

213
20j

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION
DEMOCRATICA

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
EN FINANZAS PUBLICAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A .

CELIA DELGADO RUEDA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1994



EXAMEN DE TITULACION



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F., a 02 de agosto de 1947

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e.

La Presante de esta Facultad CELEA OSLEGADO RUBEN ha dictado la tesis denominada "SISTEMA NACIONAL DE FUNDACION DEMOCRATICA: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN PENANZAS", bajo la direccion del Lic. Adolfo Manuel Torres Martinez, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

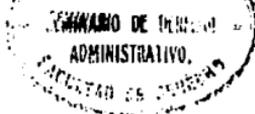
En tal virtud consideramos que esta es aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobacion de los señores profesores que integran el jurado de su Examen profesional

Asígo a usted ordenar lo conducente para que se cumplan los tramites necesarios para que dicho pasante presente el Examen profesional correspondiente, en caso de no existir lo conveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideracion y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario
(Turno Vespertino)

LIC. PEDRO NOBUERON INSUEGRA



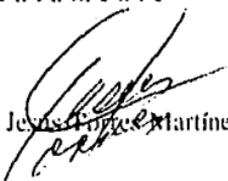
Lic. Pedro Noguera Consuegra
Director del Seminario de Derecho Administrativo
P r e s e n t e .

Distinguido maestro:

Por este medio me permito saludarlo con especial afecto y hago de su conocimiento que la alumna Celia Delgado Rueda con número de cuenta 8654284-7, a concluido con su trabajo de investigación denominado "Sistema Nacional de Planeación Democrática, Plan Nacional de Desarrollo en Finanzas Públicas", que usted tuvo a bien autorizar con fecha 2 de febrero de 1993 y que ahora presento a su amable consideración. No omito manifestarle que me consta el esfuerzo de la Srita. Celia en la realización de su trabajo al que le ha dedicado horas de investigación y de estudio que hacen de su tesis una obra de valía académica, por lo que lo someto a su consideración y autorización.

Hago propicia la oportunidad para reiterarle mis mejores deseos de que usted se encuentre gozando de buena salud, que continúe en su admirable labor como Maestro de nuestra Facultad y como Director del Seminario de Derecho Administrativo.

Atentamente


Lic. Jesús Torres Martínez

Agradecimientos a:

*La Universidad Nacional Autónoma de México
La Facultad de Derecho
Al Seminario de Derecho Administrativo*

A mis papás

*Celia Rueda Reguera
Enrique Delgado Torres +*

A Marco Delgado Rueda

A mis amigos

A Jorge y Henny

A la DGPE

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

EN FINANZAS PUBLICAS

CAPITULO I

1.1 Qué es el Estado.	1
1.1.1 La Autoridad Institucional del Estado.	4
1.1.2 La Actividad del Estado.	4
1.1.3 Los Fines del Estado.	5
1.1.4 Clasificación de la Actividad del Estado.	6
1.1.5 Las Funciones del Estado.	6
1.1.6 El Estado y el Derecho.	8
1.1.7 El Estado Planeador.	11
1.2 Qué es la Planeación.	13
1.3 Planeación y Planificación.	17
1.4 Planeación y Modernización administrativa.	19
1.5 Principios de Planeación Estratégica y Reglas Básicas en Empresas Públicas en países en vías de desarrollo.	22

CAPITULO II

2.1 El proceso de gestación a través de los distintos ordenamientos.	28
2.2 Ordenamientos de la primera etapa.	30
2.3 Ordenamientos de la segunda etapa.	34
2.4 Ordenamientos de la tercera etapa.	39
2.4.1 El primer Plan Sexenal.	41
2.4.2 El segundo Plan Sexenal.	43
2.4.3 La Comisión Federal de Planificación Económica.	44
2.5 Ordenamientos de la cuarta etapa.	46
2.5.1 Comisión Nacional de Inversiones	47
2.5.2 La Comisión de Inversiones.	49
2.5.3 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.	51
2.5.4 La iniciativa de Ley Federal de Planeación 1963.	54
2.6 Ordenamientos de la quinta etapa.	59
2.7 Ordenamientos de la sexta etapa.	60

CAPITULO III

3.1 Tipología de la Planeación.	62
3.2 Sistema Nacional de Planeación Democrática.	64
3.2.1 Componentes y Etapas.	65
3.2.2 Instrumentos del SNPD.	77
3.3 Planeación, Programación y Presupuestación.	86

CAPITULO IV

4.1 Fundamento Constitucional de la Planeación.	91
4.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	103
4.3 Ley de Planeación.	108
4.4 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	133

CAPITULO V

5.1 Avance Programático. Plan Nacional de Desarrollo 1993.	136
5.2 Finanzas Públicas.	139
5.3 Ingresos Públicos.	139
5.4 Gasto Público.	142

CONCLUSIONES	144
BIBLIOGRAFIA	

CAPITULO I

1.1 Que es el Estado

El término Estado, para designar la organización política de los hombres, es relativamente reciente en la historia de la cultura occidental. Se remonta apenas al renacimiento humanista de los siglos XV y XVI en Italia. Pero el fenómeno político, en sus rasgos esenciales, ha existido desde los tiempos más remotos de la evolución humana, la que ha sido dividida en tres grandes períodos: La Edad Antigua, la Edad Media y la Edad Moderna.

La Edad Antigua

En la antigüedad clásica grecolatina, examinando la literatura política de Grecia, encontramos en los "Diálogos"; "La República" y "Las Leyes de Platón"; "La Política" de Aristóteles o los "Discursos de Demóstenes", que se utilizaron una gran variedad de nombres, pero la palabra más importante fue la polis, que indica la realidad política de los griegos en su época de mayor madurez y significa Ciudad-Estado, los griegos de esta época sólo conocieron ciudades chicas no el Estado Territorial como los que conocemos en los tiempos modernos. En su seno se desarrollaron los más interesantes fenómenos de la vida política antigua: la formación de la sociedad aristocrática y su gobierno, el paso de la aristocracia a la democracia, las crisis sociales, la tiranía, la constitución democrática de Atenas y otros más.

En el lenguaje político griego, "además de los términos basileas (reino) y polis (ciudad), se usaron también las palabras koinonía (comunidad) para (región), basileus (el rey), ekkeisia (la asamblea), cratos (el poder) y aristos (lo mejor o los mejores) entre otras".¹

De estas palabras podemos encontrar el origen de las palabras de poder: como: monarquía, demagogia, despotas, tirano oligarquía, democracia entre otras, ya que los griegos vivieron en monarquía después de la polis, donde estaba la iglesia, pero estos se fijaron más en el elemento humano, que en el territorio, los hombres deberían estar bien gobernados.

En Roma nos encontramos con una evolución política semejante a la de Grecia. Después de una época arcaica en la que se da un régimen monárquico, se pasa a la república (509-27 a.C.) y se concluye con el imperio de la época clásica. (que se extiende hasta 284 d.C.).

La Edad Media

Dura diez siglos de 476 d.C. Caída del Imperio Romano del Occidente por los Bárbaros a 1453 d.C. Caída del Imperio Romano de Oriente en manos de los Turcos, que tenían como capital Constantinopla. En esta época el fenómeno más importante es la disolución del Imperio Romano que había mantenido la unidad y la centralización del poder político. Esta disolución originó la creación de múltiples formas de poder, lo que llamamos poliarquía medieval, (pluralidad de poder político). Así la decadencia del Imperio, la derrota de los partidarios exagerados de la soberanía papal, la progresiva desaparición de los señores feudales y el crecimiento en poderío y extensión de los reinos nacionales -Inglaterra, Francia. España- merced a una paulatina centralización política y jurídica, así como las nuevas formas de uniones de ciudades y de regímenes ciudadanos, fueron fenómenos que pidieron una renovación del lenguaje político. Algunas ciudades, sin embargo aprovechando la decadencia del poder de los papas y de los emperadores, llegaron a ser independientes y a constituirse en verdaderas repúblicas urbanas, al igual que Atenas y Cártago, en la antigüedad.

¹ "Teoría Política"; Héctor González Uribe. Pág. 145. Porrúa S.A. México 1992.

La Edad Moderna

Fue en Florencia en donde comenzó a usarse, por vez primera, una palabra nueva que iba a reducir a unidad ese conjunto abigarrado de situaciones políticas: La palabra Estado, apareció en el Príncipe (1513), escrito por Nicolás Maquiavelo. En el primer párrafo dice: "Todos los Estados o señorías que han tenido o tienen dominio sobre los hombres son Estados y son Repúblicas o Principados". En Francia en 1576 apareció una gran obra de Teoría política escrita por Jean Bodin con el nombre de "Los seis libros de la República", donde no emplea la palabra Estado sino República para designar la comunidad política. Es en 1608 "En el tratado de los señorías" donde utilizó la palabra Estado para designar la comunidad política. Después en Inglaterra con Shakespeare "State". Ya se generalizó el sentido de la palabra pero en documentos oficiales o diplomáticos se usaba como sinónimo de Estado a veces la palabra Nación o a veces Poder o Potencia.

Heidelberg.- Concepto social del Estado "El Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio".²

En fin la palabra Estado deriva del latín "estatus" que quiere decir modo de ser o estar, o sea una situación más o menos permanente.

Etimológicamente Estado "El modo de ser o estar".

Serra Rojas.- Estado "Es un orden de convivencia de la sociedad, políticamente organizada en una institución o ente público superior, soberano y coactivo. Que se integra con una población (elemento humano) asentado en un territorio, previsto de un poder público, el cual es soberano y se justifica por sus fines sociales".³

Jellinek.- Sólo hay tres maneras de concebir jurídicamente al Estado: como objeto de derecho, como relación jurídica o como sujeto de derecho.

² "Teoría Política"; Héctor González Uribe. Pág. 155. Editorial Porrúa S.A. México 1992.

³ "Derecho Administrativo"; Andrés Serra Rojas. Editorial Porrúa S.A. México 1992.

-**Como objeto.**- El Estado es una cosa que puede ser objeto de disposición o apropiación por parte de un derechohabiente.

-**Como relación jurídica.**- Es la relación entre gobernantes y gobernados sometidos a un orden jurídico.

-**Como sujeto.**- El Estado es una persona jurídica sujeta de derechos y obligaciones.

Definición Jurídica.- "El estado es una corporación o sea sujeto de derechos y obligaciones, una persona jurídica territorial, dotada de un poder de mando originario".⁴

"**El Estado** es una sociedad total que establece y mantiene el orden jurídico en un territorio determinado, esta dotada de un poder supremo que tiene el monopolio del poder físico coactivo y asegura una unidad de decisión y acción, respeta y garantiza la estructura pluralista de la sociedad y persigue fines valiosos".

1.1.1 La Autoridad Institucional del Estado.

Qué es la Autoridad?.- Es una forma que reviste el poder, es una manifestación de la capacidad potencial en virtud de la cual unos hombres asumen un determinado comportamiento inducido por ciertas decisiones de quienes ostentan el poder.

Qué es la Institucionalidad?- Es el actuar de conformidad a ciertas reglas de una organización dada.

1.1.2 La Actividad del Estado.

La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar -jurídicas, matemáticas y técnicas-, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la administración pública, tanto Federal como Local y Municipal. Las actividades jurídicas del Estado están

⁴ "Teoría Política"; Héctor González Uribe. Pág. 156. Editorial Porrúa S.A. México 1992.

encaminadas a la creación y cumplimiento de la Ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las técnicas son las acciones de aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos, prácticos, instrumentales y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capacitan al hombre para mejorar su bienestar.

1.1.3 Los Fines del Estado.

Esto nos lleva a determinar cual es la actividad del Estado es decir, lo que debe hacerse de acuerdo con el orden jurídico imperante en el país.

El Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le vienen designando. El Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas. González Uribe, afirma: "Por lo tanto todo estudio a fondo del Estado, que vaya más allá de su realidad puramente fenoménica- en la cual lo primero que aparece es el poder con su fuerza irresistible, no puede prescindir de lo que es el alma de la organización política, su principio vital, su motor interno: El fin.- Es la finalidad del Estado, en efecto, lo que da unidad a gobernantes y gobernados. Es la idea objetiva de un bien superior, que no pueden realizar las comunidades menores, la que aglutina las voluntades de los miembros de la sociedad para constituirse en Estado. Y es ella también la que determina la competencia de sus órganos y la orientación decisiva de todas sus funciones".⁵

Los fines del Estado están contenidos en el cuadro del orden jurídico de un país, en principio en la estructura constitucional y en la legislación ordinaria y reglamentaria.

En resumen, el Bien Común es el fin de toda sociedad, y el Bien Público el fin específico de la sociedad estatal.

⁵ "Teoría Política"; Héctor González Uribe. Pág. 299. Editorial Porrúa S.A. México 1992.

1.1.4 Clasificación de la actividad del Estado.

Siguiendo lo señalado por la doctrina podemos mencionar las siguientes formas que asume la intervención estatal, en cumplimiento de las políticas económicas y políticas.

a) **Acción de Ordenamiento.** Alude al establecimiento del orden jurídico nacional, tanto federal como local.

b) **Acción de Regulación.** El Estado influye activamente en el mercado con diversos instrumentos financieros.

c) **Acción de Sustitución.** El Estado protagonista del proceso económico o sea una participación directa en organizaciones que producen bienes y servicios en el mercado.

d) **Acción de Orientación y Coordinación.** Plan Nacional de Desarrollo y Planes particulares y específicos de actividad económica. Es Estado Rector de la Economía Nacional.

1.1.5 Las Funciones del Estado.

La doctrina y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional.

a) **La Función Legislativa,** que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

b) **La Función Administrativa,** que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La Ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el motor del desarrollo económico y social de un país.

c) **La Función Jurisdiccional,** que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, instituir o declarar el derecho. La superioridad

del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional.

Naturalmente que la función del Estado varía considerablemente según nos refiramos a países capitalistas, socialistas o bien de economía mixta, de ahí la necesidad de distinguir entre los diversos grados de ingerencia, para lograr una mejor aproximación de lo que habrá de entenderse por Estado-Planeador.

Siguiendo a Marcos Kaplan,⁶ identificamos bajo el rubro de "intervencionismo estatal" a una variedad de ingerencias frecuentes pero no sistematizadas, no se pretende orientar la economía en un sentido determinado, ni eliminar las causas de restricciones, desequilibrios y conflictos, sino paliar las consecuencias, las manifestaciones típicas son: El surgimiento y avance de empresas públicas, el proteccionismo aduanero, la fijación de precios, ya sea máximos o mínimos. Se trata en todos los casos de simples directivas económicas, que fijan sólo algunos fines de realización más o menos obligatorios para aquellos a que fueron asignados, sin determinación muy precisa de los medios. Se caracteriza fundamentalmente por su pragmatismo y abordamiento casuístico de los problemas.

Al mero intervencionismo se agrega una segunda fase-forma de ingerencia estatal. El "dirigismo" se ejemplifica en formas limitadas y flexibles, como la de las políticas francesas y británicas de entre-guerras y el New Deal Nazifascistas de Alemania e Italia. El dirigismo se identificó como una ingerencia estatal más sistemática, destinada a orientar la economía y la sociedad en sentido determinado. Lo constituye un conjunto de acciones gubernamentales que no son meras reacciones inmediatas ante dificultades particulares. Se inspiran en ideas y procedimientos generales, busca superar dificultades más estructurales y globales y se coordinan en políticas económicas más orgánicas y deliberadas. El dirigismo pretende atenuar la crisis del capitalismo desarrollado dentro de sus marcos, conservando la propiedad privada de los medios de producción, pero reduciendo -a veces de modo bastante drástico- los principios de libre empresa, competencia y propiedad privada irrestrictos. El Estado interviene para reglamentar la

⁶ "Planificación y cambio Social en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano"; Marcos Kaplan. Pág. 147, 148.

inversión, la producción y el reparto de bienes y servicios, la distribución del ingreso y el consumo.

La Planificación es la forma culminante de la intervención del Estado en la economía, la sociedad, la cultura y el poder, es una intervención deliberada, basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y político y de sus leyes. Dadas las notables diferencias que existen entre la planificación en países donde el Estado detenta todos los medios de producción y los que aún mantienen una economía de mercado, denominaremos a estos últimos como planeadores en contraposición a planificadores.

Una última precisión, la Planeación es un concepto al margen de cualquier ideología, es una técnica de trabajo y previsión que igualmente utilizan Estados tradicionalmente capitalistas que los socialistas, solamente el liberalismo ortodoxo -desde luego inexistente- podrá reprobar el uso de esta técnica .

