

364

24

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**



FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO: DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

**LA PLANEACION DENTRO DEL MARCO DEL
DERECHO ECONOMICO**

T E S I S

Que para obtener el Titulo de;

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

JAIME HEREDIA NUÑEZ

MEXICO, D. F.

1987



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.

I N D I C E

Página

I. GENERALIDADES

1.- Concepto de Derecho Económico	1
2.- Economía Libre	8
3.- Economía Planificada por el Estado	12
4.- Economía Mixta	16
5.- Concepto de Planeación o Planificación	19

II. TIPOS DE PLANEACION

1.- Imperativa o Autoritaria	28
2.- Democrática o Indicativa	35
3.- Concertada, Mixta o Contractual	41

III. LA PLANIFICACION EN MEXICO

1.- Ley de Planeación General de la República	54
2.- Distintos Planes desde 1917 a 1982	62
3.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	75

IV. MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION

1.- Reformas del 3 de febrero de 1983 a los Arts. 25, y 26 de la Constitución	86
2.- Análisis de la Ley reglamentaria de la Planeación y de leyes que se relacionan con la planeación	93
Ley de Planeación	93
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	103
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público	109
3.- Organos encargados de la planeación	118
V.- CONCLUSIONES	129
BIBLIOGRAFIA	132

P R O L O G O

El tema desarrollado en este trabajo que lleva como título "La Planeación Dentro del Marco del Derecho Económico", fue seleccionado por considerar, desde mi ingreso a la Facultad de Derecho de la UNAM, en el año de 1979, que la situación económica por la que atravesaba el país era bastante difícil y que con el paso de los años no mejoraba, razón por la que decidí tratar de conocer si jurídicamente era posible controlar -- tal situación por medio de la planeación regulada por el Estado, esta motivación inicial se ve reforzada al darse a conocer el Plan Nacional de Desarrollo en 1983, pensé que la economía dejaría de tener tal descontrol si se tenía que ceñir en forma obligatoria a un plan que había sido producto de una serie de consultas populares, pero el problema no se solucionaba o por lo menos así lo sentía, pues mi salario cada día me alcanzaba para menos y después de todo, de que me servía escuchar que el problema de la deuda está bajo control, que se fortalece la -- planta productiva del país, que se han creado más empleos, que hay más escuelas, etc., si a nuestro alrededor vemos que la -- justicia social no hace su aparición y es cuando salta en forma irreflexiva la pregunta de por qué el Gobierno no hace nada por resolver esta situación, aunque después nos percatamos de que no es así, pues la Planeación es el instrumento para regular o controlar la crisis económica.

Pero no es suficiente elevar la Planeación a rango -- constitucional y otorgar al Estado la rectoría de la economía

nacional y expedir leyes reglamentarias al respecto, es necesario que exista la voluntad de los que detentan el poder político y el económico para apegarse al estricto cumplimiento de lo que las leyes establecen.

El trabajo adolece de una serie de fallas tanto técnicas como de información por las limitaciones de tipo personal del que lo elaboró, pero es un intento por establecer que la planeación no es la panacea para resolver el problema de la economía mexicana, pero sí el medio por el cual se puede enderezar el rumbo del país.

Deseo agregar que el trabajo fue realizado con honestidad y respeto por mis maestros, así como por la institución universitaria.

CAPITULO I

GENERALIDADES

1. Concepto de Derecho Económico.

El Derecho Económico tiene su origen desde que el hom
bre forma los primeros grupos sociales permanentes, siendo nece
sario normar las actividades que se desarrollaban desde dos as
pectos; en su vida privada, y en su relación con los demás miem
bros del grupo al que pertenecía; de esta relación surge la ne
cesidad de regular en forma escrita y permanente las reglas a -
las que debían sujetarse. Entre los primeros ordenamientos que
realizaban esta función, tenemos "El Código de Hamurabi, que re
gía las actividades económicas de los babilonios, ya que regla
mentaba el derecho de propiedad privada, el préstamo a interés,
la hipoteca, el salario y el arrendamiento. Después, el Derecho
hace de estas actividades económicas, instituciones jurídicas"-
(1) que principalmente regulaban actividades comerciales de los
individuos, preservando sus derechos; ésto corresponde al Dere-
cho de la Economía, como lo establece el maestro Manuel R. Pala-
cios Luna. .

La constante evolución de la sociedad y de los fenóme-
no económicos hacía necesaria la creación de un órden jurídico
que no sólo se avocara a resolver conflictos patrimoniales de -
carácter individual, sino que hiciera posible contrarrestar las
injusticias y desigualdades, y es el Derecho Económico el que -
tiene como objetivo el enfrentar los grandes problemas sociales
para poder tener una sociedad más justa e igualitaria a través
de normas jurídicas. Es así como empieza a delimitarse el campo

de acción del Derecho Económico.

El surgimiento del Derecho Económico lo ubicamos en México "a partir de la lucha contra el gobierno colonial español"(2) que después de una serie de sucesos históricos de gran trascendencia en la vida nacional, se viene a consolidar en la Constitución de 1917, "así se instituyó, constitucionalmente, - el nuevo espíritu del Derecho en México, que, reformado o adicionado después, constituye el cuerpo del Derecho Económico mexicano, alcanzando antes de que así se le denominara en las doctrinas jurídicas europeas, y con un contenido y una finalidad - no sólo económica, sino social."(3)

En Europa, sus inicios los encontramos en "Alemania e Italia" (4). La situación creada por la primera guerra mundial (1914), "dió origen a que se dictaran medidas legales de urgencia para ejercer control sobre las actividades económicas, que iban dirigidas de manera acorde al esfuerzo bélico y a algunas otras de finalidad social, que aliviara la situación de la población y evitaran acaparamientos y especulación"(5).

Al concluir la primera guerra mundial "los resultados económicos fueron desastrosos, provocando ésto agudas crisis en los países europeos y repercutiendo en la mayoría de los países americanos"(6).

En la década de los años cuarentas, al término de la segunda guerra mundial, se produjeron "fenómenos económicos, políticos y sociales, que han llevado a un replanteamiento de las relaciones internacionales y a la exigencia por parte de los -- países menos desarrollados, a establecer términos de intercambio más justos en la economía mundial"(7).

Estos acontecimientos históricos presentados en forma sintética, marcan el arranque de nuestra disciplina en constante proceso de desarrollo, motivo por el cual son muchas y muy diversas las conceptualizaciones que se hacen sobre el Derecho Económico.

Tradicionalmente, se dividió el Derecho en Público y Privado, pero actualmente los investigadores consideran que no se puede establecer en forma clara, cual es el campo que debe ser normado por el Derecho Público y cual por el Privado. Surgiendo un nuevo Derecho, el Social, en el que las normas privadas y públicas se entrecruzan y enlazan para avocarse a resolver problemas principalmente de carácter económico y social. El maestro Mendieta y Núñez define al derecho social como "el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo"- (8) De acuerdo con esta definición el Derecho Económico se ubica dentro del Derecho Social; pero si seguimos la teoría clásica que divide al Derecho en Público y Privado lo encontramos dentro del Público, distinguiendo, que las normas jurídicas de Derecho Público "son cuando entra la autoridad como sujeto directo en la relación regulada por ellas, y de Derecho Privado cuando la autoridad no figura como sujeto directo en esas relaciones"(9).

Se debe hacer hincapié en la salvedad que señalan los juristas Ruggiero y Castán Tobellas, que dicen: "cuando la auto

ridad interviene en un plano de igualdad con los particulares se despoja de su facultad de imperium"(10).

Ahora bien, dentro del Derecho Público se puede encontrar el Derecho Social, el cual comprende al Económico "cuya misión es la de brindar protección y bienestar a la sociedad y para poder garantizar ésto, el Estado utiliza la coacción por medio de sus poderes públicos y esta coacción se concretiza mediante leyes, reglamentos, impuestos, etc.(11)

Sobre esta rama del Derecho se vierten muchos y muy variados puntos de vista, en ocasiones, unos tratadistas contradicen lo que otros afirman, pero en lo que todos concuerdan es que el Derecho Económico debe normar todas aquellas actividades de la vida económica de un país, para beneficiar a todos sus habitantes pero en especial a los grupos marginados de la sociedad.

Mencionaré ahora los conceptos que nos brindan diferentes autores y para ello seleccioné aquellos que a mi parecer son los que señalan más claramente lo que debe entenderse por Derecho Económico.

-Hugo Rangel Couto, nos dice "Podría afirmarse que el Derecho Económico al propiciar el desenvolvimiento económico de un país debe estructurarse en un sistema de principios y de normas que directamente lo influyan o indirectamente lo hagan a través de otros aspectos no propiamente económicos. Lo económico debe estar presente en prioridad, siempre que no se tropiece con otros valores humanos de más jerarquía"(12).

-Manuel R. Palacios Luna, establece lo siguiente: "El Derecho Económico es un conjunto de normas jurídicas originadas

en las transformaciones tecnológicas y estructurales de la sociedad, con la finalidad de contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico. Sus normas tienden al equilibrio de los agentes económicos por medio de la reglamentación, ya sea por el Estado o por los particulares. Este Derecho, con espíritu solidarista, da prioridad al interés general sobre los intereses privados"(13).

-Jorge Witker lo define como "Conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías sustancialmente de Derecho Público que insertas en un orden público económico plasmado en la Carta Fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo social de un país"(14).

-Charles Faurier: "El Derecho Público Económico es parte del Derecho Público y como tal es un derecho de las personas públicas, de los intereses públicos y del poder público, de modo que constituye el conjunto de normas jurídicas, de las políticas económicas"(15).

-Robert Savy afirma, "El Derecho Económico es un conjunto de reglas tendientes a asegurar en un momento y en una sociedad dados un equilibrio entre los intereses particulares de los agentes económicos privados y públicos y el interés económico general. Es la finalidad de la regla la que permite calificarlo como Derecho de las intervenciones del Estado"(16).

-Gustavo Radbruch, "El Derecho Económico es el derecho de la economía organizada y se ocupa, a diferencia del Derecho Privado, de empresarios, de fuerzas de trabajo, de unidades de consumo. El acento decisivo es no sobre derechos subjetivos, sino sobre la función social y económica concreta"(17).

-Universidad de Concepción de Chile, "Conjunto de principios, normas e instituciones mediante las cuales se realiza el desarrollo planificado de la sociedad en su aspecto económico"(18).

-Salvador Zapata Torres, "El Derecho Económico es un conjunto de normas que regulan y son aplicables a los procesos económicos (producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios), sean éstos generados ya sea por los particulares, el sector social o el Estado"(19).

Como conclusión de las diferentes definiciones Jorge Witker enumera las características siguientes:

- "Organizar la economía macrojurídicamente.
- Asignar al Estado un poder de dirección.
- Son normas generalmente de Derecho Público.
- Buscan conciliar intereses generales con los privados.
- Persiguen proteger los sectores débiles de la sociedad."(20)

Después de señalar algunas definiciones emitidas por autores diversos, podemos concluir que en todas ellas existe un común denominador entre Economía y Derecho y éste es la conducta externa del hombre en sociedad, siendo que en la Economía se manifiesta y el Derecho se encarga de regularla, por lo tanto, la actividad económica debe darse dentro del marco de las leyes que específicamente sean emitidas para normar este aspecto, surgiendo así la rama del Derecho que se encargará de regular la economía de un país, tanto en los aspectos internos como externos, por el denominado Derecho Económico.

Características del Derecho Económico.

Las características que a continuación se enumeran fueron sintetizadas del libro "El Derecho Económico en México" del maestro Manuel R. Palacios Luna, tratando de no alterar lo sustancial de los conceptos:

1. Humanista.- porque el principio en que descansa es darle -- prioridad al interés colectivo sobre el individual.
2. Dinámico.- El Derecho no es inmutable, surgen cambios que -- la sociedad le impone, es decir, se adapta a los nuevos plan teamientos que la propia sociedad demanda.
3. Concreto y específico.- toda reglamentación del Derecho Eco nómico tiene un carácter específico, ya que toma en conside ración la naturaleza concreta de la actividad económica -- (agricultura, industria, minería, hidrocarburos, etc.)
4. Interdisciplinario.- En su función participan diversas ramas del Derecho, así como la intervención de otras ciencias.
5. Nacional e internacional.- la naturaleza de los factores so ciales se desbordan más allá de las fronteras de cada na-- ción.
6. Instrumento para el cambio social.- El Derecho Económico se deriva de las grandes transformaciones económicas y sociales. Su finalidad orienta su contenido y su normatividad, estable ce bases para resolver aquellos problemas que el Derecho Pú blico o el Derecho Privado no dan los instrumentos necesarios para resolver los conflictos que se suscitan.

Sistema Económico.

Antes de hablar sobre los diferentes tipos de economía, iniciaré por aclarar que debemos entender por "sistema económico", o como también suele llamarse, "economía".

Para Sombart es, "una manera de satisfacer las necesidades materiales, o crear provisiones para llenarlas, que pueden considerarse como una unidad, dentro de la cual cada uno de los elementos que integran el proceso económico presenta determinadas características"(21). "Esos elementos son: a) el "espíritu" o modo especial de concebir la vida, resultante de los -- propósitos, motivos o principios que determinan la conducta individual; b) las "instituciones", o sea, la forma que adquiere, al desarrollarse la vida, la suma total de las normas que objetivamente regulan las relaciones económicas --organismos sociales, leyes, costumbres, reglas morales-- y c) la "técnica" es -- el conjunto de medios y procedimientos empleados en el proceso de producción"(22).

Haciendo esta aclaración, ahora si procederé a conceptualizar y a establecer las características más sobresalientes de cada sistema económico o tipo de economía.

Conceptos de Tipos de Economía.

2. Economía Libre.

"El sistema de economía libre surgió en el siglo -- XVIII consolidándose en el siglo XIX"(23), en esta estructura hay plena libertad económica, con una organización doméstica,

"sus antecedentes se encuentran en el siglo anterior a las luchas de la burguesía en contra de los restos del feudalismo, - las clases aristocráticas y la iglesia"(24).

En Principio este sistema se apoya en la tesis jusna turalista y en los derechos innatos del hombre, además se rechaza todo intervencionismo de Estado en la actividad privada, basándose en el principio de "dejar hacer", "dejar pasar", en donde el Estado sólo se encarga de vigilar y observar las acciones de los particulares, siendo ellos quienes tomen la iniciativa y la organización de la vida económica y política.

Es por ello que en este sistema el Estado se denomina "Estado Policía"(25), ya que sólo se encargará de vigilar que no se violen las leyes; tanto naturales que rigen al hombre, - como aquellas que sólo garantizan y preservan el orden público y la seguridad tanto interna como externa.

Para complementar el tema, recurrí a la explicación que al respecto se hace en el Diccionario Económico de Arthur Seldon y Pennance de la Edit. Oikos, de Barcelona; define de la siguiente manera lo que es la Economía Libre: "es aquella - en que los principales procesos y operaciones económicas los - lleva a cabo la empresa privada, libre de control directo de - la actividad gubernamental. Se aplica en grado diverso a muchos países industriales de mitad del siglo XX. Además, tiene una - importancia analítica fundamental para la teoría económica.

"En la mayoría de los países industrializados occidentales ha existido una tendencia en los últimos siglos, hacia una disminución del control gubernamental sobre la actividad económica. Gradualmente, se fueron sustituyendo las condi-

ciones feudales y preindustriales por un capitalismo libremente competitivo. En los últimos tiempos ha surgido un incremento general en las funciones económicas del gobierno. En Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y otros países, la economía es -- fundamentalmente libre, con lo que la propiedad privada del capital, y la competencia y la libre elección del consumidor, funcionan dentro de un marco de leyes e instituciones referentes a la propiedad, contratos, organización de propiedades y monopolio, que operan para mantener la libertad de los productores, inversionistas, consumidores, trabajadores, etc., para cambiar bienes y servicios en los mercados sin una detallada supervisión o dirección gubernamental.

"En teoría económica, Adam Smith fue el primero en analizar el funcionamiento y las características de una economía libre. En la Riqueza de las Naciones, sostuvo que cada individuo conoce la mejor forma de emplear su capital para maximizar sus ganancias. Su intención no es generalmente la de promover el interés público, sino su seguridad y ganancia, aunque -- una "mano invisible" le promueve a realizar este fin, que no -- formaba parte de su intención original. Al perseguir su propio interés, promueve el de la sociedad de una forma más efectiva -- que cuando intenta promoverlo de una forma consciente. Este tipo de argumentación ha informado la mayor parte de las teorías propuestas desde el siglo XVIII en defensa de la economía libre.

"El concepto de economía completamente libre se utiliza muy a menudo como un instrumento del análisis económico. El modelo teórico de una economía libre supone la existencia de -- una división del trabajo y la propiedad privada de los medios --

de producción, existe, por lo tanto, un mercado de intercambio de bienes y servicios que no está obstruido por el poder arbitrario o los intereses sectoriales. Supone que el gobierno in tentará preservar esta economía libre. Se puede decir, que -- existe una economía libre, es decir que no existe una interferencia de factores externos en los procesos de la producción y el intercambio. A partir de estos supuestos, la teoría económica moderna ha intentado analizar el funcionamiento de una -- economía completamente libre".

Otra explicación sobre economía libre la encontramos en el Diccionario de Economía Política de W. Heller, siendo -- muy semejante a la anterior, con un pequeño agregado, al concluir en que son tres las características básicas de este tipo de economía; la primera es mercado libre; la segunda, la impor tancia del empresario; y la tercera, la escasa intervención -- del Estado, aclara que es en el mercado en donde se fijan los precios de las unidades que se producen como una consecuencia de la Ley de la oferta y la demanda, quedándole al Estado la -- simple acción de vigilancia para que se cumpla la "ley del ju go", es decir, que no surjan obstáculos que dificulten la libre formación del precio.

El sistema jurídico que rige a esta economía está en caminado a:

- 1.- La consolidación de los mercados nacionales,
- 2.- Apertura de los mercados internacionales,
- 3.- Inovaciones tecnológicas productivas,
- 4.- División social del trabajo,
- 5.- Garantía de la propiedad privada de los medios -

de producción,

- 6.- El fortalecimiento de la libre empresa,
- 7.- La libertad de comercio,
- 8.- La no intervención del Estado en la economía,
- 9.- El equilibrio del mercado por la ley de la oferta y la demanda y
- 10.- Control del sistema monetario por parte del Estado.

Cabe aclarar que en la actualidad es muy difícil pensar que en esta estructura no intervenga el Estado en el proceso económico, ya que existe legislación que regula las relaciones de trabajo, de control de calidad y protección a los consumidores, sanitarias, etc.

3. Economía Planificada por el Estado o Centralizada.

A la economía planificada por el Estado también se le puede denominar economía centralizada o de planificación centralizada y ésto se apoya en el concepto que se vierte en la definición del Diccionario de Economía Política de Heller, en la que no establece distinción alguna y la denomina indistintamente, definiéndola de la siguiente manera: "Un análisis sistemático y científico de los tipos de organización económicos, de una comunidad cualquiera, lo efectuó W. Eucken; parte del hecho empírico, de que en todo tiempo y lugar, los agentes económicos (individuo, familia y empresa) obran movidos por unos planes -- que les conducen a alcanzar un fin proyectado. Ante ese obrar -- pueden presentarse dos alternativas extremas, que son: la impo-

sición del plan de una unidad económica a todas las restantes o bien que el conjunto de planes entren en lucha competitiva. De lo anterior deriva Eucken que pueden presentarse sólo dos tipos abstractos y extremos de organización de la actividad económica, a saber: a) la economía centralizada o dirigida desde el centro y b) La economía descentralizada o de lucha competitiva.

"Intimamente ligado al concepto de economía centralizada se encuentra el de economía planificada. El intento de diferenciarlos es seguramente ineficaz, ya que ambos se confunden - en la literatura económica. Es más, la planificación implica - una centralización de funciones en una unidad económica particular, la cual generalmente es el Estado.

