

308909



UNIVERSIDAD PANAMERICANA 34

FACULTAD DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA

2oj.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

APUNTES SOBRE EL DERECHO  
DE PLANEACION

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A I**

FRANCISCO JAVIER TURUENO DUFFOUR

Director de Tesis:

Dr. Eduardo Alfonso Guerrero Martínez

MEXICO, D. F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1992



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

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

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

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

# INDICE

<b>INTRODUCCION</b>	<b>5</b>
<b>CAPTULO PRIMERO: GENERALIDADES</b>	<b>9</b>
I.    DEFINICION Y CONCEPTOS	10
II.   LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA	13
III.  EVALUACION ECONOMICA A PARTIR DE LA POSGUERRA	25
<b>CAPTULO SEGUNDO: LAS REFORMAS REALIZADAS</b>	<b>53</b>
I.    LA REFORMA ADMINISTRATIVA	56
II.   LA RENOVACION MORAL PARA EL CAMBIO	82
<b>CAPTULO TERCERO: EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION Y SUS COMPONENTES</b>	<b>114</b>
I.    SINTESIS HISTORICA DE LOS INTENTOS DE PLANEACION EN EL PAIS	115
II.   DEFINICION	123
III.  MARCO CONCEPTUAL	125
IV.   BASES	127
V.    INSTRUMENTACION	127

	4
VI. NIVELES DE ACCION	134
VII. PROGRAMAS DE MEDIANO PLAZO	137
VIII. CONGRUENCIA ENTRE EL PLAN Y LOS PROGRAMAS	140
 <b>CAPITULO CUARTO: MARCO JURIDICO DE LA</b>	
<b>PLANEACION</b>	
	143
I. ANTECEDENTES	144
II. BASE CONSTITUCIONAL	146
III. LEY DE PLANEACION	152
IV. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	163
a) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1982-1988	163
b) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994	167
V. PLANEACION EN LOS ESTADOS	177
a) ANTECEDENTES Y EVOLUCION	177
b) CONVENIO UNICO DE DESARROLLO	182
 <b>CONCLUSIONES</b>	 192
 <b>BIBLIOGRAFIA</b>	 197

## **INTRODUCCION**

## INTRODUCCION

La sociedad de nuestro tiempo, es una sociedad pluralista, en la cual los grupos organizados institucionalmente se multiplican y diversifican según las necesidades, aspiraciones, finalidades y exigencias que motivan su existencia y su funcionamiento. La sociedad contemporánea es una sociedad de organizaciones, dichas organizaciones deben de interactuar e interrelacionarse para lograr sus objetivos.

El Estado, en este orden de ideas, cumple el papel de director, de rector de la vida social, encauzando las actividades de la sociedad y permitiendo su desarrollo; para lograrlo, el Estado, así como la sociedad, las organizaciones, la empresa e incluso el hombre mismo, requieren planear sus actividades.

En las sociedades modernas, a medida que se ha ido ampliando la órbita de las atribuciones del Estado en los procesos de desarrollo económico y social, los sistemas de planeación se convierten en un imperativo. El Estado es la manera como se organiza la sociedad y sus atribuciones son en sí, a través del gobierno, una forma de planear su accionar. Asimismo la planeación requiere y contempla la participación de los sectores social y privado; los grupos organizados intervienen cada día con mayor fuerza en los asuntos públicos, lo que nos lleva a una dirección social pluralista.

Actualmente, ya no se puede pensar en términos individualistas, el desarrollo de la sociedad requiere de un esfuerzo conjunto de todos sus integrantes; dicho esfuerzo debe ser dirigido para lograr alcanzar los objetivos planteados en el proyecto nacional contenido en la Constitución de 1917.

El proceso de desarrollo equilibrado del país, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, el alcance de la libertad y dignidad de la persona humana y el logro de un orden social justo son algunas de estas aspiraciones, las cuales pueden llevarse a cabo con el apoyo de un plan de desarrollo que contemple estas ideas.

Dentro del proceso administrativo, la planeación determina el curso de la acción a seguir, los principios, la orientación, las políticas, procedimientos, programas y presupuestos, todo ello formando parte de un sistema de planeación.

El presente trabajo tiene como objeto el estudio de algunos factores que conforman la planeación nacional, los antecedentes, causas y características, en un intento por conocer la forma de actuar del gobierno, como responsable de la dirección social. Este breve estudio se compone de cuatro capítulos: el primero, trata sobre algunos conceptos generales, asimismo se expone un panorama sobre la participación del Estado en la economía y de la evolución económica del país a partir de los años cuarenta; el capítulo

segundo expone las reformas realizadas primordialmente en los dos sexenios anteriores, ya que en esta época se determina el cambio de las estructuras y se rescata el interés por el desarrollo social, además del económico, como presupuestos de un crecimiento equilibrado del país; en el capítulo tercero se trata el tema del Sistema Nacional de Planeación Democrática, haciendo una síntesis de los intentos de planeación en el país y exponiendo aspectos sobre el sistema de planeación; por último el capítulo cuarto contiene el marco jurídico de la planeación en México, sus antecedentes, base constitucional y legal, los planes nacionales de desarrollo y concluye con una referencia de la planeación en el ámbito estatal.

Agradezco a los lectores las críticas al presente trabajo, las cuales serán recibidas con el afán de mejorar.

México, D.F., mayo de 1992.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **GENERALIDADES**

## CAPITULO PRIMERO

### GENERALIDADES

#### I. DEFINICION Y CONCEPTOS.

Con la aparición del Plan Nacional de Desarrollo se inicia una nueva etapa en el quehacer gubernamental. Es a partir de este momento, cuando toma forma el Sistema Nacional de Planeación Democrática como el instrumento básico para la operación y convergencia de las acciones que realiza el aparato productivo-administrativo del país dentro de un marco jurídico.

Este proceso de planeación procura mantener una permanente continuidad para que en base a las experiencias obtenidas vaya adecuándose a las coyunturas y perfeccionando tanto su estructura como su ejecución apoyado en los principios constitucionales.

Esta técnica contempla la participación de todos los sectores que conforman a la sociedad en México, marcando lineamientos generales que permitan la unificación de criterios en la búsqueda de iguales objetivos. Si bien la ingerencia del Estado en los aspectos socio-económicos y jurídicos ha sido permanente, era necesario establecer un sistema que aglutinara en un solo mecanismo a todos los instrumentos con que se cuenta, con el fin no solo de evitar duplicidad y dispersidad, sino de coordinar las acciones y racionalizar los recursos.

Rico en posibilidades, el Sistema Nacional de Planeación Democrática se presenta aún incipiente, cabe remarcar que es un proceso que a medida que obtenga maduración presentará resultados positivos, ésto de manera paulatina y tras el perfeccionamiento en su aplicación. Aún en Estados de planeación centralizada, se denota que este proceso tarda largo tiempo para dar resultados; en México, si bien no se trata de una economía centralista, existe la conciencia de lo impostergable de esta reorganización en todos los niveles.<sup>1</sup>

En el transcurso del presente trabajo se muestran los elementos y mecanismos básicos que conforman el Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como en que renglones de él participan los sectores privado y social, como factores indispensables de ésta, llamémosle planeación mixta (inductiva) que experimenta el país.

Al seguir una definición de lo que significa planear basta con referirnos a la que se hace en el Plan Global de Desarrollo 1980-82 y en la que se observan las etapas básicas que esta técnica desarrolla:

"Planear es concebir una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y

---

<sup>1</sup> Vid. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Reseña del Seminario Sobre los Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. México, SPP. 1981.

necesarios para fijar prioridades, elegir alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlas con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios".<sup>2</sup>

El plan es la forma en que se expresan los objetivos; así como los medios y medidas con que se cuenta para lograr dichos objetivos, al elaborar un plan, se decide de antemano que hacer, porqué, cómo, cuándo, dónde y quién lo hará. Así, el plan se puede definir como un enlace entre dos puntos: Dónde nos encontramos y a dónde queremos ir por su conducto.

La planeación presupone una estrategia de desarrollo, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones (económicas, sociales, ideológicas, políticas), que da por resultado un programa preciso para guía de los órganos públicos de intervención y planificación, y de los destinatarios (nación, sectores, clases, grupos, regiones, instituciones). Las decisiones se toman deliberadamente, y están referidas las unas a las otras, de modo de proporcionar un programa de acción relativamente coherente.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Vid. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, SPP. 1980.

<sup>3</sup> Vid. INSTITUTO DE INVESTIGACION JURIDICAS, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo V (Intervencionismo). México, Ed. Porrúa, S.A., 1985.

La planeación se traduce en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a toda la economía y a toda la sociedad o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos y etapas, y atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales.<sup>4</sup>

## II. LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

La Administración Pública ha ido adquiriendo, a través de la historia, una complejidad creciente, en virtud de las nuevas y variadas atribuciones que le han sido encomendadas al Estado en diferentes épocas. En relación a las atribuciones señaladas, es posible diferenciar ciertos "Tipos" de Estado, así tenemos:

a) El Estado "Gendarme".- En una primera etapa se facultó a los Estados Nacionales, como entidades soberanas, para normar ciertas conductas con respecto de una población dada y dentro de un territorio específico.<sup>5</sup>

El Estado es un agente de orden público y no interviene en asuntos privados, a menos de que sea llamado tiene que dejar hacer (Laissez Faire).<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Vid. DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. México, UNAM, 1986.

<sup>6</sup> Ibidem.

El Estado tiene facultades normativas que permiten:

- Garantizar la posibilidad de que se den ciertas conductas y actividades. Estas garantías se establecen ejercitando el poder soberano por medio de disposiciones legales parte del sistema jurídico constitucional. Para garantizar la eficacia de estos ordenamientos el Gobierno puede ejercer ciertas facultades coercitivas, sobre todo lo que se refiere al mantenimiento del orden público y la defensa del país.
- Registrar actos que requieran este trámite para tener validez, y otorgar fe pública a los que la requieran como requisito formal o solemne para que cumpla efecto ante terceros.
- Orientar ciertas conductas y actividades.
- Autorizar o prohibir ciertas conductas o actividades. La Administración Pública se encarga de vigilar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el orden público.
- Arbitrar los conflictos que se presenten en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que el propio Estado ha establecido.

b) El "Estado Promotor".- La necesidad de promover ciertas conductas y actividades que se consideraba conveniente estimular, dio lugar a la concepción del Estado "Promotor" o de "Fomento", encargado de participar de manera más directa, sobre todo en la vida económica, procurando la consecución de objetivos valiosos para el progreso del país.<sup>7</sup>

Esta facultad promotora permite:

- Fomentar por medio de estímulos fiscales, con financiamiento o por medio de subsidios, ciertas actividades individuales o colectivas, o bien tratar de evitar otras, gravándolas o sancionándolas cuando se consideren poco valiosas.
  
- Informar pública y ampliamente sobre las actividades que lleve a cabo y/o los gastos que realiza, así como las oportunidades existentes para ejecutar conductas o actividades consideradas importantes. En ocasiones, incluso programa indicativamente tales posibilidades calculando gastos y actividades requeridas.

c) El "Estado Benefactor".- En el siglo XX se empieza a delinear un tipo de Estado denominado de servicio o de bienestar, caracterizado por la posibilidad de intervenir más directamente en

---

<sup>7</sup> Idem.

la vida económica y social, prestando aquellos servicios que no eran producidos adecuadamente por sectores privados, o que se consideraban indispensables para el desarrollo integral de la sociedad.<sup>1</sup>

Esta facultad de intervenir directamente en los procesos productivos y de prestación de servicios le permite:

- Producir bienes de producción y de consumo ya sea con fines de regulación del mercado, o reservándose la producción exclusiva por razones estratégicas.
- Comercializar directamente ciertos productos para garantizar una justa intermediación y redistribución de la riqueza.
- Consumir obligatoriamente ciertos bienes y servicios para el ejercicio de sus atribuciones, o bien para ejercer su acción reguladora de la economía.
- Redistribución de la riqueza material y cultural en su conjunto, en el sentido de desarrollo económico y social.

d) El "Estado Planificador Integral".- Un tipo, que aun no se halla operando plenamente en ningún país aunque jurídicamente se

---

<sup>1</sup> Idem.

han consignado facultades para alcanzarlo, es el Estado Planificador Integral. Esta facultad para dirigir íntegramente la economía y la sociedad, le permitirá planificar y administrar el funcionamiento global de la sociedad en todo su conjunto.<sup>9</sup>

Actualmente es casi imposible encontrar "Tipos Puros" de Estados. El ejercicio de funciones tales como promover, servir y dirigir no implican abandonar aquellas que le han sido asignadas anteriormente. En todo Estado moderno confluyen todas estas facultades, desde las de garantía hasta las de planificación, y las cumple de acuerdo con los objetivos asignados a cada una de sus instituciones y a la estrategia de desarrollo que adopte. En base a las características señaladas para cada uno de estos tipos de Estado podemos afirmar que el Estado mexicano se define como promotor de bienestar social, ya que pretende lograr el bienestar básico de todos sus miembros, para ello toma en consideración:

- i) Renta adecuada a quienes trabajan.
- ii) Ampliación de los servicios públicos.
- iii) Sistema tributario progresivo.
- iv) Formación de un movimiento laboral para negociar con los empresarios.
- v) Seguro Social y Salud.
- vi) Programa de Educación Básica.

---

<sup>9</sup> Cfr. DE LA MADRID, Miguel. Presentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, SPP. 1980.

Todo esto sumado a la garantía del mantenimiento del orden público y a la planificación de la economía nacional.

Además nuestro régimen de gobierno tiene su base en un Estado de Derecho, en el que se regula no solo las actividades de los participantes, sino también las de los órganos públicos del poder, como condiciones básicas tiene la división de poderes, el sistema republicano, democrático y federal, el reconocimiento de los derechos del hombre y de sus garantías.<sup>10</sup>

Esto le permite actuar legítimamente por medio del otorgamiento de atribuciones y limitaciones, se asigna así al gobierno una parte activa en la promoción de los cambios económicos y sociales y se sujeta a las actividades gubernamentales, como un todo, a la inspección y aprobación de los gobernados.

En nuestro sistema de economía mixta el Estado ha ido consolidando su legitimidad, no sólo jurídica sino históricamente, en la medida que va traduciendo en realidad, los objetivos de su plataforma ideológica, dichos objetivos presuponen al ejercicio de atribuciones del Estado y el empleo de los medios con que cuenta la Administración Pública para satisfacer las demandas populares que le dieron origen. Para ello se requiere la designación de instrumentos de acción tanto de orden político como económico,

---

<sup>10</sup> Vid. GONGORA PIMENTEL, Genaro D. Y ACOSTA ROMERO, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina -legislación- jurisprudencia. México Ed. Porrúa, S.A., 1987.

social y administrativo que se deben orientar a la traducción operativa de las metas que constituyen el proyecto de nación plasmado en nuestra Constitución Política.

Al adoptar un sistema de economía mixta nuestro país establece el derecho de propiedad y la libertad económica, así como la rectoría y gestión económica en manos del Estado.<sup>11</sup>

Algunas de las características o modalidades que se presentan a la economía mixta son, entre otras: la propiedad de tierras, aguas y recursos naturales dentro de los límites del territorio corresponden a la nación, que tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares, estableciendo la propiedad privada y señalando las modalidades que dicte el interés público, permite su explotación a particulares, empresas mixtas, estatales, concesiones, etc.<sup>12</sup>

Otros bienes son de dominio directo , no susceptibles de enajenación; por esto corresponde al Estado la explotación de hidrocarburos, energía nuclear y otras. La propiedad pública no persigue, básicamente, el logro de utilidades, sino la prestación de servicios y bienes de interés público. Se admiten todas las formas de propiedad y sus combinaciones: pública, privada, social,

---

<sup>11</sup> Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto. Rectoría del Estado y Economía Mixta. México, Ed. Porrúa, S.A., 1987.

<sup>12</sup> Ibidem.

comunal, ejidal, cooperativa. Participan las iniciativas pública, social y privada a partir de una función superior.<sup>13</sup>

Asimismo, todo individuo tiene el derecho y la garantía de ejercer con libertad la actividad económica que desee, en tanto sea lícita y no afecte derechos de terceros y ofenda los de la sociedad.

Sólo en casos de utilidad pública se lleva a cabo la privación de posesiones, propiedades o derechos, correspondiendo al Estado llevarla a cabo.<sup>14</sup>

La economía mixta permite el régimen de concesiones a particulares en el aprovechamiento de bienes nacionales y la prestación de servicios públicos, garantiza el derecho a coaligarse formando sindicatos y asociaciones profesionales, da participación a los empresarios y trabajadores en la definición de salarios, permite la libre concurrencia al mercado y el equilibrio entre los factores de la producción.

Los derechos de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, hacer una distribución equitativa de la riqueza, lograr el desarrollo

---

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Idem.

equilibrado del país y mejorar el nivel de vida de la población, confieren al Estado una responsabilidad de Rectoría Económica como guía del esfuerzo de la comunidad.<sup>15</sup>

La participación del Estado mexicano en la vida económica del país, le ha permitido:

- Desarrollar fuerzas productivas propias.
- Planificar el desenvolvimiento de la estructura económica.
- Asegurar el uso productivo del excedente económico del esfuerzo de la población.
- Asegurar los montos de acumulación requeridos para mantener el proceso de reproducción ampliada.
- Vigilar los equilibrios estructurales entre los sectores, subsectores y ramas de la producción, entre regiones geográficas, el consumo y la inversión.
- Propiciar la integración nacional.
- Evitar la insuficiencia de la oferta, limitando el consumo suntuario y el gasto superfluo.
- Asegurar un patrón distributivo del producto basado en la reciprocidad entre la percepción y el esfuerzo cuantitativo, cualitativo y de capital que se haga, para jerarquizar la riqueza.

---

<sup>15</sup> Idem.

- Hacer redistribuciones de la propiedad, para el interés público.
- Orientar la tasa y ritmo del desarrollo socioeconómico.
- Elevar los niveles de vidas populares.<sup>16</sup>

Para realizar su papel económico el Estado cuenta con ciertos instrumentos que con su peso inducen a los sectores productivos a comportarse de acuerdo a los objetivos señalados como preferentes, estos instrumentos se ubican dentro de la política económica.<sup>17</sup>

Las principales políticas son:

**GASTO PUBLICO.**- Por su conducto el Estado impulsa y orienta las actividades productivas, a través de los efectos de la asignación de recursos.

Es impulsora de los insumos productivos y generadora de bienes y servicios socialmente necesarios. Procura acelerar el crecimiento económico, generar empleos, redistribuir el desarrollo en el territorio y regular el proceso inflacionario.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Cfr. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, SPP. 1981.

<sup>17</sup> Cfr. FAYA, op. cit., supra nota 11.

<sup>18</sup> Ibidem.

**EMPRESAS PUBLICAS.-** Para ampliar la infraestructura, los servicios esenciales y la industria básica; expande el mercado y mediante la extensión del bienestar social ayuda a la distribución del ingreso, permite generar bienes y servicios en ramas donde comúnmente la inversión privada no acude.<sup>19</sup>

**TRIBUTARIA.-** Busca ante todo la equidad; simplifica y moderniza los sistemas recaudatorios, combate la evasión y procura el cumplimiento de los causantes con la finalidad de acrecentar los ingresos del Estado para permitirle cumplir con sus responsabilidades.<sup>20</sup>

**ESTIMULOS FISCALES.-** Orientan y apoyan el crecimiento económico mediante la canalización de los subsidios hacia el fomento de la inversión, la promoción del empleo e impulsa la producción de bienes estratégicos fortaleciendo la balanza comercial.<sup>21</sup>

**DEUDA PUBLICA.-** Es un instrumento complementario para financiar el desarrollo, pues permite al Gobierno obtener recursos económicos de fuentes internas o externas.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> Idem.

**FINANCIERA Y MONETARIA.-** Busca la estabilidad del valor del dinero mediante el control de la oferta monetaria. Regula las tasas de interés; controla los movimientos internos y externos de capital, la emisión de monedas y las actividades de préstamos de las instituciones de crédito.<sup>23</sup>

**COMERCIO EXTERIOR.-** Marca los lineamientos en materia de importaciones y exportaciones convenientes para el país; controla los aranceles para orientar el comportamiento del mercado interno y actúa como promotora de la captación de divisas.<sup>24</sup>

**PRECIOS Y SALARIOS.-** Regula el mercado interno protegiendo el poder adquisitivo de los trabajadores y vigilando el índice adecuado de utilidades de los inversionistas. Se utiliza como mecanismo anti-inflacionario.<sup>25</sup>

**EMPLEO.-** Convergen las acciones públicas o privadas hacia la creación de empleos como parte generadora de la producción y el bienestar social.<sup>26</sup>

**TECNOLOGICA.-** Estimula las innovaciones científicas y técnicas que incidan en la productividad y en la capacitación social. Procura lograr una autodeterminación nacional de la materia.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> Idem.

<sup>27</sup> Idem.

### III. EVOLUCION ECONOMICA A PARTIR DE LA POSGUERRA.

A partir de diciembre de 1941 se establecieron formas de cooperación económica entre los Estados Unidos de América y México, ésto a raíz de que el primero se vio envuelto en la Segunda Guerra Mundial. Así, se firmó un pacto comercial que era favorable a los Estados Unidos de América y en el cual México se comprometía a enviarle suministros.<sup>28</sup>

Al fijarse la paridad dólar-peso en \$4.85,<sup>29</sup> se facilitó al vecino país adquirir materiales y productos a un precio relativamente bajo. Esto era parte de la contribución de México a la lucha contra el nazifascismo.

En la posguerra se observó una política de penetración económica a través del comercio, inversiones directas, créditos y ayudas que constituyen los instrumentos para consolidar la hegemonía norteamericana en términos económicos, tecnológicos y políticos en su esfera de influencia dentro de la que se encuentra nuestro país.

Las inversiones extranjeras directas eran predominantemente norteamericanas. En 1940 fueron el 64% del total y en 1955 del 71%,

---

<sup>28</sup> Cfr. FLORES CABALLERO, Romeo. Administración y Política en la Historia de México. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.

<sup>29</sup> Vid. BANCO DE MEXICO, S.A. Informes Anuales.

seguido por Canadá (21% en 1940 y 15% en 1955),<sup>30</sup> dejando en lugares secundarios a Suecia, Inglaterra y Francia, estas inversiones en términos generales se registraron en electricidad, gas y agua; transportes y comunicaciones; minería, industria y comercio.<sup>31</sup>

En cuanto a los créditos exteriores, éstos se reactivan en 1942 y de esta fecha a 1952, se utilizaron \$263 millones de dólares que representaron el 3.7% de la inversión total del país. Esta aportación de los créditos exteriores fue creciendo paulatinamente y de 1955 a 1965 se obtuvieron \$311.4 millones de dólares (17% de la inversión total), en resumen la participación del capital extranjero en la inversión total del país entre 1955 y 1965 fue de 24.6% incluyendo créditos exteriores e inversiones extranjeras directas.<sup>32</sup>

En términos generales, al final de la Segunda Guerra Mundial se presentó una polarización aguda de la riqueza, un crecimiento dinámico y acelerado pero desigual y contradictorio con una explotación acelerada de la fuerza de trabajo y manteniéndose una estabilidad política en el país.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Cfr. CECERA, José Luis. Las Empresas Transnacionales. Editorial Caballito, México, 1970.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Idem. pág. 45.

<sup>33</sup> Cfr. FLORES op. cit., supra nota 28.

Es a raíz de la posguerra, que no sólo se reanuda el flujo de capital externo hacia el país, sino que manifiesta una participación creciente de la iniciativa privada, aumentando la relación estado-empresas vinculándose los programas gubernamentales y los intereses privados. En este período aparece la Asociación de Banqueros de México, que aunado a la Confederación Ganadera, la Cámara Nacional de la Industria de Transformación y las Confederaciones Nacionales de Cámaras Industriales y Comerciales redondeaban la fuerte participación privada, que por otra parte se ve representada en empresas y organismos públicos.<sup>34</sup> Bajo el papel rector del Estado la burguesía amplía su influencia y disputa a la burocracia la supremacía política, ésto durante el período presidencial del Lic. Miguel Alemán (1946-1952), con anterioridad el régimen del Lic. Manuel Avila Camacho (1940-1946), se caracterizó por una moderada participación del capital extranjero y por sus saldos favorables en la balanza de pagos, permitiendo pagar deudas pendientes con el exterior.<sup>35</sup> En 1947 quedó resuelto el problema que suscitó la Expropiación Petrolera, al aceptarse un pago de \$130'399,000 de dólares a la Compañía Mexicana de Petróleo El Aguila.<sup>36</sup> En este tiempo se utilizó una gran cantidad de dinero extranjero, se presentó asimismo un desajuste en el comercio exterior, arrojando a la balanza de pagos déficits crecientes y registrándose un período devaluatorio de junio de 1948 a junio de

---

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> Cfr. CECERA op. cit., supra nota 30.

1949, fijándose en esa fecha una paridad de \$8.65 pesos por dólar.<sup>37</sup>

En otros hechos, la ganadería toma impulso con los créditos de los bancos Agrícola y Ejidal y con los certificados de inafectabilidad ganadera. En este sentido al implantarse sistemas de riego en áreas de más rentabilidad (norte del país) se agudiza la diferencia entre un sector altamente modernizado y otro con una masa de campesinos en malas condiciones.<sup>38</sup>

En 1940 las áreas irrigadas al ejido son de 56%; en 1950, 48%; y en 1960, 41%, transformándose las zonas ejidales en zonas de baja productividad. El 90% de campesinos eran propietarios de menos de 5 hectáreas y abarcaban el 45% de tierra laborable; el 1.4% poseían el 34% de extensiones mayores de 50 ha. y el 0.4% tenían títulos de más de 400 has. El incremento registrado en la agricultura comercial es debido al capital privado y a la penetración de empresas transnacionales. Del 4% del presupuesto total que se asignaba a los ejidatarios en 1935-40, se bajó al 1% en 1946-1958.<sup>39</sup> En otro aspecto el sector financiero se expandió considerablemente impulsado con fuerza del desarrollo industrial. Tras las reuniones de Bretton Woods, México firma el Convenio del

---

<sup>37</sup> Cfr. BANCO DE MEXICO, S.A., op. cit., supra nota 29.