No obstante; el uso de la Planeación llega a los países capitalistas de occidente por influencia de los socialistas, como un medio idóneo para lograr dotar de orden y coherencia al dirigismo estatal. Ya que este fenómeno llegó a México a la par que los regímenes revolucionarios, para posteriormente evolucionar bajo la influencia de la Planeación francesa, a su concepción actual. En realidad, nuestro país se ha caracterizado por fluctuar entre el intervencionismo y el dirigismo estatal y solamente hasta ahora, parece que existe la voluntad por instrumentar seriamente un sistema de Planeación.

1.1.6 El Estado y el Derecho.

Es evidente y para muchos inquietante la presencia cada vez más acentuada del Estado en la cotidianidad de nuestras vidas; lo encontramos manifestado de alguna manera, en la mayoría de las relaciones económicas, sociales y culturales de los individuos. Este sentimiento o conciencia de la presencia del Estado en asuntos de aparente intrascendencia, invita al cuestionamiento sobre su papel y los límites de su ingerencia en las diversas dimensiones de la vida humana. Muchos fatalistas han visto en este fenómeno, presagios de un futuro despersonalizado en donde el Estado controlaría la vida de las

personas, otros, más optimistas, confían en que el Estado lograra dominar los egoístas impulsos de cada individuo en particular, para alcanzar una gran fraternidad entre ellos. Lo importante en todo caso, es el hecho innegable de que el Estado explícita cada vez más su existencia.

El Derecho.- Considerado especialmente en su aspecto de Derecho positivo aparece siempre en íntima vinculación con el poder político que lo define, lo garantiza y le da vigencia efectiva.

En nuestros días hay una interrelación continua entre el Derecho y el Estado de tal manera que puede decirse, con razón, que todo Estado que trate de justificarse ante la conciencia jurídica y moral de los hombres tiene que ser un Estado de Derecho. Esto significa que superadas las etapas de violencia, arbitrariedad y despotismo, el Estado debe vivir normalmente en el ambiente de un orden jurídico claro, definido y eficaz, en el cual sus funciones y atribuciones estén especificadas con exactitud y los abusos de las mismas pueden ser sancionados.

Para que se logre realizar el Estado de Derecho se requieren, pues, dos condiciones esenciales; el reconocimiento de la primacía de los valores éticos del Derecho, con la consiguiente voluntad de someterse a ellos, y una técnica o conjunto de técnicas que hagan hacendera y práctica esa sumisión cuáles sean esas técnicas será la Constitución Política de cada país y las Leyes que de ella se deriven las que lo decidan. Es un problema de Derecho Positivo.

Puede sin embargo, señalarse algunos principios básicos a los que deben ajustarse esas técnicas. Como ejemplo tenemos:

1. La existencia de una Constitución o Ley fundamental, de preferencia escrita y rígida, que establezcan con toda claridad cuáles son los órganos de Estado y delimite sus atribuciones y competencias respectivas. Esa Constitución tendrá siempre la supremacía jurídica y a ella deberán ajustarse todas las Leyes, reglamentos o decretos.

2. El establecimiento por la Constitución de una serie de garantías para la persona humana, tanto individuales como sociales, que no puedan ser alteradas o violadas por ninguna Ley o autoridad, de cualquier jerarquía que

sean, sin que automáticamente se incurra en el vicio de la anticonstitucionalidad.

3. El reconocimiento estricto del principio de legalidad, conforme al cual ninguna autoridad podrá actuar, en el ámbito de su competencia, si no hay ninguna Ley o norma de carácter general que se lo permita.

Con este principio se da la garantía de audiencia que impide privar a alguien de sus derechos sin previo juicio en que se le den oportunidad de defenderse, o sea, sin el debido proceso legal.

4. La división y equilibrio fundamental de los poderes públicos con un sistema de frenos y contrapesos, para evitar los abusos y extralimitaciones, de tal manera que se logre que el poder quede delimitado en sus funciones desde dentro por la organización misma institucional del Estado.

5. La posibilidad de que los ciudadanos participen en los asuntos públicos mediante un gobierno representativo con organización electoral, que permite controlar el poder desde afuera.

6. El libre juego de los medios de información social -prensa, radiodifusión, televisión, cine, publicidad- que forman y canalizan la opinión pública y crean un ambiente de constante vigilancia de los actos de los poderes públicos y de censura de las arbitrariedades.

7. La organización por la Constitución y las Leyes fundamentales del país de una serie de recursos administrativos y jurisdiccionales, por medio de los cuales se puede modificar o anular los actos de los poderes públicos lesivos de los Derechos fundamentales de los ciudadanos o que alteran el orden Constitucional. Según la legislación de cada Estado, este sistema de recursos puede llevar a una verdadera supremacía del poder judicial, que enjuicia y modera los actos de los poderes legislativo y administrativo.

El Estado, por otra parte, vive en permanente y estrechísima relación con el Derecho. Pero no se identifica con el orden jurídico. El Estado no es un mero sistema de normas, sino aquellos precisamente que dan positividad y eficacia a esas normas. Sin la realidad sociológica y política del Estado

como instancia suprema del poder de coacción- el Derecho no sería más que un conjunto ideal de normas sin positividad alguna.

1.1.7 El Estado Planeador.

Hemos comentado con anterioridad, que en la gran mayoría de los Estados contemporáneos, los gobiernos han venido desempeñando una labor reguladora de la vida en sociedad que lejos de limitarse a la labor de policía propia del liberalismo clásico, ha llegado a niveles en que la acción deliberada de los Estados tiene importantes connotaciones sobre el destino de la economía, la cultura y la sociedad en general.

Naturalmente que la función del Estado varía considerablemente según nos referimos a países capitalistas, socialistas o bien de economía mixta; de ahí la necesidad de distinguir entre los diversos grados de ingerencia, para lograr una mejor aproximación de lo que habrá de entenderse por Estado Planeador.

Por lo que diríamos que; en el régimen de la libre empresa, en particular en el Estado liberal o Estado policía del siglo pasado, la acción del poder público se ve limitada por el principio clásico de economía liberal que sostiene "que la economía progresa mejor sin la intervención del Estado", de acuerdo con estas ideas el Estado capitalista se apoya en el régimen de la libre empresa independiente, que multiplicó estas empresas en forma arrolladora en los Estados Unidos de Norteamérica, en Inglaterra y en proporciones menores en otros Estados, pero siempre importantes para la economía nacional. Todo lo cual no fue obstáculo para que algunos Estados europeos, en el transcurso de la historia, fundaran diversas empresas públicas.

La célula económica de esos países es la libre empresa independiente, apoyada en la teoría de la libre concurrencia, que formó una comunidad de producción frente al Estado. La libre empresa fue considerada, en cierto modo, como el Estado natural de la vida económica.

Esta forma de organización empresarial contó con todo el apoyo del Estado, que consideró que de este modo se realizaba el imperio de las leyes

naturales. La actividad de los particulares se conoce con el nombre de la economía de mercado libre, que rechaza toda intervención del Estado, salvo la protección de esas actividades. La acción económica descansa en los propósitos especulativos de la actividad individual y en la determinación del precio sujeta a la libre fluctuación del mercado.

La existencia de los monopolios se caracteriza por la falta de concurrencia o por las limitaciones económicas que ellos imponen, ante los excesos e insuficiencias de un capitalismo impersonal. Es en estas situaciones en las que más se requiere la intervención estatal, al pasar de un sistema de economía libre, a un sistema de economía dirigida, de un Estado abstencionista a las diversas formas de Estado intervencionista.

Este fenómeno fue descrito en 1915 por Lenin al señalar que la concentración y monopolio de los grandes capitales y la conquista de mercados y materias primas, se alcanzaban por los medios violentos de la política imperialista, concluyendo que el imperialismo es la última fase del capitalismo.

En un principio y de una manera exclusiva dominó la idea de la empresa privada, la que fue gobernada por los principios del liberalismo del siglo XIX. Más tarde la empresa privada liga al auge del capitalismo la tendencia monopolizadora, hasta que, finalmente, en el segundo cuarto de siglo, el Estado comienza a ejercer una influencia mayor sobre las empresas hasta el adecuamiento de la empresa pública. El Estado acaba por convertirse en promotor de una economía dirigida que da paso a nuevas formas de intervención del Estado en el proceso de producción.

La era contemporánea, con las nuevas ideas del demoliberalismo o liberalismo social y el fuerte impacto de los sistemas socialistas y comunistas y los grandes adelantos científicos y tecnológicos, señala nuevos derroteros al Estado, con el constante aumento y cambio de sus actividades, en campos hasta ayer reservados exclusivamente a la economía privada. El mundo atraviesa por una profunda crisis de incertidumbre. Los desplazamientos de las nuevas actividades obedecen a causas muy complejas, tales como el tremendo proceso contradictorio entre sistemas económicos y políticos irreconciliables, los índices demográficos en

constante y peligroso aumento y la magnitud de otros problemas sociales, en particular, el de la distribución justa de la riqueza social.

Aunque los fines políticos y económicos del Estado sean variables y contingentes están constantemente sujetos a las contradicciones de los diversos sistemas que se disputan la hegemonía mundial, puede afirmarse que al finalizar este siglo y bajo la presión de las tendencias sociales, se robustezca y afirme una mayor y más precisa intervención del Estado, como supremo regulador de la economía nacional, tanto para fortalecer y estimular el desarrollo económico interno, como en lo externo para librarse de la implacable acción de los Estados capitalistas.

1.2 Qué es la Planeación.

Diversas definiciones de este concepto encontramos en el pensamiento contemporáneo, muchas de ellas confunden el concepto de Planeación con su finalidad particular, con lo cual este concepto es identificado con determinadas ideologías: ello ha provocado cierto recelo y preocupación en determinadas capas sociales, lo cual en realidad es injustificado aunque fácilmente entendible. Usualmente se piensa que la Planeación implica radicales limitaciones a las libertades individuales, lo cual no es necesariamente cierto.

Por nuestra parte diremos, que Planeación en sentido restringido es el conjunto de actividades o procedimientos requeridos para la elaboración de un Plan determinado. Por lo mismo es un proceso de adopción de técnicas prescriptivas, apoyadas en proyecciones estadísticas, evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas para preveer y dirigir en alguna medida el futuro en función de objetivos y metas previamente establecidas. Algunas definiciones expresan ciertos rasgos característicos: se insiste en la racionalidad durante la selección de objetivos, su coherencia con las prioridades de desarrollo económico y social, la asociación de metas, objetivos y políticas.

La fijación de estrategias adecuadas para alcanzar los objetivos y en general la delimitación de una imagen del futuro deseada concomitante a su viabilidad política. Es decir, a fin y al cabo no es más que una técnica de

presión cuyo objeto es establecer metas y objetivos de un modo coherente y ordenado y su finalidad será la transformación de la realidad económica y social conforme a los valores y principios de un régimen político dado.

Para hacerlo un poco más preciso daremos algunas otras definiciones según el Dr. Octavio Aguirre de los diferentes tipos de Planeación: ⁷

1. Planeación Corporativa

2. Planeación Estratégica

3. Planeación Táctica

3.1 Planeación de la Mercadotecnia

3.2 Planeación de la Producción

3.4 Planeación Financiera

3.5 Planeación de Efectivo

3.6 Planeación de Inversiones

3.7 Planeación de Utilidades

4. Planeación Operativa

1. Planeación Corporativa.- Es la técnica que tiene como propósito principal influenciar el medio ambiente, es decir, crear un futuro agradable a la organización.

2. Planeación Estratégica.- Es el proceso de decidir qué se va a hacer, cómo se hará, quién y cuándo se hará mediante la implementación de los planes estratégicos, tácticos y operativos.

Es la actividad directiva que tiene como finalidad principal analizar y evaluar la marcha del medio ambiente económico, político y social que afecta a la organización.

Es la etapa más importante de la administración en la cual se definen las expectativas de una organización.

3. Planeación Táctica.- Es el conjunto de planes referidos particularmente a una área específica de la organización y su enfoque es a corto y mediano plazo.

⁷ "Planeación Corporativa para la Empresa Mexicana"; Dr. Octavio Aguirre. Editorial EDUVEM. México 1981.

Es la técnica que permite resolver diversos conflictos existentes en la estructura interna de una organización.

Es el proceso donde se formulan planes detallados para las áreas principales de la empresa.

Dentro de este tipo de planeación encontramos la:

3.1 Planeación de Mercadotecnia.- La Planeación de Mercadotecnia es la técnica que tiene la finalidad de conocer en el presente el futuro de la empresa respecto a la participación en el mercado, volumen de ventas y niveles de precios de sus productos.

3.2 Planeación de la Producción.- En esta fase se describe primeramente la importancia de esta función, presentando en seguida una metodología para llevar a cabo la planeación de la producción.

3.3 Planeación Financiera.- Esta parte se enfoca básicamente a comentar diversas metodologías utilizadas en la fijación de objetivos, formulación de tácticas y presupuestos referentes a efectivo, inversiones y utilidades. Es decir, es el proceso por medio del cual se definen las aspiraciones financieras de la organización y la asignación de recursos que habrá de realizarse para garantizar el cumplimiento de tales premisas.

3.4 Planeación de Efectivo.- En el contenido de este tema se comenta la gran complejidad que reviste en la actualidad llevar a cabo la planeación de efectivo, por lo incierto y cambiante del escenario económico financiero, asimismo se describe el ámbito de cobertura de esta actividad y se presentan una serie de metodologías para desarrollar el proceso de fijación de objetivos y formulación de tácticas y presupuestos.

3.5 Planeación de Inversiones.- Es la actividad que tiene por objeto la identificación de las mejores alternativas de inversión y la optimización de las mismas.

3.6 Planeación de Utilidades.- Suma importancia adquiere para la utilidad de la empresa, toda vez que constituye uno de los soportes de los propósitos institucionales en materia de rentabilidad.

4. Planeación Operativa.- Son los planes a corto plazo, que se desarrollan para actividades operativas de la organización.

Planeación a corto, mediano y largo plazo.- En primera instancia es necesario definir los rangos mencionados.

- . corto plazo para un año,
- . mediano plazo para dos o tres años y
- . largo plazo para cinco o más años.

No existe una receta universal en cuanto a la determinación de los distintos rangos de tiempo. Cada compañía paraestatal está obligada a cuantificar la duración de un período corto, mediano o largo, de acuerdo con su ramo de negocio. La cuantificación es, como a su vez, una función de la predecibilidad del ambiente empresarial como se muestra en el cuadro. Cuando se facilita a los gerentes de una determinada empresa pública pronosticar la gran mayoría de sus factores del medio ambiente hasta un límite de 18 meses, representa el corto plazo; con creciente incertidumbre los directivos hablarían de mediano y largo plazo.

El cuadro⁸ indica que la confiabilidad de los pronósticos supuestos y estimaciones decrece al ampliar el horizonte de tiempo. El riesgo de fracasar aumenta en la medida en que se aleja el alcance de planeación. Esto suena a una invitación de planear sólo para períodos reducidos o de emplear los tres diferentes procedimientos mencionados. Ambos enfoques impiden obtener resultados a largo plazo. El peligro se puede evitar fácilmente mediante un proceso de planeación revolvente en el cual se combinan armónicamente los aspectos de corto, mediano y largo plazo.

⁸ "Cuadro Planeación Estratégica en Empresas Públicas"; Matías Sachse. Pag. 146. Editorial Trillas. México 1990.

CUADRO	Criterios de corto, mediano y largos plazos.
RANGO	Factores de medio ambiente y variable.
CORTO	Factores y variables predecibles; no se esperan cambios; pronósticos considerados confiables.
MEDIANO	Factores y variables predecibles, pero bajo condiciones probabilísticas; pueden ocurrir cambios y los pronósticos pueden variar considerablemente.
LARGO	Factores y variables casi impredecibles. Todo puede cambiar sustancialmente y los pronósticos no son confiables o ni siquiera existen.

1.3 Planeación y Planificación.

El criterio de distinción que entre Planeación y Planificación usualmente se utiliza, está dado por el carácter indicativo de la primera e imperativo de la segunda. Es decir, la Planeación es indicativa en cuanto que no obliga a los gobernados y la Planificación es imperativa en tanto obliga igualmente a gobernantes y gobernados.