"Otro enfoque distinto para calificar una economía planificada o no, es el adoptado por el economista polaco O. Lange; su hipótesis de definición de conceptos es la de admitir que un sistema económico queda caracterizado por los sujetos que llevan a cabo la producción de bienes, por ser el elemento de mayor importancia en las economías modernas (a partir de la revolución - industrial) y por ser la actividad a la que el hombre dedica mayor tiempo. Se pueden presentar dos posiciones distintas: a) estaremos dentro de una economía capitalista, si la producción es hecha por las empresas, las cuales buscan el máximo lucro, el capitalismo puede ser público o privado, según que las empresas gocen también de esos caracteres; b) la economía socialista es, según O. Lange, aquella en la cual la producción se lleva a cabo - por servicios públicos que funcionan para satisfacer las necesidades de la comunidad. Pero lo destacable, es advertir que en ambos tipos de economía, en el sentido que las define O. Lange, la

coordinación de necesidades de las unidades económicas, puede ser la planificación o el mercado. Este tipo de coordinación es sinónimo al de forma de organización y equivale al de economía planificada o competitiva a través del mercado. Pero, según el mismo O. Lange, rara vez la historia nos enfrenta con una organización económica que corresponda exactamente a nuestra clasificación; los tipos abstractos que se definen no suelen presentarse de una forma pura en la realidad y los mismos suelen crearse con el fin de facilitar el análisis científico.

Hemos visto cómo sistema y modo de organización son distintos pero no contrapuestos, pero ocurre que en la realidad, la planificación está ligada al sistema económico, mientras que la forma de administración de los recursos a través de un mercado libre está adherida al sistema liberal.

Teniendo en cuenta el grado de centralización nos encontramos ante: 1) Economía centralizada en la cual está prohibido todo intercambio; 2) Economía dirigida desde el centro con intercambios libres de bienes de consumo concedidos por las autoridades planificadoras; 3) Economía también dirigida desde el centro con libre elección de los consumidores.

Concretándonos en la economía planificada hay que resaltar en la misma el hecho de que el objetivo a alcanzar por las unidades económicas viene impuesto por la unidad centralizadora.

La fijación de un plan trae como consecuencia la sustitución del tipo del empresario movido por la búsqueda del máximo beneficio, por el técnico, cuya misión es la que señala el plan. Además, el precio del mercado no es fruto del juego de la

oferta y la demanda en el mercado libre, sino que suele estar establecido administrativamente y el Estado o el órgano planificador actúa para que el mismo se mantenga.

La disputa sobre la eficiencia de una economía planificada a través de una unidad central que tiende a satisfacer el bien común, no proviene del hecho de que el mercado no lleve al mismo sino a raíz de si éste bien común puede alcanzarse mejor o peor a través de la planificación económica.

Por último, hay que mencionar la opinión sostenida sobre la planificación en un país atrasado. Se acepta que "una nación atrasada no podrá deshacerse de su triste situación si no abandona su marco legal o institucional clásico, que generalmente es el capitalismo con raigambre feudal. Se admite que la solución de estos países sería un gobierno fuerte competente y honesto que centralizara las funciones económicas. Pero precisamente estos países por su propio estado cultural atrasado, de lo que carecen es de personas que reúnan esas virtudes y de técnicos capaces de aplicar las medidas que les dictara un gobierno competente. En resumen, que, si la planificación se admite como solución viable de un país atrasado, la misma implica ante todo una preparación de técnicos del país y la entrada para ello de especialistas extranjeros."(26)

Este sistema tiene como fuente de inspiración la filosofía marxista-leninista que rechaza la propiedad privada sobre los medios de producción y que la reemplaza por la propiedad estatal colectiva. Como ejemplo, de este sistema económico podemos citar a la URSS como principal representante al igual que los países que integran el bloque socialista.

Las características de este sistema económico son:

- 1) Propiedad social sobre los medios de producción,
- 2) Planificación autoritaria de toda la economía,
- 3) Monopolio estatal del comercio exterior,
- 4) Rígido control de cambios,
- 5) Desarrollo del Derecho público o socialista (Derecho de la planificación y Derecho Económico),
- 6) Sistema político de partido único (no democrático),
- 7) Inexistencia de libertad económica (o de empresa),
- 8) El Estado fija los precios de los bienes de acuerdo con los datos de producción y consumo,
- 9) Impone las condiciones generales de trabajo (jornada, salario, etc.),
- 10) Suprime el derecho de huelga,
- 11) El crédito es manejado por el Estado.

Estas características son las señaladas por Witker y complementadas por las que marca el maestro R. Palacios.

4. Economía Mixta

Para establecer que debemos entender por economía mixta empezaré por citar el concepto que al respecto emite en su libro "la Sociedad Económica Moderna", el maestro Zamora: "los medios de producción son de propiedad privada, pero algunas operaciones esenciales de él se hallan bajo el dominio del Estado. El concepto implica la idea de que existe una dirección central que conduce a las industrias más grandes, impera una política fiscal inspirada en el propósito de proteger la capacidad de --

compra de los consumidores, y funciona un extenso movimiento - de cooperativas de consumo, secundado por abundantes medidas - gubernativas de seguridad social. El modelo que podría llamarse clásico de economía mixta de este tipo lo ofreció Suecia durante mucho tiempo.

Parece obvio que semejante sistema tiene que basarse en una planificación de la economía.

Los Estados Unidos es el país que en la actualidad - se ofrece como arquetipo del sistema: 1) porque el Estado interviene en una porción siempre creciente de la economía como actor, regulador y árbitro, y 2) porque junto a este gran centro de poder público, actúan otros de poder privado, que contribuyen, a dar a la actividad económica la forma que tiene en realidad, forma que es bien distinta de la que tendría si fuera - por completo competitiva"(27).

Este sistema recibe diversos nombres: "Economía neo-liberal, economía social de mercado, economía de mercado con - planificación indicativa; economía socialista de mercado, socialismo concurrencial, economía de mercado administrado y, más - jurídicamente, estado social de derecho"(28).

Este sistema de economía es el que en la actualidad rige en los países denominados como capitalistas. Ampliando el concepto de economía mixta me remito al que nos brinda el "Diccionario de Economía Política" de W. Heller, que al respecto - dice: "No se encuentran en la realidad tipos puros de organización. Generalmente nos encontramos que en todas las naciones - las normas de planificación y la libertad en ciertos aspectos coexisten. Entonces nos enfrentamos con sistemas económicos de

economía mixta; con la existencia de empresas privadas y de ser vicios públicos en el mismo marco económico. Estos se presentan en una economía, al Estado, Órgano planeador que se fija unos - fines a alcanzar, pero a su vez permite la lucha competitiva en otros sectores que cree conveniente. La mezcla de tipos abstrac tos de organización caracteriza una economía mixta"(29).

Este concepto no se contraponen con el citado por Witker V. Jorge en su libro "Derecho Económico", en el que cita co mo principales características de esta estructura económica las siguientes:

1. Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico.
2. Creación de un sector público estratégico.
3. Existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras.
4. Areas económicas planificadas o publicitadas.
5. Areas económicas concurrenciales o privatizadas.
6. Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado.
7. Liberación parcial del comercio exterior.
8. Protección estatal de sectores atrasados.
9. Servicios públicos en salud, seguridad social, etc.
10. Libertad individual empresarial.

Además de las características ya mencionadas debo añadir una de gran importancia que es "el respeto a la propiedad - privada pero el Estado tiene la facultad de imponer las modalidades que dicte el interés público"(30).

En este sistema "la contribución del sector público y de los organismos descentralizados y de participación guberna--mental, pese a que resulta corta su contribución al producto interno, radica en que muchas de esas empresas operan en sectores

de importancia decisiva para el desarrollo económico de la nación, por ejemplo, electricidad, petróleo, ferrocarriles, vivienda, siderurgia, transporte aéreo, etc."(31)

Lo cierto es que las restricciones gubernativas a la libertad de empresa "tienen por objeto la protección de los intereses de la sociedad, así como de personas o grupos sociales económicamente débiles; pero no son tantas ni tan fuertes todavía como para que se diga con justicia que anulan la libre iniciativa".(32)

"Este modelo económico surge en la década de los treinta como respuesta al colapso de las economías puras de mercados, sustentados en las teorías de John Maynard Keynes y en la experiencia del "Nuevo Tratado" del presidente Roosevelt de Estados Unidos de Norteamérica (1934)".(33)

5. Concepto de Planeación o Planificación.

El rubro que ahora abordaré, es el concepto de planeación o planificación, cabe aclarar que exclusivamente trataré -- de establecer el concepto, pues, en el capítulo siguiente se -- abordará más ampliamente el tema, señalando los distintos tipos de planeación económica. Hecha esta salvedad, es conveniente -- aclarar que los términos planeación y planificación, los tratadistas los usan indistintamente o en forma sinónima, como lo -- menciona Moisés Gómez Granillo en su libro (34), así también, -- al respecto Andrés Serra Rojas opina: "que aunque en la doctrina social y económica se ha tratado de diferenciar por algunos

autores especialistas en ciencia económica, los conceptos de planeación y planificación, de las acepciones antes señaladas se deduce que guardan una estrecha relación, y tiene el mismo contenido ideológico porque responden al propósito o intento de formular un plan".(35)

Para definir la planeación o planificación tomé primero la que Moisés Gómez Granillo anota: "La planeación económica a nivel nacional, es una técnica cuya aplicación permite el uso mejor y más completo de los recursos de un país, así sean económicos o humanos, en beneficio del interés colectivo. Es decir, en una economía planificada el interés colectivo prevalece al interés personal. Es muy probable que en esta divergencia de intereses sea, hasta ahora, un factor que aún esté determinado el poco desarrollo de la teoría en muchos países..."(36)

Para Merriam, la planificación es "el esfuerzo organizado para utilizar la inteligencia social en la determinación de la política nacional. Se basa en los datos fundamentales sobre los recursos, cuidadosamente recogidos y analizados; en una visión de conjunto que abarque y reuna los distintos factores pertinentes para evitar conflictos de propósitos o faltas de unidad en la orientación general; en una visión retrospectiva y prospectiva. Basándose en la consideración de nuestros recursos y trayectorias, con el mayor cuidado posible, y en la consideración de los problemas que van surgiendo, los planificadores tratan de determinar pautas a largo plazo."(37)

Otro concepto es el que nos ofrece el Diccionario de Economía: "La planificación económica es actualmente un término de moda, que significa dirección o "guía" de la economía por --

parte del gobierno nacional o regional, ya sea directamente o por medio de agencias. Ocasiona decisiones centralizadas sobre qué, cómo y cuánto debería producirse, y puede exigir decisiones sobre precios, costos, localización y desarrollo de la capacidad productiva. Esta "planificación económica" difiere del empleo de medidas generales de política fiscal y monetaria para regular los flujos monetarios globales de la economía sin una discriminación consciente, y de otras formas de intervención gubernamental en la economía como, por ejemplo, la redistribución de la riqueza o la renta mediante la imposición y las restricciones legales sobre el poder de monopolio. Algunos economistas -- sostienen que la creación de un marco legal e institucional para mantener un libre mercado no es, ni más ni menos, que una forma de planificación. Los consumidores o los hombres de negocios puede decirse que también planifican en la medida que intentan evaluar las necesidades futuras y los medios para satisfacerlas, actuando en consecuencia.

"Todos los países industriales avanzados "planifican" en estos distintos sentidos en un grado variable. Los planes varían en cuanto a contenido, detalle y situación. El "contenido" de la planificación gubernamental puede limitarse únicamente a un pequeño sector público. Incluso en este caso, al planificar la longitud futura de las carreteras o la producción en las centrales atómicas, los planificadores deben realizar una valoración del futuro de la economía global. Las decisiones que se toman centralmente sobre la producción, los precios y la capacidad del sector público, afectarán a las decisiones que se tomen en el sector privado de la economía.

"La planificación detallada y extensiva y el empleo de directivas, son el contrario de la planificación o coordinación de los recursos por medio del sistema de precios. El principal argumento económico para la planificación detallada reside en que puede acelerar el desarrollo, al menos a corto plazo, en particular donde existan unas economías externas significativas; pero sus efectos a largo plazo, en particular en un país dependiente del comercio internacional, son menos seguros debido a que los cambios en las importaciones pueden quebrantar el plan. La planificación extensiva voluntaria puede consistir en la conservación de una economía de mercado y puede ser compatible, en la práctica, con la asignación racional de recursos de acuerdo con las preferencias de los consumidores, ya que los precios y los beneficios siguen ejerciendo presión para vender en el mercado más caro y comprar en el mercado más barato."(38)

El investigador mexicano L. Tamayo Jorge citado por Andrés Serra Rojas, se refiere a los objetivos y metas de la planeación de la siguiente manera: "En un sentido estricto, la planeación como acto y efecto de planear es tan antigua como el acto de prever o proyectar las futuras acciones y en especial en el campo de la ingeniería y arquitectura.

"sin embargo, a raíz de la aceptación de la planeación económica, en las economías, los técnicos en diferentes campos del conocimiento han adulterado, por ignorancia, o mala fe, el significado real e histórico de la planeación económica nacional.

"En consecuencia, es importante tratar de precisar el significado de la planeación económica y así podemos definirla

como la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no obedece al deseo de organizar y reglamentar la producción, sino de adaptarla a sí - fin, que consiste en la satisfacción de las necesidades sociales, adecuadamente jerarquizadas.

"Teniendo en cuenta esta definición podría formularse la de un plan económico, diciendo que es el conjunto de medidas adoptadas para hacer posible un objetivo dado. Tal definición, podría aplicarse a un plan económico parcial, como al que abarca la totalidad de la vida económica.

"Semejante concepto nos lleva de la mano para afirmar que la planeación económica implica que el desarrollo económico queda sujeto a la voluntad humana ante la desaparición del regulador a posteriori de la competencia, sobre el cual descansaba la política económica liberal."(39)

Es indispensable ofrecer una definición de plan económico, ya que este es la base de la acción de toda planeación, - podríamos decir, "es el esquema que se desarrolla con precisión numérica"(40). Y para aclarar esto recurriré a la definición -- del Diccionario de Economía Política, que nos dice: "Se denomina como Plan Económico al plan establecido al comienzo del período económico por las distintas unidades económicas (de producción y de consumo) y relativo al consumo y a la producción - previstos para tal período, así como a su financiación. Los datos, o sea las magnitudes constantes, están constituidos por - los datos objetivos y por las expectativas. Los parámetros de - acción son magnitudes variables y constituyen los problemas a - resolver dentro del Plan. En base a este, los sujetos económicos

tomen sus decisiones a lo largo del período. Al final del mismo se ve en qué medida las expectativas se han cumplido. Cuando la realidad difiere de las expectativas, el sujeto revisará el plan aun dentro del período de su vigencia. Se alcanza el equilibrio según Schneider, cuando las magnitudes esperadas coinciden con las realizadas, de tal modo que ningún sujeto económico se ve obligado a modificar el plan para el período siguiente."(41)

Para concluir el tema enumeraré los principios o postulados que Gómez Granillo establece sobre la planificación:

- "A. Para que la planeación sea eficaz, debe abarcar a toda la economía nacional, analizando los tres sectores de actividad económica -primario, secundario y terciario- las regiones, las grandes empresas y los grandes proyectos.
- "B. La planeación económica se puede adaptar tanto a países socialistas como a países capitalistas, principalmente a los semi-industrializados o no industrializados.
- "C. La planeación económica es un instrumento valioso de investigación, que a la fecha no ha tenido el éxito que se esperaba, seguramente porque su perfeccionamiento es cuestión de un desarrollo teórico y también práctico de la misma. Y esto lleva tiempo, sobre todo en países del "Tercer Mundo".
- "D. "La esencia de la planeación consiste en proporcionar una estructura diferente en la utilización de los recursos, en relación a la que pudo haber derivado del libre juego de las fuerzas económicas", afirma Kaldor, y agrega "el objetivo fundamental de los países en desarrollo es incrementar la proporción de la fuerza de trabajo dedicada a la industria y los servicios, y reducir la dedicada a la agricultura

ra".

- "E. Países con régimen de libre empresa mayor requieren de una dosis menor de planeación económica que países de tipo socialista; planeación más amplia la necesitan países en -- vías de desarrollo.
- "F. Como en la actualidad el tipo de economía más generalizado es el de economía mixta, o sea, en donde compiten por la -- supremacía económica la iniciativa privada y el sector público, no puede descartarse la planeación.
- "G. En una economía planificada, el móvil básico es el aumento máximo del ingreso nacional. Creo que esta aspiración debe complementarse de la siguiente manera: ingreso nacional máximo, pero distribuido equitativamente.
- "H. En una economía planificada los intereses sociales están -- por encima de los intereses individuales.
- "I. Una economía planificada es más eficaz y productiva que la economía liberal, debido a que puede lograr que se utili-- cen plenamente los recursos económicos y humanos, con la -- consiguiente elevación del ingreso nacional.
- "J. La planeación económica es a la revolución industrial con-- temporánea, como el liberalismo económico lo fue a la revo-- lución industrial de fines del siglo XVIII.
- "K. "La planeación del desarrollo, solamente en parte, es un -- arte económico; en sumo grado, también es un ejercicio de orden político", señala Lewis.
- "L. Una planeación eficaz no puede llevarse a cabo si no se -- cuenta con una burocracia eficaz."(42)

- (1) PALACIOS LUNA Manuel R., "El Derecho Económico en México", Edit. Porrúa S.A., México, 1985. p.3
- (2) Ibid. p. 39
- (3) Ibid. p. 49
- (4) WITKER V. Jorge, "Derecho Económico", Edit. HARLA, México, 1985, p.14
- (5) Ibid. p. 14
- (6) Ibid. p. 15
- (7) SERRA ROJAS Andrés, "Derecho Económico", Edit. Porrúa S.A., México, 1981. p.110
- (8) LEMUS GARCIA Raúl, "Derecho Agrario Mexicano", Edit. LIMSA, México, 1978, p.69
- (9) PORRUA PEREZ Francisco, "Teoría del Estado", Edit. Porrúa, México, 1977. p.160
- (10) Ibid. 161
- (11) PALACIOS, Ob. cit. p.6
- (12) RANGEL COUTO Hugo, "El Derecho Económico", Edit. Porrúa, México, 1980, p.35
- (13) PALACIOS, ob. cit. p.26
- (14) WITKER, ob. cit. p.8
- (15) PALACIOS, ob.cit. p.19
- (16) Ibid. p.16
- (17) Ibid. p.20
- (18) Ibid. p.21
- (19) ZAPATA TORRES salvador, tomado de la clase de Teoría Económica, 2o. Semestre, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1985.

- (20) WITKER, ob.cit. p.9
- (21) Citado por ZAMORA Francisco, "La Sociedad Económica Moderna", FCE. México 1977, 3a. Edic., p.38
- (22) Ibid
- (23) SERRA ROJAS Andrés, "Ciencia Política", Edit. Porrúa S.A., México 1964, p.235
- (24) Ibid. p.236
- (25) Ibid. p. 237
- (26) "Diccionario de Economía Política", Edit. Labor S.A., Barcelona, España 1969, p.183
- (27) ZAMORA, ob.cit. p.70
- (28) WITKER, ob.cit. p.27
- (29) "Diccionario de Economía Política" ob.cit. p. 182
- (30) ZAMORA, ob. cit. p.75
- (31) Ibid. p.75
- (32) Ibid. p.80
- (33) WITKER, ob.cit. p.27
- (34) GOMEZ GRANILLO Moisés, "Breve Historia de las Doctrinas Económicas", Edit. Esfinge S.A., México 1984, p.282
- (35) SERRA, ob. cit. p.276
- (36) GOMEZ, ob.cit. p.282
- (37) Cita SERRA, ob.cit. p.276
- (38) SELDON Arthur, "Diccionario de Economía", Edit. Oikos S.A. Barcelona, España 1975, 2a. Edición. p.417
- (39) SERRA, ob.cit. p.280
- (40) GOMEZ, ob.cit. p.282.
- (41) "Diccionario de Economía Política", ob.cit. p.349
- (42) GOMEZ, ob.cit. p.283.

CAPITULO II

TIPOS DE PLANEACION

Introducción.

Sobre la planeación tenemos que los investigadores del tema consideran que existen principalmente dos tipos: la imperativa y la democrática, aunque no todos les denominan de la misma manera, cada una de ellas corresponde, en forma amplia, a los -- dos grandes sistemas económicos: el capitalismo y el socialismo. Cabe mencionar que otros introducen un tercer tipo, aun cuando -- éste no es propiamente dicho un sistema de planeación tan claro y específico como los anteriores, ya que contiene bases de los -- tipos puros (el democrático y el imperativo), pudiendo decir que es una combinación de ambos, dando como consecuencia un sistema mixto como el que establece el Art. 25 Constitucional.