<sup>38</sup> Cfr. FLORES op. cit., supra nota 28.

<sup>39</sup> Vid. MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES. (El sector paraestatal).

Fondo Monetario Internacional para promover el desarrollo.<sup>40</sup> El endeudamiento externo casi se duplica y la dependencia del crédito exterior permite a los bancos internacionales influir en la determinación y destino de los recursos. La influencia externa se manifiesta en ramas como la financiera, la industrial y la comercial.<sup>41</sup>

Ante esta situación, la formación de capital y el ahorro interno se concentró en consorcios monopólicos y continuó acrecentándose la penetración extranjera vía crédito, tecnología y empresas.<sup>42</sup>

Por el lado gubernamental se procuraba una política nacionalista que intentaba proteger y desarrollar los recursos internos, una legislación de capital exterior y de protección aduanera. El Estado mexicano se apoyaba en dos bases: la vinculación con las masas sociales (política de masas vía sindicatos) y un extenso aparato burocrático ("Instituciones Nacionales Revolucionarias"). En 1947 se aceleró considerablemente la importación de maquinaria y materias primas; la inversión extranjera alcanzó el 25% de la inversión bruta privada, lo que en

---

<sup>40</sup> Como consecuencia de una conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas celebrada en el año de 1944 en Bretton Woods, fueron creados el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

<sup>41</sup> Cfr. FLORES op. cit., supra nota 28.

<sup>42</sup> Idem.

el período 1953-58 creció al 40%.<sup>43</sup> No obstante que la inversión pública se orientó en gran parte a la creación de infraestructura para apoyar la economía, la acción gubernamental por ser coyuntural y no planeada y coordinada, provocó dispersión y falta de criterio uniforme en la operación sectorial. En 1947 aparece la Ley Para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal,<sup>44</sup> con el fin de sujetarlas al Ejecutivo, pues su control era difícil dada su gran cantidad. En 1952 se crea el Comité de Inversiones<sup>45</sup> que sustituye a la Comisión Nacional de Inversiones. Entre sus propósitos estaba el planear el gasto público, señalar prioridades, programas de inversión y concentrar información de paraestatales y descentralizadas. Es este un antecedente de la Secretaría de la Presidencia que entró en operación en 1958.<sup>46</sup>

Durante el período Ruizcortinista (1952-1958), creció la deuda exterior; se presentó el desequilibrio de las transacciones de mercancías y servicios que no se compensó; y se presentó un déficit del grado de \$1,699 millones de dólares en cuenta corriente, durante dicho sexenio, las reservas del Banco de México sufrieron

---

<sup>43</sup> Cfr. México op. cit., supra nota 39.

<sup>44</sup> Cfr. Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1947.

<sup>45</sup> Cfr. FLORES op. cit., supra nota 28.

<sup>46</sup> La Secretaría de la Presidencia fue creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial de la Federación. 25 de diciembre de 1958.

reducciones entre 1953 y 54 motivando que el peso se devaluara en abril de 1954, modificándose su paridad de \$8.65 a \$12.50 pesos por dólar.<sup>47</sup> La devaluación logro corregir el déficit de cuenta corriente e incrementar la reserva del Banco de México, tendencias que fueron momentáneas ya que en los dos años siguientes a 1956 se volvió a registrar el déficit en la balanza. El desajuste se debió a la fuerte corriente de capitales del exterior.<sup>48</sup>

El proceso de industrialización crece al ritmo del sector paraestatal a partir de 1946. Entre 1950 y 1959 se reestructuran las empresas de mayor peso en la economía: Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad, Nacional Financiera, etc., creciendo significativamente.<sup>49</sup>

Otro aspecto a destacarse durante el sexenio del Lic. Adolfo Ruiz Cortínez fue la creación del Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional, que actuó en dos campos básicamente: agricultura e industria. Se creó el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura. Al finalizar 1958 había una expansión industrial significativa en contraste con otros sectores, el sistema social era un hábil protector de los intereses de industriales, financieros y comerciantes.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> BANCO DE MEXICO, Informes Anuales.

<sup>48</sup> Cfr. FLORES op. cit., supra nota 28.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid.

En el curso del mandato del Lic. Adolfo López Mateos (1958-1964) se procuró seguir con el proceso de industrialización que hasta entonces era incapaz de incorporar al desarrollo a las grandes masas. La deuda exterior se elevó de \$602 millones de dólares en 1958 a \$1,724 millones en 1964 (incremento de \$1,122 millones), ésto se originó en la mayor utilización de créditos exteriores, causando que la balanza de pagos arrojara fuertes saldos negativos (en cuenta corriente y comercial).<sup>51</sup> En este lapso el gasto en cuestiones administrativas ocupó el 41.8% del total federal (se gastó el 39% en aspectos económicos y el 19% en sociales),<sup>52</sup> en 1958 salió a la luz la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que fue base de las importantes reformas administrativas registradas.<sup>53</sup> Fue aprobado, por su parte, el Plan de Acción Inmediata que pretendía primordialmente: mejorar los servicios asistenciales, educación, vivienda y bienestar social, reactivar la agricultura y la ganadería, enfatizar el impulso a la industria como generadora de empleo y continuar la substitución de importaciones.

El crecimiento de las Instituciones Nacionales de Crédito entre 1942 y 1959 fue de consideración:<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Cfr. CECERA op. cit., supra nota 30.

<sup>52</sup> Vid. FERNANDEZ SANTILLAN, José. Política y Administración Pública en México. México, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1980.

<sup>53</sup> Vid. LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO. Diario Oficial de la Federación, 25 de diciembre de 1958.

<sup>54</sup> Cfr. FERNANDEZ op. cit., supra nota 52.

	1942	1959
BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR	17.4	\$406.3 MILLONES
BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA	46.8	\$902.3 MILLONES
BANCO NACIONAL DE CREDITO EJIDAL	155.6	\$1304.3 MILLONES

Por su parte, en el mismo lapso, los bancos oficiales aportaron al crecimiento económico: 1942-\$377.4 millones, 1959-\$16,327.6 millones.<sup>55</sup> El producto interno bruto en 1960 fue de \$150,511 millones de pesos a diferencia de los \$39,736 millones de 1950. En 1960 destacó con más del 50% de la participación por sectores el terciario que, atiende a actividades tales como transportes, educación, justicia, diversiones, etc., por lo que se le conoce también como sector servicios. El secundario que, reúne actividades industriales, mediante los cuales los bienes son transformados en distintos grados, poco menos del 30% y el primario que, abarca las actividades ejercidas cerca de las bases de recursos naturales como la agricultura, la ganadería, la pesca silvicultura, la extracción, etc., alrededor del 16%. En 1950 el primario 20%, el secundario 30% y el de servicios 50%.<sup>56</sup> Esto indica que la composición no varía en medida alguna de importancia. En otro aspecto, las empresas privadas siguieron creciendo al amparo del financiamiento oficial y de la infraestructura creada.

---

<sup>55</sup> Cfr. CAMPOS SALAS, Octaviano. Las Instituciones Nacionales de Crédito. México, Fondo de Cultura Económica, 1960.

<sup>56</sup> Cfr. H. JAGUARIBE. Desarrollo Económico, Político y Social, México. Editorial Siglo XXI, 1980.

Se presentó el fracaso de la política de sustitución de importaciones y al no encontrar la fórmula para producir bienes de capital, la participación extranjera creció con la creación de plantas industriales y en la inversión.<sup>57</sup>

La monopolización trajo como consecuencia una distribución del ingreso mas inequitativo, el Plan de Desarrollo Estabilizador<sup>58</sup> (66-70) persigue prácticamente los mismos objetivos que el de Acción Inmediata (62-64). Estos objetivos se encontraron en contradicción con las evidencias. En 1950 el 50% de la población recibió el 19% del ingreso y el 20% de la población el 60% del ingreso. En 1964 el 50% de la población recibió el 15% del ingreso y el 20% de la gente tuvo el 64% del ingreso total.<sup>59</sup> El endeudamiento externo y el desequilibrio comercial se siguió acentuando, era ya un desequilibrio estructural. El ritmo de crecimiento de la economía entre 1940 y 1970, fue el promedio de 7%, de 1970 a 1975 del 5% y de 1975 a 1976 del 2.2%.<sup>60</sup> Esta baja no sólo es ocasionada por causas del momento, sino consecuencia de los rezagos acumulados. En los años setentas se presenta la crisis como efecto de: el deterioro del poder adquisitivo de las masas; el estancamiento de la inversión privada; el aumento del gasto

---

<sup>57</sup> Cfr. FLORES op. cit., supra nota 28.

<sup>58</sup> Vid. PLAN DE DESARROLLO ESTABILIZADOR 1966-1970.

<sup>59</sup> Cfr. H. JAGUARIBE op. cit., supra nota 56.

<sup>60</sup> Vid. OLMEDO, Raúl, Reforma política. Revista de la Comisión Federal Electoral. No. 6, junio 1977. México.

público; el incremento de la deuda pública; el desempleo y el debilitamiento de nuestro comercio exterior, aspectos que son definitivos para que se modifique la paridad del peso frente al dólar pasando de \$12.50 a \$20.00 en septiembre y deslizándose continuamente hasta \$22.80 en 1979 y \$ 26.00 en enero de 1982, es decir, México sigue manteniendo sus características de retraso: exportador de materias primas; productos agrícolas y energéticos (crudo) e importador de bienes de capital, productos industrializados, etc.<sup>61</sup>

El apoyo gubernamental ha sido, más que la iniciativa privada, la política de masas. El decenio del 70 al 80 se caracterizó por la creación de gran numero de descentralizados, empresas de participación estatal (mayoritarias y minoritarias), fideicomisos, fondos de fomento, etc., de 80 entidades que había en 1970 se incrementó a 845 en 1976.<sup>62</sup> Esto fue originado entre otras cosas por la actitud de la iniciativa privada hacia el gobierno de no apoyarlo firmemente. De la crisis salieron fortalecidas las empresas monopólicas industriales, comerciales y financieras. Los renglones básicos económicos en manos del Estado crecieron considerablemente entre 1970-1976; Petróleos Mexicanos casi duplicó su capacidad de financiamiento; las exportaciones pasaron de \$504 millones a \$600 millones; la industria eléctrica duplicó su

---

<sup>61</sup> Cfr. FLORES *op. cit.*, supra nota 28.

<sup>62</sup> Vid. SERNA ELIZONDO, Enrique. Las Empresas Públicas en la Economía Nacional, México. Revista del Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.

capacidad de generación de 6 millones de kilovatios a 12 millones,<sup>63</sup> en siderurgia la producción también se duplicó. Nacional Financiera y Banco Mexicano Somex procuraron el desarrollo de las industrias básicas, fomentaron la exportación de manufacturas, impulsaron a industrias de interés social; y dieron facilidades de crédito a los organismos del sector público. Se crearon el Instituto del Fomento Nacional de la Vivienda para los Trabajadores,<sup>64</sup> el Fondo Nacional para el Comercio de los Trabajadores<sup>65</sup> y el Instituto Nacional del Consumidor;<sup>66</sup> se aumentó la capacidad de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares considerablemente,<sup>67</sup> lo mismo en los Almacenes Nacionales de Depósito, se realizó gran inversión en infraestructura, pero las presiones externas e internas y el enfrentamiento del sector privado con el gobierno, originaron una recesión económica con la crítica situación en las finanzas públicas; se presentó como consecuencia la devaluación de 1976 y se acentuó la crisis social.

Para el período de los 80, se hizo un llamado a la alianza para la producción, cobran importancia el petróleo y los alimentos; para generar divisas el primero y para atender las necesidades básicas los segundos. Se establece la estrategia del sistema

---

<sup>63</sup> Cfr. FLORES op. cit., supra nota 28.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid.

alimentario mexicano y es fundamental la creación de empleos. El grado de dependencia que México ha tenido, ha sido determinante en el curso del desarrollo observado. Los aspectos internos no superan el peso de las causas externas en la orientación y composición socio-económica. Dentro del marco del desarrollo capitalista, unos países se convierten en dominadores y otros en dominados, quienes se desarrollan con lentitud y con una economía deformada. La llamada "ocupación pacífica", mediante inversiones directas y créditos exteriores, dominios comerciales, etc., forman un marco de dependencia difícil de erradicar; mientras tanto la estructura de la producción se mantendrá sin cambios de fondo como lo indica la participación sectorial dentro del producto interno bruto; en 1970, el sector primario aportó el 11%, el sector secundario el 33% y el de servicios el 56%. En 1979 por su parte la participación sectorial fue del 10%, el 37% y 53% respectivamente,<sup>68</sup> esta composición muestra que si bien el país ha crecido en forma considerable, no lo ha hecho en los renglones económicos que permitan alcanzar un desarrollo adecuado, sobre todo en términos sociales.

A partir de 1980 la economía mexicana denota síntomas de una acentuada dolarización originada por la entrada de divisas vía venta de petróleo al exterior y principalmente por conducto de un excesivo endeudamiento externo para financiar el gasto público. El llamado "Boom" petrolero causa que exista un aumento considerable

---

<sup>68</sup> Vid. MEXICO EN CIFRAS. Nacional Financiera, S.A., 1983.

del circulante no respaldado por el volumen de la producción. Como resultado se da un alto proceso inflacionario (inflación galopante); pérdida de poder adquisitivo y endeudamiento alto; factores que al coincidir con la caída de los precios internacionales de la materias primas (petróleo, café, algodón, etc.) ocasionan una crisis económica y gran diferencial inflacionario entre México y Estados Unidos, modificándose dos veces en 1982 la paridad peso-dólar. En febrero de \$26.00 a \$38.40 y en agosto hasta \$80.00 como promedio, se establece un régimen de austeridad en el gasto público repercutiendo en receso en la economía (recesión), con el agravante de una inflación acelerada.<sup>69</sup> El gobierno hace frecuentes llamados en torno a la solidaridad nacional, principalmente a los sectores que continúan con el proceso de dolarización que lleva al peso a paridades de hasta \$130.00 por un dólar.<sup>70</sup> La aguda descapitalización origina que se pida una moratoria de 90 días en el pago de los servicios y amortización de la deuda externa que oscila en los 80 mil millones de dólares. La crisis económica se manifiesta en lo político y más aun en lo social. Las coyunturas hacen que durante la lectura de su sexto informe de gobierno el Lic. José López Portillo dé a conocer dos decretos de trascendental importancia histórica: la Nacionalización de la Banca y el Control Integral de Cambios,<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Cfr. FERNANDEZ op. cit., supra nota 52.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Vid. Diario Oficial de la Federación, 1º de septiembre, 1982. Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1982.

iniciándose una etapa nueva en la rectoría económica del Estado, (se fijan dos paridades con respecto al dólar: una preferencial de \$50.00 por dólar y otra ordinaria de \$70.00 por un dólar). Las repercusiones inmediatas son de una acentuada dificultad en su reglamentación e implementación, pero que a largo plazo serán de significativo alcance y positiva reorientación en la economía. Así de inmediato se prevé y se anuncia el impulso a las exportaciones y su diversificación, a las industrias básicas y de interés social; a la construcción de vivienda popular, al fomento y mejor pago de los pequeños ahorradores, al abaratamiento del crédito en renglones prioritarios, a la restricción de importaciones superfluas y los viajes excesivos al exterior del país, así como los gastos de divisas en otras naciones; se evita la fuga de capitales y de metales preciosos; a la difícil pero necesaria recuperación del amplio mercado fronterizo; al impulso de la producción interna y equilibrio de balanza de pagos; y a un nuevo intento de redistribución del ingreso. La crisis es considerada como la más intensa en la historia de México post-revolucionario y se esperan incluso bloqueos del exterior, sin embargo se considera que a plazos posteriores, podrán observarse resultados alentadores. Los impactos petroleros provocan un extraordinario endurecimiento de la presión exterior; sus consecuencias son tales que la lógica de la política económica ha variado. De hecho la lógica de la planeación se encuentra profundamente modificada; el valor de la moneda deja de ser una variable de ajuste para constituir el elemento central de la economía.

El país comenzó a registrar períodos intermitentes de crecimiento más y más breves, seguidos de otros cada vez más prolongados de recesión de la actividad económica. Al mismo tiempo, los repentinos ajustes fuertes y súbitos del tipo de cambio y de los precios públicos cuando los desequilibrios alcanzaban niveles inmanejables fueron minando los mecanismos de estabilización de la economía, hasta que la respuesta crecientemente extendida y rápida a cualquier movimiento de precios propició la aparición de inflaciones de tres dígitos en la pasada década.<sup>72</sup>

Cabe señalar que unos años antes, hacia fines de la década de los setenta, el petróleo pareció ser la solución que podría evitar la necesidad de efectuar grandes esfuerzos para reducir los problemas económicos del país. Puesto que el agotamiento de la estrategia de desarrollo seguida se manifestaba en la escasa generación de recursos para la expansión de la actividad económica, los ingresos provenientes del petróleo, que entonces aumentaron muy significativamente, motivaron que se aplazara la adaptación de la economía.<sup>73</sup>

La urgencia por corregir los desequilibrios estructurales cedió paso a la urgencia por atender directamente los rezagos con la inyección de los recursos abundantes provenientes del petróleo y del endeudamiento externo, cuyo servicio se proyectaba financiar

---

<sup>72</sup> Cfr. FLORES op. cit., supra nota 28.

<sup>73</sup> Ibid.

con los ingresos futuros del país, con base en estimaciones que, a la postre, resultaron optimistas respecto de la evolución del precio de los hidrocarburos en los mercados mundiales. El sector público realizó grandes y costosos proyectos de inversión, cuya viabilidad económica dependía de las perspectivas de un crecimiento muy elevado de la demanda interna, basadas también en las entonces favorables expectativas del precio del petróleo, las que al no realizarse implicaron, en buena medida, el desperdicio de los recursos invertidos.<sup>74</sup>

Cabe resaltar que las expectativas del precio del petróleo que sirvieron de base para la adopción de las acciones emprendidas fueron ampliamente compartidas por los acreedores del país, quienes pusieron a su disposición grandes cantidades de crédito.<sup>75</sup>

Al no materializarse las perspectivas del petróleo y revertirse, como sucedió, el flujo de recursos externos -el país dejó de ser un receptor de recursos reales para convertirse en fuente de los mismos para el resto del mundo-, la economía mexicana se encontró en una situación sumamente difícil y apremiante a partir de la segunda mitad de 1982, caracterizada por una deuda externa excesiva, déficit fiscales y de balanza de pagos sumamente elevados, y desequilibrios estructurales que lejos de disminuir se habían agravado.

---

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Ibid.

Hacia el segundo tercio de los años ochenta, durante el período del licenciado Miguel de la Madrid se inició un proceso de cambio encaminado a transformar la planta productiva, a elevar el nivel general de eficiencia de la economía y a desarrollar un sector exportador capaz de generar los recursos necesarios para el desarrollo. El esfuerzo también comprendió el saneamiento de las finanzas públicas, incluyendo la reestructuración del sector paraestatal. El cambio entrañaba el rompimiento de inercias y el desmantelamiento de toda una estructura de intereses que se había desarrollado al amparo de la sustitución de importaciones y el crecimiento indiscriminado del sector público. Las necesidades del país, el estancamiento económico y las demandas sociales hacían imperativo el cambio estructural. No era posible ignorar los problemas que el país enfrentaba, lo cual hubiese llevado a la inestabilidad social.<sup>76</sup>

El país enfrentaba un reto de enormes magnitudes que debía ser superado para sentar las bases del desarrollo futuro. Se trataba de un cambio profundo de estrategia, mismo que habría de confrontar fuertes obstáculos, pero que el gobierno, en su responsabilidad constitucional, tenía que llevar a cabo. El gobierno de la República optó por romper con las inercias e iniciar un proceso de cambio gradual pero constante, en un contexto internacional marcadamente distinto al que había caracterizado a la economía en décadas previas.

---

<sup>76</sup> Vid. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1989.

Los avances realizados por el país durante los últimos años en la corrección de agudos desequilibrios estructurales que le afectaban, en el marco de las peores condiciones externas de su historia reciente y de situaciones internas desfavorables, constituyen un valioso punto de apoyo para la superación de los problemas y son la base para la construcción de un futuro más promisorio. Asimismo se realizaron acciones que mitigaron el peso social de lo que fue la peor crisis de los tiempos modernos y, mediante un gran esfuerzo de selectividad y eficiencia para hacer más con menos, se avanzó en la provisión de satisfactores sociales básicos como educación, salud y vivienda. Hoy tenemos una economía más competitiva, finanzas públicas sanas y un sector público más eficiente, en tamaño y productividad, para atender a las demandas de la sociedad y del crecimiento, de la estabilidad de precios y del mejoramiento gradual pero firme en las condiciones de vida de los mexicanos.<sup>77</sup>

No obstante los esfuerzos de los últimos años, con los que se obtuvieron resultados importantes, el país continúa enfrentando serios problemas económicos y sociales, debido principalmente a la combinación de tres factores: problemas estructurales acumulados en muchas décadas que no podían ser corregidos en unos cuantos años, agotamiento de recursos por una evolución externa desfavorable, y el crecimiento histórico más elevado de la fuerza de trabajo. En los últimos 10 años el producto se ha estancado, con una tasa de

---

<sup>77</sup> Ibid.

crecimiento anual promedio prácticamente nula. Sin duda, entre los aspectos derivados de esta situación el más preocupante es la insuficiencia de empleos productivos y bien remunerados para una población en edad de trabajar en constante aumento, a lo que se suma la pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

Desde una perspectiva histórica, la crisis que afectó al país no pudo presentarse en peor momento. Debido a las altas tasas de fecundidad que prevalecieron hasta 1975, y al crecimiento de la población que resultó del desfase entre la reducción de la mortalidad y el aumento de la fecundidad, nunca en la historia demográfica del país, el grupo de población en edad de trabajar creció tan rápidamente como en la década de los ochenta. Cuando era necesario crear más empleos para atender un mayor aumento de la fuerza de trabajo, las condiciones económicas del país se deterioraron significativamente.<sup>78</sup>

La tasa de crecimiento de la población económicamente activa, aunque en descenso, seguirá siendo muy elevada en el período 1989-1994, como resultado de la incorporación a la fuerza de trabajo de las generaciones nacidas en años anteriores. Se estima que la tasa de crecimiento anual de la población en edad de trabajar será, en el promedio de los seis años, superior al tres por ciento. Sólo para evitar que aumente el número de desempleados, el incremento de

---

<sup>78</sup> Ibid.

las fuentes de trabajo deberá ser de alrededor de un millón de empleos por año.<sup>79</sup>

El país necesita volver a crecer, y crecer con equilibrio y justicia, para ofrecer oportunidades de superación personal y social a quienes se incorporan a la fuerza de trabajo; para que existan los recursos para atender a la satisfacción de las necesidades sociales de la población; para superar con pasos graduales pero firmes los rezagos en empleo, educación, vivienda, salud y, en general, en bienestar social; y para crear las bases de la recuperación de los salarios y de los demás ingresos de la población, en especial de los grupos más pobres en el campo y en las ciudades.<sup>80</sup>

A fin de evitar que la tasa de desempleo aumente, la tasa de crecimiento anual del producto deberá alcanzar, tomando en cuenta los aumentos de la productividad, un nivel superior al cuatro por ciento. Para responder a las necesidades adicionales de empleos y atender, gradual pero firmemente, a la corrección de los rezagos y a la satisfacción de las demandas de la sociedad, el producto deberá crecer, hacia finales del sexenio, a una tasa anual cercana al seis por ciento. Para esto, es necesario aumentar significativamente los recursos destinados a la inversión productiva.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Ibid.

Los recursos reales disponibles en la economía han disminuido considerablemente, como consecuencia de la transferencia de recursos al exterior y el deterioro de los términos de intercambio del país -encarecimiento de nuestras importaciones y abaratamiento de nuestras exportaciones-. Mientras que el país recibía recursos reales del exterior por alrededor del dos por ciento del PIB en promedio durante los setenta, entre 1986 y 1988 transfirió al extranjero casi cinco por ciento del PIB; por concepto del deterioro de los términos de intercambio el país dejó de percibir otro tanto en los últimos tres años, en comparación con la década pasada.<sup>12</sup>

Ha existido insuficiencia del ahorro interno, aunque en los últimos años el correspondiente al sector público ha aumentado, al pasar de 3.6 por ciento en promedio anual durante 1970-1979, a 5.0 por ciento en los últimos tres años. Por su parte, el ahorro privado se deterioró al pasar de 17.1 a 14.8 por ciento del producto entre esos mismos dos períodos. La disminución de la inversión refleja que el aumento del ahorro público no fue suficiente para compensar el deterioro de la situación externa del país y la debilidad del ahorro privado.<sup>13</sup>

En 1987, la inflación alcanzó su valor más alto en la historia del país. En gran medida, esta evolución fue propiciada por la

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

transferencia de recursos al exterior y el deterioro de los términos de intercambio, que afectaron los ingresos de la balanza de pagos y, a través de ella, el tipo de cambio, en una situación en que la economía se había vuelto muy susceptible a cualquier ajuste de precios. Desde 1986, se produjo una espiral inflacionaria que a punto estuvo de conducir al país a una situación de hiperinflación abierta hacia finales del año siguiente. Mediante diversos ajustes fiscales, monetarios y crediticios, unidos a la concertación social de precios en el marco del Pacto de Solidaridad Económica, en 1988 se logró reducir muy significativamente la inflación.<sup>44</sup>

Con el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, sociedad y gobierno continúan realizando esfuerzos por erradicar este fenómeno. A pesar de los indudables avances en el combate a la inflación, aún no se consolida la estabilidad de precios y en el comportamiento de una parte del público están presentes todavía algunas reacciones propias del período de inflación más alta que haya experimentado el país.<sup>45</sup>

Para avanzar hacia la satisfacción de los objetivos nacionales en materia económica y social, la estrategia debe atender a la corrección de diversos problemas estructurales que vienen de décadas atrás, algunos de los cuales se han acentuado con la

---

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.

crisis. Entre estos problemas, uno de los más graves es el de la concentración del ingreso, que en buena medida fue resultado de la estrategia de industrialización seguida durante muchos años, y que favoreció al capital a costa del trabajo, a la industria a costa de la agricultura, a la ciudad a costa del campo, a la sustitución de importaciones a costa del consumidor.