En rigor dicha distinción no es la adecuada, en los países de economía centralmente planificada, el Estado sustenta la titularidad de los derechos de propiedad sobre los medios de producción, es decir, aquellos que producen riqueza y acumulación de capital; consecuentemente, basta con que los planes sean obligatorios para el sector público, ya que malamente podrían ser obligatorios para un sector -el privado- que estrictamente hablando no debe existir. Lo que ocurre es que dado el monopolio estatal de la producción de bienes y servicios, la actividad planificadora dispone de todos los medios necesarios para movilizar en un mismo sentido a todo el aparato productivo. La planificación es imperativa por la imposibilidad lógica a ser indicativa, ya que ser indicativa, lo sería para la nada jurídica.

Es presupuesto para una Planeación indicativa, el situarnos en una economía de mercado, independientemente del peso relativo de la inversión pública. Mario Melgar Adalid, distingue la Planeación imperativa de la indicativa en base a los siguientes criterios:

IMPERATIVA

1. El Estado ha tomado bajo su tutela la totalidad de los medios de producción (socialización de la propiedad privada).

2. Las decisiones son impuestas.

3. Se prescinde del mecanismo del mercado.

4. Las decisiones afectan a la generalidad de los sectores de la economía.

5. No se busca el lucro de las empresas al elaborar los planes.

6. En caso de penuria, hambre o postguerra, es inmejorable.

7. Se llega al pleno empleo y a una gran especialización del trabajo.

8. Los planes tienen

INDICATIVA

1. Los particulares tienen una porción más importante de los medios de producción (existencia de la propiedad privada).

2. Las decisiones son sugeridas.

3. Se utiliza el mecanismo del mercado (precios).

4. Las decisiones vinculan al sector público (lo obligan) y son indicativas para el sector privado.

5. El lucro puede ser motivo de la implantación de un plan.

6. En urgencias nacionales es tardía y poco eficaz.

7. La solución que da este tipo de planeación al problema del empleo es lenta y parcial.

8. Se corre el riesgo de

que ser consistentes y congruentes.

9. Propicia el burocratismo y reduce la capacidad de hacer innovaciones.

10. No existen controles del público por su carácter central y totalitario.

que los planes sean contradictorios.

9. Propicia las nuevas ideas y los adelantos científicos.

10. El parlamento o las cámaras de representantes populares pueden controlar los planes.

Sean o no necesariamente ciertos en todos los casos estos criterios distintivos, son útiles para una mejor aproximación global de cada una para conocer el tipo de Planeación indicativa que fue instituída en México

1.4 Planeación y Modernización Administrativa.

Un Estado que pretende instaurar un sistema de Planeación, requiere primeramente de una previa modernización, de las estructuras de su administración pública, que la haga compatible con las exigencias propias de un sistema de trabajo regido por el cumplimiento de planes y programas. La administración pública mexicana, evolucionó un tanto anárquicamente, por lo cual organizarla racionalmente era condición imprescindible para la puesta en marcha de un sistema de Planeación, esta reforma administrativa a la que ha sido objeto, tendrá que continuar ya que sólo así se podrán erradicar fenómenos como la duplicidad de funciones e identificar responsabilidades.

La Modernización Administrativa para la Planeación exigía fundamentalmente de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual fue promovida por José López Portillo en diciembre de 1976 y que a su vez vino a derogar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Una de las diferencias sustanciales y notorias entre ambas leyes, es la regulación por la actualmente vigente, de la

Administración Pública Paraestatal. Este concepto fue novedoso dentro de la legislación mexicana y se refiere al conjunto de entidades que en unión de las dependencias centralizadas integran la Administración Pública Federal; esta Ley vino a determinar claramente la facultad del Ejecutivo Federal para conferir a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, atribuciones de planeación, coordinación y evaluación sobre las entidades paraestatales a fin de coordinar, en diversos aspectos, su operación.

La atribución del Ejecutivo Federal para ordenar la coordinación de las dependencias (Secretarías y Departamentos Administrativos) con las entidades (Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos) es lo que se ha denominado como "sectorización", entendiéndose por cabezas de sector a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos que funjan como coordinadores de las diversas Entidades Paraestatales que le han sido agrupadas.

La sectorización es un acto discrecional del Ejecutivo, con el objeto de agrupar bajo la coordinación de una misma dependencia, a todas aquellas entidades que desarrollen una actividad afín; realizada mediante acuerdos presidenciales, el primero de ellos se publicó en el Diario Oficial el 17 de Enero de 1977. Las disposiciones legales más importantes que regulan las facultades de las cabezas de sector, están contenidas en los mencionados acuerdos, al igual que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública y los Reglamentos Interiores de las Dependencias.

Según el tipo de Entidad Paraestatal, se le aplicarán distintos controles sobre sus operaciones fundamentales (Programación Presupuestación, Adquisiciones, Inversiones, Manejo Laboral, etc.) Todo ello básicamente como mecanismo de planeación y de control. Antiguamente la extinta Secretaría de Patrimonio Nacional ejercía un control genérico de todo el sector paraestatal, lo cual dificultaba la realización de estas funciones; actualmente en principio todo acto o decisión fundamental de una paraestatal debe ser autorizada por la coordinación sectorial, sin perjuicio de la intervención que en su caso le corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para que las dependencias coordinadoras de sector puedan desempeñar sus funciones de planeación y de control, es necesario que se cuente con programas sectoriales que sean instrumentos normativos y de orientación de los programas institucionales que en su caso elaboren las entidades. El presidente determinará qué sectores administrativos deben contar con programas sectoriales, que servirán como marco de los programas de las entidades paraestatales que integran el agrupamiento. En algunos casos (SEDESOL) una sola dependencia puede ser responsable de varios programas sectoriales. Por otro lado, para que los coordinadores sectoriales cuenten con los instrumentos adecuados para cumplir sus funciones, los titulares de las dependencias presiden, los órganos de gobierno paraestatal. Valga agregar que algunas entidades no han sido agrupadas en algún sector dado su objeto multisectorial, como son el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Resultado de esta reforma administrativa, fue que se incorpora a la SHCP la Secretaría de Programación y Presupuesto, Como Subsecretaría de Egresos, la cual funge como eje fundamental de la Administración Pública de la Planeación. Posee el instrumento más eficaz para asegurar el cumplimiento de los programas y el presupuesto. En uso del instrumento presupuestal, la SHCP ejerce funciones tendientes a disciplinar a las dependencias y entidades, autorizando las principales decisiones de gasto: como son las inversiones, las transferencias presupuestales, la apertura de plazas, la fijación de tabuladores, etc. Así pues, las decisiones de las dependencias y en buena medida de las Entidades Paraestatales, son autorizadas una vez que la SHCP revisa si se ajustan a los programas institucionales y sectoriales.

La Administración Pública de la Planeación cuenta, además de los niveles sectoriales (cabeza de sector) e institucional (paraestatales) mencionados, lo que podríamos denominar como dependencias globalizadoras, que no son otra que la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. A reserva de un estudio posterior, básicamente le corresponde a la SHCP, Subsecretaría de Egresos la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, conocer del gasto público y llevar la contabilidad general gubernamental. A la SHCP, Subsecretaría de Ingresos toca conocer los ingresos tributarios y no tributarios, así como la

deuda interna y externa y el crédito para financiar el gasto público. finalmente la SECOGEF realiza la evaluación global del cumplimiento del Plan Nacional y los diversos programas. Esta estructura básica es el punto de apoyo para la Planeación del desarrollo.

1.5 Principios de Planeación Estratégica y Reglas Básicas en Empresas Públicas de Países en Vías de Desarrollo.

La Administración y la Planeación tienen en común la misma definición de base; ambas buscan la eficiencia para fijar los objetivos, para la ejecución y para el control. Esto se puede mostrar claramente comparando a la improvisación con la Planeación. De hecho, muchos no disfrazan su preferencia por la improvisación debido a que es rápida, informal y muchas veces económica. En cambio, la Planeación formal es generalmente cara, laboriosa y requiere mucho tiempo.

Como dice Mathías Sachse "Todo esto es muy cierto pero de esta manera no se contemplan las desventajas de la improvisación. Esta misma puede ser utilizada únicamente a corto plazo, es reactiva y por ello riesgosa. Sus resultados son mínimos y su ejecución sucede siempre bajo presión de tiempo. En cambio, las ventajas de la Planeación son obvias; la Planeación sirve tanto como a largo plazo, es activa, creativa, unitaria y permite alcanzar los objetivos de una manera óptima. El carácter universal de la Planeación estratégica es notorio cuando se aclaran los diferentes objetos de Planeación, los cuales vislumbran conjuntamente la finalidad de la Planeación".⁹

Propósito de la Planeación.

-Planeación de la misión.- Define cuales valores morales, éticos y económicos pretende la organización, qué filosofía la motiva y cuál representa el último y más alto objetivo de la misma, respecto a sus mercados y productos.

⁹ "Planeación Estratégica en Empresas Públicas"; Mathías Sachse. Editorial Trillas. México 1990.

-Planeación de Objetivos Materiales

Se pregunta por tipo de bienes y servicios que se piensen producir, así como las cantidades correspondientes.

-Planeación de Objetivos Formales

Hay que decidir en qué relación se encuentran insumos y resultados, es decir, si la empresa pública planea maximizar u optimizar la utilidad o, por ejemplo, si solamente deben cubrirse los costos.

-Planeación de la Estructura

Para asegurar los objetivos anteriores, la Planeación debe proponer una estructura adecuada: ¿en dónde va a producirse, con qué capital y personal y con qué estructura tecnológica?

-Planeación del Proceso Físico

A continuación tiene que definirse el proceso material-físico. Esto se refiere a la armonización del suministro, la transformación y venta bajo la continua consideración del proceso nominal, o sea, del financiamiento.

-Planeación de la Planeación

Desde luego, debe planearse la misma Planeación, preguntándose qué sistema representa lo óptimo, cómo debe ser la organización de la Planeación, el control y la retroalimentación. Aquí se tiene que definir, entre otros temas, el plazo de Planeación, o sea si se piensa en términos de una Planeación a corto, mediano y a largo plazo.

-Funciones de la Planeación

Un sistema de planeación estratégica tiene que satisfacer las exigencias de todas las funciones que se mencionan a continuación, aunque se traslapen parcialmente.

-Función de Seguridad

Debe asegurarse el futuro de la organización, así como detectarse y cuantificarse los posibles problemas y riesgos. Para el proceso de toma de decisiones, tienen que anticiparse los desarrollos potenciales que tendrán efecto en cuanto al logro de los objetivos.

-Función de Orden

Las influencias externas que afectan a la empresa deben armonizarse con los objetivos internos. El desarrollo de una empresa pública no se puede considerar como autónomo, independiente de la situación política y económica.

-Función de Coordinación

Los objetivos parciales de las áreas funcionales de la empresa producción, ventas, personal y finanzas deben armonizarse de tal manera que se alcance el objetivo principal óptimamente.

-Función de Identificación

La Planeación se debe configurar como proceso participativo que resulta de la colaboración de todos los integrantes de una unidad de planeación. Con ello, se asegura que el individuo se indentifique plenamente con los objetivos parciales, así como con el objetivo principal.

-Función de Optimización

Las contradicción de los objetivos formales (utilidad, participación en el mercado y seguridad, así como los conflictos de intereses entre las diferentes áreas de la empresa) pueden contrarrestarse principalmente por la neutralidad de la planeación y asegurar así el empleo óptimo de recursos disponibles.

-Función de Innovación

Planear significa preguntarse por el futuro. Es la búsqueda sistemática de nuevos caminos, desarrollos, ideas y conceptos. La Planeación representa el instrumento ideal en cuanto a la investigación e innovación enfocada.

-Función de Flexibilidad

La Planeación estratégica no debe convertirse en su propio fin. Un sistema debe tener suficiente margen para la adaptación a factores imprevistos.

Reglas Básicas para un Sistema de Planeación.

Dado que se trata en los puntos posteriores de las exigencias mínimas, la omisión de uno o varios de los elementos siguientes lleva a graves irregularidades, sino es que al fracaso de Planeación.

Se trata de siete reglas que cada sistema de Planeación tiene que cumplir.

1. **Determinar el objetivo general de la organización.** Toda Planeación debe iniciarse con la definición del objetivo más importante. Todas las actividades deben enfocarse hacia el logro de este objetivo.

2. **Pirámide de objetivos.** El logro del objetivo más alto sólo puede efectuarse mediante objetivos parciales. Estos a su vez, tienen que ser divididos nuevamente en subobjetivos parciales y así consecutivamente, hasta que todas las actividades planeadas de una empresa estén jerarquizadas en una pirámide de objetivos.

3. **Cuantificación.** Los dos puntos anteriores explican suficientemente que toda Planeación debe cuantificarse numéricamente en todas sus fases.

4. **Objetivos y responsabilidad.** Bajo ninguna circunstancia deben fijarse los objetivos de un nivel como consecuencia de una directriz del siguiente nivel más alto. Cada responsable de objetivos determina sus propios objetivos dentro de su campo de trabajo.

5. **Objetivos ambiciosos y alcanzables.** Lo que se indica en el punto anterior también significa que el objetivo tiene que ser realista, es decir aquellos que son exigentes, pero alcanzables en condiciones normales, o sea, con una Planeación congruente.

6. **Logro y recompensa.** Los objetivos exigentes y realistas siempre requieren de una Planeación exacta y de una ejecución concentrada. A éstos se les debe añadir un incentivo con el fin de recompensar el logro del objetivo.

7. **Revisiones periódicas.** Para poder comparar lo planeado con los logros reales, deben preverse revisiones periódicas en el mismo sistema de Planeación.

Sin embargo, si se desea desarrollar un modelo de Planeación que tome en cuenta las circunstancias particulares de los países en vías de desarrollo y de sus organizaciones públicas, se tendrán que introducir, a las bases anteriormente mencionadas algunas exigencias complementarias.

Levantamiento de Datos y Ciclo de Planeación

Para el análisis del medio ambiente son necesarios datos externos, los cuales no se pueden obtener a través de las fuentes internas de la empresa. A estos datos se les llama información secundaria y primaria. La información secundaria es aquella que ha sido elaborada por terceros para otros fines, pero que de alguna manera está a disposición de la organización. Generalmente se trata de datos del banco central, centros de estadística, datos de censo, anuarios, etc. En este caso, únicamente hay que buscar y agrupar los datos existentes.

En cambio, la información primaria no existe en forma previa y consecuentemente tiene que obtenerse por el interesado, por ejemplo en una investigación de mercado.

A lo anterior debe agregarse la confiabilidad limitada de los datos secundarios. ¿Quién se atreve a hacer estimaciones aproximadas sobre la tasa de inflación para un horizonte de planeación de dos o tres años? ¿Con que tipo de cambio aproximado puede contarse en 24 meses?. Estas

preguntas y otras similares se pueden contestar sólo en forma aproximada, ya que el grado de incertidumbre es bastante elevado. El planificador en un país en vías de desarrollo está obligado a dedicar mucho más tiempo a la recopilación e interpretación de los datos externos que el planeador en otros países.

Planeación de Contingencia.

Los datos faltantes o impredecibles obligan a las organizaciones públicas a poner un mayor peso de la planeación de opciones. Dado que el objetivo de la empresa debe considerarse como fijo e invariable, el contenido de la planeación tiene que prever desde un principio caminos opcionales y completamente estructurados, precisamente para asegurar el logro del objetivo principal.

CAPITULO II

2.1 El Proceso de Gestación a través de los distintos ordenamientos.

Es inegable que en la mayoría de los ordenamientos, llámense leyes, decretos o acuerdos, que aunque surgieron caótica y desarticuladamente en materia de Planeación, encontremos antecedentes en esta materia así como en la rectoría estatal, a pesar que, existía una grave duda sobre el fundamento constitucional de muchos de ellos.

Para el estudio de los instrumentos jurídicos de la Planeación tenemos que a partir de 1810 y su vinculación con la administración pública, he dividido en seis etapas más o menos identificables según el orden cronológico de aparición:

Una **Primera Etapa** abarca de 1810 a 1920 aproximadamente. En esta etapa encontramos planes pero no podemos hablar de planes como tales, sino que más bien fueron planes con fines de resolver los movimientos de Independencia y después de la Revolución Mexicana no son planes administrativos como tales, pero al hablar de planes ya podemos decir que fueron el origen de un Plan aunque no fuera Nacional de Desarrollo.