Procederé a establecer en que consiste cada uno de -- ellos incluyendo el sistema de planeación mixta.

1. Planeación Imperativa o Autoritaria.

A este tipo de planeación también se le conoce como -- "inflexible, compulsiva o centralizada"(1), éste obedece a que -- tomando en consideración las características esenciales de este sistema de planeación, cada denominación es una de ellas, como -- se demuestra más adelante al definirla.

En la planeación imperativa es "el Estado quien se encarga de formularla y es el propio Estado quien se encarga de -- aplicarla"(2).

Aun cuando se considera que este tipo de planeación se

aplica en países de corte socialista, tenemos que también dentro del capitalismo se ha empleado; un ejemplo de ello lo tenemos en la "alemania nazi y en la Italia Fascista, en donde se elaboraron planes autoritarios o inflexibles por Hitler y Mussolini respectivamente, aunque en el segundo caso no se llegaron a concretizar"(3).

Para señalar las características del sistema de planeación imperativa o autoritaria es necesario analizarla tomando como base a la URSS, ya que es en esa nación en donde surge este modelo propiamente dicho, considerando que mediante la planificación se asegura la vida económica y social de la República, "dirigida a introducir profundas transformaciones en la estructura de la economía, en su equipamiento técnico y en el modo de vida de los trabajadores"(4). La planificación constituye el núcleo de todo el sistema socioeconómico y el principal instrumento para la ejecución de la estrategia económica de construcción y desarrollo del socialismo"(5).

De acuerdo con los economistas podemos señalar que -- "la historia de la economía soviética atraviesa tres etapas: la etapa del comunismo de guerra de 1917 a 1921, caracterizada por una relativa anarquía; la etapa de la nueva política económica, inspirada por Lenin, que corresponde a una fase de capitalismo de Estado; por último la era de los planes quinquenales a partir de 1929"(6). Es a partir de este período que la planeación se encargará de regular la producción, distribución, cambio y consumo de los bienes y servicios.

Dentro del socialismo el Plan económico general es institucional, de conformidad con la Constitución de la URSS, que

en su Art. 16 señala en forma general que "el Estado Socialista representado por los órganos superiores de poder y de administración, asegura la aplicación de una política socioeconómica - única y la dirección de la economía del país sobre la base de los planes estatales de desarrollo económico y social teniendo en cuenta los principios ramal y territorial. El Estado fija -- las orientaciones fundamentales del progreso científico-técnico, aplica una política técnica única y se vale del extenso sistema de distintos recursos e incentivos económicos"(7).

"El Estado asegura la elaboración y la aprobación del presupuesto estatal único en la URSS, ejerce la dirección del - sistema monetario y crediticio único y la aplicación de una política única en el dominio de los precios y la remuneración del trabajo"(8).

Es claro, como se desprende del artículo anterior, que en el Estado Soviético la planificación es la columna vertebral del sistema económico ya que toda actividad económica se encuentra controlada por los órganos que el propio sistema establece para ello y es así como "La planificación del desarrollo económico y social es una parte importante de la actividad del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) Y del Estado Soviético en la dirección de la vida económica y sociocultural de la - sociedad soviética, se asienta sobre el conocimiento y la utilización de las leyes económicas objetivas, comprende la fijación de tareas de ejecución obligatoria por ramas, esferas de producción y zonas del país, así como el cálculo de las tareas para los ejecutores y la organización del control de su cumplimiento"(9).

Además para que este tipo de planeación centralizada y totalitaria funcione debe apoyarse en una propiedad casi en su totalidad controlada por el Estado y de esta forma en la -- Constitución de la URSS, los bienes son objeto de dos tipos de propiedad: La propiedad social; que administra el Estado como -- representante de la Nación y la propiedad privada.

En el primer caso, el Art. 10 de la Constitución de -- la URSS señala que la propiedad socialista es la base del siste -- ma económico y que a su vez ésta se manifiesta bajo la forma de propiedad estatal y propiedad cooperativo-koljosiana. La propie -- dad del Estado (Art. 11 de la Constitución de la URSS) "es el -- patrimonio común de todo el pueblo soviético, es la forma funda -- mental de la propiedad socialista", (10) además desempeña el pa -- pal rector del sistema económico del socialismo, y en el mismo Art. 11 señala la exclusividad en la propiedad por parte del Es -- tado de lo siguiente: "la tierra, el subsuelo, las aguas y los bosques" (11). Pertenecen también al Estado los medios de produc -- ción básicos en la industria "la construcción y la agricultura, los medios de transporte y de comunicación, los bancos, los bie -- nes de los establecimientos comerciales de servicios públicos y otras empresas organizadas por el Estado, el fondo fundamental de viviendas de las ciudades, así como otros bienes necesarios para el cumplimiento de las funciones del Estado" (12)

De acuerdo a lo establecido en el Art. 11 de la Cons -- titución de la URSS la mayoría de los medios de producción son propiedad del Estado y esto es un importante apoyo para que la planificación marche conforme a los objetivos que se establecen en los Planes Globales y de esta forma no existan desviaciones

por contratiempos producidos por presiones originadas en otros órganos de poder, claro está que esto conduce a un totalitarismo de Estado en el cual se encuentran postergados a un segundo plano las garantías individuales de la población y que no es posible concebir tomando como base la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que consagra las garantías individuales en sus primeros 29 artículos.

Con respecto a la propiedad cooperativo-koljosiense -- en el Art. 12 de la Constitución de la URSS dice: "son propiedad de los koljoses y otras organizaciones cooperativas y sus asociaciones los medios de producción y otros bienes necesarios para realizar sus tareas estatutarias" además, señala; -- "las tierras que ocupan los koljoses les queda adscrita en usu fructu gratuito y a perpetuidad" y en el mismo artículo encontramos qué bienes conforman la propiedad colectiva de los koljoses, los cuales son: "las empresas de transformación de productos agropecuarios, los edificios, las instalaciones (de mejoramiento de tierras, etc.), la maquinaria, el ganado de labor y de renta, las plantaciones perennes, los materiales (semillas fertilizantes, plaguicidas, productos del petróleo, etc.) los productos agropecuarios, los recursos monetarios y otros bienes"(13).

El otro tipo de propiedad que es la privada está regulada en el Art.13 de la Constitución de la URSS y son "los ingresos provenientes del trabajo constituyen la base de la -- propiedad personal de los ciudadanos de la URSS. Pueden ser -- propiedad personal los utensilios de menaje y uso cotidiano, -- los bienes de consumo y comodidad personal, los objetos de la

hacienda doméstica auxiliar, la vivienda y los ahorros proceden tes del trabajo. El Estado protege la propiedad personal de los ciudadanos y el derecho de heredarla"(14).

Conforme a lo expuesto nos podemos percatar que en la URSS no existe la propiedad privada de los medios productivos -- (tierra, fábricas, bancos, etc.), los particulares no pueden ha cer planes económicos. El Estado es propietario de todos los -- biénes, por ello la planeación es imperativa, compulsiva, auto- ritaria o inflexible.

Este sistema de planeación se inicia con el primer -- Plan Quinquenal en 1928. El sistema de planeación se estructura por un sistema de planes de "perspectiva" y "corrientes"(15). -- Los de perspectiva señalan el desarrollo económico a varios -- años, es el caso del Plan Quinquenal; los corrientes establecen en forma concreta el trabajo a realizar en un tiempo específico, pudiendo ser anuales. "Los planes corrientes se apoyan en los -- planes de perspectiva. Además, cada empresa del Estado tiene su propio "plan" técnico de producción y financiero"(16) que pue- den ser mensuales apegados al plan anual y de esta forma pueden corregirse o ajustarse a la realidad evitando gastos infructuo- sos, evitando así la rigidez absoluta del sistema de planeación.

La planificación de la economía soviética en todo es- te tiempo solo puede comprenderse si se sitúa dentro de la pers- pectiva del desarrollo de la economía de un país en desarrollo. No busca tanto el equilibrio económico como la industrializa- ción rápida y el acrecentamiento del potencial defensivo nacio- nal. Para asegurar la buena marcha de la planificación se utili- zan muchas de las veces "métodos compulsivos"(17) como la de --

aplicar sanciones legales a los que lleguen tarde a su trabajo, por faltas injustificadas, por incumplimiento a los reglamentos de trabajo, etc. Esto desgraciadamente es criticable ya que en países como México, desde el año de 1917, en que entra en vigor la Constitución que actualmente nos rige, podemos percatarnos que en cuanto a libertades indispensables para el desarrollo armónico del hombre y por consiguiente de la sociedad estamos por encima de muchos países y en este caso concreto de la URSS; pero volviendo a la planificación tenemos que la ejecución de los planes es asegurada por el Gosplan o Comisión Estatal del Plan y entre sus atribuciones tenemos las siguientes:

- "a) Planificar la economía nacional ordinaria,
- b) Coordinar la labor de las Repúblicas Federadas en lo económico y cultural,
- c) Controlar el cumplimiento de los planes en curso,
- d) Resolver las cuestiones concretas que surjan en el proceso de ejecución del plan,
- e) Presentar conjuntamente con las Repúblicas Federadas, los ministerios y los departamentos a la aprobación del Gobierno, los planes económicos anuales,
- f) Ratificar los planes anuales"(18).

Como podemos percibir el máximo organismo planificador es el Gosplan, cabeza del órgano central de planificación; sus tareas como hemos visto son múltiples y complejas; preparar y elaborar el plan general y cuidar de hacer que se cumpla. "para esto tiene representantes en las Repúblicas, territorios y regiones, y puede exigir todos los documentos que a su juicio requiera el desempeño de su función de control. Cuenta con la -

cooperación del Comité para la Ciencia y la Tecnología, y además, con la de instituciones tales como la Academia de Ciencias, Los Institutos de Investigaciones Científicas, la Estación Hidrometeorológica, y La Dirección Central de Estadística que posee una amplia red de centros de estadística y contabilidad nacional tendida sobre toda la Unión"(19).

Es así como el sistema de plan soviético sirve de base para poder comprender lo que es la planeación centralizada, compulsiva, imperativa, etc. pues en ella predomina el centralismo de Estado, tanto en la elaboración como en la aplicación del sistema, sobre todo por que al no existir la propiedad privada de los medios de producción, sino que son propiedad del Estado, no se presenta ninguna dificultad para sujetarlos en forma estricta a los objetivos enmarcados en el plan general o globalizador, además de que al no gozar de una serie de derechos laborales sus trabajadores, permite que no haya desviaciones en lo planeado, tanto en lo económico, financiero, tiempo de ejecución, político y sociocultural. Esto nos lleva a pensar que este tipo de planeación será muy efectivo para "propiciar la pronta industrialización"(20) de los pueblos, pero el costo que se tiene que pagar es muy elevado al sacrificar las libertades y derechos que son inherentes al hombre y por los cuales se ha luchado y se lucha en diferentes partes del mundo.

2. Planeación Democrática o Indicativa.

A este modelo de planeación también se le conoce con el nombre de "flexible"(21). En este sistema existe una gran -

diferencia con el sistema imperativo de planeación, pues el Estado persigue el impulsar el desarrollo económico respetando la propiedad privada de los medios de producción y mediante la planeación estructurada por organismos del Estado para que se sujeten a dichos lineamientos, no en forma coercitiva sino por medio de la cooperación de los centros de producción de los particulares, así como de los medios de producción que pertenecen al Estado, aún cuando estos sean mínimos o casi nulos.

En la planeación se deberá establecer claramente que "metas se propone alcanzar la economía nacional y los medios -- que han de ponerse en juego".(22)

Mencionaré la definición de Gunnar Myrral de Planeación Democrática.- "Conjunto de tentativas deliberadas y conscientes emprendidas por el gobierno de un país y en colaboración con las otras entidades para coordinar de una manera racional -- las actividades nacionales a fin de alcanzar mejor y más pronto los fines deseados dentro del futuro desarrollado".(23)

De la definición anterior puedo deducir que es el Estado quien se encargará de organizar la economía, tomando siempre en consideración a todas las instituciones que intervengan en el proceso productivo, ya sean públicas o privadas, de igual manera a las instituciones u organismos sociales para que en -- forma conjunta y apegados a un Plan se alcance el desarrollo de un país en beneficio de toda su población.

Para establecer objetivamente como se estructura la -- planeación democrática o indicativa citaré países como Francia e Inglaterra aún cuando existen otros como los Estados Unidos -- de Norteamérica, Holanda, Noruega y otros en los que se ha se--

guido este modelo con resultados positivos de acuerdo con las - necesidades para lo cual fue creado el sistema. En el caso de - Francia se pone en marcha la planeación "al término de la Segunda Guerra Mundial"(24), cuando su economía estaba completamente destruida y sin recursos para poder reactivarla, dentro de esta panorámica surge la idea de sujetar a un plan la economía, con el fin de aprovechar al máximo los recursos con que se contaba, y es así como se inicia la planeación económica francesa.

"El 3 de enero de 1946, el Gobierno provisional creó el Comisariado General de Planeación (Commissariat Général du - Plan) para que se encargue de estructurar un plan, entre cuyos objetivos estaba el poner en marcha nuevamente el aparato productivo, renovarlo y sacar de su estancamiento a la economía general".(25)

La Planeación francesa parte del permitir "la libre - empresa y el juego de una sana competencia"(26), así como también del que los objetivos que señala el plan son de carácter voluntario, o sea que de acuerdo a ellos cada quien decide como pretende alcanzarlos y así mantener un crecimiento armónico de la economía.

La flexibilidad de esta planeación estriba a grandes rasgos en las características siguientes:

a) El plan establece normas para sectores, más no se especifica ningún tipo de producto así como alguna empresa en particular, conservándose así la libre empresa.

b) Los objetivos del plan pueden ser modificables si las condiciones económicas y políticas varían durante su vigencia, de la misma manera las metas pueden sufrir cambios.

c) El apego al plan por parte de las empresas privadas de ninguna forma es coercitivo, sino que mediante "una serie de estímulos económicos que tiene el Estado a su disposición, tales como: exenciones tributarias, préstamos y subvenciones, además de que la mayoría de las empresas, tiene libertad para elegir la manera de llegar a la meta propuesta; cabe señalar que para las empresas paraestatales la planeación es de carácter imperativo, pero única y exclusivamente para ellas"(27).

d) Permite la participación de los sectores más importantes de la economía (Estado, empresas públicas y privadas, - sindicatos de trabajadores y la población en general, principalmente expertos en economía), razón por la cual también se le considera democrática.

Otro ejemplo de planeación democrática lo encontramos en Inglaterra, país con un gran desarrollo científico y tecnológico y de economía capitalista por excelencia; al igual que en Francia en este país hace su aparición la planeación al término de la Segunda Guerra Mundial, en donde tanto en lo humano como en lo material el país requería de una nueva organización, prueba de ello es que el Partido Laborista de características progresistas, asume el poder, provocando el intervencionismo de Estado en la vida económica del país, realizando transformaciones económicas y sociales.

Producto de los desastres de la guerra y el compromiso que había adquirido el partido en el poder (1945-1951) se efectuaron una serie de nacionalizaciones, entre las más destacadas estaban: "las minas de carbón, las líneas aéreas comerciales, los ferrocarriles, los canales, las compañías de autotransporte importantes, la industria eléctrica y de gas, las compa--

ñías de cable y radio y, finalmente poco antes de abandonar el poder, la industria del hierro y el acero"(28), así como también en el Banco de Inglaterra.

El control de las empresas nacionalizadas por parte del gobierno se realizó por organismos públicos; no con esto se puede afirmar que la libre empresa había desaparecido sino que solo el Estado asume el control de las empresas prioritarias -- con sus respectivas políticas de producción y precios para salvaguardar el interés nacional, afectando en parte el interés -- particular. Lo cierto es que la planificación estructurada por el Partido Laborista no llegó a regular la vida económica del país, más sin embargo, el programa de planeación era extenso, -- entre los puntos se incluían: a) ocupación plena, b) mayor -- autosuficiencia agrícola, c) aumento de las exportaciones, d) -- renovar la propiedad dañada por la guerra, e) incrementar la -- construcción de viviendas y f) ampliar los programas de seguridad social.

Los cambios producidos por la intervención del Estado, producto de la planeación del Partido Laborista no trajo consigo los resultados esperados por el pueblo inglés, si bien es -- cierto que en seis años que duró su gestión era muy rápido para juzgar sus logros, más sin embargo se anotaron algunos éxitos -- en algunos puntos que contenía el Plan, es por ello que los británicos consideran que fue una buena experiencia para la economía los experimentos de socialización en donde el arraigo de la libre empresa ha sido característica en su historia económica.

En el año de 1951 el Partido Conservador vuelve a tomar el poder y sólo logra desnacionalizar, "la industria del --

hierro y el acero, así como la de los transportes por carretera"(29).

El sistema de planeación estructurado en Francia, que dicho sea de paso, actualmente está aplicando su 9o. Plan Económico 1984-1988, podría aplicarse en los países en desarrollo, - entre ellos México, claro está que para ello sería menester realizar algunas modificaciones y adaptaciones acordes a su régimen jurídico, es decir, respetando los preceptos constitucionales y sus leyes reglamentarias, evitando que en el deseo de propiciar un desarrollo vertiginoso se afecten las libertades de - que el pueblo goza y que están por encima de cualquier medida - de carácter económico; también se tendría que considerar la planta productiva con que cuenta el país, así como la mano de obra especializada y aquella que habrís necesidad de capacitar, además de establecer claramente que sectores de la economía nacional es necesario apoyar e impulsar.

A manera de corolario podemos concluir con las ideas plasmadas por el maestro Rangel Couto con respecto a la planeación democrática: "la planeación democrática no es sino un método para acelerar deliberadamente el desenvolvimiento económico y social de un país con fundamento en su pasado histórico, en su realidad presente y sobre todo en sus ambiciones para el porvenir"(30).

En México, de conformidad con el Art. 25 Constitucional se plasmó el sistema de planeación democrática, entendiéndose como tal a aquel que da opción a intervenir en la integración del plan a los distintos sectores económicos.

3. Planeación Concertada, Mixta o Contractual.

La planeación en los últimos años ha tenido un gran impulso en los países "latinoamericanos"(31) y en forma destacada están los esfuerzos del Gobierno mexicano de introducir la planeación en todos los niveles de la estructura gubernamental para alcanzar los objetivos claramente definidos en sus últimos planes (Plan Global de Desarrollo y Plan Nacional de Desarrollo) en los cuales se expresa un ferviente deseo de acelerar el desarrollo económico y social del país.

Tomando en cuenta que la planeación es la determinación de acciones a realizar para obtener ciertos fines establecidos, y ésta concretamente se aplica en el contexto económico-social, el cual debemos de entender como "un conjunto de actividades que desarrolla una sociedad nacional para la satisfacción de sus necesidades de bienes y servicios"(32), es necesario que toda acción encaminada a un bienestar general esté orientada en un marco jurídico que garantice tal propósito, y es aquí en donde la ley debe guardar un equilibrio entre mejorar las condiciones de vida de la población y no limitar las garantías a que todo ciudadano tiene derecho.

A continuación trataré de establecer en que consiste la planeación concertada, mixta o contractual y para ello debemos de estudiarla tomando como base la estructura de la planeación mexicana, ya que es un ejemplo típico acerca de una planeación mixta, en donde el sistema económico del país está estructurado por tres tipos de industrias: las del sector público, privado y social y para las cuales debe implementarse un sistema -

de planeación que conlleve a cubrir los objetivos que la población anhela ver realizados, como por ejemplo: mayor poder adquisitivo de la moneda, que día con día se deteriora más, mayores fuentes de empleo, mayor producción en calidad y cantidad, mayor número y mejor vivienda, etc. y que sólo mediante el esfuerzo conjunto de los diversos sectores que intervienen en la producción saldremos avantes del gran reto que enfrenta el pueblo de México, dentro de la crisis económica que se padece; aunado a ésto el constante aumento de la deuda externa e interna. En este contexto general el gobierno mexicano en los últimos años se ha visto obligado a estructurar un sistema de planeación democrático en el cual se respetan todas y cada una de las garantías que establecen las leyes mexicanas, pero a la vez el capital y la empresa privada se ven involucrados con el progreso nacional, sometiendo sus intereses particulares a los de la nación y de esta forma contribuyen al bienestar y progreso de la población, principalmente de aquellos grupos a los que los postulados de la Revolución Mexicana sólo los escucha en forma demagógica. En este sistema de planeación el Estado también se encuentra directamente involucrado y no sólo de manera inducida, sino en forma obligada; así como los Estados de la Federación y municipios, a través de convenios de desarrollo.