No obstante los avances en la creación de infraestructura, su amplitud no corresponde a los requerimientos de la modernización del país. Durante los últimos cincuenta años, la extensión de las vías del ferrocarril ha permanecido prácticamente estancada. La red carretera troncal sufre un deterioro acelerado. La estructura portuaria y la flota son inadecuadas para una mayor competitividad en el exterior, a pesar de ser el transporte marítimo el más barato y en el que se mueve la mayor parte del comercio internacional.<sup>66</sup>

Diversos sectores productivos han mostrado deficiencias en su dinamismo o, incluso, se han estancado o contraído. En la agricultura existen muchas dotaciones de menos de cinco hectáreas, las más de las veces de tierras de mala calidad. Esta situación dificulta la adopción de técnicas modernas y eficientes. Por su parte, el dinamismo de la industria tendió a desacelerarse cuando se agotaron las posibilidades de sustitución fácil de importaciones. A pesar de que las exportaciones no petroleras han registrado un crecimiento importante durante los últimos años, la

---

<sup>66</sup> Ibid.

industria en general carece todavía de los niveles de competitividad, productividad y dinamismo adecuados.<sup>17</sup>

La creciente urbanización del país ha producido una gran concentración de la actividad, que ha producido profundos desequilibrios en el uso de los recursos y en la distribución de los beneficios del progreso. Uno de los problemas del proceso de urbanización seguido es la concentración de grandes poblaciones en unas cuantas ciudades de gran tamaño, donde los problemas de contaminación, seguridad y costos en la prestación de servicios han alcanzado niveles muy elevados y preocupantes. Al mismo tiempo, existen en el territorio poblaciones dispersas de tamaño demasiado pequeño que dificultan la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad, salud, educación y abasto. La carencia de viviendas en todo el país es elevada.<sup>18</sup>

Al inicio de la presente administración, el panorama económico de estancamiento y salarios reales deprimidos es desfavorable. Pero junto con los problemas, existen condiciones y avances recientes que habrán de contribuir a hacerles frente, sumándoseles una estrategia económica adecuada, a la vez ambiciosa y realista. Entre estos avances recientes cabe señalar la reducción de la inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la racionalización de la política de comercio exterior del país, el fortalecimiento de las

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

exportaciones no petroleras y la capitalización de las empresas del país que se refleja en sus menores coeficientes de endeudamiento. Dichos avances, por parte de sociedad y gobierno en los últimos años, constituirán un apoyo importante para la nueva estrategia económica y social.<sup>89</sup>

El país cuenta con cuantiosos recursos humanos y materiales, creados y aumentados a lo largo de muchas décadas, y que serán una base importante para su progreso, una vez corregidos los desequilibrios y superados los problemas inmediatos que enfrentamos. "Tenemos una fuerza de trabajo con mayor escolaridad, así como una infraestructura educativa que servirá de apoyo para aumentar la calidad de la educación. Disponemos de una infraestructura económica rezagada, pero no empezamos de cero. Lo construido en el pasado y que en diversos aspectos nos pone a la vanguardia de los países en desarrollo nos ayudará a realizar nuestros propósitos. Disponemos de vastos recursos naturales, como el petróleo, que sin alcanzar la contribución de hace unos años será, no obstante, una palanca importante de apoyo."<sup>90</sup>

México se encuentra situado favorablemente para la expansión de su comercio externo, y sus bellezas naturales y tradiciones culturales le proveen de un gran potencial para el turismo.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Ibid.

Del balance anterior resulta evidente la necesidad ineludible de avanzar simultáneamente en los campos de la democratización del país, de la economía y del mejoramiento social; en el ejercicio pleno de la soberanía nacional. El avance en sólo alguno de estos campos sería, además de incompleto, poco viable.<sup>71</sup>

En la actualidad, modernización económica y modernización social van de la mano de la modernización política. Para hacer frente a los problemas, es necesario contar con el consentimiento, el convencimiento, la participación y la corresponsabilidad de la sociedad. Se requiere la modernización de todos, para hacer frente y aprovechar los retos y las oportunidades del mundo moderno. Esto sólo puede y debe lograrse democráticamente. El verdadero desarrollo social se alcanza simultáneamente con el desarrollo democrático. Este último es una exigencia redoblada de la sociedad que se ha manifestado con especial claridad y fuerza en los últimos años.

En lo económico es imprescindible recuperar de manera sostenida y justa el crecimiento de la producción. El deterioro de la situación económica, con la consecuente falta de recursos suficientes para atender más decididamente a la satisfacción de las demandas sociales, se originó en desequilibrios de naturaleza interna cuyos efectos fueron gravemente magnificados por fenómenos adversos de origen externo. Es necesario superar la escasez de

---

<sup>71</sup> Ibid.

recursos para la inversión y el crecimiento, que impone el servicio de la deuda externa aunado al deterioro de los términos de intercambio del país. Pero también es necesario atender a la solución de los demás problemas, que si bien en muchas instancias empeoraron con la crisis, ya existían antes de ella.”

Los principales retos del país en la actualidad tienen, entonces, una dimensión política, una dimensión económica y una dimensión social entrelazadas y complementarias que serán atendidas a través de los tres Acuerdos Nacionales propuestos por el Lic. Carlos Salinas de Gortari: para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, y para el Mejoramiento Productivo de Nivel de Vida; así como mediante políticas que aseguren la participación eficiente de México en el mundo, en defensa de su soberanía y que respondan en beneficio del país a los retos y las oportunidades de la creciente integración que, en diversos aspectos, caracteriza a las relaciones internacionales.”

---

” Ibid.

” Ibid.

**CAPITULO SEGUNDO**

**LAS REFORMAS REALIZADAS**

## CAPITULO SEGUNDO

54

### LAS REFORMAS REALIZADAS

Las entidades al constituirse, tienen fijado de antemano objetivos precisos y específicos, si no fuese así, prácticamente no se constituirían. El Estado promotor del bienestar social, dentro de una economía mixta, fija cierta prioridad, determina objetivos a corto, mediano y largo plazos, aplica reformas que desarrollaran las instituciones públicas, y que incidirán en la sociedad y economía en general, siendo necesaria una planeación de la administración, ya que administrar es ver hacia adelante, pues es obvio que no se administra el pasado.

La reforma social, promovida por la administración gubernamental, actualiza y proyecta los principios básicos de la Revolución Mexicana y la filosofía de la Constitución de 1917.

Conforme a ellos se plantea el desarrollo de la sociedad con justicia y libertad; se define un vigoroso Estado de derecho al que se confía promover la integración nacional, garantizar la independencia política y consumir la independencia económica; se expresa la doctrina democrática de participación pluralista; se establece el sistema de economía mixta; se confiere al Estado responsabilidades de rectoría y de gestión del desarrollo, sometido éste a criterios del interés de la nación; se fundamenta el derecho del Estado en la explotación de los recursos estratégicos; y se

apuntan los derechos sociales para igualar a los desiguales en oportunidades y seguridades.

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

Los programas de reforma en los ámbitos político, económico y administrativo, que desde las administraciones pasadas han recibido un impulso creciente, no surgen a partir de una iniciativa particular, son más bien el resultado de una serie de intentos de reorganización y ajustes llevados a cabo a través de la evolución histórica del país.

La reforma política encuentra un antecedente en la legislación maderista de 1911, mediante la cual los partidos mexicanos tuvieron existencia legal.<sup>95</sup> A partir de entonces se han emprendido numerosas acciones que buscan una mayor legitimidad del poder público y el fortalecimiento de nuestro sistema democrático.

La reforma económica, que en la actualidad responde a un programa sistemático y coherente de desarrollo, ha sido, en gran parte, la respuesta gubernamental a la necesidad de adecuar el sistema fiscal de acuerdo a las condiciones imperantes en nuestro país, con el fin de hacerlo más progresivo y proporcionar así a la población mayor igualdad de oportunidades.

---

<sup>95</sup> Cfr. FAYA, *op. cit.*, supra nota 11.

La reforma administrativa moderna nace en 1921, al emitirse el primer reglamento de gobierno y es resultado de un largo proceso de reorganización a través de más de ciento cincuenta años de desarrollo del sector público mexicano. Comprende un gran número de acciones realizadas con el fin de adecuar y modernizar el aparato gubernamental para el óptimo cumplimiento de sus atribuciones.

Por último es importante señalar que las tres reformas mencionadas tienen como guía y objetivo los propósitos establecidos en el proyecto nacional que surge a partir del movimiento armado de 1910 y se encuentra plasmado en la Constitución Política de nuestro país y que es base de la pretendida reforma social.

#### I. LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Desde su campaña presidencial, José López Portillo había anunciado que su gobierno se empeñaría en objetivos tan importantes como los energéticos y los alimentos, extrajo la conclusión de que cualquier intento por conducir al país hacia etapas superiores de desarrollo social, requeriría primero de un esfuerzo de concordia, de reencuentro político con el pueblo y con los factores de poder, además de organizar al gobierno, porque era necesario retomar las fuentes originales que habían fortalecido al sistema político mexicano para enmendar las desviaciones que amenazaban con hundir al país en una de las mayores crisis de su historia.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Vid. LOPEZ PORTILLO, José. Discursos de la Campaña Presidencial. México, Secretaría de la Presidencia, 1976.

Las vías que el entonces candidato "seleccionó fueron: la Alianza para la Producción, la Reforma Política, la Reforma Administrativa y la Reforma Fiscal, para mencionar las más significativas."<sup>97</sup>

La Alianza para la Producción, como presupuesto para acometer la reforma económica, era un llamado a la unidad que quería la coincidencia de todos los sectores productivos en la tarea por alcanzar una más justa distribución del ingreso nacional, crear más empleos y, para cerrar el círculo, incrementar la productividad como factor de desarrollo y bienestar.

La necesidad de ensanchar el sistema participativo que regimenes anteriores habían propiciado y de enriquecer las posibilidades de soluciones democráticas, impulsó al titular del Ejecutivo a promover las iniciativas de reforma política que se concretaron en las adecuaciones a los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 constitucionales y en la expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 31 de diciembre de 1977.

Las reformas introducidas conforman un nuevo sistema para la integración de la Cámara de Diputados, mediante la supresión de Diputados de Partido y una más efectiva participación de las minorías que, con ello pueden aspirar a convertirse en mayorías

---

<sup>97</sup> Ibidem.

para gobernar o por lo menos a que sus opiniones sean sopesadas por las mayorías, según se expresa en la exposición de motivos de las iniciativas o, para decirlo en términos del propio Presidente de la República, "para que su pensamiento tenga significado político e influya en las decisiones gubernamentales."<sup>98</sup>

En adelante, el sistema electoral, se compondrá de "un dominante mayoritario con representación proporcional que mantiene la tradición democrática del país, pero que incorpora a las minorías para totalizar el sistema de decisiones, por una parte y que legítima la lucha de la disidencia, sin deterioro de la integración y la unidad nacional, por la otra."<sup>99</sup>

La elevación de los partidos políticos a rango constitucional como formas superiores de asociación política; la consolidación de la asociación política, como forma de participación ciudadana de carácter intermedio; el registro condicionado y la eventual invalidación como medio para que todo el espectro ideológico esté representado sin caer en la pulverización o fragmentación excesiva; el mejoramiento de métodos internos de selección de candidatos y dirigentes, como formas de preservar su observancia en beneficio de los electores; una nueva organización electoral, para imparcializar los procesos mediante órganos responsables de la preparación,

---

<sup>98</sup> Vid., SECRETARIA DE GOBERNACION. Exposición de Motivos de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, México, 1977.

<sup>99</sup> Ibidem.

desarrollo y vigilancia de las elecciones federales; son, en suma, los conceptos políticos más sobresalientes de la reforma lópezportillista.

Si la Reforma Política implica la movilización política de la sociedad, la Reforma Administrativa constituye la necesaria y correspondiente movilización estructural de las instituciones.

La Reforma Administrativa no constituye una finalidad en sí misma sino "uno de los medios más importantes para traducir en hechos los objetivos del desarrollo social y económico que la filosofía política de la Revolución Mexicana plantea como necesarios en esta etapa de la historia del país",<sup>100</sup> porque la administración pública es el vínculo primordial entre el Estado y la sociedad, entre el gobierno y los gobernados; no sustituye a la acción política sino que se inscribe en ella. Jesús Reyes Heróles dijo en la Tercera Reunión de la República, que una buena política se correlaciona con una buena administración como requisito para que se puedan programar objetivamente las acciones y evaluar responsablemente sus resultados.<sup>101</sup>

Alejandro Carrillo Castro, afirmaba en 1977 que la Reforma Administrativa constituye "un esfuerzo permanente, continuado y

---

<sup>100</sup> Vid. RUIZ MASSIEU, José Francisco. Los Efectos Jurídicos de los Planes Gubernamentales. Un Tema Administrativo. México, Ed. ANDAAP, 1981.

<sup>101</sup> Cfr. FLORES, op. cit., supra nota 28.

sistemático que (debe) ir madurando con el tiempo; que (tendría) sus altas y sus bajas; que (tendrá) que transitar por sus fases de planeación y preparación de alternativas, hasta llegar al momento de la toma de decisiones que conducen a la ejecución de las acciones específicas de reforma".<sup>102</sup>

Hasta antes del gobierno del presidente López Portillo, el país no contaba con un plan de desarrollo socioeconómico coherente y articulado, ello impedía o frustraba los intentos de una Reforma Administrativa cabal, ni siquiera al principio de su mandato fue posible contar con él; así que hubo de elaborar un programa global como marco de referencia que precisara con claridad los objetivos generales y particulares y sentara las bases metodológicas, que permitieran concebir y formular programas articulados y compatibles entre sí. Debería contener también las estrategias para instrumentar los proyectos específicos, considerando además que el aparato burocrático dependiente del Poder Ejecutivo se constituía, al inicio de su mandato, por un conjunto complejo de más de quinientos organismos estructurados jurídica y administrativamente de diversas maneras y bajo distintas denominaciones.

A partir del plan o programa global de referencia el Ejecutivo Federal se propuso orientar el proceso de reforma hacia la consolidación de un régimen democrático en el que los gobernados

---

<sup>102</sup> Vid., CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCIA RAMIREZ, Sergio. Las Empresas Públicas en México, México, Miguel Angel Porrúa, 1983.

fortalecieran su confianza en las instituciones y en los gobernantes, porque así se les garantizaría la seguridad jurídica, la certidumbre en el ejercicio de sus derechos y asunción de sus responsabilidades. Esto implica fortalecer las instituciones que en base a la Constitución el pueblo ha venido estableciendo y en última instancia el compromiso de mejorar la Administración de Justicia.<sup>103</sup>

La reforma debería también encontrar los instrumentos y mecanismos que propiciara, de una parte, el robustecimiento de las funciones que el sistema federal de la Constitución atribuye a cada uno de los poderes y niveles de gobierno y, por la otra, una más amplia y mejor coordinación y coparticipación de la federación, los estados y los municipios en los procesos de desarrollo económico y social del país.

Era necesario contar con personal que honesta y eficientemente, y en un marco de respeto a sus derechos, hiciera posible el manejo permanente y constante del proceso de reforma. Esto implicaba el establecimiento de un sistema de administración y desarrollo de personal. Se necesitaba también que se asegurara la congruencia entre objetivos y acciones de la administración para precisar avances, detectar desviaciones, rezagos y responsabilidades; en suma posibilitar la evaluación de los resultados obtenidos

---

<sup>103</sup> Vid. SPP, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, supra nota 2.

mediante la adopción de la programación como instrumento fundamental para ello.

Básico y elemental era "organizar al gobierno para organizar el país mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que contribuyera a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la congruencia y la honestidad de las acciones públicas".<sup>104</sup>

El Programa de Reforma Administrativa del presidente José López Portillo, esquemáticamente comprende diecisiete programas generales que aspiran a alcanzar cinco objetivos básicos, en cinco etapas que no se corresponden necesariamente con los objetivos.

Los objetivos globales son: Organizar al gobierno para organizar al país; adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal; contribuir al fortalecimiento del federalismo; y, mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones.<sup>105</sup>

Los programas generales son: Estructura orgánica y funcional de la Administración Pública Federal; bases legales; organización y métodos; orientación, información y quejas; planeación,

---

<sup>104</sup> Ibidem.

<sup>105</sup> Cfr., FLORES, op. cit., supra nota 28.

programación y presupuesto; financiamiento; ejecución del presupuesto; contabilidad gubernamental; información, estadística y archivos; informática; evaluación; recursos materiales; administración y desarrollo de recursos humanos; fortalecimiento del federalismo; apoyo a la organización de los poderes Legislativo y Judicial y coordinación con el Ejecutivo Federal; administración de justicia; y comunicación social.<sup>106</sup>

Las etapas se pueden enunciar de la siguiente manera: Reformas institucionales; reformas sectoriales; coordinación intersectorial; reforma de ventanillas; y administración y desarrollo de personal.<sup>107</sup>

El acceso al primer objetivo global obligaba a encuadrar las acciones de reforma, en un proceso constitucional, permanente, articulado y participativo que fortaleciera la responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades en los proyectos de su competencia. Se requería pues, contar con instrumentos legales para simplificar las estructuras de la Administración Pública Mexicana porque implicaba una revisión a fondo de toda la organización gubernamental.

Esta transformación exigía contar con esos instrumentos legales para: Simplificar las estructuras; evitar duplicidades;

---

<sup>106</sup> Ibidem.

<sup>107</sup> Ibid.

regularizar las dependencias cuya organización no fuera idónea; racionalizar las concurrencias y equilibrar funciones; buscar que se presupueste en base a programas; promover la eficiencia y la honestidad en la ejecución de las tareas; permitir al titular del Ejecutivo realizar reuniones de gabinete por sectores; establecer la organización sectorial para efectos de coordinación programática; asignar la coordinación de resultados, de la Administración Pública Federal, directamente bajo la responsabilidad del Presidente de la República.<sup>108</sup>

La respuesta a estos requerimientos fueron:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

La Ley General de Deuda Pública.

El Decreto por el cual se adicionaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El Decreto que adiciona el artículo 39 de la Ley de Contratos y Obras Públicas.

El Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones.

Esta instrumentación legal permitía una reestructuración que evitaba duplicaciones, precisaba responsabilidades y facilitaba la coordinación de las acciones públicas. Solamente la Ley Orgánica de

---

<sup>108</sup> Ibid.

la Administración Pública Federal implicó la creación de seis nuevas dependencias, la desaparición de dos y una más racional redistribución de funciones que ha permitido afirmar a los concededores del Programa de Reforma 1976-1982, que ella significa el cambio más profundo realizado en la historia.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal adelantaba en su exposición de motivos que se trataba de "realizar los ajustes indispensables que (permitieran) evitar las duplicaciones existentes, precisar las responsabilidades y simplificar estructuras".<sup>109</sup>

Se crearon cinco nuevas Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo; se revisaron y ajustaron las funciones en diecinueve de las veinte dependencias directas del Ejecutivo; se redujeron cincuenta y cinco concurrencias con trescientas seis funciones específicas a treinta y ocho, aumentando las últimas a trescientas cuarenta.

Las funciones más importantes de regulación, programación, presupuestación, evaluación y control, fueron reasignadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para evitar la incongruencia en su ejercicio. Con ello se eliminaban también las comisiones que antes se habían intentado como forma de dar unidad a funciones tan íntimamente relacionadas.

---

<sup>109</sup> LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

Funciones de apoyo global como la estadística y contabilidad, antes asignadas a las Secretarías de Industria y Comercio y Hacienda y Crédito Público fueron absorbidas también por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

De esta manera la Secretaría de Programación y Presupuesto uno de los polos del eje sobre el que giraría la Administración Pública, sería la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su funcionamiento -tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente- y de evaluar los resultados de su gestión. Además, a fin de realizar adecuadamente el control presupuestario y contar con la información necesaria para sus labores de programación se le adscribió la preparación de la cuenta de la Hacienda Pública y el Sistema Nacional de Estadística.<sup>110</sup>

El otro polo del eje, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fue objeto de una severa revisión y, como consecuencia, muchas de sus funciones fueron reasignadas a las Secretarías de Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial y de Comercio; debido a la importancia creciente del crédito interno y externo para el financiamiento del desarrollo nacional, se fortalecieron sus funciones en esta materia tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública como en la Ley de Deuda

---

<sup>110</sup> cfr. CECERA, op. cit., supra nota 30.

Pública, para convertirla en la otra secretaría globalizadora del sistema.<sup>111</sup>

El sector rural fue fortalecido en cuanto se integraron, programáticamente, la administración de los insumos, el riego y la tenencia de la tierra y las funciones antes dispersas en las Secretarías de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos, se reunieron en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que asume todas las atribuciones de las funciones menos algunas que se adjudicaron a otras ramas de la Administración Pública.

La vivienda, el desarrollo urbano y otras cuestiones conexas, antes asignadas a las Secretarías de Obras Públicas de Patrimonio Nacional, de Agricultura y Ganadería, de Recursos Hidráulicos, de Salubridad y Asistencia y de la Presidencia se agruparon y dieron contenido a las funciones de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La nueva Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se integró con las funciones de la del Patrimonio Nacional y las relativas a la entonces Secretaría de Industria y Comercio, salvo algunas ya mencionadas. Esta última se integra con las funciones que ya tenía en materia de comercio interno y externo y recibe otras de Hacienda y Crédito Público, así como de Relaciones Exteriores.

---

<sup>111</sup> Cfr. FLORES, op. cit., supra nota 28.

El Departamento de Pesca recibió funciones de la antes Secretaría de Industria y Comercio y algunas de Recursos Hidráulicos. Es importante mencionar que este Departamento con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la de Patrimonio y Fomento Industrial agruparon funciones que constituyen importantes instrumentos para lograr objetivos prioritarios del régimen: garantizar la alimentación del pueblo mexicano y el uso racional de los energéticos.

Otras variantes menos significativas se atribuyeron a las Secretarías de Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Marina, Comunicaciones y Transportes.

Mucho se ha escrito sobre la estrategia del Estado Mexicano de crear entidades u organismos paraestatales. Las empresas públicas en México representan, de cualquier manera, un renglón importantísimo en el desarrollo del país. A partir de 1925 el sector paraestatal se ha desarrollado tanto que la posibilidad normativa de coordinación y control que se adscribía al Presidente de la República, era ya casi imposible.

En efecto, si en 1930 existían sólo dieciséis entidades de este tipo, en 1940 eran ya setenta y una, en 1950, ciento cincuenta y una, en 1960, doscientas sesenta y dos, en 1970, casi seiscientas y en 1976 llegaban ya a más de novecientas.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> vid. PARDO, Ma. del Carmen, COMENTARIOS SOBRE LA LEY DE ENTIDADES PARAESTATALES. México, Foro Internacional, octubre-diciembre de 1986, núm. 2 vol. XXVII.

Era pues, imperativo integrar normas orgánicas para regular el establecimiento, funcionamiento y coordinación del universo paraestatal, máxime que más de la mitad del gasto público se canalizaba ya por su conducto.

En tal virtud la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que sólo por Acuerdo del Ejecutivo Federal se pueden crear este tipo de entidades y le faculta para determinar agrupamientos por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector. Los titulares de estas dependencias, en tanto que cabezas de sector asumen la responsabilidad de programar, coordinar y evaluar la operación de las entidades, así como estudiar y proponer las reformas administrativas que se considera necesario efectuar en relación a ellos.

De acuerdo a la Ley que se comenta, la Administración Pública Paraestatal se integra con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Finalmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina la posibilidad de utilizar reuniones de gabinete

para definir y evaluar la política del gobierno federal en acciones en que intervenga más de una dependencia o entidad y se faculta al Presidente a crear unidades de apoyo como órganos de la propia Presidencia. Tal es el caso del Acuerdo de creación de la Coordinación General de Estadios Administrativos que, con neutralidad y apoyo político, se encarga de llevar a cabo el programa de Reforma Administrativa hacia los objetivos establecidos. Se establece también la desconcentración como herramienta administrativa para atender eficazmente y con eficiencia los asuntos públicos.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establece las normas generales, referentes a todo el gasto público tanto del gobierno central como de las entidades paraestatales. Con ella descentraliza el proceso presupuestario y permite a la Secretaría de Programación y Presupuesto contar con elementos para dar congruencia y unidad a dicho proceso.<sup>113</sup>

La Ley General de Deuda Pública tiene como propósito fundamental recoger en un solo ordenamiento las diversas disposiciones en la materia para clarificar y precisar las bases sobre las cuales el sector público puede hacer uso del financiamiento. Se refuerza así el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la deuda pública y se fortalece el

---

<sup>113</sup> LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976.

papel del Congreso de la Unión como vigilante, sobre los límites y la naturaleza del endeudamiento público.<sup>114</sup>

Se expidieron normas relativas a la adquisición, uso, conservación, reposición y disposición de bienes muebles e inmuebles en la Administración Pública Federal, se agilizaron los procedimientos y se revisó el sistema de contratos de obras, con el objeto de mejorar los sistemas de administración de recursos.

Finalmente se definieron los mecanismos de evaluaciones en cada dependencia al tiempo que se creaba, a nivel global, la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación en la Presidencia de la República.

