



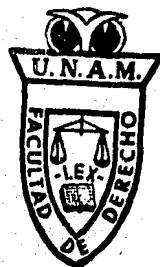
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**"La Planeación como Plataforma del Desarrollo  
Económico de México (Marco Jurídico)"**

**TESIS PROFESIONAL**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**



**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**1985**



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.

**"LA PLANEACION COMO PLATAFORMA DEL DESARROLLO  
ECONOMICO DE MEXICO" (MARCO JURIDICO)**

<b>I.- MARCO CONCEPTUAL.</b>	<b>1</b>
1.- Concepto de plan y planeación	1
2.- Clasificación de la planeación	6
3.- El proceso de planeación	9
4.- La planeación en la U.R.S.S. (Planificación imperativa).	13
5.- Planeación indicativa; El caso francés	21
<b>II.- REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE PLANEACION.</b>	<b>34</b>
1.- Antecedentes doctrinarios	34
1.1. Proyecto de Reforma Constitucional (iniciativa presidencial).	37
2.- Dictamen.	45
2.1. Comisión de Gobernación y puntos Consti- tucionales, Cámara de Diputados.	
2.2. Dictamen Cámara de Senadores.	
3.- Discusión.	
3.1. Discusión en lo general (Cámara de Dipu- tados).	58
3.2. Discusión en lo particular Cámara de Di- putados.	67
3.2.1. Artículo 25 Constitucional.	
3.2.2. Artículo 26 Constitucional.	
3.2.3. Artículo 28 Constitucional.	
4.- Exposición de motivos.	
<b>III.- LEY DE PLANEACION.</b>	
1.- Iniciativa del Ejecutivo Federal	86
2.- Dictamen	
2.1. Dictamen de la Cámara de Diputados	91
2.2. Dictamen de la Cámara de Senadores	96

3.-	Discusión.	98
3.1.	Discusión en lo general Cámara de Diputados	
3.1.1.	Discusión en lo particular Cámara de Diputados.	104
3.2.	Discusión en lo general Cámara de Senadores	107
3.2.1.	Discusión en lo particular Cámara de Senadores.	
4.-	Exposición de Motivos	107
5.-	Análisis Jurídico de la Ley.	109
5.1.	Objeto	
5.2.	Sujetos	
5.3.	Autoridades encargadas de su aplicación	
5.4.	Procedimientos	
5.5.	Sanciones	
5.6.	Disposiciones que abroga	
6.-	La coordinación en materia de planeación	122
IV.- CUMPLIMIENTO DE LA PLANEACION.		
1.-	Elaboración del P.N.D. y Programas	130
2.-	Control	
2.1.	Secretaría de Programación y Presupuesto	
2.2.	Secretaría de la Contraloría General de la Federación	
3.-	Evaluación	
3.1.	Informes de Gobierno	
3.2.	Informe de Ejecución	156
4.-	Cuenta Pública	176
V.- CONCLUSIONES.		

## INTRODUCCION

Este trabajo pretende hacer un estudio de la planeación en su marco jurídico, como una posible vía o instrumento que coadyuve al desarrollo económico de México, representa -- una aspiración del autor de las presentes líneas, tratar de -- aportar algo al entendimiento de un tema tan trascendente, -- que el propio maestro Hugo Rangel Couto, lo denominó "Coronamiento del Derecho Económico", para lo cual acudo en primera instancia al marco teórico conceptual y a establecer una definición de la Planeación, su clasificación y el Proceso que le da vida, para avocarme enseguida al estudio de algunos sistemas de planificación en especial la indicativa Francesa y la imperativa soviética.

Es bien importante señalar que el estudio que se realiza coincide en conceptualizar a la planeación como un instrumento de gran valía, capaz de orientar el proceso de reformas estructurales e institucionales, la pretensión de abordar este tema, se centra en concebir a la Planeación no como una panacea, sino como un instrumento pragmático que en las circunstancias por las que atraviesa nuestra nación, servirá de guía, orientando esfuerzos sin improvisar y capitalizando acciones.

En México en los últimos tiempos hemos observado una gran preocupación por parte de diversos niveles de gobierno, para planear nuestro desarrollo, pero es con el Presidente -- Constitucional Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, cuando verdaderamente se realizan esfuerzos por darle a ese instrumento de desarrollo una verdadera sustentación jurídica, puesto que es el Derecho el que otorga un marco institucional a un determinado sistema económico, la Actual Administración Pública, consciente de este reto, decidió emprender los procedimientos para canalizar los recursos de que dispone la Nación, ordenando el esfuerzo de todos frente a las grandes necesidades que-

vivimos, todo ello debido a las manifestaciones que la Nación hizo patente y que originó el establecimiento de reformas a Nuestra Constitución Política, en el caso especial, la Reforma a nuestro artículo 26 Constitucional, ya que con ello se da vida en el Orden Jurídico Nacional a las bases de una Planeación Democrática, elemento que nos permite avanzar en relación con los anteriores intentos de Planificación en México, de esta Reforma Constitucional parte una nueva Ley de Planeación que estructura de un modo definido un Sistema Nacional de Planeación Democrática, ordenando rubros que antes de esta ley se encontraban sin rumbo, tales como lo relativo al Proceso de Planeación, la Coordinación, concertación, inducción -- etc.. De esta ley de Planeación parte un Plan Nacional de Desarrollo, que a su vez servirá de base para la instrumentación de la Planeación Sectorial, Regional y especial, con lo que observamos una adecuada instrumentación de nuestra Planeación, subsanándose errores en métodos pasados, que pretendían planear de manera regional o sectorial sin haber establecido los lineamientos, aspiraciones y objetivos globales.

Es propósito de este trabajo, tratar de emitir una opinión enjuiciativa de los fundamentos legales con que el Estado Mexicano puede llevar a cabo la aplicación de la Planeación, desde el punto normativo, tomando en cuenta su concepción, hasta el punto de vista operativo, a efecto de constatar dentro del marco legal la aplicación real de las mencionadas disposiciones jurídicas, para lo cual se acudirán a marcos legislativos que regulan órganos administrativos encargados de vigilar la ejecución de la Planeación.

## CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL.

### "LA PLANEACION COMO PLATAFORMA DEL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO"

De acuerdo al plan de trabajo presentado y guardando un orden metodológico señalaremos a continuación las definiciones que nos permitiran identificar con mayor precisión la problemática del tema a investigar.

#### 1) PLAN Y PLANEACION

En relación a estos conceptos nos permitimos acudir al Diccionario de la Lengua Española, que define al -- Plan como altitud o nivel, intento, proyecto, estructura, -- extracto o escrito en que por mayor se apunta a una casa.

Por lo que hace al significado de Planificar, el citado Diccionario señalará, que es trazar los planos para la ejecución de una obra, hacer plan o proyecto de una acción.

Dentro de la materia Económica, el Diccionario Enciclopédico de Economía, manifiesta que "Plan es el proyecto de actuación con indicaciones precisas y concretas, en orden a facilitar su cumplimiento, que se considera necesario para conseguir un objetivo determinado, en ese orden de ideas, un plan económico será el instrumento de Política Económica materializado en un documento legal que establece un conjunto de objetivos a alcanzar en un plazo determinado y que configura unos medios coordinados para alcanzar esos objetivos. Por lo que hace a la planificación, el citado Diccionario lo describe como la acción y efecto de hacer un plan o proyecto de una acción, así la Planificación Económica será la elaboración de un plan de actuación de una Economía, es el instrumento de la organización

de la producción y la distribución". (1)

Precisado lo anterior, es menester acudir a los teóricos de la materia, entre los que destacan Marcos Kaplan, quien asiente que "la Planeación propiamente dicha, constituye una intervención deliberada, basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socio-económico y de sus leyes". (2)

Siguiendo a Kaplan, nos permitimos resumir los elementos que, a juicio de este investigador, configuran a la Planificación;

- a) Elementos, mecanismos con base en los cuales, los entes que constituyen la sociedad son controlados de modo consciente e integrados, de tal forma que se pueda diseñar el porvenir de ésta.
- b) Presupone un esquema de la sociedad a mantener y reformar, a modificar y reemplazar.
- c) La Planeación siempre tiende al beneficio de clases, -- grupos o sectores, en detrimento de otros que resultan postergados.
- d) La Planeación da prioridad a ciertos progresos, elige -- polos o focos de formación, resolviendo tensiones y conflictos que perturban o frenan el alcance de los objetivos seleccionados.
- e) La planeación asume un carácter de maximización, ya que es un instrumento de orientación general, puesto que se ha constatado la ineficiencia de los elementos que constituyen la sociedad, para lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos.
- f) Kaplan considera que la Planeación implica una estrategia concebida como un cuerpo orgánico de decisiones sobre opciones económicas, políticas, culturales que dan por resultado un programa suficientemente preciso como para ser guía efectiva de los órganos públicos de intervención y planeamiento así como los destinatarios; las decisiones es

(1) Martínez Cortina y otros "Diccionario Enciclopédico de Economía" Ed. Planeta.

(2) Maplan Marcos "Sociedad, Política y Planificación en América Latina"



tán tomadas deliberadamente y referidas unas a otras, lo - que proporciona coherencia.

g) La Planeación debe traducirse en un conjunto orgánico - de objetivos y medios cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a la Economía, la Política, la Sociedad, con determinación de recursos, instrumentos, e tapas y atribución de tareas y responsabilidades para los - agentes sociales.

En relación al tema que se analiza, otros autores -- han definido a la Planeación, como "El conjunto de disposiciones tomadas con vista a la ejecución de un proyecto "(3)

De su definición, Bettelheim distingue dos elementos, el primero que sería el proyecto, o sea el fin y el segundo que es la fijación de los medios para alcanzar ese fin.

Ahondando, este autor define al Plan Económico, "Como el conjunto de disposiciones tomadas con vista a la ejecución de un proyecto que interesa a una actividad Económica".

Asimismo señala el multicitado teórico que debemos distinguir entre conceptos como plan y directivas, aseverando que hay directivas económicas cuando solamente se han - fijado unos cuantos fines a alcanzar y su realización es - más o menos obligatoria para aquellos a quienes es asignado, pero no se precisan los medios para alcanzarlos. También debemos distinguir el Plan Económico de la Coyuntura Económica, ya que la coyuntura está encaminada a la previsión, la

---

(3) Bettelheim Charles "Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación "Ed, Tecnos, 1971.

coyuntura supone un desarrollo espontáneo de la Economía, tratando sólo de prever el sentido de éste desarrollo, en cambio el plan implica que la Economía deje de estar dominada por las leyes económicas debiendo dominarse por la voluntad humana; la libertad del hombre sustituye a la necesidad económica. En resumen, la coyuntura presupone que los hombres actúen según las leyes económicas, la Planeación supone que los hombres son los que dirigen la Economía.

Para Lange la Planeación, se considera como "el medio de someter la acción de las leyes económicas y el desarrollo económico de la sociedad a la dirección de la voluntad humana", concibiendo al Plan como "el conjunto coherente de datos y cifras, indicadores del más conveniente curso de los acontecimientos". (4)

Dentro del ámbito nacional, Hugo Rangel Couto ha dicho que la Planeación no es equivalente a plataforma, programa, o plan de gobierno. El término Planeación corresponde a algo relativamente reciente que se refiere a una forma específica y singular de conducir lo Económico y lo Social en una colectividad. La Planeación se integra con un conjunto de acciones interrelacionadas y que vienen a constituir un hecho". (5)

Para Torres Gaitán y otros autores, la planeación se concibe "como un sistema para tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los distintos intereses nacionales, pero sin llegar a tomar de manera específica, ni todas las implicaciones de los objetivos, ni los instrumentos necesarios para realizarlos. La

---

(4) Lange Oskar "Problemas de Economía Política del Socialismo"  
Ed. Fondo de Cultura Económica.

(5) Rangel Couto Hugo "Derecho Económico"  
Ed. Porrúa.

Planeación Económica incluye los objetivos nacionales, regionales, globales y sectoriales, así como los instrumentos para alcanzarlos" (6)

Horacio López Basilio, opina que la planeación comprende la fijación de objetivos, señalamiento de políticas, fijación de procedimientos y elaboración, de programas, para este autor, hacer planes significa establecer los fines que se persiguen (objetivos) que a su vez se equiparan a los fines o metas que se tratán de alcanzar". (7)

El Lic. Carlos Salinas de Gortari, en relación a la Planeación ha sostenido que "Es un vehículo para captar los sentimientos de la nación y trasformarlos en programas de gobierno, permitiendo articular las demandas sociales, a fin de que el sistema político y en su oportunidad la Administración Pública, puedan reconocer estas demandas, captarlas sistemáticamente, regularlas y construir programas e instrumentos de trabajo para satisfacerlas ordenada y eficazmente" (8)

Como nota aclaratoria, cabe señalar que en el desarrollo de esta investigación se usará indistintamente los términos Planeación y Planificación.

- 
- (6) Flores de la Peña, Torres Gaitán y otros "Bases para la Planeación Económica y Social de México" Ed. Siglo XXI. PP1-8  
 (7) López Basilio Horacio "Elementos de Administración  
 (8) Salinas de Gortari Carlos, Discurso pronunciado en la IV Reunión de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Buenos Aires Argentina.

## 2) CLASIFICACION DE LA PLANEACION.

Tradicionalmente la doctrina francesa ha clasificado a la planeación bajo los siguientes rubros:

1) Planeación Indicativa: Consiste en la elaboración de una serie de objetivos que se estiman accesibles y necesarios, esperando que el conjunto de fuerzas económicas se dirijan en forma espontánea hacia ellos.

Más ampliamente, se dice que es el tipo de planeación aplicable en los sistemas de mercado libre, en los sistemas en que se pretende dirigir a la Economía hacia determinados objetivos básicos, a través de instrumentos y actuaciones vinculantes para el sector público y aconsejables para el sector privado, encauzando a este sector hacia la consecución de los objetivos perseguidos por medio de instrumentos de políticas indirectas, como la monetaria y la fiscal, manteniendo al mercado como asignador básico de recursos.

II.- Planeación Imperativa o Compulsiva: Aquella realizada por el Estado y a la que están sujetos todos los sectores de la producción. En este tipo de Planeación se fijan las cantidades que cada empresa debe producir, así como los medios productivos utilizables. Los precios de todos los factores y productos y las proporciones del ingreso nacional dedicadas al consumo y a la inversión, así como los objetivos generales y parciales y el orden de prioridades entre ellos. Así, el ente planificador que depende del gobierno y los organos políticos encargados de ejecutar el plan, organizan los Procesos de producción y distribución, protagonizando la asignación de recursos, tarea en la que sustituyen al mercado coordinado ex-ante las distintas decisiones de inversión entre sí y con la demanda --

prevista. Este tipo de Planeación sólo es viable con la previa socialización de los medios producción.

III.- Contractual . "Consiste en una serie de contratos colectivos suscritos por el Estado y las fuerzas socioeconómicas. En ella las acciones están encaminadas al logro de los objetivos, viendose reforzada por el consentimiento - de los grupos sociales.

IV.- Inductiva: Caracterizada porque el Estado utiliza diversas políticas para inducir a los empresarios de los distintos sectores a trabajar con miras al logro de los objetivos del plan. (9)

V.- DEMOCRATICA: Definida por Marcos Kaplan como aquella caracterizada y posibilitada por la participación libre y plena de todos, con competencia general y conocimiento de causa.

En éste orden de ideas, Luis Sánchez Agesta clasifica a la Planeación en:

1.- Parcial: Aquella que se propone sólo uno o más objetivos determinados que pueden aislarse, hasta cierto -- punto , en el contexto de una sociedad y de su sistema económico (Ej. Planeación del sistema de Comunicación).

II.- Global: Es la que trata de comprender un amplio complejo de relaciones que alcance la estructura básica de la sociedad y de sus procesos económicos. Lo que la cacteriza es la complejidad de los objetivos que realiza en

---

(9) Pérez Duarte y Noroña "El Derecho ante Problemas Socio-Económicos de México" Ed. UNAM.

coordinación al servicio de uno o más valores que se considerán como prioritarios. (10)

Agustín Gordillo añade que la Planificación se puede clasificar de acuerdo a los siguientes criterios:

I. - Por su Duración:

- a) De largo plazo (diez años o más).
- b) mediano plazo (de dos a diez años).
- c) Anuales (ejercidos de acuerdo a un presupuesto).

II. - Por su ámbito Territorial

- a) Regional. - Limitando la experiencia planificadora a una área o región concreta.
- b) Nacional.
- c) Internacional. (mercados comunes).

De Acuerdo a sus Tipos Jurídicos y Políticos en:

1) Centralizada: Aquella caracterizada porque el ente planificador es un sólo organismo central, el que con visión de conjunto de la Economía, toma las decisiones de la Planificación.

II) Rígida: Es la Planificación en que se establece expresamente, en forma reglada, la conducta que deban seguir los agentes del desarrollo económico, sean entes públicos o no.

III) Flexible: Cuando se limite a fijar indicadores, tipos máximos o mínimos pero admitiendo una cierta variación, discrecionalidad o libertad en cuanto al monto concreto de inversiones.

Asimismo la Planeación puede ser políticamente autoritaria o políticamente liberal, indicando este autor que

---

(10) Sánchez Agesta Luis "La antítesis del Desarrollo, Constitución, desarrollo y Planificación".

se habla de planeación democrática o concertada, cuando existe una adecuada relación de fuerzas entre el Estado y las empresas que permita al primero negociar con firmeza, sin existir hostilidades entre éste y los particulares. (11)

### 3) EL PROCESO DE PLANEACION.

Al respecto, los permitimos resumir lo dicho por Luis Sanchez Agesta quién considera que dentro del Proceso de Planeación se dan las siguientes etapas o Funciones:

a) Función de Información: Esta función tiene un carácter técnico, en esta etapa se busca obtener los datos reales de que el plan debe partir y sobre las que se establecen las directrices políticas generales, esta función debe tomar en consideración la audiencia y representación de intereses.

b) Función de Previsión: Se caracteriza por la presentación de posibilidades alternativas que en último término desembocan en una decisión política sobre el plan.

c) Función de Evaluación y Ajuste: Supone adaptar los planes parciales de los distintos sectores de la Economía y las prioridades adaptadas como directrices a las posibilidades objetivas de realización.

d) Función de Decisión: Esta implica la aceptación de valores y prioridades para decidir entre las diversas opciones, por un valor que de a tales decisiones un carácter ejecutivo.

e) Función de Gestión o Ejecución del Plan: Esta función-

---

11) Gordillo Agustín "Planeación, Participación y Libertad" Ed.

presupone una acción administrativa y económica concreta en que han de intervenir necesariamente centros de decisión local, aunque estén jerarquizados y vinculados a -- los organos de planificación central. (12)

Por su parte Victor M. Navarrete explica que la - Planeación no es un esfuerzo aislado, constituye un proceso continuo que ajusta el Plan a la realidad existente, así el Proceso de planeación debe contener las siguientes etapas:

- a) Organización administrativa para la Planeación.
- b) Diseño del Plan Nacional.
- c) Elaboración de Planes Regionales congruentes.
- d) Elaboración de Políticas
- e) Ejecución del Plan por los sectores Públicos y Privados.
- f) Control, Supervisión y Ajustes.

Esta esquematización asegura Navarrete, no es rigurosa, sus etapas se interfluyen, comentando que al formular un plan es indispensable que para establecer las - metas a conseguirse, estas se basen en el conocimiento - de la situación existente y de sus tendencias, tratando- de no tropezar con obstáculos presentados en períodos an teriores. Así, en primera instancia debe elaborarse un diagnostico contemplandose la situación presente, el estudio de los elementos que han condicionado el crecimiento anterior y la elaboración de la prognosis.

Después de la Fijación del diagnóstico, se deben formular objetivos y metas, los objetivos son la expresión cualitativa de los propósitos a seguir y las metas serán la expresión cuantitativa.



Otra etapa dentro del diseño del plan nacional, lo es la de las proyecciones globales y sectoriales, que consisten en determinar las necesidades de expansión global y sectorial, lo que permite anticipar los cambios, evaluando el realismo de los objetivos y metas propuestas. El plan general debe concluir en la proposición de proyectos específicos que se ejecutarán en las regiones que componen al país, así se establece una interdependencia entre la planeación general y la regional, prevaleciendo el interés nacional. (13)

Serra Rojas en relación al Proceso de Planeación, cita al autor Fernando Zamora, quien menciona que la Planeación como Proceso abarca: "a) Fijación de los objetivos que se persiguen, b) una investigación en lo que se trata de obtener para facilitar la visión del problema -- que se intenta resolver; c) la determinación de las posibles soluciones o medios para alcanzar las metas previamente fijadas; d) Selección entre esas medidas incluyendo la de abstenerse de tomar alguna acción; e) Formulación de tallada del modo de ejecutar la acción referida. (14)

Torres Gaitán al hablar de las funciones de los órganos que intervienen en la planeación, asevera que el Proceso de Planeación contempla las siguientes etapas:

I. Formulación del Plan.- que a su vez comprende dos fases:

a) Preplaneación: que comprende la determinación pre-

---

(13) Víctor M. Navarrete. "La Planeación como sistema de Gobierno" Mercado de Valores, Marzo de 1985.

(14) Citado por Serra Rojas Andrés. "Derecho Económico" Ed. Porrúa.

liminar de objetivos, determinación de la unidad planificadora con sus atribuciones y organización, así como la asignación de recursos para las actividades planificadoras y la fijación de metas donde se expresen las directrices básicas y las formas de acción.

b) Planeación: Comprende las metas de operación por ramas y sectores, recopilación de información y estudio de las alternativas, señalamiento jerárquico de los objetivos, evaluando las alternativas dada la información que se posee y traducirlas en proposiciones a futuro.

- II. Aprobación del Plan: Señala el autor que esta facultad compete al Legislativo, que puede conceder al Ejecutivo en relación a la adopción específica de planes.
- III. Ejecución del Plan: Dentro de esta etapa adquiere vital importancia estimular la cooperación y aportación de todos los sectores. La ejecución estará a cargo de Secretarías y Departamento de Estado, Administración Pública Descentralizada y Paraestatal, de los Estados y el sector privado en la medida en que se logre la cooperación de trabajadores y empresarios.
- IV.- Control y vigilancia del Plan: Señaló Torres Gaitán que en relación a esta etapa suele crearse un organismo especial denominado Contraloría General encargada de inspeccionar a intervenir en la marcha del plan y recomendar los cambios pertinentes, debiendo estar en estrecho contacto con el organism

mo Planificador.

El exámen de los resultados permitira observar desviaciones, fallas e interrupciones para corregirlas. (15)

El actual Secretario de Programación y Presupuesto ha expresado que el Proceso de Planeación se compone de - cuatro etapas, la formulación, instrumentación, control y evaluación. (16)

#### 4) LA PLANEACION EN DIVERSOS PAISES.

En orden a ilustrar estas clasificaciones haré una muy breve exposición de algunos sistemas de planificación económica que considero son los más representativos de este fenómeno; como son el de la U.R.S.S. y la experiencia-vigente actualmente en Francia, para posteriormente avocarme al análisis de nuestra legislación en materia de planificación.

##### 4.1. LA PLANEACION EN LA U.R.S.S.

Autores como Oskar Lange, han advertido que la planificación económica debe su origen a la Economía socialista, los planes nacional revolucionarios han adoptado a la planificación como instrumento de desarrollo.

Grigorián, autor soviético, "asegura que los fundadores del comunismo científico previeron que el dominio -

---

(15) "Memoria del seminario sobre Planeación" Facultad de Derecho, UNAM., Torres Gaitán, "La Admón. Pública como instrumento del Desarrollo".

(16) Op. Cit.

de la propiedad social eliminaría la anarquía de la producción, la competencia, las crisis de sobre-producción y --- otros fenómenos capitalistas que provocan gastos insensatos de trabajo social, asimismo menciona que el principio básico de la planificación socialista es la unidad de la Economía y la Política del Estado." En este sentido la URSS dedica atención prioritaria a la planificación prospectiva, llamada a resolver grandes conjuntos de problemas en la esfera de las transformaciones sociales, el plan prospectivo marca la línea del desarrollo económico y social, con varios años de anticipación, prevé vías y medios para cumplir con las metas planteadas.

La Planificación de la URSS tiene como objetivo asegurar la proporcionalidad y la integridad del desarrollo de la Economía Nacional en su conjunto y al mismo tiempo el de sus distintas regiones y sectores.

Otros autores en relación con la Planificación en la URSS, han manifestado que la Economía de la URSS se desarrolla con arreglo a un plan general del Estado, la planificación centralizada se combina con la iniciativa de las empresas contando con la participación de los trabajadores en la gestión de la producción.

Señalan estos autores, que en la Unión Soviética, la mayor parte del tiempo los planes han sido quinquenales, en ellos se han fijado las cifras generales respecto a la

---

(16) Grigorián L. "La Constitución Soviética" Ed. Novosti.

producción, marcandose las directrices para el fomento de la economía del país, concretandose luego por ramas, zonas económicas, repúblicas, confeccionandose en base al plan general y los planes anuales.

Se anota que el plan general se analiza en el congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, que aprueba el documento directriz DEL PLAN QUINQUENAL, base para la confección definitiva del plan, por el Consejo de Ministros de la URSS, mismo que será aprobado por el Soviet Supremo, adquiriendo así fuerza de ley. (17)

Por otra parte, dentro del ordenamiento jurídico fundamental de la URSS, en relación con el tema que se estudia, se contemplan los siguientes aspectos:

a) Se establece que la base del sistema económico es la propiedad socialista de los medios de producción en forma de propiedad de Estado (Patrimonio de todo el pueblo), propiedad koljosiana y otras organizaciones cooperativas.

b) Son propiedad exclusiva del Estado, la tierra, el suelo, subsuelo, aguas, bosques.

c) Se protege la propiedad personal de los ciudadanos, considerando como tal los ingresos provenientes del trabajo, utensilios de menaje, bienes de consumo, etc. El Estado ejerce control sobre la medida de trabajo, según el principio "De cada cual según su capacidad, a cada cual

---

(17) "La Constitución Soviética".

según su trabajo".

d) El Objetivo supremo de la producción social es - satisfacción de las demandas espirituales y materiales - del hombre, el Estado es el ente que protege la productivi- dad del trabajo, la elevación de la efectividad de la pro- ducción y el desarrollo sistemático proporcional de la Eco- nomía.

e) Según la Constitución que rige al país soviéti- co, la economía se dirige sobre la base de los planes esta- tales de desarrollo económico y social tomando en cuenta - los principios sectoriales y regionales.

f) Asi-mismo la constitución soviética señala que - es de interés general el adoptar las medidas necesarias pa- ra la protección y el uso racional de la tierra y los recur- sos naturales, asegurando el mejoramiento del medio ambien- te

En este orden de ideas me permito aclarar que todo el sistema de planificación lo dirige el Consejo de Minis- terios que determina el orden y plazos de elaboración de - los planes, asentando que todos los organismos de planifi- cación se subdividen en tres grupos:

- El primer grupo, organismos estatales, siendo par- te de él, el Gosplan de la URSS, los Gosplanes de las Repú- blicas Federadas y autónomas y las Comisiones de Planifica- ción de Territorios y regiones.

- El segundo grupo integrado por los departamentos de planificación económica de los organismos de dirección sectorial y funcional (Ministerios, Comités Estatales).

- El tercer grupo integrado por las secciones de -

planificación de las empresas (fábricas, agrupaciones productoras).

El Gosplan de la URSS encabeza todo el trabajo de elaboración de los planes del Estado, controla su cumplimiento y responde de su perfeccionamiento, está encargado de fundamentar de acuerdo a los avances científicos, las vías de desarrollo más concordantes con los intereses del pueblo.

En la elaboración del plan participan distintos comités económicos nacionales, así intervienen por ejemplo el Comité Estatal de Ciencia y Técnica, el Comité Estatal de Precios, que sigue una política de precios única y controla su cumplimiento.

Cada república federada posee su Gosplan, trabajando en contacto permanente con el Gosplan de la URSS, permitiendo considerar en la planeación todos los aspectos del desarrollo económico emprendiendo tareas de acuerdo a los objetivos de progreso del país, los Gosplanes de las repúblicas contribuyen a la planeación regional.

Las subunidades de planificación de los ministerios y las agrupaciones industriales organizan el estudio de las necesidades del país respecto a sus producciones respectivas, generalizan las sugerencias de las empresas y elaboran proyectos generales de los planes por ramas industriales.

Las secciones de planificación de las fábricas, sovjoses, hacen los proyectos de los planes de las empresas apoyándose en el análisis de las posibilidades económicas de sus talleres y servicios.

Los organismos locales de planificación, territorio,

región y distrito, planifican el funcionamiento de su respectiva competencia, pequeñas fábricas productoras de bienes de uso cultural y doméstico, empresas de servicio, -- transporte, entre otros.

En relación al Proceso de Planeación, se pueden distinguir dos fases, comenta Pekarski; en cuanto a la elaboración del plan: La primera fase en la que se arguyen las direcciones principales del crecimiento económico, y se inicia con las propuestas que las empresas, centros científicos y ministerios así como organismos de dirección territorial presentan para que sean incluidas en el plan quinquenal, esta labor comienza con dos años de antelación al principio del nuevo quinquenio.

El Gosplan de la URSS, analiza las propuestas, coordinando los proyectos sectoriales y regionales, preparando el proyecto previo del plan económico, este proyecto previo caracteriza las variantes y orientaciones posibles de la Economía, relaciones de crecimiento de las ramas principales y otros aspectos de la vida económica en perspectiva.

El Comité central del Partido Comunista de la Unión Soviética analiza, junto con el Consejo de Ministros, -- las variantes de los proyectos previos, modificándolos de ser necesario.

Después de ser aprobado por el pleno del Comité Central del PCUS la variante queda convertida en proyecto de orientaciones fundamentales del fomento de la Economía de la URSS (viene hacer la silueta del futuro Plan), apareciendo objetivos del plan quinquenal, las tareas de los ministerios de ramas de industria y repúblicas federadas, índices del ritmo de crecimiento, renta nacional, etc.

Este proyecto de orientaciones se somete a debate pú



blico. Posteriormente, el proyecto es discutido y aprobado en el congreso ordinario del PCUS.

Aquí comienza la segunda fase, que es conocida como plan desplegado, que se caracteriza porque los ministerios y organismos económicos de las repúblicas federadas fijan en base a las orientaciones, las cifras de control de las tareas planificadas, por ejemplo, el monto de los medios económicos para ampliar y desarrollar la producción, así como los característicos exigidos de la producción realizada.

Después de coordinar y concretar los proyectos de planes quinquenales de fábricas, ministerios y organismos, las repúblicas elaboran sus proyectos de conjunto. Apoyándose en ellos el Gosplan de la URSS prepara el proyecto de plan quinquenal para el país.

Los especialistas del estado mayor central comprueban la concordancia de los proyectos de las ramas conexas, establecen el nivel entre las necesidades de la economía y las posibilidades productivas; en caso de ser necesario, se hacen observaciones y se devuelven los proyectos a los ministerios.

El proyecto de plan desplegado contiene ya índices concretos por ramas, repúblicas, distribuyéndose las tareas del plan quinquenal por año.

Así tenemos que un proyecto se presenta ante el consejo de ministros, que los somete a su vez a la consideración del soviet supremo de la URSS, quien examinará y perfeccionará el citado proyecto, pasandolo a las comisiones permanentes de planificación y presupuestos, quienes son las encargadas de estudiar el proyecto en su conjunto y

las comisiones sectoriales por capítulo, de ser necesario - se harán emiendas.

El proyecto se convierte en plan de estado una vez ratificado en sesión del soviet supremo de la URSS.

Los planes anuales son elaborados con base en los - programas anuales del plan quinquenal y también son aprobados por el Soviet Supremo.

En las fases de elaboración participan esfuerzos - coordinados de empresas, ministerios, organismos de las republicas, conjugando así centralismo con iniciativa de trabajadores.

En cuanto al cumplimiento del plan existe un control permanente por parte del Gosplan de la URSS y de las repúblicas federadas. (18).

Considero que para el mayor entendimiento de la planificación en la URSS, es menester captar la estructura es tatal del estado federal soviético.

