaboran para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Al dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 93 constitucional, los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos informarán al Congreso de la Unión acerca del avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos en la planeación del desarrollo nacional que, de acuerdo al ámbito de su competencia les correspondan; de los resultados de las acciones previstas; así como de las consecuencias de la aplicación de los instrumentos de política económica y social.

Como se ha visto, la participación del Poder Legislativo en el Sistema Nacional de Planeación Democrática se limita a su intervención en los foros de consulta popular, a conocer el Plan Nacional de Desarrollo y a estar informado de los avances en su ejecución.

Para que la planeación en México tenga éxito y constituya en efecto la expresión de las aspiraciones de la sociedad, es indispensable que su carácter sea más democrático. Para ello, además de fomentar la participación de los grupos sociales en los foros de consulta popular y mejorar su organización y estructura, sería con-

veniente ampliar las instancias de participación del Poder Legislativo en todas las etapas del proceso de planeación. El Congreso de la Unión, integrado por representantes populares elegidos democráticamente y en el que concurren libremente los diferentes partidos políticos, debe intervenir en el establecimiento de las prioridades del desarrollo nacional y en la definición de los objetivos del proyecto nacional. No es congruente que un gobierno que pretende en sus propias palabras, conservar y fortalecer las instituciones democráticas, limite el papel del poder legislativo, institución democrática por excelencia, dentro de la planeación nacional del desarrollo.

Sería conveniente que, al igual que examina, discute y aprueba las iniciativas de Ley de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos, la Cámara de Diputados conociera el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, lo examinara, efectuando las modificaciones necesarias y lo aprobara.

Así, al ser un documento promulgado por el Congreso de la Unión, el Plan Nacional de Desarrollo tendría mayor fuerza y representatividad social, lo que, sin duda, le daría más validez y permitiría concertar adecuadamente los esfuerzos de la sociedad para el logro de sus objetivos.

El proceso de aprobación del documento básico de la planeación nacional por el Poder Legislativo, fortalecería el pacto social que suscita al Estado mexicano e imprimiría un carácter mucho más democrático a la misma, ya que el Congreso constituye la legítima representación popular. Esto no reduciría la responsabilidad que tiene el Ejecutivo Federal como conductor de la planeación nacional, ni limitaría su capacidad de maniobra, y sí, en cambio, legitimaría su actuación y daría un matiz político fundamental a la definición de los grandes objetivos nacionales.

Al fortalecer el papel del Poder Legislativo se incrementa la fuerza real del Estado y se da cabida a diversas corrientes de opinión en el proceso de formulación del plan, haciéndolo mucho más democrático y expresión verdadera del sentir de la sociedad, lo cual, sin duda, permitirá que sus objetivos se alcancen con mayor facilidad y eficacia, al ser respuesta a los ideales y planteamientos - de la sociedad.

4.4 RESULTADOS DE TRES AÑOS DE APLICACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN MEXICO

Tal como se ha señalado en los apartados anteriores, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 define los cuatro objetivos fundamentales del desarrollo nacional, a saber:

- A) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas;
- B) Vencer la crisis, a través de una concepción integral del desarrollo, en la cual se defienda el empleo, se ataquen las causas de la inflación, se proteja el consumo básico y la planta productiva, y se superen los problemas financieros y la inestabilidad cambiaria;
- C) Recuperar la capacidad de crecimiento, a partir de la utilización racional de los recursos disponibles, la descentralización - de la vida nacional, el fortalecimiento del mercado interno, la eficiente articulación de los procesos de producción, distribución y consumo, la diversificación del intercambio con el exterior y la sustitución eficiente de importaciones; y
- D) Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales, para acceder a una sociedad igualitaria, libre y democrática.

Para alcanzar estos cuatro objetivos, el propio plan propone una estrategia económica y social que se basa en dos aspectos esenciales: la reordenación económica y el cambio estructural.

El primero de ellos se fundamenta en el Programa Inmediato de Reordenación Económica, dado a conocer por el Presidente de la Madrid en su discurso de toma de posesión, cuyos diez puntos señalan los propósitos a cumplir: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

El Plan Nacional de Desarrollo hace suyas las estrategias propuestas en el PIRE, mismas que se sintetizan en los siguientes puntos:

1. Disminución del crecimiento del gasto público.
2. Protección al empleo.
3. Continuación de las obras en proceso.
4. Reforzamiento de las normas que regulan el ejercicio del --
gasto público.
5. Proteger y estimular los programas de producción, importación
y distribución de alimentos básicos.
6. Aumento de los ingresos públicos.
7. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacio-
nal.
8. Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y sobera
ranía monetaria del Estado.
9. Reestructuración de la Administración Pública Federal.
10. Actuar según el principio de rectoría del Estado y dentro del
régimen de economía mixta.

Por otra parte, el cambio estructural pretende superar las insufi-
ciencias y los desequilibrios fundamentales del desarrollo, a través
de la reorganización de las actividades económicas, y con base en
los siguientes principios:

- a) Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del --
crecimiento.

- b) Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- c) Descentralizar las actividades económicas y el bienestar social.
- d) Adecuar a las prioridades del desarrollo las modalidades de financiamiento.
- e) Preservar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.
- f) Fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector privado e impulsar el sector social.

Con base en las cifras más recientes acerca del comportamiento de la economía nacional de que se dispone, se analizarán los resultados alcanzados, de acuerdo a los objetivos propuestos por el Plan Nacional de Desarrollo.

Según datos del Banco de México, el Producto Interno Bruto registró tasas de crecimiento con respecto al año anterior de - 5.3% en 1983 y de 3.5% en 1984. Esta última cifra contrasta notablemente con la estimación del Plan Nacional de Desarrollo para el mismo año, que consideraba un crecimiento entre cero y 2.5%. El comportamiento por sectores del PIB se muestra a continuación:

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES.
(Variación en porciento)

SECTORES	1983 p)	PND 1984 e)	1984 p)
PIB (precios constantes)	-5.3	0.0/2.5	3.5
1. Agropecuario, silvicultura y pesca	2.9	0.0/2.0	2.4
2. Minería	-2.7	2.8/3.5	1.6
3. Industria manufacturera	-7.3	1.0/4.0	4.7
4. Construcción	-18.0	-3.0/2.0	3.7
5. Electricidad	0.7	2.0/4.0	7.0
6. Comercio, restaurantes y hoteles	-10.0	0.0/1.5	2.7
7. Transportes, almacenamiento y comunicaciones	-4.8	-0.6/2.0	5.7
8. Servicios y bienes inmuebles	2.1	0.8/2.0	2.5
9. Servicios comunales, sociales y personales	-0.3	-0.5/1.5	3.3

FUENTE: Banco de México. Indicadores Económicos, octubre 1985.
S.P.P. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
1983 p) y 1984 p): cifras preliminares
1984 e); estimación del PND.