A este mismo objetivo obedeció la creación del Sistema Nacional de Información dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto.<sup>115</sup>

La realización del tercer objetivo exigía instrumentar un sistema racional y congruente de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que, de una parte, incrementara la productividad, mejorara la coordinación interinstitucional, ahorrara recursos del erario y, de otra, que evitara

---

<sup>114</sup> LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976.

<sup>115</sup> Cfr. FLORES, op. cit., supra nota 28.

desplazamientos inconvenientes de colaboradores de base por los de confianza; que relacionara el uso de plazas y, finalmente, de manera tangencial, que permitiera hacer un mejor uso del transporte público, disminuir la congestión de tránsito, fortalecer la integración familiar y reducir la contaminación ambiental.

El ámbito tradicional de gobiernos inherente a un sistema federal como el mexicano, impulsó al régimen de López Portillo a fijar como un muy importante objetivo: el cuarto de la Reforma, porque consideró que a partir de la existencia de los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, el país podría organizarse política y administrativamente mediante mecanismos de coordinación que propiciarán que las decisiones y acciones de gobierno se adoptaran y realizaran, en la medida de lo posible, con la participación de los destinatarios del servicio. Esto implicaba la necesidad de considerar las particularidades específicas de las distintas zonas o regiones del país, a fin de promover el desarrollo socioeconómico con una estructura política de operación y procedimientos homogéneos en las entidades federativas.<sup>116</sup>

Hacia este objetivo se encaminó la reorganización, en 1978 primero, y la transformación después, de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), que habían venido creándose desde 1971.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Ibidem.

<sup>117</sup> Vid. PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública en México, México, INAP, 1984.

Las expectativas, las funciones y los objetivos asignados a los COPRODES habían excedido a su operación real no obstante los logros que con ellos se habían alcanzado. Esta convicción y la de que Federalismo, Planeación y Desarrollo Regional son las tres vertientes de mayor trascendencia, con los cuales están relacionados los COPRODES impulsó al programa de Reforma Administrativa de López Portillo a inscribir a los COPRODES en el esquema orientador que representaba el Plan Global de Desarrollo y que implicaba un Sistema Nacional de Planeación.<sup>118</sup>

En mayo de 1976 se había publicado la Ley General de Asentamientos Humanos que confería a la entonces Secretaría de la Presidencia atribuciones en materia de desarrollo urbano, para auxiliar y asesorar a los gobiernos locales y municipales. Congruentemente, el Ejecutivo expidió un decreto en junio de 1976, mediante el cual los COPRODES se encargarían por una parte, de promover y coordinar las actividades federales en relación con los asentamientos humanos en sus respectivas entidades y, por la otra, ejercerían una serie de funciones que en esta materia deberían coordinarse con la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, que también reestructuraba funcionalmente. Como complemento, se modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de la Presidencia para encomendarle el Secretariado Técnico de los COPRODES a la Dirección General de Desarrollo Regional y Urbano.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Cfr. SPP. Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, supra nota 2.

<sup>119</sup> Cfr. SPP. Reseña del Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, supra nota 1.

El acuerdo presidencial de 6 de diciembre de 1976, que propiciaría la celebración de los Convenios Unicos de Coordinación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del mismo mes y año, transformaron el sistema Nacional de Planeación y Desarrollo Regional que tenía en la cúspide a la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, y en la base a los treinta y un COPRODES para que en adelante se distribuyera entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Esta última Secretaría, mediante la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, creada en junio de 1977, que presidía el Titular, formularía el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Los avances obtenidos con la formalización del Plan Global de Desarrollo y con los estudios de Reforma Administrativa, han hecho posible el replanteamiento de los COPRODES, como consecuencia de lo cual en la Quinta Reunión de la República los Ejecutivos Estatales y el Ejecutivo Federal suscribieron un Acuerdo de coordinación que establecía los nuevos compromisos adquiridos por ambos órdenes de gobierno para la constitución de Comités Estatales de Planeación del Desarrollo o COPLADES. Con ello el régimen pretendía eliminar las interferencias que impedían la congruencia entre la vertiente regional de planeación y programación para el desarrollo y los esfuerzos que en esta materia desplegaba el Ejecutivo Federal, para armonizar y dar vigencia al Sistema Nacional de Planeación.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> Cfr. PICHARDO, op. cit., supra nota 117.

Se consideraba que la nueva política fiscal se sustentaba en tres reformas fundamentales: la tributaria, la administrativa y en la coordinación con las entidades federativas y que con ello se podría cumplir la promesa de que los beneficios del crecimiento económico acelerado habían de repartirse con equidad.

Se insinuaba aquí la respuesta de la administración del régimen actual en esta materia y en el marco del cuarto objetivo de la reforma administrativa. A continuación se refieren brevemente las diferentes acciones específicas:

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para canalizar recursos crecientes hacia las entidades federativas y los municipios.

Incorporación de nuevos criterios para asignación de participaciones estatales mediante la inclusión en el fondo, de la totalidad de los impuestos federales y no sólo de los menos dinámicos. Con esto se beneficiaba a los estados de menor desarrollo relativo.

Participación de los gobiernos estatales en la formulación de iniciativas, políticas e instrumentos en su carácter de autoridades fiscales.

Convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal que confirman la confianza en la capacidad técnica y de ejecución de las administraciones estatales.<sup>121</sup>

Otros mecanismos de coordinación que han de mencionarse son:

Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos en base al Plan Nacional de Desarrollo Urbano y los planes en zonas conurbanas, estatales y municipales del mismo orden.

Asistencia técnica de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas a los distintos niveles de gobierno para la formulación de planes y compatibilización de objetivos y estrategias.

El Sistema Alimentario Mexicano que contiene las estrategias y los programas para dar participación a las administraciones estatales; que prevé apoyos institucionales para aumentar y mejorar los canales de producción, distribución y comercialización de alimentos básicos.

La Ley de Fomento Agropecuario como complemento del Sistema Alimentario Mexicano revitaliza el concepto de propiedad como función social e institucionaliza la colaboración intergubernamental para las tareas del desarrollo agropecuario, así como la producción de los alimentos básicos que el país requiere.

---

<sup>121</sup> Ibidem.

El Plan de Desarrollo Industrial, permitió concretar estímulos fiscales, crediticios, tarifarios y de equipamiento previstos para ser otorgados por el gobierno federal, sobre propuestas de los gobiernos estatales elaborados en base a sus respectivos planes de desarrollo urbano.

Se ha propiciado el establecimiento de Comités Estatales de Productividad y Capacitación y Comisiones de Seguridad e Higiene que aseguran una adecuada coordinación en materia laboral.

Reuniones y eventos que conjuntan los criterios de funcionarios federales, estatales y municipales en áreas de trabajo concurrentes o de interés común con objeto de mejorar la capacidad de los recursos humanos de las administraciones estatales y municipales. Entre ellas las de funcionarios fiscales, procuradores, oficiales mayores, delegados federales y directores de trabajo, jefes de registro civil, responsables de archivo, administrativos e históricos estatales y municipales; y, lo más importante, las reuniones de la República.

Asesoría técnica en materia de reforma administrativa del Jefe del Ejecutivo Federal a los estados y municipios a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Ibid.

La consecución del quinto objetivo del Programa de Reforma Administrativa emprendido por el presidente José López Portillo ha propiciado, en su esfera competencial el establecimiento de vínculos de colaboración entre autoridades y particulares mediante una efectiva acción de participación ciudadana llevada a cabo por la Dirección que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal estructuró al efecto.

La humanización de la justicia penal requirió de cambios sustanciales en la legislación, en los procedimientos, prácticas e instalaciones del sistema, que han permitido revalorizar la función del Ministerio Público como representante social, por una parte, y el respeto a la sustantividad del ser humano como tal.

Por otra parte, el descenso del precio del petróleo y de otras materias primas frenó el crecimiento de las exportaciones, aceleró la dinámica de las importaciones y llevó al gobierno mexicano a solicitar un mayor crédito externo para disponer de recursos. El desequilibrio que padecían los países industrializados condujo a la agudización de las políticas proteccionistas y al aumento de las tasas de interés, lo cual provocó, en nuestro país, la disminución del turismo, menor productividad y fuertes fugas de capital.<sup>123</sup>

El gobierno de la República, con el fin de aliviar la presión de la crisis tomó de inmediato las siguientes decisiones:

---

<sup>123</sup> Cfr. FLORES, op. cit., supra nota 28.

defender el peso, modificar la política cambiaria, convertir los depósitos en moneda extranjera en pesos, nacionalizar la banca, crear un fondo nacional de solidaridad y modificar la estructura del Banco de México.<sup>124</sup>

La defensa del peso tuvo como propósito frenar la fuga de capitales, la especulación y los intereses ajenos a los nacionales. Al modificar la política cambiaria con la introducción del sistema de paridad dual, sustituido por el control generalizado de cambios el 1º de septiembre de 1982, se intentaba neutralizar los efectos de la recesión mundial sobre la economía mexicana, principalmente, los impactos de la devaluación del peso y la disminución del crédito externo.

Independientemente de las diversas medidas adoptadas para hacer frente a los problemas económicos derivados de la falta de liquidez, especulación, inflación y presiones para liquidar los préstamos vencidos, estos persistieron y hubo necesidad de instrumentar otras políticas para superar la crisis. Con ésta, aumentaba la incertidumbre, la inflación se salía del control, el déficit presupuestario era cada vez mayor, la fuga de capitales y la especulación de divisas se intensificaban y el sector privado daba la impresión de aprovechar la coyuntura a su favor. Los llamados a la unidad perdieron fuerza y se desvirtuaba la

---

<sup>124</sup> Ibidem.

responsabilidad de los sectores público y privado, acusándose uno al otro, de los desequilibrios económicos que padecíamos.<sup>125</sup>

La crisis sin embargo, aumentaba y en medio de ella, el 1º de septiembre de 1982, el presidente José López Portillo decretó la nacionalización de los bancos privados al terminar la concesión a los particulares para incorporarlos al servicio "directamente a la Nación". Con esta medida, agregó el Presidente, "combataremos la especulación abierta y hasta institucionalizada. Le quitaremos a la inflación los abundantes impactos especulativos que hemos venido padeciendo, tan sólo porque los márgenes de intermediación bancaria y la demanda de dólares fue brutal, envenenando nuestra economía".<sup>126</sup>

Los objetivos de las primeras medidas sobre la nacionalización de la banca, dadas a conocer el día 4 del mismo mes, incluían el fortalecimiento del aparato productivo y distributivo para atenuar los efectos de la crisis financiera; disminuir las presiones inflacionarias y restablecer la confianza de los ahorradores. Así como dos paridades oficiales, la preferencial fijada en 50 pesos por dólar y la ordinaria en 70 pesos por dólar, y nuevas disposiciones sobre tasas de interés.

Con la nacionalización de la banca, se modificaron las condiciones del sistema financiero, se dio una nueva estructuración

---

<sup>125</sup> Idem.

<sup>126</sup> Idem.

jurídica a este servicio público , así como a la naturaleza de sus propietarios, los tipos de instituciones que lo integran, la forma de participación en la planeación del desarrollo y las modalidades que asumió la banca dentro de la administración pública federal. Por tanto, al adquirir la nacionalización de la banca rango constitucional, el Estado se reservó las operaciones del servicio bancario y crediticio.

El 18 de noviembre de 1982, entró en vigor una adición con el párrafo quinto, al artículo 28, para incluir la actividad bancaria dentro de las áreas prioritarias. Unas reformas al texto de las fracciones X y XVIII del artículo 73, que dan al Congreso facultades para legislar sobre servicios de banca y crédito y se refieren al régimen para determinar el valor de la moneda. Y, una adición al artículo 123, apartado B, con la fracción XII bis, en la cual se define que las instituciones bancarias y sus trabajadores regirán sus relaciones laborales con base en lo dispuesto en este apartado.

El Fondo Nacional de Solidaridad se creó con la finalidad de recibir aportaciones voluntarias para la amortización de la deuda pública o para las indemnizaciones generadas por la nacionalización de la banca y, el Banco de México, por su parte, dejó de ser sociedad mercantil para convertirse en organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y facultades de banco central y de emisión único de la Nación.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Idem.

## II. LA RENOVACION MORAL PARA EL CAMBIO.

El último cuarto de 1982, la economía mexicana vivió una de las crisis más dramáticas de su historia. Esta crisis, fue resultado de la combinación de una serie de factores, entre ellos: baja productividad, hiperinflación, incremento de la tasa de desempleo, elevado déficit público y del circulante, disminución de la capacidad de ahorro, devaluación aguda del peso y pérdida de la soberanía monetaria, agotamiento de las reservas internacionales y una deuda externa de gran magnitud.<sup>128</sup>

Todo esto se conjugó con una situación mundial caracterizada por recesión, dificultades para mantener la dinámica económica y desempleo en la mayoría de los países que aunada a la baja de los precios del petróleo, la disminución de posibilidades de obtener crédito y los incrementos en las tasas de interés, afectaron de manera considerable a México.

La situación económica del país se volvió más crítica con la implantación del control generalizado de cambios, al nacionalizarse la banca privada el 1º de septiembre de 1982.

La política del gobierno del presidente De la Madrid se basó, principalmente, en siete tesis rectoras: nacionalismo revolucionario, democratización integral, sociedad igualitaria, renovación

---

<sup>128</sup> Idem.

## II. LA RENOVACION MORAL PARA EL CAMBIO.

El último cuarto de 1982, la economía mexicana vivió una de las crisis más dramáticas de su historia. Esta crisis, fue resultado de la combinación de una serie de factores, entre ellos: baja productividad, hiperinflación, incremento de la tasa de desempleo, elevado déficit público y del circulante, disminución de la capacidad de ahorro, devaluación aguda del peso y pérdida de la soberanía monetaria, agotamiento de las reservas internacionales y una deuda externa de gran magnitud.<sup>128</sup>

Todo esto se conjugó con una situación mundial caracterizada por recesión, dificultades para mantener la dinámica económica y desempleo en la mayoría de los países que aunada a la baja de los precios del petróleo, la disminución de posibilidades de obtener crédito y los incrementos en las tasas de interés, afectaron de manera considerable a México.

La situación económica del país se volvió más crítica con la implantación del control generalizado de cambios, al nacionalizarse la banca privada el 1º de septiembre de 1982.

La política del gobierno del presidente De la Madrid se basó, principalmente, en siete tesis rectoras: nacionalismo revolucionario, democratización integral, sociedad igualitaria, renovación

---

<sup>128</sup> Idem.

moral, descentralización de la vida nacional, desarrollo, empleo y combate a la inflación, y planeación democrática.<sup>129</sup>

El nacionalismo revolucionario se concibe como la idea que da continuidad a nuestra historia y se consolida en la Revolución Mexicana con el nacionalismo político, nacionalismo cultural y nacionalismo económico. En ese sentido, Nacionalismo y Revolución se consideran como conceptos inseparables.<sup>130</sup>

"La historia nos ha hecho nacionalistas por necesidad vital de subsistencia ante las ambiciones y agresiones externas, así como ante las fuerzas de disgregación que nos afectaron en otros tiempos. Somos revolucionarios por voluntad permanente de constituir la sociedad libre, justa y próspera que ambicionamos los mexicanos."<sup>131</sup>

En la democratización integral se parte del perfeccionamiento de nuestro sistema democrático que conlleva a "la participación popular en la integración del poder, gobierno de las mayorías y respeto a la representación de las minorías".<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. Las Razones y las Obras: Crónica del Gobierno de Miguel de la Madrid. México, 1984.

<sup>130</sup> Ibidem.

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> Ibid.

La sociedad igualitaria implica eliminar las diferencias sociales; lograr el acceso a la educación en todos los niveles y a los servicios públicos de salud y seguridad; ejercer el derecho a la vivienda; tener empleo y sistemas modernos y eficientes de abasto popular. Es decir, alcanzar un mejor nivel de vida significa corregir los desequilibrios económicos y recuperar las bases del crecimiento.<sup>133</sup>

La renovación moral se concibe como un esfuerzo "por volver a la sobriedad y austeridad propias del régimen republicano y a supeditar todo interés personal o de grupo a los intereses de la Nación". Responde a una constante demanda popular y se entiende como urgente necesidad política. Exige, asimismo, el cumplimiento escrupuloso de las leyes, la intransigencia frente a la inmoralidad pública o privada y el combate a la corrupción o, para decirlo en términos del Ejecutivo, "Renovación moral significa gobernar con ejemplo".<sup>134</sup>

La descentralización se considera como un imperativo para consolidar un desarrollo equilibrado y firme que implica el fortalecimiento de la democracia y el reconocimiento de la estructura del sistema federal de gobierno, esto es, la participación igualitaria de los Estados en la toma de decisiones.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Ibid.

Desarrollo, empleo y combate a la inflación representan las prioridades del régimen y dan las pautas en la definición y aplicación de las políticas que permitirán el cambio estructural y la recuperación económica del país. Con el desarrollo se activará la planta productiva para aumentar el empleo y el poder adquisitivo se protegerá reduciendo las tasas de inflación.<sup>136</sup>

La planeación democrática, en este caso, se considera como el procedimiento más adecuado para conducir al gobierno conforme a la voluntad política.<sup>137</sup>

Para superar la crisis, sin embargo, se realizaron reformas y adiciones a la Constitución Política, a fin de llevar a cabo acciones que lograrán el cambio estructural y el desarrollo del país. Las más importantes fueron el desarrollo económico y social: rectoría del Estado, economía mixta y planeación nacional, desarrollo rural integral, derecho a la salud y responsabilidad de los servidores públicos. Junto con ello, se instrumentaron tres medidas fundamentales: el Programa Inmediato de Reordenación Económica, la reestructuración de la banca y la elaboración e instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> Cfr. FLORES, op. cit., supra nota 28.

Las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de contenido económico, definieron las áreas estratégicas reservadas exclusivamente al Estado, abrieron la posibilidad de la participación de los sectores privado y social en el impulso de las áreas prioritarias del desarrollo; dieron facultad al Estado para planear ese desarrollo y regular el servicio público de banca y crédito como una actividad prioritaria reservada al Estado.

El artículo 25 constitucional confirma el principio de legalidad de la rectoría del Estado, garantiza el desarrollo integral, fortalece la soberanía nacional; a través de la economía mixta participan los tres sectores en las diferentes actividades productivas y sólo en las estratégicas puede intervenir el Estado.

El establecimiento de planeación democrática, las bases de la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y la coordinación consensual entre la Federación y los estados están previstas en el artículo 26 de la Constitución.

Al artículo 27 se le adicionan las fracciones XIX y XX que introducen las condiciones de la impartición de justicia agraria y el fortalecimiento de seguridad jurídica de tenencia de la tierra e introducen el concepto de "desarrollo rural integral".

La reserva de las áreas estratégicas al Estado y la posibilidad de organizar e impulsar las áreas prioritarias con los

otros sectores, se señalan en el párrafo cuarto del artículo 28. También se protege a la industria y el comercio, se introduce el concepto "práctica monopólica" y se permite al Estado contar con los organismos y empresas necesarias para manejar las áreas estratégicas.

Se agregaron al artículo 73 las fracciones XIX D, E y F que facultan al Congreso para expedir leyes sobre planeación y todo lo relativo al desarrollo económico; promoción de la inversión mexicana, regulación de la inversión extranjera, transferencia de tecnología y generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos necesarios para el desarrollo nacional.

Se adicionó al párrafo del artículo 4º que "toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo". Asimismo, establece el derecho a la salud.

El artículo 21 se modificó en cuanto al tiempo de arresto por violaciones a reglamentos gubernamentales y de policía. Se fijan las sanciones correspondientes a esas violaciones y el monto de las multas aplicadas.

Los artículos 74, 76, 127 y 134 y el título cuarto constitucional fueron reformados. Son relativos a la responsabilidad de los servidores públicos.

El artículo 115 se modificó para fortalecer al Municipio. Y, con la introducción de los trabajadores bancarios en el artículo 123, apartado B, quedan bajo el mismo régimen que los demás trabajadores al servicio del Estado.

El 4 de diciembre de 1982, el presidente De la Madrid presentó ante el congreso una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que fue aprobada el 23 del mismo mes. Con ellas se pretendió que la Administración Pública contará con una infraestructura orgánica capaz de instrumentar programas y acciones con mecanismos ágiles y eficaces.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), según el artículo 32 de la LOAPF, se le responsabilizó de la planeación nacional del desarrollo y la modernización de la administración pública federal. Entre otras funciones, se le asignó la reglamentación integral del gasto público, la fiscalización y el control de obras públicas.

Nuevas funciones se adicionaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como las de proyectar, calcular ingresos de las entidades gubernamentales, establecer criterios, precios y tarifas a los servicios y bienes públicos y planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país.

Se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), artículo 32 bis, para normar y vigilar los sistemas de control de las diversas entidades del gobierno y el manejo de los bienes nacionales.

La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial desapareció y sus funciones pasaron a otras dos de reciente creación, según los artículos 26, 33 y 34 de la LOAPP, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. También se creó SEDUE a fin de integrar las políticas de desarrollo urbano con las de vivienda y ecología.

Dentro de la Secretaría de la Presidencia se integraron la dirección del Secretariado Técnico de Gabinetes, encargada de coordinar las políticas y programas gubernamentales, principalmente de economía, asuntos agropecuarios, salud y comercio exterior. La Dirección de Asuntos Jurídicos y la Dirección General de Comunicación Social que informa de las actividades presidenciales, difunde en los medios de comunicación las acciones del Ejecutivo y estimula la participación ciudadana.

El presidente De la Madrid, durante su discurso de toma de posesión el 1º de diciembre de 1982, puso en marcha un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) con medidas para

recuperar la estabilidad económica y lograr el cambio estructural.<sup>139</sup> Factores como deuda externa, descenso en la productividad, elevada inflación, déficit presupuestario, falta de divisas, escaso ahorro interno, excesiva dependencia de importación de bienes de capital e insumos y problemas monetarios y financieros, dieron lugar a la instrumentación y aplicación del PIRE con el fin de reactivar el crecimiento económico.

Las acciones planteadas en el PIRE para enfrentar la crisis entuvieron orientadas a proteger el empleo, el consumo básico y la planta productiva; a recuperar las bases del desarrollo económico y a combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas. También pretendió la conducción estatal del desarrollo, el mejoramiento de las formas de organización y producción en el campo que impulsarán el desarrollo rural integral, y el cambio en el proceso de industrialización del país.<sup>140</sup>

En él se destacó que los principales elementos que limitan el crecimiento económico del país, elevan las tasas de inflación y propician crisis en la balanza de pagos, son la restricción de recursos externos, la insuficiencia del ahorro interno y la magnitud de los desajustes de las finanzas públicas.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> Vid. DE LA MADRID, Miguel. Informes de Gobierno, México. Talleres Gráficos de la Nación, 1988.

<sup>140</sup> Ibidem.

<sup>141</sup> Ibid.

Para alcanzar los objetivos de los 10 puntos planteados en el PIRE, el gobierno adoptó las siguientes medidas: austeridad en el gasto público, reorientación del programa de inversiones, protección al empleo, apoyo a la planta productiva, continuación de las obras en proceso, reestructuración del sistema financiero, un nuevo sistema cambiario, fomento al ahorro interno, fortalecimiento de los mecanismos de captación de ingresos públicos, canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional, aliento a las exportaciones, racionalización de importaciones, reformas constitucionales para reforzar la rectoría económica del Estado y modernización de la administración pública.<sup>142</sup>

El PIRE "constituyó la primera línea de estrategia de un compromiso de planeación que después se plasmó, con su doble perspectiva de coyuntura y mediano y largo plazos, de reordenación económica y cambio estructural en el Plan Nacional de Desarrollo".<sup>143</sup> Sin embargo, la estrategia del Programa fue rebasada por los problemas económicos y hubo necesidad de reforzarla para aminorar los efectos de la crisis. El Programa debió precisar la forma de actuación del Estado, el tipo de desarrollo económico del país y el marco de acción de los sectores privado y públicos. Incluir aspectos relevantes de las opciones de política económica, tales como sus ventajas y desventajas, prever las posibilidades de adaptar el manejo de esos instrumentos a las

---

<sup>142</sup> Ibid.

<sup>143</sup> Cfr. FLORES, op. cit., supra nota 28.

nuevas circunstancias y dar soluciones concretas; destacar las políticas y acciones para alcanzar el objetivo de la planta productiva y señalar lo que debe entenderse por flexibilidad de los precios y tarifas de bienes y servicios del sector público y definir los criterios de evaluación del gobierno sobre sus diferentes empresas.

El 2 de enero de 1983 se iniciaron formalmente las negociaciones para analizar, evaluar y determinar el alcance de la nacionalización y con ello proceder a la indemnización de los afectados. La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros emitió el 4 de febrero de ese año una circular en la cual estipuló que la banca nacionalizada debería entregar el día 24 a la SHCP un avalúo de sus acciones representativas del capital social, para que ésta determinara el monto del pago correspondiente. De esta manera, la cantidad a pagar por cada acción fue fijada por la SHCP con base en el Dictamen del Comité Técnico de Valuación.

El Consejo del Fondo Nacional de Solidaridad (FNS) creado en septiembre de 1982, para pagar la deuda externa y la indemnización de los ex-banqueros, acordó el 11 de febrero de 1983 destinar los recursos captados al pago de amortización de la deuda de proyectos de desarrollo rural. Fue sustituido por el Fondo Nacional de Solidaridad para el empleo y desarrollo.

Una vez determinada la forma en que se realizaría el pago de las acciones de la banca nacionalizada, la administración de De la

Madrid inició una nueva organización del sistema financiero y bancario, como parte importante de la estrategia de reordenación económica del país. El objetivo de la actividad bancaria sería garantizar una intermediación financiera eficaz, una adecuada rentabilidad y una aplicación estricta de la técnica en esta área. Los recursos captados por la banca se canalizarían a financiar los sectores y actividades prioritarios.<sup>144</sup>

La escasez de divisas para importar insumos y materias primas necesarias en el aparato productivo y para la amortización de la deuda externa del país; el desconcierto ocasionado en el exterior por la inestabilidad financiera, los efectos de la devaluación del peso, particularmente en las zonas fronterizas y la fuga de capitales, originaron que el gobierno implantara el 10 de diciembre de 1982 un nuevo control de cambios.