Esta combinación mixta de esfuerzos e intereses económicos, sociales, políticos y culturales, cimentan el sistema de planeación democrática que más bien podemos considerar como mixta porque es inflexible para el propio Estado, a la vez que es democrática o inducida para el sector privado; cabe señalar que dentro del sistema se establece otra variante que sería la con-

tractual en el cual el sistema Federal establece convenios o -- contratos con organismos de los Estados que conforman la Repú-- blica Mexicana, los cuales están contenidos en el Art. 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en cuanto al Distrito Federal, éste forma parte de la Federación, careciendo de Poder Legislativo propio, ya que esta función corresponde al Congreso de la Unión, y el Poder Ejecutivo lo ejerce -- el Presidente de la República por medio del Jefe del Departamento del Distrito Federal a quien libremente nombra y remueve, es por ello que la planeación que estructura este Departamento se encuentra comprendida dentro de la planeación que realiza el Gobierno Federal sin necesidad de celebrar ningún tipo de conve-- nio de desarrollo como es el caso para los Estados y los Municipios, que además son Estados libres y soberanos según el Art.40 Constitucional, en el que se señala que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrá-- tica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una fede-- ración establecida según los principios de esta ley fundamental" De acuerdo a este artículo, la planeación que realiza el Ejecu-- tivo de la Federación no puede involucrar en forma directa a -- los Estados sin tomar en consideración su opinión, ya que den-- tro del sistema federal los Estados son libres y soberanos, por que sus ciudadanos a través de sus respectivos legislativos, -- tienen facultad para elaborar su propio régimen jurídico y su -- Constitución, siempre y cuando se encuentren dentro del marco -- que establece la Constitución Federal, además en el título quinto del propio ordenamiento se señala que poseen patrimonio y --

personalidad jurídica autónomos de los demás Estados miembros y a los del Estado Federal, resulta indispensable mencionar que - en el plano internacional no tienen personalidad ni representación, es por ello que están sujetos al "Pacto Federal" (Art.41) que une a las entidades libres en un todo común que es la Federación, de aquí que aún cuando existe autonomía de los Estados, se apegan a un plan de carácter nacional a través de contratos o convenios de desarrollo. El Gobierno Federal no podrá imponer en forma unilateral la sujeción obligatoria a un Plan General, dentro de esta situación jurídica encontramos que el municipio también debe ser tomado en cuenta para la Planeación Nacional a través de los multicitados Convenios de Desarrollo. En - el Art. 115, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se enuncia que el municipio tiene personalidad jurídica propia o sea, son sujetos de derechos y obligaciones y por lo tanto puede contraer compromisos económicos y - están facultados para administrarse, motivo por el cual también intervienen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática en forma específica, salvaguardando de esta forma la organización jurídico-política-económica que nuestra Carta Magna establece, y de ninguna manera la planeación violę o afecte dichos ordenamientos.

Para precisar como se estructura la planeación mixta es indispensable recurrir a un ejemplo concreto: como ya lo he expresado, el PROCADE de la ONU (33) señala que México tiene -- grandes logros en cuestiones de planeación y toma su ejemplo para explicar los "sistemas nacionales de planeación"(34) y además lo sugiere como modelo para los países latinoamericanos, con

sus debidas adaptaciones.

Hechas estas observaciones intentaré clarificar el -- sistema de planeación mixta. El sistema de planeación en México se apoya en el Art. 26 constitucional, en el cual se señala que "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional". Hasta aquí el artículo nos habla de una -- planeación democrática, pero más adelante en el segundo párrafo, en la parte final señala que "habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los Programas de la Administración Pública Federal" y es aquí en donde la planeación ya no concuerda con una planeación inducida, flexible o democrática, sino que es rígida e inflexible ya que los programas de la Administración Pública Federal deberán sujetarse al Plan Nacional. Más adelante, ya en la parte final del propio artículo se estipula que "el Ejecutivo Federal se podrá coordinar mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e -- inducir y concertar con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución", esta parte final del cuarto párrafo del mencionado artículo nos muestra como el Estado -- no ejerce en forma absoluta la elaboración y ejecución del proceso de planeación, sino que, aquí nuevamente se habla de una -- inducción a los particulares para que se apeguen a la planeación y de una concertación con los gobiernos de las entidades -- federativas, esto quiere decir que como lo señala el maestro -- R. Palacios Luna (35) existe una planeación "coordinada" con -- las entidades Federativas, los municipios y los particulares, -- en base a un contrato, el que en forma general debemos entender como el "convenio en virtud del cual se produce o se transfiere

una obligación o un derecho"(36) y para ello existen un sin número de tipos de contratos, por citar alguno y que sienta muy de acuerdo al caso, está el contrato administrativo, que viene siendo un contrato especial, "mediante el que un órgano de la administración (estatal, municipal, etc.) conviene en la adquisición o compra de una cosa, en la construcción de una obra o en recibir un servicio, con el objeto de atender el cumplimiento de alguna finalidad pública de las que le están legalmente encomendadas"(37) y que por medio de actos contractuales, los Estados, así como los municipios, parte medular de la planeación, se apegan a los objetivos del Plan Nacional, producto del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Sistema de Planeación Democrática como ya dije no es propiamente dicho un sistema puro, tomando como base el propio ordenamiento constitucional, sino que también es obligatorio para el Sector Público y tratando de definir este sistema, la propia Secretaría de Programación y Presupuesto nos dice: "es un conjunto de relaciones donde se vinculan dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y organismos de los sectores social y privado, y se identifican responsabilidades para la toma de decisiones de manera congruente y de común acuerdo"(38).

Como podemos percibir en la anterior definición, se establece que en la planeación se vinculan dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y organismos del sector social y privado, sobre todo para el último sector la planeación será inducida y para las entidades estatales y municipales concertada, lo que confirma la afirmación

de que es un sistema de planeación mixta, que se adecúa al sistema económico del país, que regula la Constitución Política.

En dicho sistema de planeación la participación de la administración pública estatal y municipal se realiza "mediante relaciones normales entre los tres órdenes del gobierno, así como a través de convenios de coordinación. La participación de los grupos sociales se lleva a cabo mediante Foros de Consulta Popular y los Consejos Consultivos"(39). Encontramos que todo el sector público se involucra en la planeación y es el convenio de coordinación el que lo enlaza con el sistema nacional de planeación, así como integra a los organismos e instituciones de los sectores social y privado.

"En el caso de la administración pública federal se ordena en tres niveles: global, sectorial e institucional"(40).

Dentro del proceso de planeación la Secretaría de Programación y Presupuesto determina que se sigan las tres etapas siguientes:

- a) Formulación.- en la que se elabora el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.
- b) Instrumentación.- en la cual se diseñan los programas operativos anuales: global (se refiere a aspectos generales de la economía), sectoriales (aspectos específicos de cada sector administrativo), institucional (a los aspectos propios de las entidades paraestatales), regionales y especiales; programas que incluyen acciones obligatorias, coordinadas, concertadas e inducidas (en el último caso se encuentra el sector privado).

- c) Control.- en donde se realiza el seguimiento y análisis de la ejecución del Plan y los programas.
- d) Evaluación.- que comprende valoración de resultados del Plan y programas y del sistema en conjunto.

Para que los sectores público y social se vinculen, tanto en la planeación como en la ejecución, con las prioridades nacionales que están contenidas en el Plan Nacional y los programas a mediano plazo, se coordinarán sus acciones a través del "Convenio Unico de Desarrollo". Estableciéndose así la planeación contractual.

Para la integración del Plan Nacional de Desarrollo se sigue el proceso de participación de los diferentes sectores que en forma activa influyen en dicho desarrollo, en este caso se establece que la planeación se integra en forma democrática y concertada entre los diferentes grupos que intervienen en la economía nacional de la siguiente forma:

- "1.- Entre el Estado y sociedad.- a través de Foros de Consulta Popular.
- "2.- Con los Gobiernos Estatales y Municipales.- mediante las aportaciones de las entidades federativas, resultado de los Foros Estatales de Consulta Popular.
- "3.- En el interior de la Administración Pública Federal.- los responsables de los programas de Mediano Plazo elaboran documentos sectoriales que sirvieron de insumos al Plan Nacional de Desarrollo."(41)

En la integración del Sistema Nacional de Planeación, la Ley de Planeación hace responsable de "conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática -

de los grupos sociales" al Ejecutivo Federal (Art. 40 de la Ley de Planeación), haciendo partícipes, por consiguiente, a todas las dependencias y organismos del sector público (Art. 16 y 17) donde la propia Ley faculta expresamente a cada órgano del gobierno y enfatiza las funciones de la S.P.P., S.H.C.P. y de la S.C.F., Arts. 14, 15 y 18.

- (1) Coceña Cervantes José Luis, "Introducción a la Economía Política de la Planificación, Economía Nacional", Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1981, p. 58
- (2) Gómez Granillo Noisés, "Breve Historia de las Doctrinas Económicas", Edit. Esfinge S.A., 12ava. edición, México 1984, p. 285.
- (3) Ibid. p. 285
- (4) Kirichenko V., "La Planificación a Largo Plazo de la Economía Socialista", Edit. Progreso Moscú, URSS 1981, Tr. Ceberio F. p 7.
- (5) Ibid. p. 12
- (6) Barre Raymond, "El Desarrollo Económico", Edit. Fondo de -- Cultura Económica, Tr. de Campos Julieta, 12ava. edición, - México, 1986, p. 73.
- (7) Constitución del País de los Soviets, Diccionario, Tr. de - Edit. Progreso, URSS 1984, p. 56.
- (8) Ibid. p. 57
- (9) Ibid. p. 212
- (10) Ibid. p. 228
- (11) Ibid. p. 228
- (12) Ibid. p. 229
- (13) Ibid. p. 227
- (14) Ibid. p. 229, 230
- (15) Gómez Granillo, ob.cit. p. 286
- (16) Ibid. p. 286
- (17) Ibid. p. 287
- (18) Ibid. p. 288

- (19) Zamora Francisco, "La Sociedad Económica Moderna", Fondo de Cultura Económica, 3a. edición, México 1977, p. 203 -- 204.
- (20) Barre, ob.cit. p. 73
- (21) Gómez Granillo, ob.cit. p. 285
- (22) Zamora Francisco, ob.cit. p. 141
- (23) Rangel Couto Hugo, "El Derecho Económico", Edit. Porrúa, México 1980, p. 256.
- (24) Gómez Granillo, ob.cit. p. 289
- (25) Zamora Francisco, ob.cit. p. 177
- (26) Ibid. p. 177
- (27) Gómez Granillo, ob.cit. p. 289
- (28) Ibid. p. 292
- (29) Ibid. p. 295
- (30) Rangel Couto, ob.cit. p. 257
- (31) Nuldelman V. Pablo, "Sistemas Nacionales de Planeación, Aspectos conceptuales", Programa de Capacitación para el Desarrollo (PROCADE) - ONU, México 1981.
- (32) Ibid. p. 9
- (33) Ibid. p. 10
- (34) Ibid. p. 11
- (35) Palacios Luna Manuel, "El Derecho Económico en México", Edit. Porrúa S.A., 1a. edición, México 1985, p. 78.
- (36) Diccionario de Derecho, De Pina Rafael, Edit. Porrúa S.A. 7a. edición, México 1978, p. 154.
- (37) Ibid. p. 154
- (38) Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986, Síntesis Gráfica", p. 4.

(39) Ibid. p. 10

(40) Ibid. p. 5

(41) Ibid. p. 10

CAPITULO III

LA PLANEACION EN MEXICO

Introducción.

La política de planeación en México se ha desarrollado con diferentes enfoques que han variado dependiendo de la situación económica y política por la que atravesaba el país; los esfuerzos de planeación han correspondido a la complejidad de la estructura social, a la concepción del proceso de desarrollo y del papel que había de jugar el Estado dentro de ese desarrollo así como la postura que debía tomar ante los acontecimientos político-económicos internacionales.

Históricamente la planeación ha sido relegada a segundos planes aún cuando se elaboraron algunos proyectos que sir--vieron de base a los gobiernos posteriores a la Revolución Mexicana. Podría decirse que a partir del movimiento armado de 1910 en el país se empieza a perfilar en forma definida los concep--tos de la economía mexicana, con la Constitución Política de --1917; pero es realmente hasta el año de 1930 con la primera Ley sobre Planeación General de la República, cuando el Estado in--tenta regular con una normatividad expresa la economía nacional, y así posteriormente se dan una serie de planes económicos en -diferentes períodos de gobierno como el de 1934-1940 y el 1940-1946, etc., hasta el de 1983-1988, que está vigente.

Corresponde a este capítulo realizar un análisis jurídico de los planes más importantes sin profundizar en cuestio--nes meramente económicas a pesar de ser muy difícil esta separación.

1. Ley Sobre Planeación General de la República.
(12 de julio de 1930)

Por decreto presidencial del Ing. Pascual Ortiz Rubio publicado el día 12 de julio de 1930, entra en vigor la primera Ley en materia de Planeación, denominada: "Ley sobre Planeación General de la República", la cual representaba uno de los primeros intentos para regular la economía en forma congruente con las necesidades del país y de acuerdo con los recursos con que se contaba. Es importante destacar que esta Ley viene a romper con el "Laissez faire" que imperaba en la mayor parte de las economías de aquellos tiempos, excepto la de la Unión Soviética, único país, que aunque apenas hacía dos años, ya conducía su economía de manera planificada.

La vigencia de esta Ley fue muy exigua, pues en el año de 1933 se expide la Ley que establece la creación del "Consejo Nacional de Economía", publicada el 31 de julio, la que no hace ninguna referencia a la anterior Ley sobre Planeación General de la República, expedida tres años antes, sin embargo, como ya se dijo, constituyó el primer intento para la integración de un marco jurídico que normara las actividades de planeación, además de que sienta las primeras bases para la coordinación, dirección y encauzamiento de las actividades del sector público.

El contenido y análisis de la misma es el siguiente: En el artículo 1o. se define la materia de la que trata dicha Ley así como el objeto de la misma, al señalar que "La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Go

bierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo a su topografía, clima, población, historia y tradición, vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras".

En este artículo encontramos el deseo de que las dependencias del Gobierno tuvieran una verdadera estructura y cohesión para lograr los objetivos propuestos por todo el sector público, lo que nos hace suponer que en aquellos años difíciles - tanto para la economía nacional como para la internacional, se requería de un mejor aprovechamiento de los recursos con que -- contaba el Estado, problema que si lo trasladamos a los años actuales sigue vigente, en cuanto a que se sigue teniendo la necesidad de allegarse recursos económicos del extranjero, principalmente por medio de préstamos a la banca privada internacional. Además es claro que en este ordenamiento únicamente se hace referencia a las dependencias gubernamentales, lo que podemos interpretar como que esta Ley sólo regiría en el propio gobierno.

En el artículo 2o. se habla de que para poder lograr el objeto del artículo 1o., se formulará el "Plano Nacional de México" que tendría como objetivo "el regular el desarrollo armónico del país", en la exposición de motivos de la propia Ley se aclara qué se debe entender por "Plano Nacional de México" y al respecto dice: "son una serie de documentos gráficos que expresen las ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras materiales que se vayan realizando o que deban realizarse para formar un Plano de conjunto, coordinador y regula-

del desarrollo ordenado y armónico del país", en la misma exposición nos habla de que dicha Ley será un documento gráfico, dinámico, viviente y sujeto a las variaciones que pudiesen surgir, que sería adaptable y elástico, pudiéndole realizar los cambios necesarios, pero que siempre sería el documento básico, orientador, encauzador, regulador del crecimiento del país, es decir, que se trataba de una planeación de tipo flexible, ya que no iba a ser el Plano en ningún momento rígido, sino que permitía realizar cambios pertinentes conforme a las nuevas necesidades que pudiesen aparecer.

En el artículo 30. apunta lo que abarcaría el "Plano Nacional de México" y para ello está dividido en diez fracciones, que de manera general señalan lo siguiente: La división del territorio nacional en zonas de acuerdo a sus características y sus funciones, la planificación y zonificación urbana y regional, el control hidrográfico del Valle de México, la determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte, puertos fluviales y marítimos, los aeródromos, aguas de riego y tierras que abarquen los proyectos de riego, drenaje y saneamiento, reforestación, parques nacionales, clasificación y ubicación de los edificios federales en toda la República.

Sobre el último aspecto señalado (Fracción X), podemos vislumbrar que ya en esta Ley se trata de ordenar la Administración Pública en toda la República, lo que actualmente se trata de consolidar en la desconcentración administrativa del Gobierno Federal; los demás aspectos están encaminados al conocimiento del territorio nacional, así como de la cuantificación y conocimiento de la producción animal y vegetal y demás recur-

cos naturales, permitiendo tener una estadística completa tanto de los recursos con que se cuenta como de aquellas necesidades por satisfacer y que esta sirva de base para estructurar el --- "Plano Nacional de México" y con ello planear la infraestructura básica que llevará al desarrollo armónico de la economía nacional. Observamos que ha pesar de los avances que ha tenido el país en este renglón nos encontramos dentro de los países denominados subdesarrollados.

El Capítulo II de la propia Ley habla sobre la creación de la Comisión Nacional de Planeación así como de quienes la forman y cuales serían sus atribuciones, esta sería un cuerpo consultivo de la Comisión de Programa (Art. 4o.); la que estaría integrada por "un representante técnico de cada una de -- las Secretarías y Departamentos de Estado, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación" que tendrían que ser distintos a los que forman parte de la Comisión - del Programa, también estarían incluidos en esta Comisión cinco representantes De la Comisión Permanente del Congreso Nacional de Planeación así como de otros organismos tanto públicos como privados y entre los que podemos destacar estaba el representante de la Universidad Nacional Autónoma y otros de Academias, Asociaciones y Sociedades de Profesionistas. Esto muestra claramente que el tipo de planeación que se deseaba implantar era Democrática, pues en la exposición de motivos de la propia Ley se habla de una estimulación a la participación y cooperación privada, "y para despertar el interés de los mexicanos en los problemas relacionados con el "Plano Nacional de México", así como para lograr que el Gobierno se vea apoyado en la opinión públi-

ca", consideraba conveniente crear un órgano consultivo que era dicha Comisión, que representaba tanto al sector social, público y privado. Podemos asentar que en esta Ley están los antecedentes de las últimas reformas constitucionales que sobre este aspecto se han realizado a los Arts. 25 y 26 principalmente.

El Presidente Honorario de la Comisión sería el Presidente de la República y el Presidente Ejecutivo de la misma sería el C. Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas (Art.6o).

En el Art. 7o. de la Ley se habla de la renovación de los miembros de dicha Comisión, la que se realizaría en forma parcial cada año, esta situación no tenía ningún fundamento de tipo técnico, por que en un año no se puede conocer, mucho menos aconsejar que medidas tomar en caso de que el Plano Nacional tuviese que ser reajustado, o bien modificado en alguno de sus objetivos, ésto era una contradicción con respecto a la planeación, si lo que se quería era prever para el futuro, un año no es nada en la aplicación de un Plan, ni siquiera a los denominados a corto plazo.

En el Capítulo III están los lineamientos sobre la constitución de la "Comisión de Programa" así como sus funciones y atribuciones, que dependería de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas tanto el personal que la integra como el presupuesto para ejercer sus funciones, además se suman a esta Comisión un representante técnico de cada Secretaría de Estado y Departamentos, así como el Departamento del Distrito Federal y Territorios Federales, la presidencia de dicha Comisión estaría a cargo del Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas.