Como se puede observar, todos los sectores experimentaron un crecimiento superior al planeado, con excepción del minero que lo hizo por debajo de las cifras esperadas. Los sectores de la industria manufacturera, eléctrica, y de transportes, almacenamiento y comunicaciones crecieron significativamente por encima del producto; mientras que el sector de la construcción lo hizo ligeramente por arriba de éste.

Según el Banco de México, el crecimiento que durante 1984 experimentó la producción se debió, en términos generales, a la superación de ciertos problemas - que en los años de 1982 y 1983 habían limitado la oferta y al crecimiento incipiente de la demanda.

Así, la oferta agregada, que incluye tanto a la producción interna como a las importaciones, registró un aumento de 4.5%, en contraste con la caída de 8.6% que experimentó en 1983.

Durante 1984 las empresas tuvieron una mejoría en su situación financiera y se observó una recuperación de la intermediación bancaria. Estos dos factores propiciaron el restablecimiento del crédito comercial y mejoraron las condiciones del financiamiento bancario a la producción.

También en ese mismo año, las exportaciones crecieron en términos reales en 10.7%, con respecto a 1983. Las exportaciones no petroleras tuvieron un comportamiento especialmente satisfactorio ya que aumentaron en 18.7%. En 1984, la inversión fija bruta fue, en términos reales, 5.4% superior a la del año anterior. La inversión pública creció en 0.6%, también en términos reales, y la privada lo hizo en 8.8%, en parte gracias a los instrumentos de carácter tributario que se establecieron para alentarla.

El consumo del gobierno general, que incluye al Gobierno Federal, Departamento del Distrito Federal, entidades paraestatales y gobiernos estatales y municipales, y el correspondiente del sector privado, tuvieron durante 1984 un crecimiento del 6.9% y del 2.8%, respectivamente. Estas cifras se comparan favorablemente con las reducciones de 1.3 y 7.5% que esos rubros experimentaron en 1983.

Aunque, como ya se indicó, durante 1984 casi todos los sectores productivos registraron tasas de crecimiento positivas, no hay que olvidar que la tasa anual de crecimiento de la producción industrial fue negativa desde junio de 1982 hasta enero de 1984, mes en que comenzó a mostrar signos de recuperación, por lo que los niveles de producción son, todavía, relativamente bajos.

Por lo que se refiere al empleo, un indicador lo constituye el número de asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social. --

Durante 1984, el número de trabajadores, permanentes y eventuales afiliados al I.M.S.S., se incrementó en promedio 4.9%.

En cuanto al control de la inflación, los resultados de la política económica aplicada no han sido del todo satisfactorios, pues la desaceleración del incremento en los precios ha sido lenta. El crecimiento del índice de precios al consumidor, medido de diciembre a diciembre, fue de 98.8% en 1982, de 80.8% en 1983 y de 59.2% en 1984 (3), muy por encima de las metas establecidas por el gobierno federal de 75 % para 1983, y de 40% para el año siguiente. Por lo que se refiere a 1985, al mes de septiembre dicho índice registra un incremento del 57.6% con respecto al mismo mes del año anterior y del 41.2% con respecto a diciembre, lo que representa una tasa promedio mensual del 3.9%, y que permite suponer que se rebasará la meta para este año, estimada en 35%.

Como se observa, a pesar de los esfuerzos realizados, no ha sido posible controlar cabalmente las variables económicas que inciden en el proceso inflacionario, razón por la cual las metas programadas no se han cumplido. El Plan Nacional de Desarrollo, en los supuestos que sirvieron de base para realizar las proyecciones del comportamiento de la economía en el período 1983-1988, consideraba que la inflación, medida por el índice nacional de precios al consumidor, sería del 77% en promedio para el bienio 1982-1983. En realidad la inflación promedio en esos años fue del 89.8%, casi trece puntos porcentuales más que la previsión del plan.

El propósito del Plan Nacional de Desarrollo de que en el período 1983-1988 se dé "un proceso de convergencia gradual de la inflación interna hacia los niveles de inflación internacional" (4), aún está muy lejos de alcanzarse, pues la inflación en los Estados Unidos, país con el que tiene México la mayor parte de su intercambio comercial-, durante el período 1982-1984 ha sido del 14.2%, es decir, un promedio anual de 4.7%. En los países industrializados, la tasa de inflación promedio anual en el período 1970-82, fue de 9.9%.

Por lo que se refiere al sector externo de la economía, en 1982 la cuenta corriente de la balanza de pagos registró un saldo negativo de 6,221 millones de dólares, situación que se corrigió - notablemente en 1983 y 1984, al obtenerse saldos positivos de - 5,323.8 y 3,967.4 millones de dólares respectivamente. Sin -- embargo, según las últimas cifras publicadas por el Banco de - México, la situación ya no es tan favorable, ya que hasta el -- segundo trimestre de 1985, el saldo positivo en la cuenta corrien te fue de tan sólo 24.2 millones de dólares, 99.3% menos que - el registrado en igual período del año anterior.

En 1982 se registró un superávit en la balanza comercial por -- 6,792.7 millones de dólares -el primero después de 28 años de déficit conínuo-, que se incrementó al doble en 1983, año en - el cual se obtuvo un superávit de 13,761.2 millones de dólares. En 1984, el superávit comercial disminuyó en 7% con respecto al año anterior, para situarse en 12,799.3 millones de dólares. - Entre los meses de enero y agosto de 1985 el superávit en la ba- lanza comercial fue de únicamente 5,341.7 millones de dólares, lo que representa una disminución del 42.7% en relación al mismo período del año pasado.

Durante 1983 se realizaron exportaciones por un total de 22,312 millones de dólares, 5.1% más que en 1982. Las exportaciones - totales en 1984 alcanzaron la cantidad de 24,053.6 millones de dólares, es decir 7.8% por arriba del monto registrado en 1983. Del total de las exportaciones en 1983 el 71.8% correspondió a las petroleras y el 20.5% a las manufacturas , el 5.3% a las agropecuarias y el 2.3% a las extractivas. En 1984 la participa- ción de las exportaciones petroleras en el total disminuyó al 6%, y la de las manufacturas se incrementó al 22.7%, al igual que las agropecuarias que pasaron a representar el 6.1% del total, - mientras que a las extractivas correspondió el 2.2%.

En el período comprendido entre los meses de enero a agosto de 1985, se efectuaron exportaciones por un total de 14,350.4 millones de dólares, es decir, 12.5% menos que las realizadas en igual período de 1984. Del total de esas exportaciones, el 68.4% correspondió a las petroleras, el 22.8% a las manufacturas, el 6.3% a las agropecuarias y el 2.5% a las extractivas.

Como se observa, las exportaciones no petroleras han aumentado en promedio 25.5% en el bienio 1983-1984, con lo que la estimación del plan de que crecerían a una tasa mayor al 12% en el mismo período, se ha superado ampliamente. Sin embargo, todavía se está muy lejos de alcanzar la meta de que las exportaciones de petróleo representen menos del 45% del total, ya que en esos años han significado el 70.4% de las exportaciones totales.