Así tenemos la existencia de un estado federal cen tral, dividido en repúblicas federadas, que son estados so beranos con propia constitución y que pueden adaptar a su vez como división territorial, la división regional o co marcal.

Asimismo encontramos a las repúblicas autónomas, - que son divisiones de la repúblicas federadas y tienen su

---

(18) Pekarski Leonit "PLANIFICACION, LEY YESTIMULO DE LA ECONOMIA". Editorial. Novosij 1979.

constitución política en consonancia con la de la república federada, pero no son soberanos.

Por otra parte damos cuenta de la existencia de las regiones autónomas, que forman parte de las repúblicas federadas pero no poseen constitución sino sólo un estatuto aprobado por el soviét supremo de la república federada.

También damos cuenta de las comarcas autónomas, que son divisiones territoriales de las repúblicas de las regiones autónomas y que poseen estatuto de autonomía.

## 5. LA PLANEACION EN FRANCIA.

Considero de vital importancia realizar un breve análisis del fenómeno de la Planificación en países capitalistas, poniendo como ejemplo a la planeación indicativa francesa.

De esta manera encuadrandonos en los antecedentes históricos, encontramos que en 1945 después de la guerra y con Francia enormemente debilitada, los poderes económicos se concentran en las manos del gobierno, se empiezan a utilizar medios como impuestos a los precios y bloqueo de salarios entre otros. El potencial económico del país fué dañado severamente, por lo cual se implementan medidas económicas urgentes, tales como la nacionalización de las minas, los periódicos, plantas eléctricas y de gas, etc.

Así desde 1945-1946, el Estado concentró entre sus manos un gran poderío económico y el carácter de patrón.

En este orden de ideas, es lanzado el primer plan francés en 1946", cuyo propósito es el de preparar el desa-

rollo de la producción en seis sectores, que son carbón, electricidad, siderurgica, cemento, maquinaria agrícola y -- transportes.

El segundo plan, tiene como objetivos el detener el - alza de precios y asegurar mejores ingresos a la población, desarrollandose ciertos sectores sociales como hospedaje, equipo sanitario y escolar .

El tercer plan de 1958 a 1961 tiene como intenciones luchar contra el déficit comercial externo, promoviendo las inversiones necesarias para la expansión de la producción, combatir la inflación, limitando los gastos improductivos, se da la aplicación técnica de las cuentas nacionales a la planeación.

El cuarto Plan tiene como objetivos básicos la expansión y modernización de la Economía, buscando la justa distribución del ingreso nacional, se siguen perfeccionando - las cuentas nacionales.

El quinto Plan contempla sentar las b ases para la concurrencia del país al mercado exterior y busca la expansión económica con equilibrio, base de un avance social -- real y duradero.

Dentro de este Plan se observa la sustitución del -- Servicio de Estudios Económicos y Financieros por el Instituto Nacional de la Estadística y Estudios Económicos (INSEE).

Asimismo se cobra conciencia del impacto de situaciones imprevistas y se fijan muchas menos metas cuantitativas y más cualitativas.

El Sexto Plan da prioridad al desarrollo industrial, se caracteriza porque durante su vigencia se crean las 22 - regiones en que se encuentra dividido el país, se busca -- dar base sólida a la Planeación Regional.

El Séptimo Plan tiene como puntos principales reforzar el dinamismo de la economía, recuperando un ritmo sostenido de crecimiento, pretende alcanzar el equilibrio externo como condición de la independencia nacional y reestablece el pleno empleo, a través de la racionalización del gasto público dando a la empresa privada mayor margen posible de maniobra constriñendo en la medida de lo posible la intervención directa del Estado en la Economía.

Dentro de este VII Plan, las unidades regionales gerencian sus propios planes pero el plan global retoma los -- puntos en que el desarrollo regional se entrecruza con las prioridades nacionales.

El octavo Plan denominado Plan de Desarrollo y Social 1981- 1985 se propone llevar la investigación francesa al nivel de los países más avanzados, reducir la dependencia en cuanto a energía y materias primas; Desarrollar una industria competitiva en base a tecnologías avanzadas, reforzar las actividades agrícolas y las industria alimenticia, desarrollar acciones específicas sobre empleo, mejorar el marco de vida para los franceses, utilizando como - estrategia el mejoramiento permanente del empleo, reduciendo las tasas de inflación, saneando las finanzas y agilizando la inversión productiva.

El octavo Plan no cubre el límite temporal para el - cual se diseñó, generandose un plan interino 1982-1983, -- lanzando en medio de un creciente desempleo y una elevada

tasa de inflación, dentro de sus aspiraciones se busca la amortización de la renovación del aparato productivo, detener el desempleo, controlar la inflación y fortalecer el diálogo entre el gobierno y los diversos sectores de la sociedad.

Existe en el marco de este plan una estrategia de reducción de la jornada laboral, redistribuir el poder de compra, reorientación de las finanzas públicas, se implementa una política regional flexible, complementada con contratos de inversión sobre conjuntos dilatados de operaciones entre el Estado y las Regiones.

Actualmente se encuentra en marcha el IX Plan de Desarrollo Económico Social y Cultural 1984-1988, que en -- síntesis se estructura de dos componentes 1° las alternativas del noveno plan y 2° la estrategia y las grandes acciones.

El Plan persigue el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- 1.- Asegurar la autoridad y autonomía de Francia - en el mundo, con el fin de facilitar su proyecto de desarrollo.
- 2.- Política Global de empleo.
- 3.- Preparación de la juventud para el futuro.
- 4.- Luchar contra las desigualdades y por solidaridad.
- 5.- Mejorar la calidad de la vida.
- 6.- El equilibrio territorial.

Para el cumplimiento de estos objetivos se utilizarán como plataforma:

La responsabilidad en la descentralización por parte de los sectores económico y social, la modernización del aparato productivo, la formación de investigación y la renovación cultural.

Las alternativas estratégicas concebidas por el Plan se apoyan sobre diez acciones, que constituyen el marco de referencia para los agentes económicos y sociales de Francia, trazan las líneas generales de la política gubernamental a mediano plazo, esclarecen las alternativas presupuestales y fijan las orientaciones de la acción administrativa, estas acciones son:

- 1.- Modernizar la industria y acelerar la transformación del aparato productivo.
- 2.- Reestablecer y consolidar el equilibrio en el intercambio con el extranjero.
- 3.- Impulsar una política global de empleo.
- 4.- Hacer imperativos los aspectos técnicos, científicos y culturales.
- 5.- Contribuir al desarrollo del tercer mundo.
- 6.- Debatir y discutir el futuro de la juventud.
- 7.- Buscar equidad y sencillez en aspectos fiscales.
- 8.- Impulsar la descentralización y el equilibrio territorial.
- 9.- Mejorar la calidad de vida en Francia.
- 10.- Dinamizar e influir en el comportamiento finan-

ciero de acuerdo a las orientaciones del Plan (19)

En relación al desarrollo de la Planeación Francesa Xavier Greffe ha mencionado " Que a partir de los años cincuenta se produjo en Francia un enorme trabajo de la Economía, propiciando la elaboración de cuadros de mediano -- plazo para el desarrollo económico.

En la época de los setentas hubo disminución en el ejercicio de la planeación impidiéndose realizar buenas -- previsiones económicas y definir las a largo plazo.

Con el actual gobierno se consideró la conveniencia de fortalecer al Plan, este fortalecimiento obedeció a necesidades políticas y económicas, ya que al fortalecerse la economía social de mediano plazo y la ejecución del --- plan se facilitaba la práctica del Plan hacia un ejercicio más democrático". (20)

Dentro de los rasgos mas sobresalientes de la Planeación Francesa, debemos destacar los siguientes puntos:

"La Planeación Francesa es indicativa, indica los objetivos, indica los medios para lograrlos, indica los peligros de desequilibrio en caso de que no se logren medios. La Planeación Francesa tiende más a coordinar, estimular a innovar que a regular, el Plan no tiende a intervenir en -- las responsabilidades y decisiones de empresas y sindicatos y en gestiones de sucesivos gobiernos.

(19) "36 años de Planeación Francesa" Revista Planeación Democrática, Secretaría de Programación y Presupuesto Agosto 1983.

(20) Xavier Greffe "Entrevista concedida a Planeación Democrática. Agosto 1984.



La función del plan es presentar las diferentes - opciones pero permitiendo que los agentes económicos sociales elijan las mejores para conducir su estrategia". (21)

Dentro de la Planeación Francesa, se localiza a una instancia gestora conductora y coordinadora de los trabajos específicos que en torno a la Planeación realizan -- los ministerios responsables de los diversos sectores económicos, llamado Comisariado General del Plan, órgano que según el dicho de Marceau Long se caracteriza por ser una de las estructuras administrativas más ligeras, y que se encuentra colocada cerca del Primer Ministro, no tiene poderes sobre las administraciones y no constituye un super-ministro económico, asesora al primer ministro, no tiene poder jurídico de arbitraje, pero si es un mediador nato".

El Comisariado General de Plan es un gran centro de análisis e información general y regional y un espacio de - discusión entre los agentes sociales, de definición de las directrices que orientarán al país, es la mano que se encargará de integrar el texto final quinquenal y que evalúa anualmente la ejecución del mismo.

El Comisariado General del Plan está integrado por - un comisariado adjunto y siete oficinas que se encargan del estudio que complementan los trabajos realizados por las misiones.

"Por lo que hace a sus funciones, el Comisariado se ocupa de organizar las comisiones específicas cuatripartitas (integradas por gobierno, sindicatos empresarios y es-

---

(21) "LA ADMINISTRACION ECONOMICA Y ADMINISTRATIVA EN FRANCIA" Marceau Long, 1965, Conferencia.

pecialista]; prepara y elabora los planes con base en los materiales producidos, vigila y controla la ejecución del Plan y asesora permanentemente al gobierno dentro del marco del Consejo Central de Planeación". (22).

Las siete oficinas se ocupan de sus asuntos financieros, sociales, industriales, agrícola, actividades terciarias (comercio, banca etc, regional y urbana. Las células de trabajo se ocupan de trabajos cuantitativos sobre la realidad nacional. investigaciones socio-económicas y estudios a largo plazo con proyecciones en materia social, económica e internacional.

El comisariado General del Plan agrega la tutela administrativa de:

a).- Centro de Estudios Prospectivos y de Información Internacionales que elaboran análisis y estudios sobre Economía Mundial.

b).- Centro de Estudios sobre ingresos y costos.-- Que anualmente publica un informe sobre la evolución de los ingresos de los franceses analizando los ingresos que las categorías profesionales que previamente han sido señaladas.

El comisariado General de Plan comprende nueve servicios.

- El Servicio Económico estudia los grandes equilibrios económicos y coordina la elaboración de las proyecciones. Es responsable de la coherencia económica de los diferentes planes. Trabaja en estrecha relación con el Instituto Nacional de la Estadística y de los Estudios Económicos.

- El servicio de Financiamiento, examina los cir-

cuitos de financiamiento del desarrollo económico a media no plazo, así como las condiciones de equilibrio de las finanzas públicas, Banco de Francia y del Ministerio de la Economía y las Finanzas.

-El servicio de los Asuntos Sociales es responsable de la materia social. Este servicio examina, critica y propone las políticas sociales en materia de empleo e ingresos, redistribución y funciones colectivas tales como la educación, la formación profesional, la salud, la cultura, los deportes, etc.

- El Servicio Regional y Urbano asegura la relación de las regiones con la planificación. Con particular apego a las cuestiones de la ordenación, del territorio, de la calidad de la vida y de la protección del medio ambiente.

- El Servicio de Estudios y de la Investigación conoce de los problemas de la investigación científica y técnica. Está además encargado de firmar los contratos de estudio e investigación que celebran los organismos y personalidades adscritos a otros servicios distintos del Comisariado General del Plan.

- Tres Servicios Verticales:

El Servicio Industrial.

El Servicio Agrícola

El Servicio de la Energía y de las Actividades Terciarias. Estos estudian la situación de los diferentes campos de actividad que caen dentro de su competencia y elaboran las propuestas de la política económica respectiva.

- El Servicio Administrativo tiene a su cargo la administración del personal. Finalmente una célula de estudio complementa este dispositivo:

- La División de los Estudios a Largo Plazo, -- responsable de estudios prospectivos.

Actualmente el Comisariado General del Plan comprende ochenta encargados de misión (economistas, ingenieros, especialistas de asuntos sociales, etc.). El personal total es aproximadamente de doscientas personas.

En relación con la Planeación regional, se puede asentar que la planeación Francesa, se integra por tres niveles: la comuna, el departamento y el central. Dentro del Nivel Regional se encuentra un organismo denominado Delegación de Asentamientos Territoriales y Administración Régional (DATAR), que es el organismo responsable de poner en práctica la política de desarrollo territorial, cabe aclarar sin embargo, que existe en -- una área del plan regional, una comunidad con el plan nacional, para cuyos objetivos y metas el financiamiento se hace entre el centro y la región en cuestión.

Encontramos aquí la elaboración de procedimientos contractuales entre el Estado y las colectividades territoriales.

Por otra parte y en relación con la participación social en la planeación, cabe destacar que algunos pensadores franceses han señalado "En Francia ha existido siempre una separación entre participación social y

participación política en la planificación, porque la sociedad ofrece otras posibilidades de participar directamente en los organismos planificadores, como los sindicatos y las organizaciones patronales y comunales." (23)

"La Participación social se da a partir de ciertos movimientos importantes que inciden en la Economía Social como en la reorganización del territorio ejemplo de esto son movimientos feministas y ecologistas.

El Proceso de participación es amplio y largo, se inicia por lo regular un año y medio antes de los previstos para su iniciación, el Comisariado General del Plan convoca a organizaciones sindicales y patronales, consumidores, funcionarios públicos e investigadores, variando la composición de los participantes de acuerdo al momento o circunstancia y el peso político que en ese momento represente cada grupo.

"Las comisiones de trabajo que conforman cada Plan Elaborán un informe que se hace del conocimiento del público y que es enviado al Comisario del Plan quien lo revisa sin estar obligado a retomarlo, ya que se concibe a la Planeación como un acto de gobierno, ya que no debe perderse de vista que en una planeación participativa y democrática no puede obtenerse un consenso entre los diversos agentes que integran la sociedad, de ahí -- que no se utilice la palabra consenso sino concertación, se detectan puntos de acuerdo y de desaveniencia, el ob-

---

(23) Xavier Greffe Op. Cit.

jeto es dar a todas las fuerzas de la Nación el Proceso - de toma de decisiones". (24)

En cuanto al punto de vista jurídico de la Planeación Francesa, cabe mencionar que algunos autores sostienen "Que el plan no tiene contenido jurídico tiene cierto carisma político. Desde el punto de vista Formal el plan francés se asemeja a una ley, ya que después de la consulta previa, es votado y adoptado con sujeción al procedimiento legislativo ordinario, con el visto bueno del Consejo Económico y Social (Es una asamblea consultiva de 200 miembros que comprende representante de organizaciones sindicales y profesionales, así como personalidades escogidas atendiendo a una competencia), para pasar a ser examinado por el Consejo de Ministros, el cual lo aprueba y lo somete a la consideración de la Asamblea Nacional y del Senado.

En relación a su contenido el Plan no puede compararse con una ley pues solo posee un fundamento político que traduce el compromiso solemne de los poderes públicos ante la Nación". (25)

Recientemente se implementa una nueva base jurídica de la Planeación con la aprobación de la Ley del 29 de julio de 1982, a través de la cual se fortalecerá el

---

(24) PLANEACION DEMOCRATICA" SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO "PLANEACION FRANCESA" AGOSTO 1983.

(25) LAGRANGE FRANCOISE, Op. Cit.

Proceso legislativo, dando vida a dos leyes, la Ley de Objetivos y la Ley de Operación, la primera que define las orientaciones estratégicas y la segunda las vías y los medios de ejecución del plan a través de doce programas --- prioritarios.

Dentro de los puntos sobresalientes de la Planeación Francesa, debemos distinguir los mecanismos utilizados para su control y cumplimiento, para lo cual debemos citar a la "verificación periódica" y a la "planeación permanente".

"La Verificación Periódica que consiste en hacer una reseña y contrastar el comportamiento de información seleccionada en función de la orientación del plan, de su interpretación y evaluación crítica y de la publicación oficial de un informe anual de ejecución del plan por parte del Gobierno.

Dentro de la Verificación periódica debemos hacer hincapié en la participación del Consejo de Planeación -- que realiza dos veces al año un análisis crítico sobre el avance de la Planeación, el primer análisis antes de definir las líneas del presupuesto del próximo ejercicio y el segundo después de la sesión anual de las comisiones y comités de evaluación para analizar el informe anual de ejecución antes de su publicación.

La Planeación permanente consiste en adoptar oportunamente las medidas correctivas y de ajuste para evitar en lo posible brechas entre los que se ha previsto y lo realizado". (26)

---

(26) "Planeación Democrática, Op. Cit.

## CAPITULO II.- REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE PLANEACION

### 1) Antecedentes Doctrinarios.

Antes de empezar a abordar directamente el fundamento Constitucional de la Planeación, es importante conocer las opiniones de algunos distinguidos autores, esbozadas hasta antes de la reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial del 3 de Febrero de 1983.

En este orden de ideas Luis García Cárdenas, señaló - "Corresponde al estudioso del Derecho, incorporar a las estructuras jurídicas institucionales del país en un momento determinado, las técnicas adecuadas de una Planeación económica y social".

Asimismo señalaba este autor que para el total éxito de la Planeación, sería conveniente ubicar al órgano encargado de la Planeación en el marco Jurídico Constitucional, aséverando que si la Constitución no autoriza la planeación ésta resultaría una simple aspiración utópica.

García Cárdenas encontraba la sustentación jurídica de la planeación en el artículo 133 de la Constitución Política Federal, que a la letra dice "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que de ella emanen y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, será la ley suprema de toda la Unión", estableciéndose con ello la base para que la Planeación, que se deriva de un acto de gobierno, quedara supeditada al propio ordenamiento jurídico fundamental.

En relación a la facultad del Congreso de la Unión pa-



ra expedir leyes de Planeación, García Cárdenas señalaba que tal atribución se encontraba en el Art. 73 Fracc. XXX, aunque precisaba que las bases abstractas y generales para que el ejecutivo logre en materia de planeación mayor efectividad, deben ser dadas por el legislativo, pero el legislativo estaría impedido de emitir con carácter de ley un plan en concreto, ya que estaría atentando contra la división de poderes.

Asienta este teórico, que la legitimación de la planeación se localiza tanto en los preceptos ya citados, como en el artículo 124 Constitucional, donde se atribuyen al gobierno federal de manera expresa facultades para intervenir en materia de Planeación.

Cabe aclarar que la opinión de García Cárdenas, es representativa de una opinión hecha sentir en 1965 y que de una manera general señalaba que no era necesario adicionar la Constitución Política Mexicana con algún precepto que plasma expresamente lo relativo a la planeación, asentando que "La Constitución no es un instrumento estático, sino que se trata de un marco de normas generales, que deben interpretarse de tal forma que en ella los cambios requeridos por el desarrollo económico, aduciendo que la Planeación no contraería el espíritu de la carta magna de Querétaro, sino que representa un mecanismo para lograr las metas de bienestar y progreso". (27)

Una segunda Corriente de pensamiento afirmaba que no se podía utilizar el término "planeación" ni "desarrollo económico", puesto que la Constitución de 1917 no empleaba en parte algunas estos conceptos, esta corriente argumentaba "Para hablar de Planeación del desarrollo en un país que no ha planeado porque no lo ha reconocido como necesidad políti-

(27) García Cárdenas Luis en "Bases para la Planeación Económica y Social de México" Ed. Siglo XXI 1981.

ca, requiere revisar sus instituciones, sus leyes y sus mecanismos operativos".

Aún más, de no existir una revisión en este sentido, sólo existirían dos caminos a seguir: "a) O se hace la Planeación al margen de la Constitución, violandola en muchos casos o b) Se realiza la Planeación ajustandola a los margenes que otorga la Constitución, dejando la Planeación incompleta. (28)

Por lo que hace a la necesidad de crear un marco dentro de la Constitución, en lo que respecta a la Planeación, Marcos Kaplan ha dicho que "El marco jurídico institucional hecho para la elaboración de un modelo primario-exportador, resulta inadecuado para la exigencias de un desarrollo planificado. Este carece de normas constitucionales y de legislación específica que den bases y perspectivas ciertas a la planificación como función legitimada del Estado, no debe dejarse a la planeación a las vicisitudes de un conglomerado heterogéneo y contradictorio de disposiciones constitucionales, provinciales y municipales" (29)

Por último, cabe señalar que el Presidente Miguel de la Madrid, todavía Secretario de Programación y Presupuesto, expuso "El ejercicio de la Planeación de las acciones públicas, es ya un proceso irreversible y forma parte de la función administrativa, es necesario promover la revisión y en su caso la modernización de los instrumentos jurídicos que la enmarcan, para que su ejercicio observe la característicanesencial de legalidad " (30)

(28) Op. Cit.

(29) Kaplan Marcos "Sociedad, Política y Planificación en América Latina" Ed. U.N.A.M. 1980.

(30) "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México" Ed. Porrúa 1980, Prologo.

## 2) PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

El Ejecutivo Federal en uso de la facultad que le concede el artículo 71 Fracción I de nuestra Constitución Política Federal, presentó en el mes de Diciembre de 1982, ante el Poder Legislativo Federal, un proyecto de reformas y adiciones a Nuestra Carta Magna, en los siguientes términos resumidos:

Los principios que se contenían en los artículos 25 y 26, pasarían a formar parte del artículo 16 Constitucional.

Los referidos preceptos contemplaban hasta el mes de Diciembre de 1982, lo relativo a que la correspondencia que circule por estafetas (corre oficial) no deberá ser registrada (Art. 25) y la inviolabilidad del domicilio ya que en -- tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño; aunque en tiempo de Guerra los militares podrán exigir de los particulares ciertas prestaciones, (Art. 26) Artículos que consagraban -- las garantías de libertad y de seguridad jurídica en el orden de la inviolabilidad de la correspondencia del domicilio, que de acuerdo al proyecto presentado por el encargado del Ejecutivo Federal, quedarían adicionados como dos párrafos al artículo 16 Constitucional, estableciéndose en éste precepto lo siguiente:

Art. 16.....  
 .....  
 "La correspondencia que bajo cubierta circule por estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni im-

poner prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente".

De esta manera el Ejecutivo propone la modificación del artículo 25 Constitucional, señalando que éste precepto regularía lo relacionado con la rectoría del Estado en la -- Economía, reconociendo la existencia de tres sectores de la sociedad, el sector público, el sector privado y el sector social.

En éste contexto, el Ejecutivo Federal, en el artículo Segundo de su iniciativa señala:

ARTICULO SEGUNDO.- Se modifica el artículo 25 de -- Nuestra Constitución Política Federal, para quedar como sigue:

Artículo 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 fenómeno 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 demande 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 definidas por esta Constitución. Para un mejor cumplimiento de sus fines, la ley precisará -- formas de participación social en estas áreas, conservando -- el Estado en todo tiempo el control sobre su conducción y -- operación.

Asimismo, 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 al sector social y al sector privado de la Economía, sujetándolos, junto con las actividades económicas que realiza el Estado, a las modalidades que dicte 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, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria 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 el desenvolvimiento de la empresa privada, en los términos que establece esta Constitución".

Por otra parte, el Señor Presidente de la República, considerará necesario reformar el artículo 26 de la Constitución Política Mexicana, sometiendo ante el H. Congreso de la Unión, un proyecto que prevé la instrumentación de un -- Sistema Nacional de Planeación Democrática, dicho proyecto pretende ser un intento de dar a la Planeación del Desarrollo Nacional una sustentación Constitucional explícita, caracterizándose porque dentro de los aspectos que presenta éste artículo existe intención de fijar la obligatoriedad del Plan para la Administración Pública Federal e incrustando lo relativo al rubro de Coordinación con las entidades federativas en materia de Planeación. De esta manera el Ejecutivo-Federal, consigna dentro del artículo tercero de su proyecto, lo siguiente:

ARTICULO TERCERO.- Se modifica el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 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.

El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la -- Unión de los criterios que sirvan de base al plan nacional de desarrollo con el fin de que los considere al ejercer sus atribuciones constitucionales".

Visto lo anterior, cabe aclarar que dentro del proyecto de reformas y adiciones que el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión, además de la modificación y adición de los preceptos ya citados, también se contemplaron reformas y adiciones a los artículos 27 en sus Fracciones XIX y XX, así como el artículo 28 Constitucional, que en el proyecto del Mandatario de la Federación hablan respectivamente de que el Estado tendrá en sus manos el auxilio legal de los -- ejidatarios y comuneros, comprometiéndose a impartir una justicia agraria pronta y expedita, garantizando la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad.

El proyecto de reformas al artículo 28 Constitucional, prevé la prohibición de monopolios, introduciendo el concepto de práctica monopólica. Con carácter enunciativo se enumeran las actividades del Estado que no serán consideradas como monopólicas, aplicandoseles el calificativo de actividades estratégicas, encuadrándose dentro de éste rubro la actividad del servicio de banca y crédito.

Por otra parte, también se hace alusión a la facultad que tiene el Estado para contar con las empresas que requiera para la prestación o explotación de las actividades estratégicas, así como en las actividades prioritarias donde concurre con los sectores social y privado.

Asimismo se exceptúa del concepto monopolio, a las asociaciones de trabajadores para proteger sus intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores que en defensa de sus intereses o del interés general, vendan a los mercados extranjeros los productos elaborados en su región, siempre que sean la fuente principal de riqueza de esta circunscripción o bien que no sean productos de primera necesidad, estas asociaciones o sociedades según sea el caso, deberán estar sometidas a la autorización y vigilancia de los gobiernos federal o de las Entidades Federativas. También se exceptúa de lo que se podría definir como monopolio a los derechos de autor y artistas para la producción de sus obras por determinado tiempo, así como el uso exclusivo de sus inventos a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

Se establece la facultad que tiene el Estado para -- otorgar la concesión de un servicio público o aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación.

Se contempla dentro del proyecto del modificado artículo 28 la autorización para que el Estado pueda otorgar subsidios, cuando sean generales, de carácter temporal y no -- afecten las finanzas de la Nación.

Cabe aclarar que para efectos de la presente investigación, no consideramos esencial transcribir el texto íntegro del proyecto de reformas al artículo 27 Constitucional - en sus fracciones XIX y XX así como la modificación al artículo 28, puesto que su relación con el tema que tratamos, es



indirecta, Por lo que creemos que sólo es conveniente mencionar como ya se ha hecho, los principales aspectos que regulan los preceptos en comentario.

También dentro de ésta iniciativa, se PUEDE OBSERVAR - EL INTENTO de dotar al Congreso de las atribuciones para emitir leyes en materia de Planeación del Desarrollo, programación, concertación y ejecución de acciones de orden económico, así como la regulación de inversión extranjera, transferencia de tecnología generación y difusión de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo -- del país, como se desprende del artículo SEXTO del multicitado proyecto de reformas, que a continuación me permito transcribir:

ARTICULO SEXTO.- Se adiciona el artículo 73 de la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con -- las fracciones XXIX-D; XXIX-E y XXIX-F como sigue:

1 a XXIX-C.....  
 .....  
 XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos - que requiere el desarrollo nacional.

Propone el depositario del Poder Ejecutivo Federal, - como artículo transitorio, el siguiente.

#### TRANSITORIO

ARTICULO UNICO.- Las presentes reformas y adiciones - a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el - Diario Oficial de la Federación.

De ésta forma se ha comentado de manera, general, el - proyecto que en el mes de Diciembre de 1982, presentó ante - el Honorable Congreso de la Unión, el C. Presidente Constitu - cional de los Estados Unidos Mexicanos; proyecto que puede - calificarse de innovador y en concordancia con el momento -- histórico-social que se presenta a México en la encrucijada - de la Historia Moderna.

Podemos afirmar que este proyecto representa la culmi - nación de las aspiraciones sociales que la nación mexicana - a través del tiempo ha pretendido edificar. Esta innovación dentro de la Constitución pretende sentar las bases por las - cuales el pueblo de México, construya el desarrollo económi - co y social, inspirado en la ideología emanada de la Revolu - ción de 1910, sirviéndose de las instituciones y el Derecho - en búsqueda del cambio.

## 2). D I C T A M E N

## 2.1. Comisión de Gobernación y puntos constitucionales de la Cámara de Diputados.

Del proyecto de iniciativa que el Ejecutivo Federal - presentó en el mes de Diciembre de 1982, participa como cámara de origen, la H. Cámara de Diputados, turnandose a la -- Comisión legislativa de Gobernación y puntos Constitucionales que al respecto emite un dictamen con proyecto de Decreto, presentado en la sesión del 23 de Diciembre de 1982.

La Comisión en el contenido de su dictamen, señaló -- como una introducción, que la iniciativa presidencial dota - al Estado del Sistema Nacional de Planeación, que es el medio que da coherencia a la actividad económica del país instituyendo la participación de los diversos agentes sociales en la planeación del desarrollo.

Las reformas al decir de los legisladores, dan actualidad a las definiciones históricas constitucionales sobre - la legítima dirección de los procesos socio-económicos por - parte del Estado como expresión de los intereses generales.

Con esta iniciativa se estructuran las bases que permiten orientar los esfuerzos de la sociedad con la conducción - del Estado para el logro de los principios que nutren a nuestra Constitución.

Señala la Comisión Legisladora que para el entendimiento de la reforma que somete el Ejecutivo a la consideración - de la H. Cámara de Diputados, es necesario que dentro de su - dictamen se haga un análisis de los antecedentes históricos, - opiniones doctrinales y planteamientos jurídicos.

Dentro de los antecedentes históricos considera la Comisión de especial importancia, la determinación del Constituyente de plasmar en nuestra Carta Magna, la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas, y la facultad que tiene para imponer a la propiedad las modalidades -- que dicte el interés público regulando el aprovechamiento de los recursos naturales.

Se habla de que el cumplimiento de este precepto, así como de diversas disposiciones Constitucionales, bajo la dirección del Estado, ha generado transformaciones en la estructura y organización de la sociedad mexicana; aunado a la reforma agraria como promotora del desarrollo de las actividades industriales y de servicios.

Asimismo diversos actos históricos como la nacionalización del petróleo, nacionalización de los ferrocarriles, - la industria eléctrica y del servicio de banca y crédito, -- han propendido al fortalecimiento de la estructura económica de la Nación.

El Estado Mexicano no ha sido la excepción en la evolución histórica, dicen los legisladores que la gestión del Estado se ha diversificado para atender el desarrollo económico de la Nación.

El Estado Mexicano ha superado la concepción del Estado de la época del *Laisses Fasser - Laisses Passer*, interviniendo como un elemento activo en el proceso productivo. Las decisiones estatales definen la orientación general del desarrollo, fundamentándose en los principios orientadores del proyecto nacional plasmados en la Constitución de 1917. Por lo que los legisladores calificaron a nuestro régimen económico, como un régimen de profundo sentido de justicia y solidaridad social.

Los legisladores que forman parte de la Comisión de -  
Gobernación y puntos Constitucionales, califican a las reform  
as como "un proyecto que implica, la configuración de un de  
recho Constitucional económico que recoge la tendencia del -  
derecho público moderno de establecer en la Ley Fundamental-  
los principios, medios y técnicas que deban regir la actua--  
ción del Estado en materia económica". (31)

La Comisión en su dictámen hace hincapié en que las -  
reformas sometidas a su estudio, obedecen a la necesidad, da  
do que el grado de desarrollo económico y la complejidad que  
ha alcanzado la sociedad mexicana y la crisis económica que-  
en la etapa actual nos ha tocado vivir, sólo podrán guiarse-  
y resolverse, si se toman previsiones para el porvenir a trav  
és de transformaciones cualitativas.

A decir de los representantes del Poder Legislativo, -  
los factores que arriba se mencionan, demandan un reordena--  
miento jurídico que enmarque los nuevos términos exigidos pa  
ra la convivencia de las fuerzas sociales responsables del -  
proceso productivo y articule las energías y potencialidades  
de toda la sociedad.