Esta "Comisión de Programa" principalmente estaba encargada de la formulación del "plano Nacional de México" y entre sus facultades y obligaciones, que están comprendidas en diez fracciones del Art. 10. están las siguientes: Estudios, investigaciones y elaboración de programas, así como la formación de una Enciclopedia Cívica Nacional que según la exposición de motivos era con el fin de "recopilar toda clase de datos históricos, geográficos, planos, estudios, etc. para archivarlos y catalogarlos en forma ordenada y metódica y de fácil consulta, -- reuniendo de esta manera infinidad de datos que existen dispersos en toda la República...". Lo cual nos demuestra que hasta el año de 1930 el país tenía muy poca información para el conocimiento del territorio nacional, razón por la que se consideró necesario iniciar con estos estudios, y si la información existía cada Secretaría la utilizaba en forma aislada o idependiente, por lo que el Gobierno hasta antes de esta fecha trabajaba con muy poca coordinación entre sus propios órganos y la misma ley en su artículo 11 viene a confirmar lo antes dicho al señalar que "La Comisión de Programa" está facultada para requerir datos, informes y documentos que obren en los archivos públicos y que sean necesarios para hacer los estudios a que se refiere el artículo anterior...". Por lo que podemos apuntar que a partir de ese año es cuando la Administración Pública Federal empieza a tener coordinación entre sus órganos que la conforman y de esta manera evitar los gastos infructuosos o mal canalizados, además de la duplicidad en funciones que ésto trae aparejado; - esta ley podríamos decir viene a tratar de organizar al Gobierno, lo que significa que solo hace poco más de 50 años las de--

pendencias gubernamentales son agrupadas en una unidad administrativa, para beneficio del pueblo en general, y para confirmar lo anterior, el artículo 12 establece que el Ejecutivo de la -- Unión resolverá las diferencias que surjan entre las diversas -- dependencias del mismo, ya fuere en la formación o en la ejecución del "Plano Nacional de México"; su artículo siguiente, el 13, también involucra a los particulares, sobre todo a aquellos que resultaren afectados por la aplicación de la presente Ley.

El artículo 14 establece que podrán ser expropiadas -- las obras que apruebe el C. Presidente de la República de acuerdo a los estudios de la Comisión del Programa para la ejecución del "Plano Nacional de México" mediante indemnización.

Los artículos 15, 16, 17, 18 y 19 son previsiones de carácter general, como la aprobación de los proyectos para obras y estudios que se relacionen con el Plano Nacional de México -- por la Comisión de Programa.

El costo de la formación del Plano quedaría incluido en el presupuesto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

El Ejecutivo expediría los reglamentos que fuesen necesarios para la exacta aplicación de la Ley, así como otro tipo de disposiciones reglamentarias de la propia Ley. Quedando derogadas todas las leyes y demás disposiciones anteriores que se opongan al cumplimiento de la presente Ley.

Considero de importancia comentar que la Ley sobre Planeación General de la República, de acuerdo con su articulado, únicamente involucra en forma expresa a las Secretarías de Estado, Departamentos y Territorios Federales que dependen del Ejecuto

tivo Federal olvidándose por completo de los Gobiernos de los Estados de la República así como del municipio, amén de que tampoco señala en forma directa de que manera los particulares van a contribuir en el desarrollo económico del país, mucho menos en que parte concreta del Plano Nacional iban a intervenir cuando éste entrase en aplicación, lo que es una laguna de gran trascendencia para el progreso económico y armónico del país.

Por otro lado no contiene ningún capítulo que se refiera a las sanciones a las que pudiesen hacerse acreedores aquellos funcionarios o encargados de las dependencias gubernamentales que no proporcionaran la información requerida o necesaria para la integración del Plano Nacional. En el caso de que los particulares desearan colaborar en algún aspecto de la planeación, ¿cómo iban a intervenir (convenios, contratos, etc.)?, o bien, por el contrario ¿de qué forma se podría obligar al particular a colaborar en la planeación?, y si no lo hiciere a que sanciones se iba a hacer acreedor, además de no señalar si tiene algún recurso administrativo que podría hacer valer el particular en caso de no poder cumplir con algún requerimiento; más sin embargo era la primera ley que sobre la materia se emitía, y en lugar de tratar de mejorarla para una correcta aplicación y observancia de la misma, su vigencia fue fugaz pues ni siquiera hubo la oportunidad de poder observar algunos resultados para así realizar evaluaciones sobre la planeación de la economía que se trataba de imponer aunque fuese sólo a nivel Federal.

Lo que sí podemos notar es que algunos aspectos como la planeación democrática, la desconcentración administrativa y la coordinación de las dependencias gubernamentales, ya eran --

una preocupación latente que sigue siendo de gran actualidad en estos momentos por los que el país atraviesa.

2. Distintos Planes desde el año de 1917 a 1982.
Primer Plan Sexenal para el Período 1934-1940.

La formulación del primer Plan Sexenal para normar las actividades económicas y sociales del país durante el período de gobierno comprendido entre los años 1934 a 1940 estuvo a cargo de una comisión denominada "Comisión de Programa de Gobierno" designada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.). El proyecto del Plan tuvo como base los estudios y experiencias del gobierno de la República a través de la "Comisión Técnica de Colaboración", que especialmente fue integrada por el Ejecutivo para que auxiliara a la Comisión del Partido en la elaboración de dicho plan.

La Comisión Técnica estaba integrada por los titulares de las dependencias gubernamentales de aquel entonces: Presidente.- Secretario de Hacienda y Crédito Público, Asesor.- Secretario de la Economía Nacional, Vocales.- Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, Secretario de Educación Pública y Belas Artes y Jefe del Departamento del Trabajo.

En la elaboración del Plan también intervinieron otras dependencias oficiales, los gobiernos de los Estados, ayuntamientos, sindicatos, los particulares, así como entidades que representaban los intereses de tipo económico y social, a través de ponencias que enviaban a la Comisión del Programa.

Formulado el Plan es sometido a la consideración para su estudio, deliberación y aprobación a la Segunda Convención -

Nacional Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario, reunida en Querétaro a partir del 3 de diciembre de 1933, la cual aprobó el Plan Sexenal para el período 1934-1940. El que sirve de base para el mandato del entonces candidato, el General Lázaro Cárdenas del Río, así como para el último año de gobierno del General Abelardo L. Rodríguez.

Los objetivos planteados en el plan, en forma concreta fueron:

- a) Aprovechamiento planificado de las riquezas nacionales y --
adecuado desarrollo de las energías humanas.
- b) Alza de los salarios de los trabajadores para obtener su --
rehabilitación física, intelectual y moral.
- c) Creación de oportunidades de trabajo fomentando la indus---
trialización que permitiera activar el intercambio de pro--
ductos entre el campo y la ciudad.
- d) Fundación de una economía propia, autónoma, dirigida por la
inteligencia y el trabajo de los mexicanos"(1).

A manera de comentario puedo decir que el Plan esta--
blece lineamientos de carácter general en cada uno de los sectores
que componen la economía nacional, además de no establecer
en forma precisa cuáles eran los objetivos por alcanzar, así com
o quienes iban a ser los directamente beneficiados; desde el -
punto de vista jurídico, podemos señalar que este Plan carecía
de toda abligatoriedad para su cumplimiento, puesto que desde -
su elaboración el enfoque que se le dió no encajaba en nuestro
sistema jurídico, por que un partido político no puede señalar
las acciones del gobierno , podría sugerir siguiendo el procedim
iento adecuado, más nunca esta segerencia obligaría a cumplir

con dicho plan, menos aun obligar a cada una de las entidades - federativas y municipios, así como a los particulares a que se apeguen a él. Por lo tanto, este primer Plan Sexenal desde su formulación como en su contenido no podría ser la norma que regulara la actividad económica de un pueblo y si aunado a esto - no se especifica que dependencias participarían en su aplica- - ción y como iban a coadyubar las demás entidades públicas, así como los particulares, no se le puede denominar Plan rector de la economía nacional.

Segundo Plan Sexenal 1941-1946.

La elaboración del proyecto del Segundo Plan Sexenal 1941-1946, estuvo bajo la dirección del CEN del Partido de la - Revolución Mexicana (PRM), el cual, no tenía objetivos de tipo general, sino que en forma específica iba señalando mediante ob - jetivos particulares, las acciones que debían realizarse para - lograr el cumplimiento de dicho Plan Sexenal, en cada uno de -- los rubros que se consideren desarrollar para el progreso del - país.

Entre las metas que se pretendían alcanzar, en forma muy general, están:

- a) Evitar la injusticia social en la distribución de la riqueza de modo que la clase trabajadora obtuviera la máxima participación entre el mayor número de trabajadores, compatible con la posibilidad de utilidades razonables que conservara y atrajera capital hacia las empresas productoras.
- b) Proteger el ingreso real del pueblo y elevar los salarios -

del trabajador mexicano, para mejorar su condición económica y social.

- c) Impulsar el desarrollo industrial del país.
- d) Consolidar la independencia económica nacional, asegurando para el Estado un grado cada vez mayor de dirección de la economía nacional".(2)

El segundo Plan al igual que el primero carecen de todo fundamento jurídico para su aplicación y observancia, puesto que es nuevamente un partido político el que lo elaboró y como un partido no es parte integrante del Poder Ejecutivo Federal, sólo se podría tomar como una ponencia que podría o no ser aceptada, dependiendo de lo que al respecto ordenara la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de que en el título referente a la Planeación y Coordinación dice que "para mantener el régimen federal establecido por la Constitución, la necesaria coordinación de las actividades del Gobierno Federal con las de los gobiernos locales y los municipios, debe realizarse por medio de convenios que no tiendan a establecer sistemas rígidamente uniformes en todo el país".(3)

Esto como ya había señalado, carecía de obligatoriedad puesto que no tenía fuerza de Ley, por lo tanto, no podría existir ningún tipo de sanción para que aquel o aquellos no se apegasen a él, como sería el caso de los particulares a los que involucraba así como a los trabajadores, los campesinos y las mayorías populares. También en el Plan se habla de la creación de el Supremo Consejo de la Nación, que estaría formado por las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares.

Programa Nacional de Inversiones 1953-1958.

Fubo que pasar un tiempo considerable para que se voluviera a estructurar un nuevo plan económico, pues desde el segundo Plan Sexenal, que "no fue puesto en marcha"(4) y durante las gestiones del Presidente Miguel Alemán no se estructuró ningún tipo de instrumento que pretendiera planificar la economía, sino que fue hasta el año de 1953 cuando se organiza la comisión de Inversiones del Sector Público que dependería directamente de la Secretaría de Hacienda, cuya principal función, aparte de formular y ejecutar el Programa Nacional de Inversiones, consistía en "asesorar al Ejecutivo en la materia, recabando para --- ello datos pertinentes del sector público a sus programas de inversión y a los recursos financieros disponibles para llevarlas a la práctica"(5).

Posteriormente dicha Comisión pasaría a depender de la Presidencia de la República por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1954.

El Programa, desde el punto de vista metodológico así como técnico, era mejor que los anteriores, según comenta al -- respecto Leopoldo Solís en su libro "Planes de Desarrollo Económico y Social en México", aún cuando podemos decir que desde el ángulo jurídico, nuevamente como en los anteriores no es un -- plan que pudiese obligar a todos los sectores de la economía, -- tanto públicos, sociales y privados a que se anegaran a él, puesto que se habla en forma unilateral de inversiones del sector -- público más no de los otros sectores y nuestra Constitución en su artículo 27 señala que el tipo de economía del país será mixt

ta por lo que nuevamente se carece de fundamentación jurídica - en la aplicación del Programa de Inversiones.

En el Programa se consideran los siguientes objetivos:

- "1.- Mejorar el nivel de vida de la población.
- 2.- Lograr una tasa de crecimiento satisfactoria en el desarrollo económico del país.
- 3.- Alcanzar un desarrollo más coordinado de la economía.
- 4.- Conseguir un mayor incremento en la producción.
- 5.- Obtener cierta estabilidad en los precios.
- 6.- Lograr el financiamiento de la inversión, sin incurrir en déficit.
- 7.- Procurar la mayor participación del capital nacional dentro del financiamiento de la inversión.
- 8.- Canalizar los recursos financieros de preferencia hacia los sectores más apremiados por fondos o para responder a los mayores problemas económicos"(6).

Durante el período de 1958 a 1963, se realizaron reformas jurídicas en materia de planeación como por ejemplo: la creación de la Secretaría de la Presidencia, por medio de la -- promulgación, el 24 de diciembre de 1958, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, atribuyéndole en materia de planeación las funciones siguientes: La elaboración del Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, planear obras y su aprovechamiento, proyectar el fomento y desarrollo de regiones y localidades, y planear, coordinar y vigilar - la inversión pública, los organismos descentralizados y las empresas paraestatales (7).

Plan de Acción Inmediata 1962-1964.

El crecimiento económico del país era demasiado lento por los años cincuentas y el problema se agudizó al inicio de los sesentas, razón por la que el gobierno se vió obligado a -- elaborar un plan que activara la economía y para ello se estructuró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, que se elabora en el año de 1961 y al que todas las dependencias del Ejecutivo Federal debían coadyuvar. Por acuerdo presidencial, publicado en el Diario Oficial el 2 de agosto de 1961, todas las Secretarías y Departamentos de Estado deberían elaborar sus planes de acción que estarían coordinados para el mejor desarrollo económico y social del país. Correspondiendo a la Secretaría de la Presidencia "dictar normas y procedimientos para los trabajos de planeación cuya aprobación definitiva dependería del Presidente de la República"(8).

Sus objetivos de tipo general eran:

- 1.- Lograr el crecimiento sostenido del producto interno bruto del 5% anual.
- 2.- Mejorar el poder de consumo de las mayorías, así como una mejor distribución del ingreso.
- 3.- Reformar la estructura económica y social del país, principalmente en el aspecto tributario, que impiden el crecimiento dinámico del país.

El Plan de Acción Inmediata, nuevamente se enfoca a -- Dependencias Públicas, olvidándose de los Estados y municipios, así mismo cómo se iba a obligar a los particulares a cumplir -- con dicho Plan y qué sanciones se aplicarían en caso de no cum-

plir con éste; el Plan no tiene reglamentación jurídica para su estricto cumplimiento y observancia. Habría coordinación en las inversiones pública y privada, a las que a cada sector le correspondieran partes iguales "con la intención de que a partir de 1964 la inversión privada crecería a un ritmo más elevado -- que la inversión Pública"(9).

Jurídicamente no había posibilidad para poder regular la inversión, tanto pública como privada, ya que no se establece en forma precisa las cantidades de las posibles inversiones y en qué aspectos se invertiría y la forma cómo se realizarían, tampoco quién o quienes serían los encargados de vigilar que se cumpliera con lo planeado, además de no existir ninguna Ley que otorgara facultades de supervisión o control de las inversiones privadas, de ahí se puede desprender que la aplicación del Plan de Acción Inmediata 1962-1964 no tuvo los resultados esperados y el endeudamiento externo e interno continúa hasta estos años.

Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

La formulación del Programa de Desarrollo Económico -- estuvo a cargo de la Comisión Intersecretarial para Formular -- Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social creada por -- acuerdo del Ejecutivo Federal (1o. de marzo de 1962). Este Plan o Programa (aun cuando no es lo mismo, ya que el Plan es de tipo general y el Programa específico) es un esfuerzo más del Gobierno por establecer en forma armónica el desarrollo económico y social del país y de manera sistemática, "Este Plan establecía directrices para la acción pública y de estímulo a la ini--

ciativa privada a través de marcos indicativos"(10).

De manera general el Plan perseguía una serie de metas de crecimiento, pero en especial se pretendía asegurar dicho crecimiento, evitando las constantes fluctuaciones en la economía del país.

Los objetivos por lograr se sintetizan en:

- 1.- Alcanzar un rápido crecimiento económico (6.5% anual), centrándose la atención, de manera particular en el desarrollo de las actividades agropecuarias, fortaleciendo el mercado interno, beneficiando a la población rural y asegurando el abasto de alimentos y materias primas sin perjuicio de continuar impulsando la industria del país, con objeto de absorber el excedente de mano de obra y mejorar su capacidad competitiva.
- 2.- Financiar el desarrollo con recursos generados por el ahorro interno.
- 3.- Mantener la estabilidad en el tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.
- 4.- Lograr un desarrollo más equilibrado tanto en las regiones como en los diferentes sectores económicos.
- 5.- Mejorar la distribución del ingreso y las condiciones de vida de la población con menores recursos.
- 6.- Promover reformas en la administración pública federal"(11).

El problema de los planes anteriores es el de carecer de preceptos legales para que tuviese fuerza de ley su aplicación, y en este período sigue sin aclararse el marco jurídico, por lo que la planeación se sigue viendo obstaculizada en su rea-

lización.

El deterioro económico sufrido en estos años mostr6 - las deficiencias de una política de desarrollo acertada, por -- un lado falta de participación de la sociedad en general en la elaboración y ejecución de los planes y por otro, la falta de -- corrección a las deficiencias detectadas en los planes anteriores y más aún, en otros casos se seguía con los mismos errores que vinieron a agravar ciertos aspectos de la economía como "la elevación de precios, las tasas de crecimiento bajaron hacia -- 1970 y empezó a debilitarse la solidez de la moneda"(12); por -- lo que vino a decaer el interés en la planeación, pero no se -- puede culpar de este fracaso a la planeación, sino a la política económica de los diferentes regímenes y sobre todo, la falta de bases legales en las que se apoyara la planeación.

Durante el lapso comprendido entre los años 1971-1980 se elaboraron una serie de planes particulares para cada rama -- específica que se deseaba desarrollar, estimular, organizar, -- coordinar, etc. Como: agrícola, hidráulica, ciencia y tecnolo-- gía, urbana, industrial, turismo, etc., sin estructurarse un -- plan que rigiera toda la economía nacional.

De 1980 a 1982 se crean los Programas de Desarrollo -- Sectorial para el Desarrollo; Industrial, Agrícola, Alimentario, Educación, Energía, Pesca, Comercio, etc. Hasta que se estructu -- ró el que sería un Plan Generalizador para el período de 1980-- a 1982.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Al inicio del período presidencial de José López For-

tillo la planeación estuvo dirigida por planes de tipo sectorial, y con base en estas experiencias previas se estructura el que sería un Plan rector de toda la economía nacional, el cual venía a ser la sistematización de la planeación sectorial.

Mediante el decreto emitido por el Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial el 17 de abril de 1980 se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y en el considerando del propio decreto se sostenía que en aquel período administrativo "la planeación integral del desarrollo es un instrumento - necesario para que en forma sistemática se definan objetivos, - propósitos, metas, instrumentos, recursos, acciones en el tiempo y en el espacio, para llevar a cabo la estrategia propuesta con la mayor posibilidad de alcanzar los objetivos nacionales - del desarrollo económico y social", es decir, que la planeación iba a ser el instrumento básico para el logro de los objetivos nacionales de desarrollo, "el marco global de la economía en el que habrán de procurarse dichos objetivos y las estrategias, políticas, metas, recursos y acciones", en los tres ámbitos, nacional, sectorial y regional.

El artículo cuarto del propio decreto señala las acciones que debería ejecutar la S.P.P. para cumplir con los objetivos, estrategias, políticas, metas y recursos del Plan Global de Desarrollo; son:

- I.- Establecer normas y lineamientos para elaborar y actualizar los planes y programas sectoriales y regionales de manera congruente con el Plan Global de Desarrollo.
- II.- Promover, con los coordinadores del sector, la permanente compatibilización de los planes y programas sectoriales y

regionales con el P.G.D. 1980-82.

III.- Integrar el programa de acción del sector público a media no plazo... a partir del P.G.D. 1980-82.

IV.- Promover, con los coordinadores del sector, fórmulas de inducción y concretación de acciones con los sectores social y privado.

En el artículo 5o. del mismo decreto se estableció - que la S.P.P. se encargaría de promover la participación de los Estados por medio de Convenios Unicos de Coordinación.

El artículo 6o. señala que la S.P.P. se encargaría de promover en las dependencias y entidades de la Administración - Pública Federal la ejecución, así mismo la evolución y ajustes necesarios, que bien pudieran ser observaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los - Estados o de los sectores social y privado.

En el artículo 8o. se estableció que la S.P.P. de formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de bía ser congruente con el P.G.D. 1980-82, en coordinación con - la S.H.C.P.

Los objetivos que perseguía el Plan están contenidos en el artículo 3o. del propio decreto y éstos son:

I.- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.