Una **Segunda Etapa** iría de los últimos años 20's a la mitad de los 30's. En esta etapa se instituyen organos que buscan coordinar la acción pública y dar participación a la sociedad en asuntos económicos, no obstante, no son visualizados formalmente como instancias de Planeación. Cabe destacar la Ley de Planeación de 1930 de muy escasa aplicación y el hecho de que no se generó un Plan Nacional de Desarrollo y menos una Planeación integral del Desarrollo.

De mediados de los 30's a la mitad de los 40's podemos localizar una **Tercera Etapa** en la cual surgen una proliferación de órganos y de ordenamientos, generándose un caos administrativo y legislativo. Fueron emitidos dos Planes Sexenales por el partido dominante de los cuales solamente el primero fue aplicado (1935-1940), en virtud de que el segundo (1940-1946), coincidió con las distorsiones generadas por la Segunda Guerra Mundial.

Una **Cuarta Etapa** la situaremos de los 40's a 1977, período en el cual todavía no surge una Ley de Planeación, expidiéndose numerosos acuerdos y decretos sobre la materia. Por primera vez se explicitan en esos ordenamientos procesos de Planeación del desarrollo, instituyéndose diversas dependencias que conocen de estos procesos. En 1963 se promueve una iniciativa de Ley Federal de Planeación, a la cual no se le da trámite en el Senado. Por último, surgen en este período tres leyes destinadas a controlar la actividad de las entidades paraestatales (1946, 1966, 1970).

La **Quinta Etapa** de 1977-82 se caracteriza por la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto como la instancia rectora del proceso de Planeación y se emite, por primera vez en la historia de México, un Plan Global de Desarrollo por el Gobierno de la República. A pesar de ello, se carece de una Ley de Planeación, proliferando de manera inconexa diversos ordenamientos. Absurdamente se generan primero los programas sectoriales y después el Plan Global.

La **Sexta Etapa** surge a partir de las reformas constitucionales de 1982, las cuales captan la cuestión de la Planeación y se emite la actual Ley de Planeación. Se emiten también el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) y los programas sectoriales. Se le faculta a la SPP la Planeación Nacional y a las dependencias la programación sectorial. Se clasifican claramente las vertientes de coordinación, concertación e inducción.

Por último podríamos decir que en la etapa de 1988-1994 se sigue con la misma línea, sólo tenemos cambios de estructura, como la reforma publicada en el Diario Oficial del 25 de enero de 1993 que desaparece la SPP, para formar parte de la SHCP, como la Subsecretaría de Egresos.

2.2 Ordenamientos de la Primera Etapa.

No todos los documentos históricos que aquí se mencionan son planes propiamente dichos, pero representan intentos por introducir orden en la Administración Pública y en el manejo de los escasos recursos, mermados casi siempre por las constantes guerras en la época que va de la Independencia a la Revolución. Aunque los planes de la Revolución son de carácter político incluyen en su contenido ideas que posteriormente orientarían el desarrollo nacional.

En 1810, durante el período de Independencia se pusieron en marcha las primeras disposiciones para controlar las cuentas públicas, encaminadas a fortalecer las facultades del Congreso para vigilar el desempeño del Poder Ejecutivo en materia de presupuesto, construcciones, revisión de cuentas, gastos generales de la Nación y Departamentos y deuda nacional.

En 1821, con la publicación del "**Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal**", se crean las disposiciones para controlar las cuentas de gastos de cada Secretaría.

En 1851, en materia de presupuestación, el "**Reglamento de 1851**" sobre el presupuesto de los Ministerios es inflexible. En él se especifica "que no varíe un sólo peso la distribución en cada ministerio de la cuota mensual que señala su presupuesto".

En 1853, se declaran las ramas que forman la Hacienda Pública, lo que pertenece al dominio de la Nación, lo que pertenece para el servicio de la Nación y lo que pertenece para el servicio del público.

En 1857, se forma la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria y Comercio, que representa un intento serio de elevar la racionalidad en el uso de los recursos y de inducir orden en la economía. Podría decirse que se insinúa la necesidad de planear y controlar la actividad estatal y así, de manera tangencial, las tareas productivas.

A partir de este momento, con la Constitución de 1857, quedan establecidas las bases generales que habrían de orientar el progreso del país. En lo sucesivo las disposiciones que se tomen en materia de Planeación no serán de organización general sino referidas a cuestiones específicas de cada rama de la Administración Pública.

En febrero de 1861, se distribuyen los ramos de la Administración Pública para su despacho en seis Secretarías de Estado, delimitando las atribuciones de cada una. A la de Fomento correspondían algunas de las funciones que actualmente son responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la de Estadística y la de Control y Vigilancia de las Obras Públicas.

En 1884, el régimen porfirista (1884-1911) impulsó la formación regular de la estadística general de la nación, con el establecimiento de la Dirección General de Estadísticas, dependiente de la Secretaría de Fomento.

En julio de 1906, Ricardo Flores Magón firmó en San Luis Missouri el "**Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación**". En materia política propone reformas que aspiran a la libertad del sufragio y a la no reelección continuada; en cuanto a la educación, la declara obligatoria y básica; prohíbe la adquisición de bienes raíces por extranjeros y establece la jornada de trabajo de ocho horas, el salario mínimo y prestaciones sociales a los trabajadores.

El 5 de octubre de 1910, fue redactado el "**Plan de San Luis**" en San Antonio Texas por Francisco I. Madero. Consagra el principio de la no reelección, declara a Madero Presidente Provisional, señala el 20 de noviembre para que todos los ciudadanos tomen las armas para arrojar del poder al gobierno de Díaz, estableciendo la restitución de tierras a los pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, que injustamente habían sido despojados.

El 18 de marzo de 1911, aparece firmado en la Sierra de Guerrero el "**Plan Político Social**" y proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal. Tácitamente reconoce el Plan de San Luis pero insiste en innovaciones de carácter social y económico, especialmente en lo relativo al grave problema de la distribución de la tierra, elevación de los salarios, reducción de la jornada de trabajo y mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes indígenas del país.

El 25 de noviembre de 1911, Emiliano Zapata y otros Jefes y Oficiales de sus ejércitos formaron el Plan Revolucionario conocido históricamente con el nombre de "**Plan de Ayala**", cuyo lema es: "**Libertad, Justicia y Ley**".

En él se establecía que los terrenos, montes y aguas que habían usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarían en posesión de los pueblos o ciudadanos que tuvieran los títulos correspondientes. Para ello, se expropiarían, previa indemnización, de la tercera parte de las tierras de los grandes latifundistas y sólo en caso de que los hacendados o caciques se opusieran directa o indirectamente a este Plan, se nacionalizarían sus bienes.

Otros artículos se refieren a los procedimientos a seguir en cuanto al problema de la tierra, así como al restablecimiento del orden constitucional cuando triunfara el nuevo movimiento revolucionario.

El 25 de marzo de 1912, "**Plan Orozquista**", este Plan está firmado en la ciudad de Chihuahua por el general Pascual Orozco y otros militares distinguidos en los campos de batalla. Sus artículos contienen una visión certera de algunos de los problemas fundamentales de México y son antecedentes, al igual que los del Manifiesto del Partido Liberal de 1906, de la Constitución de 1917.

El 26 de marzo de 1913, Venustiano Carranza redactó y firmó el "**Plan de Guadalupe**". Aspiraba sólo a derrocar a Victoriano Huerta para restablecer el orden constitucional. Nada hay en él que implique el propósito de realizar reformas sociales y económicas que reclaman las masas populares, pero las circunstancias del país exigían más que ninguna otra cosa, hacer menos difícil, larga y sangrienta la lucha que se iniciaba.

En 1915, con el gobierno de Venustiano Carranza, se instituye la Comisión Técnica del Petróleo en concordancia con los objetivos de la reivindicación de las riquezas nacionales; la Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos como un instrumento de información para la Planeación; la Comisión Monetaria, como un intento de unificar la emisión de billetes, y la Secretaría de Industria y Comercio para promover el fomento económico. Se expide la **"Ley de 6 de enero"** que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, al considerar que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal. Esta Ley marca el principio de la Reforma Agraria mexicana.

En 1917, la **"Constitución"** otorga al Estado mexicano complejas obligaciones en el ámbito económico al establecer la supremacía del interés público; condicionar la propiedad privada a una función social; regular las relaciones entre los factores de la producción, reivindicar los derechos de los campesinos, dotar de tierra a núcleos necesitados de la población establecer los derechos individuales, controlar la educación y defender los derechos de los trabajadores organizados. Se elabora una primera Ley de Secretarías de Estado en la que se definen funciones y responsabilidades. En diciembre de ese mismo año se publicó una segunda Ley, en la que se crea el Departamento de Contraloría, al que correspondía la contabilidad de la Nación, contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública, la deuda pública, así como la relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

2.3 Ordenamientos de la Segunda Etapa.

El 15 de junio de 1928, se publicó en el Diario Oficial la "**Ley del Consejo Nacional Económico**".

Objetivo: Cuyo objeto es "El estudio de los asuntos económicos-sociales de la Nación".¹⁰

Se constituyó este órgano como cuerpo permanente y autónomo de consulta necesaria y de iniciativa libre, siendo de su competencia actuar como consultor de las dependencias en la elaboración de proyectos legislativos, presentando al Presidente de la República propuestas para el mejoramiento y regularización de las condiciones económicas-sociales y financieras: así como presentar a los estados iniciativas legales y administrativas.

Integración: El Consejo Nacional Económico mencionado se integraba por representantes de 7 dependencias federales, representantes del sector empresarial, representantes, cooperativistas y de técnicos y científicos. A su vez contaba con una Comisión Permanente que sesionaba ordinariamente cuatro veces al año.

Conclusión: Se advertirá que dicho Consejo no tenía obligación de emitir un Plan de Desarrollo y que carece de facultades de autoridad. Y además el hecho de haber sido instituido al final del régimen del Presidente Calles, hizo que su funcionamiento se viera diferido al cuatrienio siguiente, no obstante, fue abrogado por otra Ley de 1933.

El 12 de julio de 1930, durante la gestión del Presidente Pascual Ortiz Rubio, expidió éste, la primera Ley sobre procesos de Planeación cuyo nombre era, "**Ley sobre Planeación General de la República**".

La que pareciere ser mucho más ambiciosa de lo que en realidad era, no obstante, es uno de los documentos más importantes de la historia legislativa de la Planeación en México.

¹⁰Ley del Consejo Nacional Económico"; Art. 1. Diario Oficial, 15 junio de 1928

Objetivo: Refleja la inquietud del gobierno de la necesidad de buscar un orden en su actuar, conforme a determinados objetivos previamente establecidos. El primer artículo de este ordenamiento establece su objetivo: "La Planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras." ¹¹

La amplitud de este artículo, que concibe a la Planeación como fenómeno integral haciendo énfasis en los atributos de coordinación y ordenación de las distintas dependencias gubernamentales, se ve restringida por el segundo artículo que instituye el medio de que se hará uso para los efectos de la Ley: Art. 2". Para lograr..... se procederá a la formación del Plano Nacional de México y sus especificaciones complementarias". Básicamente este Plano abarcaría, según el artículo tercero, la división del territorio nacional según sus distintos caracteres, la zonificación urbana y regional, el control del sistema hidrográfico del Valle de México, la determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte, la ubicación adecuada de puertos fluviales y marítimos y aerodromos, el aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal, regulación de obras de drenaje, programas de reforestación y clasificación de los edificios federales en toda la República. Como se puede advertir, el Plano estaba concebido como un instrumento gráfico de Planeación Física, orientado prioritariamente a las de infraestructura, es decir, era un mapa cartográfico.

Integración: Esta ley creó a la **Comisión Nacional de Planeación** con el carácter de cuerpo consultivo de la Comisión de Programa, órgano igualmente instituido por la presente Ley. La Comisión Nacional de Planeación estaba integrada por representantes de las Secretarías y Departamentos de Estado, por técnicos y profesionistas de diversas asociaciones privadas y por la Unión de Propietarios de Casa, fungiendo como Presidente Honorario de este órgano el Presidente de la República.

¹¹ Ley sobre Planeación General de la República ", D. O. del 12 julio de 1930.

La Comisión de Programa era el órgano ejecutivo, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas e integrado por personal de esta dependencia, más representantes de las demás Secretarías y Departamentos de Estado y presidido por el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas.

Conclusión: Tenemos pues que ésta ley constituye un esfuerzo alejado aún de la Planeación socio-económica, su enfoque limitado de la Planeación se advierte si se considera que además de las precarias facultades otorgadas a los órganos de Planeación referidos, su aplicación se encomendó a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y no a las dependencias que conocían aspectos más amplios del desarrollo en particular a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o bien a la de Industria.

El 31 de julio de 1933, el Presidente **Abelardo Rodríguez** expide una **Ley** que abroga a la que instituyó en 1928 al Consejo Nacional Económico.

Objetivo: El nuevo Consejo tenía como objeto resolver las consultas que le hiciera el Ejecutivo Federal en materia de acción económica; este consejo le presenta propuestas para el mejoramiento y regularización de las condiciones pertinentes al caso. Es estructurado como órgano de consulta obligatoria: "Cuando se trate de disposiciones que afecten directamente la Economía General de la Nación, pero el Presidente de la República no está obligado a ajustar sus decisiones a los dictámenes del Consejo",¹² lo cual es natural debido al carácter presidencialista de nuestro sistema político.

Integración: El nuevo ordenamiento crea, a su vez, al **Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos**, como Auxiliar Técnico Consultivo del Ejecutivo Federal, del cual quedaba dependiente.

Este Consejo se integraba por representantes de los empresarios y trabajadores, así como por diez técnicos designados por el gobierno y representantes de los consumidores. Durante los recesos del Consejo sus atribuciones eran asumidas por una Comisión Permanente, integrada por representantes tripartitas y por un Secretario General.

¹² "La Empresa Pública: Un estudio de Derecho Administrativo sobre la experiencia Mexicana." Pág. 86, 88; Rufz Massieu José Francisco.

Del análisis del ordenamiento de 1933 se advierte que se fortalecen en alguna medida las atribuciones del Consejo en cuanto que se constituye como órgano de consulta obligatoria en la mayoría de los casos, aunque no se le reviste de facultades de autoridad. Se aprecia también que el Consejo no es encomendado a una Secretaría de Estado, sino que se le adscribe directamente al Presidente de la República. No obstante, el Consejo no está obligado a emitir un Plan y no se vinculan sus funciones con la Ley de Planeación General de la República de 1930.

En los considerandos el Presidente Rodríguez señaló "Que la política social del Gobierno Revolucionario se ha caracterizado por una tendencia constante de asociar progresivamente a la administración todas las fuerzas sociales y todas las actividades económicas, a fin de alcanzar la unificación de la conciencia nacional, el acrecentamiento de la riqueza y su más equitativa distribución".¹³

Conclusión: Se contempla así mismo que a partir de la experiencia y frutos de este Consejo, se podría consagrar a éste como órgano constitucional. Durante esta etapa, sobresalen algunos cambios en la estructura de la Administración Pública, a partir de leyes que organizan al Poder Ejecutivo.

El 13 de febrero de 1934, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la "**Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1934**".

Objetivo: La que vino a sustituir a la Ley Carrancista mencionada, que si bien no introduce el concepto de Planeación, confiándola a se vez a alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo; sobresale en virtud de que instituye la Secretaría de la Económica Nacional (Art. 6), confiándosele la "intervención que corresponda al Ejecutivo Federal sobre producción, distribución y consumo, cuando afecten la economía general del país, excepción hecha de la producción agrícola".¹⁴ Se le señala igualmente, que tome las medidas administrativas para la exacta observancia del artículo 28 Constitucional y sus leyes reglamentarias.

¹³ "Considerandos de la Ley que crea al consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos". D.O. del 31 de julio de 1933.

¹⁴ "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado". Art. 6. Diario Oficial 13 de febrero de 1934.

Por otra parte, la Ley mencionada introduce lo que después serían llamados "Programas Operativos Anuales", "Los Secretarios, Jefes de Departamento y demás Dependencias deben presentar al Presidente de la República, a más tardar el día 10. de diciembre de cada año, "El Programa de Labores" que desarrollarán en el siguiente, a efecto de que el Jefe del Poder Ejecutivo dé a conocer a la Nación, el 10. de enero, los trabajos que realizará la Administración Pública".¹⁵

En concordancia con ello, el Presidente Abelardo Rodríguez emitió un acuerdo por el cual expidió el Programa Anual del Gobierno Federal para 1934 (Diario Oficial del 10 de abril de 1934), que tiene el mérito de ser el primer programa de gobierno de la historia de nuestro país, aunque con las limitaciones de ser de corto plazo, es decir, poco menos de un año.