De conformidad con las cifras disponibles, en 1983 las importaciones experimentaron una reducción de 40.8%, puesto que de 14,437 millones de dólares en 1982 pasaron a 8,550.9 millones en dicho año. La reducción más importante se dio en las importaciones del sector público, pues éstas disminuyeron en 53%.

En 1984, las importaciones mostraron signos de recuperación al incrementarse en 31.6% con respecto a 1983, para registrar un importe de 11,254.3 millones de dólares.

Durante el período enero-agosto de 1985, el monto de las importaciones totales fue de 9,008.6 millones de dólares, cifra 27.2% -- mayor que la registrada en el mismo lapso de 1984.

De acuerdo con las cifras del Banco de México, las exportaciones totales y las importaciones totales representaron en 1983 el 19.5% y el 9.4% del producto interno bruto, respectivamente.

Al último día del año 1983, los activos internacionales del Banco de México llegaron a 4,933.1 millones de dólares, lo cual representó un incremento de 3,105.9 millones con respecto al nivel de

las reservas a finales de 1982. Durante 1984, las reservas internacionales aumentaron en 3,200.9 millones de dólares, para situarse en 8,134 millones de dólares al finalizar el año. De acuerdo a las cifras disponibles, la situación no es ya tan favorable en 1985, pues en el período comprendido entre los meses de enero y junio las reservas internacionales sufrieron una disminución de - 1,172.2 millones de dólares.

Por lo que se refiere a las finanzas públicas, en el año de 1982 el déficit financiero del sector público consolidado fue de cerca de 1.7 billones de pesos; para 1983 fue de 1.5 billones de pesos y en 1984 ascendió a 2.1 billones. Estas cantidades representan el 17.6%, el 8.9% y el 7.1% del producto interno bruto del año respectivo.

Durante 1983, el sector público en su conjunto tuvo ingresos por un total de 5,895 miles de millones de pesos y egresos por 7,320.8 miles de millones de pesos. Del total de egresos, al gobierno federal correspondieron 4,559.3 miles de millones, de los cuales más del 85% se destinó a cubrir gastos corrientes, incluyendo el pago de intereses.

En 1984, el sector público tuvo ingresos por 9,491.4 miles de millones de pesos, es decir, 61% más que el año anterior; y efectuó erogaciones por 11,195.4 miles de millones de pesos, 53% mayores que las registradas en 1983. De las erogaciones totales las del Gobierno Federal ascendieron a 6,672 miles de millones de pesos, de las cuales el 86% correspondió a gastos corrientes.

Durante los primeros seis meses de 1985, los ingresos del sector público consolidado sumaron 6,612.8 miles de millones de pesos, 51% más que lo obtenido en el mismo período de 1984; y efectuó egresos por la cantidad de 7,939.3 miles de millones de pesos, 63% más que en 1984; con lo cual, el déficit financiero se ubicó en un nivel de 1.6 billones de pesos. De dichas erogaciones totales, el 60.5% correspondió al Gobierno Federal, es decir, 4,804.6

miles de millones de pesos. En el periodo indicado, el gobierno federal efectuó gastos corrientes por 4,118 miles de millones de pesos, es decir, el 86% del total.

En el lapso comprendido entre diciembre de 1982 y diciembre de 1983, el medio circulante creció en 41.2% y el total de los pasivos consolidados del sistema bancario (M4) lo hizo en 59.9%

Al comparar los saldos al final de 1983 y de 1984, el medio circulante aumentó en 63.1% y el crecimiento de M4 fue de 66.8%. Durante 1985, las tasas de expansión correspondientes han sido de 13.4% y 21.9%, respectivamente, considerando nueve meses del año.

El incremento en la base monetaria, medido de diciembre a diciembre de cada año, ha sido de 58.1% para 1982-1983 y de 54.1% - en 1983-1984. Al mes de septiembre de 1985, la base monetaria ha crecido 3.9%, en relación al saldo al final del mes de diciembre de 1984.

Así, de diciembre de 1982 al mes de septiembre de 1985, el medio circulante, el total de pasivos consolidados del sistema bancario y la base monetaria, se incrementaron en 161.1%, 225% y 153.3%, respectivamente.

De conformidad con cifras del Banco de México, la deuda interna ha tenido un crecimiento considerable durante los años de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Si se analiza el comportamiento de los saldos de la deuda interna del gobierno federal, en la que se considera la colocación de Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), de Petrobonos, de Bonos de la Deuda Pública y de Bonos de Indemnización Bancaria, se puede observar que en 1983 aumentó 42.2% con respecto a diciembre de 1982; que en 1984 se incrementó 38.4%, y que hasta el mes de septiembre -- había crecido en 32.9%, en relación a diciembre del año anterior.

De esta manera, la deuda interna ha experimentado un incremento del orden de 162%, en el período comprendido entre el mes de diciembre de 1982 y septiembre de 1985, mes en el cual llegó a la cantidad de 6.4 billones de pesos. Destaca el hecho de que en -- los meses considerados de 1985, la tasa de crecimiento de la deuda pública se ha incrementado sensiblemente y que el saldo de - CETES a ese mismo mes de septiembre, ascendía a 2.54 billones de pesos, es decir, el 39.6% del total.

Las tasas de interés de los CETES a tres meses se han incrementado de un nivel de 57.44% en diciembre de 1982 al 67.31% en - noviembre de 1985. La tendencia descendente que se observó en las tasas de interés desde diciembre de 1982 hasta enero de 1985, se revirtió y los niveles alcanzados en agosto (72.28%) superan a cualquiera del período.

El Banco de México justifica esta situación argumentando que las tasas de interés pasivas no pueden reducirse con respecto a cierto nivel, sin provocar que el ahorro financiero disminuya. Esta situación, según el propio banco, está condicionada por dos facto-- res: uno, las tasas, una vez descontada la inflación, deben -- reeditar intereses reales al ahorrador; y dos, la política de tasas de interés no puede ignorar la vinculación del sistema financiero nacional con el internacional, por lo que los instrumentos finan-- ciosos denominados en moneda nacional deben ser competitivos - con los que se ofrecen en el exterior.

En diciembre de 1982, el gobierno decidió poner en práctica un régimen cambiario dual, en el que operan simultáneamente un mercado libre y otro controlado de divisas. Al final de dicho año el tipo de cambio libre se situaba en 148.50 pesos por dólar y el controlado en 96.48 pesos por cada dólar. La diferencia - entre los dos tipos de cambio era de 53.9%, es decir, de \$52.02. Para finales de 1983, el dólar en el mercado libre se cotizaba - a \$161.35 por dólar y en el mercado controlado a \$143.93 por

dólar. Esto significa que en el período diciembre 1982 a diciembre de 1983, el tipo de cambio libre se devaluó en 8.7%, mientras que el controlado lo hizo en 49.2%, con lo cual, la brecha entre ambos tipos de cambio se redujo a 12.1%.