II.- Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

III.- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.

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

Los objetivos del Plan Global, vienen a ser una repetición de los objetivos que en planes anteriores se pretendían alcanzar y que por lo visto no se han alcanzado satisfactoriamente. En donde a nuestro parecer existe un elemento nuevo, es con respecto a que el Gobierno Federal establece una regulación y coordinación de sus acciones de desarrollo económico y social, con los gobiernos de los Estados (no se habla de municipios) -- por medio de convenios, y con respecto a los particulares sólo se señala que serán inducidos para que se apeguen a los objetivos del Plan artículo 2o. del decreto; por lo expuesto se puede decir que ya se tenía la intención de que los Estados de la Federación participaran en la planeación aún cuando no se señala algún aspecto específico a desarrollar, sino que sólo en los ca sos que se considera conveniente, por lo que ésto nos lleva a pensar que no se trata de una planeación nacional y menos aún cuando los particulares serían inducidos para que se apegasen al Plan sin señalar en forma clara y precisa los procedimientos de dicha inducción, así que no tiene obligación alguna, con res pecto a la planeación que elabora el Ejecutivo Federal, mucho menos que sanciones serían aplicables en caso de no hacerlo. Es ta planeación sólo abarca y engloba al sector público, más no al social y al privado y que al final no se cumplió con la mayoría de sus objetivos como el de promover el empleo, alimenta---

ción para la población, el de vivienda, así como tampoco el de reafirmar y fortalecer la independencia de México en lo económico, político y cultural, ahora más que nunca estamos dependiendo del extranjero y de las políticas económicas de las grandes potencias, así como del mismo Fondo Monetario Internacional ya que en estos momentos nuestra deuda externa rebasa los 100-- mil millones de dólares, no quiero decir con esto que la planeación sea la culpable de los fracasos, sino que las políticas -- económicas no adecuadas son las que no permiten el éxito de lo planeado.

Un caso concreto de la concordancia entre planeación y política económica como base del progreso acelerado lo constituye actualmente el Japón, país que en menos de 40 años ha logrado dar a un 90% de su población un nivel de vida comparable al de la clase media en México(13).

En lo relativo al aspecto jurídico, el Plan Global de Desarrollo adolecía de una normatividad específica que le sirviera de apoyo para su estricta observancia y así los objetivos planteados se alcanzaran en forma satisfactoria.

3. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Como resultado de una serie de acciones por consolidar un Plan de tipo general en el que se involucraran en forma directa y obligatoria la Administración Pública Federal, así como en forma inducida los sectores social y privado, se diseñó un sistema de planeación tomando como base las experiencias que ya

se tenían sobre el particular en el sexenio 1976-1982, principalmente durante los dos últimos años, con la creación del Plan Global de Desarrollo. En base a ello se consolidó lo que hoy se conoce como el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que se vigorizó cuando inició el período de gobierno del Presidente Miguel De la Madrid Hurtado en 1982, en medio de la más grave crisis económica, con todo lo que ello implica: alto índice inflacionario, desempleo, creciente déficit público, altas tasas de interés y elevado endeudamiento externo, aunado a esto, en el plano internacional los países industrializados toman medidas de austeridad fiscal y monetaria, así como aumentar medidas proteccionistas en el plano industrial. Es en esta situación como da comienzo el período sexenal que está corriendo y que tiene como principios básicos los siguientes:

- 1) Nacionalismo Revolucionario
- 2) Democratización Integral
- 3) Sociedad Igualitaria
- 4) Renovación Moral de la Sociedad
- 5) Descentralización de la Vida Nacional
- 6) Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación
- 7) Planeación Democrática.

El último punto es el que para este trabajo en particular interesa, ya que el Plan Nacional de Desarrollo es producto de la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, para lo cual fue necesario establecer un marco jurídico adecuado en el que el Estado asumiera en forma directa la Planeación de la Economía Nacional y para ello se reformaron los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de --

los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte el 5 de enero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Planeación que señala las normas y principios sobre los que se apoya la Planeación, y es como resultado de un "amplio proceso de consulta popular y de coordinación entre las diferentes entidades de la administración pública, que el Ejecutivo Federal dió a conocer en el año de 1983 el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988"(14), apareciendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba el mencionado -- Plan el 31 de marzo de 1983, el cual tiene 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 y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen de mocrático".(15)

De éste propósito del Plan se derivan cuatro objetivos generales que se pretenden alcanzar en el presente período de gobierno:

- 1) Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- 2) Vencer la crisis
- 3) Recuperar la capacidad de crecimiento

4) Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Objetivos que hasta estos momentos no se han alcanzado y ni siquiera se vislumbra la posibilidad de alcanzarlos, según estudios realizados por el Banco Nacional de México (Banamex) en los próximos años(16).

Posteriormente al señalamiento de los objetivos del Plan está la introducción del mismo, la que explica cómo fue estructurado, así como breves antecedentes históricos de la Planeación en México; cómo se llevó a cabo la consulta popular durante la campaña presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, define al Sistema de Planeación Democrática, señala los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que fue necesario reformar para la aplicación del sistema de planeación (25, 26, 27 Fracc. XIX y XX y 28); habla de la Ley de Planeación de 1983 que viene a reglamentar el Art. 26 constitucional y por último menciona la participación de los diferentes sectores en la estructuración del Plan.

El contenido en el Plan, se estructura en tres grandes apartados:

Parte I.- Principios Políticos, Diagnóstico, Propósito, Objetivos y Estrategias, las cuales a su vez contienen cuatro capítulos:

- 1) La Política del Estado Mexicano
- 2) Contexto Nacional e Internacional
- 3) El Gran Propósito Nacional de los Objetivos de Desarrollo
- 4) Estrategia Económica y Social: recuperar la capacidad de cre

cimiento y elevar la calidad del desarrollo.

Este primer apartado contiene una serie de temas sobre los cuales están los principios políticos del "Proyecto Nacional que actualizado conforme a los retos del presente y basado en el análisis del contexto nacional e internacional, se define un gran propósito nacional, del cual se derivan los cuatro objetivos que habrán de alentar al Plan y al Sistema Nacional de Planeación Democrática. A partir de ello se propone una estrategia para el desarrollo económico y social destinado a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo a través de dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural"(17). Para ello se toma en cuenta a las fuerzas armadas y seguridad nacional, las reformas jurídicas, la política exterior, el potencial de desarrollo, la economía y sus problemas así como la estrategia más adecuada para el tan anhelado cambio.

Parte II.- Instrumentación de la Estrategia, dividida también en cuatro capítulos:

- 1) Política Económica General
- 2) La Política Social
- 3) La Política Sectorial
- 4) La Política Regional.

Este segundo gran apartado "establece la política económica general, los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de instrumentos de carácter global de que dispone el Estado para avanzar hacia los objetivos nacionales; los elementos y las prioridades que habrán de orientar la política social en los años siguientes; los lineamientos de las políticas sectoria

les, que se desprenden de la estrategia de desarrollo económico y social y las líneas de la política regional"(18) mediante el apoyo en la planeación de las políticas del gasto público, de la empresa pública, del financiamiento del desarrollo, así como la vinculación con la economía mundial; también, en este apartado se habla de la política social como educación, seguridad social, vivienda, salud, alimentación, etc. y se describe el marco para la distribución del crecimiento de las zonas que conforman el país, así mismo, orienta las estrategias para los Estados y Distrito Federal, por los sistemas ya establecidos en el S.H.P.D.

Parte III.- Participación de la Sociedad en la Ejecución del Plan.

Contiene un solo capítulo con la misma denominación que se da al apartado, establece como la sociedad participará en la ejecución y evaluación de las acciones definidas en cada una de las partes que integran el Plan y para ello se recurre a cuatro tipos o formas, las que se denominan vertientes y que también son contempladas por la Ley de Planeación y éstas son:

- a) Obligatoria (para toda la administración pública federal)
- b) De Coordinación (incorpora a las acciones que señala el Plan a los Gobiernos de los Estados y Municipios)
- c) De Concertación e Inducción (lo que corresponde a la inducción viene siendo la política económica y social y su impacto en las acciones de los particulares, y la concertación corresponde a todas aquellas acciones que acuerden conjuntamente el sector público y los particulares).

Aspectos Jurídicos del Plan Nacional de Desarrollo.

La fuente de la que emana el Plan Nacional de Desarrollo es un Decreto del Presidente de la República, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución y con fundamento en los artículos 90. y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y publicado en el D.O.F. el 30 de mayo de 1983. Por lo que el Plan lo origina un acto administrativo, que tiene fuerza de Ley, por lo tanto su observancia es de carácter obligatoria, pero en el artículo 26 de la Constitución se clarifica quienes están obligados a cumplir con los lineamientos y objetivos que se establecen en el Plan, en forma inflexible, correspondiendo a la Administración Pública Federal sujetar sus programas conforme a lo dispuesto en el Plan y para los demás sectores, según el caso, será coordinada por medio de convenios o contractual e inducida; a pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo es por su origen obligatorio para la Administración Pública Federal, no establece claramente qué metas deben ser alcanzadas por cada sector y se limita a enunciar con un mínimo de precisión los objetivos así como las acciones a realizar para lograrlos, denominados "lineamientos de estrategia", careciendo de toda precisión jurídica como para sancionar su incumplimiento, ya que al evaluar los resultados no hay parámetros cuantitativos que demuestren el avance o las desviaciones en el desarrollo económico del país. Por lo que es necesario que se incluyan metas concretas por alcanzar, así como el presupuesto destinado para cada rubro

o aspecto; empresas, organismos e instituciones, que se encargan de realizarlo, y si serán apoyados por los particulares; -- los plazos mínimos y máximos para cumplir con lo planeado, aún cuando éste sea mayor a la vigencia del Plan para mantener continuidad en el desarrollo.

La planeación del desarrollo económico, social y cultural no es tarea fácil, pero el Estado está obligado constitucionalmente a realizarla (Art. 25 C.) motivo por el cual ésta función no podrá ser relegada a segundo plano, sino por el contrario, se tendrá que ir perfeccionando, lo cual no es una misión imposible si tomamos en consideración que actualmente se gastan millones de pesos en planear; según la Ley de Planeación existen Secretarías de Estado que su principal actividad se encamina a la planeación, aparte, en cada una de las demás Secretarías y Organismos de la Administración Pública Federal, así como en los Estados de la República, tienen en su estructura orgánica interna, según cada caso particular, desde oficinas hasta Direcciones Generales que se encargan de planear. Aunado a esto, tenemos partidos políticos que también sostienen instituciones que se dedican al estudio e investigación de la planeación económica; en la iniciativa privada sucede lo mismo en sus organizaciones, por lo que en un futuro no muy lejano se puede esperar una Planeación Nacional basada en las necesidades reales de todos los sectores de la población y por lo tanto del país y que ésto se vea plasmado en el Plan Nacional con metas concretas por alcanzar para así poder cuantificar los logros obtenidos o bien las desviaciones, para poderlas corregir en tiempo y

de esta forma poder regular jurídicamente aquellas alteraciones que se hagan al Plan y que entorpezcan el desarrollo armónico - del país, pues solo de esta forma se le dará la verdadera obligatoriedad a la planeación.

- (1) Solis Leopoldo, "Planes de Desarrollo Económico y Social", SEP-Setentas, Diana, 1a. edición, México, 1980, p. 106.
- (2) Ibid. p. 121
- (3) Secretaría de Programación y Presupuesto, "Antología de la Planeación en México", F.C.D. 1a. edición, México 1985, p. 335.
- (4) Serra Rojas Andrés, "Derecho Económico", Edit. Porrúa S.A. 1a. edición, México 1981, p. 297.
- (5) Secretaría de Programación y Presupuesto, ob.cit. p. 44
- (6) Presidencia de la República, "Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones", 1953-1960, México 1953, p. 80.
- (7) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, D.O.F., México, 24 de diciembre de 1958.
- (8) Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para la elaboración de planes... D.O.F., México, 2 de agosto de 1961, p. 1-3.
- (9) Secretaría de Programación y Presupuesto, ob.cit. p. 59.
- (10) Solis Leopoldo, ob.cit. p. 164
- (11) Comisión Intersecretarial: Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, México 1966, p.p. 5-6
- (12) Secretaría de Programación y Presupuesto, ob.cit. p. 69
- (13) Monitor de la Mañana (Radioprograma), Radiodifusora XERED (Radio Programas de México), México, D.F., Dic. 4 de ---- 1986, 6 a 9:30 hrs. (Director José Gutiérrez Vivó). Transmisión especial en directo desde el Japón.
- (14) Secretaría de Programación y Presupuesto, ob.cit. p. 14

- (15) Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", México 1983, p. 12
- (16) Banco Nacional de México, "Examen de la Situación Económica de México", Vol. LXII, Núm. 730, septiembre 1986.
- (17) Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan Nacional de Desarrollo Abreviado", (Síntesis Gráfica), México 1983 p. 12
- (18) Ibid, p. 13

CAPITULO IV

MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION

1. Reformas del 3 de Febrero de 1983, a los artículos 25 y 26 de la Constitución.(1)

El Presidente Miguel De la Madrid al inicio de su mandato promovió una serie de reformas a la Constitución y entre ellas está el actual artículo 25, que viene a ocupar el lugar del que se refería a la garantía de inviolabilidad de la correspondencia y que fue incorporado al artículo 16 quedando disponible el espacio para ser ocupado por el actual artículo 25 constitucional, que fue publicado el 3 de febrero de 1983.

El mencionado artículo 25 constitucional señala las bases del régimen económico del Estado mexicano al referir que "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 fortalecimiento 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", de ésto se desprende que el Estado establecerá los lineamientos y estrategias económicas para propiciar el desarrollo del país, -- que sin llegar a coartar libertades beneficie a toda la población de la nación mexicana, bien sea en lo individual, como grupo o como clase social. Puede decirse que se busca un desarro--

llo integral que favorezca a todos sin afectar derechos y libertades, pero con ciertas obligaciones, sin llegar al extremo de las economías planificadas o inflexibles, y para ampliar el concepto, más adelante, en el segundo párrafo se aclara que "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución", por ello es que se puede decir que en México tenemos un sistema económico con regulación directa por parte del Estado, pero otorgando una serie de garantías, en el que hay una combinación de los dos grandes sistemas económicos (planificada y democrática), para definirlo más claro es un sistema mixto en el cual se tiene como principal objetivo el que se vea favorecido el grueso de la población, que viene a ser la clase más débil económicamente hablando, así como a todas las regiones del territorio nacional. También el ordenamiento se refiere a que al desarrollo económico nacional concurrirán el sector social, sector público y sector privado, así como otras formas de actividad económica, lo que reafirma que el sistema de economía en México es mixto, en el que el Estado interviene en forma directa en el sistema de producción, principalmente en aquellas áreas denominadas estratégicas que expresamente se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución.

Más adelante, al final del cuarto párrafo del artículo 25 se expresa que el Gobierno Federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se -

establezca, es decir, que no solamente se asegura la propiedad, sino también la forma de administrar dichos recursos; con esto se impide que el control administrativo sea ejercido por organismos ajenos al propio gobierno, que viene a representar los intereses de la población; por lo tanto todas las decisiones de berán tomarse en beneficio de éste y a la vez el de mantener la soberanía nacional.

En el párrafo quinto se otorga al Estado la facultad de que "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"; por áreas estratégicas se debe entender aquellas que de acuerdo con las circunstancias económicas es necesario promover y de esta forma acelerar el desarrollo nacional en forma equilibrada. En el mismo párrafo se establece la posibilidad de que conjuntamente con los sectores social y privado se impulsen y organicen estas áreas.

También se prevé el apoyo e impulso, bajo criterios de equidad social y productividad, a las empresas de los sectores social y privado, sujetándolos 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. Aparece en este mismo párrafo un concepto nuevo en la Constitución; la conservación del medio ambiente, lo cual quiere decir que todo tipo de actividad económica deberá guardar un estrecho equilibrio con el medio ambiente, que es indispensable mantener en condiciones favorables, evitando de esta forma un mayor deterioro.

Se incluye en este artículo en forma específica al --

sector social, el cual se ve favorecido por la Ley, estableciendo mecanismos que faciliten su organización y expansión; con lo que se permite la libre concurrencia en la actividad económica y además se fortalecen las organizaciones de producción en las que se ven involucradas las clases populares; así mismo el propio artículo señala a todas las formas de organización social - para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. El párrafo remarca el hecho de que existe un interés prioritario porque el sector social participe en la economía nacional, por medio de sus organizaciones que -- pueden llegar a ser grandes empresas; de ahí que se otorguen medios legales para que se vean favorecidas todas las organizaciones del sector social, tan importante dentro del marco de una economía mixta; estrechamente relacionado con el último párrafo del Art. 25 constitucional, que dice "La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector - privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta constitución".

Resumiendo, podemos señalar que tanto los particulares como los otros dos sectores que influyen en la economía nacional están debidamente facultados para desarrollar actividades económicas, por lo que el Estado tendrá la obligación de planear, conducir, coordinar y orientar esta actividad, en el marco de libertades que otorga la propia Constitución, y para ello el tipo de planeación es la democrática o mixta que está acorde con el tipo de economía que en la propia Constitución se señala y que es denominada al igual que la planeación, mixta.

Artículo 26 Constitucional.

El 3 de febrero de 1983 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el actual Art. 26 constitucional, que viene a mover en su orden al anterior que se refería a la prohibición de que en tiempo de paz, los miembros del ejército se alojen en casa particulares, y que fue trasladado al Art. 16.

El actual Art. 26 constitucional establece las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática y con esto la -- Planeación adquiere rango constitucional, por lo que viene a -- ser el instrumento fundamental del desarrollo económico integral del país.

La organización del sistema de planeación democrática corresponde al Estado, al igual que en la planeación imperativa, inflexible, quien se encargará de estructurar la planeación del desarrollo económico nacional, aunque con la diferencia que ésta será democrática.

Del propio precepto se desprende el objetivo que se persigue con el sistema de planeación democrática, el cual según -- una apreciación personal es: Imprimer solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la democratización política, social y cultural de la nación. Objetivo muy importante en economías en desarrollo, pues están expuestas a una serie de imponderables por carecer de una firme planta productiva y solidez en su moneda, entre otros factores y sumado a esto, los constantes cambios en la economía interna de estos países -- subdesarrollados o en vías de desarrollo que dependen fuertemente de las grandes potencias.

El el segundo párrafo del presente artículo se le denomina "proyecto nacional" a el Plan que tendrá como objetivos los contenidos de la propia Constitución y son los criterios ex puestos en ella los que deben determinar los objetivos de la -- planeación.

"La planeación será democrática, a diferencia de las - economías planificadas por el Estado, nuestra Constitución habla de una participación de los diversos sectores sociales, recoge-- rá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo", es decir, que a pesar - de que el Estado será el responsable de organizar y estructurar el Plan Nacional, no será de manera vertical, o sea, que él como órgano supremo lo imponga a los diferentes sectores de la economía, sino que en este caso estos sectores económicos, así - como todo tipo de organizaciones (políticas, económicas, culturales, etc.) intervendrán en la estructuración del mencionado - Plan y además, podrán incorporar todas aquellas necesidades que aún no han sido satisfechas. Con ésto se pretende dar a la planeación un sentido vertical y horizontal, ascendente y descen-- dente en el que todos puedan participar para la estructuración del Plan.

De acuerdo con lo expuesto por el maestro Manuel R. - Palacios Luna se concluye lo siguiente:

En los artículos 25 y 26 Constitucionales, se plantea la planeación para el desarrollo que puede dividirse así:

-Planeación Libre.- las empresas y sociedades jurídicas pueden - reglamentar su funcionamiento sin más límites que los impuestos

por la Ley.

-Planeación Inducida.- Párrafo sexto del artículo 25 "Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas del sector social y privado de la economía, sujetándolos 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". El párrafo octavo del mismo Art. 25 constitucional, continúa el dictado de la planeación inducida, al fijar que: "La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".

-Planeación Concertada o Contractual.- El párrafo quinto del Artículo 25 dice: "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".