Dicho control de cambios operó el día 20 del mismo mes hasta 1984, con el propósito de manejar el mercado de divisas, recuperar la confianza en el mercado internacional, alentar la repatriación de capitales, fomentar las exportaciones, promover el turismo y fortalecer las relaciones económicas de la frontera con las áreas extranjeras.

En la iniciativa presidencial de Ley de Planeación, aprobada por el Congreso el 30 de diciembre de 1982, y cuya responsabilidad

---

<sup>144</sup> Ibidem.

recayó en la Secretaría de Programación y Presupuesto, cumple la función de organizar las acciones gubernamentales y la participación de los sectores social y privado para el logro de los objetivos nacionales. Es un proceso de participación social que concilia y conjunta esfuerzos; con ella, la independencia y soberanía nacionales tienen mayor consistencia y se preserva y mejora el régimen democrático del país.

La Planeación es el medio para alcanzar la igualdad de derechos y oportunidades de la población; contribuye a la realización eficiente y responsable de las funciones públicas; coordina los niveles federal, estatal y municipal para planear el desarrollo y avanzar en la política de descentralización, y orienta las actividades económicas para superar la actual crisis. Se define un sistema nacional de planeación democrática y es permitida la intervención en los foros de consulta popular a las organizaciones de obreros, campesinos, grupos populares, instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales.<sup>145</sup>

Con el propósito de establecer las bases y mecanismos para la planeación nacional, fueron modificadas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley

---

<sup>145</sup> LEY DE PLANEACION. Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.

General de la Deuda Pública. El artículo 26 constitucional fue reformado para establecer el Sistema Nacional de Planeación. La obligatoriedad de la planeación para la administración pública federal es uno de los elementos esenciales de este sistema.

El proceso de instauración del Sistema Nacional de Planeación Democrática es parte del esfuerzo de los gobiernos posrevolucionarios por impulsar el desarrollo nacional mediante un adecuado sistema de administración de los recursos humanos y materiales.

En el artículo 26 constitucional fue estipulado que el Estado debería integrar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de instrumentos normativos operativos, de control y de operación. Dentro de los primeros se incluyeron el Programa Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, estratégicos e institucionales. En los operativos, los programas anuales, la Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, Convenios Unicos de Desarrollo e instrumentos administrativos.

La planeación es considerada como la expresión de la rectoría estatal porque el Estado rige, orienta y conduce el desarrollo, a través del cual la sociedad en su conjunto está obligada a participar para garantizar el proceso democrático y su ajuste a los preceptos constitucionales. Además, colaborará en la supervisión del cumplimiento de planes que se convertirán en instrumentos reales. La planeación en México, entonces, se convierte en un

instrumento de comunicación, orientación e inducción de la actividad social.

Para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se organizaron, en febrero de 1983, 19 foros de consulta popular, en los cuales se realizó un diagnóstico de los problemas del país y un proceso de diálogo y discusión, vía el sistema nacional de planeación democrática. Las estrategias, programas y metas para el desarrollo del país se integran en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.<sup>146</sup>

La regulación de la renovación moral se funda en las reformas al título cuarto constitucional sobre las responsabilidades de los servidores públicos y a los artículos 22, 73 fracción VII, 74 fracción V, 76, 94, 127 y 134, que sustituyen la palabra funcionario público por la de servidor público. El 127 es relativo a las remuneraciones de los servidores públicos y el artículo 134 sobre los recursos económicos y el procedimiento de licitaciones públicas. El acuerdo del 14 de diciembre de 1982, sobre las bases administrativas generales respecto a la asignación y uso de bienes y servicios que se pongan a disposición de los funcionarios y empleados de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

---

<sup>146</sup> PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1983.

Asimismo la renovación moral se basó en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que abrogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del D.F. y de los Altos funcionarios de los Estados de 1980. Las adiciones y reformas al Código Penal para aumentar los castigos a conductas ilícitas de los servidores públicos e incorporar las figuras delictivas en las que éstos pueden incurrir, las Reformas al Código Civil relativas a la reparación del daño moral, el Acuerdo del 4 de febrero de 1983 respecto a los criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades a familiares de los servidores públicos; las reformas y adiciones a la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios; las reformas y adiciones a la Ley de Obras Públicas, y la presentación anual de la declaración de los bienes de los que laboran en el sector público.

De la misma forma se derogaron, por una parte, las disposiciones que dieron origen a las coordinaciones: general del sistema nacional de evaluación de proyectos; de desarrollo y la de desarrollo de centros turísticos, así como las unidades de coordinación general del programa de productos básicos y de estudios administrativos. Y, por otra, quedó instaurado el Sistema Nacional de Salud, se inició la descentralización del mismo sector y se reformó la Ley del ISSSTE.<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> Ibidem.

Los objetivos de la política de descentralización intentaron, por su parte, desconcentrar facultades y decisiones a las representaciones federales; impulsar la transferencia de áreas operativas y de servicios a los gobiernos de los estados y continuar la reubicación de personal y oficinas fuera de la ciudad de México.

El Convenio Unico de Desarrollo (CUD) fue suscrito en 1983, con el propósito de promover el desarrollo integral de las entidades federativas; sustituye al Convenio Unico de Coordinación que funcionó en el gobierno del presidente López Portillo.

El artículo 115 constitucional fue reformado para otorgar nuevas facultades y responsabilidades al Municipio. Incluye recursos y fuentes fiscales propias para atender las demandas de los servicios de la población y fortalecer su participación políticas.

Esta reforma generaliza la representación proporcional a los municipios del país, permite el acceso de los partidos de oposición al ayuntamiento; precisa el procedimiento a seguir para la suspensión de los ayuntamientos, se refiere a la destitución de las autoridades municipales, otorga facultades a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos y cuestiones administrativas de observancia general, señala su competencia mínima, autoriza la asociación entre

municipios, indica los rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios.<sup>148</sup>

En octubre de 1983 se realizó la Consulta Popular sobre la Reforma Municipal, se dio apoyo a los municipios para que establecieran vínculos entre los ayuntamientos y los poderes estatales y se otorgó asesoría en cuanto a la concertación de convenios intermunicipales, municipio-Estado y Estado-federación. El Centro Nacional de Estudios Municipales se creó en 1984 para apoyar el proceso de reforma municipal, perfeccionar los mecanismos de promoción, concertación del sistema institucional que contribuya al cumplimiento de dicha reforma.<sup>149</sup>

Cada dependencia gubernamental se comprometió a elaborar un programa de descentralización que incluiría, entre otras cosas, funciones, recursos presupuestales y personales, la coordinación de acciones entre el gobierno y la entidad respectiva y su reubicación territorial. La Secretaría de Educación Pública y los Gobiernos Estatales ratificaron 12 convenios para descentralizar la educación básica y normal. En ellos se estableció la transferencia a los estados de los recursos financieros requeridos por esos servicios. Se subrayó que le Gobierno Federal conservaría sus facultades para definir los planes de educación en todo el país y lo relativo al

---

<sup>148</sup> Cfr. MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. México, INAP-CONACYT, 1985.

<sup>149</sup> Cfr. RICHARDO, op. cit., supra nota 117.

control, supervisión y evaluación del funcionamiento general del sistema educativo.<sup>150</sup>

La Secretaría de Salubridad y Asistencia cambió de nombre por el de Secretaría de Salud, para fortalecer su papel como cabeza del sector. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) se integró al sector salud y sus funciones quedaron bajo la coordinación de la Secretaría de Salud. La Ley General de Salud entro en vigor el 1º de julio de 1984. Con ella se reglamentó el derecho a la protección de la salud que tiene cada persona, en los términos del artículo 4º constitucional; se establecieron las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y se definió la forma en que participarían la Federación y los Estados en materia de salubridad general.

También empezó a aplicarse la Ley Federal de Vivienda. Con ella, se creó el Sistema Nacional de Vivienda y se ratificó a SEDUE como la responsable de todo lo relativo a esta materia. Al mismo tiempo, se hicieron reformas y adiciones a la Ley General de Asentamientos Humanos para apoyar las acciones federales, estatales y sectoriales relativas al ordenamiento y regulación del desarrollo urbano.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> Ibidem.

<sup>151</sup> Ibid.

La Ley del Seguro Social fue reformada respecto al pago de cuotas, a los grados de riesgo según el tipo de empresas y a las facultades y atribuciones del IMSS y sus delegados.<sup>152</sup>

Una Nueva Ley Federal de Turismo abrogó la del 15 de enero de 1980, e incluye reglas para programar, promover y conservar zonas turísticas del país, y dar protección y auxilio a turistas. A su vez, prevé el establecimiento de zonas de desarrollo prioritario, la creación de la Comisión Intersecretarial Ejecutiva de Turismo, la capacitación de los recursos humanos y mecanismos para fomentar esta actividad.

En ese año se realizó la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia, para lo cual se organizaron diez comisiones. Abarcaron las áreas de amparo, justicia penal, civil, familiar, administrativa, laboral, agraria, política y buen gobierno, mercantil y seguridad pública.<sup>153</sup>

Las reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal se refieren a los delitos contra la salud y a los que cometen los servidores públicos. Las reformas al Código Federal de Procedimientos Penales precisan los procedimientos para la investigación y la sanción de hechos presumiblemente delictivos.

---

<sup>152</sup> Ibid.

<sup>153</sup> Ibid.

Así, establece en las fases de averiguaciones previas, de preinstrucción, instrucción, juicio y ejecución de sentencia, la conciliación entre intereses atendibles, recta defensa del inculpado, protección a la víctima del delito y mejora la impartición de justicia.

Empezó a funcionar el Programa de Simplificación Administrativa con la intención de agilizar trámites, superar la calidad de los servidores públicos y modernizar la administración pública: Incluye a todas las dependencias gubernamentales y está bajo la supervisión de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Se establecieron lineamientos sobre Inversión Extranjera, a través de los cuales el gobierno señala que la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera permanecería sin modificaciones porque cumple con sus funciones adecuadamente y es flexible para que las autoridades encargadas de su aplicación lo hagan satisfactoriamente. En el documento se establece una política administrativa, sistemática y selectiva; contiene una lista de las actividades industriales prioritarias susceptibles de recibir inversión extranjera y define líneas de acción.

El 17 de junio de 1985, por medio de un acuerdo presidencial, la Secretaría de Gobernación convocó a los partidos políticos, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en

general, a participar en audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral.

El pluralismo político se fortaleció con la incorporación de dos nuevos partidos políticos a la vida nacional, el Auténtico de la Revolución Mexicana y el Mexicano de los Trabajadores.<sup>154</sup>

El Sistema Nacional de Control, Fiscalización y Evaluación fue puesto en operación en 1985 con el propósito de garantizar la aplicación efectiva de los recursos de la administración pública. Las contralorías internas tuvieron una mayor participación en el examen y evaluación del control de las diversas instituciones. La contraloría gubernamental amplió su cobertura a aspectos financieros, de legalidad y de operación de las mismas.

Bajo el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental se agruparon los instrumentos que se manejaban con anterioridad. Así se tendría una sola coordinación y criterios uniformes que permitirán una mejor operación. Este sistema permitió a la Contraloría la realización de sus funciones con un número reducido de personal. Y, en el área regional, se llevó a cabo la fiscalización de la aplicación de los fondos públicos federales transferidos a los estados. Se concertaron acuerdos de coordinación para establecer los sistemas estatales de control y evaluación;

---

<sup>154</sup> Ibid.

perfeccionar los órganos internos de control y verificar la normatividad que regula el manejo de sus propios recursos.<sup>155</sup>

El Programa sobre Procuración e Impartición de Justicia, aprobado en 1985, persigue la consecución de los siguientes objetivos: reforma jurídica para construir un derecho moderno y justo; reorientación a fondo de las instituciones que procuran e imparten justicia; modificación en la formación y en la conducta de los servidores públicos que prestan los servicios de procuración e impartición de justicia en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

El mejoramiento de la procuración e impartición de justicia se ha logrado con los cambios a diversos ordenamientos del área de la justicia, entre los cuales destacan:

Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:

"[...] se supedita con toda precisión la actuación de la Policía Judicial Federal al Ministerio Público Federal; pretende dar fluidez a la procuración de justicia, por medio de la desconcentración de atribuciones, no sólo de oficinas; favorece la claridad en el sistema de querrela cuando estén de por medio intereses públicos; y se busca la idoneidad de los servidores que deben ingresar a la institución."<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> Ibid.

<sup>156</sup> Cfr. Partido Institucional Revolucionario. Las Siete Tesis Rectoras de Miguel de la Madrid. PRI, 1982.

Modificaciones a los libros Primero y Segundo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República: "[...] se reformó el sistema de perdón del ofendido y se mejoró la materia de prescripción. Se modificó la tipificación de los delitos, transformando algunos de ellos bajo el título de cuya sanción se impone por la vía de multas o arrestos."<sup>157</sup>

Reformas a los artículos 1916 y 2116 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, relativas a las relaciones familiares y a la reparación del daño moral y, expedición de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal.

Se impulsó la modernización de las Procuradurías y sus institutos técnicos y de formación profesional; la Procuraduría General de la República inició su desconcentración y puso en práctica su sistema de delegaciones de circuito, creando las delegaciones de procedimientos penales del Ministerio Público Federal en el D.F. Así se crearon dieciocho delegaciones regionales, que abarcan todos los circuitos judiciales del país. Se duplicó el número de agencias del Ministerio Público a 110 y se crearon 160 agencias del "Ministerio Público Itinerante".

Además se reformaron las Leyes General de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; Federal del Trabajo y Federal de

---

<sup>157</sup> Ibid.

Aguas. Se expidió la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico, la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear y la del Artículo 31 Constitucional Relativa a Comercio Exterior, y un reglamento nuevo interior de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y, se abrogó la Ley que creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.<sup>158</sup>

La gravedad de la crisis ocasionada por los sismos de 1985, la disminución de los ingresos por concepto de exportación de petróleo, más los problemas de pagos al sistema financiero internacional, condujo al replanteamiento y revisión de la estrategia económica. De aquí surgió, el 13 de junio de 1986, el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), con la finalidad de reforzar las posibilidades de crecimiento y evitar el agravamiento de la crisis.

El PAC tuvo como objetivos sentar las bases para la recuperación sostenida, controlar la inflación, alentar la inversión, lograr mayores ingresos de las exportaciones, modificar los términos de la renegociación de la deuda externa y mantener austeridad en el gasto público. Los cuales se pretenden alcanzar a través de la generación de empleos y la defensa de la producción; nuevas fuentes de ingresos; la continuación de una política cambiaria que aliente las exportaciones y el turismo; estabilidad

---

<sup>158</sup> Cfr. FLORES, op. cit., supra nota 28.

financiera y saneamiento de las finanzas y empresas públicas; aumento del ahorro interno y revisión de los precios y tarifas de los bienes y servicios gubernamentales.<sup>159</sup>

Se previó que el PAC solventaría gastos para atender servicios educativos, de salud, de seguridad y de impartición de justicia. También distribuiría los recursos para la producción de alimentos en el campo y fortalecería programas de inversión estratégicos en petróleo, electricidad, ferrocarriles, carreteras y telecomunicaciones. La necesidad de superar los nuevos desequilibrios con el fin de recuperar el crecimiento económico y lograr el cambio estructural, planteó como tarea importante: "Adecuar el tamaño del sector público; acelerar la descentralización de la vida nacional; aumentar la competitividad del aparato productivo nacional frente al exterior; activar la reconversión industrial, y fortalecer las finanzas públicas y el ahorro interno."<sup>160</sup>

Se establecieron lineamientos y criterios relativos a la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de las empresas públicas con la intención de lograr una administración eficiente de las mismas. Fue acordada, el 19 de mayo de 1983, la forma de programación, presupuestación, control y evaluación de la operación y gasto de las entidades paraestatales. El 6 de febrero de 1985 se

---

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> Ibid.

determinó el recorte de los subsidios corrientes y la venta, liquidación, fusión o transferencia de 236 organismos, empresas paraestatales o fideicomisos. En ese mismo mes, el día 13, se dio a conocer la primera lista de las 38 entidades que serían objeto de liquidación o transferencia. El 18 se sumaron siete, y el 13 de marzo fue publicada otra lista con 74 empresas.<sup>161</sup>

El 21 de febrero de 1986 el presidente De la Madrid señaló que se continuaría con la liquidación, venta, fusión o transferencia de entidades que no fueran prioritarias. En octubre se llevó a cabo otra venta de empresas paraestatales.<sup>162</sup>

A fines de 1986 el gobierno de la República planteó la necesidad de modernizar sus instituciones para lograr el cambio estructural. Con ese propósito, se presentó un Programa de Reconversión Industrial del Sector Paraestatal que pretende: fortalecer los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento, reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo, descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social, adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades de desarrollo, preservar, movilizar y proyectar el potencial de recursos humanos, naturales, tecnológicos y culturales del país.

---

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> Ibid.

El cambio estructural, estrategia de desarrollo industrial, está determinado por la reconversión de las ramas tradicionales, la articulación de las cadenas productivas, el fomento al crecimiento estable de las ramas modernas y la creación de industrias de alta tecnología. Los desafíos que deberá enfrentar nuestro país para lograr una mayor competitividad en el exterior consisten en modernizar la industria tradicional, lograr una planta productiva de desarrollo intermedio y generar industrias de alta tecnología.<sup>163</sup>

Se aprobaron las reformas a los artículos 65, 66 y 69 constitucionales que establecen dos períodos de elecciones por año del Congreso de la Unión; el primero a partir del mes de noviembre, y el segundo del 15 de abril de cada año, de tal manera que el informe presidencial se pronuncie cada 1º de noviembre y se reduzca el plazo entre la elección y la toma de posesión de la Presidencia de la República.

Asimismo se previó la conformación de la Cámara de Diputados con 500 representantes, 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, y la renovación cada 3 años de la mitad del Senado; la participación de los diputados en la integración del Colegio Electoral para la calificación de las elecciones y la eliminación del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia. Con esto se fortaleció el proceso de

---

<sup>163</sup> Ibid.

libertad y se sentaron las bases para la celebración de comicios electorales.<sup>164</sup>

Estos cambios están reglamentados por el nuevo Código Federal Electoral, promulgado el 9 de enero y publicado el 12 de febrero de 1987. Este Código norma las diversas etapas del proceso de votación e incluye medidas para el mejoramiento de actividades electorales, así como organismos para realizar y fiscalizar el sufragio y regulación del régimen de los partidos políticos.

Con el fin de intensificar la reconversión industrial para elevar la eficiencia del aparato productivo de los sectores público y privado; conservar sólo las empresas prioritarias a fin de fortalecer el sector paraestatal; modificar la política crediticia, cambiar los términos de la negociación de la deuda externa y reestructurar la política fiscal, en términos generales, modernizar el sector público, sanear las finanzas públicas y apoyar la recuperación económica, el Gobierno estableció en 1987, las siguientes líneas de acción: apoyo a la recuperación, con reducción a la inflación; fortalecimiento del esfuerzo del cambio estructural del sector paraestatal, impulso a la generación de empleos, así como a la descentralización, el desarrollo regional y atención a las necesidades básicas de los Estados, la ampliación de la prestación de bienes y servicios públicos, el aliento a la

---

<sup>164</sup> Ibid.

inversión de los particulares y el ejercicio adecuado del gasto público.<sup>165</sup>

El 4 de enero de 1988, se publicó en el Diario Oficial el Decreto Presidencial de Austeridad, en el cual se establecieron las disposiciones que deberán seguir las dependencias y entidades federales para cumplir con la política económica prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Departamento del Distrito Federal. Entre ellas, están la reducción del gasto en términos reales con respecto al de 1987, el mejoramiento de la estructura orgánica y ocupacional y la disminución de personal de apoyo.

En ese mismo mes, se publicaron el Reglamento de la Ley Federal de Pesca que abarca disposiciones sobre captura, investigación, educación y capacitación; la Ley Federal de Fomento a la Microindustria que incluye incentivos, la organización de la empresa, la creación de una Comisión Intersecretarial y la coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios y, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente que abrogó la Ley la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1981. Trata de hacer conciencia de los peligros que enfrentamos en México con la destrucción del medio ambiente. También merecen atención la reforma a los artículos 9, fracciones II y XI, y 343 del Código Federal Electoral relativo a los requisitos para ser electo

---

<sup>165</sup> Ibid.

diputado y, la publicación del decreto sobre la elección de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, creada el 10 de agosto de 1987 al reformarse el artículo 73 constitucional para tratar de fortalecer la democracia en la ciudad capital.<sup>166</sup>

La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto analizó el 28 de febrero de 1988, el desarrollo de los acontecimientos económicos, principalmente el movimiento de precios, el comportamiento del circulante monetario y del superávit primario. Dado que las finanzas públicas tuvieron un superávit primario, las reservas internacionales se fortalecieron, las tasas de interés bajaron y la tasa de inflación disminuyó, la Comisión concluyó que la evolución económica durante la vigencia del Pacto era favorable. Se acordó que en el mes de marzo se congelarían los precios controlados y los precios de los bienes y servicios públicos, se mantendría fijo el tipo de cambio del peso respecto al dólar en el nivel correspondiente al 29 de febrero de 1988; y se incrementarían en un 3% los salarios mínimos. Asimismo, el Gobierno Federal reiteró que combatiría la inflación, continuaría racionalizando las estructuras administrativas del sector público y desincorporando empresas públicas no estratégicas ni prioritarias.<sup>167</sup>

Como se desprende de todo lo anterior, los dos últimas administraciones prepararon el camino para el desarrollo de México,

---

<sup>166</sup> Ibid.

<sup>167</sup> Ibid.

sobre todo en el aspecto administrativo. La amplia gama de reformas que se llevarán a cabo y que actualmente se realizan tienden a formar un marco jurídico más detallado sobre el diario actuar del gobierno.

La actual administración encabezada por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, ha continuado con este proceso, de reformas y de modernización, es así que el Sistema Nacional de Planeación Democrática se define cada vez más como un instrumento de la Administración Pública para el crecimiento del país.

**CAPITULO TERCERO**  
**EL SISTEMA NACIONAL DE**  
**PLANEACION Y SUS COMPONENTES**

115

CAPITULO TERCERO

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION Y  
SUS COMPONENTES

I. SINTESIS HISTORICA DE LA PLANEACION EN EL PAIS.

Los antecedentes del proceso de planeación en nuestro país han seguido un largo recorrido que tiene sus raíces en el movimiento revolucionario de 1910.

El Plan de Guadalupe en 1913, expresa la voluntad política de adoptar un proyecto de Desarrollo Nacional, cuyo artículo segundo faculta al titular del ejecutivo a expedir leyes, disposiciones y medidas encaminadas a "dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país".<sup>168</sup>

Por otro lado, el constituyente de 1917, estableció las bases jurídicas para integrar la convivencia de la sociedad mexicana en un orden justo y equitativo que protege los derechos de los grupos económicamente débiles, al regular y fomentar las actividades económicas. Así, en la Constitución Política de nuestro país, se consolida el derecho social como alternativa idónea para ejecutar, por la vía institucional, el Proyecto Nacional de Desarrollo.

---

<sup>168</sup> PLAN DE GUADALUPE DEL 26 DE MARZO DE 1913. Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1987, México. Ed. Porrúa, S.A., 1987.

El 12 de julio de 1930, se emite la Ley Sobre Planeación General de la República,<sup>169</sup> expresión incipiente de las aspiraciones del Estado por planear el desarrollo del país. Este primer intento estableció una concepción administrativa del proceso de planeación en México, basada en la necesidad de coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias gubernamentales a fin de conseguir el desarrollo material y constructivo del país. Para poner en práctica las disposiciones de esta ley se crearon las Comisiones Nacionales de Planeación y la de Programas,<sup>170</sup> adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas facultada administrativamente para ejecutar las obras públicas, la formación del "plano" nacional de México y la división del territorio nacional en zonas.<sup>171</sup>

El Plan Sexenal de 1934-40,<sup>172</sup> constituyó un avance más sistemático en el proceso de la planeación del desarrollo. Permitió al Estado establecer una plataforma de orientación de los procesos de desarrollo, y las acciones efectuadas muestran su influencia decisiva en los cambios estructurales que entonces se produjeron. La aceleración de la Reforma Agraria; la organización de instituciones de crédito al campo, el fortalecimiento de las

---

<sup>169</sup> LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA. Diario Oficial de la Federación, 12 de junio de 1930.

<sup>170</sup> Ibidem.

<sup>171</sup> Ibid.

<sup>172</sup> Vid. VASCONCELOS, José. Breve Historia de México. México, Ed. CECSA, 1971.

organizaciones obreras y campesinas que ratificaron su pacto solidario con el Estado mexicano; el establecimiento de un moderno sistema financiero; el impulso a la infraestructura de comunicación y de obras hidráulicas; el fomento a la educación; y la nacionalización de los recursos del petróleo, muestran la influencia de este documento en la vida nacional.

En 1940, el Segundo Plan Sexenal,<sup>173</sup> que si bien representó algunos avances conceptuales en las técnicas de planeación, tuvo escasa oportunidad por las circunstancias económicas generadas durante la Segunda Guerra Mundial. Algunas de sus orientaciones se vieron realizadas, entre ellas destacan: la promulgación, en 1943, de la Ley del Seguro Social<sup>174</sup> y el establecimiento del sistema de fijación de salarios mínimos por zonas económicas.<sup>175</sup>

En 1954, se creó la Comisión de Inversiones, originalmente dependiente de la Presidencia de la República,<sup>176</sup> que propuso un programa de inversiones públicas para el período 1954-58, efectuado en parte y que representa la primera ocasión en que se le programaba con base a un esquema de contabilidad nacional.

---

<sup>173</sup> Cfr. VASCONCELOS. op. cit., supra nota 172.