Dentro de este contexto, la Comisión parte del análi-  
sis del proyecto presentado por el Ejecutivo Federal, exami-  
nando las distintas proposiciones de los grupos sociales y -  
políticos e incorpora ideas aportadas en el curso de las de-  
liberaciones. Imbuidos en el contenido de la reforma, los -  
legisladores en su dictámen señalan que la adición de los --  
artículos 25 y 26 vigentes hasta antes de la aprobación de -  
la iniciativa del 3 de Diciembre de 1982, al artículo 16 --  
Constitucional, es concordante con la naturaleza de éste pre  
cepto constitucional, que también tutela garantías individua  
les.

(31) Dictamen con proyecto de decreto, elaborado por la Comi  
sión de gobernación y puntos const., Cámara de Diputados.

Por lo que hace a la reforma que se plantea al artículo 25 de la Constitución Política, asiente la comisión que los objetivos que persigue el contenido del nuevo artículo, se orientan a la búsqueda del fortalecimiento de la Soberanía, de una mayor justicia socio-económica a través del crecimiento de la Economía.

La Comisión consideró necesario un cambio en el texto propuesto por el Ejecutivo Federal en relación con el párrafo cuarto del artículo 25 Constitucional, con el propósito de señalar claramente que el Gobierno Federal mantendrá siempre "La propiedad y el control sobre los organismos" con que se cuenta para atender las áreas estratégicas de la Economía. Señalando que se hace tal consideración, porque se piensa -- que es congruente con la doctrina Constitucional Mexicana, -- con el concepto del Estado como rector de la Economía, el -- texto que proponen las comisiones fija el Derecho y la obligación del Estado de ejercer su acción en las distintas --- áreas, según lo exija el interés general.

Por otra parte es indispensable hacer notar que, en -- opinión de la Comisión Legislativa que emite el dictamen, el proyecto que prevé la reforma al artículo 25 Constitucional se caracteriza porque, para la rectoría del Estado en la Economía, se utilizará como plataforma principal el proceso de Planeación que a su vez encuentra impulso en las áreas estratégicas y las actividades prioritarias, con la participación de los sectores sociales en los términos y límites que la -- ley contemple. De esta manera el concurso de todas las fuerzas productivas del país queda establecido y orientado bajo criterios de equidad social.

Asimismo para el estudio del tema que nos ocupa, es -- de vital importancia el dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales esgrime con respecto a la mo-

dificación del contenido del Artículo 26 de la Constitución-Política Mexicana; Dicha Comisión señaló que la concepción de éste precepto, "constituye un avance notable en el campo del Derecho Positivo Mexicano, ya que se incorpora una norma reguladora de la Planeación norma que está inspirada en las experiencias vividas y que sientan las bases de una planeación democrática de amplia participación popular.

De manera tajante se afirma que la Planeación es un imperativo, no sólo para satisfacer las demandas internas de la población, sino para dar competitividad a nuestros productos en el mercado externo.

A juicio de la Comisión "es necesario que se otorgue al Congreso de la Unión y a los partidos políticos en él representados, una intervención en el Proceso de Planeación, tanto en su ponderación una vez concluida la Consulta democrática, como en su evaluación a partir de que el plan esté en ejecución". Por lo que la Comisión optó por sustituir el párrafo correspondiente de la iniciativa a fin de que sea el propio Congreso el que defina su intervención en la ley respectiva.

En relación con las nuevas atribuciones que se otorgan al Congreso de la Unión en las reformas propuestas por el Ejecutivo Federal, la Comisión no esboza comentario en particular, sólo se hace mención de que el dictámen está imbuido de diversos enfoques correspondiente a otras tantas corrientes ideológicas representadas en la Cámara baja.

La iniciativa del Ejecutivo, adicionada de las opiniones de la Comisión, de acuerdo a las propias palabras de los legisladores "corresponden con fidelidad a los lineamientos de la evolución histórica del país, de sus principios democráticos, al equilibrio de los poderes constituidos, al res-

peto de las garantías individuales y sociales, y a los nuevos requerimientos del desarrollo en atención a objetivos de justicia, equidad, libertad y primacía de la Soberanía Nacional".

Interpretando el sentir de los legisladores, se podría afirmar que las reformas contienen la estrategia y el sentido del desarrollo a partir de las orientaciones contenidas en nuestro proyecto nacional, proponiéndose superar los obstáculos para el desenvolvimiento del país, la planeación democrática se configura como la opción para el desarrollo económico, reforzándose además la función rectora del Estado en la Economía.

A continuación me permito transcribir de manera textual la consideración final de la Comisión en su dictámen: "La Comisión encuentra que de ser aprobada esta iniciativa se enriquecerá y ampliará el texto constitucional para que en él se contengan las bases legales, institucionales y programáticas de una estrategia del desarrollo integral de la Nación, que respetando los principios de 1917, corresponda a las necesidades actuales y del porvenir".

El día 27 de Diciembre de 1982, el Diputado Luis Dantón Rodríguez a nombre de la Comisión de Gobernación y puntos Constitucionales, solicita que se modifique el término "actividad estratégica" que se contiene en el artículo 28 Constitucional, por el de "áreas estratégicas"; lo anterior porque las actividades que realiza el Estado, las realiza dentro de un ámbito de competencia, que dentro del Proceso Constitucional se denominan áreas estratégicas para el desarrollo económico del país. Además de que con ésta modificación se da concordancia con la propuesta que la Comisión sometió a la Consideración de la Cámara en relación con el proyecto del artículo 25 en su párrafo cuarto.



A solicitud del Diputado Luis Dantón Rodríguez, se dispensa de la segunda lectura a las proposiciones que a nombre de la Comisión legislativa presentó el mencionado legislador el día 27 de Diciembre de 1982 así como de los textos que contiene el proyecto de decreto.

En éste sentido, nos permitimos a continuación señalar las modificaciones que propone la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara Baja, en relación con el proyecto de iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, para lo cual se transcribirá el proyecto original presentado por el Presidente Constitucional y por la otra la modificación que la Comisión considera necesaria:

Artículo 25.-.....  
(Párrafo cuarto)

El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas definidas por ésta constitución. Para un mejor cumplimiento de sus fines, la ley precisará formas de participación social en estas áreas, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre su conducción y operación.

(párrafo sexto).

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará al sector social y al sector privado de la Economía, sujetándolos, junto con las actividades económicas que realiza el Estado, a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

Artículo 25.-.....  
(Párrafo cuarto)

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 orga- nismos que en su caso se establezcan.

(párrafo sexto)

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

Artículo 26.-.....

(último párrafo)

El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión de los criterios que sirvan de base al plan nacional de desa- rrollo con el fin de que los considere al ejercer sus atribu- ciones constitucionales.

Artículo 26.-.....

(último párrafo)

En el sistema de planeación democrática, el Congreso- de la Unión tendrá la intervención que señale la ley. Por - último, citaremos la modificación que la Comisión legislado- ra, consideró conveniente implantar en el texto de la frac- ción XX del artículo 27 Constitucional.

Artículo 27.-.....

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desa- rrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y- de garantizar el acceso de la población campesina al bienes-

tar y su justa incorporación y participación en el desarrollo nacional. Asimismo, fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el mejor uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito y servicios de capacitación y extensionismo.

Artículo 27.-

XX.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

2.2) Dictámen de la Cámara de Senadores.

Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Segunda de Planeación del Desarrollo.

Para el análisis de éste dictámen, consideramos necesario resaltar los aspectos que a nuestro juicio sobresalen del estudio que sobre el proyecto de reformas a la Constitución, realizó la Cámara de Senadores como Cámara revisora, - de ésta manera señalamos lo siguiente:

En primer lugar, las comisiones ponderan favorablemente el proyecto de reformas. Al afirmar que éstas son de una trascendencia incuestionable para la vida y el desarrollo del país. En segundo término para ubicarse dentro del origen y causa de la iniciativa del Ejecutivo Federal, los legisladores asientan que la Constitución representa las deci-

siones fundamentales del pueblo de México, la reforma tiene la virtud de pretender enriquecerlas, dentro de éste marco de decisiones fundamentales, refulge esplendorosa la figura del Estado, que a juicio de las comisiones, representa al encargado de ejecutar el proyecto nacional, es el instrumento del pueblo para alcanzar el logro de sus objetivos es precisamente el depositario de las decisiones fundamentales que el pueblo Mexicano a plasmado en su Constitución.

A continuación me permito tomar del texto del dictámen de referencia las siguientes líneas, para ilustrar lo que para las Comisiones de puntos Constitucionales y Planeación, - representan las reformas" En la Iniciativa del Ciudadano -- Presidente de la República, se precisan el sentido, contenido, dirección y ritmo del proyecto nacional y se hacen explícitas las normas de acción con las que debe conducirse el desarrollo nacional, en las que se define el marco conceptual y operativo del sistema de economía mixta y de la función -- rectora del Estado en el desarrollo". (32)

Los Senadores observan en el fenómeno de la rectoría - del Estado en la economía, una función necesaria en la sociedad mexicana, dado el carácter plural de la misma sirviendo de instrumento de coordinación y control.

Se califica a la reforma como el medio para acercar la Norma Constitucional escrita a la realidad que vive el país y tendiente a estructurar y organizar normas y prácticas dispersas y a hacer explícitas las facultades que antes permanecían sólo implícitamente. Las comisiones Dictaminadoras --

(32) Dictámen de primera lectura Constitución Política Artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73.  
Diario de Debates Senado Número 58-29 Dic. 1982.

afirman "De aprobarse la reforma, el Estado Nacional saldrá fortalecido, no como producto de un mero agregado de atribuciones, sino como consecuencia de una sociedad dinámica y fuerte, sin la cual la rectoría del Estado sería energía des perdiciada".

Se pondera favorablemente la reforma al artículo 25 -- Constitucional al señalarse que México requiere de un Estado fuerte para darle equilibrio al desarrollo, manteniendo el equilibrio entre sociedad libre civil y sociedad política organizada, un Estado débil no permite el equilibrio entre garantías, libertad y desarrollo.

Lo antes expuesto no implica que la sociedad mexicana busque la estatización, ni se pretende ver en el individualismo la vía del desarrollo nacional; la fuerza del Estado Mexicano deriva del apoyo popular, todos son participantes de las tareas del desarrollo. De ahí que nuestra carta fundamental mantenga un equilibrio entre Derechos de la Nación y garantías de los individuos, la vía de México es la vía de la sociedad democrática de la economía mixta, caracterizada porque en su seno se dan la propiedad individual, que sirve para "dinamizar la economía, generar fuentes de producción y empleo, producir bienes y servicios socialmente útiles, sirviendo de aliento al bienestar individual, familiar y social y la propiedad de la Nación que es fuente de reafirmación soberana, garantía de aprovechamiento racional de los recursos, factor de promoción del desarrollo, instrumento de distribución equitativa de los beneficios sociales".

Merece un comentario especial el convencimiento de las comisiones de que la reforma es procedente en el sentido de inscribir en el texto constitucional la rectoría del Estado en materia económica, así como la participación privada y social en ese campo". Economía mixta, planeación democrática-

y participativa del desarrollo y rectoría del Estado son, por ello indisolubles. En esta trilogía descansa la seguridad de la aportación de todos los sectores al desarrollo equilibrado, integral y socialmente justo".

Ya en el análisis de los preceptos en particular, las comisiones manifiestan en su dictámen, lo siguiente:

Artículo 25.- Reiterativamente los legisladores señalan que éste artículo representa no un cúmulo de poder, sino un agregado de responsabilidades, no se está limitando al individuo, sólo se están otorgando garantías para su desenvolvimiento a cambio de que contribuya al desarrollo económico nacional. Al igual que en el apoyo al sector privado, se observa, dicen los legisladores, la tutela de la actividad económica realizada por los sectores sociales, de la clase trabajadora y del campo. Declaran expresamente los legisladores: "No hay rectoría sin planeación. Dirigir, coordinar y promover el desarrollo es un reto de gran magnitud, dada la complejidad de la vida contemporánea y frente a los requerimientos de una sociedad como la nuestra, por un lado modernizada en los sectores más dinámicos y por otro con dolorosos rezagos en grupos numerosos con características de marginación variable. Ello fuerza a hacer acopio de eficiencia y racionalidad, que la planeación ofrece si se finca en principios compartidos por todos los involucrados en el proceso".

Por lo que hace la proyecto de decreto del artículo 26- Constitucional, las comisiones dictaminadoras alaban el carácter democrático de la Planeación, a decir de los legisladores, se resuelven rencillas teóricas entre conceptos como planeación y democracia.

Las comisiones advierten el carácter democrático de la planeación, al establecer que ésta se define por los objeti--

vos que persigue, objetivos que están a su vez originados en el proyecto nacional que se encuentra plasmado en la Constitución Política, por el nacionalismo revolucionario y por la democratización integral; para los legisladores de la Cámara Alta, en ésta reforma existe un reconocimiento a la planeación, que es un fenómeno que "corre paralelo a la historia del México post-revolucionario".

Otro de los factores que determina aplicar el calificativo de democrática a la planeación, es el Procedimiento por el cual se le da forma, por la incorporación en el Proceso de planeación del Congreso de la Unión, institución que por su origen es eminentemente democrática, así como porque el encargado de la organización del sistema Nacional de planeación, lo es el Estado Mexicano, que como ya se dijo es un Estado fuerte que encuentra su sustento en el apoyo popular.

Infieren los legisladores, que con la reforma se pretende que la planeación sirva a la justicia y como elemento de vigorización de el sistema de libertades, comentan especialmente que la utilidad técnica de la planeación debe trascender y debe cobrar dimensión política, dejandose a un lado la imagen tecnocratizante.

Por lo que hace a las adiciones al artículo 73 Constitucional, las comisiones señalan que son instrumentos "que complementan congruentemente las reformas a los artículos ya mencionados y que enriquecen el acervo de atribuciones del Congreso de la Unión".

A manera de conclusión del dictámen, las comisiones dictaminadoras establecieron expresamente: "La constitución ha de ser reflejo de las realidades y catálogo de aspiraciones, tendiente a convertirse en catálogo de realidades y reflejo de las aspiraciones del pueblo. En el proyecto que se analizó se advierte esa convicción en todos los que contribuyeron a darle cauce legislativo, para vigorizar al sector pú

blico, para reconocer en la sociedad y sus sectores su potencialidad para concurrir a todas las actividades exclusivas o excluyentes, asegurar a la nación soberanía para su Estado y libertad y justicia para todos".

Como se podrá observar del dictámen analizado, las comisiones unidas segunda de puntos Constitucionales y Segunda de planeación del Desarrollo Económico y Social, no consideraron procedente realizar reformas o adiciones al proyecto de decreto enviado por la Cámara de Diputados, por lo que en obvio de inútiles repeticiones, no transcribimos el proyecto de decreto emitido por las referidas comisiones legislativas.

### 3) Discusión.

#### 3.1. DISCUSION EN LO GENERAL (CAMARA DE DIPUTADOS)

Para el análisis del presente tema, nos permitimos dividir las opiniones vertidas por los legisladores de la Cámara Baja en dos ámbitos, el primero establecido en el sentido de votar en contra de la aprobación del proyecto de reformas presentado por el Jefe del Ejecutivo y el segundo que consideraba el votar a favor de la aprobación del proyecto de reformas tantas veces mencionado. Así, en éste orden de ideas, exponemos a continuación el contenido de la opinión vertida en el primer sentido:

El Diputado Bernardo Bátiz Vázquez objeta la aprobación del proyecto de referencia, argumentado en esta línea - tres puntos fundamentales, que a continuación nos permitimos resumir:

1) Aspecto Político: Señala el legislador que la Constitución Política no es el lugar adecuado para introducir mediante una reforma "precipitada" un programa personal de gobierno.



Asentando que no debe de darse más poder a quién no ha sabido ejercerlo, sería un error aceptar las reformas sin un cambio previo y aprobado en donde se garantice una verdadera participación del pueblo y los grupos sociales.

2) Aspecto Jurídico: En éste sentido se manifiesta el legislador en contra de la reforma porque según su concepto, existe un rompimiento con el orden Constitucional establecido por el Constituyente, la reforma es una imposición unilateral a espaldas de la voluntad popular.

Ahonda el diputado panista en su opinión, al señalar - que en la iniciativa se utilizan y confunden términos, ejemplificando indica del uso de palabras como desarrollo económico y desarrollo económico nacional, como sinónimas, siendo que abarcan dos ámbitos de lo social.

Asimismo, el diputado de Acción Nacional, menciona que de aprobarse la iniciativa presentada por el Ejecutivo, se daría al plan, el carácter de una super ley, lo que redundaría en la violación a otras decisiones fundamentales de la Constitución, como lo son el respeto a las garantías individuales, la División de Poderes y la Soberanía de los Estados.

El plan y la rectoría del Estado, son un ataque contra la democracia ya que la Consulta Popular no puede suplir al voto directo.

Asimismo la rectoría del Estado viene a significar el desplazamiento de organismos, sectores, gobiernos locales y municipales. Basa su crítica el diputado de la facción panista en sostener que dentro de la iniciativa no se señala expresamente la periodicidad y la obligatoriedad del plan, además que la ingerencia del poder central en la actividad económica reduce la democracia y la libertad.

3) Como último aspecto de su análisis, el diputado Báltiz hace al proyecto de reforma, objeciones desde el punto de vista económico, aduciendo en éste sentido, que el proyecto representa sembrar desconfianza, lo que implicaría menos inversión y empleos, amén de que en el proyecto no se definen claramente las áreas prioritarias, dándose inseguridad jurídica, puesto que en éste caso se darán dos tipos de áreas, las contempladas en la Constitución y las que se dan en las leyes secundarias.

En relación con la planeación, el legislador de referencia, destaca que en materia de planeación, se requiere de un plan Nacional, integrado por planes sectoriales y locales que den unidad y congruencia a la actuación del gobierno, para planear no es necesario reformar la constitución, ni ser centralista sostiene el panista.

Por último señala que dentro de la Constitución se deben determinar con toda precisión, las áreas correspondientes a los particulares y al Estado, la rectoría no debe implicar propiedad ni suplantación.

El Diputado Ignacio Vital Jauregui, a nombre del Partido Demócrata Mexicano, manifiesto la voluntad de su agrupación política, de votar en contra de la aprobación del proyecto de reformas a la Constitución esbozando como argumento, que de aprobarse la reforma, se estarían creando las instituciones del totalitarismo, una intervención sin límites para el Estado.

A través de la rectoría se acentuará la injusticia social y se debilitará la seguridad jurídica de los ciudadanos, restringiéndose nuestras libertades, puntualiza el legislador.

Asimismo hace sentir su inconformidad, en el sentido - que sostiene el diputado Bátiz Vázquez, asentando que la intervención del Estado en la Economía, debe darse pero no en la medida de restringir libertades económicas a particula--- res, en el proyecto no se contempla un límite al Estado, no se hace mención del ámbito legítimo de la libertad económica de los gobernados.

Dentro de la tesis que sostiene, Vital Jauregui esta--- blece que el proyecto se encuadra dentro del capítulo de garantías individuales y no contiene una sola, aclarando que - existe un total rompimiento con el sistema establecido en el articulado de la Constitución de atribuciones expresas y limitadas para el gobernante.

A manera de conclusión el legislador pedemista senten--- cia: "En el trabajo humano debe intervenir la razón y la vo luntad, si se elimina la iniciativa y la libertad económica- y se deja a la razón de los gobernantes, el trabajo se deshu maniza".

Dentro de otra corriente ideológica, pero también vo--- tando en contra de la aprobación del proyecto de decreto pre sentado por las comisiones dictaminadoras, el Diputado Arnal do Cordova del Partido Socialista Unificado de México, esgri me las siguientes razones del porqué de su voto:

El legislador pesumista, principia por hacer una refle--- xión en torno al Derecho de propiedad y lo establecido - -- en nuestro artículo 27 Constitucional, concluyendo que "sólo hay dos tipos de propiedad en nuestro régimen constitucional, la originaria de la nación y la privada de los particulares, en este sentido cabe aclarar que la propiedad de la nación - es original, porque se da primero en el tiempo y en el con--- cepto respecto a otras formas de propiedad, asimismo es ori ginaria, puesto que de ella se derivan las demás formas de -

propiedad, que no pueden justificarse sin aquella".

Dentro de la iniciativa presentada por el Ejecutivo se contraviene el espíritu de la Constitución, al establecerse tres tipos de propiedad, la del Estado, la Social y la privada.

El Diputado Córdova parte de su análisis del Concepto muy subjetivo de lo que él entiende por nación para señalar que si la Nación la constituyen los mexicanos se justifica constitucionalmente el que la propiedad derivada pueda ser objeto de expropiación en virtud del interés general en cambio en la iniciativa, en una "aberración" jurídica, - la propiedad originaria se concibe como propiedad del Estado, en este ámbito no podría justificarse que la propiedad-privada pudiera expropiarse, porque el interés público no podría definirse sino como interés del Estado.

Se critica acremente por parte del diputado pesumista, la concepción de tres sectores de la Economía ya que -- se contraría la concepción constitucional de propiedad originaria y propiedad derivada, implementandose la concepción de tres tipos de propiedad, el sentido constitucional no -- estriba en una coexistencia de propiedades, sino la jerarquización de dominios; la concepción, a decir del legislador, de la economía mixta no tiene cabida, ya que permite a los particulares propietarios de los medios de producción - decidir su inversión sin interesarles más que su deseo de luchar.

Por otra parte, se hace mención de que la fracción

parlamentaria del PSUM, no concibe ningún beneficio en la Planeación si no se le otorga el carácter de obligatoria para los propietarios privados de los medios de producción, aseverando que el carácter imperativo de la Planeación no viola lo establecido en el artículo 5o. de la --- Constitución, en virtud de que si bien es cierto a nadie se puede obligar a elegir la empresa o trabajo de su preferencia, una vez elegido debe reconocer como la guía de su acción el interés general de la Nación que será establecido en el Plan Nacional. De esta manera concluye el legislador pesumista, puntualizando el voto de la facción que representa en contra de la aprobación del decreto de proyecto presentado por el Ejecutivo Federal y aprobado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Se ha visto de manera sintetizada la opinión de los legisladores que en los general votaron en contra de la aprobación del decreto que presentó la comisión dictaminadora, por lo que a continuación se abordaran las tesis de los legisladores de la cámara baja, que a nombre de su facción ideológica emiten su voto aprobatorio.

En este orden de ideas y dentro de la corriente que propone la aprobación de la iniciativa presidencial, encontramos la figura del Diputado Rafael Aguilar Talamantes -- del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), que para emitir su voto se fundamenta en que la reforma planteada -- por el ejecutivo federal consagra la elevación a rango --- constitucional de la propiedad social, el lado de la pro--- piedad estatal y privada atinadamente el legislador califica la iniciativa como un arma que garantizará en época de crisis la soberanía nacional y el aseguramiento de recursos jurídicos, políticos y económicos.

Retomando la idea de reconocimiento de la propiedad social el diputado pesetista manifiesta que gracias a la propiedad social será posible la reivindicación de los derechos económicos de las masas trabajadoras y por consiguiente habrá mejores condiciones para una lucha de clases, reconoce que la lucha ha pasado al marco de la lucha por la propiedad, esta reforma se traduce en el instrumento -- que permita a los trabajadores ser directamente propietarios.

Así mismo alude a que las tareas estratégicas en un futuro no muy lejano pasarán de ser propiedad estatal a convertirse en propiedad social, haciendo hincapié en que los trabajadores buscarán su liberación por la vía de la liberación de las empresas estatales; aunque por el momento se

reconoce la necesidad de existencia de la propiedad privada como agente importante en la vida económica nacional; - concluye el Diputado Aguilar aseverando que con la reforma el sector social tiende a prevalecer, desarrollarse y convertirse en factor de terminante de la vida nacional.

También dentro de la línea socialista al diputado -- Héctor Ramírez Cuellar a nombre de la facción parlamentaria del Partido Popular Socialista (PPS), que vota a favor de la aprobación del proyecto de reformas a la Constitución, estableciendo "Al aprobarse la reforma se está elevando a rango constitucional la preeminencia del Estado en las actividades económicas la rectoría del Estado y el dominio sobre las actividades estratégicas, todos ellos fenómenos que ya se estaban viviendo".

Asienta el legislador socialista que este fenómeno se originó en virtud de la ineficiencia de los particulares para construir la infraestructura y desarrollar las -- fuerzas productivas, por lo que los constituyentes de 1917 dotaron al Estado de armas para intervenir en el campo de la política y la economía, por lo que así el lente estatal construyó una nueva estructura agraria, nacionalizó las ramas industriales y creó mercado para la producción nacional. De manera tajante ratifica su creencia el representante del PPS de que con la rectoría del Estado en el desarrollo económico, la intervención de los grandes monopolios nacionales y la inversión extranjera quedan a un lado.

Por otra parte, y en relación con la segmentación de la economía en tres sectores, se manifiesta en desacuerdo que él observa una estrecha relación entre la propiedad estatal y la social y ambas persiguen finalidades similares con margen de independencia, aquí observamos que la-

opinión del Diputado Ramírez Cuellar disiente de la opinión del Diputado Aguilar Talamantes, en el sentido de creer que los trabajadores no deben participar en la propiedad de las empresas públicas, porque disminuiría su capacidad combativa, y propendería al quebranto de la potencialidad de lucha al convertirse en propietarios.

Se califica la iniciativa presidencial como la base de que partirán los trabajadores para intervenir en el sector público de la economía, en la planeación, en la dirección y conducción del órgano estatal.

Se califica como plausible la consagración de áreas estratégicas aunque hay inconformidad por el intento de concesión a los particulares--resaltando la implementación del concepto de práctica monopólica, haciendo hincapié en que unas de las tareas fundamentales de Estado rector, será impedir el desarrollo de monopolios y el acceso al poder de la burguesía.

Finaliza el representante popular que la corriente ideológica de la que es mandatario se inclina por un Estado fuerte ya que un Estado rector tiene que ser fuerte en el Terreno económico y con respaldo en el terreno político.

El partido Revolucionario Institucional (P.R.I.), mediante la voz del Diputado José Luis de la Madrid, se manifestó porque la iniciativa --del ejecutivo adicionada por la comisión de gobernación y puntos constitucionales de la Cámara de Diputados fuera aprobada, basándose para tal hecho en los siguientes fundamentos:

En primer término se hace alusión que el origen de las reformas--se debe al intento de ordenar jurídicamente las relaciones económicas de --de nuestra sociedad, aunque de inmediato aclara que no debe entenderse con esto que nuestra carta fundamental no había previsto tal situación, llamando la atención en que la reforma promovida por el encargado del ejecutivo pretende acabar con discusiones bizantinas y estériles en el sentido



de que si el Estado debería intervenir en la economía o promover el desarrollo de las iniciativas económicas de los particulares.

En su alocución el Diputado priista califica de atinada a la reforma por otorgar claridad sobre el papel del Estado en la economía y sobre la planeación democrática, advirtiendo que planeación democrática no significa totalitarismo, implica ordenación y racionalidad de la acción rectora del Estado.

A continuación me permito transcribir textualmente el siguiente párrafo de la intervención del Diputado la Madrid, por considerarlo parte medular de la misma: "De aprobarse - la presente iniciativa se cumplirá con un proceso de auténtica legitimación política, con esto se descifra el sentido de las adiciones; más no olvidemos que la legitimación política implicará que la acción rectora y las áreas económicas exclusivas para el Estado, la planeación democrática, los medios y los instrumentos de la política económica serán entidades no sólo conformes a la ley, sino que serán consideradas de valor superior para la vida económica de la nación".

Enseguida en relación con las críticas a la reforma, las combate con los siguientes argumentos:

a) La postura de acción nacional sólo reitera argumentos jurídicos caducos, que no ven que el destino de la nación está en juego.

b) Por cuanto hace a las consideraciones del Diputado "Corrioba" asiente el legislador priista en que el debate, no debe situarse como una discusión acerca de la propiedad originaria, la propiedad social o de la propiedad privada.

Por último expresa el representante del partido en el poder que en lo que a tañe a la división de la economía entre sectores, sólo es una respuesta para tratar de adecuar la norma jurídica a la realidad en que vivimos.

### 3.2) DISCUSION EN LO PARTICULAR.- CAMARA DE DIPUTADOS.

En relación con la discusión en lo particular suscitada en la Cámara de diputados, sobre las reformas constitucionales propuestas por el Ejecutivo Federal, cabe aclarar que en el presente trabajo, sólo hacemos un análisis de los preceptos que a nuestra consideración, poseen una íntima relación con la Planeación del desarrollo Nacional, considerando dentro de este rubro a la Rectoría del Estado en la Economía prevista en el artículo 25, la implementación de la planeación democrática prevista en el artículo 26, la reforma del artículo 28 que define las áreas estratégicas y las prioritarias de la actividad económica, así como las facultades fijadas al Congreso de la Unión en diversas materias.

- Dentro de este trabajo sólo mencionaremos que las adiciones al artículo 16 Constitucional, fueron criticadas acremente por el Partido Acción Nacional, que a través de su legislador Peña Ferber, quién calificó la adición como el cambio de lugar de algo que estorba, el texto del artículo 16 no se altera, pero si se adultera la Constitución. A este respecto al diputado priista Pacheco Pulido, aseveró que las adiciones al artículo 16 son congruentes, sólo se esta armonizando la Carta Fundamental para llegar a caminos de igualdad social, reforzando las garantías de seguridad jurídica que contempla el artículo Constitucional de referencia. Posteriormente se somete a votación de la Asamblea Legislativa, que aprueba en sus términos el proyecto de decreto que adiciona el artículo 16 Constitucional.

A continuación se somete a discusión en lo particular la modificación del artículo 25 Constitucional, precepto que representa la culminación de las aspiraciones del pueblo de México y que proyecta consolidar la estrategia del desarrollo nacional, para fraseando la frase utilizada por el Ejecu

tivo Federal en su iniciativa.

En uso de la palabra el diputado pedemista David Romo Orozco, sostiene que su criterio, es que la asamblea legislativa no apruebe la modificación al artículo 25 Constitucional, basando su razonamiento en los siguientes argumentos:

Indica que el concepto de intervención del Estado en la Economía, sólo implica supletoriedad, subsidiaridad, al Estado sólo debe intervenir donde los particulares no pueden hacerlo o que lo hayan hecho mal para completarlos o corregirlos, el Estado es para los gobernados y no los gobernados para el Estado, de esta opinión es evidente que podríamos -- concluir que el legislador pedemista sostiene una corriente ideológica ya superada por la historia y por el quehacer humano.

Por otro parte añade el legislador que la modificación del artículo 25 Constitucional otorga la facultad al Estado - para intervenir en la Economía, sin ningún límite jurídico, - dejando a los particulares sin ninguna libertad. Hace hincapié en que la planeación prevista en la reforma, no puede calificarse como democrática, pues si bien es cierto se establece un sistema de consulta popular, los resultados de esa consulta se dejan en manos del Ejecutivo, que es el ente que establecerá los procedimientos de participación, así como los - criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

En contra de la opinión vertida por el diputado pedemista, se alzó la voz del legislador Manuel Solares Mendiola del Partido Revolucionario Institucional, que a grandes rasgos argumentó lo siguiente:

El Estado abstinentemente ha sido rechazado por la Teoría General del Estado, este ente no debe reducirse a sustituir-

ma, nuestro país engrosa la lista, de aquellos que poseen una Constitución moderna, que hacen referencia expresa a la actividad planeadora y dan su responsabilidad al Estado.

Sergio Quiroz Miranda del Partido Popular Socialista (PPS), considera la planeación "como una forma racional de contribuir al logro de los objetivos de mejorar las condiciones de vida del pueblo y garantizar un nivel de bienestar a las futuras generaciones, fortaleciendo la economía, para garantizar la independencia. La planeación es el medio que disminuye los efectos de la crisis y los recesos económicos".

Ahora bien, el logro de estos objetivos sólo se daría, si la planeación no sólo es obligatoria para la administración pública federal, sino que debe hacerse obligatoria para los grupos económicos, puesto que únicamente se les deja en libertad de concertar convenios para sujetarse al sistema de planeación.