La devaluación del peso frente al dólar durante 1984, medida de diciembre a diciembre, fue de 30.1% para el tipo de cambio libre y de 33.8% para el controlado. Con esto la cotización del dólar en el mercado libre a finales del año fue de 109.97 pesos y de 192.56 pesos en el controlado. De esta manera, la diferencia entre los tipos de cambio experimentó una reducción para ubicarse en 9%.

En lo que va de 1985, la devaluación del peso ha sido mucho más acelerada que en los dos años anteriores, pues el dólar se cotizaba a \$475 por dólar a finales del mes de octubre, lo que significa una depreciación del 126.2% en diez meses. El tipo de cambio controlado se ha devaluado en 67.1% en el mismo período, ubicándose en 321.70 pesos por dólares al final del mes de octubre. En consecuencia, la diferencia entre los dos tipos de cambio, el libre y el controlado, ha aumentado significativamente, para situarse, al 31 de octubre, en 153.30 pesos, es decir, 47.7%.

Esta situación, que se ha agudizado en los últimos meses del año, ha creado un clima de desconfianza y de cuestionamiento de la política económica del gobierno. Además, la especulación en contra de nuestra moneda y la salida de capitales nacionales hacia el extranjero se han incrementado gracias a las medidas adoptadas por las autoridades financieras del país. En efecto, los artículos 81 y 82 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, publicada en el Diario Oficial del 14 de enero de 1985, permiten el establecimiento de casas de cambio propiedad de particulares, cuyo objeto es, en los propios términos de la ley, "realizar en forma habitual y profesional operaciones

de compra venta y cambio de divisas dentro del territorio de la República Mexicana". Adicionalmente, con fecha 5 de junio -- del mismo año, el Banco de México mediante una publicación en el Diario Oficial, dio a conocer las reglas a que sujetarán las casas de cambio en las operaciones que efectúen con divisas, oro y plata.

Se puede concluir, en onces, que la política cambiaria diseñada -- no ha cumplido con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, principalmente en lo que se refiere a la conver-- gencia gradual de los dos tipos de cambio existentes (5), propó-- sito que en estos momentos --con un diferencial de casi 48%- se antoja muy difícil de lograr.

Por lo que respecta a la reestructuración de la Administración Pú-- blica Federal, objetivo contenido en el Programa Inmediato de -- Reordenación Económica y que se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno del Presidente de la Madrid, mediante -- diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, modificó las atribuciones de las Secretarías de Estado, cambiando la denominación de algunas de ellas y creando una -- nueva dependencia. Posteriormente, el 25 de julio de 1985, ante lo adverso de la situación económica se anunciaron diver..as medi-- das para reducir el gasto público, entre las cuales se incluye la reestructuración de la Administración Pública Centralizada. Esta decisión no afecta a la organización actual de 18 Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo, sino que exclusivamente se refiere a la eliminación de diversas unidades administrativas de dichas dependencias.

Esa reestructuración administrativa se concreta a los siguientes aspectos:

En la Secretaría de Gobernación desaparece la Coordinación General de Estudios y Proyectos y se reduce el número de direcciones generales de 13 a 11. Lo más relevante es la creación de la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, a partir de la fusión de las Direcciones Generales de Investigaciones Políticas y Sociales y Federal de Seguridad.

Las Subsecretarías de Planeación y Asuntos Culturales y de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores son eliminadas, al igual que tres de las 24 direcciones generales con que contaba. Dentro de esta dependencia se crea la Subsecretaría de Cooperación Internacional.

En la Secretaría de la Defensa Nacional y en la de Marina no se hacen cambios a la organización interna.

Desaparece la Subsecretaría de Inspección Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se eliminan dos de las 22 direcciones generales que tenía, así como la Coordinación de Administraciones Regionales de Oficialía Mayor.

En la Secretaría de Programación y Presupuesto se fusionan las -- Subsecretarías de Planeación del Desarrollo y de Control Presupuestal y Contabilidad, para crear la Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal. Desaparecen cinco de sus 22 direcciones generales, así como las Unidades de Modernización de la Administración Pública Federal y de Control de Gestión.

Se suprimen tres de las doce direcciones generales que tenía la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la Subsecretaría de la Industria Paraestatal Básica cambia su denominación a Subsecretaría de Minas e Industria Paraestatal Básica, y desaparecen la Coordinación General de Gestión y tres de las 22

direcciones generales que tenía.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se reorganiza -- eliminando la Subsecretaría de Regulación y Abasto, así como siete de las 34 direcciones generales con que contaba.

En la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se fusionan las Subsecretarías de Agricultura, de Ganadería y la Forestal, -- para crear la Subsecretaría de Desarrollo y Fomento Agropecuario y Forestal, y desaparecen 14 de las 37 direcciones generales que tenía.

La reorganización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes consiste en suprimir seis de las 34 direcciones generales.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se reestructura a través de la desaparición de ocho de las 26 direcciones generales que la integraban.

La estructura de la Secretaría de Educación Pública se modifica - eliminando la Subsecretaría del Deporte, así como tres de sus 39 direcciones generales.

En la Secretaría de Salud desaparece la Subsecretaría de Investigación y Desarrollo, así como siete de las 25 direcciones generales que tenía.

En la Secretaría del Trabajo y Previsión Social sólo se suprime - una de las 17 direcciones generales con que contaba.

La organización interna de la Secretaría de la Reforma Agraria se modificó mediante la desaparición de la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria.

En la Secretaría de Turismo desaparece la Subsecretaría de Planeación y se eliminan dos de las quince direcciones generales -- que tenía.

La reestructuración de la Secretaría de Pesca consiste en fusionar las dos subsecretarías que tenía y en suprimir dos de sus trece - direcciones generales.

Finalmente, en el Departamento del Distrito Federal se suprimen las Secretarías Generales de Planeación y Evaluación y de Desarrollo Urbano y Ecología, así como nueve de las 31 direcciones generales con que estaba integrado.

Las modificaciones a la organización de las dependencias de la Administración Pública Federal, se formalizaron mediante la expedición de sus respectivos reglamentos interiores, mismos que se publicaron en el Diario Oficial entre los meses de julio y agosto de 1985.

Esta reestructuración no es en sí ninguna reforma administrativa y, en los términos en que está planteada, obedece únicamente a la - necesidad de reducir el gasto público y no al propósito contenido en el Plan Nacional de Desarrollo de hacer más racional la actividad y organización de la administración pública.

El examen de los resultados de tres años de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo a la luz de la situación económica actual, -- revela que las medidas adoptadas no han sido las adecuadas y, en varios casos, sus efectos han sido contradictorios o se han nulificado unos a otros. La política económica no se ha diseñado de una manera integral y coherente, en buena medida debido a que ha tratado de responder a la coyuntura económica, sin considerar sus consecuencias y efectos a mediano y largo plazo.