<sup>174</sup> Cfr. TENA SUCK, Rafael e ITALO, Hugo. Derecho de la Seguridad Social. México, Ed. PAC, 1987.

<sup>175</sup> Vid. RIVES SANCHES, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940. México, INAP, 1984.

<sup>176</sup> Ibidem.

El Plan de Acción Inmediata 1962-64,<sup>177</sup> se elaboró en cumplimiento a los acuerdos de la Carta de Punta del Este,<sup>178</sup> con el fin de racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para llegar a un mercado interno más vigoroso.

Para 1965, fue elaborado el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-70,<sup>179</sup> estableciendo directrices para el sector público y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos. Este plan se complementó con el Programa de Inversiones Públicas para el Quinquenio 1966-70,<sup>180</sup> y es el antecedente de planeación gubernamental más sistemático de los últimos años. Estos documentos fueron guías internas de la política gubernamental, por lo que no fueron publicados.

El período 1970-76 registra avances significativos en el establecimiento de unidades de programación sectorial en las diferentes dependencias del gobierno federal, propiciando un enfoque participativo, en la planeación del sector público federal. En 1975 se elaboró el Plan Básico de Gobierno 1976-82,<sup>181</sup> que

---

<sup>177</sup> Ibid.

<sup>178</sup> Ibid.

<sup>179</sup> Cfr. VASCONCELOS. op. cit., supra nota 172.

<sup>180</sup> Ibidem.

<sup>181</sup> Vid. SPP. RESEÑA SOBRE EL SEMINARIO. op. cit., supra nota 1.

coadyuvó a fortalecer el proceso de planeación al sistematizar sus bases políticas y articular las demandas populares. La planeación adquiere la mayor relevancia y se ha convertido en un estilo de gobierno. El esfuerzo sistemático de ubicar las decisiones cotidianas en un marco congruente se ve plasmado en el proyecto totalizador que representa el Plan Global de Desarrollo 1980-82,<sup>122</sup> se rebasa el modelo tradicional de un programa de inversiones, para convertirse en un programa integral de desarrollo del Estado mexicano bajo el signo de la reforma social. Los cuatro objetivos generales que contemplaba fueron: reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural; proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda; promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; y mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.<sup>123</sup>

Desde el principio de la administración del licenciado José López Portillo, se inició la reestructuración del marco jurídico de la planeación a través de la Ley Orgánica de la Administración

---

<sup>122</sup> Cfr. SPP. Plan Global de Desarrollo 1980-1982, supra nota 2.

<sup>123</sup> Ibidem.

Pública Federal.<sup>114</sup> Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal;<sup>115</sup> y Ley de Deuda Pública.<sup>116</sup>

Basado en la Ley de Planeación de enero de 1983,<sup>117</sup> producto de las reformas del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, el 31 de mayo de 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en cumplimiento a lo establecido por el artículo 30 de la mencionada Ley de Planeación. Dicho Plan es el producto de la necesidad de dar continuidad a las acciones gubernamentales de forma organizada y dirigida.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, está estructurado en tres grandes apartados. En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general. El segundo contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional, y el tercero plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución.

El Plan traza el camino a seguir dentro de las instituciones para vencer la crisis y configurar un nuevo capítulo de la historia nacional.

---

<sup>114</sup> Vid. supra nota 109.

<sup>115</sup> Vid. supra nota 113.

<sup>116</sup> Vid. supra nota 114.

<sup>117</sup> Vid. supra nota 145.

A partir de este Plan comienza una nueva etapa en la planeación en México, es ahora cuando la planeación se encuentra consagrada expresamente dentro de los principios constitucionales, representa la solución a la necesidad de orientar periódicamente las directrices nacionales a través de un documento donde se recoja el sentir social y las expectativas de la nación.

Los resultados fueron reflejados en una estabilización del país, primordialmente en la esfera económica, bajo una administración austera, procurando atemperar los efectos desfavorables de la situación mundial y nacional con el fin de sentar las bases para un futuro desarrollo, planeado y sostenido.

Posteriormente para el sexenio de 1988-1994 se elabora y publica el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994,<sup>118</sup> el cual aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de mayo de 1989, y cuyos objetivos principales son:

- a) Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior.
  
- b) Ampliación de Nuestra Vida Democrática.
  - 1. Preservación del Estado de Derecho.
  - 2. Perfeccionamiento de los Procesos Políticos.

---

<sup>118</sup> vid. supra nota 76.

3. Modernización del Ejercicio de la Autoridad.
  4. Participación y Concertación Social.
- c) Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.
1. Estabilización Continua de la Economía.
  2. Ampliación de la Inversión.
  3. Modernización Económica.
- d) Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.
1. Creación de Empleos Productivos y Bien Remunerados.
  2. Atención de las Demandas Sociales Prioritarias.
  3. Protección del Medio Ambiente.
  4. Erradicación de la Pobreza Extrema.

Como se desprende de los objetivos señalados la estructura del Plan es eminentemente de carácter económico, lo cual es comprensible dentro de un país envuelto en una severa crisis de índole económico; sin embargo el Plan contempla también los aspectos sociales y de calidad de vida de la población. Es, el Plan, una propuesta para el desarrollo, conformada por medio de la concertación entre el gobierno y la sociedad, con el fin de lograr alcanzar el Proyecto Nacional contemplado en la Constitución Política. En este momento se encamina la actividad pública hacia la orientación y apoyo de un crecimiento sostenido, bajo el control de

la situación económica nacional y el impulso a los aspectos sociales, dentro de una idea de fomento de la solidaridad social.

## II. DEFINICION.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, es un instrumento del Estado que define objetivos, propósitos, prioridades, medios e instrumentos, recursos y acciones en un período y territorio determinados. Se define como "un conjunto de relaciones políticas, normativas, administrativas y técnicas entre las dependencias e instituciones que participan en el proceso de Planeación Nacional."<sup>119</sup>

El Sistema Nacional de Planeación Democrática se basa en el propósito de alcanzar el modelo de país al que se aspira y tiene su fundamento actualizado en la reforma social que establece los principios de filosofía política, justicia, libertad y seguridad social, en el ámbito de una república representativa, democrática, federal y nacionalista, encauzando la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es congruente con el marco institucional que señala la Constitución Política de

---

<sup>119</sup> Cfr. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo. SPP, 1981.

los Estados Unidos Mexicanos, la que consagra la rectoría del Estado bajo condiciones de respecto a las garantías y derechos individuales, de economía mixta con el estímulo al sector privado y el apoyo al sector social, y de autonomía de los niveles de Gobierno. El Poder Legislativo desempeña un papel regulador de importancia fundamental, al aprobar las leyes que sirven de marco a la planeación, y al ejercer sus facultades referentes a aspectos básicos de la misma, como las relacionadas con los Presupuestos de Egresos y las Leyes de Ingresos de la Federación y del Distrito Federal.

El principio esencial del actual Sistema Nacional de Planeación Democrática es el fortalecimiento de la capacidad de los tres ordenes de gobierno: federal estatal y municipal para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos. Así se piensa que la planeación hará posible avanzar en la descentralización de la vida nacional. El Sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de Gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad.

El Sistema Nacional de Planeación se define a su vez como:

- Integral.- Abarca y requiere de todos los instrumentos del Estado y se refiere a todos los aspectos del país: económicos administrativos, legislativos, sociales y políticos. Contempla cuatro vertientes en sus niveles global, regional, sectorial e institucional.

- Participativo.- Contempla los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; y participan los sectores público, social y privado.
  
- Democrático.- Las decisiones se toman con apego a la voluntad y necesidades de las mayorías, con respeto a las minorías y las disidencias, para lo cual se establecen foros de consulta.

### III. MARCO CONCEPTUAL.

Como fue mencionado, el Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene el propósito de alcanzar el modelo de país al que se aspira y que se encuentra delineado en el proyecto nacional.

De los principios de filosofía política: justicia, libertad y seguridad social, planteados a través de la reforma social, se deriva el marco conceptual del Sistema Nacional de Planeación Democrática, mismo que tiene cuatro dimensiones esenciales: social, política, económica y administrativa.

- Social, porque involucra a toda la sociedad mexicana.
  
- Política, porque supone una alianza de solidaridad popular, nacional y democrática para la producción, misma que permita coordinar los sectores políticos, reactivar

la economía, orientar el aparato productivo hacia bienes social y nacionalmente necesarios, y a satisfacer la demanda de empleos. Con ésto se tiende a asegurar la eficacia en la orientación del aparato productivo y la eficiencia para aumentar la productividad.

- Económica, porque define una estrategia de desarrollo que utiliza los instrumentos de política económica, social, del interior y del exterior. Al manejar estos instrumentos en el tiempo y en el espacio, la administración gubernamental adopta un proceso continuo de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control, para realizar su actividad de manera congruente y uniforme.
  
- Administrativa, porque requiere la organización de la administración pública para realizar las tareas gubernamentales. Esto tiende a administrar mejor los recursos trabajando mas organizadamente. Del diseño de las políticas económica, social, del interior y del exterior, se desprenden los propósitos y las prioridades nacionales (sectores agropecuarios, transportes, energéticos, empleo, salud y seguridad social), a partir de los cuales se fijan metas que demandan acciones propias del sector público y apoyo de los sectores social y privado.

#### IV. BASES.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática cuenta con tres bases para su instrumentación:

- Legal.- La base jurídica primaria del Sistema Nacional de Planeación Democrática es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 26 faculta al Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Como base jurídica secundaria tiene a la Ley de Planeación.<sup>190</sup>
- Económica.- Se instrumenta de acuerdo a las necesidades de desarrollo económico del país (política económica global).
- Institucional.- La operación o ejecución se lleva a cabo a través de instituciones (administración pública), como lo son el Sistema Alimentario Mexicano, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.

#### V. INSTRUMENTACION.

El Sistema tiene tres elementos esenciales para su instrumentación: metodología, estructura institucional y proceso de planeación.

---

<sup>190</sup> Vid. supra nota 145.

1. Metodología. Permite asegurar la congruencia entre los niveles generales y específicos. Desde los principios nacionales hasta las acciones de cada sector, entidad, etc., observa niveles de:
  - a) Congruencia Global.- Vincula los programas macro con los objetivos y prioridades nacionales, entre las políticas globales y los puntos estratégicos.
  - b) Criterio Espacial.- Vincula programas prioritarios sectoriales en territorios determinados.
  - c) Congruencia Sectorial.- Vincula programas en sectores, coordinando la aplicación de los mismos con el programa nacional.
  
2. Estructura Institucional. Se conforma de dos facetas:
  - a) Faceta Administrativa. Se refiere a la estructura orgánica con que cuenta el Estado para el cumplimiento de sus funciones y contempla básicamente los entes macro: reforma administrativa, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sectorización de paraestatales, Secretaría de la Contraloría General de la Federación

(evalúa y controla el desempeño de la administración pública federal), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (capta los recursos para poder desarrollar las actividades estatales y asigna recursos, encargada de la planeación, programación y presupuestación).<sup>191</sup>

Para la mejor realización de la función pública, la administración se divide en gabinetes, siendo éstos: Económico, formado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial; Agropecuario, formado por las Secretarías de Pesca, Agricultura y Recursos Hidráulicos, y de Reforma Agraria; De Comercio Exterior, formado por las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, Relaciones Exteriores e Instituto Mexicano de Comercio Exterior; de Salud, formado por la Secretaría de Salud, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Sistema Nacional Para el Desarrollo Integral de la Familia.<sup>192</sup>

---

<sup>191</sup> DECRETO QUE DEROGA, REORDENA Y REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Diario Oficial de la Federación, 21 de febrero de 1992.

<sup>192</sup> cfr. PICHARDO, op. cit., supra nota 117.

Asimismo se crearon diversas coordinaciones encargadas del desarrollo de diversas áreas: Comunicación Social, Estudios Administrativos, Sistema Alimentario Mexicano, Proyectos Especiales de Desarrollo, Productos Básicos, Salud, Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.<sup>193</sup>

La estructura institucional contempla servicios para la planeación en todos los ámbitos, siendo algunos de ellos la información (estadísticas, censos económicos, censos de población, censos de vivienda, cartografías, informes, etc.), los apoyos técnicos (capacitación de recursos humanos, unidades de programación, de evaluación, investigación, manuales, etc.), las asesorías específicas (servicios jurídicos, computo, difusión, prensa, etc.) y los sistemas de control (auditorías, contabilidad, fiscalización y vigilancia).<sup>194</sup>

- b) Faceta Normativa. Se refiere a la estructura en que el Estado se apoya para que sus acciones sean legales (leyes decretos, reglamentos, acuerdos). Más adelante se hablará sobre algunos aspectos normativos referentes al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

---

<sup>193</sup> Ibidem.

<sup>194</sup> Ibid.

3. Proceso de Planeación. Este proceso consta de: insumos, formulación, instrumentación, control, evaluación, retroalimentación y vertientes.<sup>195</sup>

i. Insumos. Información para la elaboración posterior del diagnóstico y del pronóstico; los apoyos técnicos ya descritos y la infraestructura administrativa, legal y económica.

ii. Formulación. Premisas, vías alternativas, diálogo entre coordinadores de sector y gabinetes especializados, entidades federativas y sectores social y privado. Elaboración del diagnóstico y pronóstico y formulación de planes.

iii. Instrumentación. Traduce la formulación en acciones operativas de acuerdo a la metodología matricial, y establece criterios de instrumentación vía los programas de acción del sector público, es la ejecución del Plan, tanto en programas globales, sectoriales, regionales, institucionales, etc.

iv. Control. Proceso de verificación del cumplimiento de programas y del presupuesto asignado, es una medición permanente que considera el manejo de recursos humanos, financieros,

---

<sup>195</sup> Ibid.

tecnológicos y materiales.

v. Evaluación. Mide la eficacia y congruencia en los diversos niveles, se da antes, durante la operación y en los resultados de los programas, debe tener un enfoque preventivo más que correctivo.

vi. Retroalimentación. Cambio hacia ciclos siguientes, preventiva y correctiva.

vii. Vertientes. La instrumentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática se lleva a cabo vía cuatro vertientes: obligación, coordinación, inducción y concertación, mediante las cuales se establecen los mecanismos necesarios para la operación de los planes.<sup>196</sup>

- a) Obligación. Circunscrito al sector público federal, se manifiesta mediante la programación de sus actividades con carácter obligatorio, tanto para las dependencias del sector central como para los organismos descentralizados.<sup>197</sup>
  
- b) Inducción. Aplicación de los instrumentos de desarrollo de que dispone el Estado para lograr ciertos comportamientos económicos y sociales, mediante el uso de estímulos o desestímulos que orientan el accionar

---

<sup>196</sup> Vid. supra nota 76.

<sup>197</sup> Ibid.

general.<sup>198</sup>

La inducción fomenta o desestimula mediante la orientación de la estructura impositiva, la asignación del gasto público; las políticas de precios y tarifas del sector público, la estructura arancelaria y de restricciones o estímulos al comercio exterior; el destino de la deuda; el control selectivo del crédito, etc., que indican a los sectores social y privado cuales son las prioridades sectoriales y regionales para que realicen sus actividades en armonía con las metas nacionales, con lo cual incide favorablemente en la distribución del ingreso.

- c) Coordinación. Dirigida a las actividades que conjuntamente emprenden la Federación y los Gobiernos locales. Mantiene y fortalece el principio del federalismo, respeta la distribución de competencias que establece el pacto federal y asegura una efectiva correspondencia entre los diferentes niveles de gobierno.<sup>199</sup>
  
- d) Concertación. Permite acordar acciones con los sectores social y privado de nuestra economía mixta, con convenios

---

<sup>198</sup> Ibid.

<sup>199</sup> Ibid.

entre el gobierno y particulares, creando un compromiso de voluntades para materializar las metas y los objetivos planteados. Tras la inducción, se concerta con los sectores, para lo cual el gobierno cuenta con exención, estímulos fiscales, precios bajos para el comercio, subsidios, etc.

La concertación promueve la producción de artículos de consumo básico, busca corregir deficiencias estructurales, facilita créditos relacionados con el monto de la inversión, con el número de empleos creados, promueve créditos preferenciales, protección arancelaria, precios diferenciales de energéticos y productos básicos, etc.<sup>200</sup>

Para ejecutar esta vertiente se considera vital la participación de confederaciones, cámaras de comercio y de industria, sindicatos, etc.

#### VI. NIVELES DE ACCION.

Al interior de la administración federal hay cuatro niveles de acción en el Sistema Nacional de Planeación Democrática: global, sectorial, institucional y regional.

En el nivel global, la planeación se orienta y da congruencia

---

<sup>200</sup> Ibid.

a todo proceso de planeación nacional; atiende el carácter macroeconómico y regional, incluyendo programas en que intervienen dos o más entidades federativas. En este nivel se integra el Plan Nacional de Desarrollo. Como responsable de la planeación global está la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (antes Secretaría de Programación y Presupuesto).<sup>201</sup>

El nivel sectorial se integra por las dependencias coordinadoras de cada uno de los sectores administrativos. La función de la planeación sectorial es expresar en cada ámbito, los objetivos nacionales, definidos en la global. Se elaboran los programas sectoriales específicos, de mediano plazo y sus programas anuales, que agregan e instrumentan el Plan Nacional de Desarrollo en cada sector administrativo.

El nivel institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática se integra por las entidades de la administración paraestatal. Es el Presidente de la República quien determina, por decreto, que entidades deben elaborar programas de mediano plazo, dado su peso específico y la disponibilidad de infraestructura. Todas las entidades deberán participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El nivel regional se refiere a la acción que se dirige a los programas regionales que se consideren prioritarios o estratégicos, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan y cuya

---

<sup>201</sup> Vid. supra nota 191.

extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

La dimensión regional del Plan se apoya en el Convenio Unico de Desarrollo, como elemento regulador de las acciones coordinadas entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales.

Los programas especiales por su parte, engloban propósitos y políticas de varios sectores de la Administración Pública Federal.

Se impulsará la consolidación de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, en un marco de respeto absoluto a la autonomía de los Estados, para avanzar a la descentralización de la vida nacional, la Ley de Planeación precisa los aspectos de la coordinación que habrán de contribuir a la congruencia y fortalecimiento de la planeación en todo el país, la participación estatal en la planeación nacional, a través de la consulta; los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales; los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación en sus propias jurisdicciones; la ejecución de las acciones a realizar en cada estado, con la participación correspondiente de los municipios y grupos sociales; y la elaboración de programas estratégicos regionales.<sup>202</sup>

El orden municipal, instancia social y política inmediata de

---

<sup>202</sup> Vid. supra nota 76.

la mayor parte de la ciudadanía, es de importancia fundamental para la difusión de las acciones en todo el territorio. El Artículo 115 Constitucional establece las bases para revertir el centralismo y fortalecer al municipio. En este ámbito recaen facultades y responsabilidades esenciales para avanzar en los objetivos de la planeación, como son las de formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar la utilización del suelo; e intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra.<sup>203</sup>

Por supuesto, no se pretende que cada uno de los municipios formule un sistema de planeación, ya que en algunos casos de escasez extrema de recursos económicos y administrativos, ello podría representar un descuido de actividades fundamentales e importantes para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

#### VII. PROGRAMAS DE MEDIANO PLAZO.

Dentro de los Programas Nacionales de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Planeación Democrática para el período 1989-1994, se formularán los siguientes:

- Salud.

---

<sup>203</sup> Ibid.

- Modernización Educativa, Cultural y del Deporte
- Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal.
- Desarrollo Urbano.
- Vivienda.
- Protección del Medio Ambiente.
- Modernización del Abasto.
- Capacitación y Productividad.
- Modernización del Campo.
- Aprovechamiento del Agua.
- Modernización de la Pesca.
- Ciencia y Modernización Tecnológica.
- Modernización Industrial y del Comercio Exterior.
- Modernización de la Infraestructura del Transporte.
- Modernización del Transporte.
- Modernización de las Telecomunicaciones.
- Modernización Energética.
- Modernización de la Minería.
- Modernización del Turismo.
- Modernización de la Empresa Pública.
- Financiamiento del Desarrollo.<sup>204</sup>

Además de los programas sectoriales anteriores, el Ejecutivo diseñará y ejecutará los programas especiales que considere pertinentes, entre ellos el Programa Nacional de Solidaridad, ya en

---

<sup>204</sup> Ibid.

marcha. Por lo general, los programas especiales tendrán una comisión intersecretarial, para que participen las diversas instancias de la Administración Pública Federal que realizan acciones con impacto directo sobre los objetivos del programa correspondiente. La coordinación del programa y de la comisión recaerá sobre la entidad designada por el Presidente de la República.

Asimismo, los grupos de la sociedad más directamente interesados en los propósitos de los programas especiales podrán participar en consejos consultivos y de concertación o bien a través del Consejo Nacional de Concertación Económica. La modalidad de la participación social deberá corresponder a las características del programa.

Los programas especiales podrán ser un mecanismo muy efectivo en casos en que la coordinación de las políticas de diversas dependencias gubernamentales, y la comunicación y concertación con determinados sectores productivos son importantes para que las acciones puedan llevarse a cabo con eficacia, como en el caso del Programa Nacional de Alimentación. Asimismo, diversas medidas de adecuación de las regulaciones de la actividad económica podrían ser objeto de programas especiales.

Cabe destacar que con los programas especiales se busca incrementar la efectividad de las acciones. Estos programas deberán

tener un enfoque pragmático y flexible. No se trata de hacer un programa detallado para cada tema y a su alrededor organizar una compleja estructura para su ejecución. En los más de los casos, un programa en extremo detallado restaría flexibilidad para propiciar la coordinación y concertación de acciones, por lo que será suficiente fijar las reglas para la coordinación entre las dependencias y para la concertación con organizaciones de la sociedad.

En cuanto a la programación regional, que se refiere a acciones que abarcan a dos o más entidades federativas, se realizarán aquellos programas que en coordinación y concertación con los habitantes de las regiones y las autoridades locales se consideren pertinentes. La programación regional será responsabilidad fundamental de las propias regiones. Se trata de fomentar la participación y descentralización, desechando el paternalismo.

#### **VIII. CONGRUENCIA ENTRE EL PLAN Y LOS PROGRAMAS.**

Los programas nacionales deberán proveer la dimensión sectorial de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Su nivel de generalidad es menor que el del Plan, pero su carácter es nacional y para sectores amplios. El documento básico de cada programa deberá ser de interés general. En su caso, los proyectos y programas muy específicos podrán ser tema de otros documentos, que se deriven del propio programa.

En los documentos de los programas de mediano plazo se enfatizarán las estrategias que definan claramente los principios básicos de la política o políticas sectoriales correspondientes. Estas estrategias se ajustarán a los propósitos de la modernización, entendida como la adaptación de las estrategias a las exigencias del mundo actual. En este sentido, la programación deberá ser innovadora, en la medida en que las acciones y enfoques anteriores no hayan rendido los resultados deseables en términos de los propósitos de la programación.

Los programas establecerán la manera en que las acciones contribuirán a los objetivos y estrategias generales del Plan. La dimensión territorial, en especial, será considerada en todas las instancias que involucren el desarrollo de actividades en lugares específicos.

Dentro del propósito de modernización, los programas deberán formular las bases requeridas para obtener el máximo de rendimiento con los recursos utilizados; incrementar la participación de la sociedad; para permitir y alentar, en los casos permitidos por la ley, la inversión y la actividad de los particulares; simplificar regulaciones y eliminar las innecesarias; y asegurar el uso racional de recursos escasos. Debe recordarse que el uso adecuado del agua y la protección al medio ambiente reciben en el Plan una de las más altas prioridades.

Desde su planteamiento, los programas deberán identificar las líneas estratégicas y de política del Plan que son relevantes para el sector o sectores correspondientes, traducirlos al ámbito sectorial y, a partir de ellas, definir las estrategias y políticas programáticas. Es fundamental asegurar que las estrategias sean viables en el contexto de la organización política económica y social del país, así como de las condiciones imperantes. Más allá de la formulación de los documentos, el propósito es movilizar y sumar voluntades y esfuerzos para maximizar el avance en todos los órdenes del desarrollo del país, dando certeza y dirección a las políticas y a los enfoques.

143

## **CAPITULO CUARTO**

# **MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION**

144

**CAPITULO CUARTO**  
**MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION**

**I. ANTECEDENTES.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes de la reforma del 3 de febrero de 1983, no contenía una declaración explícita sobre atribuciones del Estado para establecer un sistema de planeación nacional. Se presentaron diversas iniciativas a la Cámara de Diputados, pero hasta 1982 no habían sido dictaminadas.<sup>205</sup>

El artículo 74 de la Constitución Política ha sufrido tres modificaciones, una reforma y una adición a partir de 1917.<sup>206</sup> La reforma de 1977 es importante ya que la facultad del Estado para planear y programar encontraba un reconocimiento constitucional, sin embargo no se encontraba una disposición expresa que contemplara la planeación nacional.<sup>207</sup>

El conjunto de normas sobre planeación estaba disperso en mandamientos de orden constitucional, administrativo, mercantil, civil e inclusive penal, con la consiguiente heterogeneidad de hipótesis y consecuencias.

---

<sup>205</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1987. México, Ed. Porrúa, S.A. 1987.

<sup>206</sup> Ibidem.

<sup>207</sup> Ibid.

El marco jurídico de la planeación se conformaba, entonces, por una serie de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Ejecutivo Federal para dar formalidad a los planes nacionales, sectoriales o regionales.

La Constitución contemplaba diversos aspectos del proyecto nacional, siendo ejemplo de ello el artículo tercero, que decide la naturaleza y los propósitos de la educación; el 27, que mantiene la propiedad originaria de la nación, mediatiza la privada y previene sobre la posibilidad de imponer a ésta, en todo tiempo, las modalidades que dicte el interés público; el 123 que desde el Decreto del 7 de diciembre de 1978, reconoce el derecho al trabajo digno y socialmente útil, con lo que integraba los correlativos deberes y derechos del Estado y la sociedad.