Sobre el particular, se puede afirmar dice el diputado Quiroz que no es posible que cada quien produzca lo que quiera, ya que la planeación implica evitar la duplicidad de funciones, lo que no se puede evitar si la planeación no es obligatoria, así bien es necesario a decir del legislador, que se modifique el proyecto de decreto del artículo 26, estableciendo lo siguiente:

"Habrá un plan nacional de desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente, los sectores públicos, social y privado".

Dicha proposición fue consultada a la asamblea general, misma que la desechó.

También en relación con el proyecto del artículo 26, - Cándido Díaz Cerecedo, del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), emite su voto aprobatorio, asintiendo que la -

al empresario ineficiente, sino que debe orientar el ritmo y sentido del desarrollo nacional.

En relación a la supuesta falta de límites para el Estado, el diputado priísta, aduce que esto es falso, pues la rectoría del Estado se sujeta al interés público y al interés que reclama el artículo 27 Constitucional.

La reforma establece normas jurídicas que actualizan y perfeccionan el Derecho Económico Constitucional, con la iniciativa no se busca caer en el totalitarismo, ni favorecer los intereses del liberalismo, lo que se busca es que el Estado sea capaz de conducir a la sociedad, garantizando a todos los sectores su seguridad jurídica y la permanencia del interés general.

Por considerarlo de importancia, a continuación transcribo algunos párrafos de la disertación del diputado Solares Mendiola: "Con la reforma se introduce un auténtico Derecho Constitucional Económico que comprende los principios, los medios y las técnicas que deban regir la actuación del Estado en materia Económica".

"El objetivo de la reforma es incrementar la capacidad de la sociedad para utilizar en forma racional y óptima los recursos humanos, naturales, financieros, geográficos y tecnológicos, la participación equitativa de los factores de producción".

Termina su alocución del diputado Solares, señalando que la intervención del Estado en la Economía, es un factor esencial para el desarrollo, sin intervención estatal, nuestras empresas caerían en manos de las transnacionales.

También en relación con la modificación del artículo-

25 Constitucional, participó el Partido Popular Socialista, a través de la presencia del diputado Juan Campos Vega, -- quién se manifiesta por la aprobación de la iniciativa presidencial adicionada con las opiniones de las comisiones dictaminadoras.

En este orden de ideas, expone que en México existen dos obstáculos que impiden el desarrollo, esos obstáculos -- son: La falta de capitales propios y la incidencia del capital extranjero en la vida económica nacional. El instrumento que podrá auxiliar para superar esos obstáculos, es la -- Rectoría del Estado en la Economía.

La rectoría del Estado en la Economía, según el diputado Campos, encuentra su sustento en el artículo 27 Constitucional que establece la sujeción de la propiedad privada a los linamientos dictados por el interés público y además en el espíritu de la propia Carta Magna que otorga prevalencia a los intereses nacionales en relación con los intereses particulares. Estos dos principios han permitido al Estado, -- asumir el papel de productor directo, administrador de los -- servicios públicos.

Es importante destacar que el diputado socialista identifica el término Rectoría con "La obligación del Estado a -- contribuir de manera creciente a los objetivos que nos hemos trazado, como la independencia Nacional, la implicación del -- régimen democrático y la elevación del nivel de vida del pueblo".

Asimismo es necesario hacer alusión, a las modificaciones que la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista propone:

Debe modificarse el párrafo tercero, para señalar que--

la Economía Pública será en base a la propiedad originaria - de la Nación, y que siendo la propiedad una función social, - todas las actividades económicas que realicen los tres sectores de la Economía se deberán sujetar al plan nacional del - desarrollo.

También se propone que dentro del párrafo IV se establezca que el servicio de la banca y el crédito es un área - estratégica, dando a ese párrafo precisión, en el sentido de establecer la orientación que deben tener las inversiones -- que realiza el Estado, deben señalarse las finalidades económicas y sociales de la inversión del sector público.

Es necesario a juicio del Partido Popular Socialista, que se dote al párrafo 8 ., de condiciones para la ayuda que el Estado brinde a los particulares, sólo debe auxiliarse a las industrias propiedad de nacionales. Asimismo se considera que dentro de este artículo debe establecerse la forma y términos de los empréstitos que celebre el Estado Mexicano con el extranjero.

Todas estas proposiciones se someten en votación a la asamblea general con el objetivo de verificar si la proposición se admite a discusión, lo que en votación económica es rechazada.

Por otra parte, Ricardo Goveia Autrey del Partido Socialista de los trabajadores se manifiesta por la aprobación del proyecto de decreto del artículo 25, aseverando que dicho precepto representa otorgar al sector social la base legal para participar en la vida económica del país, coadyuvando a la transformación del sistema económico que nos rige, - convirtiéndose el sector social en factor de equilibrio frente a los poderosos monopolios extranjeros y privados.

Aclarando que en la época que vivimos sería un error desaparecer a la propiedad privada, estableciendo que es mejor establecerla en la Constitución, pero bajo la vigilancia del Estado Rector y sometida al interés público.

Por otra parte, el diputado panista Francisco González de la Garza, se opone a la aprobación de las modificaciones al artículo 25, pues argumenta que con ello se estarán violando dos principios, el primero que es, anteponer el Estado ante el interés del ser humano y que nuestra sociedad no debe admitir teorías totalizadoras que restringen la capacidad del ser humano de determinarse, violando entonces su libertad.

Después de exponer el pensamiento anquilosado del diputado panista, a continuación me permito resumir el pensamiento del diputado del Partido Revolucionario Institucional, Heriberto Batres García, pensamiento que siento refleja realmente el significado de la trascendental reforma que ahora estudiamos, en este orden de ideas y reproduciendo las palabras del diputado Batres, la reforma maneja dos aspectos fundamentales, que son el concepto de Economía Mixta y el de Rectoría del Estado, conceptos que son complementarios.

Se define a la economía mixta, como un sistema democrático que concilia, la libertad de empresa con la planeación del desarrollo; en un sistema integrado por tres sectores autónomos, que responden al interés del país. Esta reforma es aún más plausible, con la implementación Constitucional del sector social, lo que permite asegurar el abasto de productos de primera necesidad a las mayorías.

Asimismo, conceptualiza a la rectoría del Estado, como la facultad de este para que sobre la base de una concepción del desarrollo, participe en los tres sectores de la



economía, aplicando de una mejor manera los bienes y recursos del país. Rectoría significa planeación democrática del desarrollo económico y social del país.

En resumen puede decirse que la Rectoría del Estado, implica promover y dirigir el desarrollo dentro de un sistema de economía mixta.

Señala el diputado Batres, que los conceptos antes -- aludidos, son un requerimiento de nuestro régimen jurídico y económico.

Dentro del análisis del contenido del artículo 25 -- Constitucional, a decir del legislador priísta, es plausible que se cuide la productividad de las empresas de los tres -- sectores, ya que esto es la responsabilidad del Estado para lograr un eficiente administración de los recursos del pueblo. Además de crear en el país la organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios, coadyuvando al impulso de nuestro -- federalismo económico.

La instrumentación de este artículo persigue como objetivos que en el proceso de planeación, el Estado, con la -- participación de los sectores de la economía, hagan realidad los objetivos y metas del proyecto nacional. Se trata de -- propiciar que el desarrollo favorezca a los grupos y clases de nuestra sociedad, se busca hacer más fuerte a la nación, -- más eficiente a la economía y más justa a la sociedad.

Reforzando el pensamiento antes expresado, se escucha la opinión de Genaro Borrego Estrada del Partido Revolucionario Institucional, que estima que la Rectoría del Estado implica el fortalecimiento de la soberanía nacional y de su ré gimen democrático, promoviendo el empleo y una más justa dis

tribución del ingreso y la riqueza. La Rectoría del Estado se encuentra inmersa en nuestra organización jurídica y política existiendo la idea de responsabilidad del Estado en su calidad de depositario del poder público, ya que todo poder público, dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.

El diputado Salvador Castañeda del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), objeta la reforma, aduciendo que con esta se ponen en un mismo nivel Constitucional, los derechos de la nación y de los particulares, contrariando evidentemente lo establecido en la Carta Fundamental. Con esta iniciativa, en lugar de someter al particular a los intereses de la colectividad, se reforma la Constitución para apoyarla, ahora el Estado se sujetará a las modalidades que dicten los monopolios.

La iniciativa tiende a frenar el impulso nacionalizador y el avance del Estado en materia económica. El Presidente, libera a los monopolios de la sujeción obligatoria del plan y obliga al Estado a prestarles apoyo.

Critica la implantación de los párrafos 3o., 6o. y 8o., ya que comprometen al Estado a apoyar al desarrollo de la libre empresa no distinguiendo a los inversionistas nacionales de los extranjeros, lo que aquí se plasma es la rectoría del Estado para un desarrollo económico al servicio de los monopolios, y no para asegurar la independencia de la nación, ni para elevar el nivel de vida de nuestro pueblo.

Después de las opiniones vertidas, la asamblea aprueba en sus términos la modificación al artículo 25 Constitucional.

### 3.2.2) Artículo 26 Constitucional.

Dentro del debate en la Cámara baja, se deja escuchar la voz de José González Torres del Partido Acción Nacional (PAN), quien se manifiesta en contra de la aprobación del precepto antes aludido, señalando como principales argumentos de su posición, los siguientes: Señala la inmadurez del proyecto, puesto que este debió dejarse abierto a debate, -- por lo menos un año. Asimismo hace hincapié en que la iniciativa es el cimiento constitucional del socialismo económico en México; aseverando que la reforma es totalitaria, ya que en ella el Estado no mantiene una eficaz administración pública, sino se convierte en un órgano que decreta que se debe hacer por cada miembro de la sociedad obligatoria e ineudiblemente.

La Rectoría del Estado, por lo que hace a la planeación, debe concertar libertad e iniciativa individual con -- una orientación común del desarrollo mediante una acción concertada de todos los sectores de la actividad económica y no sólo del gobierno.

La intervención del Estado sólo debe buscar una eficiente administración pública, un orden jurídico justo, y la suplencia de los particulares en la actividad económica que no puedan o quieran hacer.

En contra de la anterior corriente se expresa Irma -- Cué de Duarte, del Partido Revolucionario Institucional, -- quien solicita el voto aprobatorio del proyecto de decreto, -- estableciendo la base de su pensamiento en que nuestra Constitución aunque implícitamente preve la planeación en los -- preceptos 3o., 27, 28, 123, y 131 constitucional, postulados que fortalecen la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, político y cultural; señalando que esta independencia se verá reforzada por la -- vía del derecho y la planeación democrática, con esta refor-

planeación es importante en toda actividad, siendo aún más urgente en nuestro país, para hacer un recuento de nuestros recursos, señalándoles un uso racional y una distribución -- concordante con la justicia y equidad.

El legislador ejemplifica, citando al sector agropecuario, indicando sobre el particular, de la urgencia de una planificación integral, que aglomere al conjunto de la actividad nacional, complementando la actividad ganadera con el sector agrícola.

Además de que en el marco de la planeación democrática, debe existir reciprocidad justa, entre todos los sectores de la producción, por lo que el Estado mexicano debe corregir errores, sujetando sus actos, el marco jurídico y a un sistema de planificación global con la participación de todos los sectores de la economía.

### 3.2.3) Artículo 28 Constitucional.

Alfredo Reyes Contreras del Partido Popular Socialista (PPS), plantea un análisis de nuestros antecedentes históricos, resumiendo que durante nuestra existencia como nación nunca hemos tenido una iniciativa privada netamente nacional, de ahí que el Estado con su intervención en la economía sólo suplantó a la inversión extranjera, lo que ha hecho posible el desarrollo de México, ya que el Estado asumió el papel de fuerza productiva directa, lo que ha coadyuvado para resistir la presión del imperialismo.

En relación con la iniciativa, se plantea que esta no expresa concretamente dentro de las áreas estratégicas, ramas como la producción defertilizantes, siderurgia, transporte marítimo y aéreo, comunicaciones y servicios telefónicos,

comercio exterior, alimentos balanceados y afinación de metales ferrosos y no ferrosos, criticando fuertemente el que -- dentro de la iniciativa no se contemple actividad de la banca y crédito, como una actividad estratégica, que aún cuando no puede ser objeto de concesión, se deje a la puerta abierta para que los particulares puedan participar dentro de su patrimonio.

Por último opina el diputado Reyes, que se hace necesario señalar las actividades del sector privado, indicando las áreas a las que puede dedicarse.

En apoyo de la aprobación del artículo 28, se hace -- sentir la opinión del diputado del Partido Revolucionario -- Institucional Víctor González Avelar, que señala que el objetivo de la reforma, es adecuar el orden jurídico constitucional a las situaciones cambiantes, logrando así una estrategia de desarrollo integral de la nación.

El artículo 28, según González, constituye la base de la rectoría del Estado, entregándole áreas estratégicas exclusivas, y los instrumentos necesarios para el cumplimiento de la rectoría, instrumentos entre los que se cuenta evitar la concentración del poder económico en pocas manos, facultando al Estado para intervenir en actos de comercialización o intermediación.

Por último asevera, que la implantación de áreas estratégicas tiene el carácter enunciativo y no limitativo, dejándose al Congreso, la posibilidad de expedir leyes para incorporar otras actividades, para posteriormente implementar el procedimiento de modificación constitucional.

Al respecto Marco Antonio Fragoso del PAN considera -- que es inaceptable la aprobación del artículo 28, aclarando -- que la prohibición de los monopolios, debe hacerse extensi-

va a la esfera gubernamental, mencionando que la rectoría - del Estado sólo debe darse en momentos de crisis, pero no debe ser permanente, además de que debe delimitarse el concepto de economía mixta, separando atribuciones de los sectores que la integran.

En relación con el párrafo 4o. del precepto de referencia, critica que se hable "Y las que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión", ya que según el panista, existe una contradicción, pues no se sabe si es la Constitución o las leyes secundarias quienes definen las áreas de la economía mixta.

Asimismo señala que el fijar precios máximos, es una cuestión ficticia, que no toma en cuenta la ley de la oferta y la demanda.

Dentro de otra corriente del pensamiento, César González Magallón del PST manifiesta su desaprobación, pidiendo - que dentro del texto del artículo 28, se implemente la prohibición de los oligopolios y sus prácticas, dando un ejemplo al respecto y señalando que solamente nueve empresas controlan la industria del fierro diez empresas la industria farmacéutica, y otras tantas la industria del cemento.

Ratificando la solicitud para que dentro de las actividades estratégicas, se comprenda el servicio de la banca y el crédito manteniéndose el proceso expropiatorio, pidiendo que la producción de medicinas se contemple dentro de las actividades estratégicas.

Por último, como nota aclaratoria, cabe señalar que - el diputado Farber del PAN, expresa que no es necesario adicionar con más facultades, las ya contempladas en el artículo 73 constitucional, puesto que la fracción 30 estipula, --

que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir - las leyes necesarias con el objeto de ser efectivas las atribuciones que prevee dicho precepto y las otras concedidas a los poderes de la Unión.

### 3.3. DICTAMEN SEGUNDA LECTURA (CAMARA DE SENADORES).

Dentro de la Cámara de senadores, el senador Antonio-Martínez Baez, expone que es inaceptable la posición de aquellos que critican tantas adiciones y reformas a nuestra Constitución, ya que nuestra carta magna ha sabido crecer y amoldarse a las necesidades que exige la vida nacional, siendo - una Constitución permanente en su entraña ideológica y filosófica.

Con estas reformas, expresa el senador, sólo se recogen principios y decisiones políticas fundamentales, que ya estaban incisas en el acto creador de nuestro ordenamiento fundamental.

Por último, se estipula que la proposición del ejecutivo es una reformulación ordenada de lo que se encontraba disperso en otros preceptos constitucionales o que existía - en ordenamientos secundarios expedidos en la época postrevolucionaria. (32).

En relación con el proyecto de decreto, el Senador -- Arturo Romo Gutiérrez, expresa que este es pionero en el campo del Derecho Social Económico, ya que adecua la norma jurídica a las relaciones de producción y establece el cauce legal para el desarrollo de la Nación.

(32) DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES, NUM 59  
29 de Dic. de 1982.

El proyecto, dice el Senador Romo, no persigue instaurar el totalitarismo, sólo busca implementar una sociedad -- plural en lo político y en lo Económico, "ni estatizar ni -- privatizar, sólo nacionalizar y democratizar el proceso de - desarrollo". La inclusión del sector social en la Economía, creará las bases materiales y espirituales para construir -- nuevas relaciones sociales de producción.

En resumen, el proyecto configura un orden económico racional que garantiza y promueve una respetuosa cooperación entre todas las áreas de propiedad, afirma al Estado en su - función de rector de la Economía, quién actua para que ninguna de las clases sociales oprima a las demás, además de proponer y diseñar un sistema Nacional de Planeación Democrática, para transformar la situación que se vive y aplicar los recursos a la satisfacción de las necesidades de la Nación.



4) EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 16,25,26,27,28 y 73 CONSTITUCIONAL.

El Ejecutivo Federal en su exposición, parte de la base de que la carta de Querétaro aportó una nueva concepción - de los fines del Estado, que dotó al mismo de la responsabilidad en la promoción del desarrollo integral del pueblo de México.

En este orden de ideas, señala el Ejecutivo las condiciones en que se dió nuestra Constitución, llevaron al constituyente a adoptar decisiones políticas fundamentales sobre el régimen de propiedad, y los derechos políticos y sociales de las mayorías, conceptos que determinaron la orientación del - desarrollo económico de México, indicando que son estas orientaciones las que dotaron a los presidentes postrevolucionarios, de los instrumentos de rectoría que fue exigiendo la -- realidad que les tocó vivir, para conducir al país a su modernización.

De esta manera el país ha sufrido una transformación - en todos sus ordenes, tanto en el ámbito rural como urbano, tocandonos vivir una acelerada industrialización, haciendo -- hincapié el señor Presidente que las relaciones económicas - que vivimos son mucho más complejas, tanto en el orden interno como con la comunidad internacional; aunado a lo anterior, la ampliación y ofrtalecimiento de las clases sociales, connotado por un movimiento obrero y campesino fuerte, organizaciones de empresarios, técnicos, profesionistas, con una marcada participación, en la actualidad nos encontramos con un país - más preparado, con mayor capacidad educativa. El régimen político ha ampliado la participación; el proceso de cambio también se ha manifestado en el órgano estatal, que ha reflejado una modernización, dando un avance institucional como res-

puesta a los problemas del desarrollo.

Reconoce el encargado del poder Ejecutivo Federal, que no obstante los cambios operados en nuestra nación, estas - han acarreado tras de sí desequilibrios.

Entre esos desequilibrios cita el señor Presidente de la República, que en la década de los cincuentas, "el crecimiento aparejado de un financiamiento inflacionario que repercutió en los niveles de vida del campo y la ciudad, como un agudo desequilibrio externo. En los años sesentas hay un mayor grado de expansión económica, pero no se atiende de manera suficiente al campo, a la generación de ahorro interno y a la red de infraestructura económico-social, desaprovechándose la coyuntura que en el comercio Internacional se presentó, para instrumentar la transformación de las estructuras industriales.

Posteriormente se implementan medidas para solucionar desequilibrios, pero estas medidas no se han podido mantener a lo largo del tiempo, no se asientan guías correctivas consistentes, aunando a esto el impacto de la crisis internacional de 1973, lo que ha coadyuvado a que no se haya podido establecer una estrategia de desarrollo permanente que resuelva de manera estructural, los principales desequilibrios económicos y sociales del país".

Debe mencionarse que el jefe del Ejecutivo considera que la agudización de estos fenómenos, ha producido una situación crítica que hace peligrar la viabilidad del proyecto nacional, además de existir una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral, lo que genera incertidumbre y obstaculiza el desarrollo.

En esta iniciativa se plantea como solución o medida -

correctiva para atenuar el impacto de los citados fenómenos, "Es que el país asuma el problema de la definición del rumbo de la estrategia del desarrollo económico nacional, que actualize y ordene las atribuciones existentes, establezcan la seguridad jurídica y permitan romper con los obstáculos que impiden el cumplimiento de los fines de la nación".

Reconoce el jefe de la administración pública federal, que no debemos separar el ámbito de la economía del de la participación política; por lo que las bases institucionales y legales del desarrollo económico deben quedar plasmadas en nuestra Constitución.

A continuación nos permitimos transcribir el siguiente pensamiento del Lic. Miguel de la Madrid: "El país necesita un horizonte más amplio que vaya más allá de la resolución de los problemas inmediatos, partiendo de productividad e igualdad, permitiendo la convergencia de los esfuerzos de los sectores de la economía mixta, lo que da cauce para afirmar la seguridad y la confianza en el desarrollo nacional".

Así pues encontramos que la iniciativa plantea, que para la solución efectiva de la crisis y como canal para el reencuentro de nuestro modelo propio de desarrollo, es necesaria, manifiesta el Presidente, ampliar la capacidad del Estado y la sociedad, dando cauce a la creciente organización y participación de la sociedad en los procesos de la vida nacional.

Como parte medular de su iniciativa, el jefe del Ejecutivo Federal, considera adecuar, actualizar, e incorporar los principios del desarrollo económico a la Constitución, fundamentalmente ordenando las atribuciones del Estado, en materia

de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, plasmando de esa manera al derecho constitucional nuevos conceptos económicos.

En opinión del mandatario de la República, las disposiciones que se contemplan en la reforma, concuerdan perfectamente con la filosofía política de la Revolución Mexicana y se entrelazan con la naturaleza y funcionamiento del sistema político mexicano ya establecido en nuestra Carta Magna.

### CAPITULO III.- LEY DE PLANFACION

#### 1.- INICIATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

El ejecutivo Federal en uso de la facultad que le confiere el artículo 71 Fracción I de la Constitución Política Federal y a efecto de cumplimentar el mandato del reformado artículo 26 Constitucional, en el mes de Diciembre de 1982, sometió a la consideración de la Cámara de Diputados como Cámara de origen, una iniciativa de ley que de acuerdo al pensamiento del Presidente de la República viene a implementar en la Nación, un sistema Nacional de Planeación Democrática, resaltando de la mencionada iniciativa, los siguientes aspectos:

La Iniciativa de Ley de Planeación se compone de siete capítulos, con un total de cuarenta y cuatro artículos, complementados por cinco transitorios.

El Primer Capítulo se denomina de las disposiciones Generales, el Segundo establece propiamente el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el tercer capítulo regula la Participación Popular en la Planeación, el cuarto abarca lo relativo al Plan y los Programas, abordando además lo relativo a la Coordinación, concertación e Inducción así como las Responsabilidades en los capítulos cinco, seis y siete respectivamente.

Esta iniciativa a diferencia de la ley sobre Planeación General de la República de 1930, ya esboza una concepción de la Planeación, definiendola como "La ordenación sistemática y previsoras que el Ejecutivo Federal hace, en uso de las atribuciones que la Constitución Política y las Leyes Secundarias le otorgan para regular y promover la vida económica, social política y cultural de la Nación", lo que permite tener una

visión amplia de lo que este fenómeno implica para nuestro pueblo.

Asimismo es plausible de esta iniciativa posteriormente aprobada por el Poder Legislativo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Enero de 1983, ya se contemplan rumbos y acciones de la Planeación, así como los lineamientos a los que debe sujetarse y el espíritu en el que debe estar inmersa, notamos un gran avance en relación con la antes tenue legislación en materia de Planeación, pues ya se contempla en si mismo esta importante actividad, pues se habla ya de acciones a seguir, instrumentos, medios y objetivos a perseguir.

Dentro de esta Iniciativa se pretendía otorgar al Ejecutivo Federal la responsabilidad y manejo exclusivo de la Planeación Nacional, pues se dejaba en parte mínima al Congreso de la Unión la participación dentro del Proceso planificador, cuestión a la que se opuso el Cuerpo Legislativo Federal, como se verá más adelante, y que a todas luces fué una reforma plausible, pues la Planeación así estructurada no puede tener efectividad, ni aplicarse sin la opinión generalizada de la Población, de la que el Poder Legislativo Federal es su más cabal representante.

Otro aspecto sobresaliente lo significa el que se establezca la Obligación de informar al Congreso de la Unión por parte del titular del Ejecutivo Federal, del estado que guarda la Planeación en dos ocasiones, la primera en el propio informe presidencial, de las decisiones adoptadas para la ejecución de la Planeación y en el mes de Marzo de las acciones y resultados, participando además de esta obligación, los Secretarios de Estado que informarán en sus respectivos ramos--

del avance de la Planeación.

Por otra parte es digno de comentarse que en esta iniciativa ya se estructura un Sistema Nacional de Planeación Democrática, con la estipulación de facultades para un órgano de la Administración Pública Centralizada, encargada de llevar a cabo las tareas planificadoras, en este caso la Secretaría de Programación y Presupuesto, contándose además con el auxilio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el señalamiento de directivas obligatorias para la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, lo que representa un avance en relación con las anteriores normas en esta materia, pues la Iniciativa sigue el espíritu de la Reforma Constitucional al artículo 26 y expresa la plena obligatoriedad del Plan para toda la Administración Pública Federal.

Ahondando en la estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática, debemos mencionar como parte importante las labores de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuestión sobre la que abundaremos en próximas líneas.

De los aspectos que a nuestro parecer son incompletos en la iniciativa de ley y que también fueron aprobados por el Poder Legislativo Federal, es la cuestión de la temporalidad para la elaboración, aprobación y publicación del Plan, pues se fija un plazo mínimo de seis meses contados a partir de la toma de posesión del Presidente de la República, para llevarlos a cabo, lo que se considera es insuficiente, pues la participación de la ciudadanía debe ser profunda y completa, proponiendo al respecto algunas vías de solución a esta situación en el capítulo de Conclusiones.

Por otra parte la Iniciativa plantea el establecimien-

to de la Planeación Global, Sectorial, Regional y Especial - que aunado a la obligatoriedad del Plan para la Administración Pública Federal, representa un gran logro en el esfuerzo globalizador de la Planeación, pues anteriormente se observaba dispersión en este sentido, pues el Propio Presidente de la Madrid, reconoce la existencia de Programas Sectoriales, regionales, especiales con plena vigencia aún antes de la salida de un Plan Nacional, lo que no permitía tener una visión deconjunto y restaba coherencia en las distintas ideas o alternativas de desarrollo, con la iniciativa se prevé además de la Elaboración de programas anuales lo que acarrea mejor control y facilidad de cumplimiento de objetivos.

Del texto de la iniciativa Presidencial y siguiendo el pensamiento del Lic. Manuel R. Palacios, podemos desprender la siguiente clasificación de la Planeación:

a) Imperativa.- Aquella que se da en la Administración Pública Federal en cuanto a la observancia de los objetivos y prioridades establecidos en el Plan y aplicados por disposición legal.

b) Coordinada.- Es aquella en que participan las entidades Federativas para coadyuvar en su ámbito territorial a la consecución de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional, mediante el pacto con el Ejecutivo Federal, de acuerdo a sus atribuciones legales.

c) Regional.- Es aquella Planeación llevada a cabo en una determinada extensión territorial que rebase los límites de una entidad Federativa y de acuerdo a la consideración de prioridad o por ser de índole estratégica.

d) Concertada.- Que esta definida por la Iniciativa, co



mo la Planeación que el Ejecutivo Federal acuerda a través de convenios o Contratos investidos de plena obligatoriedad y celebrados con los grupos sociales o particulares, para-- que ejerzan determinadas acciones.

e) Inducida.- Aquella que realiza el Ejecutivo Federal en uso de las atribuciones que en materia de Planeación se le confieren, para que mediante diversos instrumentos de Política Económica se instigue o persuada a los particulares para ejercer determinadas acciones, dentro de los objetivos del Plan.

También dentro de la Iniciativa y con un buen propósito se establece un capítulo de responsabilidades, al cual considero poco estricto, pues en primera instancia sólo se establece apercibimiento o amonestación a los funcionarios que contravienen las disposiciones de la ley y en segunda instancia la suspensión o remoción del cargo, debiendo haberse estipulado la tipificación de delito en caso de contravención de las disposiciones de ley de Planeación o de los Objetivos y prioridades del Plan y Programas.

Especial mención nos merece el Capítulo de Participación Social en la Planeación, prevista en el artículo 20 de la Iniciativa Presidencial, de cuyo texto se podía desprender el absoluto y total control del Presidente de la República en la Participación Ciudadana en materia de Planeación, -- pues se dejaba en poder del propio titular del Ejecutivo, la promoción y Coordinación de esta participación, además de establecer formalidades, periodicidad y términos a que debía sujetarse esta participación.

A este respecto y aún cuando fué reformado este precepto por la Cámara de Diputados dando voz en la participación -

popular a diversas agrupaciones sociales, así como al propio Legislativo Federal, debo señalar que a mi parecer es erróneo se haya dejado en manos de un reglamento, aspectos tan importantes como organización, funcionamiento, formalidades y términos a que debe sujetarse la participación, pues de esta manera se concentran en el titular del Ejecutivo diversas facultades que restan o pudieren restar objetividad a los resultados de la participación, pues es el propio presidente - quién de conformidad con el artículo 89 Constitucional puede expedir el reglamento de esta Ley de Planeación.

2.1.- DICTAMEN DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.- COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE PROGRAMACION PRESUPUESTO Y CUENTA PUBLICA.

Se habla en el dictamen de las comisiones de referencia, en relación con la iniciativa presidencial de la Ley de Planeación, que esta representa el establecimiento de un marco normativo para la planeación "Instituyendola y regulando su ejecución de acuerdo a las necesidades de desarrollo nacional".

Destacan del dictamen los siguientes puntos:

1°.- Se toma en cuenta, los antecedentes que sobre la materia existen, indicando que esta se significó por el diseño de planes y programas, dandose una falta absoluta de instrumentación control y evaluación, defecto que según juicio de las comisiones se ve corregido por la iniciativa del ejecutivo.

2°.- Manifiestan las comisiones que la Ley sometida a estudio, representa un gran avance, ya que con ella se da el

enlace en áreas "Como la planeación -programación, presupuestación - ejecución, lo que se debe principalmente a la definición clara de los mecanismos y procesos de instrumentación de la planeación".

3°.- También cabe resaltar que las comisiones legisladoras aseguran que con esta Ley se logrará una vinculación - adecuada entre la planeación global, sectorial y coordinada, partiendo esta afirmación de que con la iniciativa, se integre un sistema nacional con visión de prioridades y necesidades de la nación, evitando con todo ello, la separación de los sectores que integran ese sistema evitándose así incongruencias en el manejo del gasto.

4°.- Otro punto digno de comentario, es el relativo a la aseveración de las dictaminadoras de su conformidad, por lo que hace a la asignación de la responsabilidad de la conducción de la planeación por parte del ejecutivo Federal, pero resaltan la capacidad de que se dota al poder legislativo, para poder participar en las etapas de ejecución, revisión y adecuaciones, haciendo hincapié en la obligación del presidente de la República de informar periódicamente al Ejecutivo, de las medidas tomadas, considerando la opinión que el Legislativo formuló en materia de planeación.

5°.- Sobresale del Dictamen, lo relativo a la coordinación en materia de planeación, señalando los diputados, que con la ley se "sientan las bases para la planeación estatal, contribuyendo a alcanzar los propósitos nacionales, siendo provechosa, pues toma cuenta los convenios únicos de coordinación y los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal, sentándose la base para que como programa de participación y consulta buscándose de esta manera la participación ac

tiva de los tres sectores del gobierno, fortaleciendo de esa manera el proceso de descentralización, manteniéndose el respeto irrestricto de la soberanía de las entidades federativas, ya que se establecen sus propios planes y sistemas de planeación".

6°.- Asimismo , conviene resaltar del dictamen de las comisiones legisladoras, lo concerniente a la consideración que hacen en materia de concertación, calificando de innovadora a la iniciativa, puesto que se otorga a los contratos celebrados entre el Ejecutivo de la Unión y los demás sectores de la Economía, la categoría de contratos de Derecho Público y por tanto de cumplimiento obligatorio, estableciéndose en ellos las sanciones de su incumplimiento asegurándose así la congruencia de acciones, con el cumplimiento de objetivos, facilitándose así la evaluación de planes y programas.

Definiendo a la vertiente de inducción, como "el manejo de instrumentos de política económica y social y su impacto en decisiones de particulares para el cumplimiento de los objetivos de la planeación.