Integración: Secretaría de la Economía Nacional

Conclusiones: A pesar de lo que sugiere el nombre de la nueva Dependencia, no se dota de las facultades necesarias para conducir la economía y coordinar el proceso de desarrollo, sino que su razón de ser fue contender con los problemas económicos derivados de la crisis de los Estados Unidos.

Con esto último se agotan los ordenamientos de interés en los que respecta a la segunda etapa, como es evidente, la legislación en materia de Planeación es aún sumamente incompleta, desarticulada e ineficaz, encontramos que los pocos avances, son sobre todo de carácter formal.

¹⁵ Ibid. Art.9

2.4 Ordenamientos de la Tercera Etapa (30's a mitad de los 40's)

En este período de aproximadamente diez años encontramos avances importantes en la materia que nos ocupa.

El 31 de diciembre de 1935, se publicó en el Diario Oficial de la Federación "**La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado**"

Objetivo: La cual introdujo la Planeación como una de las tareas de las Secretarías y Departamentos de Estado. Si bien las leyes anteriores señalaban que las Dependencias de la Administración Pública Federal se institufan: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación";¹⁶ el ordenamiento de 1935 agregaba que las Dependencias se institufan también: "Para el estudio y Planeación de la política de conjunto, que en ciertas ramas debe seguirse y gestionar lo conveniente".¹⁷

Integración: Por otro lado, esta Ley conserva a la **Secretaría de la Economía Nacional**, con las mismas facultades que le habían conferido la Ley de 1934, conservándose igualmente la obligación de las Dependencias de elaborar sus programas anuales.

El 30 de diciembre de 1939, se expide una nueva "**Ley de Secretarías y Departamentos de Estado**".

Cuyo único interés es el que conservó para efectos de la Planeación, las mismas soluciones de su inmediata anterior de 1935. Mención aparte merece el hecho de que ambas leyes consagran el principio de Coordinación de las Dependencias, mediante la obligación de proporcionarse recíprocamente la información necesaria para la atención de los asuntos de cada despacho en particular.

¹⁶ "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado". Diario Oficial del 31 de julio de 1933.

¹⁷ "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado". Diario Oficial del 31 de julio de 1933.

El 17 de abril de 1941, se publicó en el Diario Oficial la "Ley que reforma al Consejo Nacional de Economía".

En virtud de la cual este organismo quedaba adscrito a la Secretaría de la Economía Nacional como órgano de consulta auxiliar de esta Secretaría, en asuntos de índole económica. Con ello el Consejo se desligaba de la relación directa que anteriormente tenía con el titular del Ejecutivo.

Objetivo: Las facultades del Consejo son igualmente ampliadas "Facilitar las relaciones entre el Estado y los intereses económicos particulares, ya se trate de los elementos trabajadores o de los empresarios teniendo en cuenta la conveniencia y el mayor provecho nacional".¹⁸ En esta tarea del Consejo se da el antecedente de lo que se conoce como la concertación del Estado con los particulares para la ejecución del Plan y los programas, de tal suerte que se logre un consenso más amplio hacia la consecución de los objetivos programados. Otro de los fines del Consejo sería: "Unificar la acción económica del Gobierno, en sus disposiciones legales y administrativas, mediante el mantenimiento de una política congruente de alcance nacional, que se sostenga por todas las dependencias del Ejecutivo, previo acuerdo con la Secretaría de la Economía Nacional, entre las de Hacienda, Agricultura, Trabajo y Comunicaciones, obrando conjuntamente a través de sus delegados en el seno del Consejo Nacional de Economía y presentar anualmente proyectos de leyes para la reforma jurídica en bien del desarrollo económico."¹⁹

Integración: Además de las Secretarías mencionadas el **Consejo Nacional de Economía** se integraba por los Ferrocarriles, Petróleos Mexicanos, representantes de los cooperativistas, profesionistas industriales, comerciales y agricultores. El Secretario de Economía Nacional presidía al Consejo, siendo trimestrales las sesiones del mismo. Existía también una Comisión Permanente y se contemplaba que en casos de situaciones graves o de problemas económicos de urgente resolución, se integrarían Comisiones de Emergencia.

¹⁸ "Ley que reforma al Consejo Nacional de Economía". Diario Oficial del 17 de abril de 1941

¹⁹ .IBID

Conclusión: Como conclusión, queda claro que la nueva Ley busca fortalecer al Consejo y a la Secretaría de Economía Nacional, aunque con cierta timidez, ya que no se le atribuyen facultades de autoridad, aunque se le señala explícitamente como instancia de Planeación. Tampoco se dispone la elaboración de un Plan de Desarrollo a pesar del hecho de ya haber sido expedidos dos planes sexenales por el partido dominante.

2.4.1 El Primer Plan Sexenal.

El cual se expidió durante el régimen de **Abelardo Rodríguez**

Objetivo: Lorenzo Meyer sostiene, "Nada hacía prever la posibilidad de que lograra sacudirse la tutela de Calles. De todas maneras, el jefe máximo ordenó en 1933 al Presidente Abelardo Rodríguez preparar una plataforma política -el llamado Plan Sexenal- a cuyos lineamientos se tendría que sujetar su sucesor. El Plan se elaboró y se presentó posteriormente a una Comisión de Partido para su adopción como programa oficial del mismo. La inquietud y descontento de ciertos elementos, en particular de los representantes campesinos, afloró entonces, y el proyecto fue sometido a una crítica severa. La Comisión terminó por introducir modificaciones sustantivas, dándole un tono radical, de manera que el Plan se acabó. por ser un instrumento que limitaba la libertad de maniobra de los elementos conservadores del Partido más que la de Cárdenas. En su campaña presidencial que por su vigor contrastó con las anteriores -Cárdenas se ciñó a los lineamientos del Plan"²⁰

Integración: Formalmente, el Gral. Cárdenas no atribuyó a la Secretaría de la Economía Nacional las funciones del "Comisariado del Plan", no obstante de ser éste, el órgano "ad hoc" para la ejecución del mismo; mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial del **16 de febrero de 1938**, se dispuso que "corresponde a la **Secretaría de Gobernación** organizar todos los trabajos conducentes para la coordinación y cumplimiento del Plan Sexenal de los gobiernos de la Federación, de los Estados y Territorios y de los Municipios". Este tipo de disposiciones siempre tendrán el riesgo de que resulte en una ingerencia injustificada del Ejecutivo Federal en los procesos de Planeación Estatal y Municipal, dicho esto sin perjuicio de que la

²⁰ * Historia General de México, El Primer Tramo del Camino". Págs. 1228-1229. Meyer, Lorenzo.

disposición citada, emplea el concepto de "Coordinación, refiriéndose seguramente a la que llevaría a cabo la Federación con los Estados y Territorios y de los Municipios".²¹

Igualmente en el Plan se preveía la creación de empresas públicas en áreas específicas, es decir, petróleo, electricidad, agricultura, etc. También se señalaba que era indispensable llevar adelante la parcelación del latifundio, respetar la pequeña propiedad, transformar la Comisión Nacional Agrícola en un Departamento Agrario; suprimir las comisiones locales agrarias, que tan poco efectivas habían resultado y formarse comisiones mixtas con representantes del Gobierno Local, del Departamento Agrario y de las Organizaciones Campesinas; el presupuesto del nuevo Departamento debería duplicarse. Cárdenas, en su calidad de candidato se comprometió con este proyecto a resolver en lo fundamental el problema agrario.

Conclusión: El marco de acción del **Cardenismo** fue el "**Plan de Gobierno 1934-1940**" elaborado como mencionaba anteriormente, por el partido dominante, es decir, el Partido Nacional Revolucionario. Consecuentemente con ello, el Plan no era más que un compromiso del candidato con los postulados del partido que lo eligió y nunca un documento cuya misma naturaleza y origen pudiera implicarle al gobierno la obligación jurídica de ajustarse al mismo. No obstante, el Plan fue ampliamente cumplido por la Administración del Presidente Cárdenas.

21 . " Acuerdo que adiciona a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1935". Diario Oficial del 16 de febrero de 1938.

2.4.2 Segundo Plan Sexenal 1940-1946.

El cual se expidió durante el régimen del **General Avila Camacho**.

Objetivo: A diferencia de Cárdenas, este Plan no fue aplicado; se han dado dos razones fundamentales que explican este hecho. La primera, lo atribuye a las distorsiones creadas por la Segunda Guerra Mundial, que provocó una reasignación de recursos hacia objetivos obviamente no contemplados en el Plan. Rufz Massieu advierte una segunda razón al sostener; "Avila Camacho prosigue en el camino de debilitar al partido oficial a través de desembarazarse del Segundo Plan Sexenal, de controlar a las organizaciones populares sin la intermediación del partido y de suspender los descuentos que hacía la Tesorería a los sueldos de los burócratas para apoyar al partido, y la supresión del sector militar segrega una posición importante del poder político del partido"²².

Integración: El Plan fue elaborado por una Comisión en que se encontraron representadas diferentes tendencias. Se admitió que el ejido, de preferencia el colectivo, sería la base de la economía agrícola como anteriormente se había previsto. El poder judicial habría de ser hecho, muy benigno en su interpretación, en su naturaleza de la pequeña propiedad agrícola y en proteger considerablemente las concentraciones de tierra en manos de particulares.

Conclusión: Cabe recalcar que a pesar de que el Plan no tuvo ninguna efectividad y la economía no se planificó, no por ello se abandonó la idea de mantener cierto control oficial sobre el juego de las fuerzas del mercado; y a pesar de la ambigüedad de éste, conservaba un cierto tono anticapitalista propio de la época del Cardenismo.

²² "La Empresa Pública: un estudio de Derecho Administrativo sobre la Experiencia Mexicana. pág. 95. Rufz Massieu, José Francisco

2.4.3 La Comisión Federal de Planificación Económica.

Durante la administración de **Avila Camacho** hubo abundantes cambios legislativos y administrativos; sobresale en primera instancia el **Decreto del 9 de julio de 1942**.

Objetivo: Que crea a la Comisión Federal de Planificación Económica como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional. "En la planificación y coordinación de la economía nacional, en el estudio de problemas concretos económicos creados por la guerra y de programas para la movilización económica de requerir la cooperación Interamericana".²³

Llama la atención el haberse utilizado el término de "Planificación" y no el de "Planeación", ya que existen diferencias muy importantes entre ambos términos. Es importante mencionar que por primera y única ocasión, se crea un órgano de planificación de naturaleza paraestatal, y no como dependencia autorizada.

Integración: Los integrantes de la Comisión eran las Subsecretarías de Hacienda, Agricultura, Comunicaciones, de Trabajo y de Marina y la Presidencia recayó en el Secretario de la Economía Nacional.

Con voz pero sin voto hubo representantes de los consejos nacionales obrero y patronal y de los ferrocarriles y petróleos mexicanos, quedando patente con ello, la naturaleza de órgano público de la Comisión. Esta dictaminaba los programas y presupuestos de los consejos mixtos de economía regional.

Cuando la segunda guerra tocaba a su fin, y previendo dislocaciones futuras, surgieron en **1944**, la **Comisión Nacional de Planificación para la Paz** y la **Comisión Nacional de Inversiones**. Pero terminada la guerra desapareció también la decisión política de planificación en gran escala y se impuso el pragmatismo.

Conclusión: La economía mexicana iba a desarrollarse atendiendo sobre todo a las fuerzas del mercado. Ni siquiera el sector estatal escapó a esta tendencia; cada Secretaría de Estado, cada empresa descentralizada se negó

²³ "Decreto que crea a la Comisión Federal de Planificación Económica." Diario Oficial 9 de julio de 1942.

a cooperar en un esfuerzo mancomunado de coordinación de actividades, pues ello hubiera significado una pérdida de autonomía relativa. En general, los mejores éxitos de los esfuerzos de planificación del período se obtuvieron cuando la meta fue sólo parcial o sectorial, por ejemplo el desarrollo de alguna región o de un cierto tipo de actividades productivas.

2.5 Ordenamientos de la Cuarta Etapa mediados de los 40's a 1977.

El 13 de diciembre de 1946, se publicó en el Diario Oficial la "**Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado**".

La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada durante la presidencia de **Miguel Alemán**.

Objetivo: Realizar estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública, así como de coadyuvar al control del sector paraestatal.

Integración: No creó ninguna dependencia encargada de los procesos de Planeación, sin embargo, estableció a la **Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa**.

Conclusión. Lamentablemente, esta ley destacó por dos tonterías legislativas imperdonables: establece que habrá hasta dos Secretarios de Estado para la Dependencia designada, y no conforme con ello, se abstiene de dotar de competencia a dichos funcionarios, señalando que un reglamento del Ejecutivo precisará la competencia de las distintas dependencias. Dado que la barbaridad anterior se explica por sí misma, diremos que el reglamento respectivo se publicó en el **Diario Oficial del 2 de enero de 1947** y efectivamente "facultó" a la Secretaría de Bienes Nacionales a intervenir en los contratos de obra pública, así como presidir las juntas federales de mejoras materiales e intervenir en la asignación de subsidios.

El 31 de diciembre de 1947, Miguel Alemán publicó la primera "**Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal**"

Durante el sexenio de Avila Camacho, existían ya unas cuantas empresas estatales de importancia, (ferrocarriles, petróleo y energía eléctrica), más en los primeros años de la postguerra brotaron en gran número diversos tipos de organismos públicos y empresas estatales autónomas, dependientes todas ellas en alguna medida de los recursos financieros del Gobierno Federal.

Como se comprenderá, esta situación forzó a que el Presidente Miguel Alemán promoviera la creación de la Ley.

En dicha ley se facultaba a la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** a controlar y vigilar las operaciones de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico a través de auditorías, e inspecciones técnicas. Mediante el ejercicio de estas facultades, la mencionada Secretaría quedó autorizada a solicitar informes financieros, revisar, vetar y reformar presupuestos y programas anuales de operación e inversiones de los organismos comprendidos dentro de la citada ley.

2.5.1 Comisión Nacional de Inversiones.

De especial relevancia, por ser el antecedente inmediato de la Secretaría de la Presidencia (la Subsecretaría de Programación y Presupuesto) actual Subsecretaría de Egresos, perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada actualmente en términos generales de la Planeación Nacional del Desarrollo, se creó por Decreto Presidencial del 31 de enero de 1948, la Comisión Nacional de Inversiones. Esta Institución, que dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Objetivo: se estableció con funciones de carácter meramente administrativo referentes al control, vigilancia y coordinación de los organismos a que aludía la -"Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal".

Brevemente puede decirse que las actividades que llevó a cabo esta Comisión tuvieron en un principio como finalidad primordial, adquirir un conocimiento minucioso de los presupuestos de gastos de los organismos y dependencias objeto de control de la Ley mencionada, con el propósito de recomendar las medidas que fueran convenientes para obtener el mayor beneficio de los recursos financieros disponibles por dichas instituciones.

El control de los presupuestos de esos organismos no se proyectaba limitarlo únicamente a los gastos de inversión, sino que comprendía el total

de sus gastos. Con este objeto la Comisión de Inversiones, utilizando personal técnico integrado por contadores y economistas, se dedicó en una primera etapa, a practicar auditorías exhaustivas y estudios económicos que abarcan todos los aspectos de las dependencias aludidas. De este modo, se trataba de conocer en forma completa y detallada todos y cada uno de los aspectos administrativos y de operación de las instituciones que se habían incluido en el Decreto que creó a dicha Comisión (alrededor de 75 organismos autónomos y empresas estatales).

Conclusión: Aunque la creación de una Comisión con las características apuntadas era una saludable medida, hubo dos obstáculos que a la postre causaban su fracaso; primeramente, el organismo aludido se instituyó como dependencia de la Secretaría de Hacienda y no directamente de la presidencia, lo cual le restaba fuerza política. Por otro lado, una intervención tan severa en base a controles tan estrictos despertó en el sector paraestatal inclinaciones "feudales" contra la administración pública centralizada. Este fenómeno se presenta en casi todos los estados que han permitido el crecimiento importante de un sector descentralizado; es por ello que los instrumentos de control abiertamente agresivos rara vez funcionan, por lo cual cierta sutileza y prudencia en el control resulta con mayor viabilidad y no necesariamente menos eficacia.