Algunos decretos y acuerdos presidenciales que fueron expedidos para dar base a los diversos planes del país serían entre otros los siguientes:

- Plan Nacional de Zonas Deprimidas.
- Planes estatales de desarrollo socioeconómico.
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- Plan Nacional de Educación.
- Plan Nacional de Desarrollo Pesquero.
- Plan Rector Vial Para el Distrito Federal.
- Plan Nacional Agropecuario y Forestal.

- Plan de Desarrollo del Sector Público.
- Plan Nacional de Electrificación Rural.
- Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial.
- Plan Nacional de Turismo.
- Plan Nacional de Fomento Cooperativo.
- Plan Nacional de Educación e Investigación Tecnológica.<sup>208</sup>

Asimismo la Ley General de Asentamientos Humanos fue un instrumento jurídico que inició la institucionalización de la planeación, como proceso político y como práctica administrativa.<sup>209</sup>

Y por supuesto el Plan Global de Desarrollo,<sup>210</sup> el cual es de una gran trascendencia ya que de alguna manera es el engrane que inició el movimiento de la reforma administrativa, que posteriormente se reflejó en una reforma constitucional.

## II. BASE CONSTITUCIONAL.

Con la reforma publicada el 3 de febrero de 1983, en el Diario Oficial de la Federación, se incluye en el texto constitucional el

---

<sup>208</sup> Cfr. PICHARDO, *op. cit.*, supra nota 117.

<sup>209</sup> LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo de 1976.

<sup>210</sup> Cfr. SPP. Plan Global de Desarrollo 1980-1982, supra nota 2.

denominado "Capítulo Económico", dando un nuevo contenido a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 26 constitucional, trata del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Este concepto responde a la necesidad de regular constitucionalmente uno de los aspectos fundamentales de las sociedades contemporáneas: la planeación. En la actualidad cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental; la complejidad de las sociedades modernas impone el requerimiento de plantearse objetivos concretos y definir los mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos.<sup>211</sup>

Con el propósito de analizar el citado artículo, creemos conveniente su transcripción a efecto de contar con una referencia del mismo:

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

---

<sup>211</sup> Cfr. PICHARDO, op. cit., supra nota 117.

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

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

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.<sup>212</sup>

El artículo señalado marca como responsabilidad del Estado el organizar el sistema de planeación del desarrollo nacional. Su

---

<sup>212</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Comentada), México, UNAM, 1985.

finalidad es el establecimiento de la solidez, dinamismo, permanencia y equidad del crecimiento de la economía. Por solidez debe entenderse, en estricto sentido, la congruencia de las diferentes finalidades dentro de un marco general que permita realmente alcanzarlas.<sup>213</sup> Las actividades sociales son muy diversas y corresponde al Estado otorgarles un determinado lugar en el desarrollo que se propone, de allí que deba especificarse el planteamiento de prioridades, ésto es, determinar cuales objetivos deben alcanzarse primero y cuales posteriormente.<sup>214</sup>

Se exige también que el sistema sea dinámico, es decir, que no se encierre en fórmulas permanentes, sino que sea capaz de responder a las necesidades cambiantes que plantea la vida actual.<sup>215</sup> Paralelamente debe tener un sentido de permanencia, ya que el desarrollo nacional implica la necesidad de acciones continuadas que, sin perder de vista las condiciones que se transforman mantengan la mira en los objetivos planteados. La equidad requiere que se establezca un equilibrio entre todos los sectores de la población, procurando no abandonar las demandas sociales con la excusa del desarrollo nacional, es decir, debe contemplar los mecanismos y fines requeridos para lograr el desarrollo de toda la sociedad, previendo las características y necesidades particulares de cada sector de la sociedad.<sup>216</sup>

---

<sup>213</sup> Ibid.

<sup>214</sup> Ibid.

<sup>215</sup> Ibid.

<sup>216</sup> Ibid.

Todas estas finalidades quedan condicionadas por la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, preservar la soberanía nacional, la capacidad autónoma de decisión y la participación del pueblo en las decisiones que se refieren al desarrollo del país.<sup>217</sup>

La Constitución mexicana plantea en su conjunto los objetivos que constituyen el denominado proyecto nacional, dichos criterios determinan los objetivos de la planeación.

La planeación debe ser democrática, el plan y los programas deben recoger las aspiraciones de las sociedad; para ello el Ejecutivo Federal tiene la facultad de establecer procedimientos de participación y consulta popular, a partir de la participación social, debe formularse el plan correspondiente, instrumentarse, controlarse y evaluarse.

Para llegar a estas finalidades se prevé que exista un Plan Nacional de Desarrollo, ésto es, que se documenten explícitamente, tanto los objetivos a alcanzar, como las medidas que deben tomarse para tal efecto, asimismo los programas de la administración pública deberán ajustarse obligatoriamente a dicho Plan. La diferencia entre el Plan y los programas es de grado, el Plan recoge el conjunto de las aspiraciones y les da unidad y congruencia, los programas son elaborados por cada una de las ramas

---

<sup>217</sup> Ibid.

de la administración pública, éstos es, las Secretarías encargadas de atender las tareas encomendadas al gobierno federal. El Plan debe armonizar las distintas finalidades propuestas y ser un amplio marco en el que tengan cabida los programas específicos.<sup>214</sup>

El propio artículo prevé que deban determinarse los órganos responsables del proceso de planeación. Esto exige que mediante acciones del Poder Ejecutivo se determinen responsabilidades concretas asignadas a ciertos órganos, para hacer posible el control y la evaluación de las finalidades de la planeación y señala como mecanismos de esta coordinación con otro plano del Estado mexicano constituido por las entidades federativas, a través de convenios, figura que así adquiere rango constitucional y que hace posible la vinculación orgánica de los estados de la Federación y el gobierno federal.

Al mismo tiempo y en congruencia con el artículo 25 constitucional, se define la inducción y la concertación con los particulares, figuras indispensables en un régimen democrático y de respeto a las libertades individuales, para realizar las actividades de planeación correspondientes.

El Congreso de la Unión adicionó la iniciativa presidencial estableciendo también la necesidad de que la representación popular, mediante las leyes que al efecto dicte, participe en el

---

<sup>214</sup> Ibid.

proceso de planeación democrática. Estas disposiciones han dado lugar al desarrollo del derecho de la planeación en nuestro país, a partir de una base constitucional, haciendo compatible la función legislativa del Congreso que expresa la voluntad popular, con las necesidades prácticas a las que tiene que hacer frente el Poder Ejecutivo. De esta facultad de legislar deriva la expedición de la Ley de Planeación que a su vez, es la base de las acciones programáticas de las dependencias gubernamentales.<sup>219</sup>

### III. LEY DE PLANEACION.

La Ley de Planeación publicada el 5 de enero de 1983, en el Diario Oficial de la Federación, es producto de la serie de reformas llevadas a cabo durante el sexenio del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, dicha Ley es el ordenamiento inmediato que da origen al Plan Nacional de Desarrollo (1983-88, 1989-94) y da forma a los principios generales contemplados en el artículo 26 de la Constitución Política (reformado en febrero de 1983, posterior a la Ley), consta de siete capítulos los cuales son los siguientes:

- Disposiciones Generales
- Sistema Nacional de Planeación Democrática
- Participación Social en la Planeación
- Plan y Programas
- Coordinación

---

<sup>219</sup> Ibid.

- Concertación e Inducción
- Responsabilidades

La Ley de Planeación tiene por objeto establecer:

a) Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar en función de esta las actividades de la administración pública federal;

b) Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

c) Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación en las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

d) Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas en la elaboración del plan y de los programas a que se refiere la Ley de Planeación;

e) Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.<sup>720</sup>

---

<sup>720</sup> Cfr. supra nota 145.

Asimismo establece los principios de la planeación señalando los siguientes:

- I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural.
  
- II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;
  
- III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejora, en todos los aspectos, de la calidad de la vida para lograr una sociedad mas igualitaria;
  
- IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos;
  
- V. El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

- VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.<sup>221</sup>

Define en su artículo tercero el concepto de Planeación Nacional del Desarrollo como la "ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley de Planeación establecen".<sup>222</sup>

Conforme a dicha Ley el Ejecutivo Federal será el responsable de conducir la planeación nacional del desarrollo, en la participación democrática de los grupos sociales.

El Ejecutivo Federal, remitirá el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la Unión para su examen y opinión, quien formulará las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan. Igualmente el Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, tiene que hacer mención expresa de las decisiones adoptadas para la

---

<sup>221</sup> Ibid.

<sup>222</sup> Ibid.

ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales. El contenido de las Cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse con la información señalada a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la planeación nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos. Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia les correspondan y de los resultados de las acciones previstas. Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social, en función de dichos objetivos y prioridades.<sup>23</sup>

Las dependencias de la Administración Pública Centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo.

En su Capítulo Segundo la Ley de Planeación establece las bases generales del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administra-

---

<sup>23</sup> Ibid.

tivas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades. Las disposiciones reglamentarias de la Ley de Planeación establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los Programas a que se refiere la mencionada ley.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (la Ley de Planeación también hace referencia a la entonces existente Secretaría de Programación y Presupuesto),<sup>274</sup> tiene una posición relevante ya que se le atribuye una serie de facultades y atribuciones específicas en materia de planeación que la hace indispensable en este proceso.

Dentro de las facultades y obligaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (antes Secretaría de Programación y Presupuesto) se encuentran: coordinar las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo; elaborar el Plan Nacional de Desarrollo tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados; proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos

---

<sup>274</sup> Cfr. supra nota 191.

estatales y municipales, y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República; entre otras.<sup>225</sup>

Asimismo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde: participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas, financiera, fiscal y crediticia; proyectar y calcular los ingresos de la Federación del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del Crédito Público, para la ejecución del Plan y los Programas; 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, etcétera.<sup>226</sup>

Las dependencias de la Administración Pública Federal también tienen participación en el proceso de planeación nacional en cuanto a la intervención respecto de materias que les competan en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, la coordinación del desempeño de las actividades que en materia de planeación corresponde a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República, la elaboración de programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que

---

<sup>225</sup> Cfr. supra nota 145.

<sup>226</sup> Ibid.

presenten las entidades del sector y los gobiernos de los Estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados.

A las entidades paraestatales les corresponde participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto, elaborando programas institucionales, anuales y sectoriales, etcétera.

El Capítulo Tercero trata sobre la participación social en la planeación. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere la Ley de Planeación. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular, participando en ellos los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

En el Capítulo Cuarto se establecen las características que deberá contener el Plan Nacional de Desarrollo, el cual deberá

elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo; precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a la Ley de Planeación. Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales se sujetarán también a las previsiones contenidas en el Plan y el programa sectorial correspondiente. Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de un Estado. Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el

Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales de las propias dependencias y entidades.

La ejecución del Plan y los programas podrá concertarse con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares. El Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y en general del conjunto de la población a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y programas. La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.

El Capítulo Quinto de la Ley de Planeación establece la facultad del Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo, debiendo considerar la participación de los municipios.

El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas su participación en la planeación nacional;

los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios; la elaboración de los programas regionales; etcétera.

El Capítulo Sexto es de gran relevancia ya que en el se contempla la participación del sector social en el proceso de planeación. Se prevé la concertación con las representaciones de los grupos sociales y de los particulares interesados.

La concertación será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma. Dichos contratos se considerarán como de Derecho Público. Las controversias que se llegaren a suscitar serán resueltas por tribunales federales.

Por último el Capítulo Séptimo establece un sistema de asignación de responsabilidades a los funcionarios públicos que contravengan las disposiciones de la misma Ley. Es de notarse la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que surjan de los convenios entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas.<sup>227</sup>

---

<sup>227</sup> Cfr. IIJ-UNAM. op. cit., supra nota 112.

#### IV. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Derivados de la Ley de Planeación, a la fecha existen dos Planes Nacionales de Desarrollo elaborados conforme a dicho ordenamiento, ellos son el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

a) Plcn Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988,<sup>218</sup> consta de tres partes.

En el primer apartado el capítulo de la política del Estado Mexicano contiene los principios básicos del Proyecto Nacional surgido de la Revolución Mexicana y plasmado en la Constitución de 1917. Este capítulo muestra como los criterios emanados de la consulta popular fundamentan la estrategia de desarrollo contenida en el Plan. Las bases políticas que la harán posible y la complementaran, se describen en lineamientos generales de gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia.

El capítulo de Contexto Nacional e Internacional estableco el marco en el cual se iniciará la acción del Plan. Se presenta una breve síntesis del desenvolvimiento nacional desde la Revolución hasta nuestros días; se señalan los logros alcanzados durante este

---

<sup>218</sup> Vid. supra nota 146.

período y se valga el potencial de desarrollo del país. Se otorga una gran importancia a la identificación y descripción de problemas coyunturales y estructurales que constituyen el reto del presente, se muestran, además, las tendencias más relevantes de la economía internacional y como éstas podrían incidir en el proceso de desarrollo nacional.

Los resultados de este análisis, al contrastarse con los principios políticos fundamentales, permiten determinar el propósito nacional y los objetivos que habrán de orientar al Plan y a todo el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Para alcanzar este propósito se plantea una estrategia para el desarrollo económico y social orientada 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.

La primera, de reordenación económica, tiene básicamente tres propósitos: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar el dinamismo de crecimiento sobre bases diferentes.<sup>729</sup>

La segunda, el cambio estructural, se precisa en seis orientaciones generales: enfatizar los aspectos sociales y

---

<sup>729</sup> Ibid.

distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del estado, impulsar al sector social y fomentar el sector privado.<sup>230</sup>

En el segundo apartado relativo a la instrumentación de la estrategia, el capítulo de política económica general describe los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado para avanzar hacia los objetivos nacionales. Se describe el manejo de la política de gasto público, precisándose los propósitos que en diferentes aspectos se pretende alcanzar a través de ésta y se presentan los lineamientos de política para la empresa pública. Atendiendo las necesidades de financiamiento del desarrollo, se define la aplicación de las políticas de ingreso público, de subsidios crediticia y monetaria, y de deuda pública. Posteriormente, en lo que respecta a las vinculaciones del país con la economía internacional se precisa la aplicación de las políticas cambiaria, de comercio exterior y de inversión extranjera. Finalmente se establecen lineamientos de capacitación y productividad.

El capítulo de política social está integrado por las políticas de empleo, bienestar social, y distribución del ingreso;

---

<sup>230</sup> Ibid.

educación; salud y seguridad social; ecología y medio ambiente; y desarrollo urbano y vivienda. En cada una de estas áreas se definen los elementos y prioridades que habrán de orientar su ejercicio en los años siguientes.

De la estrategia de desarrollo económico y social se desprenden los lineamientos de política que se refieren a sectores específicos: desarrollo rural integral; reforma agraria integral; agua; pesca y recursos del mar; bosques y selvas; desarrollo industrial y comercio exterior; energéticos; minería; sistema integral de transporte; modernización comercial y abasto popular; turismo; y desarrollo científico y tecnológico.

El capítulo de política regional describe el marco para la distribución del crecimiento definiendo las zonas prioritarias y trazando las líneas de política para la zona metropolitana de la ciudad de México, la frontera norte, el sureste, la costa del Golfo y la del Pacífico. Estas directrices son a su vez producto y orientación para la planeación que realiza la administración pública federal y los estados y municipios en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

El tercer apartado del Plan delinea las formas en que habrá de integrarse la participación social a la ejecución y evaluación de las tareas nacionales. Este apartado reviste particular importancia porque señala mecanismos para que los diferentes sectores de la

sociedad intervengan en la ejecución y evaluación de las acciones definidas por el Plan, con lo que se reafirma el carácter democrático de la planeación.

b) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989, cumpliendo con el mandato que la Ley de Planeación<sup>231</sup> señala al Presidente de la República.

Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se creó el Consejo Nacional de Concertación Económica,<sup>232</sup> con el objeto de desarrollar foros de consulta ciudadana.

En la presentación del Plan, se trata el tema del cambio hacia la modernidad, modernizar la Sociedad, el Gobierno, el Estado y consecuentemente modernizar a México.

El Plan recoge los acuerdos que propuso a la Nación, el Presidente de la República cuando protestó su cargo,<sup>233</sup> los cuales son:

- Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.

---

<sup>231</sup> Vid. supra nota 145.

<sup>232</sup> Vid. supra nota 76.

<sup>233</sup> DISCURSO DE TOMA DE POSESION DEL LIC. CARLOS SALINAS DE GORTARI, 1º de diciembre de 1988.

- Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.
  
- Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

Se compone de siete capítulos a saber:

- i. Balance General. Los Retos y las Oportunidades.
  
- ii. Objetivos y Estrategias.
  
- iii. Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior.
  
- iv. Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.
  
- v. Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.
  
- vi. Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.
  
- vii. Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 emanan de los principios rectores de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se enfocan a la modernización del país, dichos objetivos son:

- i. La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo;
- ii. La ampliación de la vida democrática;
- iii. La recuperación económica con estabilidad de precios;
- iv. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

La estrategia que se propone es la modernización nacional;<sup>24</sup> la modernización es la estructura básica de la sociedad y de aquellas prácticas que la alimentan es una tarea en la que están inmersas la mayoría de las naciones del mundo.<sup>25</sup> Naciones con desarrollos dispares e ideologías encontradas llevan a cabo, en su propio contexto histórico y frente a las demás naciones, una amplia adaptación de sus estructuras económicas a las nuevas modalidades de integración y competencia internacionales, están empeñadas en renovar las instituciones democráticas y transformar los aspectos

---

<sup>24</sup> Vid. supra nota 76.

<sup>25</sup> Ibid.

de la cultura política, dando lugar a nuevos polos financieros, nuevos centros generadores de tecnología y nuevos espacios de integración regional.

El primer objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, es la soberanía, la seguridad nacional y la promoción de los intereses de México en el exterior; actualmente la soberanía no se circunscribe a la violación de la integridad territorial, existen nuevas formas de intervenir y amenazar a una nación, vulnerando la solidez de su economía y cancelando las condiciones de su desarrollo, acentuando la dependencia tecnológica y penetrando sus tradiciones, la comunicación entre sus grupos y finalmente su sentido de autoestima;<sup>236</sup> en el mundo de hoy el reto a la soberanía de las naciones es formidable, es por esto que la diplomacia constituye un instrumento indispensable para pugnar por el respeto a la independencia y autodeterminación de los pueblos y para promover los intereses del país en diversos ordenes como el financiero y el económico, de gran relevancia en las relaciones internacionales del mundo moderno.

A través de dedicación y empeño, México ha logrado forjar una política exterior de prestigio, proporcionando a la Nación una voz respetable en el contexto global. Su fortaleza y permanencia residen en su origen y en las garantías que otorgan la independencia y la soberanía. Por su importancia los principios de la política

---

<sup>236</sup> Ibid.

exterior han sido incorporados en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dichos principios incluyen la autodeterminación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de otros estados, la solución pacífica de controversias, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.<sup>237</sup>

Asimismo la política exterior de México se ha ajustado a otros preceptos que continuaran vigentes y que son:<sup>238</sup>

- la defensa de los derechos humanos.
- la soberanía sobre los recursos materiales.
- la defensa y práctica del derecho de asilo.
- la procuración de una justicia económica internacional.
- el respeto al pluralismo ideológico.
- la búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones en la comunidad internacional.
- la solidaridad latinoamericana.

Se perfila una nueva concepción de las relaciones internacionales y a partir de esta una nueva configuración de las alianzas estratégicas, donde México debe de participar activamente

---

<sup>237</sup> Cfr. IJ-UNAM, *op. cit.*, supra nota 212.

<sup>238</sup> *Vid.* supra nota 76.

en el cambio para obtener una posición firme. Existe el riesgo de algunos problemas, como la deuda externa de los países en desarrollo, se conviertan en amenazas provenientes de nuevas hegemonías. Uno de los principales retos es encontrar la manera de evitar que ese tipo de fenómenos se pueda constituir en un elemento supranacional de intervencionismo, que elimine los espacios de cooperación internacional que surgen de la distensión. En tal virtud, se plantean los siguientes objetivos para la acción internacional de México en los próximos años:

- preservar y fortalecer la soberanía nacional, mediante la defensa de la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país.
  
- apoyar el desarrollo económico, político y social del país a partir de una mejor inserción de México en el mundo.
  
- proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero.
  
- apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo.

- hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo; y
  
- promover la imagen de México en el exterior.

El segundo objetivo del Plan, el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, busca promover mediante la participación amplia de la sociedad, la movilización solidaria del país en la superación de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones. Para ello se proponen cuatro líneas de estrategia:<sup>299</sup>

1.- La preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional; respetando y haciendo respetar las bases jurídicas de la convivencia nacional y reafirmando el nacionalismo como elemento esencial de nuestro desarrollo en el marco del Derecho.

2.- El perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política; asegurando el respeto irrestricto a la voluntad popular expresada en las elecciones; vigilando la legalidad de los procesos electorales con una mayor y mejor participación de los partidos; informando de los resultados de las elecciones con una mayor oportunidad y transparencia; garantizando la seguridad personal de los participantes en todos los procesos políticos; manteniendo el

---

<sup>299</sup> Ibid.

acceso de los partidos políticos a los medios de difusión; y respetando y apoyando el derecho a manifestarse públicamente en el marco de las leyes.

3.- La modernización del ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de la división de poderes, de la responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas y de la autonomía de los ámbitos de gobierno, con la participación social en el diseño y ejecución de las acciones.

4.- El impulso a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo; perfeccionando los cauces para la concertación con las organizaciones de la sociedad; promoviendo el mejoramiento de la democracia en las organizaciones representativas de los grupos sociales; y propiciando una mayor igualdad de oportunidades, gestionando el bienestar y los intereses de grupos marginados, de mujeres y jóvenes, de niños y ancianos.

El tercer objetivo del Plan es el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios; la necesidad de alcanzar gradualmente una tasa elevada de crecimiento de la producción y de consolidar el abatimiento de la inflación como condiciones indispensables para avanzar, de manera satisfactoria, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en la creación suficiente de empleos bien remunerados para una población en edad de trabajar en rápido aumento, y hacia una mas

justa distribución del ingreso, son metas que se pretenden alcanzar.

El propósito final del Plan es el mejoramiento del país en términos de los objetivos políticos, sociales, culturales y económicos, por eso el crecimiento sostenido y la estabilidad de precios son dos elementos indispensables para estos propósitos, ya que una economía sana propicia el desarrollo integral de una Nación.<sup>240</sup>

Para ello se delinearon las siguientes acciones generales: estricto control de las finanzas públicas, ingresos públicos compatibles con las metas fiscales, la promoción de la eficiencia productiva, la competitividad en el exterior y una mejor distribución del ingreso, gasto público moderado y congruente con la modernización económica, ejecución prioritaria de los programas de gasto social, mayor eficacia del sector público y su concentración en actividades prioritarias y estratégicas, negociación para reducir la transferencia de recursos al exterior, promoción del ahorro y de una eficiente intermediación financiera, consolidación de la apertura comercial con una estructura arancelaria mas uniforme y negociación para garantizar el acceso a los mercados externos, eliminación de obstáculos a la actividad económica y perfeccionamiento de la concertación social en el diseño, seguimiento y evaluación de la política económica.<sup>241</sup>

---

<sup>240</sup> Ibid.

<sup>241</sup> Ibid.

El cuarto objetivo del Plan lo constituye el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida; la dimensión social se extiende a toda la estrategia del Plan y constituye básicamente justificación de la estrategia económica. El crecimiento y la estabilidad tendrían poco significado para el desarrollo si no se reflejaran en el bienestar colectivo. Los objetivos de crecimiento y estabilidad son, en el Plan, simultáneos con el propósito fundamental de avanzar hacia una mayor equidad, mediante el incremento del empleo, el aumento del poder adquisitivo de los salarios, la erradicación de la pobreza extrema, y en general, la mejor distribución del ingreso y de las oportunidades.

El aumento del nivel de vida de la población se apoyara en las bases económicas fundamentales: por una parte la creación de actividades y empleos bien remunerados, y por la otra, el incremento de los salarios reales, sobre la base de una evolución económica que fortalezca la demanda de trabajo, el aumento de la productividad, el uso eficiente de las potencialidades del país y el equilibrio de los factores de la producción, comprendiendo la seguridad pública, vivienda, educación, salud, participación ciudadana e institucional, servicios públicos, abasto, alimentación, y los demás renglones que inciden en el bienestar social, incorporando los aspectos relativos a la protección del medio ambiente.

Asimismo el Programa Nacional de Solidaridad se contempla dentro de este apartado del Plan, siendo el instrumento que el

Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema,<sup>242</sup> mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y los concertados con los grupos sociales. El universo al que se orienta el Programa Nacional de Solidaridad esta conformado por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y por los grupos populares urbanos que mas resienten los problemas de las grandes aglomeraciones y se encuentran marginados de los beneficios de estas. Las áreas que recibirán particular atención son: alimentación, regularización en la tenencia de la tierra y vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria, y preservación de recursos naturales, todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.<sup>243</sup>

Es así como el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se plantea como una propuesta para lograr las aspiraciones del pueblo de México, estableciendo los lineamientos y las pautas que se habrán de seguir.

#### V. PLANEACION EN LOS ESTADOS.

##### a) ANTECEDENTES Y EVOLUCION.

Los planes de desarrollo a nivel Estatal y Municipal en la República son de reciente creación y su desarrollo fue estimulado

---

<sup>242</sup> Cfr. PICHARDO, *op. cit.*, supra nota 117.

<sup>243</sup> *Ibid.*

por los esfuerzos e intentos hechos por la Federación durante los últimos cincuenta años.

Durante la década de los sesentas se da el hecho de que, varias Entidades Federativas preocupadas por el desarrollo local organizaron dentro de la estructura orgánica de sus gobiernos Direcciones de Estudios Económicos, de Planeación, o Comisiones Mixtas, que integraban a elementos del sector social y representantes de la iniciativa privada.