7°.- El dictamen parte del criterio de definir con mayor precisión, los foros y mecanismos de participación social, que en forma enunciativa más no limitativa, se contemplan -- los grupos que deben intervenir, ser escuchados y tomados en cuenta el momento de realizar el plan, evaluarlo, modificarlo o revisarlo.

Del proyecto de Dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación Presupuesto y Cuenta Pública, a manera de resumen, -- presentamos a continuación las modificaciones que las Comi--

siones de referencia realizarón al proyecto de ley presentado por el Presidente de la República:

A) Se modifica la definición de Planeación, para quedar como sigue: "Para los efectos de esta Ley se entiende - por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de - las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regula- ción 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".

B) Se modifica el artículo 5°. de la iniciativa presidencial, obligandose al Ejecutivo Federal para remitir el Plan al Congreso de la Unión para su exámen y opinión, pudiendo el propio poder Legislativo formular las observaciones que estime procedentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones al Plan..

C) Se modifica el artículo 10, haciendose imperativo - al Ejecutivo Federal que además de las iniciativas de ley, - los reglamentos, decretos y acuerdos formulados por el propio Presidente, deberán contemplar las relaciones que existan entre el proyecto y el Plan y los Programas.

D) El artículo 12 se Modifica, asentandose que ya no sera el Ejecutivo Federal el que designe las unidades que -- participarán en el Sistema Nacional de Planeación por cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal - sino que participará la Unidad que tenga asignadas funciones de planeación dentro de la propia entidad, desapareciendo la facultad del Presidente de la República para implementar las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación.

E) El artículo 13 sufre un cambio de la iniciativa presidencial, al planteado por las comisiones dictaminadoras, - ya que en el primero se establecía que la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los Programas se sujetarían al Proceso de Planeación que determinará el -- Ejecutivo Federal, en la segunda se prevé que las disposiciones reglamentarias establecerán las normas de organización - y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación; así como del mismo proceso de Planeación.

F) Cabe resaltar que el proyecto de ley presentado por las multicitadas Comisiones, se desprende una modificación sustancial en relación con la participación Social en la Planeación, prevista en el artículo 20 de la iniciativa presidencial, de esta manera me permito transcribir dada su importancia, el precepto en mención: Art. 20. "En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la - participación y consulta de los diversos grupos sociales, -- con el propósito de que la población exprese sus opiniones - para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y -- los Programas a que se refiere esta ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de - foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo participarán en los mismos foros los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable,

en el Sistema deberán preverse la organización y funciona---  
miento, las formalidades, periodicidad y términos a que se -  
sujetarán la participación y consulta para la planeación Na-  
cional del Desarrollo".

G) Se reforma el artículo 22 de la Ley in comento, ha-  
ciendo a un lado la facultad prevista para el Ejecutivo Fe-  
deral de determinar los programas sectoriales, instituciona-  
les, regionales y especiales que en un principio estaba pre-  
vista en la iniciativa presidencial, estipulandose claramen-  
te que estos programas deben estar determinados por el pro-  
pio Plan Nacional.

H) El artículo 31 es modificado por las Comisiones --  
Dictaminadoras, estableciendose que el Plan y los Programas-  
Sectoriales serán revisados con la periodicidad que determi-  
nen las disposiciones reglamentarias.

I) En orden de menor importancia sólo sufren modifica-  
ciones en algunos vocablos, los artículos 2o. Fracc. IV, 14  
Fracc. VI, 32 y 42 de la iniciativa presidencial.

## 2.2. DICTAMEN DE LA CAMARA DE SENADORES.- COMISIONES UNIDAS- PRIMERA DE PLANEACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL Y TERCERA SECCION DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS.

Inician su dictamen las comisiones dictaminadoras, men-  
cionando que la planeación democrática se implementará como-  
sistema de gobierno, sistema que fué inspirado por las in---  
quietudes recogidas por el Partido Revolucionario Institucio-  
nal, durante su campaña electoral.

Destacando del proyecto presentado por la Cámara de --

Diputados que el objetivo de la planeación debe radicar en buscar superar ineficiencias, creando obligatoriedad para la Administración Pública Federal, en materia de Planeación, lo que supera en mucho la experiencia del Plan Global de Desarrollo, en donde no se daba la vinculación entre las políticas de desarrollo y los objetivos e instrumentos de planeación.

Por otra parte, se resalta que la iniciativa persigue que la técnica de planeación, se subordine al carácter democrático y participativo, procurando que el plan y programas derivados del sistema de planeación, expresen el mandato popular. Manifestandose su acuerdo, en relación con lo vertido por la Cámara de Diputados, en el sentido de que la iniciativa permite avanzar más en cuanto a la instrumentación, control y evaluación de la planeación.

Ratificando las comisiones su conformidad con las adiciones propuestas por la Cámara Baja, en especial con el concepto que se da de la planeación, puesto que eso según su juicio, permite una mayor comprensión de este fenómeno, por parte de los agentes que en él intervienen.

En cuanto hace a la intervención del Congreso de la Unión en el Sistema Nacional de Planeación, entienden que el papel que desempeña el Poder Legislativo es sumamente importante, tanto en el análisis y opinión que emite este poder, como a través de la discusión y aprobación de la ley de ingresos y del propio Plan Nacional de Desarrollo, y la participación de la Cámara de Diputados en el Estudio y aprobación del presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta Pública, coadyuvando de esta manera con el Ejecutivo en la vigilancia y cumplimiento del plan.



Sobre la materia de participación popular, ratifican - las observaciones de la Cámara de Diputados, comentando que la ley es un instrumento jurídico democrático y revolucionario, que constituye una respuesta racional, nacionalista, -- justiciera e igualitaria.

### 3.- DISCUSION DE LA LEY DE PLANEACION EN EL CONGRESO DE LA - UNION.

#### 3.1.- DISCUSION EN LO GENERAL CAMARA DE DIPUTADOS.

Dentro de la Cámara Baja del Congreso de la Unión, se suscitaron por parte de las corrientes ideológicas en el representadas, tres opiniones en contra de la aprobación del dictamen de la iniciativa de Ley de planeación, entre las -- cuales se puede citar la intervención de Raúl López García - del Partido Socialista de los Trabajadores, que en su exposición asevera que el proyecto de decreto carece de la debida - regulación en relación con la participación de las diferen-- tes organizaciones en la planeación, tanto en las disposicio nes generales como en su control y evaluación, argumenta el legislador pesetista, que dentro del proyecto se habla de -- participación en foros de consulta popular, pero no la forma en que se instrumentaran en la práctica, además de que no se toma en cuenta la participación de los partidos políticos, - como entidades de interés público, carácter que les es otorgado por la Constitución.

Por otra parte, a juicio del diputado López García, el proyecto no se verá cristalizado, pues sólo hace la planea-- ción obligatoria para el sector público , dejando sin una de finición precisa la participación del sector privado en el - capítulo de la concertación y la inducción, lo que no da po-

sibilidades a los otros sectores de la Economía (privados y social), de manera que sean orientados para definir su desarrollo. Por lo que deben conceptualizarse con precisión, -- los mecanismos que además de los convenios y los contratos -- orienten la actividad de los sectores de la Economía distintos del sector público.

Dentro de la corriente que se manifiesta en contra de la aprobación del dictamen presentado por las comisiones legisladoras, encontramos la del Diputado del Partido Acción Nacional, Luis J. Prieto, que califica la planeación como -- una arma de vital importancia, en sentido de que es Instrumento por el cual se determinan objetivos, se fijan metas y se establecen estrategias para el logro de estos objetivos. -- No obstante lo anterior, el legislador panista, orienta su voto en contra pues a su juicio de aprobarse el proyecto de decreto sometido por las comisiones legisladoras, se estaría aprobando por parte de la Cámara Baja una planeación central "que limita, desvirtúa y puede acabar con el concepto de democracia"; ya que en opinión de Luis J. Prieto, la Ley sería un instrumento arbitrario, dado que atropella derechos y garantías concediéndole poder absoluto al Ejecutivo Federal.

Podemos resumir la crítica del Luis J. Prieto, en los siguientes puntos:

1) De aprobarse la Ley se concedería poder absoluto al ejecutivo en detrimento del poder legislativo, ya que sólo se le da la función de opinar y examinar el Plan Nacional.

2) En el cuerpo de la Ley se da un deficiente manejo de los verbos dado que dentro de los preceptos en que se asig

na determinadas funciones al Ejecutivo o a las Dependencias Federales se utiliza el verbo "Deberá", que implica "Obligación de", y en otros preceptos en donde encontramos relaciones entre el Ejecutivo y Grupos Sociales o Particulares, se utiliza el vocablo "Podrá" que de nota facilidad, tiempo o lugar para hacer una cosa, por lo que el legislador panista propone que dentro de los preceptos que regulan las funciones relativas al ejecutivo en relación con los Grupos Sociales, Particulares y Entidades Federativas se utilice la palabra "Deberá" en lugar de "Podrá", así mismo solicita que en lo relativo al capítulo de la inducción, se modifique el verbo inducir por el de concertar, puesto que el primero implica imperatividad. Proposición que fue desechada por la Asamblea General.

Por último dentro de la corriente de izquierda, encontramos la opinión vertida por el Diputado Pesumista Rolando Cordero Campos, que se inclina por el voto en contra de la aprobación del proyecto de decreto, basando su consideración en los siguientes hechos:

"Con el dictamen se obstaculizan los esfuerzos de las mayorías para introducir al Proceso Económico, mecanismo de regulación, de gestión voluntaria que obedezca a criterios públicamente discutidos y convenidos".

Por otro lado, con el proyecto se da una excesiva concentración de la planeación en manos del Ejecutivo Federal, en virtud de que es él quien organiza, reglamenta y dictamina quienes van a participar en el proceso de consulta popular, lo que se presta a la manipulación derivando con ello la imposibilidad de llevar a cabo un proceso de planificación, esto está demostrado tanto en los países con economía

centralmente planificada, como en los países capitalistas - que a decir del Diputado Cordera Campos nos permite verificar que no es posible llevar a cabo un proceso de planificación, sino se parte de una participación efectiva de los sectores del proceso así como de la población.

Con la iniciativa, manifiesta el Diputado pesumista, - no quedan precisados los mecanismos a través de los cuales - se llevará a cabo la participación popular.

Igualmente cabe aclarar que el legislador de PSUM crítica que en proyecto se haga a un lado la intervención del Congreso de la Unión en el proceso de Planeación, satirizando - la posición del ejecutivo al señalar que el Presidente se regula, se legisla se interpreta se evalúa, corrige y se elogia, subrayando que "el Congreso de la Unión se convierte en una caja de resonancias de las proezas planificadoras del -- ejecutivo", ratificando que con el dictamen se da marcha -- atrás en las facultades del Legislativo, en virtud de que - en la iniciativa presentada por el ejecutivo, se hablaba de que éste tenía la obligación de informar a las Cámaras de -- los criterios básicos para la Elaboración del Plan, acatando su opinión y observaciones en cambio con el dictamen presentado por las Comisiones Legislativas, se habla de que el presidente remitiera al Congreso para su opinión y examen el -- Plan Nacional y el Legislativo formulará las observaciones - que estime pertinentes.

De lo anterior se implica que no existe la posibilidad de que el Legislativo Federal conozca por Ley los criterios que sirven de base para la elaboración del Plan, ya que sólo se conocerán cuando esten puestos en práctica y convertidos en documento Oficial.

A continuación nos permitimos comentar las opiniones emitidas por Sergio Quiroz Miranda del Partido Popular Socialista y de Hermenegildo Anquiano Martínez, del Partido Revolucionario Institucional, ambas opiniones a favor de la -- aprobación del Proyecto de Decreto presentado por las multicitadas comisiones legislativas.

El Diputado Quiroz Miranda asevera que es urgente que nuestro país se implemente un Sistema de Planeación, ya que no debemos permanecer en la anarquía del Desarrollo Económico Nacional, la Ley debe tener como objetivo fundamental el de mejorar el nivel de vida de nuestro pueblo, para el Legislador del PPS la Planeación implica el estudio de la Evolución Histórica del País, el análisis detallado de la situación económica, el papel desempeñado por los factores que intervienen en el proceso el conocimiento de las riquezas naturales y su aprovechamiento, el conocimiento de la demanda interna y externa la capacidad productiva y su grado de utilización.

Manifiesta el apoyo de su partido al examinar los proyectos y los problemas económicos en lo esencial y no en lo circunstancial, reconociendo que la Ley adolece de limitaciones, omisiones y planteamiento equívocos, criticando ampliamente la situación de la consulta popular, aduciendo que no se especifican los mecanismos, periodicidad con que se erigirán los foros de consulta popular.- El PPS propone la creación de un organismo superior de planificación, que sería el Consejo Nacional Económico y Social, que tendría facultades para localizar regiones Jerárquizar objetivos y presentarlos al organismo encargado de dirigir la planeación, este Consejo estaría integrado por todos los Sectores Sociales, organizaciones Obreras y Campesinas, Partidos Políticos así como - la participación del Congreso de la Unión, que tendría facul

tades de conocer previamente los proyectos de planeación y -  
evaluar los resultados, así como aprobar a rechazar el --  
plan.

En otro orden de ideas, el Diputado Hermenegildo An--  
guiano Martínez, asiente que la aprobación de la Ley signifi--  
caría reafirmar el compromiso del Estado Mexicano, para uti--  
lizar de la mejor manera los recursos de que dispone tratan--  
do de coordinar concertar e inducir con los demás sectores -  
de la economía una acción conjunta que dirija nuestros pasos  
en una dirección adecuada.

Se habla de la profunda necesidad de la planeación en  
los países pobres, ya que existe la imperatividad de asignar  
nuestros recursos de la mejor manera posible en razón de ne--  
cesidades colectivas y sociales.

El Legislador Priísta defiende el proyecto de dicta--  
men, indicando que con la Ley no se habla de una planeación--  
Absolutista, ya que el tipo de planeación que se pretende --  
crear, recoge las aspiraciones contenidas en nuestra Carta -  
Magna.

Asimismo ratifica que con el proyecto no se da poder--  
absoluto al Ejecutivo Federal, pues se otorgan al Legislati--  
vo facultades para opinar y examinar el plan Nacional, ade--  
más de la facultad de los integrantes del Congreso de la --  
Unión, para participar en forma individual dentro de los fo--  
ros de consulta popular. Aclarando que dentro de la Ley hay  
congruencia en las funciones del ejecutivo, pues tiene obli--  
gación de presentar informes ante el Congreso de la Unión, -  
de las políticas a seguir y del avance del plan, haciendo --  
hincapié en que no puede darse la aprobación del plan por el  
Congreso de la Unión, ya que este debe ser cambiante, requi--

riendo con ello una permanente consulta "los planes no pueden ser permanentes, pues las Sociedades no lo son, el Plan debe ser instrumento de constante evaluación, revisión y adecuación".

En cuanto a la participación popular el Diputado Priista se manifiesta por la participación de los diferentes grupos obreros, populares, campesinos, científicos y culturales, dado que esa participación hará surgir los criterios para establecer la planeación, los lineamientos las bases y objetivos fundamentales del plan.

Emitidas las opiniones de los representantes populares de las diversas facciones políticas la Asamblea General consideró suficientemente discutido en lo general el proyecto de Ley, aprobándolo por mayoría de votos.

### 3.1.1. DISCUSION EN LO PARTICULAR. CAMARA DE DIPUTADOS.

En contra de la aprobación del Artículos 20 de la Ley de Planeación se manifiesta el diputado panista Andrés Cazarres Camacho, que en su alocución reconoce la importancia de la Planeación, aunque señaló que lo que se planea se pierde por falta de vigilancia de los ciudadanos a través de gente calificada para cada caso.

Por lo que en el proyecto de ley sometido a la consideración del Congreso de la Unión, se puede observar la falta de una regulación adecuada para la participación y por tanto para la vigilancia.

El Diputado Panista propone a la Cámara de Diputados, que se elimine del Art. 20 el párrafo que establece "Asimismo participarán en los mismos foros los Diputados y Senado--

res al Congreso de la Unión"; proponiendo además la modificación del párrafo tercero del precepto en mención, para que dar como sigue:

"Para tal efecto y conforme a la legislación aplicable en el sistema, deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación, consulta y vigilancia de la planeación Nacional del Desarrollo.

Para que esto sea eficaz, las Secretarías de Estado y las empresas descentralizadas informarán a la población en donde operan:

- a) De los proyectos y costos de programas a ejecutar.
- b) De los nombres de los funcionarios, así como los sueldos que devenguen.
- c) De la secuencia de las obras que ejecuten.

La proposición del diputado panista se sometió a la asamblea General para admitirla a discusión, lo cual fué deseado, estimándose suficientemente discutido el artículo 20 de la Ley de Planeación, aprobándose en sus términos.

Aprobado en lo General y en lo Particular el proyecto de la Ley de Planeación, pasa a la Cámara de Senadores como Cámara revisora.

### 3.2. DISCUSION EN LO GENERAL CAMARA DE SENADORES.

Antes de emezzar a abordar la discusión en lo general suscitada en la Cámara de Senadores, es pertinente aclarar que por disposición de la Presidencia y de acuerdo con el ar



título 59 del Reglamento de Debates y por considerarse un -- asunto de suma importancia, el dictamen queda de primera lectura.

Hecha la anterior observación, pasamos a analizar la opinión del Senador Gonzalo Martínez Corbalá, que en relación con la ley sometida a estudio, consideró que gracias a ella se implementaba realmente un sistema Nacional de Planeación Democrática, que da oportunidad a los mexicanos para -- participar en la determinación de prioridades nacionales, cotejandolo con los recursos naturales disponibles, con el propósito de obtener un desarrollo acelerado, poniendonos a la altura de países que ya ejercitan ese sistema.

Comenta el legislador que con esta ley, se recogen las demandas del pueblo de México, institucionalizandolo en el ámbito gubernamental y debe ser no sólo programa de gobierno si no programa de la Nación, institucionalizando la consulta popular.

Hace plausible que la ley ya plasme la participación -- de legisladores, funcionarios de la Admón Pública Federal, local y Municipales porque así se estructura el Sistema Nacional de Planeación Democrática, aseverando que de esta manera los presupuestos de Egresos serán congruentes con los programas.

El Senador Gonzalez Corbalá hace patente su reconoci--- miento al proyecto de ley de Planeación, puesto que con él se estaría confeccionando un sistema Nacional de Planeación Democrática, que permitiría mantener el ejercicio de la Soberanía Popular ininterrumpidamente y en momentos de crisis hacer mejor y más racional el aprovechamiento de los recursos frente a las necesidades más apremiantes.

Con todo esto continua afirmando el Señor Ganzález, - se esta en posibilidades de setimar el desarrollo regional y Sectorial que de acuerdo a prioridades correspondientes se - establezca.

### 3.2.1. DISCUSION EN LO PARTICULAR CAMARA DE SENADORES.

Dada Cuenta que al no tomar la palabra ningun legisla- dor de la Cámara Alta para la Discusión en lo particular, - procediendose a la votación nominal en lo general y en lo -- particular, aprobandose por 59 votos a favor, dandose vista- al Ejecutivo Federal para los efectos Constitucionales.

### 4.- EXPOSICION DE MOTIVOS.

Se manifiesta que por principio la ley debe su origen a la expresión de la voluntad popular que de manera sistemá- tica se inclino por la aplicación de planes integrales y el establecimiento de un sistema Nacional de Planeación, -----  
----expresa la exposición de motivos que con la ley de pla- neación se establece un marco normativo para la planeación regulandose de acuerdo a las necesidades del desarrollo, pues to que "la Planeación constituye un instrumento eficaz para dar rumbo y contenido a n uestra estrategia de desarrollo".(33)

De manera tajante se hace hincapié en la necesidad -- del establecimiento de un S istema Nacional de Planeación De mocrática, dandose como motivo el que actualmente la socie-- dad Mexicana ha crecido en su complejidad, además de que en el orden internacional existen graves desequilibrios, a mane- ra de ejemplo se señala que la Planeación no es privilegio - de un determinado sistema Económico, sino que los Estados -- Modernos que han adoptado a la Planeación como instrumento

(33) Exposición de Motivos de la Ley de Planeación Enero de 1983.

para impedir que los acontecimientos externos y la acción de trasnacionales sean los que fijen el rumbo de desarrollo, -- aseverandose que aún cuando la planeación no es algo nuevo -- para México, si requiere de adaptarse a las necesidades de tiempo y circunstancia.

En estas condiciones se reconoce que la planeación desarrollada hasta el momento ha adolecido de una clara falta de obligatoriedad del Plan para los Sectores de la Admón Pública Federal, aceptando que el desarrollo de la Planeación y de los Programas de Mediano Plazo no se tradujo en decisiones de gasto y en acciones ubicadas en tiempo y en espacio -- además de la falta de vinculación entre políticas de desarrollo y objetivos e instrumentos de Planeación.

Sobre el particular se afirma que al adoptarse a la Planeación como método de gobierno se organizará mejor las tareas de la Administración Pública incorporando las actividades de los otros sectores de la Economía en la búsqueda -- del logro de los objetivos nacionales, todo ello fundamentado en un proceso de participación popular, lo que implica -- que la Planeación así concebida, dimana del mandato popular.

En la Exposición de motivos de la ley se hace patente que la "Planeación democrática ha de ser instrumento para -- promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado, la viabilidad de nuestras instituciones imprime transparencia a las acciones de gobierno y oriente -- la actividad económica para satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de un desarrollo integral, que defienda y promueva el empleo y combata la inflación y la carestía" (34)

---

(34) IBIDEM.

Se justifica que la planeación se realice en tres niveles (Global, Sectorial e Institucional) ya que de esta manera se definen responsabilidades y tareas de planeación dirigidos al logro de los objetivos y prioridades en cada ámbito, coadyuvando a que cada sector o entidad decida por sí mismo los medios y formas para lograr lo que se ha planeado, permitiendo con ello coherencia técnica y coordinación institucional.

Explica la exposición que se califica a las normas jurídicas de Planeación con el carácter de orden público, con el objeto de que la Administración Pública pueda actuar con flexibilidad y en beneficio del interés general, por lo que las acciones planeadas y sus consecuencias quedan sometidas a un régimen de Derecho Público, asimismo se expresa que los principios derivados de la Planeación derivan de los postulados constitucionales y dirigen su esfuerzo a la consecución de metas fijadas en nuestro proyecto nacional.

## 5.- ANALISIS JURIDICO DE LA LEY DE PLANEACION.

### 5.1. OBJETO.

El Objeto de la ley de Planeación está contemplado dentro del artículo primero del propio ordenamiento que específicamente determina que los preceptos de la ley son de orden público e interés social, haciéndose hincapié en que el objeto de la multicitada ley, consiste en dar forma a las bases con que se intergrará y funcionará el Sistema de Planeación Democrática, encauzando obligatoriamente las actividades de la Administración Pública Federal a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional.

Asimismo dentro de los Objetivos se contempla el regu

lar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal podrá - coordinarse con las entidades federativas para el mejor cumplimiento de la Planeación Nacional así como el de promover y garantizar la participación de los diversos sectores que conforman nuestra Sociedad, en la elaboración del Plan y los programas, atendiendo a este respecto, que las acciones de los particulares en el seno de la concertación contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Se estima que con el establecimiento de esta ley se - buscará el desarrollo integral del país de acuerdo a los objetivos y espíritu de las orientaciones que diranan de Nuestro Máximo ordenamiento Jurídico, tendiendo al fortalecimiento de nuestra Soberanía, e igualdad de derechos, buscando -- atender las necesidades básicas de la población para la consecución de una sociedad igualitaria, afianzando el fortalecimiento del pacto federal y el equilibrio de los factores - de producción.

## 5.2. SUJETOS.

Están obligados al cumplimiento de esta ley, las entidades de la Administración Pública Federal y Paraestatal, a través de sus funcionarios y empleados en el ejercicio de -- sus actividades, extendiéndose tal obligación a los funcionarios y empleados de las Entidades Federativas que en términos de lo que establece este ordenamiento, se coordina con la Federación así como a los grupos Sociales y particulares que dentro del capítulo de concertación se obliquen mediante el respectivo convenio al cumplimiento de determinadas acciones.

También son sujetos de la ley, las organizaciones --

obreras, campesinas, grupos populares de las instituciones - académicas, profesionales y de investigación, organismos empresariales que participan como órganos de consulta permanente, agregando la participación de los legisladores federales que además de intervenir como consultores permanentes, lo hacen formulando observaciones durante la ejecución, revisión y adecuaciones al Plan.

En general se puede afirmar que la población en su totalidad entra en el ámbito de regulación de la ley.

### 5.3. AUTORIDADES ENCARGADAS DE SU APLICACION.

En primer término cabe mencionar como autoridad aplicadora de la ley, al titular del Poder Ejecutivo Federal al que se asigna la responsabilidad de conducir la planeación - Nacional del Desarrollo así como informar ante el Congreso - de la Unión de las decisiones adoptadas para la ejecución -- del Plan y de las acciones y resultados de la ejecución del mismo, además de especificar en sus proyectos de ley es, reglamentos, decretos y acuerdos la relación que guarden con el Plan y los Programas.

En Segundo Término podemos citar a la Secretaría de - Programación y Presupuesto, a la que se le asignan las siguientes funciones: Coordinar las actividades de la Planeación Nacional, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, proyectar y coordinar la Planeación regional con la participación de las entidades federativas así como elaborar los programas especiales y programas anuales globales para la ejecución del Plan, verificando periódicamente la relación entre los presupuestos de las diversas dependencias de la Administración Pública Federal con los resultados de su ejecución - con los objetivos y prioridades del Plan y los Programas.

En tercer Término se asigna a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las siguientes responsabilidades:

Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo en áreas financieras, fiscal y crediticia, proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del DDF y de entidades paraestatales considerando necesidades de recursos y la utilización del crédito público para la ejecución del Plan y los Programas. Además de tener en cuenta los efectos de la política monetaria y crediticia así como la de precios, tarifas en el logro de los objetivos del Plan y los Programas, vigilando además que en las operaciones que se haga uso del crédito público se busque el logro de los objetivos mencionados.

En Cuarto término, a las dependencias de la Administración Pública Federal se fijan las siguientes atribuciones:

Intervenir en la confección del Plan en las materias que les competan, elaborar los programas sectoriales de su competencia, elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes, considerando el ámbito territorial de estos para concordarlo con los planes y programas de los diversos Estados, además de vigilar que las entidades que coordinen conduzcan sus actividades de acuerdo al Plan y el Programa Sectorial, atendiendo que las entidades paraestatales que coordinen guarden la adecuada relación en sus presupuestos y programas con el programa sectorial.

En Quinto Término se da competencia a las entidades paraestatales para participar en la elaboración de los programas sectoriales elaborando sus programas institucionales, elaborando su programa anual para ejecutar el programa secto

rial y en su caso el institucional, vigilando la relación - que guarden sus actividades con el programa institucional.

Participan también como órganos que se encargan de - la Ejecución y aplicación, las autoridades de las Entidades-Federativas coordinadas (incluyendo a los Municipios) y la - Contraloría General de Federación que tiene como obligación- aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los Programas.

#### 5.4. PROCEDIMIENTOS.

La ley contempla como primer procedimiento en orden - jerárquico, la estructuración del PLAN NACIONAL DE DESARRO-- LLO, que parte de la Participación Social en la Planeación - (Art.20)mismo que se lleva a cabo a través de foros de consulta- popular que funcionan como órganos de consulta permanente y- que permiten que la población exprese su opinión para la ela- boración, actualización y ejecución del Plan y los Programas, identificándose a este respecto la participación de organiza- ciones representativas obreras, campesinas, instituciones -- académicas, profesionales, de investigación, empresariales - etc.; la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se hace obligatoria en un plazo de seis meses contados a partir de - la toma de posesión del titular del Poder Ejecutivo Federal, la vigencia de este plan no deberá exceder del período cons- titucional para el que se confeccione, debiendo remitirse al Congreso de la Unión para su exámen y opinión para posterior- mente publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo se establecen diversos procedimientos para - la elaboración de los programas sectoriales, regionales, ins- titucionales y especiales.



Los programas Sectoriales son aquellos que especifican objetivos y prioridades que rigen el desempeño de actividades del sector administrativo de que se trate, estimando recursos e instrumentos y responsables de Ejecución, éstos programas deberán someterse a la aprobación del Presidente de la República por las dependencias cabeza de sector, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto una vez aprobados deberán publicarse en el Diario de la Federación, siendo sometidos a una revisión periódica de acuerdo a las disposiciones reglamentarias, los resultados de las revisiones y en su caso de proceder adecuaciones, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Los programas regionales en función de objetivos -- previsto en el Plan Nacional y cuya extensión rebase el ámbito territorial de una entidad federativa, la aprobación de los planes regionales debe someterse a la consideración del Ejecutivo Federal por la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Participación de las entidades Federativas involucradas, siguiendo los lineamientos de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Los Programas Institucionales son elaborados por las entidades paraestatales sujetandose a las previsiones del -- Plan y Programas Sectoriales, siendo sometidos por el órgano de gobierno o administración de la entidad paraestatal de -- que se trate a la consideración de la dependencia coordinadora de Sector o en caso de no estar concentrada en una determinado sector será sometida a la consideración de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los Programas Especiales se refieren a prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan o actividades

relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector, siendo sometidos a la aprobación del Presidente de la República previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para la ejecución del Plan y los Programas se establece que es obligatorio elaborar un programa anual que debe incluir aspectos administrativos y de política económica y social, estos programas deben ser congruentes entre sí sirviendo de base para la elaboración de anteproyectos de presupuestos anuales.

A mayor abundamiento a continuación me permito realizar un análisis de los elementos o etapas que conforman el Proceso de Planeación:

En primer término es conveniente hacer mención de la definición de Proceso de Planeación que maneja la Secretaría de Programación y Presupuesto que al respecto dice "El Proceso de Planeación es un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar controlar y evaluar el Plan Nacional y los Programas de él derivados en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática". De la ley de Planeación y el anterior concepto se deriva que el Proceso de Planeación se compone de cuatro etapas, la formulación, instrumentación control y evaluación.

La Secretaría de Programación y Presupuesto define como Formulación "el Conjunto de actividades desarrolladas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo, comprendiendo la preparación de diagnósticos económicos y sociales de manera global, sectorial, institucional y regional, así como los objetivos y priorida-

des de desarrollo de acuerdo a las propuestas de foros de - consulta popular". (35)

Dentro del Plano de la Participación para la configuración del Plan Nacional de Desarrollo resalta la participación de la Sociedad, la participación de los Estados y la -- participación de los Estados y la participación interna de -- los órganos de la Administración Pública Federal.

En este orden de ideas sobresale la manif estación -- popular sentida en 18 foros de consulta popular instalados - el día dos de Febrero de 1983, los aspectos que se tratarón- en los foros de consulta popular fueron seleccionados a partir de planteamientos recibidos en la campaña presidencial - del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se calcula que fueron presentadas cerca de 7000 ponencias, desarrolladose trabajos en el interior de la República foros como Turismo (en los po los de desarrollo de este sector) Pesca (instalados mini foros en diversas localidades los resultados obtenidos de es-- tos trabajos de consulta Popular se plasmaron en documentos- síntesis que fueron incorporados por la Secretaría de Progra mación y Presupuesto para hacer compatibles los plantamien-- tos de la Sociedad con los recursos disponibles.:

La Participación de las Entidades Federativas se señá lá que la planeación que efectuan los Estados posee un do-- ble carácter, ya que por un lado responde a sus propios re-- querimientos de desarrollo y por otro lado contribuye a la - estrategia del desarrollo Nacional mediante la identifica--- ción de los problemas nacionales reflejados en cada entidad- federativa, precisando las implicaciones de las política re- gional del Plan.