La situación económica actual, sin embargo, no es únicamente - el resultado de errores en la aplicación de instrumentos de política económica de estos últimos años. Nos encontramos ante - el agotamiento del modelo de "desarrollo estabilizador", sin que hasta la fecha, se haya planteado una alternativa de desarrollo viable.

En el ámbito administrativo es necesario dar un impulso decidido a la modernización de la organización y procedimientos de la Administración Pública Centralizada, y hacer más eficientes y productivas a las entidades paraestatales, con el objeto de que el - Estado sea, en efecto, el rector del desarrollo.

4.5 RELACION ENTRE LA PLANEACION Y LAS REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El Estado actúa como el titular de la voluntad jurídica que da legitimidad al proceso de planeación y asume, en consecuencia, la responsabilidad de alcanzar metas de desarrollo económico y social cuantificables. Así mismo, el Estado tiene el carácter de actor frente a la sociedad civil y aparece como el mecanismo de integración y sustento del orden político.

El Estado, en este caso concebido concretamente como el sector público, es el principal agente del proceso de planeación y su actividad involucra al conjunto de dependencias y entidades de la - administración pública y a los centros de decisión e instrumentos de política económica y social que utiliza para llevar a cabo sus propósitos.

El cumplimiento de las metas propuestas por el gobierno depende de diversos factores de índole política y técnica, entre los que - destaca la capacidad de acción del Estado, la cual se basa en el privilegio de la coacción para hacer cumplir sus decisiones.

Es evidente que la eficiencia de la acción estatal afecta al -- proceso de planeación y que ella sólo puede darse si se toman en cuenta los siguientes factores:

- a) La existencia de autoridad y disciplina social;
- b) la coherencia de las técnicas y procedimientos que se aplican en la administración pública;
- c) la capacidad de coordinación de acciones;
- d) las restricciones que impone el factor humano al funcionamiento de toda organización;
- e) la estructura institucional de la administración pública, misma que debe responder a las necesidades del desarrollo y a los retos nacionales; y
- f) el grado de descentralización de la acción estatal y de participación social.

El papel activo que tienen las dependencias y entidades del sector público en la ejecución de la política económica proviene, por una parte, del hecho de que ellos constituyen los organismos institucionalizados en donde se discute y aprueba la legitimación del proceso de planeación y sus respectivos instrumentos; y por otra, de -- que los agentes públicos durante su gestión, detectan problemas y participan en los procesos iniciados y desarrollados por agentes -- privados, cuando dichos procesos se relacionan con aspectos de su jurisdicción.

Por otra parte, el sector público tiene también un papel pasivo, en la medida en que hay instrumentos de política económica que afectan el desempeño de las empresas paraestatales.

La planeación, como método que busca hacer racional la intervención del Estado en las actividades económicas, que trata de -- orientar los procesos de política económica hacia el logro de una gama diversa de objetivos que benefician a toda la sociedad, -

debe conjuntar en sus funciones y concretamente en los planes, - los intereses de los distintos grupos en torno al proyecto nacional.

Los objetivos de la planeación responden por una parte a los intereses de los grupos sociales con capacidad para influir en las decisiones del gobierno, y por otra, a los intereses propios de la burocracia.

Para alcanzar esos objetivos y con el fin de que la intervención - del Estado en la economía sea eficaz, es indispensable que la planeación del desarrollo proponga medidas para superar las deficiencias en los sistemas administrativos del gobierno y para adaptar éstos a las circunstancias actuales. Como el gobierno debe apoyarse continuamente en su aparato administrativo para la integración y ejecución de los planes, programas y proyectos, éste mismo debe organizarse adecuada y eficientemente, pues de otra manera la propia administración pública se convierte en un obstáculo para la política del desarrollo.

Los responsables de la planeación, además de identificar las deficiencias de carácter administrativo y proponer su corrección, deben incluir en los planes y programas medidas concretas y específicas para crear un sistema administrativo que pueda llevar a la práctica los propósitos de la planeación.

La ineficiencia administrativa limita considerablemente la ejecución de los planes y el logro de los objetivos propuestos, razón por la cual es necesario diseñar y poner en práctica un programa de reforma administrativa, cuyo resultado no debe ser producto del esfuerzo esporádico de un sólo período gubernamental, sino más bien un proceso continuo de adaptación de las leyes, normas, procedimientos y estructuras al crecimiento del país. Así, la reforma administrativa es el cambio consciente, dirigido e inducido en la organización del gobierno, que debe ser tomado en cuenta por la planeación para alcanzar los objetivos del desarrollo nacional.

Existe pues, una relación permanente entre el proceso de planeación y las reformas a la administración pública. La planeación - del desarrollo no puede ignorar al proceso de reforma administrativa, ni a las restricciones que la propia organización del aparato gubernamental le impone. Es necesario que la reforma administrativa y los cambios que se introduzcan en la estructura gubernamental se ajusten a los objetivos de la planeación, y que las acciones que se emprendan en este sentido sean congruentes entre sí.

La reforma administrativa no es fácil de realizar: hay que atacar prácticas estereotipadas e inercias de la organización; eliminar -- procedimientos que no por repetidos son válidos; luchar en contra de una concepción "feudal" de la administración; coordinar múltiples y muy diversos esfuerzos; y encontrar puntos de coincidencia en el complejo universo de la administración pública.

Una mejor administración pública, una más eficaz estructura gubernamental, no garantiza ni resuelve por sí todos los obstáculos, ni las restricciones que limitan el desarrollo. Para allanar el -- camino, debe existir voluntad política y se debe actuar con decisión para cumplir con los propósitos establecidos. La política debe trazar los fines, establecer las metas y la administración pública suponer la capacidad para alcanzar esas metas y fines.

Hay que procurar que la administración pública de nuestro país sea recta y honesta. La rectitud de la administración consiste en tener fines y saber alcanzarlos, es conocer y actuar, querer y poder, tener conocimiento de la realidad para poder transformarla y contar con la voluntad para hacerlo.

Una administración pública de estas características -recta y honesta-, en la que impere un espíritu de eficacia y productividad, - es la clave para resolver muchos de los agudos problemas que enfrenta México y establecer las bases para un desarrollo económico equilibrado, que beneficie a las mayorías del país.

La política y la administración deben conjuntarse, para que haya más democracia y más eficacia. La reforma administrativa debe apoyarse en una reforma política, política y administración se complementan y se apoyan mutuamente. Para que haya buena administración tiene que haber buena política y es evidente que una buena administración permite que haya buena política.

El Estado mexicano tiene que fortalecerse, sin que la ampliación de su ámbito de acción disperse sus esfuerzos o disminuya la justicia de sus decisiones, para que a partir de un proyecto nacional claramente definido, se tomen medidas que garanticen un desarrollo económico y social justo y equilibrado.