-Planeación Obligatoria.- La parte final del párrafo segundo del Art. 26 constitucional, establece: "Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

-Planeación Coordinada.- Párrafo tercero del Art. 26 constitucional, faculta al Ejecutivo para que formule procedimientos de participación y consulta popular, sobre formulación, procedimientos de control y evaluación y control de los programas de desarrollo; este mismo párrafo tercero, dispone que se darán "las bases para que el Ejecutivo Federal, coordine median-

te convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del plan". Esta forma de planeación corresponde a nuestra organización política y está sujeta al acuerdo entre Federación, Estados y Municipios.

El reformado Art. 25 constitucional expone la rectoría de la economía nacional conforme a lo planeado por el Estado.

El Art. 26 constitucional habla de que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, siendo obligatoria únicamente para la Federación, dejando a los particulares o los sectores sociales en libertad de acogerse a él o no.

Los Arts. 25 y 26 constitucionales dan al Estado, mediante planes de desarrollo nacional, la función de orientar las actividades públicas y privadas, para alcanzar dicho objetivo. Al cumplimiento de dichos fines, deben concurrir el sector público, el sector social y el sector privado. La planeación no priva a los particulares de sus derechos individuales.

2.- Análisis de la Ley Reglamentaria de la Planeación y de Leyes que se relacionan con la Planeación.

Ley de Planeación(2).

La Ley de Planeación es reglamentaria del Art. 26 -- constitucional y ésta es de orden público e interés social.

Para hacer un análisis de la Ley se tomaron en cuenta

las siguientes características: el objeto, los sujetos obligados, autoridades de gestión, fines o finalidades así como sus - objetivos. Procederé a señalar cada uno de ellos:

Objeto de la Ley.

El objeto está señalado en el artículo 1o., en forma sucinta hace referencia a los puntos siguientes:

Con respecto a la Planeación establece:

-Normas y principios a la Planeación Nacional del Desarrollo.

-Encauzar las actividades de la Administración Pública Federal en función de la Planeación Nacional del Desarrollo.

-Dar las bases de integración y funcionamiento del -- Sistema Nacional de Planeación Democrática.

-Bases para coordinar las actividades de planeación - entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Federativas.

-Bases para promover y garantizar la participación de mocrática de los diversos grupos sociales.

-Bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos del Plan y los programas.

En ningún párrafo del artículo se habla de la participación del municipio dentro de la planeación, únicamente se señala la coordinación entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Federativas, esto no debe tomarse como un sobre entendido de la participación de los municipios en las actividades de planeación ya que, si no se menciona en forma expresa al municipio, éste -

puede aislarse del proceso de planeación, pues las Entidades Federativas están compuestas de municipios libres que gozan de autonomía con respecto a éstas.

También cabe aclarar que los particulares sólo son --coadyuvantes a el Sistema Nacional de Planeación Democrática, -- en virtud de que la Ley no los obliga de manera alguna, como se verá en los sujetos obligados.

Finas o Finalidades.

Los encontramos en los artículos 2o. y 3o. y en forma concreta son los siguientes:

-La planeación deberá de llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño del Estado sobre el desarrollo integral del país.

-El logro de los objetivos políticos o económicos, sociales y culturales contenidos en la Constitución.

-Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades para el desarrollo integral del país.

-Se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución.

-Se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

-Promoción y regulación de la actividad económica, social, política y cultural.

-La transformación de la realidad del país de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Los fines que en la Ley se persiguen se establecen en forma amplia, como sucede en el Plan Nacional de Desarrollo, es decir, son de tan amplia cobertura que también su interpretación puede prestarse a la no concreción de lo que se persigue, un ejemplo lo tenemos en que el Estado no tiene control sobre la actividad económica, prueba de ello es la inflación tan elevada y el bajo poder adquisitivo del salario, amén de otros fenómenos.

Sujetos Obligados.

Los sujetos obligados los podemos encontrar del artículo 9o. al 11o. de la Ley y a los que hace referencia son:

Ejecutivo Federal.

-Conducirá la planeación del desarrollo con la participación de los grupos sociales.

-En caso de dudas sobre la interpretación de la Ley, por conducto de la S.P.P., el Ejecutivo Federal resolverá al respecto.

-Remitir el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión (Art. 5o.).

-Informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, haciendo mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del PND y Programas Sectoriales (Art. 6o.).

-En el mes de marzo de cada año, remitir al Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y programas, relacionando la cuenta anual de la

Hacienda Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal.

-Enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos informando su relación con los programas anuales que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social. (Art. 7 y Art. 27).

Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos.

-Dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivas ramas, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijadas en la planeación nacional.

-En su caso, explicar las desviaciones ocurridas y las medidas adoptadas para su corrección.

-Podrán ser citados a dar cuentas de sus respectivas ramas o actividades con respecto al cumplimiento de los objetivos de la planeación nacional los directores o administradores de las entidades paraestatales.

Dependencias de la Administración Pública Centralizada y Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

-Planearán y conducirán sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo.

De manera amplia podemos decir que la ley obliga en forma expresa a la administración pública centralizada así como a la paraestatal, en consecuencia los particulares no se encuen

tran obligados a sujetarse a ningún tipo de planeación, ya que al ser la Ley de Planeación la encargada de regular esta materia y en ella no se mencionan como sujetos obligados, es potestativo intervenir o no para el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; lo mismo sucede con los Estados de la República, aún cuando en la misma Ley se habla de concertar -- convenios, éstos pueden celebrarse o no, ya que el convenir es un acuerdo de voluntades y si no hubiese voluntad de alguna de las partes no podrá haber convenio.

Responsabilidades.

En cuanto a las sanciones que se pudiesen aplicar a -- los sujetos que contravengan las disposiciones que la Ley establece, o bien desviar los objetivos y prioridades del Plan y -- los programas, según el propio Art. 42 se le impondrán medidas disciplinarias de apercibimiento y amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario -- responsable.

El mencionado artículo solo hace referencia a funcionarios menores que el Secretario, Jefe de Departamento o bien -- Director de la entidad ya que al mencionar que el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable, y en consecuencia tienen que ser subordinados en jerarquía de acuerdo con la organización de la Administración Pública Federal, dejando una laguna al respecto pues quién hará responsable de desviaciones en la planeación a los --

Secretarios, Jefes de Departamento y Directores Generales de -- las entidades.

En el Art. 43 se menciona de manera general que las responsabilidades a que se refiere la Ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de -- los hechos, no señalando así procedimientos al respecto, tampoco a las sanciones que correspondan.

En lo referente a los convenios que suscriba el Ejecutivo Federal con las Entidades Federativas (Art.44), podrá contener una cláusula en la que se prevean sanciones por incumplimiento del propio convenio. Y se le otorga la facultad de conocer estos casos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Procedimiento que señala la Ley para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (Artículos 21 a 32 de la Ley de Planeación).

El Plan Nacional de Desarrollo deberá:

-Elaborarse

-Aprobarse y

-Publicarse en un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República.

Vigencia del Plan.

Esta no excederá del periodo de gestión gubernamental en que se aprueba, lo cual quiere decir que sólo podrá planearse para seis años, aun cuando en la práctica ésto ha sido inoperante, pues cada ejercicio del Presidente de la República, las

necesidades parece que también cambiaran y la planeación del -- sexenio anterior se olvida y si se realiza para el periodo próximo será muy distinta a la anterior por que a la economía del país hay que darle un sello personal aun cuando ésto no esté acorde con la realidad misma, como fue el caso del período de José López Portillo, quien decía que había que enseñar a administrar la abundancia, así como también había que crecer con inflación, etc. y los resultados fueron nefastos y actualmente pagamos las consecuencias; la planeación debe realizarse a mayor plazo o por lo menos que cada Plan se entrelazara sin tomar como parámetro el cambio del Ejecutivo Federal, sino la necesidad real que se va a satisfacer y las posibilidades para poder hacerlo.

En forma contraria la planeación parcial nunca resultará y menos en países con economía mixta, en donde los particulares tienen una serie de libertades con respecto a la Administración Pública Federal, ya que pueden participar o no en la planeación de la economía que realiza el Estado.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará:

- Objetivos nacionales.
- Estrategias y prioridades del desarrollo integral -- del país.
- Los recursos asignados.
- Instrumentos y responsables de ejecución.
- Los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.
- Las previsiones.

-Registraré el contenido de los programas que se generen del S.N.P.D.

-Indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que deberán ser congruentes con el -- Plan.

-Para su ejecución las dependencias elaboraran programas anuales, así como para los programas sectoriales, insti tucionales, regionales y especiales.

CADA UNO DE LOS PROGRAMAS, ASI COMO EL MISMO PLAN, DEBERAN SER SOMETIDOS A CONSIDERACION Y APROBACION DE LA FORMA SIGUIENTE:

INSTRUMENTO	ORGANISMO ENCARGADO DE PRESENTARLO	LO APRUEBA
El Plan y programas regionales y especiales.	Secretaría de Programación y Presupuesto.	Presidente de la República
Programas	Dependencia coordinadora del Sector correspondiente, previo dictamen de la S.P.P.	Presidente de la República
Programas Institucionales	Órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal.	El titular de la dependencia coordinadora del sector

+ Si la entidad no estuviera agrupada a un sector específico

Programa institucional	Órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal.	Secretaría de Programación y Presupuesto.
------------------------	--	---

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (3)

Esta Ley se contempla en este trabajo con la finalidad de conocer aquellos aspectos que tienen relación directa -- con la planeación, por eso sólo se mencionan los artículos que se relacionan con el tema, ya que la Ley, como su propio nombre lo indica se encarga de regir la organización de la Administración Pública Federal y dentro de ésta están las funciones de todas y cada una de las dependencias que la conforman como se señala en su Art. 1o. "La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, -- las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos componen la administración paraestatal".

Para el tema de la planeación es importante señalar -- como se establecen en la organización de la Administración Pública Federal aquellas actividades encaminadas a una planeación y programación de cada dependencia; considerando en lo personal que por no tratarse de un tema de Derecho Administrativo sino -- de Derecho Económico, me abocaré única y exclusivamente a los --

artículos en donde se señalen aspectos del tema, más no al análisis de la Ley que en forma particularizada señala, las funciones de las Dependencias así como sus atribuciones y la forma en que deben estar estructuradas.

Hecha esta aclaración iniciaré por establecer que el Art. 9o. se refiere a que en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal están obligados a conducir sus actividades en forma programada y que esta programación se basará "en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal."

En este precepto encontramos que es coincidente con la Ley de Planeación, pues en ambas leyes se obliga a las entidades de la Administración Pública Federal a sujetar sus actividades de acuerdo al PND.

En el Art. 20 señala que "las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto..."

El mencionado artículo obliga a que dentro de cada entidad debe existir personal dedicado a la planeación, programación, presupuestación, etc., teniendo ésto estrecha relación -- con la Ley de Planeación, que también establece que debe haber una oficina, departamento, unidad, etc. que se encargará de realizar las mismas funciones que en la presente Ley se señalan.

Un precepto que está totalmente vinculado con la Ley de Planeación es el Art. 22, ya que en él se dice: "el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de

coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo con las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas" y en la Ley de Planeación en su artículo 33 se hace referencia a que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas para que participen en la planeación nacional del desarrollo, también señala -- que deberá considerarse a los municipios, por lo que en ambos casos se establece lo mismo y una ley no tiene contraposición a la otra, ya que las dos otorgan la facultad de convenir al Ejecutivo Federal.

En el Capítulo II, titulado De la Competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, se enlistan en el Art. 26 las Secretarías y Departamentos que integran el Poder Ejecutivo haciendo un total de 18 Secretarías y un Departamento y en artículos posteriores se señala en forma detallada los asuntos que a cada una le corresponde despachar.

De acuerdo con las funciones que la Ley señala a cada dependencia, son tres las secretarías que se entrelazan con la Ley de Planeación, siendo éstas la SPP, la SHCP y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, aunque como ya se señaló que en el Art.9 de la presente Ley todas las entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal deben planear sus actividades conforme a lo que establezca el Ejecutivo Federal.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con respecto a la planeación, se le asignan las mismas funciones a

las de la Ley de Planeación y éstas las podemos correlacionar claramente en las fracciones siguientes: (Art. 31)

Fracción VI.- Dice "Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de -- las entidades de la Administración Pública Federal considerando las necesidades del Gasto Público Federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal", esta fracción es similar a la fracción II del Art. 15 de la Ley de Planeación.

Fracción VII.- "Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que corresponde al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y a las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito", esta fracción es semejante a la fracción III del Art. 15 de la Ley de Planeación.

Fracción IX.- "Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público", se relaciona -- con la fracción IV del Art. 15 de la Ley de Planeación.

Fracción XV.- "Establecer y revizar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que correspondan", se relaciona con la fracción V del Art. 15 de la Ley de -- Planeación.

Las funciones que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Programación y --

Presupuesto, en materia de planeación, también tienen estrecha relación con las que le asigna la Ley de Planeación y éstas las encontramos en el Art. 32 de la presente Ley y en el Art. 14 de la de Planeación y son las siguientes:

Fracción I.- "Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente", se relaciona -- con la fracción II del Art. 14 de la Ley de Planeación.

Fracción II.- "Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que señale el Presidente de la República", se relaciona con la fracción III del Art. 14 de la Ley de Planeación.

Fracción III.- "Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo", se relaciona -- con las fracciones I, II y IV del Art. 14 de la Ley de Planeación.

Fracción XII.- "Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas -- que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal", se relaciona con la fracción VII del Art. 14 de la Ley de Planeación.

Fracción XVI.- "Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación", se relaciona con la fracción VII del Art. 14

de la Ley de Planeación.

En el Art. 32 Bis, se señalan los asuntos que competen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y al igual que a las precedentes Secretarías se le asignan funciones que tienen estrecha relación con la planeación.

Fracción I.- "Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental", se relaciona con el Art. 18 de la Ley de Planeación.

Fracción V.- "Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento... etc.", se relaciona con el Art. 18 de la Ley de Planeación.

Fracción VII.- última parte.- "... verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas", también se relaciona con el Art. 18 de la Ley de Planeación.

En el Título Tercero que corresponde a la Administración Pública Paraestatal encontramos que se estipulan aspectos de planeación que tienen relación con la Ley de la materia.

En el Art. 50 se señala que el Presidente de la República está facultado para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal por sectores definidos y que su coordinación corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos; se relaciona con el Art. 17 de la Ley de Planeación en su fracción I, que señala la participación en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que proceden en relación a sus fun--

ciones y objeto a las entidades paraestatales.

El Art. 51 se refiere a los encargados de la coordinación de los sectores, a quien les corresponde conducir la programación, coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales; se relaciona con el Art. 17 de la Ley de Planeación.

La comparación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con la Ley de Planeación, permite establecer, que en ambos ordenamientos existe relación respecto a las funciones que se otorgan a las entidades de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal, en aquellos preceptos que se relacionan con la planeación nacional, y algunos artículos complementan aquellas dudas que se pudiesen presentar con respecto a alguna competencia o función determinada.

Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.(4)

La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público es tá íntimamente relacionada con la planeación, ya que una de las características esenciales de toda planeación es conocer de cuánto capital se dispone para poder así saber qué se puede hacer, - en base a una adecuada programación del presupuesto, y de esta manera no excederse en el gasto, es decir, en términos simples, es el prever cuánto tengo y qué tanto puedo gastar.

El análisis de esta Ley lo realizo bajo cuatro aspectos generales: el objeto, los sujetos obligados, autoridades de gestión, finés o finalidades y obligatoriedad de la ley.

Objeto.

El objeto de la Ley se localiza en el artículo 1o., - en el que se señala que "El presupuesto, la contabilidad y el - gasto público federal se norman y regulan por esta Ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto".

La ley como su nombre lo señala se circunscribe solo al gasto público federal, al igual que la Ley de Planeación, so lo abarca las entidades de la Administración Pública Federal.

El Art. 15 establece, qué es el Presupuesto de Egresos de la Federación y a la letra dice; "El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar, durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos - en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".

El Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación se integrará con los documentos que se señalan en forma de tallada en el Art. 19, que está integrado por IX fracciones.

Dichos documentos se referirán a:

- Descripción de los programas base del proyecto.
- Explicación y comentarios de los principales programas, en especial de los que abarquen dos o más ejercicios fiscales.
- Estimación de ingresos y proposición de gastos.
- Indicación de empleos que incluye.
- Estimación de ingresos y gastos del ejercicio fiscal

en curso.

-Situación de deuda pública.

-Situación de la Tesorería a fin del ejercicio fiscal en curso.

-Estimación de lo que se tendrá a fin del ejercicio fiscal en curso e inmediato siguiente.

-Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y que se preven para el futuro.

-Toda información que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y precisa.

Ya que se encuentra elaboraso el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, deberán ser presentados oportunamente al Presidente de la República por la Secretaría de Programación y Presupuesto para ser enviados a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de noviembre del año inmediatamente anterior al que corresponden.

Este proyecto por lo regular es aceptado en su totalidad, dicha aprobación se ha convertido en simple trámite burocrático y como ejemplo está el elevado gasto público y el constante endeudamiento.

El ejercicio del gasto público federal se proyecta para un año, salvo excepciones que el Art. 3o. se señalan; "En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisición o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año,

pero en este caso los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.

"Cuando se trate de programas cuyos presupuestos se incluyan en el presupuesto de Egresos de la Federación se hará mención especial de ellos al presentar el proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados".

Este artículo tiene estrecha relación con el Art. 21 de la Ley de Planeación en la parte final del primer párrafo, al referirse a que la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo "no excederá del periodo constitucional que le corresponda, -- aunque podrá contener consideraciones y proyecciones a más largo plazo"; a pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo es -- sexenal y el presupuesto de Egresos de la Federación es anual, en ambos casos se deja abierta la posibilidad de ampliar dicho periodo y si el Plan Nacional de Desarrollo estuviese más claro y preciso en sus objetivos y metas no habría problema alguno para que en el caso que se excediera en el año de ejercicio del presupuesto, esta ampliación continúe apegada a los objetivos planteados en el Plan, pues como ya se dijo su vigencia es de seis años.

En la Ley existe un capítulo completo que habla de la contabilidad y en él se señala el cómo, cuándo, dónde y con qué se va a realizar esta contabilidad, pero ésta siempre apegada a los presupuestos por programas, los que, como ya se ha expresado deberán contener: objetivos, metas y unidades responsables de ejecución.

Sujetos Obligados.

En el artículo 2o. se señala que instituciones u organismos se comprenden dentro del gasto público federal por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública, que realizan:

- 1.- El Poder Legislativo.
- 2.- El Poder Judicial.
- 3.- La Presidencia de la República.
- 4.- Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- 5.- El Departamento del Distrito Federal.
- 6.- Los organismos descentralizados.
- 7.- Las empresas de participación mayoritaria.
- 8.- Los fideicomisos en donde el fideicomitante sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

Autoridades de Gestión.

La programación del gasto público federal se basará en directrices y planes nacionales del desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (Art. 4o.).

Este precepto tiene congruencia con la Ley de Planeación, al señalar que la Secretaría de Programación y Presupuesto se encargará de la programación del gasto público federal y la propia SPP se encargará de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, por lo que entre el presupuesto y el Plan Nacio-

nal no debe existir ningún tipo de incongruencia; de ésto surge una pregunta, ¿por qué entonces el Plan Nacional de Desarrollo no tiene señalamiento alguno con respecto a las partidas presupuestales que se designan para cubrir todos y cada uno de los objetivos del Plan?.

La mencionada S.P.P. realiza las siguientes actividades con respecto al gasto público (artículo 5o.):

- Programación.
- Presupuestación.
- Control.
- Evaluación.

También existe congruencia con la Ley de Planeación - respecto de la orientación y coordinación que realizan las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de la planeación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación. (Art. 6o.).

Para integrar el presupuesto, las entidades a través y con la conformidad de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos correspondientes, enviarán sus proposiciones a la S.P.P., asimismo, a las Secretarías o Departamentos Administrativos.

Cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público (Art. 7) que según nuestro punto de vista debe ser la misma que se encargará de la planeación de las actividades de cada entidad y que se señala en el Art. 12 -

de la Ley de Planeación.

Según la propia Ley, la forma como se integra el --gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaboran para cada año y se fundarán en costos (Art. 13), este artículo debería ser la base del Plan Nacional, es decir, ajustarse en --lo que él se señala, para que así fuese preciso y claro, se pudiese evaluar tanto por la Secretaría encargada como por los interesados que pueden ser en un momento dado, los propios ciudadanos, por conducto de la Cámara de Diputados.