(35) REVISTA PLANEACION DEMOCRATICA AÑO 2 NUMERO 13 ED, SE-- CRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

En el interior de la Administración Pública la participación se realizó" en una estrecha relación entre esa dependencia y las dependencias coordinadoras de Sector procediéndose a la elaboración de documentos indicativos para unificar procedimientos de participación de cada dependencia, asimismo las dependencias coordinadoras establecieron mecanismos de participación similares con sus entidades coordinadas". (36)

La Segunda etapa la Constituye la Instrumentación, - que se define como "El conjunto de actividades destinadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y los Programas de mediano plazo (art. 27 ley de planeación) estableciendo las metas y acciones para cumplir con objetivos y --- prioridades de acuerdo a políticas económicas y sociales, -- así como la asignación de recursos y encargados de ejecu---- ción". (37)

La etapa de instrumentación esta compuesta de cuatro componentes que son:

a) Obligación: Son las actividades de la Administración Pública Federal para alcanzar los objetivos y prioridades del Plan y los Programas, estan regulados por programas de trabajo administrativos y disposiciones Jurídicas, Vgr -- LOAPF, reglamentos internos Programas por presupuesto, presu puesto federal, ley de ingresos ect.

El Segundo componente lo es la Coordinación, del que más adelante hablaremos.

-----  
 (36) REVISTA PLANFACION DEMOCRATICA NUMERO 3, MAYO 1983

(37) SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

El tercer componente o como lo define la SPP vertiente lo configura la Concertación que son las acciones del --- Plan y los programas que son objeto de convenios o contratos con particulares o grupos sociales interesados en su ejecución concertada, lo que representa la forma en que los particulares participen en la ejecución del Plan sin merma de las garantías individuales (Ver art. 5o. del decreto aprobatorio del P.N.D.).

La cuarta vertiente la constituye la inducción, que es la ejecución de instrumentos y acciones económicas, sociales, normativas y administrativas que utiliza el Gobierno Federal para guiar los comportamientos de los sectores de la Economía, para hacer compatible su conducta con los objetivos del Plan y Programas.

Ej: Política de gasto Público, financiero, Fiscal, - de empleo etc.

La tercera etapa del Proceso de Planeación, esta --- constituido por lo que se denomina CONTROL, que son las actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de las acciones corresponda a los lineamientos establecidos por el Plan y los Programas, lo que permite detección de desviaciones y de proceder aplicar las correcciones necesarias.

Esta etapa se compone de dos integrantes, el control normativo administrativo y el económico-social.

El elemento normativo-administrativo, consiste en la vigilancia del cumplimiento por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal de que se apeguen a las -- normas de rigen sus acciones y operaciones (aspectos admvos, jurídicos, contables) este elemento se ejerce dentro del Sis

tema de Control Gubernamental (SICEG), que es coordinado por la Secretaria de la Contraloría General de la Federación y se realiza através de reportes de Auditorias Gubernamentales realizadas selectivamente, al respecto ahondaremos en el desarrollo del Capítulo IV, cuando hablemos del Cumplimiento de la Planeación en México.

El Segundo Componente de la etapa de Control, lo es el control económico-social que se concibe como la fiscalización (vigilancia) para que exista congruencia entre el Plan y los Programas, verificando que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos de las entidades de la Administración Pública Federal se dirijan a la realización de objetivos y prioridades del Plan (es un estudio cualitativo), de su realización se encarga la Secretaría de Programación y Presupuesto al través de las Direcciones Grales de Programación Económica y Social así como de Programación y Presupuesto mediante acciones de seguimiento y vigilancia de programas anuales y programas-presupuesto. (38)

La Cuarta etapa del Proceso, es la de evaluación, que se define "Conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativamente y cualitativamente los resultados del Plan y los Programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del Sistema." (39)

Las actividades que se desarrollan durante esta etapa, consisten en cotejar que los objetivos y metas previstos concuerdan con los resultados obtenidos "verificar el cumplimiento de objetivos del Programa y medir su efecto en otros-

---

(38) FUENTE Dirección General de Programación Económica y Social, S.P.P. , Dir, Gral de Documentación y Evaluación.  
(39,40)

programas; retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicables y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados" (40)

La evaluación toma en cuenta los datos aportados en la etapa de control y observa el cumplimiento de los objetivos generales y específicos, las decisiones políticas y los recursos asignados.

Dentro de la etapa de evaluación participan como órganos de vigilancia, las unidades de planeación de cada entidad paraestatal (art. 17 Fracc. V y VI Ley de Planeación), - de ahí se controla por las dependencias de Administración Pública Federal cabezas de Sector (art. 16 Fracc. VIII), pasando a revisión ante la Secretaría de Programación y Presupuesto lo realizado por cada entidad coordinada además de la evaluación realizada por el Sector en su conjunto (art. 14 Fracc. VI).

El nivel más alto de evaluación corresponde al Ejecutivo Federal que somete los resultados de su evaluación ante el Congreso de la Unión en el informe de Gobierno además del informe de ejecución que debe remitir al poder legislativo en el mes de Marzo de cada Año (art. 60.).

Asimismo participan en la etapa de evaluación la población en los tres niveles de gobierno.

#### 5.5 SANCIONES QUE PREVE LA LEY.

El Capítulo Séptimo de la ley en Comentario, prevé - que los funcionarios de la Administración Pública Federal -- que en el ejercicio de sus funciones contravengan las dispo-

siciones de la ley, o los objetivos y prioridades del plan y sus Programas, recibirán medidas de amonestación o apercibimiento y dada la gravedad de la infracción hasta la suspensión o remoción del cargo.

Asimismo se estipula que en materia de coordinación se establecerá en los convenios que se celebren, cláusulas que prevean medidas que sancionen el incumplimiento del convenio y los acuerdos de él derivados.

Es conveniente remitirnos al análisis de las sanciones que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla para aquellos Servidores que contravengan los lineamientos marcados en el Plan y los Programas.

En este orden de ideas, cabe mencionar que el artículo 5o. de la mencionada ley, habla de que se someterán a juicio político, los Seandores y Diputados al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretaria de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Procurador de Justicia del D.F. Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Magistrados y Jueces del fuero Común del D.F., Directores Generales o equivalente de organismos descentralizados o empresas de participación estatal, Gobernadores de los Estados, Diputados Locales cuando de actos u omisiones de los servidores públicos mencionados, se "redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho" (art. 6o.) asentándose que redundan en perjuicio de los intereses públicos las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del D.F. (art. 7o. Fracc. VIII)

A los funcionarios cuya conducta se adecue al tipo -



antes descrito, pueden sufrir en caso de resolución condenatoria, la destitución del cargo o su inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisión dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Por otra parte, cabe mencionar que la ley en cita, - contempla en su artículo 47 Fracc. II la obligación de los servidores públicos para formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, cumpliendo con las normas que determinan el manejo de recursos asignados.

En caso de falta de observancia de la conducta antes descrita, se impondrá al servidor público sanciones que van desde el apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar cargos o comisiones en el Servicio Público. (Art. 53 de LFRSP).

#### 5.6 DISPOSICIONES QUE ADOGA LA LEY E INICIO DE VIGENCIA.

Los artículos Transitorios de la ley de Planeación, - son precisos al indicarnos que la entrada de vigor de esta norma jurídica será el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, acaeciendo esta el día 5 de Enero de 1983.

Se contempla también en las disposiciones transitorias, que al entrar en vigor esta ley, se abrogan la ley Sobre Planeación General de la República del 12 de Julio de -- 1930, derogandose las disposiciones legales que se opongan - a la ley que se comenta.

#### 6. COORDINACION EN MATERIA DE PLANEACION.

Mucho se ha discutido de la válidez de los convenios

de coordinación entre la Federación y los Estados, contamos con el antecedente de la Coordinación en materia Fiscal, que ha sido atacado por considerarlo violatorio de la Soberanía de las Entidades Federativas, aunque el presente trabajo no ahondará en esta materia, sólo haremos referencia a que en el ámbito de Planeación se considera esencial la coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas, puesto que con ello se causan cambios cualitativos en las estructuras económicas, políticas y sociales, fomentándose con ello la descentralización de toma de decisiones, ampliándose por otra parte los canales de participación social en la planeación, puesto que la intervención de la población sería lo más cercano a su lugar de origen, al respecto la Secretaría de Programación y Presupuesto ha señalado "El Desarrollo de actividades de Planeación en las Entidades Federativas, representa un avance importante en la consolidación de la Planeación como forma de Gobierno al permitir la participación de los Estados en la consecución de objetivos de impacto regional o nacional". (41)

Las primeras experiencias de planeación en el orden estatal se realizaron durante la década de los sesenta, citando como ejemplos el Plan de Desarrollo Industrial de Sonora, Programa Integral de Guanajuato, etc. entre 1971 y 1975 se crean los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES), en 1975 fué creada la Comisión Nacional del Desarrollo Regional que asesora y unifica a los COPRODES. En 1976 se inicia la firma de convenios Unicos de Coordinación que tienen en ese entonces como función, fortalecer el pacto Federal y activar la descentralización de la actividad pública dando a los Estados mayor participación en las tareas de desarrollo.

(41) REVISTA "PLANEACION DEMOCRATICA" NUMERO 3 MAYO DE 1983.

En el año de 1977 se dota a los COPRODES de personalidad jurídica y patrimonio propio siendo asesores de los gobiernos estatales en materias de planeación y programación.

En 1981 los COPRODES se transformaron en Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).

Actualmente la ley de Planeación en sus artículos -- del 33 al 36 regula la problemática de la coordinación, observando que Ejecutivo Federal podrá convenir con los Estados, su participación en la Planeación Nacional a través de propuestas, los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación en su ámbito, la elaboración de programas regionales y la Ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad Federativa y que -- competan a ambos ordenes de gobierno considerando la participación que corresponde a los municipios y sectores de la Sociedad.

Para el Cumplimiento de las acciones antes descritas se establece el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) que es el instrumento operativo para la realización de las acciones conjuntas de la Federación y los Estados, impulsando la descentralización de la vida Nacional promoviendo el desarrollo integral del país Dentro del Convenio Unico de -- Desarrollo, se incorporan compromisos para que los Ejecutivos estatales promuevan la creación de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática y se fortalezcan los Comités -- Estatales de Planeación para el Desarrollo, como organos de comunicación y coordinación con el SNPD.

El Convenio Unico de Desarrollo para 1984 sufre algunas modificaciones en relación con el que se encontraba vigente para 1983 puesto que este contemplaba cinco programas (Programa Integral para el Desarrollo Rural, Programas Esta-

tales de inversión, Programa de Atención a Zonas Marginadas, Programa de Desarrollo Estatal y Programa Sectoriales Concertados).

Para 1984 el Convenio contendrá entre otros los siguientes aspectos: Integración de un capítulo elaborado por los gobiernos estatales que contempla los principales problemas que enfrentan las entidades, las políticas y acciones de los Planes Estatales de Desarrollo y aquellos programas considerados prioritarios.

Se integra un Capítulo relativo a Programas regionales estratégicos otro capítulo gira en torno al Compromiso del Ejecutivo Federal y Estatal para la creación de Sistemas de Control y evaluación (que vigilen y fiscalicen los recursos federales asignados a los Estados), se cristaliza además el compromiso del Estado local para apoyar las medidas de reordenación económica saneando su Economía y ejerciendo un presupuesto austero.

El Gobierno Federal asume la obligación de otorgar créditos oportunos y suficientes a los proyectos favorecidos con inversión pública.

A continuación transcribo los rubros que contempla el Convenio Unico de Desarrollo.

Cap. I.- Estipulaciones Generales. Cap. II.- De los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática, Cap. III.- Descentralización de la vida Nacional, Cap. IV.- Fortalecimiento Municipal, Cap. V De las prioridades Sectoriales para el Desarrollo Regional, Cap. VI.- De las Prioridades para el Desarrollo Integral del Estado, Cap. VII.- De los Programas Regionales Estratégicos, Cap. VIII.- De los Programas de Desarrollo Regional, Cap. IX.- Del Financiamiento de-

los programas de Desarrollo Regional, Cap. X - De los programas Regionales de Empleo, Cap. XI. Del Sistema Estatal de Control y Evaluación. Cap. XII.- Disposiciones Finales.

De lo anterior se puede derivar que la Federación-esta conciente de la participación de las Entidades Federativas en la conducción del desarrollo nacional en relación con su ámbito territorial, correspondiendo a los Estados establecer prioridades políticas, sociales, culturales y económicas.

Aquí cabe citar que dentro del Capítulo II del CUD - se habla de la Obligación del Ejecutivo Federal (a través de la S.P.P.) para proporcionar al Ejecutivo Estatal y a los Municipios la asesoría y apoyo técnico que requieran para adoptar y promover las vías jurídico-administrativas a efecto de garantizar una adecuada vinculación entre los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación, en este orden la citada dependencia emitió un documento denominado Acuerdo de Coordinación, mediante el cual el encargado del Ejecutivo Estatal se obligue a promover reformas y adiciones a la Constitución Local a efecto de elevar a rango Constitucional la Planeación, elaborar una ley de planeación, crear mecanismos para la adecuada participación social en la Planeación, (esto para el caso de entidades que carezcan de SEPD), cuando se busque la consolidación del Sistema Estatal de Planeación, el Ejecutivo Estatal podrá comprometerse a revisar y adecuar las leyes administrativas locales (estructura orgánica y procedimientos programa-presupuesto), crear mecanismos para promover la participación social. El Gobierno Federal se obliga a proporcionar apoyo técnico a la entidad federativa en cuestión y formar un grupo de trabajo que realizará estudios jurídico-adminvros y programático presupuestales.

Vista la forma en que se instrumenta la coordinación con las Entidades Federativas, es importante destacar el papel que juega en este nivel, los Comités Estatales de Planea

ción para el Desarrollo, que constituyen el mecanismo que -- coordina las decisiones de inversión pública, mediante la -- formulación instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo. "Asimismo Representan el medio de enlace entre los Sectores de la Sociedad y - los Órganos del Gobierno para la participación de la problemática de cada entidad federativa". (42)

Se busca que el COPLADE sea el instrumento a través - del cual se canalice la información para que los Estados y - Municipios conozcan los datos sobre los recursos por ejercer y el grado de avance de proyectos.

Dentro del COPLADE existen atribuciones para las de legaciones federales como son mantener las relaciones conducentes a la ejecución de los programas y acciones convenidas asistir técnica y operativamente a las autoridades estatales colaborar en el establecimiento y vigilancia de aplicación de normas y pautas para el control y evaluación del Plan Estatal el representante de la S.P.P. desempeñará el cargo de Secretario Técnico del COPLADE.

Examinados que fueron en sus puntos los elementos que integran la coordinación entre Federación y Entidades Federativas, es menester considerar la participación que se otorga al Municipio en materia de planeación.

Por lo anterior, existe la necesidad de remitirse a las modificaciones que el Congreso de la Unión aprobó al artículo 115 de Nuestra Carta Magna, en dicho precepto de facultad al Municipio para que en el ámbito de su competencia ---

---

(43) Subsecretaría de Planeación...Ibidem  
Discurso del Presidente de la República en la reunión a trabajo del COPLADENAY.

formule, apruebe y administre planes de desarrollo urbano Municipal, participe en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas, intervenga en la regularización de la tenencia de la tierra, etc.

Debe considerarse la importancia del municipio en la Planeación atendiendo a que en él se generen las demandas básicas de la Población, al respecto el Presidente de la República ha expresado "Las Comunidades Municipales, al participar de una manera efectiva en los sistemas de Planeación, -- podrán prestar un servicio importante en cuanto a la vigilancia de los proyectos, ya se trata de obras o servicios".(43)

Por considerarlo importante, a continuación me permito transcribir algunos conceptos que en relación con la Planeación Municipal a esbozado la S.P.P.: "La incorporación -- del Municipio a las tareas de Planeación Estatal, debe hacerse progresivamente y en principio a través de acciones, entre las cuales se destacan la fijación de prioridades y posibles soluciones a problemas por parte de la población del -- Municipio, la generación de un mínimo de información municipal que abarque las dimensiones socio-demográficas, económica y territorial, la comunidad organizada a través de comités a manzana, juntas vecinales, cívicas, participando en -- la realización de encuestas básicas, requiriéndose a este -- respecto la organización administrativa del Municipio para -- organizar y actualizar esta información".

De esta manera el Municipio tendría suficiente capacidad de negociación frente a las acciones emprendidas por la entidad estatal en el ámbito municipal y reforzar la capacidad de respuesta del gobierno Municipal frente a las demandas de su población.

---

(43) Subsecretaría de Planeación .... Ibidem.

Discurso del Presidente de la República en la reunión - de trabajo del COPLADENAY.

La S.P.P. en algunos casos sugiere que para el mejor desempeño de las tareas encomendadas a los Municipios en materia de Planeación, se divida a este en sub-regiones o distritos.



## CAPITULO IV.- EL CUMPLIMIENTO DE LA PLANEACION

## 1.- ELABORACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y PROGRAMAS.

En cumplimiento del artículo 21 de la ley de Planeación, el Ejecutivo Federal dió a conocer el 30 de Mayo de 1983, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, después de un proceso de consulta popular realizado a través de la campaña presidencial del entonces candidato Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, así como la consulta realizada mediante 18 foros de consulta popular.

La Secretaría de Programación y Presupuesto ha dicho - "El Plan ha sido alimentado con los resultados de la consulta popular, para hacer compatibles los planteamientos de la sociedad con los recursos disponibles". (44)

De esta manera, en la fecha citada, fué presentado el Plan Nacional de Desarrollo, documento al que se calificó - como "la base de acción del gobierno en este sexenio, el orientador general de los compromisos que al Estado asume pa conducir los destinos nacionales en la difícil situación que se vive". (45)

Durante la presentación del Plan, el presidente de la República señaló como propósito básico del Plan, mantener y reforzar a la Nación para lograr una sociedad con garantías de libertades individuales y colectivas en un sistema de jus

-----  
(44) S.P.P. "SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA" - 1983.

(45) Presentación del P.N.D. Discurso pronunciado por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

ticia Social; en esa ocasión se dijo: "El Plan responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales del desarrollo del país con orden, perseverancia y la más amplia participación de la sociedad". (46)

Se califica al Plan como un documento que evita rigideces ya que no propone compromisos cuantitativos que no se pueden precisar en tiempos de incertidumbre, por lo que sus metas son fundamentalmente cualitativas.

El Plan según se afirma en su presentación, obedece al propósito de mantener y reforzar la independencia de la Nación, a través de una mayor fortaleza de la Economía Nacional, en base a la generación de empleos, una mejor distribución de la riqueza.

De este propósito se desprenden cuatro objetivos que el Gobierno se propone alcanzar:

- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- Vencer la Crisis.
- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales." (47)

Se afirma que la estrategia del plan es vencer a la crisis buscando distribuir más equitativamente entre per-

-----  
(46) ibidem...

(47) ibidem...

sonas y regiones los frutos del desarrollo, enfrentando cambios estructurales que son necesarios (vgr/disciplina administrativa y financiera así como hábitos de la Admón. Pública).

Estableciéndose que la estrategia del Plan se basa en la necesidad de ordenar el esfuerzo colectivo, empleando de manera racional los recursos naturales con que contamos, -- buscando la óptima utilización de nuestros recursos humanos.

En este orden de ideas, el Titular del Ejecutivo Federal expidió "El Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", que contiene un total de dieciocho artículos complementados con dos preceptos transitorios, de entre los cuales podemos destacar los siguientes aspectos:

Las orientaciones, lineamientos y políticas plasmadas en el Plan, se hacen obligatorios para la Administración Pública Federal, siendo cada dependencia responsable de identificar los objetivos, prioridades y acciones que les competen:

Se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que establezca los criterios generales con los que el Ejecutivo Federal llevará a cabo la concertación de acciones, además de facultarse a las dependencias de Admón. Pública Federal para que en su ámbito de competencia provean lo necesario a efecto de inducir acciones de los particulares.

Se especifican las facultades de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que tendrá que aportar

elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan, basándose en la inspección-  
del ejercicio del gasto público federal y su congruencia --  
con los presupuestos de egresos, analizando y evaluando sig  
temas y procedimientos de los integrantes de la Administra-  
ción Pública Federal en la ejecución de las acciones que --  
les competan conforme al plan, informando al Ejecutivo Fede-  
ral de los resultados de estas evaluaciones.

Las adecuaciones al Plan Nacional de Desarrollo de--  
ben ser sometidas a la consideración del Titular del Poder-  
Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación  
y Presupuesto.

El Decreto aprobatorio menciona que deberán integrar  
se los siguientes programas de mediano plazo con su corres-  
pondiente programa operativo anual:

Educación, Deporte y Recreación; Salud; Desarrollo -  
Urbano y Vivienda; Ecología; Productividad y Capacitación;-  
Empresa Pública; Desarrollo Rural Integral; Reforma Agraria  
Integral; Agua; Pesca y Recursos del Mar; Bosques y Selvas;-  
Desarrollo Industrial y Comercio Exterior; Energéticos; Mi-  
nería; Sistema Integral de Transportes y Comunicaciones; MO  
dernización Comercial y Abasto Popular; Turismo; Desarrollo  
Tecnológico; Justicia; Ciudad de México y Comunicación So--  
cial.

Sometiéndose a la competencia de Programación y Pre-  
supuesto la interpretación las disposiciones del Decreto y  
la expedición de normas administrativas complementarias.

En relación con este Decreto, cabe comentar que un

autor considera que si bien el Plan Nacional de Desarrollo nace formalmente con este decreto, su fuente mediata es la Ley de Planeación, "Dicho Decreto, además de dar autenticidad y certeza al Plan, asegura normativamente imperatividad para la administración y compromete al gobierno Federal frente a los administrados a los cuales les otorga confianza y seguridad, con la que es factible prever acciones serias en el campo de la producción y servicios". (48)

Una vez comentado el decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, pasaré a continuación a hacer mención de los aspectos que acuerdo a mi opinión merecen especial atención, en este documento.

El Plan está estructurado en tres grandes apartados, el primero se denomina Principios Políticos, Diagnóstico, -- Propósito, Objetivos y Estrategia, este apartado está constituido a su vez por cuatro capítulos ( La Política del Estado Mexicano, Contexto nacional e Internacional, el Gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo, por último la estrategia económica y social ).

El primer apartado establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia en general.

El primer capítulo de este apartado expresa que los fines que el pueblo de México se ha propuesto alcanzar y que están contenidos en nuestra Constitución Política, determinan los objetivos del Plan, estos principios son: nacionalismo, libertad y justicia, democracia como sistema de vida, Economía mixta, rectoría de Estado con libertades Económicas,

-----  
(48) WITKER Jorge. "Derecho Económico" Ed. Textos Jurídicos Universitarios, 1985.

libertades individuales y sociales así como al internacionalismo.

De estas aspiraciones surgen siete orientaciones del gobierno, que son: Nacionalismo revolucionario que "es la voluntad histórica de los Mexicanos para constituirse en una - Nación Política, Económica y Social Independiente". (49)

El Nacionalismo Revolucionario implica el fortalecimiento y respeto de nuestro orden jurídico para construir -- una sociedad más justa así como el derecho de autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de -- los conflictos y negociación internacional sin hostilidades, y que el desarrollo nacional sea integral partiendo de una - justa distribución del ingreso y apoyado en la rectoría del Estado en la Economía.

Otra orientación emanada de la consulta popular y que fundamenta la estrategia del desarrollo, es la Democratización integral que lleva a ejercer nuevas instancias de diálogo así como buscar nuevas formas de participación que coadyuven a mejorar la distribución del ingreso.

La tercer Orientación esta conformada por la "Sociedad Igualitaria", que se concibe como la búsqueda para lograr la equidad en los procesos productivos y distributivos, suponiendo la capacidad para organizar la Economía, generar empleo y explotar racionalmente los recursos naturales, para - lo cual es necesario establecer los mecanismos idóneos para garantizar a toda la población, el acceso a los satisfactores básicos.

El cuarto concepto lo constituye la Renovación Moral, que supone el deber de los servicios públicos a un cumplimiento escrupuloso de las leyes, buscando perfeccionar los sistemas de administración de los recursos del Estado, mejor regulación de responsabilidades de servidores públicos y fortalecimiento de mecanismos de control y vigilancia.

El quinto elemento orientador es la Descentralización de la vida nacional, buscándose un crecimiento equilibrado - en igualdad de posibilidades de desarrollo para las diversas regiones geográficas, derivándose con ello la corresponsabilidad de todos los Estados y Municipios en el desarrollo nacional para lo cual se impulsara la descentralización de servicios, de la industria, de producción y empleo.

El sexto elemento orientador lo forma la aspiración - de combatir la carestía y el desempleo, además de atacar la inflación, buscándose en el corto plazo la reordenación de economía y en el largo plazo el objetivo es entroncar una estrategia que supedita el crecimiento económico a objetivos sociales.

El Séptimo principio orientador es la Planeación Democrática, que es el instrumento de ordenación de recursos y asignación de prioridades conllevando a un sistema permanente de trabajo para enfrentar y superar los retos de la crisis.

También se habla de que México afronta cuatro problemas de estructura económica, señalándose el desequilibrio -- del aparato productivo y distributivo, la insuficiencia de ahorro interno, la escasez de divisas y la desigualdad en la distribución de la riqueza.

El desequilibrio del aparato productivo y distributivo, se origina por el crecimiento desequilibrado, acelerado en unas ramas y deficiente en otras. Estas ineficiencias en encuentran su razón de ser en la dependencia de insumos, de -- tecnología de bienes de capital que son importados, diferente capacitación de mano de obra, escasa difusión tecnológica y concentración de la actividad económica.

El documento planificador afirma que se dan vicios - en los diversos renglones de la actividad económica, sobresa liendo entre otros, los del sector primario, dado que exis-- ten problemas en el sector agropecuario, forestal y pesquero por el escaso desarrollo en que se encuentran a pesar se su gran potencia, en un momento determinado puede reforzar el - desarrollo sobre la base de un mejor aprovechamiento de los recursos.

El Sector Secundario también se encuadra en el campo de la deficiencia, pues se indica que en este renglón se ha propiciado la producción de bienes de consumo interno y no - de bienes intermedios ni de capital, la actividad paraestatal ha logrado algunos objetivos, sin lograr la integración del aparato productivo, existiendo concentración en zonas urba-- nas.

El sector terciario se ve afectado en la medida en -- que el transporte es insuficiente, la comercialización y el almacenamiento han originado estructuras oligopólicas, ade-- más de un intermediarismo excesivo todo lo que implica una creciente desvinculación. entre el proceso de producción y comercialización.

La insuficiencia de ahorro interno se da en la medida



que existe rigidez en la política tributaria, de precios y -tarifas, aunado a que el ahorro público se deterioró, observándose un crecimiento desmesurado de subsidios y transferencias y paraestatales, integrándose a lo anterior, el carácter oligopólico de la banca, que asignaba créditos con criterios distintos a los que se regenerarán en ese momento.

La escasez de divisas se debe a la baja competitividad de los productos nacionales, la sobrevaluación del peso e -ineficiencias en el aparato productivo. Sumándose a lo señalado la falta de conciencia de algunos sectores de la sociedad con más altos ingresos para la importación de artículos-suntuarios y el pago elevado de la deuda externa,

La desigualdad en la distribución de los beneficios -del desarrollo, encuentra su fundamento en la concentración-excesiva del ingreso por lo que no se beneficia a grupos -pobres lo que implica que no se fortalezca el mercado interno, ya que el consumo de los grupos de alto grado se ha dirigido a áreas que generan poco empleo y que acuden a las importaciones suntuarias.

En el Plan Nacional de Desarrollo se alude a que --nuestro país se ve inmerso en un contexto de crisis de la economía mundial lo que implica que la evolución en el nivel internacional debe ser elemento en la definición de nuestra estrategia de desarrollo.

Esta crisis internacional radica en el agotamiento -de la dinámica industrial de países avanzados cuyas causas-se encuentran en la poca demanda de bienes de consumo duradero, sobre-producción de bienes intermedios (siderúrgica-y petroquímica), ante lo cual los países desarrollados:

decidieron crecer contratando deuda externa que tuvo como consecuencia crisis, misma que fué atacada con políticas de rigurosa disciplina fiscal y monetaria, aumentando barreras comerciales y reduciéndose las posibilidades de exportación de los países en desarrollo.

El Plan Nacional expresa como propósito fundamental, - "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, para la cual se requiere mayor fortaleza de nuestra Economía a través de la recupera--- ción del crecimiento sostenido que permita generar empleos e - implique una justa distribución del ingreso entre familias y - regiones, conservando un continuo perfeccionamiento de nuestro régimen democrático". (50).

De este gran propósito, se derivan cuatro grandes objetivos el primero es aquel que pretende "conservar y fortalecer las instituciones democráticas", el segundo objetivo es vencer la crisis lo que implica enfrentar las causas que originan la inflación, defender el empleo, proteger el consumo básico de - las mayorías, etc.; el tercer objetivo se centra en recuperar la capacidad de crecimiento utilizando los recursos disponi--- bles de una manera racional, apoyándose también en una política de descentralización además de fortalecer el mercado interno; el cuarto objetivo es iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y so ciales

Es bien importante resaltar que dentro del Segundo ---

apartado en su capítulo 5, se señalan las orientaciones básicas de la política global, sectorial, regional, afirmandose: "La estrategia Económica y Social presentada en el Plan, se centra en torno a dos líneas fundamentales de acción, relacionadas entre sí, una de reordenación económica y otra de cambio de estructura ." (51)

La línea de acción de reordenación económica, dió inicio con el Programa inmediato de reordenación económica que se reproduce en sus puntos, mencionandose a continuación:

1o. Disminución del gasto público: pretende fortalecer el ahorro interno reorientando la inversión, atendiendo al pago de la deuda y aumentando el ahorro público.

2o. Protección del empleo: línea que se basa en la creación de empleos en el medio rural, en zonas deprimidas y a los pasantes recién egresados, además de buscar el fortalecimiento de la planta productiva buscando la propagación del empleo.

3o. Continuación de obras con carácter selectivo.

4o. Reforzar normas disciplinarias que regulan adecuadamente programación, eficiencia y honradez en la ejecución del gasto público, con lo que se trata de evitar dispendio o corrupción.

5o. Protección a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos.

6o. Aumento de los Ingresos Públicos. Se incrementan precios de bienes y servicios del sector público, exigiendose -

mayor eficacia y productividad en la empresa pública.

7o. Canalización del crédito a las prioridades nacionales.

8o. Rein vindicación del mercado cambiario bajo autoridad del Estado, manteniendo un tipo de cambio realista que aliente al exportador y llame a la inversión y captación de divisas, con lo que se busca eliminar subsidios cambiarios.

9o. Reestructuración de la Administración Pública Federal.

10o. Actuar bajo el principio de la Rectoría del Estado en la Economía. Estos puntos se inspiran en tres propósitos -- fundamentales.

El primero es el de abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, afirmándose que "Esta estrategia actúe sobre la demanda en forma selectiva cuidando la equidad del ajuste, -- es una estrategia integral que incide sobre las causas de la -- inflación".

Esta estrategia contempla acciones para mantener e incluso hacer crecer la oferta, así como buscar el aumento en el apoyo de los ingresos de la Federación para intervenir en renglones socialmente necesarios reorientando el gasto público y la política de abasto y control de precios.

El segundo Propósito es la Protección del empleo, la -- planta productiva y el consumo básico, esta estrategia pretende evitar el deterioro de la planta productiva y del nivel ocupacional. Al respecto, se intenta reorientar el gasto público -- hacia el mercado nacional atendiendo a las prioridades para --

generar el mayor número de empleo.

Se manifiesta que el aparato productivo enfrenta tres grandes obstáculos: falta de demanda, insuficiencia de divisas y escasez de financiamiento; ante lo cual se ha utilizado como herramienta para fomentar la producción nacional, la capacidad de compra del sector público reorientada hacia el mercado interno, dándose prioridad a los renglones donde se localiza la mayor parte del empleo, la producción de bienes estratégicos y las exportaciones, dando prioridad a la empresa mediana y pequeña, considerándose como productos indispensables para la -- defensa de la planta productiva, los productos que integran la canasta de consumo popular, los bienes de capital, producción química y petroquímica y la industria de exportación.

El tercer propósito es el de recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes en base a los elementos que ya se han detallado.

La Segunda línea de acción en que se centra la Estrategia Económico-Social es el Cambio Estructural que a su vez tiene su base en seis orientaciones que son:

- Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.

- Reorientar y modernizar el aparato o productivo y -- distributivo.