Para fortalecer al Estado mexicano hay que profundizar las reformas a la Administración Pública Federal, con un sentido de productividad y eficiencia, y de esta manera será más fácil cumplir cabalmente con los objetivos de la planeación del desarrollo. Es necesario que México transite por la vía de la democracia, procurando y esforzándose para que en todas las actividades gubernamentales, por diversas que sean, prevalezca la justicia. Sin democracia, justicia, eficacia y productividad, no se podrá construir un México grande, cuya fortaleza resida en un desarrollo económico y social real.

A la luz de los resultados obtenidos en la conducción de la política económica, la experiencia ha demostrado que no es conveniente, ni política ni técnicamente, que dentro de la organización de la administración pública mexicana subsistan separadas una de otra, las funciones hacendarias y de planeación y presupuestación.

Esta separación, que data de 1976 al promulgarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se originó en la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ha provocado, entre otras cosas, que los instrumentos de la política económica, principalmente los tributarios y el gasto público, no se diseñen y apliquen de manera coordinada y congruente.

La escisión de las funciones de planeación y programación y la -- hacendaria tenía como objetivo equilibrar el peso político y poder de las secretarías, ya que hasta 1976 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía una gran fuerza al controlar el financiamiento y el nivel y destino del gasto público. Esta dependencia, de acuerdo con los objetivos del "desarrollo estabilizador", diseñaba políticas que fomentaran la inversión del sector privado al facilitar la convertibilidad de la moneda y al ofrecer incentivos fiscales y subsidios en materia de energéticos y transportes; y - efectuaba la presupuestación por asignación de recursos, canalizando la inversión prioritariamente a las obras de infraestructura que favorecían a la agricultura comercial.

Sin embargo, las pugnas de carácter político entre las diversas - dependencias lejos de disminuir han aumentado y, lo que es más grave, la existencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como responsable de todo lo relacionado con los ingresos, y de la Secretaría de Programación y Presupuesto como encargada de la planeación y de todo lo que se refiere al gasto público, ha favorecido la aplicación de medidas incongruentes entre sí, y con poca coordinación de acciones.

Dada la importancia del sector público en México y el grado de intervención estatal en la economía alcanzado, es imprescindible que haya plena coherencia en las medidas de política económica que se apliquen y que además, para que las acciones se coordinen adecuadamente, exista una sola dependencia responsable de la conducción de las finanzas públicas dentro de la Administración Pública Federal. Tomando en cuenta esto y con el afán de que la administración pública sea cada vez más racional, parece necesario unificar en una sola Secretaría de Estado esa responsabilidad, reintegrándole a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las funciones que le fueron asignadas a la de Programación y Presupuesto.

Con esta medida se estaría en aptitud de garantizar la necesaria congruencia entre el gasto público y su financiamiento, atendiendo a las prioridades que establezca la planeación nacional del desarrollo, la cual también estaría a cargo de esa misma dependencia.

Uno de los cambios más importantes que durante el actual gobierno se han introducido en la administración pública mexicana, es el de la institucionalización de la función de fiscalización interna, la cual se refiere a la legalidad y honestidad en el manejo de los fondos del erario público, y constituye un elemento fundamental en la tarea de mejorar la calidad de la administración pública y una de las condiciones para alcanzar los objetivos del desarrollo.

Es indispensable que dentro de la administración pública existan unidades encargadas de fiscalizar el ejercicio del gasto público, como condición para garantizar la rectitud de la misma. En este sentido los mecanismos de control gubernamental establecidos mediante las reformas al título cuarto de la Constitución, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos, constituyen un gran avance, ya que precisan la función de fiscalización interna.

Sin embargo, lo que resulta paradójico es que se cree una Secretaría de Estado -- la de la Contraloría General de la Federación -- para efectuar esa fiscalización interna y no se fortalezca lo relativo al control externo establecido por la Constitución, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados.

Pareciera que en lugar de buscar la reducción y simplificación del aparato burocrático para resolver los problemas, lo que se quiere es proponer nuevos organismos, sistemas y controles que destierren los males de la burocracia... aumentándola.

Si en verdad se aspira a tener una administración pública en la -- que se conjuguen los ideales de justicia y eficacia, es preciso modernizarla y hacer más racional su quehacer, de tal suerte que - sea un elemento promotor del desarrollo, de un desarrollo económi co y social que favorezca a todos los mexicanos y que sea el sustento de una nación libre y democrática.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO 4. CONCLUSIONES

1. Ley de Planeación, artículo 3º.
2. Sierra, E., "Política económica,...", p. 619.
3. Véanse los informes anuales del Banco de México correspondientes a 1983 y 1984.
4. Plan Nacional de Desarrollo, p. 80.
5. Plan Nacional de Desarrollo, pp. 83 y 95.

B I B L I O G R A F I A

A. LIBROS

- Bettelheim, Charles. Planificación y crecimiento acelerado. 4a. reimp. México. Fondo de Cultura Económica, 1981, 234 p.
- _____. Problèmes théoriques et pratiques de la planification. 3 eme. ed. Paris, François Maspero, 1974. 271 p.
- Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra. El sector público en la planificación del desarrollo. 9a. ed. México, Siglo XXI, 1981. (Textos del ILPES) 267 p.
- Faya Viesca, Jacinto. Administración pública federal. La nueva estructura. México, Ed. Porrúa, 1979. 653 p.
- _____. Administración pública federal. La nueva estructura. 2a. ed. México, Ed. Porrúa, 1983. 771 p.
- Herschel, Federico J. Política económica. 4a. ed. México, Siglo XXI, 1980. (Col. mínima, 61) 140 p.
- Leemans, Arne F. comp. Cómo reformar la administración pública. México, Fondo de Cultura Económica, 1977. 378 p.
- Martner, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas. 12a. ed. México, Siglo XXI, 1981. (Textos del ILPES) 370 p.
- Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la administración pública. 5a. reimp. México, Fondo de Cultura Económica, 1978. tomo I. 210 p.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la administración pública de México. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, 2 vols. 350 p. y 380 p.
- Reynolds, Clark W. The Mexican Economy. Twentieth-Century Structure and Growth. New Haven, Yale University Press, 1970. 412 p.
- Ruíz Massieu, José Francisco. La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980. 216 p.
- Solari, Aldo E., et. al. El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1980. (Cuadernos -- del ILPES, 26) 80 p.
- Solís M., Leopoldo. Planes de desarrollo económico y social en México. México, Secretaría de Educación Pública, 1975. (Sepsetentas, 215) - 195 p.

Tello Carlos. La nacionalización de la banca en México. México, Siglo - XXI, 1984. 222 p.

Tinbergen, Jan. La planeación del desarrollo. 4a. reimp. México, Fondo de Cultura Económica, 1973. 103 p.

Waterston, Albert. Planificación del desarrollo. Lecciones de la experiencia. 1a. reimp. México, Fondo de Cultura Económica, 1979. 548 p.

Varios autores. Bases para la planeación social y económica de México. (Textos del seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía de la UNAM, en el mes de abril de 1965). México, Siglo XXI, 1966. 269 p.