Por acuerdo Presidencial del 9 de junio de 1953, se obligó a las Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal a proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus programas de inversión referentes al período 1953-1958. En esta información se debería consignar las obras a ejecutar en cada uno de los años del sexenio, cotejándolas con el presupuesto disponible y su origen. En base a ello y por **Decreto del 20 de julio** del mismo año, se daba vida a un "**Comité de Inversiones**", que en base a la información aludida, sometería a la consideración del Presidente los programas de inversión, de tal manera que se pudiera imprimir racionalidad a la inversión pública, detectando y jerarquizando las prioridades fundamentales. Este Comité funcionó cerca de un año e igualmente como dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.5.2 La Comisión de Inversiones.

La previa experiencia adquirida en función de la Comisión Nacional de Inversiones y el Comité de Inversiones, sirvió para que, considerando la conveniencia de ampliar las facultades y atribuciones de esta última, se expidiera el **7 de septiembre de 1954** un acuerdo del Ejecutivo Federal creando la Comisión de Inversiones como un organismo dependiente del Presidente de la República, que sustituía -naturalmente- al Comité de Inversiones.

Objetivo: Se encomendó a esta Comisión "realizar los estudios económicos que sean necesarios a efecto de poder establecer de manera coordinada con los objetivos de la política económica hacendaria y social, la jerarquización, la coordinación y el papel que deben desempeñar las inversiones públicas en el desarrollo integral del país. Con base en estos estudios, la Comisión de Inversiones debería someter a la consideración del Ejecutivo Federal un programa coordinado y jerarquizado de las inversiones públicas, así como sugerir al propio Ejecutivo los cambios que deben realizarse en dicho programa".²⁴

Su labor estaba encaminada al logro de los siguientes objetivos:

1. Determinar los niveles de inversión pública en función de los recursos financieros disponibles y la situación monetaria y cambiaria.
2. Estudiar los proyectos de inversión pública a fin de evaluar su beneficio económico y social.
3. Formular programas anuales de inversión pública.
4. Proponer cambios en la orientación de las inversiones, reestructuración de los programas o promoción de nuevos proyectos.
5. Sugerir al Jefe del Ejecutivo, durante el ejercicio del presupuesto, las modificaciones que deben realizarse a los programas aprobados.
6. Realizar estudios sobre el funcionamiento de la inversión del sector público.
7. Estudiar las tendencias de la economía nacional y contribuir a la programación de la política económica general para enmarcar y justificar las inversiones públicas.

²⁴ - Decreto que crea la Comisión Federal del Fomento Industrial. Diario Oficial del 10. de julio de 1954.

8. Determinar necesidades de inversión de los distintos sectores en los próximos 10 años.
9. Formular un inventario de las obras públicas en proceso de ejecución.
10. Elaborar diversas estadísticas sobre la inversión pública y su funcionamiento.

Integración: La Comisión se integró por un personal técnico reducido, constituido por un Director, un Subdirector, un Jefe de Programación y 10 Analistas especializados en el conocimiento de los distintos campos que cubren la inversión pública: Comunicaciones y Transportes, Irrigación, Fomento Agrícola, Obras Portuarias, Energía y Combustibles, Escuelas, Hospitales y Viviendas.

La Comisión por si misma carecía de autoridad, el programa de inversiones que para el conjunto del sector público elaboraba dicho organismo, se sometía a la consideración del Ejecutivo Federal, el cual sugería a su vez los ajustes y modificaciones que juzgaba convenientes. En su oportunidad, la Comisión comunicaba a las distintas dependencias el programa que había sido autorizado por el Presidente, así como las condiciones a que debía someterse para su ejecución. De esta manera, sólo con la aprobación específica de una obra por el Titular del Ejecutivo, la Dirección de Egresos de la Secretaría de Hacienda, expedía las órdenes de pago necesarias para retirar fondos de la Tesorería de la Federación para llevar a cabo la inversión aprobada.

El Programa de Inversiones formulado a consideración del Ejecutivo por la Comisión, se normaba por los siguientes criterios:

- A) Productividad de la obra, es decir, su relación costo-beneficio.
- B) Grado de coordinación con otros proyectos.
- C) Beneficio social (difícilmente cuantificable).
- D) Porcentaje de avance en caso de tratarse de una obra en proceso.
- E) Defensa o protección de la inversión realizada.
- F) Volumen de ocupación generado por la operación del proyecto.

Conclusión: Afortunadamente, este órgano funcionó con un alto grado de eficiencia dada la alta calidad técnica de sus miembros y al fuerte apoyo que implicara depender directamente del Jefe del Ejecutivo; no obstante, no

contaba aún con una visión integral de la Planeación del Desarrollo. Programaba sólo un aspecto de la Planeación -quizá el más importante-, a saber: las inversiones públicas.

2.5.3 La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

Terminado el sexenio de Ruíz Cortínez, el **24 de diciembre de 1958** se publicó en el Diario Oficial una nueva "**Ley de Secretarías y Departamentos de Estado**".

El nuevo Presidente **López Mateos** introduce cambios radicales en la Administración Pública en relación a la Planeación.

Integración: Se instituye la **Secretaría de la Presidencia** como la dependencia encargada de la Planeación en el aspecto de las inversiones públicas, aunque sin retirarle a la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** las facultades que tradicionalmente le habían sido encomendadas en este campo. Se crea también la Secretaría de Patrimonio Nacional en sustitución de la antigua Secretaría de Bienes Nacionales, para conocer el sector paraestatal.

Objetivo: El Artículo 16 de la mencionada Ley disponía que a la Secretaría de la Presidencia correspondía el despacho de los siguientes asuntos:

"II.- Recabar los datos para elaborar el Plan General del Gasto Público a Inversiones del Poder Ejecutivo de los programas especiales que fije el Presidente de la República;

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

IV.- Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse;

V.- Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal".²⁵

Conclusión: Como era lógico, la nueva Secretaría absorbió a la Comisión de Inversiones de 1954, de tal manera que se evitara la duplicidad de funciones. En realidad, de alguna manera si hubo duplicidad de funciones ya que el mismo ordenamiento en su Artículo 6, Fracciones V, VI y VII, facultaba a la Secretaría de Hacienda proyectar y calcular los ingresos y egresos para hacer la glosa preventiva de los mismos; formular los proyectos de presupuestos generales de ingresos de la Federación y Departamento del Distrito Federal y llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la vigilancia del ejército de los presupuestos de egresos de la Federación del Distrito Federal.

Como era de esperarse, la Secretaría de la Presidencia tuvo que contender con la Secretaría de Hacienda. Ya que esta última al conocer del gasto público dificultaba el ejercicio de las facultades de la primera; esto aunado a otra fricción que se generaba con la Secretaría de la Presidencia, no sin cierta timidez, conoció sólo de la aprobación de las inversiones públicas, pero sin ejercer realmente las facultades que en materia de Planeación le habían sido conferidas. Independientemente de los conflictos internos a que daba pie la nueva Ley, se carecía aún de la infraestructura jurídica necesaria para instrumentar un sistema de Planeación, es decir, precisamente una Ley concreta de Planeación

Para evitar posibles confusiones habrá que agregar que "de facto" desde los años treintas había existido con facultades muy limitadas -si se le puede llamar así-, una Secretaría de la Presidencia aunque, reitero, al margen del marco legal.

El ambiente de la época y por influencia de diversos organismos interamericanos, se había creado conciencia de la importancia de la Planeación; fue así que proliferaron diversos ordenamientos que incidían en este aspecto como la casi panacea para el logro del desarrollo económico:

²⁵ "Acuerdo que crea a la Comisión de Inversiones". Diario Oficial del 7 de septiembre de 1954.

El 30 junio de 1959 fue publicado en el Diario Oficial el "Acuerdo Presidencial"

Objetivo: Este documento ordenaba que tanto las dependencias centralizadas como las entidades paraestatales tendrían que elaborar un programa de inversión a mediano plazo (1960-1964), al que ajustarían sus proyectos de inversión anuales. Los programas tendrían como objetivo lograr el desarrollo nacional conjunto con la inversión privada, el incremento de la producción que superara la de población, mejorar los niveles de vida, crear empleos, mejorar la distribución del ingreso, impulsar el desarrollo regional y sectorial y, al fin y al cabo, alcanzar el desarrollo con estabilidad monetaria, a la vez de fortalecer la balanza de pagos.

El Acuerdo señalaba que los programas de las dependencias y entidades deberían guiarse por los siguientes criterios: la productividad económica y social, la población beneficiaria, la construcción, la conservación y el mantenimiento, la terminación de obras en proceso y la previsión de inversiones complementarias.

De suma importancia para una real subordinación a lo dispuesto en el Acuerdo, fueron sus efectos disciplinarios ya que, la **Secretaría de Hacienda** no daría trámite a ningún proyecto que no estuviera previamente aprobado por el Presidente con sujeción al Acuerdo y por lo tanto dicha aprobación era imprescindible para la obtención de los créditos necesarios. A la **Secretaría de la Presidencia** se le encomienda la coordinación y jerarquización de los proyectos dentro del programa de inversiones.

En 1961 (Diario Oficial del 2 de agosto) se publica un nuevo "Acuerdo Presidencial" que ordenaba las distintas Secretarías, Departamentos y Entidades Paraestatales a las siguientes tareas: Puntualizar la política económica y social más adecuada para acelerar el desarrollo; calcular los recursos necesarios; elaborar planes nacionales de desarrollo económico y social; formular programas especiales; planear el desarrollo integral de las regiones comentar la coordinación entre las dependencias y entre los niveles de gobierno y promover las reformas administrativas necesarias.

Los mencionados organismos deberán presentar sus programas y proyectos a la **Secretaría de la Presidencia** para que ésta a su vez los presentara al

Presidente de la República. Prevéa la posibilidad de solicitar al sector privado la información que se estimase necesaria.

El **2 de marzo de 1962**, el Ejecutivo acuerda la constitución de una Comisión Intersecretarial integrada por representantes de las **Secretarías de Hacienda y de la Presidencia**, con el fin de que formulara planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo. La Comisión contaría con una Oficina Técnica para la elaboración de los estudios pertinentes. En su oportunidad los planes serían presentados por conducto de las dos dependencias mencionadas al Presidente de la República.

Salta a la vista que los diversos instrumentos jurídicos relacionados con la Planeación, expedidos durante el régimen 1959-1964, fueron inconexos entre sí, proliferando anárquicamente y encargando a más de una dependencia la "Rectoría" de la planeación e inclusive hablándose de varios planes de desarrollo. Estas evidentes deficiencias y la carencia de una Ley específica que fundamentara y diera orden y coherencia a los distintos ordenamientos secundarios, provocó un casi absoluto fracaso práctico. Lo que hizo indispensable la creación de una verdadera Ley "Iniciativa de Ley Federal de Planeación de 1963".

2.5.4 La Iniciativa de Ley Federal de Planeación de 1963.

Por circunstancias prácticas que mencionamos con anterioridad, impulsaron a un grupo de senadores conscientes de las ventajas de contar con una "**Ley de Planeación**", en 1963 se presentó una Iniciativa de Ley que no logró superar el trámite parlamentario por tres razones fundamentalmente. En primer término fue objeto de muchas y antagónicas críticas, ya que la voluntad de un Estado para planear el desarrollo nacional se sentía demasiado relacionado con las prácticas de países totalitarios, en particular la entonces Unión Soviética, la que se regía por una Planificación y no una Planeación. Además de este factor psicológico se prestaba por otro lado a graves problemas de competencia entre las diversas dependencias y la última fue el hecho de tratarse de una iniciativa de fin de sexenio que por lo mismo debiera desenvolverse en la administración siguiente, lo cual le restó viabilidad política.

No obstante lo anterior, es de sumo interés hacer mención a diversos aspectos de gran relevancia de la fracasada iniciativa: En su Artículo Primero se señalaba ya la noción legal de Planeación, es decir qué es la Planeación y cuál es su objetivo?.

El Artículo 39 establecía el contenido mínimo del Plan.

El grado de cumplimiento del Plan, sería analizado anualmente por la Comisión. Este sería obligatorio para el sector público e indicativo para los gobernados sector privado y social.

El Congreso de la Unión no tendría intervención en el proceso de Planeación, sin perjuicio del ejercicio que éste hiciera de sus atribuciones constitucionales, en cuanto a los instrumentos vinculados con el Plan (Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos).

El 4 de enero de 1966, se publicó la "**Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal**" fue la Administración del Presidente Díaz Ordaz la más pobre en cuanto innovaciones relacionadas con la Planeación. No encontramos en este período 1964-1970 cambios legislativos de importancia de lo poco que se puede resaltar, la cual vino a sustituir a la antigua Ley de 1947. Esta Ley amplió las facultades de la **Secretaría del Patrimonio Nacional del Sector Paraestatal**, control que era compartido con las Secretarías de Hacienda y de la Presidencia, aunque esta Ley obligaba a las entidades paraestatales a presentar sus presupuestos y programas anuales de operación, su contenido planificador fue muy escaso. Por último la Comisión Intersecretarial integrada en 1962, elaboró un Plan de Desarrollo Económico y Social (1966-1977), el cual contemplaba las grandes directrices para la acción pública y diversos estímulos para la iniciativa privada al igual que ciertos compromisos cuantitativos. Cabe señalar que dicho documento nunca fue aprobado por ningún acuerdo o decreto presidencial.

En el sexenio de **Luis Echeverría** tampoco se expidió una Ley que sistemáticamente abordara los aspectos de la Planeación. A pesar de ello, se promovieron dos Leyes íntimamente relacionadas con aspectos fundamentales de la Planeación como fueron las de **Asentamientos**

Humanos y la referida al **Desarrollo Urbano del Distrito Federal** la emisión de estas Leyes exigía que se reformara la Constitución Política, por lo que se reformó el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional.

Sin embargo durante este sexenio no se contó con un Plan Nacional de Desarrollo y tampoco hubo tiempo suficiente para que se emitieran los planes contemplados en la nueva legislación en materia de Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos.

Fácilmente es explicable el que las restricciones a la propiedad privada provoquen alarma y confusión en los gobernados en general (no solamente en el llamado "Sector Privado") y por consiguiente un clima de desconfianza generalizado. Uno reconoce las facultades legales que el Estado tiene para restringir limitándolo al derecho de propiedad, la cuestión es que dado el alto costo que el ejercicio de esta facultad conlleva, consistente por lo general en la desconfianza generada, son contados los casos en que el grado de beneficio resultante justifica las medidas tomadas. Siendo estas medidas de carácter excepcional, exigen del gobernante una extraordinaria sensibilidad política para no lesionar las venas más delicadas del tejido social.

El 26 de mayo de 1976, se publicó en el Diario Oficial la "**Ley General de Asentamientos Humanos**", fundamentada en la reforma aludida al 27 Constitucional y a la reforma que igualmente sufrió, para complementar la primera, la fracción IV del artículo 115 para señalar que los Estados y Municipios expedirán leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con el Artículo 27 en lo referente a los centros urbanos.

Objetivo: El objeto de la Ley aludida se apunta en su primer artículo que establece "Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I.- Establecer la concurrencia de los Municipios de las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

II.- Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y

III.- Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios".²⁶

Los instrumentos para lograr los objetivos planteados se consignaban en el artículo cuarto:

"La ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de:

I.- El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano;

II.- Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano que tengan por objeto definir las líneas generales del desarrollo urbano de las entidades federativas, de acuerdo con las leyes locales;

III.- Los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas, previstas en la fracción VI del Artículo 115 Constitucional; y

IV.- Los Planes y Programas Municipales que tengan por objeto el desarrollo urbano de los centros de población".²⁷

Conclusión: Se observará que la regulación de los asentamientos humanos se hará en base a planes y programas y no casuísticamente. Es así como se intenta dar un uso importante a la Planeación en estos asuntos cuyos planes y programas tienen la excepcional característica de obligar no sólo a los gobernantes sino también a los gobernados, lo cual implica que estos instrumentos tengan una dimensión jurídica muy amplia.

El 7 de enero de 1977, se publica en el Diario Oficial la "Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal"

Objetivo: Que tiene por objeto ordenar el desarrollo urbano de esa Entidad Federativa, conservar y mejorar su territorio y establecer las normas conforme a las cuales el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus

²⁶ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Reformas publicadas en el Diario Oficial de enero de 1976.