En el gobierno del presidente Díaz Ordaz se realizaron Congresos de Desarrollo Industrial en casi todos los Estados. De ellos resultaron varios planes, la mayoría con el carácter de estudios y no como verdaderos programas destinados a la acción inmediata.<sup>244</sup>

En el Estado de Guanajuato se realizó el Programa de Desarrollo Integral para el Sexenio de 1967 a 1973 y se llegó hasta el diseño de un órgano coordinador de la promoción económica encargado de definir políticas, acciones y programas concretos.<sup>245</sup>

El Estado de Sonora aprobó su Plan de Desarrollo Industrial que abarco el decenio de 1961 a 1970 basado en estudios muy serios

---

<sup>244</sup> Cfr. SPP, Reseña del Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, op. cit., supra nota 1.

<sup>245</sup> Ibid.

efectuados por su propia Dirección de Planeación, que inclusive aprovecho investigaciones muy valiosas sobre recursos naturales que hicieron expertos del Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.<sup>246</sup>

En el Estado de Sinaloa, la legislatura local aprobó un decreto el 19 de noviembre de 1965 en el que declaró de utilidad pública, la programación industrial y la del desarrollo económico en general, y creó una comisión encargada de elaborar y ejecutar dichos planes apoyada por un fondo con recursos propios dedicado al fomento industrial. En esta entidad se estructuró y puso en práctica, el Plan de Desarrollo 1970-1980 que cubrió todos los sectores de la producción.<sup>247</sup>

Baja California Norte y el entonces territorio de Baja California Sur, al igual que Tabasco, Oaxaca y otros Estados de la República, realizaron apreciables esfuerzos en esta materia y no faltaron estudios de carácter regional como el de la Integración de los Estados del Noroeste publicado en junio de 1969.<sup>248</sup>

Como antecedente interesante de índole histórico encontramos que la Ley Sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930, sólo contiene una sola mención a los Estados en su artículo 10, fracción VIII cuando se refiere a la formación del

---

<sup>246</sup> Ibid.

<sup>247</sup> Ibid.

<sup>248</sup> Ibid.

Plano Nacional de México, en la que se indica que la Comisión del Programa dentro de sus facultades y obligaciones registrara: "tener el carácter de cuerpo consultivo con respecto a los Estados y Municipios, en la formación de sus respectivos planos reguladores, y en la expedición de sus reglamentaciones correspondientes", lo cual hace suponer que dicha ley contemplaba la existencia de esos instrumentos, pero que en la práctica nunca se establecieron.<sup>249</sup>

A partir de 1971 se inicia una etapa más integrada y sistematizada con la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES) y su ulterior transformación en Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES).<sup>250</sup>

La primera experiencia integral de planeación estatal se da en 1979, cuando en el seno de los Comités Promotores del Desarrollo Económico, se formularon Planes Estatales de Desarrollo (PLADES) de manera simultanea en todas las entidades de la Federación. Durante 1981 y 1982, en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo se lleva a cabo un proceso de actualización de los Planes Estatales de Desarrollo.<sup>251</sup>

El Convenio Unico de Coordinación suscrito el 5 de febrero de 1981, estableció la posibilidad de concertar acciones para realizar

---

<sup>249</sup> Cfr. PICHARDO, op. cit., supra nota 117.

<sup>250</sup> Ibidem.

<sup>251</sup> Ibid.

programas con todas las dependencias federales y las entidades coordinadas y aquellas no agrupadas sectorialmente. También se asentaron cláusulas específicas por sector y para la realización de las estrategias multisectoriales del gobierno federal, como el Sistema Alimentario Mexicano, el Programa Integral para el Desarrollo Rural y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

El Convenio Unico de Desarrollo se convirtió en un instrumento de planeación regional concertada. Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo constituyen una instancia para programar y evaluar las acciones que realizan los gobiernos Federal, Estatal y Municipal. La transformación de los Convenios Unicos de Coordinación en los recientes Convenios Unicos de Desarrollo facilitan la coordinación de acciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, establecen compromisos para que los gobiernos locales establezcan Sistemas Estatales de Planeación Democrática y proponen que los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo sean la instancia para vincular la planeación estatal con la nacional.

En las Entidades Federativas la planeación parte del análisis de las experiencias propias. Atendiendo a la soberanía de los Estados, cada uno de ellos definirá el tipo de estrategia para la creación de su sistema de planeación, acorde al sistema Nacional de Planeación Democrática.

**b) CONVENIO UNICO DE DESARROLLO.**

El Convenio Unico de Desarrollo es "el documento jurídico administrativo, pragmático y financiero, mediante el cual los Ejecutivos Federal y Estatal establecen las bases para la ejecución de acciones en el ámbito de sus respectivas competencias, con el objeto de atender de manera coordinada sus actividades en el marco de la planeación nacional del desarrollo".<sup>232</sup>

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es el marco dentro del cual se establece la vinculación de propósitos, acciones y realización de éstos entre la Federación, los Estados y los Municipios. Producto del mismo es el Convenio Unico de desarrollo, el cual es el medio por el cual se formaliza, dentro de la vertiente de coordinación,<sup>233</sup> la política de desarrollo económico y social en el ámbito regional. Es el instrumento fundamental, como lo establece el Plan nacional de desarrollo 1989-1994,<sup>234</sup> de la planeación regional y de la descentralización de decisiones ratificando la vigencia del Pacto Federal, y vigorizando el régimen democrático y republicano de la Nación.<sup>235</sup>

---

<sup>232</sup> CONVENIO UNICO DE DESARROLLO 1991, QUE SUSCRIBEN EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUERRERO, Diario Oficial de la Federación, 8 de noviembre de 1991. El Modelo de convenio se suscribió con cada una de las Entidades Federativas y se renueva periódicamente.

<sup>233</sup> Ibidem.

<sup>234</sup> Ibid.

<sup>235</sup> Ibid.

Uno de los principales objetivos del Convenio Unico de Desarrollo, es la promoción de las acciones derivadas del Programa Nacional de Solidaridad<sup>256</sup> a fin de combatir los bajos niveles de vida y emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres ordenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) y los concertados con los diversos grupos sociales.

Dicho Convenio se compone de nueve capítulos:

- Capítulo I      Del Objeto del Convenio
- Capítulo II     De la Planeación Estatal para el Desarrollo
- Capítulo III    De la Ampliación de la Vida Democrática
- Capítulo IV    De la Coordinación de acciones para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y de la Adhesión del Estado al Pacto Para la Estabilidad y el Crecimiento Económico.
- Capítulo V     De la Coordinación de Acciones en Apoyo al Programa Nacional de Solidaridad.

---

<sup>256</sup> Ibid.

Capítulo VI De los Programas de Solidaridad y Desarrollo Regional.

Capítulo VII Programa de Información Financiera Federación-Estado.

Capítulo VIII Del Sistema Estatal de Control y Evaluación.

Capítulo IX Estipulaciones Finales.

En el primer capítulo se trata del objeto del Convenio especificando los siguientes:

- Impulsar la participación de los gobiernos Estatales y Municipales en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;

- Vincular la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de mediano plazo con la Planeación estatal del Desarrollo, en el contexto de la planeación Regional;

- Llevar a cabo la descentralización de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, en términos de ley y cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario;

- Promover y coordinar la asunción de compromisos de ambos ordenes de gobierno hacia la realización de los Acuerdos Nacionales para la Ampliación de la Vida democrática, para La Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida; y

- Promover y fortalecer la participación corresponsable de los tres ordenes de gobierno y de los sectores social y privado para la ejecución del Programa Nacional de Solidaridad.<sup>257</sup>

Asimismo se acuerda en que el Convenio será la única vía de coordinación entre el gobierno federal y el gobierno estatal, estableciendo que cualquier aspecto en particular que no fuere contemplado en el Convenio se llevara a cabo mediante Programas de Coordinación Especial, los que deberán de formalizarse en Acuerdos de Coordinación o, en su caso, Anexos de Ejecución del Convenio, debiendo ser suscritos en el ámbito federal, los primeros por los titulares de las dependencias y entidades competentes y los segundos por los Subsecretarios o Directores Generales del ramo correspondiente, según la materia objeto de coordinación, y en el orden estatal respectivamente por los servidores públicos de nivel equivalente.

Tratándose de la concertación de acciones con los sectores social y privado, en materia del Programa Nacional de Solidaridad,

---

<sup>257</sup> Ibid.

así como en otras materias, los instrumentos de formalización serán los Convenios o Contratos de Concertación respectivos.

El capítulo segundo del Convenio trata sobre la planeación Estatal para el Desarrollo, la cual estará en coordinación con la planeación nacional, teniendo congruencia con los programas que deriven del Programa Nacional de Solidaridad.

Establece la posibilidad de implantar sistemas de comunicación entre los dos ordenes de gobierno, Federal y Estatal, a fin de lograr los propósitos establecidos.

Los Ejecutivos Federal y Estatal continuaran fortaleciendo la participación de los Municipios en las acciones de planeación del desarrollo, impulsando el funcionamiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, con características y funciones afines y congruentes con las de los Comités de Planeación Estatales respectivos.

Del mismo modo la Federación y el Estado implementarán los instrumentos necesarios para propiciar el bienestar alimentario y nutricional de la población, para la ejecución del Programa Nacional de Alimentación<sup>258</sup> en el ámbito estatal.

---

<sup>258</sup> Ibid.

Por lo que respecta al ramo de los energéticos, y en cumplimiento al Programa Nacional de Modernización Energética (\*) la Federación y los Estados se apoyaran en la Comisión Nacional de Ahorro de Energía, con el propósito de optimizar el consumo de energía eléctrica.

La Federación y los Estados se comprometen a coordinar acciones y esfuerzos para la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, con especial énfasis en el combate a la contaminación y el aprovechamiento adecuado de los ríos, lagunas y mantos acuíferos.<sup>259</sup>

El capítulo tercero del Convenio establece el acuerdo entre Federación y Estados para realizar las acciones tendientes a impulsar la concertación y la participación sociales la conducción del desarrollo, a fin de descentralizar los recursos, decisiones y responsabilidades para el mejoramiento económico, social y cultural de la población.<sup>260</sup>

Se impulsara a los Municipios de los Estados en la aplicación y ejercicio de las facultades que les otorgan los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promoviendo la creación de Sistemas Municipales de Planeación.

---

<sup>259</sup> Ibid.

<sup>260</sup> Ibid.

En el capítulo cuarto se trata la coordinación de acciones para la recuperación económica con estabilidad de precios, y de la adhesión de los Estados al Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico.

Se realizarán programas y acciones que atiendan el gasto social, la producción de bienes y servicios básicos y estratégicos, manteniendo una congruencia con la políticas de saneamiento de las finanzas públicas. En este sentido, las acciones objeto de esa coordinación estarán orientadas a:

1. Mantener un control estricto de las finanzas públicas, compatible con la consolidación del abatimiento de la inflación y reforzar la estabilidad de precios para continuar la recuperación gradual de la economía.

2. Continuar con los programas de modernización y simplificación administrativa, a efecto de propiciar la inversión social y privada y mejorar la prestación de los servicios y la ejecución de las obras públicas.

3. Impulsar la productividad en el campo, con el propósito de lograr la autosuficiencia alimentaria y elevar los ingresos de los campesinos.

El capítulo quinto trata sobre el apoyo de la Federación y los Estados al Programa Nacional de Solidaridad.

El Ejecutivo Federal contribuirá, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad, a combatir los bajos niveles de vida y a comprender las acciones para la ejecución de los programas especiales de atención a los núcleos indígenas, grupos de población en zonas áridas y marginados en zonas urbanas y rurales, en materia de asistencia social, salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos, aprovechando la infraestructura actual y la canalización adecuada de recursos financieros, promoviendo la participación de los Municipios y de los grupos sociales que en ellos radiquen, a través de los Comités de Solidaridad, quienes actuarán como mecanismos de coparticipación de las obras que se realicen en la entidad.

El capítulo sexto trata de los programas de solidaridad y de desarrollo regional. Dichos programas serán la modalidad pragmática básica del Convenio para las inversiones coordinadas entre los Ejecutivos Federal y Estatal, así como para la asignación de recursos del orden federal, que de manera concertada se destinen a los grupos beneficiarios del Programa Nacional de Solidaridad.

A través de estos programas se realizarán proyectos que propicien la diversificación de las actividades productivas, el mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios de asistencia social, salud, educación, vivienda, agua potable y alcantarillado; se apoyará la modernización de las comunicaciones y transportes para favorecer una mayor integración regional, así como los sistemas de abasto y comercialización; se impulsará el

equipamiento urbano en las ciudades medias y se fomentarán las actividades productivas, fundamentalmente las del sector agropecuario.

Los recursos financieros serán destinados a la recuperación gradual de la actividad económica, canalizándolos a proyectos de alta prioridad económica y social, con criterios selectivos y de racionalidad.

Los financiamientos requeridos para tales programas serán, en su caso, ministrados por la Federación, sujetándose al presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

El capítulo séptimo establece el acuerdo para el Programa de Información Financiera Federación-Estado, para perfeccionar la base informativa del Sistema Nacional de Planeación Democrática, propiciando un conocimiento más oportuno de las variables fiscales y financieras que contribuyen al desarrollo Estatal y Municipal.

El capítulo octavo trata sobre el Sistema Estatal de Control y Evaluación. El Ejecutivo Estatal realizará a través de la Unidad de Control y Evaluación de su Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo, la evaluación periódica de los resultados de cada uno de los programas y proyectos convenidos, con el objeto de conocer el grado de cumplimiento de las metas y corregir, en su caso, las desviaciones y deficiencias detectadas, sin perjuicio del cumplimiento de las atribuciones que en esta materia competen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El Ejecutivo Federal prestara asesoría para el mejor funcionamiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación, así como para la organización y funcionamiento de las Unidades Municipales de Control y Evaluación.

Por último cabe notar la coordinación Federación-Estado para la realización del inventario Estatal de Obra Pública, donde se registran las obras terminadas y las que se encuentran en proceso.

El capítulo noveno establece una serie de estipulaciones finales del Convenio. Se observa en el mismo la aplicación de varios principios generales de derecho, como por ejemplo, en el supuesto de que condiciones extraordinarias o imprevisibles, impidan que alguna de las partes cumpla con los compromisos que le corresponden, la otra parte queda liberada del cumplimiento de las obligaciones correlativas, también contempla los casos de dolo culpa o negligencia de los servidores públicos y demás autoridades a quienes compete realizar las acciones previstas en el Convenio, o los instrumentos que de él deriven, en su caso remite a las disposiciones aplicables en caso de responsabilidades.

Por último ratifica la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten del Convenio, en los términos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

143

1. La planeación es una función de la administración que identifica los objetivos generales de una institución, define políticas para alcanzar esos objetivos ordenados con base a las prioridades, establece el marco normativo de funcionamiento y da las bases para la realización de las funciones de programación, financiamiento, control y evaluación de resultados.

2. En la medida que la planeación supone la fijación de objetivos generales y de largo plazo para la sociedad, es una tarea que participa plenamente de la naturaleza política.

3. Las etapas de la planeación son la formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación.

4. Nuestro país vive y se desarrolla dentro de los principios de una economía mixta, donde el Estado tiene el papel de rector de la vida económica y es responsable de la planeación nacional, donde el gobierno y los sectores social y privado colaboran integralmente.

5. La evolución económica del país a partir de la Segunda Guerra Mundial nos muestra el panorama que va en estrecha relación con el desarrollo de la nación, el cual actualmente se encamina a un verdadero desarrollo integral de crecimiento sostenido y con rumbo definido.

6. Las reformas realizadas en los ámbitos social, económico, político y administrativo tienen el propósito de alcanzar los objetivos plasmados en el proyecto nacional.

7. La reforma administrativa da origen a la creación de una dependencia específica con funciones de planeación, programación, presupuestación y evaluación, que hasta antes de la reciente modificación de febrero pasado a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal era la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones fueron absorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo la preocupación por la planeación nacional sigue reflejada en dichas atribuciones, mismas que en decenios pasados no existían.

8. El Sistema Nacional de Planeación Democrática es producto de la experiencia de largos años con el objeto de ordenar la acción pública. Es un instrumento del Estado que define objetivos, propósitos, prioridades, medios, instrumentos, recursos y acciones en un período y territorio determinados, cuyo propósito es alcanzar el modelo de desarrollo del país al que se aspira.

9. El Sistema Nacional de Planeación Democrática ayuda al fortalecimiento de los tres ordenes de gobierno: federal, estatal y municipal. El sistema actúa en sus cuatro vertientes: coordinación, obligación, inducción y concertación, y en sus niveles global, sectorial, institucional y regional.

10. La reforma constitucional de 1983 crea el capítulo económico dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se contempla la facultad de planeación del Estado y le da reconocimiento jurídico.

11. Dicha facultad de planeación obliga al Ejecutivo Federal a crear un Plan dentro de los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, los cuales entre otros son la solidez del sistema, su dinamismo y su aspecto democrático, el cual toma en consideración los reclamos de los diversos sectores sociales.

12. El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento que expresa los propósitos, programas y principales proyectos de la estrategia de desarrollo, debe proponer un marco obligatorio para el gobierno federal y estatal, contemplando aspectos sectoriales y regionales.

13. En este mismo sentido la Ley de Planeación es el instrumento que contiene las disposiciones jurídicas esenciales que regulan la planeación nacional. Expresa los principios de la planeación como los son el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, la preservación del sistema republicano, federal y representativo, la igualdad de derechos, el fortalecimiento del pacto federal, el respeto a las garantías individuales, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, entre otros. Asimismo establece el concepto de planea-

ción, las características de los Planes Nacionales de Desarrollo, la responsabilidad del Ejecutivo Federal y la participación del Congreso de la Unión en el proceso de planeación.

14. La legislación actual, como por ejemplo la Ley de Instituciones de Crédito o la Ley del Mercado de Valores, contemplan en su articulado la obligación de ajustar determinadas conductas y acciones a los lineamientos establecidos por el Sistema Nacional de Planeación Democrática y a los Planes Nacionales de Desarrollo, lo cual es una clara evidencia de la ingerencia de la planeación en la vida nacional.

15. La planeación como una expresión de la dirección social, para ser eficaz debe de apoyarse en el conocimiento de la realidad concreta de los grupos humanos sobre los cuales dicha dirección se ejerce. La planeación depende del respeto que se tenga a la naturaleza del hombre y de la sociedad, teniendo una justificación ética de los fines que a la función de planeación se señalen.

16. Es posible que la administración moderna, asuma la responsabilidad de tomar un rumbo diferente en cuyo caso los principios de una sana dirección social pueden darle el fundamento humanista verdadero en el que podrá encontrar los valores inherentes a la persona, al sentido de su vida, de su destino en el orden sobrenatural y del orden justo de la sociedad dentro del bien común.

199

## **BIBLIOGRAFIA**

199

**BIBLIOGRAFIA**

- BANCO DE MEXICO. Informes Anuales. México.
- BANCO DE MEXICO. La Banca Nacionalizada: primeras medidas concretas, 4 de septiembre de 1982.
- BUENO, Gerardo. Hacia una evaluación de la actual política económica. Revista de Comercio Exterior, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, abril de 1983, vol. 33, núm. 4.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. El Sistema Nacional de Planeación, las Nuevas Estructuras Administrativas y Procesos Institucionales que lo Conforman. México, Ed. ANDAAP, 1981. No. 6.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. El Derecho y la Programación, Instrumentos para la Conducción Democrática del Cambio Social. México, Ed. ANDAAP, 1980. No. 2.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Nacionalización de la Banca Privada y su Trascendencia en la Administración Pública. México, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, julio-septiembre de 1982. No. 7.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro y GARCIA RAMIREZ, Sergio. Las Empresas Públicas en México. México, Miguel Angel Porrúa, 1983.
- DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado. México, UNAM, 1986.
- DE LA MADRID, Miguel. Cien Tesis sobre México. México, Ed. Grijalbo, 1982.
- DE LA MADRID, Miguel. Consideraciones sobre Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. México, Ed. ANDAAP, 1987, No. 7.
- DE LA MADRID, Miguel. Informes de Gobierno. México, Secretaría de la Presidencia, 1983, 1984, 1985 y 1986.
- DE LA MADRID, Miguel. Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy el Reto del Futuro, México, Ed. Diana, 1983.
- DE LA MADRID, Miguel. Mensaje a la Nación; situación económica del país. Secretaría de la Presidencia, 21 de febrero de 1986.
- DE LA MADRID, Miguel. Pensamiento Político. México, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, 1981.
- DE LA MADRID, Miguel. Presentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Ed. SPP, 1980.
- DE LA MADRID, Miguel. Reunión de trabajo con el Gabinete Legal. Secretaría de la Presidencia, 6 de enero de 1986.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. TOMO XXII. Buenos Aires, Argentina, Ed. Bibliográfica Argentina, 1964.

FAYA VIESCA, Jacinto. Rectoría del Estado y Economía Mixta. México, Ed. Porrúa, 1987.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1988.

FLORES CABALLERO, Romeo. Administración y Política en la Historia de México. México, Ed. INAP, 1988.

GARCIA RAMIREZ, Sergio. Derecho Social y Económico y la Empresa Pública en México, Ed. INAP, 1982.

GONGORA PIMENTEL, Genaro y ACOSTA ROMERO, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Doctrina-Legislación-Jurisprudencia. México, Ed. Porrúa, 1987.

GONZALEZ GRAF, Jaime. La Perspectiva para 1982, la Transferencia del Poder. México, Ed. IMEP, 1982.

GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. México, Ed. Porrúa, 1987.

GUERRERO OROZCO, Omar. El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental. México, Ed. INAP, 1982.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). México, UNAM, 1985.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo V. México, UNAM, 1985.

KAPLAN, Marcos. Estado y Sociedad. México, UNAM, 1980.

KAPLAN, Marcos. Sociedad, Políticas y Planificación. México, UNAM, 1980.

LUGO VERDUZCO, Adolfo. Planeación y Reforma Administrativa. México, Ed. INAP, 1980. Serie Praxis, No. 30.

MANCERA, Miguel. Consideraciones sobre el Control de Cambios. Revista de Comercio Exterior. México, Banco Nacional de Comercio Exterior, junio de 1982, vol. 32, núm. 11.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. México, INAP-CONACYT, 1985.

MOLINA LOPEZ, Guillermo E. Planificación, Programación y Presupuestación. México, Ed. UNAM, 1981.

OCHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. México, Ed. Porrúa, 1985.

PARAMO DIAZ, Juan José. El Sector Paraestatal y el Sistema Nacional de Planeación. Revista de Administración Pública. México, INAP, julio de 1984, núms. 59-60.

PEREZ BARBOSA, Raúl. La Planificación Nacional, en México. México, Ed. Ayesa, 1981.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Diez Años de Planificación y Administración Pública en México (ensayos). México, Ed. INAP, 1974.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. México, Ed. INAP, 1984.

PRI. Las Siete Tesis Rectoras de Miguel de la Madrid. México, PRI, 1983.

PRI-IEPES. Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral. México, Ed. PRI-IEPES, 1981.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1976-1982. México, Ed. CGEA, 1981.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Discurso de Toma de Posesión del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, C. Lic. Carlos Salinas de Gortari, 1 de diciembre de 1988.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Pacto de Solidaridad Económica. México, Ed. Talleres Gráficos de la Nación, 1987.

RAMIREZ LOPEZ, Fernando. Planeación y Empresas Estatales en la Administración Pública de México. Revista de Administración Pública. México, Ed. INAP, julio-diciembre de 1984, No. 59.

RIVES SANCHEZ, Roberto. Elementos para una Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México. México, Ed. INAP, 1984.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. Los Efectos Jurídicos de los Planes Gubernamentales. Un Tema Administrativo. México, Ed. ANDAAP, 1981.

RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADEZ, Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México, Ed. Porrúa, 1983.

SALINAS DE GORTARI, Carlos. Informes de Gobierno, 1989, 1990, 1991. México, Secretaría de la Presidencia.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. Las Razones y las Obras; Crónica del Gobierno de Miguel de la Madrid. México, Secretarías de la Presidencia, 1984.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. México, Ed. Porrúa, 1981.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo. México, Ed. SPP, 1981.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Plan Nacional de Desarrollo, Informes de Ejecución. México, Ed. SPP, 1985.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Reseña del Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Ed. SPP, 1981.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1987. México, Ed. Porrúa, 1987.

TENA SUCK, Rafael e ITALO, Hugo. Derecho de la Seguridad Social. México, Ed. PAC, 1987.

102

**FUENTES LEGALES**

**ACUERDO** por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan. Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1988.

**ACUERDO** con el que se crea el Comité Técnico de Control de Cambios. Diario Oficial de la Federación. 24 de marzo de 1982.

**CONVENIO Unico de Desarrollo 1991**, que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Guerrero. Diario Oficial de la Federación, 8 de noviembre de 1991.

**CONVENIO Unico de Desarrollo 1991**, que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Morelos. Diario Oficial de la Federación, 18 de noviembre de 1991.

**DECRETO** que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 2 de febrero de 1992.

**DECRETO** que nacionaliza la banca privada. Diario Oficial de la Federación, 1 de septiembre de 1982.

**DECRETO** sobre el control generalizado del control de cambios. Diario Oficial de la Federación, 1 de septiembre de 1982.

**FONDO Nacional de Solidaridad**. Diario Oficial de la Federación, 20 de septiembre de 1982.

**LEY de Deuda Pública**. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976.

**LEY de Planeación**. Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.

**LEY de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público**. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1976.

**LEY Federal de las Entidades Paraestatales**. Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo de 1986.

**LEY Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982.

LEY General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo de 1976.

LEY para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1966.

LEY Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

LEY Orgánica del Banco de México. Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1984.

LEY Reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 73 constitucional, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1982.

LEY Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1982.

LEY sobre Planeación General de la República. Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 1930.

PLAN Nacional de Desarrollo 1983-1988. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1983.

PLAN Nacional de Desarrollo 1989-1994. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1989.

PROGRAMA de descentralización de la administración pública federal. Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 1985.