- Vincular la oferta industrial con el exterior impulsando la sustitución de importaciones.

- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.

- Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.

- Fortalecer la rectoría del Estado, estimular el sector empresarial e impulsar el sector Social.

El Segundo gran Apartado del Plan Nacional de Desarrollo, denominado Instrumentación de la Estrategia, contempla en su estructura Cuatro Capítulos.

El primero se denomina de la Política Económica en General, este capítulo presenta los lineamientos que deben regir en el manejo de la Política Económica en General presentándose las perspectivas macro Económicas para el período Constitucional del Lic. de la Madrid.

Se destaca que, en un contexto internacional desfavorable, la reorientación de la política Económica y los cambios en la estructura productiva implicarían una recuperación de la actividad sostenida y más justa.

Por lo que hace al gasto público que es un elemento importante para instrumentar la estrategia del Plan, se mencionan 5 elementos que le dan espíritu: promover el desarrollo social, inducir comportamiento adecuado de la demanda interna, fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional, promover una distribución territorial más equilibrada y asegurar eficiencia y honradez en el manejo del gasto público.

En materia de empresa pública se pretende participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios, ---reestructurar y apoyar la empresa pública, contribuyendo al sano financiamiento del desarrollo, adoptando medidas que garan-

ticen el cumplimiento de objetivos y moralidad en la empresa pública.

Por lo que hace al rubro de financiamiento del desarrollo, se patentiza que su orientación básica es crecer sin excesiva emisión monetaria y menor utilización del crédito externo además de ejercer el gasto público de acuerdo a las prioridades del desarrollo y canalizar eficientemente el ahorro interno, reorientando las relaciones financieras con el exterior.

Buscandose la creación máxima de empleos sin excesiva creación monetaria y crediticia externa, para lo cual se parte de la base de un ahorro de los recursos financieros a las áreas prioritarias tanto sectoriales como regionales, reorientando las relaciones financieras con el exterior. "La política -- Fiscal, cambiaria, crediticia, de precios y tarifas, de estímulos y subsidios, junto con la política de gasto público permitirá el abatimiento de la inflación y la reactivación de la inversión pública y privada con una estructura adecuada y sobrepases financieros sanas". (52).

Asimismo se establece que en el pasado no se consideró la incidencia del contexto internacional en nuestra Economía, el Plan pretende reorientar la estrategia de desarrollo en relación con los factores externos de manera que se produzca generación de divisas para lo cual se deberán fomentar las relaciones comerciales con el exterior, fomentando las exportaciones no petroleras, la sustitución de importaciones, reorientando las relaciones financieras con el exterior a través de esquemas de cooperación bilateral y multilateral. Los instrumentos que el Plan considera valiosos para enfocar un nuevo derrotero a nuestra relación con los factores externos son una real

---

(52) Ibidem.

política cambiaria, racionalización de la protección comercial y reorientación de la política de inversiones extranjeras.

En relación con la capacitación se persigue una utilización eficiente de recursos y un aumento en los niveles de bienestar, requiriéndose lograr equilibrio entre oferta y demanda de personal calificado que se formará mediante la capacitación y el adiestramiento, logrando aumento equitativo entre precios, ganancias y salarios.

El Capítulo Séptimo del Plan y segundo de este apartado se refiere a los propósitos y líneas de acción de educación -- alimentación, salud, seguridad social, desarrollo urbano y vivienda y medio ambiente.

Se planean como objetivos de la política Social, la -- elevación de la generación de empleo a través de la actuación en renglones como otorgar estímulos a las industrias pequeña y mediana, fomentando la asociación de estas empresas así como la creación de unidades sociales de producción, distribución o -- crédito, coadyuvando a la formación de acciones para ampliar y consolidar el salario, combatiendo asimismo el rezago social y la pobreza, dando fuerza a las condiciones de organización social para aprovechar plenamente los recursos existentes.

En materia de educación, se hace hincapié en que es el acceso de los mexicanos a los beneficios del progreso, asentándose que en esta materia se da un gran rezago en relación -- con la calidad de la enseñanza y la expansión del sistema además de que el contenido de los programas educativos no responde a las exigencias actuales de la Sociedad y la formación profesional de los educadores es bien deficiente, aunando a lo anterior que la cultura ha sido reservada como un bien exclusivo de grupos privilegiados con patrones de conjunto enajenantes -



para la colectividad a través de los medios masivos de comunicación.

Por lo descrito, el Plan se propone promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad nacional; ampliar el acceso de los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación; así como mejorar la prestación de los servicios educativos, deportivos, culturales y de recreación.

De estos tres propósitos se derivan las siguientes líneas de acción: se buscará la participación de los diversos -- grupos étnicos y comunidades para afirmar y difundir nuestros valores, preservando el rescate y enriquecimiento del patrimonio cultural, histórico, arqueológico y artístico.

Otro de los lineamientos que habrá de seguir el Plan, -- es el de fortalecer la calidad académica y la formación del ma gisterio, con crecimiento más racionalizado y equilibrado en -- los niveles medio y superior, dándose impulso a la educación -- tecnológica, atacando las causas de deserción y reprobación, -- haciendo extensiva la temporalidad de la educación básica a diez -- años, siendo pilar fundamental del mejoramiento del grado de -- eficacia de la educación la descentralización, otorgando al -- deporte y la recreación un papel importante.

En materia de alimentación se buscará procurar la soberanía alimentaria, alcanzando el nivel de nutrición que permita el pleno desarrollo de cada mexicano, propiciando la producción interna de alimentos, muy especialmente las de zonas de -- temporal.

El Plan considera de manera íntegra las fases del proceso alimentario desde la producción, transformación, comercia

lización y consumo.

En la fase de producción se consideran como lineamientos, reordenar incentivos a la producción, ampliando la capacidad productiva agropecuaria y pesquera, además de otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, en la fase de transformación se tratará de reorientar a la industria alimentaria para conseguir alimentos de mayor calidad nutricional y la promoción de industria proveedora de equipo para la fabricación de alimentos procesados; la fase de comercialización contempla la modernización de los sistemas de acopio y abasto así como la regulación del mercado de alimentos básicos, integrando la infraestructura de almacenamiento y transporte, pretendiendo generar investigación en materia nutricional para la formulación de cuadros básicos de alimentos.

Por lo que hace a la Salud, el Plan contiene propósitos en este renglón, entre los que podemos citar como sobresalientes: cubrir nacionalmente los servicios de salud garantizando un mínimo de calidad., mejorar el nivel de salud de la población, contribuir a un crecimiento demográfico de acuerdo al desarrollo del país. De acuerdo a estos propósitos, se dan cinco áreas de políticas: acciones preventivas por ejemplo (contrarrestar enfermedades transmisibles), reorganización y modernización de servicios, consolidación del sistema, reorganización de la asistencia social, formación, capacitación e investigación. Estos lineamientos estratégicos apuntan a "mejorar las condiciones de salubridad general del país, impulsando la acción preventiva, en el ámbito administrativo orientando a la consolidación de un sistema integral, propiciándose la desconcentración y descentralización de los servicios." (53)

-----  
(53) op. cit.

Por lo que hace materia de desarrollo urbano, se plantea una mejor utilización de la infraestructura existente, distinguiéndose el propósito de controlar el crecimiento urbano, impulsando el crecimiento de centros de desarrollo urbano alternativos con una mejor distribución de servicios, en forma más equitativa, apoyándose en que la política de vivienda tratará de superar las carencias en materia de vivienda urbana y rural con la intervención de los tres niveles de gobierno, creándose el sistema Nacional de Vivienda que norme y conduzca su desarrollo y verifique sus bases jurídicas, además de impulsar la autoconstrucción y evitar la especulación del suelo, asimismo en relación con la Ecología y el medio ambiente, se contempla fomentar la investigación y capacitación en esta rama, creando mecanismos que tiendan a evitar la degradación ecológica.

El Capítulo VIII nos habla de la política Sectorial, resaltando los siguientes aspectos: Este capítulo engloba los lineamientos que habrán de regir en los programas sectoriales de mediano plazo en las ramas de Desarrollo rural integral, Reforma Agraria integral, Agua, Pesca, Bosques y Selvas, Desarrollo Industrial y Comercio Exterior, Energéticos, Minería, Sistema Integral de Transporte, Modernización Comercial y Abasto, Desarrollo tecnológico y científico y Sistema Integral de Comunicaciones.

En el Plan se establece claramente que el logro de un crecimiento más equitativo y justo, depende de una adecuada política Sectorial, ya en particular se señala que el Desarrollo Rural Integral implica el mejoramiento de los niveles de vida de los habitantes del campo y una participación activa y organizada de las comunidades en la defensa de sus propios intereses.

El desarrollo rural tendrá los siguientes lineamientos" fortalecer la organización en el medio rural, mejorar los niveles de alimentación, vivienda y salud, aumentar la generación de empleos permanentes, mejorar la distribución de ingresos, - articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias, forestales con el sector industrial y con las actividades comerciales y de servicios.

En cuanto a la Reforma Agraria Integral, se plantea el - reparto de toda la tierra legalmente afectable, otorgando seguridad Jurídica en la tenencia de la misma, regularizando los asentamientos humanos además de promover el aprovechamiento -- íntegro de los recursos.

El renglon de Pesca prevé aportar el mejoramiento de -- las condiciones alimentarias de la población, generar empleos, captar divisas mediante la exportación, lo anterior con base en una - explotación racional de los recursos pesqueros.

En materia de aparato Industrial, se proyecta desarrollar un amplio mercado interno competitivo en el nivel nacional e internacional, la política en este renglon se sustenta - de cinco lineamientos: desarrollar la oferta de bienes básicos, fortalecer ramas productivas que articulen la producción nacional, impulsar ramas con generación de divisas, crear una base tecnológica propia y propiciar que la industria paraestatal -- sea coadyuvante del desarrollo.

En el rubro de energéticos se manifiesta que "a través de líneas de acción se proveerá la consolidación de la coordinación sectorial, la racionalización en el uso de energéticos, aumentar la eficiencia en la producción y distribución de hidrocarburos, mejorar la operación del subsector eléctrico, participación más competitiva en el plano internacional, así como

fortalecer el desarrollo sobre bases propias de tecnología en esta materia".

Por lo que respecta a las ramas de transporte y modernización comercial y abasto popular, se pretende modernizar -- las prácticas actuales de operación y revisar tarifas y reglamentos así como mejorar la infraestructura del transporte, por lo que hace a la distribución, se busca la normalización y racionalización de las diversas fases y procesos de abasto, integrar reservas reguladoras, establecer una política integral de precios, y tarifas de los bienes del Sector público, instrumentar un programa financiero que atienda a las diversas formas de organización social y el mejoramiento de la infraestructura de los mercados públicos.

Otra de las ramas dignas de destacarse, es la relativa al desarrollo tecnológico que busca aumentar la autodeterminación científica y tecnológica del país, ofreciendo vías de solución a nuestros problemas económicos y sociales.

El capítulo de Política Regional expresa que la planeación regional del desarrollo es el medio para lograr la transformación territorial del país.

Es necesario precisar que en este capítulo se plantean las bases generales para la descentralización de la vida nacional, que implica, en lo político, la revisión y distribución de las instancias de gobierno en lo Económico implica una distribución geográfica más equitativa.

La aspiración de la Política Regional es lograr el desarrollo estatal integral, para conseguir mayor capacidad económica y administrativa que permita alcanzar bienestar y progreso para este propósito, se proponen las siguientes accio---

nes: "Mayor vinculación de las economías rurales y urbanas, -- organización de la planeación democrática en los Estados y la elaboración de planes estatales, dar vigor al municipio, establecimiento de Convenios de Desarrollo."

Asimismo se habla de estrategia de repliegue territorial de las actividades económicas que tratan de apoyar regiones ubicadas entre la capital de la república y las costas.

El tercer apartado, contiene los principios que dan sustento a la participación de la Sociedad en las etapas de instrumentación y ejecución del Plan, a través de acciones que se darán en cuatro vertientes, la obligatoria para la Admón Pública Federal, la Coordinada con las Entidades Federativas, la de inducción que está en conectada con los instrumentos de política Económica y Social en relación con los particulares y la -- concertada que son acciones convenidas entre el estado y los -- particulares a través de diversos instrumentos, con lo que se define el carácter operativo de la estrategia y lineamientos -- del Plan, concretandose en su ejecución la participación de la Sociedad.

Posteriormente a la expedición y publicación del Plan-- Nacional de Desarrollo, han visto la luz pública, los siguientes programas de mediano Plazo: a) Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentado el 4 de junio de 1984, este programa contiene los lineamientos que regirán la política de financiamiento del desarrollo, los instrumentos y acciones para -- el logro de las metas propuestas, b) Programa Nacional de Alimentación Coordinado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, dado a conocer el 17 de Octubre de 1983; c) Sistema -- Nacional para el abasto, coordinado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial presentado el 27 de Septiembre de ---

1984, cuyo objetivo es fomentar la integración, ordenación y modernización del proceso comercial de productos alimenticios, d) Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes presentado el 25 de Julio de 1984, coordinado por la SCT y persigue establecer la estrategia a seguir en cada subsector para fortalecer la independencia nacional, permitir el abasto, la comunicación oportuna y disminuir la dependencia del exterior; e) Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior presentado el 30 de Julio de 1984 coordinado por la SECOFIN; f) Programa Nacional de Salud coordinado por la SSA contiene las directrices para lograr que el Sistema Nacional de Salud atienda a toda la población Nacional, fue presentado el 7 de Agosto de 1984, g) Programa Nacional de Minería presentado el 14 de Agosto coordinado por la SEMIP; h) Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte coordinado por la S.E.P. presentado el 15 de Agosto de 1984; i) Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar presentado a la luz pública el día 16 de Agosto de 1984 - coordinado por la Secretaría de Pesca; j) Programa Nacional de Turismo presentado el 17 de Agosto de 1984 coordinado por la Secretaría de Turismo; k) Programa Nacional de Capacitación y Productividad coordinado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social presentado el día 20 de Agosto de 1984; l) Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda presentado el día 21 de Agosto de 1984 coordinado por la SEDUE; 11) Programa Nacional de Ecología coordinado por la SEDUE presentado el 21 de Agosto de 1984. m) Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico, coordinado por CONACYT presentado el 22 de Agosto de 1984; n) por lo que hace a los planes regionales, a la fecha se han elaborado el Programa de Desarrollo de la Región del Mar de Cortés que fué puesto en marcha por el Presidente de la República el día 15 de Agosto de 1983; ñ) Programa de Desarrollo de la Región del Sureste coordinado por diversos órganos de la Admón Pública Federal y los Estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz - Yucatán, puesto en marcha el 12 de Octubre de

1983; o) Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de Ciudad de México presentado el 28 de Octubre de 1983, participando los gobiernos del D.F., Hidalgo, México, Moerelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala; p) El de Zonas Aridas presentado el día 17 de Noviembre de 1983 en el que coadyugaron los gobiernos de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas; q) Han sido elaborados los dos programas especiales, el de Reordenación Henequenera y Desarrollo integral de Yucatán y Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas.

## 2.- CONTROL.

### 2.1. DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

De acuerdo al Proceso de Planeación, las dependencias públicas que participan en el Control de la Planeación son la Secretaria de la Contraloría General de la Federación y la Secretaría de Programación y Presupuesto, en esta parte analizaremos las facultades legales que posee la contraloría de la Federación en materia de Planeación.

De acuerdo a la ley de Planeación, a la Secretaria de la Contraloría le corresponde aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los Programas.

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 32 Bis que las facultades de la Contraloría General, son:

"I .- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejerci-



cio del Gasto Público Federal y su congruencia con los presu  
puestos de egresos.

V.- Comprobar el cumplimiento, por parte de las depen  
dencias y entidades de la Administración Pública Federal, de  
las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia -  
de Planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, in  
versión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad  
o al cuidado del Gobierno Federal.

VII.-Realizar por sí o a petición de la SHCP, S.P.P.-  
o coordinadora del Sector correspondiente auditorías y eva-  
luaciones a las dependencias y entidades de la Administra---  
ción Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia  
en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objeti  
vos contenidos en sus programas.

XIV.-Informar anualmente al jefe del Ejecutivo Fede--  
ral sobre el resultado de la Evaluación de las dependencias-  
y entidades de la Administración Pública Federal que hayan -  
sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades -  
competentes, si así fuera requerida del resultante de tales-  
intervenciones".

Otras de las facultades de la Contraloría que se rela  
cionan o pudieran relacionarse con la Planeación, se da en -  
cuanto esta Secretaría tiene plenas atribuciones para cono--  
cer de las quejas presentadas por los particulares con moti-  
vo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las -  
dependencias de la Administración Pública Federal, en este -  
caso serían los convenios o contratos celebrados en el rubro  
de la Concertación.

Jorge Witker opina en torno a la Secretaría de la Con

traloría General; "Es el órgano que sin involucrarse directamente en la operación tiene la responsabilidad de fortalecer y hacer integral la función de Control en la Admón. Pública-Federal a través de sus distintos instrumentos, mecanismos y apoyos". (54)

Continúa mencionando el distinguido tratadista, que - la Secretaría de la Contraloría persigue como objetivos, contribuir a la modernización de la Administración Pública Federal y promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros de al Admón. Pública Federal, además de prevenir y combatir la corrupción en su seno.

Específicamente en materia de planeación, Witker señala que, a diferencia de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto, que en materia de Planeación son entidades de orientación y apoyo global y de las coordinadoras de sector, que son áreas normativas directas para la instrumentación, operación, control y evaluación de las fases del S.N.P.D.; la Secretaría de la Contraloría - General es una dependencia con función de regulación integral, opinando sobre las normas y lineamientos que expiden - las globalizadoras y coordinadoras de sector, comprobando su cumplimiento, aportando elementos para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades nacionales por lo que es una dependencia de apoyo.

La Secretaría de la Contraloría cuenta con los siguientes mecanismos e instrumentos para el cumplimiento de sus -- atribuciones:

A) Auditorías realizadas por los órganos de control - interno de las dependencias y entidades.

---

(54) WITKER JORGE "DERECHO ECONOMICO"  
Ed. Harla Colecc. Textos Jurídicos Universitarios PP  
50-55

- B) Auditorías Externas.
- C) Auditorías Gubernamentales.
- D) Sistema de Control y Evaluación Gubernamental cuya variable estratégica es el gasto público.
- E) Contraloría Interna de dependencias y entidades.

En relación con las actividades desarrolladas por la Secretaría de la Contraloría en el Control de la Planeación, nos permitimos a continuación resumir algunos de los puntos mencionados por el titular de la citada dependencia C.P. --- Francisco Rojas Gutiérrez al comparecer ante las Comisiones del Congreso de la Unión:

"Es nuestra Obligación y se seguirá cumpliendo, vigilar que la Administración Federal alcance puntualmente las metas que a cada dependencia y entidad se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Programas específicos de su sector, si en esa labor se encuentran desviaciones o ilícitos, se pondrán en conocimiento de las autoridades judiciales".

En su comparecencia, el Secretario de la Contraloría manifestó que la dependencia a su cargo utiliza en la figura del Comisario Público, un mecanismo de control de los organismos y empresas públicas que cobra relevancia ante la magnitud e importancia que las empresas públicas tienen en el desarrollo nacional, propiciándose que la acción productiva del Estado esté orientada a la consecución de los objetivos y metas del desarrollo nacional.

Otro instrumento de control, la Contraloría Interna, se concibe como el medio a través del que se ha propiciado coherencia y orientación en el manejo de instrumentos de control que se encontraban dispersos, además de promover la ra-

cionalidad en el uso de recursos humanos, materiales y financieros, por lo que a la fecha se han instrumentado integralmente y adecuadamente 600 Contralorías Internas.

Las Contralorías Internas dependen operativamente del titular de cada dependencia pero funcionalmente de la Secretaría de la Contraloría, por lo que la función de control no se centraliza ni pierde objetividad.

En materia de auditorías Externas, se afirma que se llevan a cabo a efecto de promover el mejoramiento del sector paraestatal. Los trabajos de auditoría externa son encomendados a profesionistas independientes que dictaminan sobre la situación financiera y los resultados alcanzados, información que es imparcial y objetiva, a la fecha se tiene noticia de la realización de 700 auditorías en 1984.

En el renglón de auditoría Gubernamental, el Secretario de la Contraloría aseveró que este instrumento es un complemento de los dos antes citados, es en última instancia el medio directo de asegurarse del óptimo manejo de los recursos Federales, un medio preventivo y correctivo que permite adoptar medidas tendientes a evitar fugas ineficientes o lagunas, señalando que a la fecha se han realizado 388 auditorías de este tipo y se encuentran en proceso 154 más.

Por último es bien importante resaltar que la dependencia Pública en comentario, ha establecido Acuerdos de Coordinación con las distintas entidades federativas a fin de cumplir la Promoción y Gestión para el establecimiento del Sistema Estatal de Control, cuyo objeto es dar el apoyo técnico de la Secretaría a los Ejecutivos estatales y a través de él a los Municipios para adecuar y operar organismos de control y gasto de los fondos federales asignados a las

entidades federativas establecidos en los Convenios Unicos - de Desarrollo, existiendo a la fecha 11 Contralorías Estatales, habiendose firmado 23 acuerdos de coordinación.

### 3.2 SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.

Cómo se recordará, es facultad de esta dependencia verificar de manera periódica la relación entre programas y presupuestos de las dependencias y entidades de la Admón. Pública Federal y comparar los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del Plan.

Se afirma que el control del Plan se realiza sobre una evaluación, en relación con un corte situacional, pudiendo ser mensual, trimestral o semestral.

La Secretaría de Programación y Presupuesto participa activamente en la elaboración de los instrumentos de control económico-social, entre los cuales se destaca el informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas que es elaborado conjuntamente por Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, destinado al Congreso de la Unión y cuyo objetivo es tener informado a este cuerpo colegiado de los avances y perspectivas de las acciones de la Administración Pública en materia de Economía Nacional y Finanzas Públicas, presentando resultados de seguimiento y análisis.

Al respecto es preciso señalar que la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su informe de labores de 1984, indica que esa dependencia se avocó a la realización de un modelo econométrico para las finanzas públicas mexicanas y la relación con la incidencia en estas, de la actividad petrolera y de la influencia de esta actividad en el sector industrial y en la Economía en general, verificando si existe oposición al P.N.D. y sus objetivos,

Asimismo, existió seguimiento de la evolución de las principales variables económicas y sociales para evaluar el -

impacto de los diversos instrumentos de política económica, mencionando entre otros, la recaudación tributaria, el uso de la reserva, precios y tarifas, gasto público, deuda interna, captación y financiamiento, salario real y poder de inversión, producción industrial y agrícola, etc.

Por otra parte, también menciona la dependencia pública haber efectuado seguimiento del sistema financiero mexicano, analizando entre otros aspectos, la intermediación financiera, componentes y balanza de pagos, divisas, impacto de tasa externas, precio de petróleo sobre la balanza de pagos y los problemas económicos que enfrentan algunas empresas públicas (CONASUPO, PEMEX, CFE -- etc).

Otro instrumento en que interviene la Secretaría de Programación y Presupuesto, relacionado con el control, es el informe mensual de los gabinetes especializados, que son documentos dirigidos al titular del Poder Ejecutivo Federal para informarlo de los aspectos que guardan los distintos rubros del desarrollo Nacional, al respecto es conveniente mencionar que en virtud de un decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de Enero de 1983, se creó la Dirección General del Secretariado Técnico y se crearon cuatro gabinetes especializados, de los cuales nos interesa el gabinete Económico, conformado por Hacienda y Crédito Público, S.P.P, Secretaría de la Contraloría General, Energía Minas e Industria Parraestatal, SECOFIN Y STPS.

En la participación de este gabinete, la Secretaría de Programación y Presupuesto, ha realizado reportes mensuales sobre la situación económica de los ingresos, egresos y déficit del Gobierno Federal.

S.P.P. participa en la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, elaborando conjuntamente con la Contra

loría y Hacienda, un informe dirigido al titular del Ejecutivo, con el propósito de mantenerlo al tanto del nivel que guarda el gasto público y de los mecanismos de financiamiento del mismo, así como de los problemas y perspectivas de desarrollo, en este renglón, se afirma la participación de Programación y Presupuesto en lo relativo a la elaboración del informe mencionado atendiendo cuestiones sobre márgenes de maniobra del déficit público, evolución de las finanzas públicas.

Es conveniente mencionar que la Dirección General de Programación Económica y Social y de Programación y Presupuesto, realizan acciones y seguimiento y vigilancia de los programas estratégicos anuales y los programas-presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.



## CAPITULO IV CUMPLIMIENTO DE LA PLANEACION.

## 3. INFORMES DEL EJECUTIVO FEDERAL.

## EVALUACION.

En Ejecutivo Federal tiene una función preponderante - en la evaluación de la Planeación de acuerdo a las disposiciones de la ley de Planeación, sumandose a esta etapa los es fuerzos de las unidades internas de Planeación de cada entidad de la Administración Pública Federal así como de la Secre taría de Programación y Presupuesto.

En estas líneas sólo haremos un breve análisis de los informes de gobierno del Presidente de la República en relación con la evaluación de la Planeación y del informe de Eje cución remitido al Congreso.

## 3.1 Informes de Gobierno.

El informe de Gobierno, es el acto por el cual el En cargado del poder Ejecutivo Federal comunica al Congreso de la Unión en la apertura de sesiones ordinarias el Estado en el que se encuentra la Administración Pública Federal (Art. 69 Constitucional).

Esta obligación del Ejecutivo, se ha redundado con la puesta en marcha de la ley de Planeación, pues en ella se ad vierte que en el artículo 6o. se establece que es a cargo -- del Presidente de la República mencionar en su informe de Go bierno ante el Congreso de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas -- Sectoriales, está obligación se encuadra dentro de la etapa de evaluación de la Planeación, en relación con esto la Se cretaría de Programación y Presupuesto ha dicho "El informe de Gobierno constituye un balance entre lo programado y lo - que permite sentar las bases del sistema que permiten repro-

gramar y adecuar los presupuestos, metas y objetivos segun los logros", (55).

El informe de Gobierno es un texto eminentemente político que es complementado por las principales acciones y resultados de la Administración Pública Federal en anexos que contienen información cuantitativa y cualitativa que sustentan las conclusiones del documento político.

(55) S.P.P. "El informe de Gobierno a través de la Historia" Septiembre de 1984.

A partir del primer informe del Lic. Miguel de la Madrid, se contemplan como anexos los siguientes aspectos Sectoriales: Política Económica, Agropecuaria y Forestal, Pesquero, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones y Transporte, Desarrollo Urbano y Ecológico, Turismo, Salud y Seguridad Social, Educativo, Laboral, Gobierno, Política Exterior.

Cada Anexo contiene información programática y Presupuestal sobre las diversas actividades gubernamentales durante el período de Enero a Diciembre de cada año, confrontando se con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, asimismo se contempla información programática del año en que se informa y se coteja con el Presupuesto de Egresos, se hace mención - también de datos estadísticos históricos que abarcan desde - el decenio anterior, lo que hace posible el análisis de las tendencias de fenómenos, brindando una visión de conjunto, - por otra parte se contiene los datos de la inversión pública autorizada y la ejercida.

El informe de Gobierno pretende en materia de Planeación, definir a través de las funciones señaladas en la ley Orgánica de la Administración Pública Federal el seguimiento de las acciones adoptadas para cumplir con los propósitos y objetivos de los instrumentos básicos del Sistema Nacional - de Planeación, a diferencia del informe de Ejecución que se presenta en el mes de marzo de cada año, que enfatiza los - efectos económicos y sociales de la ejecución por la Administración Pública de las acciones tendientes al logro de los - objetivos y prioridades establecidas en el Sistema Nal. de Planeación.

Del primer informe de gobierno podemos destacar los - siguientes aspectos: Habló el Presidente de la Madrid de la

precisión del marco normativo para la Planeación, incorporando la participación social como elemento esencial, también dice el presidente se han establecido relaciones más estrechas entre la Administración Pública y el Sistema Nacional de Planeación.

Asienta el Ejecutivo en su informe, que se ha avanzado enormemente en la Planeación coordinada con las entidades federativas.

Se expresa que para la formulación, seguimiento y análisis de la política económica y social en el proceso de Planeación, es indispensable contar con eficientes servicios de estadística y de información geográficos que permitan conocer la realidad económica, demográfica y social así como la potencialidad y recursos del país. Para lo cual se creó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática organismo desconcentrado de la S.P.P.

El Presidente habla de que la política económica instrumentada por el actual gobierno enfrenta una de las peores crisis en que ha estado inmerso México, ante lo cual se hizo frente con decisión y medidas que al parecer fueron drásticas pero inevitables, ahora se han instrumentado medidas para distribuir con equidad el costo social del ajuste económico, se hizo necesario que el gobierno de México realizará el cambio estructural evitando que las relaciones económicas fueran impuestas por la inflación, para lo cual se estableció que la estrategia del desarrollo se basaría en la reordenación económica y el cambio estructural (P.N.D.), esta política de desarrollo es de claro contenido social y en palabras del presidente de la República, se esta llevando a la práctica con eficacia, disciplina y decisión.

También hizo énfasis el Lic. de la Madrid en la ins--

trumentación de dos planes estatales, el Plan Chiapas y el Plan Colima que son instrumentos de planeación regional.

En el Segundo informe de Gobierno Septiembre de 1984, el encargado del Poder Ejecutivo Federal afirmó que la Planeación ha sido el instrumento que ha permitido conocer de nuestros problemas y de decidir el camino a tomar para evitar que en el futuro sean las coyunturas las que determinen nuestro destino, precisó que en el transcurso de su mandato se proporcionaron bases sólidas para la operación del Sistema Nacional de Planeación Democrática siendo de ahora en adelante la consolidación de este sistema una de nuestras principales tareas.

El presidente de la República hizo mención de que se encuentran en proceso de constitución los subsistemas Nacionales de Proyectos de Investigación y de Capacitación para la Planeación, organismos que tendrán como finalidad apoyar aspectos fundamentales del funcionamiento del sistema.

Por otra parte se expresó que la instrumentación del Plan se encuentra en estado avanzado, puesto que se han puesto en marcha programas regionales y nacionales a través de la definición de objetivos, metas, políticas e instrumentos específicos, haciendose referencia especial a los programas instrumentados de desarrollo regional y a los Planes instrumentados en algunas entidades federativas.

En relación con la instrumentación del Plan, el mandatario afirmó "La instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas ha requerido la constante revisión de las propuestas y de mandas que se registraron a través de la consulta popular que se efectuó en 1983 y diversas reuniones, dandose lugar a la concertación de acciones entre el sector público, social y privado, a través de comités de consulta y

de concertación organizadas por las Secretarías de Estado encargadas de la ejecución de los programas nacionales". (56)

También se menciona que el gobierno federal ha iniciado labores de modernización administrativa tendientes a lograr adecuar la estructura orgánica de las áreas encargadas de la planeación y coordinación a efecto de hacerlas congruentes con las nuevas tareas derivadas del Sistema Nacional de Planeación Democrática, al respecto el presidente de la República señaló "La disciplina financiera la simplificación, la eficiencia y la productividad han sido criterios básicos a observar en la reorganización administrativa". (57)

Se planteó la integración de las entidades paraestatales para el logro de las prioridades y objetivos sectoriales así como la desaparición de algunas comisiones intersecretariales que duplicaban funciones y la instauración del Servicio Civil de Carrera.

Asimismo se expresó que en el rubro de coordinación, se sigue alentando el fortalecimiento de los sistemas estatales de Planeación fortaleciendo la Soberanía de las entidades federativas y la descentralización de la vida nacional, el convenio de coordinación se formuló con la participación activa de los gobiernos locales, en el renglón de la planeación regional se ha respondido a decir del encargado del ejecutivo, al compromiso, compatibilizar las actividades del Gobierno Federal con las prioridades estatales y regionales.

El encargado del Ejecutivo Federal aseveró que el Gobierno Federal en estrecha colaboración con las entidades federativas elaboró los planes de los Estados de Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí, Zacatecas, Tamaulipas, Puebla y Baja California Sur, colaborando también en la instrumentación de

(56) II Informe de Gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado Septiembre 1984, s.p.-.