Zaid, Gabriel. El progreso improductivo. 3a. ed. México, Siglo XXI, --- 1981. 345 p.

B. ARTICULOS

"Antecedentes de la planeación en México", en Programa. México, núm. 3, julio-octubre de 1980. pp. 33-48.

Kalecki, Michel. "Bosquejo de una metodología para elaborar un plan de desarrollo", en El Trimestre Económico. México, vol. XXXII (2), núm. 126, abril-junio de 1965. pp. 300-310.

Kaplan, Marcos. "Política y planificación en América Latina", en Problemas de desarrollo. México, año II, núm. 6, enero-marzo de 1971. pp. 19-40.

Madrid, Miguel de la. "Frente a las grandes necesidades el Plan ordena el esfuerzo colectivo", en Planeación Democrática. México, núm. 4, junio de 1983, pp. 10-13.

_____. "La planeación en México", en Comercio Exterior. México, vol. 30, núm. 11, noviembre de 1980. pp. 1253-1256.

_____. "El Sistema Nacional de Planeación", en Programa. México, núm. 3, julio-octubre de 1980. pp. 17-26.

Meier, Gerald M. "La crisis de la planeación en los países en desarrollo", en El Trimestre Económico. México, vol. XXXVII (4), núm. 148, octubre-diciembre de 1970. pp. 697-704.

Montemayor, Rogelio. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática", en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. pp. 21-23.

Reyes Heróles, Jesús. "Complementación entre reforma administrativa y reforma política", en La República. México, s/f. pp. 1-3.

Reynolds, Clark W. "Por qué el 'desarrollo estabilizador' de México fue en realidad desestabilizador" en El Trimestre Económico. México, vol. XLIV (4), núm. 176, octubre-diciembre de 1977. pp. 997-1023.

Ruiz Dueñas, Jorge. "La vía de la planificación mexicana", en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. pp. 35-63.

Sierra C., Enrique. "Política económica, planificación y administración pública", en El Trimestre Económico. México, vol. XLIV (3), núm. 175, julio-septiembre de 1977. pp. 569-608.

Solís M., Leopoldo. "Externalidades y propiedad: apuntes de su significado para la planeación de una economía mixta", en El Trimestre Económico. México, vol. XLIII (1), núm. 169, enero-marzo de 1976. pp. 3-36.

_____. "Perspectivas de la planeación", en Comercio Exterior. - México, vol. 30, núm. 11, noviembre de 1980. pp. 1181-1186.

_____. "La planificación ¿Un agente de cambio económico social?", en El Trimestre Económico. México, vol. XLII (2), núm. 166, abril-junio de 1975. pp. 265-190.

C. DOCUMENTOS OFICIALES

Boletín de Economía Internacional. México, Banco de México, vol. XI, - núm. 3, julio-septiembre de 1985. 104 p.

"Dictamen del Partido Nacional Revolucionario sobre el Primer Plan Sexenal", en Planeación Democrática. México, núm. 7, septiembre de - 1983. pp. 25-28.

Indicadores Económicos. México, Banco de México, octubre de 1985.

Informe anual 1984. México, Banco de México, 1985. 255 p.

Informe anual 1983. México, Banco de México, 1984, 361 p.

Madrid, Miguel de la. Primer Informe de gobierno. 1983. México, Presidencia de la República, 1983. 74 p.

_____. Segundo informe de gobierno. 1984. México, Presidencia - de la República, 1984. 82 p.

_____. Tercer informe de gobierno. 1985. México, Presidencia de la República, 1985. 75 p.

"Modelo de Convenio Unico de Desarrollo", en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. pp. 480-487.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980. tomo I. 222 p.

"Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", en El Mercado de Valores. Mé- xico, año XLIII, suplemento al núm. 24, junio 13 de 1983. 211 p.

Plan Nacional de Desarrollo. Informe de ejecución 1984. México, Secreta- ría de Programación y Presupuesto, 1985. 185 p. 70 cuadros.

Plan Nacional de Desarrollo. Informe de ejecución 1983. México. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1984. 132 p. 62 cuadros.

"El Plan Sexenal 1934-1940", en Planeación Democrática. México, año 2. núm.11. febrero de 1984. pp.35-38.

La planeación nacional y el sector público. México, Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social, Secretaría de la Presidencia, 1976. 133 p.

"Programa de gobierno del Presidente de la República General Abelardo L. Rodríguez. para el año de 1934", en Diario Oficial. México, tomo LXXXIII, núm.27 10 de -- abril de 1934. pp.521-568.

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988. México, Secretaría - de Hacienda y Crédito Público, 1984. 353 p.

"Programa Nacional de Inversiones 1953-1960", en Planeación Democrática. México, año 2, núm. 17, agosto de 1984. pp. 55-59.

"Proyecto de inversiones del gobierno federal y dependencias descentralizadas (1947-1952)", en Planeación Democrática. México, año 2, núm. 16, julio de 1984, - - pp. 40-46.

Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del Sexenio 1982-1988. Primer año. México, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Pre - sidencial, 1984. 325 p.

Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del Sexenio 1982-1988. Segundo año. México, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica -- Presidencial y Fondo de Cultura Económica, 1985. 725 p.

"El Segundo Plan Sexenal", en Planeación Democrática. México, núm. 8, octubre de 1983. pp. 26-31.

El Sistema Nacional de Planeación y la instrumentación del Plan Global de Desarrollo. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1981. 54 p.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y organización. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, s/I. 100 p.

D. LEYES, REGLAMENTOS Y DECRETOS

"Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus - planes de acción (1961)", en Revista de Administración Pública. México, núms. - 55-56, julio-diciembre de 1983, pp. 416-419.

"Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Se - cretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal (1971)", en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. pp. 446-447.

"Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales (1976)", en Revista de Administración Pública. Méxi - co, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. pp. 463-467.

- "Acuerdo por el que se constituye una comisión intersecretarial para la formulación de planes nacionales para el desarrollo económico y social del país (1962)", en Planeación Democrática. México, año 2, núm. -- 19, octubre de 1984. pp. 56-58.
- "Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público (1983)", en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 14a. ed. México, Ed. Porrúa, 1985. pp. 83-87.
- "Acuerdo por el que se crea el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República (1985)", en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 14a. ed. México, Ed. Porrúa, 1985. 115-117.
- "Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal (1983)", en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 14a. ed. México, Ed. Porrúa, 1985. pp. 88-92.
- "Acuerdo por el que se crea la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República (1983)", en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 14a. ed. México, Ed. Porrúa, 1985. pp. 99-103.
- "Acuerdo por el que se crea la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República (1983)", en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 14a. ed. México, Ed. Porrúa, 1985. pp. 108-110.
- "Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República (1983)", en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 14a. ed. México, Ed. - Porrúa, 1985. pp. 93-98.
- "Acuerdo que constituye una comisión de colaboración técnica a la de programa de gobierno para el período presidencia 1934-1940 (1933)", - en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-57, julio-diciembre de 1983. pp. 393-395.
- "Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la administración pública federal, deberán instrumentar para la simplificación administrativa (1984)", en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 14a. ed. México, Ed. Porrúa, 1985. pp. 791-798.
- "Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República (1954)", en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. pp. - 411-417.
- "Acuerdo que dispone que las Secretarías de Estado y el Departamento -- del Distrito Federal deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda el programa de inversiones relativo al sexenio 1953-1958 (1953)", en - Revista de Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. pp. 409-411.