²⁷ "Ley General de Asentamientos Humanos". Diario Oficial del 26 de mayo de 1976.

atribuciones para determinar el manejo de tierras, aguas y bosques. Esta Ley también previene que habrá un Plan Rector para el desarrollo urbano, así como un Plan General y Planes Parciales.

A partir de estas reformas legales se expidieron posteriormente en todos los Estados, Leyes de Desarrollo Urbano y los respectivos Planes Estatales y Municipales.

El 28 de enero de 1975, se creó la "Comisión Nacional de Desarrollo Regional"

Integración: Dependiente de la Secretaría de la Presidencia e integrada por un alto número de representantes de las dependencias y entidades públicas, quedando al margen los representantes de los sectores social y privado.

Objetivo: Dicha Comisión tenía como función elaborar y proponer programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo para dos o más entidades federativas; sugerir lineamientos para la programación de la inversión pública federal con miras al desarrollo regional; coordinar las inversiones públicas federales para fortalecer el desarrollo regional y promover obras y proyectos de inversión. Era pues un órgano de Planeación regional, que fue modificado por **Decreto del 28 de junio de 1976**, para hacerlo compatible con los cambios legislativos del mismo año. Esta modificación la instituyó como "**Comisión Nacional para el Desarrollo Regional y Urbano**", integrada igualmente por funcionarios públicos, aunque previniendo la posibilidad de invitar a las agrupaciones sociales y privadas a emitir opiniones. Este organismo coordinaría la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y supervisaría su ejecución; igualmente coordinaría las inversiones públicas federales para fortalecer el desarrollo regional; se vincularía con los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados, elaborando programas de desarrollo económico y social para dos o más Estados.

Es de recordar, además, que en cada Estado se formó un Comité Promotor del Desarrollo Socio-Económico, integrados por representantes federales y estatales para apoyar la formulación de programas de desarrollo regional y dictaminar los proyectos de inversión pública. Estos organismos se transformarían años después en los actuales Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados (COPLADES).

Conclusión: Por último, mencionaremos que durante el sexenio de Echeverría no se contó con un Plan Nacional de Desarrollo y tampoco hubo tiempo suficiente para que se emitieran los Planes contemplados en la nueva legislación en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos.

2.6 Ordenamientos de la Quinta Etapa.

La última etapa de esta reseña histórica comienza con la administración del Presidente **José López Portillo**. Durante este período se hicieron algunos esfuerzos importantes para dotar de infraestructura legal a los procesos de Planeación. Sin embargo, no se explicitó la base constitucional y menos se contó con una Ley de Planeación que permitiera articular sistemática y coherentemente los mencionados procesos.

En lugar de expedirse una Ley eje (Ley de Planeación), se publicaron varias leyes que incidían en cuestiones fundamentales de los procesos de Planeación. Algunos ordenamientos fueron: La "**Ley General de Deuda Pública**" en referencia al financiamiento externo; la "**Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes**", la "**Ley de Obras Públicas**", etc.

El 29 de diciembre de 1976, en el Diario Oficial, de la "**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**".

Que abrogó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. El nuevo ordenamiento crea a la **Secretaría de Programación y Presupuesto** dotándola de facultades mucho más amplias en materia de Planeación que su antecesora Secretaría de la Presidencia.

Entre esas facultades, se le encomienda el manejo del gasto público separando este renglón de los ingresos, que permanecen confiados a la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**.

Entre esas facultades, se le encomienda el manejo del gasto público separando este renglón de los ingresos, que permanecen confiados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con ello se separan las dos fases básicas del proceso presupuestario, disminuyendo la tradicional ingerencia que la autoridad hacendaria había tenido sobre la antigua Secretaría de la

Presidencia, impidiéndole ejecutar plenamente sus facultades en materia de Planeación. Cabe la observación de que independientemente de las ventajas que dicho traspaso competencial conllevaba para la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto, se presentaba un punto de fricción que puede tener efectos muy negativos. Estando inmersas ambas Secretarías en un mismo proceso, (el presupuestario, ingresos-egresos) resulta que mientras una de ellas tiene la vocación de "cobrar". Se advertirá que las posibilidades de choque resultantes de separar la recaudación fiscal y el crédito del gasto gubernamental son sumamente altas.

Entre esas facultades se le encomendó, a la nueva Secretaría el "recabar los datos y elaborar con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los Programas Especiales que fija el Presidente de la República".²⁸ Además de las facultades de planeación que ya poseía la Secretaría de la Presidencia, a la Secretaría de Programación y Presupuesto se le facultó también para hacerse cargo de la vigilancia y control del sector paraestatal que hasta entonces había sido de la competencia de la extinta Secretaría del Patrimonio Nacional.

También durante el sexenio del Presidente López Pórtillo, se expidió un "Plan Global de Desarrollo" para el período 1980-1982. El fundamento legal fue la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que adolecía de grandes deficiencias jurídicas y falta de coherencia en varios aspectos. Esto se debió principalmente a la absurda metodología que se empleó; bajo un procedimiento deductivo, se expusieron en primer término los programas sectoriales y en base a éstos se escribió el Plan Global. En realidad el Plan acabó por ser una síntesis de los programas- y no como debiera ser- el punto de referencia al que tendrían que adecuarse los programas de todos los niveles.

2.7 Ordenamientos de la Sexta Etapa

En diciembre de 1982, fue reformado el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el objeto de perfeccionar las

²⁸ - Ley General de Asentamientos Humanos". Diario Oficial del 26 de mayo de 1976

facultades de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Básicamente se agregó que a esta dependencia correspondería: "Proyectar la Planeación Nacional de carácter global y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente; formular y coordinar la ejecución de los programas regionales y especiales que señale el Presidente de la República; coordinar las actividades de Planeación del desarrollo integral del país, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos, estrategias, políticas y metas del Plan Nacional; establecer los procedimientos de participación de los sectores social y privado y coordinar acciones con los estados".²⁹

Una vez más habría de ser reformado el artículo mencionado en **diciembre de 1983**, con el fin de conciliarlo con los nuevos artículos de contenido económico de la Constitución y la nueva "**Ley de Planeación**". Este último ordenamiento representa el punto más alto de la evolución legislativa de la Planeación en México define las responsabilidades de la Secretaría de Programación y Presupuesto de las dependencias coordinadoras de sector y de las entidades paraestatales; delimita la participación del Congreso de la Unión; establece las fases fundamentales del proceso de Planeación e identifica las cuatro vertientes de la instrumentación de los planes y programas.

En capítulos posteriores se encontrará un estudio pormenorizado de los ordenamientos vigentes y las reformas Constitucionales de contenido económico que dieron origen e institucionalizaron el actualmente llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática.

²⁹ • Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Reformas publicadas en el Diario Oficial del 14 de diciembre de 1982

CAPITULO III

3.1 Tipología de la Planeación

Por último antes de abordar el estudio particular de nuestra Ley de Planeación, nos será útil hacer una tipología de la Planeación, en base a diversos criterios que desde luego no son los únicos.

Por su alcance en el tiempo: (ámbito temporal):

Nacionales: que abarcan a todo país.

Regionales Intracstatales: Dentro de una circunscripción jurídico-político.

Regionales Interestatales: Que abarcan a dos o más entidades.

Por Nivel de Gobierno:

-Federales: Que abarcan la competencia de la Federación.

-Estatales: (o del Distrito Federal): Que abarcan a una Entidad Federativa.

-Municipales: Que abarcan solamente a un Municipio.

En nuestro país no existe la región como nivel jurídico-político, sino solamente como una convención o agrupamiento de carácter técnico o económico.

Por nivel Administrativo:

-Global: Que abarca a la Administración Pública en su conjunto.

-Sectorial: Que abarca a un sólo sector administrativo.

-Institucional: Se refiere solamente a una entidad.

La Ley de Planeación contempla programas especiales para materias que pueden abarcar dos o más sectores, por ejemplo: Programa Nacional de Alimentación.

Por sus efectos jurídicos:

- Plan Imperativo: Aquél que es obligatorio para la economía en su conjunto.
- Plan Indicativo: Es el que induce u orienta el comportamiento de los agentes económicos.

Por el Proceso Administrativo de Planeación:

-Plan Centralizado: Es aquél que se elabora desde una instancia cúpula del aparato público y contiene las principales decisiones económicas y sociales.

-Plan Descentralizado: Es el que se elabora a partir de una confrontación de criterios entre la instancia cúpula y las entidades públicas que gozan de autonomía.

Igualmente el presupuesto puede ser objeto de diversas clasificaciones según la técnica de formulación y los métodos para evaluar el desempeño presupuestal, al igual que por sus elementos constitutivos.

-Presupuesto de Ingresos: El integrado por los ingresos públicos.

-Presupuesto de Egresos: El integrado por el gasto.

Por las técnicas de elaboración:

-Presupuesto por Programa: Tiene como propósito conocer los costos de cada función o programa.

-Presupuesto Tradicional: Es un instrumento administrativo y contable que define la distribución de recursos por dependencias y por objeto del gasto.

-Presupuesto de Inversión: Es aquel que no agota sus recursos y que preferentemente genera recursos adicionales.

-Presupuesto de Gasto Corriente: Es aquel que contempla recursos que se agotan con su utilización

Por el Equilibrio:

-Presupuesto Deficitario: En el que el Egreso es mayor al ingreso.

-Presupuesto Superavitario: En el que el Egreso es inferior al Ingreso.

-Presupuesto Equilibrado: En el que los ingresos y egresos son iguales.

3.2 Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Definición

"El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. El Sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de la Planeación".³⁰

Dentro del Sistema tiene lugar un Proceso de Planeación a través del cual se distinguen actividades específicas en cuatro etapas. El Sistema se apoya en una estructura institucional, que en distintos niveles de operación define responsabilidades claras para todos los participantes, y cuenta con una infraestructura básica que sirve de apoyo a su funcionamiento general.

Mediante responsabilidades y funciones claramente establecidas, se generan distintos documentos de Planeación que se distinguen por su jerarquía, su cobertura espacial y temporal, y por la función a cumplir dentro del sistema. Todos estos documentos, al ser ejecutados para el logro de ciertos fines, se consideran revisables en función de necesidades cambiantes, razón por la que pueden ser modificados y actualizados. Dicha situación permite sostener que la Planeación es más importante que los planes o programas mismos, y que lo fundamental para el éxito de la Planeación, no sólo es la

³⁰ * Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización". SPP 1982, Edit. Talleres Gráficos de la Nación, Pág.15

generación de documentos, sino su ejecución real y su incidencia directa en la toma de decisiones.

El SNPD involucra ante todo, a las áreas de las Secretarías y Entidades Públicas que llevan a cabo actividades de Planeación, (programación, presupuestación, información, control y evaluación). En otro sentido, incluye también a las áreas operativas que deben estar en posibilidad de ejecutar lo planeado, de proporcionar elementos para controlar y evaluar el Plan y los programas, y en general, a aquellos que apoyen las actividades básicas de la Planeación.

3.2.1 Componentes y Etapas.

A. El Proceso de Planeación.

- a) Definición
- b) Formulación
- c) Instrumentación
- d) Control
- e) Evaluación

B. La estructura institucional

- a) Definición
- b) Nivel Global
- c) Nivel Sectorial
- d) Nivel Institucional

C. Infraestructura de apoyo

A. Proceso de Planeación

a) Definición

"El Proceso de Planeación implica como todo proceso varias etapas que son las de formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan

Nacional de Desarrollo y de los programas asignados del SNPD, estas etapas son las actividades que se realizan en todo Proceso de Planeación y pueden funcionar en forma simultánea, sin perder su frecuencia, dando flexibilidad y continuidad. Es decir, se logra que el mediano plazo quede vinculado con el corto a fin de tener congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de objetivos y metas previstas que puedan corregirse con oportunidad"³¹ .

b) Formulación

"Es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano plazo, en base a las etapas del Proceso de Planeación".³²

Para la formulación del Plan Nacional se toman en cuenta varios aspectos, como lo son los diagnósticos económicos y sociales (de carácter global, sectorial, institucional y regional), la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo (tomando en cuenta las propuestas de la sociedad), el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí.

Es la etapa de participación y consulta popular entre gobierno y sociedad, orientado a tres puntos: 1) con la sociedad, a través de los foros de consulta popular; 11) entre Estados y la Federación; 111) dentro de la Administración Pública Federal.

Los Foros de Consulta Popular son organos del SNPD destinados a recoger las opiniones y propuestas de todos lo sectores de la sociedad para la integración del Plan Nacional y Programas de Mediano Plazo, a fin de institucionalizar la consulta popular; precisar prioridades y estrategias de desarrollo; concertar acciones entre el gobierno y las representaciones de los grupos sociales o particulares; y registrar anualmente las aportaciones de los grupos sociales para la evaluación de los resultados de la Planeación y elaboración de los programas anuales.

³¹ Ibid, Pág. 16

³² Ibid, Pág. 16

Por cada uno de los programas sectoriales, intersectoriales y regionales que determine el Presidente de la República para instrumentar y precisar el Plan Nacional, se convocará a un Foro de Consulta Popular, que tendrá carácter nacional. Paralelamente se propondrá a las entidades federativas el establecimiento de foros estatales, y en el mediano plazo, a medida que se consolide la Planeación en todo el país, la organización de foros de alcance municipal, delegación o subregional.

El foro esta integrado por representantes de organizaciones sociales: Sindicatos de obreros, grupos campesinos, grupos populares, asociaciones de profesionales, grupos empresariales, universidades e institutos de educación superior, comunidades científicas y tecnológicas, representantes del sector público, comunidades en general, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión. Cada foro tiene un coordinador general designado por el Presidente, tiene reuniones iniciales y plenarias y se integra con un documento de conclusiones y recomendaciones para la formulación del Plan Nacional. Adicionalmente de la comunicación entre la Administración Pública Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, antes SPP. En esta etapa se realizan metas de mediano y corto plazo de compatibilidad con el Plan Nacional.

c) Instrumentación

"Es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo, (PMP) a objetivos y metas de corto plazo"³³

Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para avanzar anualmente, vinculando el corto con el mediano plazo cumpliendo con los objetivos definidos para el mediano plazo, definir los instrumentos de política económica y social, asignar recursos, determinar a los responsables de la ejecución y precisar los tiempos, es decir analizar cuantitativa y cualitativamente los objetivos, políticas y estrategias, orientando la estructura del gasto público y proporcionar los

³³ * Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización* SPP 1982. Eda. Talleres Gráficos de la Nación. Pág. 18.

elementos suficientes a dependencias y entidades de la APF para que definan sus programas de trabajo y se integre el Plan Nacional.

Estas actividades de instrumentación se fundamentan en dos líneas: Operativa y Presupuestaria. La primera referida a los aspectos normativos y sustantivos y la segunda a los aspectos financieros de las acciones de Planeación.

POA. "Programa Operativo Anual" consistente en un conjunto de actividades de congruencia y especificación de los lineamientos generales (de mediano plazo) contenidos en los programas nacionales con las políticas e instrumentos a utilizar en un año.³⁴

Se elabora un Programa Operativo Anual para cada programa nacional, es decir, participan cuantas dependencias participen en el programa nacional, a través del respectivo Comité Técnico para la instrumentación del Plan Nacional.

En el POA se realizan las metas y recursos asignados y en base a estas se asignan los recursos financieros, es decir, la programación presupuestaria para cada sector administrativo ajustando los anteproyectos del presupuesto con el POA Macro "Criterios Generales de Política Económica para el proyecto del PEF y Ley de Ingresos.

Las acciones de la programación anual, son consideradas a través de cuatro vertientes abarcando el sector público, social y privado. Las características de las vertientes son: Obligación, Coordinación, Concertación e Inducción.

Obligación.

"Es el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan y Programas del Sistema".³⁵

³⁴ "Antología de la Planeación en México": Pág. 33. Fernandez Editores, México 1982

³⁵ "Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización". SPP 1982. Edit. Talleres Gráficos de la Nación. Pág. 18.

El instrumento más representativo de esta vertiente son los programas-presupuesto de cada Dependencia o Entidad, el Presupuesto Federal, las Leyes de Ingresos de la Federación y los Acuerdos Institucionales de las Dependencias, los Programas Operativos Sectoriales, las disposiciones jurídicas y administrativas.

Coordinación

Abarca las secciones que desarrollan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en las Entidades Federativas y que se convierten en el objeto de los Convenios Unicos de Desarrollo. La Coordinación se fundamenta en el Artículo 26 Constitucional, con pleno respeto a la soberanía de los Estados.