Obligatoriedad de la Ley.

Se encuentran sujetos a esta Ley todas las dependen--cias que corresponden a la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación mayoritaria, los fideicomisos, etc. que se encuentran señalados en forma clara y precisa en el artículo 2o. de la propia Ley; en --lo que se refiere al presupuesto, la contabilidad y el gasto pú**ú**blico que realiza la Federación y corresponde a la "S.P.P. dic--tar las medidas administrativas, sobre responsabilidades que --afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del D.D.F. y al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraesta tal, derivado del incumplimiento de las disposiciones conteni--das en esta ley y de las que se hayan expedido con base en ella y que se conozcan..."; más adelante en el mismo artículo 45 de la Ley se señala como se podrá conocer el incumplimiento, y se--

ñala entre otras las visitas, auditorias, investigaciones, etc. que realice la propia Secretaría.

También en forma directa señala en su artículo 46 que los funcionarios y demás personal tendrán sanciones al no cumplir con lo que la Ley establece y que al respecto el mencionado artículo dice: "Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que le -- sean imputables o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta ley, inherentes a su cargo o relacionados con su función o actuación.

Sanciones.

Con respecto a las sanciones que la Ley señala, están dirigidas a aquellos funcionarios, personal de las entidades y particulares en los casos en que hayan participado provocando - cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la Administración - Pública Paraestatal, y corresponde a la S.P.P. determinar los - casos en que se incurra en responsabilidad.

En el artículo 47 expresa que "las responsabilidades que se constituyan tendrán por objeto indemnizar por daños y

perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal..." y estas indemnizaciones se harán efectivas a través de la Tesorería de la Federación o de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal por medio del procedimiento de ejecución.

Al parecer el procedimiento que establece la S.P.P. para que se determine una responsabilidad no ha sido de lo más acertado, tenemos que funcionarios del sexenio próximo pasado pudieron incurrir en algún tipo de responsabilidad pero el parecer no se pudo determinar con la claridad que la Ley exige, por lo tanto todo es honestidad y en consecuencia buenos gobernantes.

En el Art. 48 se habla de que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación "podrá dispensar responsabilidades en que se incurra, siempre que los hechos que los constituyan no revistan un carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable, y que los daños causados no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el D.F."

Por el monto que se señala en la ley, se refiere a personal que maneja escaso presupuesto federal o bien de funcionarios que es tanta su honradez que al manejar millones de pesos tenga un pequeño descuido en la contabilidad por lo que puede ser perdonado.

En la parte final del último párrafo del mencionado Art. 48 se abre la posibilidad de que cuando el daño causado sea mayor a cien veces el salario mínimo diario vigente en el D.F. al señalar que: "En los demás casos se propondrá su cance-

lación a la Cámara de Diputados, al rendirse la Cuenta Anual co rrespondiente, previa fundamentación".

El Art. 49 se refiere a las correcciones disciplina-- rias a los funcionarios y empleados de las entidades a que se -- refiere el Art. 2o. de esta ley, y que van desde multas que no exceden de \$10,000.00 o bien suspensiones que podrán ser impues-- tas por la S.P.P.

El Art. 50, aclara que las responsabilidades se cons-- tituirán y exigirán administrativamente, con independencia de -- las sanciones de carácter penal que en su caso lleguen a deter-- minarse por la autoridad judicial; por lo que me surge una du-- da al respecto, y consiste en ¿Se puede determinar una responsa-- bilidad por la S.P.P. sin que ésta llegue a ser un delito san-- cionable por leyes penales?, la respuesta sería tema de otro -- trabajo, por lo que solo queda la pregunta.

3.- Organos Encargados de la Planeación.

Los órganos encargados de la planeación se encuentran señalados en la propia Ley de Planeación. Aún cuando la planea-- ción del desarrollo se llevará a cabo con todos los que partici-- pan en la economía, a través del S.N.P.D., es el sistema Fede-- ral el que propiamente se encarga de estructurar el Plan Nacio-- nal de Desarrollo, coadyuvando a ello los otros sectores, pero no en forma obligatoria; el artículo 12 de la Ley aclara que ú-- nicamente obliga a planear sus acciones a la Administración Pú-- blica Federal.

"Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

"Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades".

En forma específica se le atribuyen funciones de planeación a la S.H.C.P., a la S.P.P., a la S.C.G.F. y en forma general a las demás entidades de la Administración Pública.

En términos muy generales, corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto (Art. 14):

- Coordinar las actividades de la Planeación del Desarrollo.

- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, con la participación de las entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de los Estados y grupos sociales interesados.

- Proyectar y coordinar la planeación regional y los programas especiales.

- Cuidar la congruencia entre Plan y programas.

- Coordinar la investigación y capacitación que sobre la materia se realice.

- Elaborar programas anuales globales para la ejecución del Plan y programas regionales y especiales.

- Verificar periódicamente la relación que guarden los

programas y los presupuestos de las dependencias de la Administración Pública Federal.

-Adoptar medidas para corregir disociaciones y en su caso reformar el Plan y los programas.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde (Art. 15):

-Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto a la política financiera, fiscal y crediticia.

-Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraes_{ta}tales.

-Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del -- Sistema Bancario.

-Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y programas.

-Considerar los efectos de la política monetaria y -- crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y - servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y programas.

A las Dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde (Art. 16):

-Intervenir de acuerdo con la materia que les corresponda en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

-Coordinarse con el sector que les corresponda en ma-

teria de planeación, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

-Elaborar programas sectoriales.

-Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

-Elaborar los programas anuales de los sectoriales.

-Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando la congruencia con los planes y programas de los Estados.

-Vigilar que las entidades del sector que coordinen - conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo.

-Verificar periódicamente la relación que guardan programas y presupuestos y en su caso corregir desviaciones.

Las Entidades Paraestatales, deberán (Art.17):

-Participar en la elaboración de los programas sectoriales.

-Cuando lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su programa institucional acorde al sectorial.

-Elaborar programas anuales para la ejecución de los sectoriales.

-Considerar el ámbito territorial en sus acciones atendiendo propuestas de los gobiernos estatales.

-Verificar resultados periódicamente.

La Secretaría de la Contraloría de la Federación tiene establecidas las siguientes funciones (Art.18):

-Aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Lo cual significa apegándose al texto del ordenamiento, que su función es aportar elementos de juicio y no de fiscalización del presupuesto que se asigna a cada programa, aún --- cuando en el siguiente párrafo habla del control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y programas, lo que no deja muy clara su actividad dentro de la planeación sino que será un simple observador, ya que sólo se dedicará a realizar un seguimiento, si se cumplen los objetivos y prioridades del Plan y programas. El artículo es muy general y no permite precisar - si es que no se cumple el objetivo o las prioridades del Plan o programas que le corresponde hacer por lo que deberá clararse - si ejercerá sanciones a funcionarios que no se apeguen a lo planeado, si va a realizar auditorias y con que facultad lo realiza si el artículo no lo señala.

El Ejecutivo Federal también interviene en materia de planeación (Art.19):

-Establece comisiones intersecretariales para la atención de actividades de planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

-Estas comisiones podrán a su vez contar con subcomisiones que elaboren programas especiales que el Presidente doter

mine.

-Las entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones o subcomisiones.

Lo cual quiere decir que se pueden agrupar varias Secretarías y varias entidades paraestatales y de esta forma estructurar un programa especial que puede llegar a ser tan importante o más para la economía que el propio Plan Nacional de Desarrollo y así haber varios programas especiales que pueden ser paralelos al Plan Nacional. De aquí que lo planteado se presta para que haya más planeación y al final del sexenio quede como base para el próximo gobierno y sólo resta esperar que los resultados sean provechosos para todos.

También se contempla en la Ley de Planeación la participación de grupos sociales, entidades federativas y los particulares:

La Participación Social.

A las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, grupos populares, profesionales, organismos empresariales y todo tipo de agrupación social, se le considera órgano de consulta permanente en los aspectos de planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular.

Entidades Federativas.

A los Estados, en materia de planeación, la Ley señala en el Art. 33 que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se

requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo.

Más adelante en el mismo precepto se habla de que las acciones a seguir para el logro de los objetivos en la planeación nacional deben realizarse de manera conjunta, considerando la participación de los municipios en lo que corresponda.

Las entidades federativas no están reguladas por la Ley de Planeación, ya que su obligación de participar en esta materia y apegarse a lo planeado se deriva de un convenio, más no de la propia Ley, ésto quiere decir que si algún gobierno no desea convenir con el Ejecutivo Federal sobre este renglón, no está obligado a sujetarse a la planeación nacional, o sea intervenir de manera directa al logro de los objetivos que se señalen en el Plan Nacional de Desarrollo; claro que este señalamiento se debe ver en sentido jurídico, más no político.

Los Particulares.

Los particulares al igual que los Estados no se encuentran regulados en materia de planeación por la Ley respectiva, pero de manera indirecta los menciona en el Art. 37, que dice --- que el Ejecutivo Federal, por si o a través de sus dependencias y las entidades paraestatales, podrá concertar las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Para clarificar en que consiste la concertación, el Art. 38 señala que ésta será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés gene

ral y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

De los artículos anteriores se deriva que los particulares no tienen obligación alguna de sujetarse a lo planeado -- por el Gobierno Federal pues el celebrar convenios o contratos con dependencias gubernamentales se ha venido realizando aún antes de la expedición de la Ley de Planeación, y aunque ésta no señalara este tipo de contratación, el particular podría cele--brar tanto los contratos como los convenios sobre una actividad mercantil que requiriere el gobierno tanto federal como estatal. Lo que puede llevarnos a pensar que el Ejecutivo Federal no quiso involucrar a los particulares en la planeación, respetándo--les la organización económica que ellos consideren conveniente, y además el que desee participar en la planeación nacional del desarrollo lo puede hacer a través de los convenios o de los -- contratos, cosa que no ha sucedido puesto que en estos momentos existe anarquía en materia económica.

En cuanto a la inducción de las acciones de los particulares en materia económica y social, para que se ajusten a -- los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el Art. 41 de la Ley de Planeación se faculta al Ejecutivo Federal a señalar las políticas para fomentar, promover, regular, restrin--gir, orientar y prohibir, es decir, inducir sin llegar a la co--hesión como en el caso de la planeación autoritaria.

Lo señalado en el precepto anterior confirma lo dicho, el particular no está regulado por la Ley de Planeación en forma directa, por lo cual es libre de ajustarse o no a lo planea--do.

Después de haber desarrollado los puntos que el temario del presente trabajo estipula, sobre el tema de la planeación, emito el comentario siguiente:

Para la estructuración del Plan Nacional de Desarrollo, las consultas populares a que hace referencia la Ley de Planeación y el propio Plan Nacional y en la Constitución, se deberían realizar tomando en consideración la división orgánica del país que en la Constitución se señala, es decir, iniciar con el municipio para conocer sus necesidades, posteriormente por Estado, - para llegar a toda la Administración Pública Federal tanto centralizada como paraestatal, también dentro de esta detección de necesidades, incluir las empresas particulares, así como las agrupaciones populares y el sector social, para tener una panorámica completa de las necesidades reales; se tendrá que jerarquizar iniciando por las de mayor a menor importancia, posteriormente determinar el tiempo que se llevaría atender cada una de ellas y así clasificarlas para su atención en un corto, mediano y largo plazo, determinar de acuerdo con los inventarios realizados, - cuales pueden ser resueltas por los municipios, por los Estados y cuales requieren de la intervención federal, así mismo, como - de la empresa privada o del sector social.

Cuando se requiera de la empresa privada, señalar que producción es indispensable para atender el requerimiento específico y en que aspecto de la planeación del desarrollo va a intervenir, así como de la región de influencia, de esta forma se --- obligaría a los particulares a sujetarse a lo planeado y conocer de antemano el número de empleos que ofrece y los posibles a --- crear, respetando siempre las garantías constitucionales ya que

la empresa tendría la libertad de decidir en qué colaborar y con que tipo de producción, para ello es necesario conocer los plazos fijados para que de ésto se pueda conocer el tipo de producción necesaria, la región, el costo de producción, los impuestos, salarios, etc., para cumplir con el objetivo que se pretende alcanzar dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

En caso de que no cumplieran con su compromiso, conocer de antemano el tipo de sanciones de las que serían objeto, tomando siempre como base el marco jurídico que la Constitución y leyes reglamentarias tienen señaladas, evitando caer en un sistema de planeación centralizada, imperativa o inflexible. Además, el particular en todo momento podrá intervenir en el desarrollo de nuevos objetivos que la planeación marcara, por medio de foros o consultas directas. Así mismo podría ejecutar nuevas acciones -- del Plan Nacional, de no ser así, se estaría en contra de la -- Constitución, al no permitir una economía mixta.

Esto no quiere decir que el Estado no ha planeado, prueba de ello son las reformas constitucionales y la creada al respecto, sino que se tiene que detallar aún más, es decir, fijar en forma precisa el qué, cómo, cuándo, dónde y con qué se van a satisfacer las necesidades que la población está demandando, y que el particular se integre a la planeación de manera decidida, clara, precisa y efectiva para romper con la anarquía económica en que nos encontramos. Pero siempre tomando como punto de partida de la planeación nacional del desarrollo, a la célula que conforma el país y que es el municipio.

- (1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del - 5 de febrero de 1917 (comentada), UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1985.
- (2) Ley de Planeación, publicada en el D.O.F. el día 5 de enero de 1983, Edit. Porrúa S.A., 17a. edición, México 1987.
- (3) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el D.O.F. el día 29 de diciembre de 1976, Edit. Porrúa S.A., 17a. edición, México 1987.
- (4) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el D.O.F. el día 31 de diciembre de 1976, Edit. Porrúa S.A., 17a. edición, México 1987.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- En México tenemos un sistema de economía mixta, en donde -- concurren tanto la empresa privada como la empresa gubernamental y la social, garantizada por la Constitución.
- 2.- El Plan Nacional de Desarrollo no especifica acciones concretas ni presupuestos asignados por lo que su evaluación -- se hace difícil.
- 3.- La Ley de Planeación, la Ley de la Administración Pública -- Federal y la Ley de Presupuestos Contabilidad y Gasto Público son afines en las funciones que a las entidades federa-- les señalan, con respecto a la planeación.
- 4.- Los Estados son libres de convenir acciones encaminadas a -- cumplir los objetivos que marca el Plan Nacional de Desarrollo.
- 5.- El municipio no es considerado expresamente en la Ley de Planeación.
- 6.- Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo no han sido -- alcanzados, prueba de ello es que no disminuyó el índice inflacionario, el desempleo es creciente, existe cada vez más una marcada desigualdad social, la planta productiva nacional se ha deteriorado, la deuda externa ha aumentado, el poder adquisitivo del salario se ha minimizado, entre otros.

- 7.- El Plan Nacional de Desarrollo es el segundo Plan Nacional que entra en vigor, para regular el desarrollo integral -- del país; el primero, el Plan Global de Desarrollo no se -- evaluó para servir de base al plan vigente.
- 8.- A pesar de que México emitió una de las primeras leyes de planeación en el mundo, ésta no fue determinante en la regulación de la economía nacional, puesto que, no entró en vigor.
- 9.- Como resultado del análisis de las Leyes de Planeación, -- Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y Orgánica de la Administración Pública Federal, puedo concluir que existe demasiado burocratismo en la planeación, pues son muchas las dependencias que intervienen en este proceso.
- 10.-La Ley de Planeación no contiene sanciones específicas para los funcionarios de alto rango y Secretarios de Estado por no cumplir con lo planeado.
- 11.-La Ley de Planeación no establece el procedimiento a seguir para evaluar en forma periódica el Plan Nacional de Desarrollo.
- 12.-El Plan Nacional de Desarrollo no establece en forma clara las actividades encaminadas a alcanzar los objetivos propuestos por la Entidad Federativa respectiva, así mismo ca rece de asignaciones presupuestales específicas para poder evaluarlo.

- 13.- Los particulares pueden intervenir en la planeación que genera el Estado, en forma voluntaria.
- 14.- La planeación en México, para que sea verdaderamente eficaz debe manejarse como una técnica que permita el mejor aprovechamiento de los recursos económicos de un país, en beneficio de la colectividad y no como un modo personal de gobernar.

B I B L I O G R A F I A

- Banco Nacional de México, "Examen de la Situación Económica de México", Vol.LXII, Núm.730, septiembre 1986.
- Bauer P.T., "Crítica de la teoría del Desarrollo", Ediciones - Orbis S.A., Barcelona, España 1985.
- Barre Raymond, "El Desarrollo Económico", Edit. Fondo de Cultura Económica, Tr. de Campos Julieta, 12a. edición, México - 1986.
- Ceceña Cervantes José Luis, "Introducción a la Economía Política de la Planeación, Economía Nacional", Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1981.
- Comisión Intersecretaria: Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, México 1966.
- Constitución del País de los Soviets, Diccionario, Tr. de Edit. Progreso, URSS 1984.
- Diccionario de Economía Política, Edit. Labor S.A., Barcelona, España 1969.
- Gómez Granillo Moisés, "Breve Historia de las Doctrinas Económicas", Edit. Esfinge S.A., 12a. edición, México 1984.
- Kirichenco V., "La Planificación a Largo Plazo de la Economía Socialista", Edit. Progreso Moscú, URSS 1981.
- Lemus García Raúl, "Derecho Agrario Mexicano", Edit. LIMSA, México, 1978.

- Nuldelman V. Pablo, "Sistemas Nacionales de Planeación, Aspectos conceptuales", Programa de Capacitación para el Desarrollo (PROCADE) - ONU, México 1981.
- Palacios Luna Manuel, "El Derecho Económico en México", Edit. Porrúa S.A., 1a. edición, México 1985.
- Pina Rafael De, "Diccionario de Derecho", Edit. Porrúa S.A., 7a. edición, México 1978.
- Porrúa Pérez Francisco, "Teoría del Estado", Edit. Porrúa, México 1977.
- Presidencia de la República, "Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones", 1953-1960, México 1953.
- Rangel Couto Hugo, "El Derecho Económico", Edit. Porrúa S.A. México, 1980.
- Schumpeter J.A., "Capitalismo, socialismo y democracia", Ediciones Orbis S.A., Barcelona, España 1983.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Síntesis Gráfica".
- Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", México 1983.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, "Antología de la Planeación en México", F.C.E., 1a. edición, México 1985.
- Seldon Arthur, "Diccionario de Economía", Edit. Oikos S.A. Barcelona, España 1975.
- Serra Rojas Andrés, "Ciencia Política", Edit. Porrúa S.A., - México 1964.

Serra Rojas Andrés, "Derecho Económico", Edit. Porrúa S.A.
México 1981.

Solis Leopoldo, "Planes de Desarrollo Económico y Social",
SEP-Setentas, Diana, 1a. edición, México 1980.

Witker V. Jorge, "Derecho Económico", Edit. HARLA, México
1985.

Zamora Francisco, "La Sociedad Económica Moderna", Fondo de
Cultura Económica, 3a. edición, México 1977.

Zapata Torres Salvador, tomado de la clase de Teoría Econó-
mica, 2o. Semestre, Facultad de Derecho, UNAM, México -
1985.

Monitor de la Mañana (Radioprograma), Radiodifusora XERED
(Radio programas de México), México, D.F., Dic. 4 de -
1986, 6 a 9.30 hrs. (Director José Gutiérrez Vivó). -
Transmisión especial en directo desde Japón.

Leyes y Acuerdos consultados:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del -
5 de febrero de 1917. (Comentada), UNAM, Instituto de -
Investigaciones Jurídicas, México 1985.

Ley de Planeación, publicada en el D.O.F. el día 5 de enero
de 1983, Edit. Porrúa S.A., 17a. Edición, México 1987.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada
en el D.O.F. el día 29 de diciembre de 1976, Edit. Porrúa
S.A., 17a. edición, México 1987.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el D.O.F. el día 31 de diciembre de 1976, Edit. Porrúa S.A., 17a. edición, México 1987.

Ley sobre Planeación General de la República del 13 de julio de 1930.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, D.O.F., México, 24 de diciembre de 1958.

Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado - para la elaboración de planes, D.O.F., México, 24 de diciembre de 1958.