(57) IBIDEM.

los Planes de Desarrollo de Baja California, Morelos, Oaxaca y Tlaxcala asimismo se contemplo la elaboración de los programas de Desarrollo de las Zonas Áridas, del Sureste, - de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y del Programa de Desarrollo de la Región del Mar de Cortés.

### 3.2 Informe de Ejecución.-

En el mes de marzo de 1984, el Jefe del Ejecutivo Federal, cumplimentando lo establecido por el artículo 60. de la ley de Planeación remitió a la Comisión permanente del H. Congreso de la Unión, el primer informe de ejecución del -- Plan Nacional de Desarrollo, mismo que está integrado de acuerdo a los cuatro grandes objetivos del propio Plan, este documento a decir de la S.P.P. representa uno de los -- principales instrumentos de evaluación del P.N.D.

En este informe se prevé que en relación con el primer objetivo del Plan Nacional de Desarrollo, que es el de fortalecer y a conservar las instituciones democráticas, se ha partido de tres rubros primero el respeto absoluto de las garantías que otorga la Constitución, el impulso a la - descentralización de la vida nacional y redistribución de - competencias entre Estados y Municipios y el Pleno respeto a la división de poderes.

De acuerdo a estas directrices se ha apoyado el cambio social a través del Derecho reformando preceptos Constitucionales y ordenamientos jurídicos secundarios.

También se contempla una mayor colaboración del Ejecutivo Federal con los demás poderes, la reorganización de los programas regionales diversos en uno sólo denominado Programas de Desarrollo regional, se respaldó por parte de la Secre

taría de Gobernación hacia las entidades federativas los requisitos mínimos y modalidades electorales que podrán observarse en las elecciones municipales, así como otorgando apoyo en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales locales.

Por último se asientan los logros en materia de Seguridad Nacional y de Política Exterior en relaciones bilaterales y multilaterales.

El Segundo Obejtivo del P.N.D. "Vencer la Crisis", atacado a través de los lineamientos marcados por el P.I.R.E. y P.N.D. permite vislumbrar resultados favorables que a decir del Ejecutivo Federal, se ha sujetado la crisis aún --- cuando no ha sido vencida se logró sanear las finanzas públicas incrementando ingresos y haciendo decrecer el gasto público, en el orden de las entidades paraestatales, se evitó la transferencia de recursos de la Federación, se redujó el déficit presupuestal y se alcanzó la meta que se había fijado, en el sector de financiamiento se disminuyó el financiamiento externo y la emisión de moneda como fuente de financiamiento del sector público, lo que permitió reducir el ritmo de la inflación e iniciar su desaceleración.

Por otra parte en materia de mercado cambiario se sostuvo la creación de dos tipos de mercado, el controlado y el libre, dentro del mercado controlado se consideraron renglones como importaciones prioritarias, exportación de mercancías, pago de deuda externa pública y privada, buscando mantener y proteger la planta productiva.

Complementanose estas medidas con el establecimiento del deslizamiento de nuestra moneda, para evitar una sobrevaluación.

También se ha logrado detener el agravamiento del de-



empleo, observandose el crecimiento de la ocupación en el sector turístico con la implementación de diversos programas se redujó el costo social al evitar desocupación masiva, se hace notar que en el renglón de falta de liquidez y escases de divisas se apoyó en especial ramas como la alimentaria, - la del vestido y el calzado, la de productos metálicos y no metálicos, la de productos químicos y la de la construcción.

Se canalizaron fondos a través de la banca comercial y la banca de desarrollo buscandose el apoyo a la inversión y el empleo, la exportación, mediante la reducción de trabas legales estableciendose que el arancel será el sustento de protección de las diversas ramas productivas.

En materia de Comercio internacional, se menciona que se registra un ligero repunte, sin lograr salir del bache económico vivido en 1982, además de la recesión en el mercado de hidrocarburos y la tendencia a la alza de la divisa norteamericana debido a las altas tasas de interés y del déficit presupuestal de esta nación, ante esta coyuntura el gobierno de México trato de preservar la autodeterminación y el control sobre la evolución de la Economía, la evolución de la Economía en el contexto internacional, debería ser -- pauta para nuestra estrategia de desarrollo.

Es conveniente hacer constar que en el renglón de protección al Abasto popular, se implementaron medidas que mantuvieron una oferta suficiente de productos que componen la canasta básica, apoyando la producción y comercialización de bienes de consumo popular, además de controlar los precios - de 117 productos básicos aunque para no desincentivar este renglón se autorizaron ajustes a los precios de diversos productos como pan, leche etc., los subsidios fueron otorgados en virtud de criterios bien definidos, se establecieron compromisos con los empresarios en materia de productividad y

de acciones tendientes a conservar los recursos naturales (suelo y agua), se impulsó la creación y conservación de la infraestructura agrícola, en materia de reforma agraria integral se procedió a modificar el marco legal garantizando la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y justicia agraria expedita.

En cuanto a los bosques y selvas se ha apoyado la promoción agroindustrial y comercialización rural de manera que los poseedores del recurso forestal obtengan los mayores beneficios, en el renglón de pesca y recursos del Mar se implementarán acciones que buscan concertar co-inversión entre particulares y empresas paraestatales, con el objeto de que los particulares utilicen las embarcaciones paraestatales e incrementen la productividad en la captura, además de apoyar la modernización y renovación de la flota pesquera, poniendo atención al desarrollo de tecnologías de captura.

En relación con el desarrollo industrial y comercial se han implementado diversos programas, entre los que se distinguen el de subcontratación mediante el cual las empresas paraestatales orientarán su demanda hacia el mercado interno, se estableció un trato preferencial para los proyectos de bienes de capital con un uso mínimo de componentes importados, se ha orientado también la reducción de niveles arancelarios para sentar las bases del sistema de protección en el mediano y largo plazo, reduciéndose el número de tasas arancelarias con el fin de atenuar dispersión y evitar ineficiencias en la asignación de recursos.

De igual manera se asientan en las materias de Energéticos, Sistema Integral de Comunicaciones, Modernización Comercial y Abasto, Turismo, Desarrollo Tecnológico y Científico, Fomento del ahorro social y Privado, Escasez de divisas, Cambios Cualitativos en las estructuras Políticas del país,

mano de obra para aumentar eficiencia en la producción de básicos.

En materia de producción de alimentos y generación de empleos, el sector agropecuario recibió una especial atención, se instrumentaron en otras medidas, el aumento en los precios de garantía, el otorgamiento de subsidios vía precios de insumo, créditos y seguros, así como los estímulos en materia fiscal.

Para avanzar en el cumplimiento del tercer objetivo -- del Plan, dice el informe, se centraron los esfuerzos por someter a control el deterioro vertiginoso de la producción y el empleo y los crecientes desequilibrios macro-económicos.

Dentro de este rubro se cita el propósito de fortalecer el mercado interno a través de la reorientación y racionalización de la demanda, canalizándose una mayor parte del gasto público al mercado interno, se protegió la capacidad de oferta de la industria paraestatal en diversas ramas a fin de estar en aptitud de iniciar la recuperación económica, conservando y manteniendo la infraestructura de transportes, se ajustaron precios de los factores de producción y energéticos, eliminando subsidios a las compras de bienes de capital, además de que con la política cambiaria se da un mayor vinculación entre el aparato productivo y el exterior, aseverándose que la capacidad de crecimiento se tendrá si se fortalece en mayor medida el ahorro interno mediante mayor disponibilidad de recursos propios para financiar el desarrollo.

Como último objetivo del Plan se prevé la iniciación - de cambios cualitativos en las estructuras Económicas, Políticas y Sociales, en relación con este objetivo, del informe de Ejecución podemos resaltar los siguientes aspectos: Por lo - que hace al desarrollo rural integra se señalará la realización

de entre los que destacan la renovación moral, instrumento para otorgar probidad y eficiencia en el servicio público , se dió importancia preponderante a la empresa pública ya -- que se le otorgó el carácter de instrumento básico en la -- conducción del desarrollo nacional y se inició la reestauración y modernización de la Administración Pública Federal , en cuanto a Comunicación Social, se establecieron mecanismos de coordinación entre los programas sectoriales de comunicación Social.

Se da cuenta también de los avances obtenidos en materia de Cambios Cualitativos de Carácter Social en los rubros de política de población, Política Laboral, Educación, Cultura, Recreación y Deporte, Alimentación y Nutrición, Salud, Seguridad Social, Desarrollo Urbano, Vivienda, Ecología.

Dentro del informe de ejecución se da especial importancia a la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el que se alude a la instrumentación de diversas reformas a nuestros ordenamientos jurídicos tales como Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformas a reglamentos de las dependencias de la Admón Pública, Reformas a la ley de Obras Públicas, Nueva Ley Federal de Vivienda, Ley General de Salud y Ley de Información, Estadística y Geográfica, con lo que se pretende conformar -- una estructura de apoyo al Sistema Nacional de Planeación Democrática, señalándose que en materia de Concertación aún se encuentran pendientes de sustentar e impulsar los procedimientos de concertación entre el sector público y los otros sectores de la Sociedad, aseverándose que los Criterios Generales de Política Económica funcionaron como Programa Operativo Anual Global, proporcionando el marco de referencia para la correspondencia entre el presupuesto de ingresos y gastos federales con los objetivos y prioridades del Plan.

Continuando con la reforma en el ámbito administrativo, es importante mencionar que se estableció una unidad planificadora en cada entidad de la Admón Pública Federal, que supervisará lo relativo a la aplicación de normas y procedimientos indicados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, además de elaborar los programas sectoriales e institucionales y programas anuales.

Se plantea la posibilidad de que los Municipios constituyan los Comités Municipales de Planeación, por lo que hace al ámbito de Coordinación, se indica haber avanzado en la instrumentación de leyes de Planeación Estatales, Organización de los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal y Planes Estatales.

Expresamente se afirma que se ha fortalecido la infraestructura de apoyo a la Planeación, que está formada por el Subsistema de Capacitación para la Planeación, Los Sistemas Nacionales de Estadística, Información y Geográfica y el Subsistema Nacional de Proyectos de Inversión.

En el primer subsistema se iniciaron acciones tendientes a detectar necesidades de capacitación para la Admón. Pública, por lo que se refiere al renglón de información, se iniciaron acciones dice el informe, que implementan un organismo desconcentrado denominado Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuya función es la de emitir la información que es imprescindible para dirigir la toma de decisiones en las actividades del Proceso de Planeación, además se apoyó a los servicios Estatales de información Estadística y Geográfica, se diseñó una encuesta para conocer índices de empleo, producción, inversión e inflación para las actividades de control del Plan y sus Programas, elaborar in-

formes para evaluar los alcances del P.N.D. y realizar acuerdos de concertación con las Cámaras Nacionales, regionales y estatales del Sector privado a efecto de que proporcionen información sobre sus actividades.

El Subsistema Nacional de Proyectos permitió la creación de la Unidad Central de Proyectos que inició un inventario Nacional de Proyectos.

En cuanto a la participación social se hace mención de los trabajos realizados en este rubro y la organización de grupos de trabajo para profundizar en los distintos temas, en el nivel estatal se da la participación de los distintos sectores de la Sociedad en coordinación con los COPLADE.

#### 4 DE LA CUENTA PUBLICA.

Punto esencial dentro del proceso de evaluación de nuestro Sistema Nacional de Planeación Democrática, lo es la Cuenta Pública, ya que en la ley de Planeación se establece claramente que el contenido de la Cuenta Pública Federal y del D. D.F. deberá relacionarse en lo conducente con las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan y de las acciones y resultados con relación al cumplimiento de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

En cuanto a la Cuenta Pública, se puede afirmar que -- "que es un instrumento legal, destinado a comprobar una operación pretérita como es el uso correcto que el Ejecutivo hizo del presupuesto de Egresos vigente durante la anualidad anterior ". (58).

Nuestra Constitución Política contempla en su artículo

---

(58) Tena Ramírez Felipe "Derecho Constitucional Mexicano Ed. Porrúa 1980.

74 como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en su fracción IV la revisión de la cuenta Pública, además de que en su párrafo cuarto se señalará textualmente "La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas " (59):

Estableciéndose que en caso de discrepancia entre las cantidades gastadas y las partidas asignadas, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

Por lo que a juicio de la S.P.P. la cuenta Pública representa el instrumento que permite el seguimiento de las acciones emprendidas en el ámbito presupuestario dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, "la cuenta pública - representa los resultados de la gestión financiera del Gobierno Federal en referencia a los ingresos públicos y la forma en que se ejerció el Presupuesto". (60).

De lo anterior se colige que es esencial el papel que juega el Presupuesto de Egresos en el Sistema de Planeación - ya que en el se contiene la exposición financiera de los programas de la vertiente obligatoria, especificándose metas y responsables de ejecución, el Presupuesto es elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto quién toma en consideración para su elaboración la descripción de los programas en que se basa el proyecto nacional de acuerdo a metas y objetivos, políticas de gasto público, políticas y directrices -- del programa anual operativo. El Presupuesto de Egresos está en estrecha relación con la ley de Ingresos que contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingresos

(5) Reforma Publicada en D. O. 28 de Dic. de 1982.

(60) Op. cit.

estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público, política financiera, monetaria, crediticia, etc. La integración de esta ley atiende a los lineamientos de política de financiamiento que propone el Plan Nacional de Desarrollo, para asegurar su congruencia con los recursos financieros disponibles y las necesidades de financiamiento de los proyectos de inversión.

A mayor abundamiento es preciso señalar que la ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, prevé que la programación del gasto público federal tendrá su base en las directrices y planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social ( Arts. 4 y 13 ).

Es bien importante resaltar que la Cuenta Pública-esta integrada por la S.P.P. en uso de las facultades que le confiere la ley Orgánica de la Administración Pública-Federal, reflejandose en ella los resultados anuales de la contabilidad gubernamental, formando parte esencial de los procedimientos mediante los cuales se miden cuantitativamente las repercusiones de la actividad económica en el contexto de los planes y programas de corto y mediano-plazo, además de que permite evaluar el cumplimiento de los programas de la Administración Pública, permite retroalimentar las fases de programación presupuestación.

La Secretaría de Programación y Presupuesto en representación del Ejecutivo Federal, ha presentado a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública de la Hacienda Federal.

La Cámara de Diputados en ejercicio de sus facultades exclusivas a través de su Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública realiza el estudio de la ---



Cuenta Pública presentada por el Ejecutivo Federal auxiliada para revisión por la Contaduría Mayor de Hacienda, que es un órgano Técnico y está controlado por la Comisión de vigilancia.

La Contaduría Mayor de Hacienda tiene como facultades revisar la Cuenta Pública de la Hacienda Federal y la del D.D.F. ejerciendo funciones de Contraloría, las atribuciones de este órgano técnico, están previstas en la ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda publicada en -- Diario Oficial del 29 de Dic. de 1978.

A este respecto sobresalen los siguientes lineamientos:

a) Tiene la facultad de verificar si las entidades que señala el artículo 2o. de la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público realizaron sus operaciones con apego a las disposiciones de la ley de ingresos y Presupuesto de Egresos y si ejercieron correctamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados, además de verificar si las entidades mencionadas ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados de acuerdo a partidas.

b) La Contaduría Mayor de Hacienda esta obligada a rendir un informe previo dentro de los primeros días -- del mes de Noviembre siguientes a la presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, mencionando entre otros puntos, si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo a principios de Contabilidad Gubernamental, si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes de Ingresos, leyes fiscales, etc., así como el-

Presupuesto de Egresos y el análisis del cumplimiento de los objetivos y metas de los principales Programas ( Art. 3o. Fracc. II ).

c) La Contaduría Mayor de Hacienda a efecto de complementar sus funciones, podrá entre otras medidas dice expresamente el Art. 3o. Fracc. V, "Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorias, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados".

d) Por último es conveniente mencionar que en caso de existir la determinación de responsabilidades a través de la revisión de la Cuenta Pública, el Contador Mayor de Hacienda podrá ejercitar las acciones que correspondan.

En relación con los instrumentos de Auditoría con que cuenta la Contaduría Mayor de Hacienda, el Lic. y C.P. Carlos Muñoz Villalobos durante el Seminario "La Contabilidad Aplicada al Derecho" dictada en el Facultad de Derecho de la U.N.A.M. en el mes de Abril de 1984, menciono los siguientes:

1) Instrumentos de Auditoría Financieros: que cuestionan la razonabilidad de cifras en los reportes financieros y de calidad de gasto e ingreso.

2) Instrumentos de Obras: Cuyo objeto es revisar la calidad de las mismas, su oportunidad, presupuestos y avance físico.

3) Instrumentos de Auditoría Legales: Que atienden al análisis de las estructuras jurídicas de los Organos de Estado, verificando si responden a las necesidades específicas de las instituciones, buscando actualizar las estructuras jurídicas, además de proteger el patrimonio de bienes de entidades públicas.

4) Instrumentos de Auditoría resultado de Programas: Cuestionan el Gasto Público circunscrito a programas, para conocer si los programas se realizaron congruentemente, suficientemente y eficientemente, entiendo por congruencia que el volumen de gastos es necesario para su cumplimiento, por eficiencia se entiende el cumplimiento de objetivos y por suficiencia al que se haya atendido a la solución del problema.

5) Ins. de Aud. de Sistemas: Atiende a que el órgano que ejecuta el gasto sea el adecuado para traducir las decisiones políticas en hechos concretos, se preocupa por estructuras organizacionales.

En el Diario Oficial del 24 de Diciembre de 1984, se publicó el decreto por el cual la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión revisa la Cuenta Pública de la Hacienda Federal correspondiente al ejercicio de 1983, destacándose los siguientes aspectos:

El artículo 6o. señala "De acuerdo con la ley de Planeación fueron evaluadas en relación con las finanzas públicas, las medidas y acciones instrumentadas en la ejecución y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo y P.I.R.E., -- así como los principales logros obtenidos en materia de Control de la inflación, saneamiento de las finanzas públicas,

estabilidad del mercado cambiario, producción, inversión, empleo, precios y divisas de las entidades de control presupuestal directo".

También se hace mención, que se efectuó la revisión del gasto realizado y los programas más relevantes - de los sectores de desarrollo rural, sector pesca, comunicaciones y Transportes, Comercio, Bienestar Social, Industrial y Energético.

Se recomienda que se instrumenten medidas tendientes a incorporar en el Presupuesto de Egresos en su apartado programático, los proyectos más importantes, para darles seguimiento en la Cuenta Pública, que se presente el avance de Programas de las entidades coordinadas sectorialmente.

## CONCLUSIONES

1.- Considero que los términos Planeación y Planificación son equivalentes, aunque algunos autores han pretendido significarlos de una u otra forma, de acuerdo al sistema económico en que actúan, así se habla de planeación en los sistemas capitalistas y de planificación en los países de Economía Centralizada, en nuestro concepto deben utilizarse como sinónimos.

2.- Concebimos a la Planificación como aquél conjunto de acciones encaminadas en primer término a elaborar un diagnóstico de nuestra situación, ¿Qué somos?, ¿Qué tenemos?, ¿Hacia donde vamos?, para posteriormente establecer la finalidad o metas que la Nación se haya fijado obtener, fijando los medios e instrumentos con los que se cuenta, para cristalizarlos en un determinado tiempo.

3.- De esta manera el Plan se concibe como el documento realizado de acuerdo a los principios y marco reglamentario del Sistema Nacional de Planeación Democrática y en donde se plasman los elementos que integran el concepto de Planificación.

4.- Concluimos que la Planificación no puede clasificarse como totalmente imperativa o totalmente indicativa, -- pues observamos que aún en los sistemas de Economía Centralmente planificada, como el caso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en la elaboración del Plan participan activamente las empresas y el Partido Comunista, así también en los sistemas económicos de mercado libre, puede señalarse que si bien es cierto la planeación es indicativa para la población en general, también lo es que para la Administración Pública tiene carácter de obligatoria.

5.- Conuerdo con el pensamiento de algunos tratadistas de Derecho Constitucional, al considerar que la reforma a nuestro máximo ordenamiento jurídico en sus artículos 25, 26, 27 y 28 es a todas luces procedente, pues es el pueblo a través de un poder constituido quien define un modo de gobierno (art. 39 Const.), modificandolo mediante el procedimiento establecido en el artículo 135 del propio ordenamiento, además de que la multicitada reforma responde a los requerimientos de una profunda transformación de nuestra sociedad y que mejor que esa transformación social se lleve a cabo con la plena colaboración del Derecho, la reforma ubica Constitucionalmente la existencia de la Planeación.

6.- Nos adherimos a la corriente que señala a la Planeación como una categoría histórica que surge al darse vida al sistema socialista y la apropiación de los medios de producción por parte del Estado, de esta manera es manifiesto -- que la verdadera y efectiva planeación sólo puede darse en un sistema de Economía centralmente planificada, pues es el Estado quien tiene en sus manos las directivas obligatorias para toda la sociedad, así por ejemplo se pueden fijar a priori niveles de producción, instrumentos, medios, tasas de crecimiento etc.

En los países de Mercado libre, la planeación indicativa no representa el grado de efectividad que puede alcanzar la planeación imperativa, pues el Estado no puede planificar autoritariamente los elementos económicos manejados por los particulares, en nuestro caso el Estado tiene la barrera infranqueable de las garantías individuales y sociales que los Constituyentes plasmaron en nuestra Carta Magna, El Estado no participa como mercado asignador de recursos, por lo que en un momento dado caeríamos en el incumplimiento de algunos de los aspectos previstos por el Plan, sin embargo estoy consciente que en cualquier país, cualquiera que sea su tipo de -

sistema Económico, es muy necesario prever soluciones a los - problemas que afronta o puede afrontar una comunidad, tanto - en el orden interno como en sus relaciones con las demás na-- ciones.

La falta de efectividad en la planeación indicativa se atenúa con la plena participación del Estado en la Economía a través de lo previsto en nuestro máximo ordenamiento jurídico o bien mediante los instrumentos de concertación e inducción.

Cabe aclarar que en la planeación indicativa, si bien es cierto existe falta de efectividad, la misma se ve compensada por la plena democracia y el absoluto respeto a las li-- bertades de los individuos.

7.- Es bien claro que antes de la reforma a nuestra -- Carta Magna de los multicitados preceptos, la Planeación más-- que una base Constitucional, estaba imbuída de un espíritu po-- lítico, pretendiendo encontrar la base constitucional de la - Planeación en los artículos 89 Fracc I, 133 y la abstracta y-- general fracción XXX del Art. 73 Constitucional.

8.- Con la Reforma Constitucional de Diciembre de 1982, se crea un capítulo explícito que otorga pleno reconocimiento al Derecho Económico, al regular la intervención del Estado - en cuanto a la rectoría del Desarrollo en la Economía y la fa-- cultad para organizar y aplicar la Planeación Nacional del De-- sarrollo, así como la reforma al artículo 28 Constitucional - que habla de una Economía de mercado competitivo con pleno re-- chazo de monopolios y práctica monopólicas, estableciéndose - las áreas estratégicas de la actividad estatal.

Sobre el particular pienso que es de profunda importan-- cia que el Estado Mexicano plasme en sus normas constituciona--

les las orientaciones imperativas que constituyen el elemento de la estructura institucional de nuestro sistema económico, la reforma Constitucional en los multicitados preceptos, legitima el sistema económico y principalmente la intervención del Estado en la Economía, mencionando que la reforma constitucional a los artículos 25, 26, 27, 28, 73, continúa con las tendencias que existían en el espíritu de nuestro ordenamiento jurídico máximo y que contenían implícitamente las materias ahora reguladas,

9.- La redacción del artículo 26 Constitucional en su párrafo tercero es poco precisa en cuanto a la falta de obligatoriedad para que el Ejecutivo Federal considere los resultados de la participación y consulta popular y los incorpore a la Planeación Nacional, pues sólo se señala:

"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....."

De acuerdo a mi pensar el citado párrafo podría formularse en el siguiente sentido:

"El Ejecutivo Federal como encargado de la Planeación Nacional del Desarrollo y de acuerdo a lo estipulado por la ley, promoverá la participación y consulta popular para la Planeación, el propio Ejecutivo establecerá los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los Programas, criterios que deberán sujetarse a los resultados de la participación popular".

10.- La ley de Planeación que prevé un órgano encargado de la Planeación Nacional, en este caso la Secretaría de -



Programación y Presupuesto, establecida en el artículo 14 -- del antes citado ordenamiento y dentro del que se fijan atribuciones a esta dependencia, no especifica claramente la obligatoriedad para que la Secretaría de Programación y Presupuesto para plasmar en la Planeación Nacional los resultados de la participación popular, pues se menciona en la fracción II del precepto citado:

"Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados".

Expreso mi sentir porque considero que al decirse en el precepto "tomando en cuenta", se denota la idea de una disyuntiva, pienso que se deja al libre albedrío de la dependencia planificadora de recoger las propuestas de los grupos sociales o no tenerlos en consideración, debiendo especificarse en el multicitado precepto, que en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se deben tener en cuenta como obligatorios los planteamientos vertidos en la consulta popular.

11.- Dentro del orden de ideas expuesto, debo expresar la inadecuada regulación de la ley de Planeación por lo que hace a la participación de nuestro poder Legislativo Federal en materia planificadora, lo anterior puesto que este poder -- tiene en su integración miembros con señalada representación de los deseos populares, como en el caso de la Cámara de Diputados con sus miembros de mayoría relativa y representación proporcional, además del caso de los Senadores.

Pues bien, aún reconociendo el carácter democrático -- de nuestro poder Legislativo, la ley de Planeación sólo le -- otorga la facultad de examinar y opinar en torno al Plan Nacional de Desarrollo que le es enviado por el Presidente de --

la República formulando las observaciones pertinentes en la ejecución, revisión y adecuaciones al Plan, pero sin establecer que efectos tendrán las observaciones formuladas y si serán tomadas en cuenta o no, dejándolo al arbitrio del Presidente de la República.

12.- El Plan Nacional de Desarrollo no puede calificarse propiamente como un documento de gran efectividad, adolece de aspectos que reflejen metas cuantitativas, lo que lo convierte en una carta de buenas intenciones.

13.- Sugerimos que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, implemente medidas tendientes a divulgar las conclusiones obtenidas mediante los diversos instrumentos con que cuenta esta dependencia en relación con sus funciones como organismo de control de la Planeación, puesto que la sociedad es la primera interesada en conocer de estos resultados y formular juicios críticos a los resultados de la actividad planificadora en virtud de que el autor de las presentes líneas encontró durante el desarrollo de esta investigación obstáculos relacionados con la negativa de proporcionarnos información por parte de esta dependencia.

14.- Es importante señalar que sentimos debe establecerse un plazo más amplio para la consulta popular a efecto de integrar el Plan Nacional de Desarrollo, ya que como se desprende del artículo 21 de la ley de Planeación se hace obligatorio para el Presidente de la República, elaborar, aprobar y publicar el citado Plan en un período de seis meses contado a partir de la toma de posesión del mandatario de la República, lo que representa un período muy breve para hacer efectiva la participación de la sociedad en la Planeación Nacional del Desarrollo, sugiriendo al respecto dos alternativas de solución:

a) Que el presidente en ejercicio convoque tres meses-

antes de su salida la instalación de los foros de consulta popular, verificando la iniciación de los trabajos de estos foros, obligándose legalmente a cada candidato presidencial a efecto de acudir a las labores de los foros de consulta popular, verificando las tareas que ahí se desarrollen y percatañdose de los resultados.

b) Que la ley electoral obligue a cada candidato a la Presidencia de la República de los distintos partidos políticos, que durante su campaña manejen la instalación y trabajos de foros de consulta popular, con el objeto de que en caso de resultar electo presidente de la República, se posean los medios e instrumentos así como opiniones derivadas de la participación popular.

15.- La naturaleza jurídica del plan, es una cuestión compleja, podemos mencionar que tiene su origen en un mandato constitucional, que habla de su creación, asimismo esta regulado por la Ley de Planeación Reglamentaria del Artículo 26 - Constitucional. En cuanto al criterio formal podemos afirmar que el Plan de Desarrollo es un acto administrativo y en su criterio material es un acto legislativo, pues el ejecutivo federal hace uso de la facultad derivada de la Ley de Planeación para verificar su exacta observancia en la esfera administrativa.

De acuerdo a la teoría del derecho administrativo no podemos clasificar al Plan Nacional de Desarrollo dentro de la concepción del Reglamento puesto que no contienen normas jurídicas generales, aún cuando sus lineamientos son obligatorios para la administración pública federal, tampoco podría clasificarse como decreto, a pesar de que se utiliza este instrumento para aprobar el propio plan, pero dentro de este documento no encontramos una decisión del órgano administrativo para crear situaciones jurídicas completas o individuales. -- Primordialmente podemos decir que el Plan Nacional de Desarrollo

llo es producto de la actividad de la administración pública-federal en uso de una facultad reglada, puesto que la Ley -- otorga y exige imperativamente al Órgano administrativo la -- elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, con un carácter ineludible.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- Bettelheim Charles. "Problemas Teóricos y Prácticos la -- Planificación". Editorial Tecnos. 1971.
- 2.- Flores de la Peña, Torres Gaytan y otros "Bases para la - Planeación Económica y Social de México. Ed. Siglo XXI.
- 3.- Gordillo Agustín "Planificación, Participación y libertad "En el Proceso de Cambio" Ed. Macchi.
- 4.- Greffe Xavier "Entrevista Concedida a Planeación Democrá tica" S.P.P. 1984.
- 5.- Griogarian L. "La Constitución Soviética".
- 6.- Kaplan Marcos "Sociedad, Política y Planificación en Amé rica Latina". Ed. UNAM 1980.
- 7.- Lange Oskar "Problemas de Economía Política del Socialismo. Ed. Fondo de Cultura Económica.
- 8.- Langrange Françoise "Aspectos Institucionales y Jurídicos de la Planeación Francesa". Ed. Porrúa 1981.
- 9.- Long Marcea "La Administración Económica y Admua en --- Francia" Conferencia 1965.
- 10.- López Basilio Horacio "Elementos de la Administración".
- 11.- Martínez Cortina y otros "Diccionario Enciclopédico de - Economía". Ed. Planeta.
- 12.- Navarrete M. Víctor "La Planeación como Sistema de Gobier no". Mercado de Valor, Marzo de 1965.

- 13.- Pekarsky Leonid "Planificación Ley y Estimulo de la Economía". Ed. Novosti 1979.
- 14.- Pérez Duarte y Noroña "El Derecho ante problemas Socio---  
Económicos de México". Ed. UNAM.
- 15.- Rangel Couto Hugo "Derecho Económico" Ed. Porrúa .
- 16.- Salinas de Gortari Carlos. Discurso Pronunciado en la IV  
Reunión de Ministros y jefes de Planificación de Amé-  
rica Latina y el Caribe. Buenos Aires Argentina.
- 17.- Sánchez Agesta Luis "La Antítesis del Desarrollo Constitu-  
cional, Desarrollo y Planificación".
- 18.- Serra Rojas Andrés "Derecho Económico". Ed. Porrúa.
- 19.- Secretaría de Programación y Presupuesto "Planeación Demo-  
crática" 1983-1984 .
- 20.- Witker. Jorge "Derecho Económico". Ed. Herla. Colección-  
Textos Jurídicos.
- 21.- Primero y Segundo Informe de Gobierno del C. Presidente-  
Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Lic.  
Miguel de la Madrid Hurtado 1983-1984.
- 22.- Diario de Debates. del Senado No. 58-59. Diciembre de --  
1982.
- 23.- Proceso Legislativo Reformas Constitucionales 16, 25, 26,  
27, 28 y 73. Dic. de 1982.
- 24.- Proceso Legislativo de la iniciativa de ley de planeación.

- 25.- Ampliación del II Informe de Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid..
- 26.- Informe de Ejecución Plan Nacional de Desarrollo.
- 27.- D.O. del 24 de Dic. de 1984 Cuenta Pública, Decreto por el que se aprueba.
- 28.- Plan Nacional de Desarrollo Secretaría de Programación y Presupuesto.. LEGISLACION
- 29.- Ley de Planeación.
- 30.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- 31.- Ley del Congreso General de los EUM.
- 32.- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 33.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 34.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.