"Acuerdo que dispone que las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal elaboren un programa de inversiones (1959)", en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. pp. 412-416

"Acuerdo que establece las normas generales de organización y funcionamiento de las delegaciones regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto (1973)", en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. pp. 471-479.

"Acuerdo que ordena a las entidades de la administración pública paraestatal elaborar los programas que se indican, en materia económica - - (1983)", en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 14a. ed. México, Ed. Porrúa, 1985. pp. 153-159.

"Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la administración pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal (1983)", en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 14a. ed. México, Ed. Porrúa, 1985. pp. 142-152.

"Acuerdo tipo de coordinación para el establecimiento y operación de los COPLADES (1981)", en Revista de Administración Pública. México, - núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. pp. 494-496.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 77a. ed. México, Ed. Porrúa, 1985. 126 p.

Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Diario Oficial, 29 de diciembre de 1982.

Decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Diario Oficial, 28 de diciembre de 1982.

"Decreto por el cual se abrogan los que crearon y los que han modificado a los comités promotores del desarrollo socio-económico de los estados de la República, y se dispone que las dependencias y entidades federales participen en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo que establezcan los gobiernos de los estados (1981)", en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. pp. 490-494.

"Decreto por el cual se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, para expedir la Ley que cree un cuerpo consultivo oficial, -- permanente y autónomo en asuntos económico-sociales (1928)", en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-57, julio-diciembre de 1983. p. 381.

"Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar - un programa de descentralización que asegure el avance en dicho proceso (1984)", en Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 14a. ed. México, Ed. Porrúa, 1985. pp. 786-790.

"Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 - (1980)", en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. pp. 487-490.

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, Diario Oficial, 31 de mayo de 1983.

"Decreto por el que se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo - de la Unión para establecer un Consejo Nacional de Economía (1933)", en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. p. 393.

"Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975)", en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. pp. 447-450.

"Decreto por el que se dispone que los comités promotores del desarrollo socioeconómico establecidos en todos y cada uno de los estados de la República, son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio (1977)", en Revista de Administración Pública. - México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. pp. 468-471.

Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Diario Oficial, 30 de diciembre de - 1983.

Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Diario Oficial, 21 de enero de 1985.

"Decreto que crea la Comisión Federal de Planeación Económica (1942)", en Planeación Democrática. México, núm. 9, noviembre de 1983. pp. 71-73.

"Decreto que crea la Comisión Nacional de Inversiones (1948)", en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre - de 1983. pp. 408-409.

"Decreto que crea la Comisión Nacional de Planeación para la Paz (1944)", en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. pp. 405-406.

"Decreto que crea la Junta de Economía de Emergencia (1943)", en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983, pp. 404-405.

"Exposición de motivos de la Ley de Planeación (1982)", en Revista de - Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983. pp. 528-536.

Ley de Planeación. México, Diario Oficial, 5 de enero de 1983.

"Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935)", en Planeación -- Democrática. México, año 2, núm. 12, marzo de 1984. pp. 30-37.

"Ley del Consejo Nacional Económico (1928)", en Planeación Democrática. México, núm. 10, diciembre de 1983 - enero de 1984. pp. 28-31.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, ---
Diario Oficial, 31 de diciembre de 1982.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 6a. ed. México, Pre-
sidencia de la República, 1980. 27 p.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 14a. ed. México, Ed.
Porrúa, 1985. 798 p.

"Ley para el control, por parte del gobierno federal de los organismos --
descentralizados y empresas de participación estatal (1970)", en Ley -
Orgánica de la Administración Pública Federal. 14a. ed. México, Ed.
Porrúa, 1985. pp. 59-69. .

"Ley que establece el Consejo Nacional de Economía (1933)", en Planea-
ción Democrática. México, núm. 6, agosto de 1983. pp. 22-24.

"Ley sobre Planeación General de la República (1930)", en Revista de -
Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983.
pp. 386-393.

"Proyecto de decreto estatal para la creación de los COPLADES (1981)",
en Revista de Administración Pública. México, núms. 55-56, julio-di-
ciembre de 1983. pp. 496-499.

"Reglamento interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Es-
tado de...", en Revista de Administración Pública. México, núms. --
55-56, julio-diciembre de 1983. pp. 500-507.

Reglamento interior del Departamento del Distrito Federal. México, Dia-
rio Oficial, 17 de enero de 1984 y 26 de agosto de 1985.

Reglamento interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos -
México, Diario Oficial 7 de junio de 1985 y 23 de agosto de --
1985.

Reglamento interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
México, Diario Oficial, 12 de diciembre de 1983 y 20 de agosto de --
1985.

Reglamento interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. -
México, Diario Oficial, 29 de marzo de 1983 y 14 de agosto de 1985.

Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. --
México, Diario Oficial, 29 de marzo de 1983 y 19 de agosto de 1985.

Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública. México, Dia-
rio Oficial, 23 de febrero de 1982 y 9 de agosto de 1985.

Reglamento interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Para-
estatal. México, Diario oficial, 9 de mayo de 1983 y 26 de agosto -
de 1985.

Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación. México, Diario Oficial, 14 de junio de 1984 y 21 de agosto de 1985.

Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, Diario Oficial, 26 de agosto de 1983 y 19 de agosto de 1985.

Reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, Diario Oficial, 19 de enero de 1983 y 30 de julio de 1985.

Reglamento interior de la Secretaría de la Defensa Nacional. México, --
Diario Oficial, 11 de mayo de 1977.

Reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. México, --
Diario Oficial, 1º de diciembre de 1980 y 27 de agosto de 1985.

Reglamento interior de la Secretaría de Marina. México, Diario Oficial,
10 de mayo de 1977.

Reglamento interior de la Secretaría de Pesca. México, Diario Oficial, 6
de febrero de 1984 y 13 de agosto de 1985.

Reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Mé,
xico, Diario oficial, 25 de enero de 1983 y 29 de julio de 1985.

Reglamento interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. México, -
Diario oficial, 12 de enero de 1984 y 23 de agosto de 1985.

Reglamento interior de la Secretaría de Salud. México, Diario Oficial, -
25 de junio de 1984 y 19 de agosto de 1985.

Reglamento interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Méxi
co, Diario oficial, 4 de marzo de 1983 y 14 de agosto de 1985.

Reglamento interior de la Secretaría de Turismo. México, Diario oficial,
6 de agosto de 1984 y 20 de agosto de 1985.