No se empleará el término de coordinación entre el Gobierno Federal y el Departamento del Distrito Federal, atendiendo a la propia naturaleza jurídica de este último.

Es la coordinación entre las dependencias de la APF, entre Federación y los Gobiernos Estatales y con los Gobiernos Municipales.

Concertación

"Comprende las acciones del Plan Nacional y los programas de mediano plazo, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o grupos sociales organizados, interesados en la ejecución concertada de los objetivos y propósitos del propio plan y los programas".³⁶

La Ley de Planeación en su artículo 38 establece las condiciones de los contratos y convenios, sus consecuencias y sanciones, a fin de que los sectores sociales y privados, se integren al SNPD asegurando el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

³⁶ "Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización". SPP 1982. Edit. Talleres Gráficos de la Nación. Pag. 20.

Inducción.

"Son las acciones e instrumentos económicos, sociales, normativos y administrativos que emplea el Gobierno Federal a través de la APF a fin de vincular al sector social y privado para que lleven la misma tendencia de gasto público, financiera, fiscal de empleo y desarrollo urbano".

Tenemos los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan Nacional (COTEIP), los cuales se ocupan de mantener congruencia en los instrumentos de las diversas Secretarías es decir, que exista relación entre los PMP y políticas de corto plazo contenidos en los programas estratégicos anuales y los POA con el de cada dependencia y con el Plan Nacional.

Así concluimos que la etapa de instrumentación se ocupa de realizar las metas expresadas en sus respectivos programas, aplicándoles un carácter coercitivo a través de convenios y contratos, como una etapa de obligación y la etapa operativa es la de coordinarla dentro de las distintas dependencias de la APF, sector social y privado induciendo las metas hacia un fin común que sería un Plan Nacional.

d) Control.

"Es el conjunto de actividades de prevención y corrección encaminadas a: vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas, y a detectar y corregir las desviaciones, insuficiencias o incongruencias".

Existen dos tipos de control: **El Normativo y Administrativo y el Económico Social.** El Normativo y administrativo como su nombre lo indica, vigila el cumplimiento de las Dependencias y Entidades de la APF de la Normatividad que rige sus acciones ya sea en el aspecto administrativo, contable, financiero, jurídico y en materia de planeación. Este control esta ejercido por el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG), que coordina la Contraloría General de la Federación SECOGEF y la SHCP. El Control Económico Social vigila que exista congruencia entre el Plan y los programas y que sus efectos económicos y sociales se dirijan a la realización de los objetivos de la

Planeación Nacional. El control está ejercido por SHCP; en el Sectorial, a las dependencias coordinadoras de sector; y en el Institucional, a las respectivas unidades de Planeación.

Se elaboran reportes que señalan el cumplimiento de las normas técnicas, metodología, plazos, responsables, recursos y procesos administrativos, auditorías, etc.

e) Evaluación.

"Es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativamente y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento propio del sistema".³⁷

Las actividades fundamentales de la evaluación son: Cotejar los objetivos y metas propuestas con los resultados al final del período correspondiente, verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su efecto en otros programas, retroalimentar el siguiente ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.

Las evaluaciones las llevan a cabo diversas dependencias y en distintos niveles. Podríamos decir que la evaluación se lleva a cabo en cada uno de los niveles: global, sectorial e institucional.

En el primer nivel evalúan las dependencias coordinadoras de cada sector administrativo a los programas y presupuestos de las entidades paraestatales con fundamento en el Art. 16 de la Ley de Planeación. En el segundo nivel evalúa las entidades coordinadas por sector y Subsecretaría de Egresos antes SPP a los programas-presupuesto de las entidades de la APF y a los objetivos y prioridades del Plan con fundamento en el Art. 14 de la Ley de Planeación. En el tercer nivel el titular del Ejecutivo Federal somete los resultados de la evaluación a el Congreso de la Unión a través del Informe de Gobierno con fundamento en el Art. 6 de la Ley de Planeación y en el

³⁷ * Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización". SPP 1982. Edit. Talleres Gráficos de la Nación. Pág. 23.

mes de marzo de cada año se somete a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y programas. Finalmente, se prevee la participación de la población en la evaluación de los resultados, ésto ligado en tiempo y resultados con el Gobierno Federal Estatal y Municipal.

La evaluación debe ser un instrumento útil para identificar y sistematizar los elementos que ayuden a introducir los ajustes necesarios a las estrategias y líneas de acción que sustentan al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas que lo desagregan por temas estratégicos.

Por este motivo es relevante la idea de que la evaluación se debe concentrar en el análisis de los resultados de la ejecución del Plan y los Programas Anuales, con el propósito de reiterar o rectificar el procedimiento seguido para alcanzar los objetivos definidos.

B. La Estructura Institucional.

En la estructura del SNPD se vinculan tres niveles y tiene su fundamento en la Ley de Planeación y en la LOAPF:

- Global
- Sectorial
- Institucional

a) Definición

"La Estructura Institucional del Sistema es integrada por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, por los organismos de coordinación entre la Federación, Estados y Municipios y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de Planeación".³⁸

Estas dependencias se vinculan por medio de: las Unidades de Planeación de cada dependencia o entidad paraestatal, como responsables de las

³⁸ "Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización". SPP 1982. Edit. Talleres Gráficos de la Nación. Pág. 26.

actividades de Planeación; los gabinetes especializados, como órganos asesores del Sistema; las comisiones intersectoriales que se establezcan para coordinar y operar ciertas áreas o temas de la Planeación; los responsables de las actividades de Planeación estatal o municipal, dentro de los órganos de coordinación existentes y a través de convenios entre Federación y Estados; los mecanismos de participación social en cada etapa del Proceso de Planeación; y otras instancias de comunicación y diálogo que sean instituidas, en función de las necesidades del Sistema.

b) Nivel Global.

El Nivel Global comprende las dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, es decir, la SHCP y SECOGEF. Antes estaba SPP, con la reforma del 25 de enero de 1993 se incorporó a la SHCP como Subsecretaría de Egresos.

En base a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley de Planeación y al Reglamento Interior de la SHCP, le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las siguientes atribuciones.

- "Proponer al Presidente de la República la política del Gobierno Federal en las materias financiera, fiscal, de gasto público, crediticia, bancaria, monetaria, de divisas y de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo".

- "Someter a la consideración y, en su caso, aprobación del Presidente de la República, el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Especiales que le encomiende el Ejecutivo Federal, así como coordinarse con la Secretaría de Desarrollo Social en los aspectos de su competencia, en materia de autorización de acciones e inversiones convenidas con los gobiernos locales y municipales tratándose de Planeación nacional y regional".

- "Formular, para aprobación del Presidente de la República, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, el Programa Operativo Anual de Financiamiento y el Programa del Gasto Público Federal conforme a la política del Gobierno Federal en las materias a que se refiere la fracción anterior, y dirigir la ejecución de los mismos para apoyar el Plan Nacional de Desarrollo, así como evaluar sus resultados".

- "Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal".

- "Llevar las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal con el Sistema Nacional de Planeación".

- "Elaborar el programa sectorial en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas regionales y especiales, así como formular los programas anuales para la ejecución de aquél en los términos de la Ley de Planeación".

- "Proponer el proyecto de presupuesto de la Secretaría, el de los ramos de la deuda pública y de participaciones a entidades federativas y municipios, así como el del sector paraestatal coordinado por ella, en congruencia con los programas respectivos".

- "Vigilar que las entidades paraestatales coordinadas por la Secretaría conduzcan sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, del programa sectorial y, en su caso, del programa institucional de la entidad que corresponda, y cuidar que guarden congruencia los programas y presupuestos de dichas entidades, así como su ejecución, con los citados objetivos, estrategias y prioridades, auxiliándose para ello con las unidades administrativas que se señalan en este Reglamento".³⁹

c) Nivel Sectorial.

El Nivel Sectorial esta conformado por la actual estructura de la Administración Pública Federal, es decir, por las **Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos**, que atiendan aspectos específicos de la economía y la sociedad.

La responsabilidad de la Planeación recae en el titular de cada dependencia, quién al mismo tiempo se apoya en una unidad de planeación y en una

³⁹ Reglamento SHCP 1994.

estructura administrativa y ejecutiva. La primera integra los programas, presupuestos y la segunda aplica las estrategias, es así que de la adecuada coordinación entre estas dos áreas depende el éxito de la Planeación y el logro de objetivos y metas propuestas.

Corresponde a las Dependencias de Sector, en base al Art. 16 de la Ley de Planeación lo siguiente:

- Intervenir en el ámbito de su competencia en la elaboración del PND.
- Expresar los objetivos y prioridades sectoriales y nacionales del PND, a través de programas de mediano plazo y sus programas anuales con la participación de otros sectores.
- Expresar los objetivos y prioridades del nivel institucional (entidades de sector con los gobiernos de los Estados y grupos sociales interesados), (Organismos descentralizados: paraestatales y fideicomisos).
- Asegurar congruencia entre programas sectoriales del PND y regionales especiales que determine el Presidente.
- Elaborar POA
- Considerar el ámbito territorial de sus acciones procurando congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los Estados.
- Vigilar que las entidades de sector coordinen sus actividades con el PND es decir, congruencia con los plazos, programas sectoriales y programas institucionales si es que existen.
- Verificar la congruencia de las entidades paraestatales con los programas presupuestos de las entidades de sector.

d) Nivel Institucional.

"El Nivel Institucional esta conformado por las entidades paraestatales de la APF: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos, que se ubican en el sector administrativo que corresponde a las actividades productivas o de servicios que lleven a cabo".⁴⁰

⁴⁰ Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización". SPP 1982. Edit. Talleres Gráficos de la Nación. Pág. 30.

Este nivel esta conformado de la siguiente manera: Para empezar diremos que los **Organismos Descentralizados** son instituciones creadas por el Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo, con personalidad jurídica o patrimonio propio. "**Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria**", (Incluye Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares y a las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas), éstas son aquellas en las que el Gobierno Federal, del D.F., o una o más entidades paraestatales representen el 50% o más del capital social, con acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal, que el Gobierno Federal nombre a la mayoría de los que intervienen en la toma de decisiones. "**Son fondos o fideicomisos**" los constituidos por la Administración Pública Centralizada y que se instituyen con recursos de las entidades paraestatales.

El nivel institucional se vincula a la Planeación Global a través de los programas sectoriales, este nivel elabora programas institucionales de mediano plazo cuando lo determine expresamente el Presidente de la República, es decir cuando tengan la capacidad técnica y administrativa y en la razón de su importancia dentro de la economía nacional, el resto se ajusta al PMP dentro de su sector.

Las entidades paraestatales desarrollan las siguientes actividades básicas:

- Participan en la elaboración de los PMP y POA.
- Establecen objetivos, prioridades y estrategias de los PMP y POA's respectivos.
- Considerar la dimensión espacial de acciones con los Gobiernos de los Estados, con la política regional del PND y con los programas de mediano plazo.
- Verificar periódicamente sus actividades con los resultados de ejecución, con los objetivos y prioridades de sus PMP y POA.
- Elaborar sus programas presupuesto con los PMP y POA's del sector a que corresponda.

C. Infraestructura de Apoyo.

Es una infraestructura de servicios que sirve para precisar el Proceso de Planeación y mejorar la calidad de los planes y programas generados en el SNPD, apoyando las acciones y decisiones mediante la capacitación de los recursos humanos y la investigación en la planeación económica y social, actualizar y enriquecer los métodos y técnicas, vincular las decisiones de inversión de los sectores público, social y privado y en general la base administrativa del sector público capaz en el ejercicio del SNPD.

Para ello tenemos 3 fases la de Capacitación de los Recursos Humanos y la de Investigación e Información.

La capacitación de recursos humanos consiste en la actualización de conocimientos de los funcionarios públicos a nivel Federal, Estatal y municipal con capacitación técnica y formación profesional.

La investigación son aquellas actividades que llevan a fortalecer la estructura conceptual y técnica del SNPD, a través de una permanente retroalimentación, de desarrollo de métodos y técnicas de evaluación de proyectos, análisis comparativos y análisis socio-económicos.

La información es a través del INEGI "Instituto Nacional de Estadística y de Información Geográfica", se da a través de datos ordenados, cuantificables o no, que sirvan para el sustento a la toma de decisiones tanto en el plano operativo, como administrativo del Proceso de Planeación. Los datos se clasifican por su uso en: estadísticos, cartográficos, cuentas nacionales e información documental.

3.2.2. Los Instrumentos del SNPD.

El SNPD cuenta para su funcionamiento con diversos instrumentos cuya aplicación en cada etapa del proceso implica su jeraquización y ordenación temporal y espacial, de acuerdo con la función que desempeñarán en cada una de ellas y con la relación que existe entre ellos mismos.

Los instrumentos se clasifican de la siguiente manera:

A) Normativos de Mediano Plazo

- a) Plan Nacional de Desarrollo
- b) Programas de mediano plazo
 - Sectoriales
 - Estratégicos
 - .Regionales
 - .Especiales
 - Institucionales

B) Operativos, de corto plazo

- a) Programas Anuales
 - Programa Operativo Anual Macro
 - Programa Operativo Anual Preliminar
 - Programa Anual Definitivo
- b) Ley de Ingresos
- c) Presupuesto de Egresos
- d) Convenios Unicos de Desarrollo
- e) Contratos y Convenios de Concertación
- f) Instrumentos Administrativos

C) De Control

- a) Informes trimestrales de la situación económica y social
- b) Informes de los Gabinetes Especializados
- c) Informes de la Comisión Gasto-Financiamiento
- d) Informes de las auditorías gubernamentales

D) De Evaluación

- a) Informes de Gobierno
- b) Informes de Ejecución del PND
- c) Cuenta Pública
- d) Informe de los foros de consulta popular
- e) Informes Sectoriales e Institucionales
- f) Informe sobre áreas y necesidades específicas
- g) Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental

A. Instrumentos Normativos de Mediano Plazo

- a) Plan Nacional de Desarrollo

Características generales:
Nivel en que se elabora: global
Cobertura espacial: nacional
Cobertura temporal: mediano plazo

Función: Definir los propósitos y las principales políticas del desarrollo nacional, así como indicar los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económico-sociales del mismo. Es el marco orientador de todos los demás instrumentos del SNPD.

El PND es el instrumento de mayor agregación y cobertura de todo el sistema y considera a todos los sectores. Orienta las acciones de los niveles de Planeación sectorial e institucional, así como en un amplio nivel, la Planeación que realizan los Estados y Municipios.

Por tratarse del primer instrumento, el plan es elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses, a partir de la fecha de inicio de cada administración.

Por lo anterior el PND contiene:

- Los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país;
- Previsiones sobre los recursos a utilizar;
- Determinación de instrumentos y responsables de su ejecución;
- Lineamientos de políticas de carácter global, sectorial y regional.

El PND es sometido para su aprobación, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Presidente de la República y una vez aprobado mediante decreto, se publica en el Diario Oficial de la Federación.

b) Programas de Mediano Plazo

Características generales:
Nivel en que se elaboran: sectorial
Cobertura espacial: nacional o regional
Cobertura temporal: mediano plazo

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Función: Desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del plan a través de la identificación de los objetivos, metas e instrumentos que en su conjunto contribuirán al logro de los objetivos y prioridades del plan.

Este tipo de Programas se clasifican en:

- Sectoriales
- Estratégicos
- .Regionales
- .Especiales
- Institucionales

Ahora los programas serán elaborados a partir de la identificación de los temas estratégicos o prioridades del desarrollo.

Programas Sectoriales

Los Programas Sectoriales comprenden los aspectos relativos a un sector de la economía o la sociedad, que es atendido por una dependencia.

Los Programas Sectoriales rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo relacionado con la materia de los mismos. Se integran bajo la responsabilidad de la dependencia coordinadora del sector, atendiendo las normas y lineamientos que emite para su integración la SHCP.

Las tareas de control y evaluación explicados para el PND, son aplicables también a los Programas Sectoriales. En la actualización de los Programas Sectoriales se toma en cuenta la evaluación de los programas operativos ejecutados.

Programas Estratégicos.

Estos se dividen en dos tipos:

Programas Regionales:

Con este programa se atiende a una región o regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional. Implica la participación de las entidades federativas a que correspondan las regiones. Este tipo de programas presupone también la participación conjunta de diversas dependencias y entidades del sector Público Federal, cuyas actividades estén relacionadas con los programas.

La SHCP es la responsable de la integración de este tipo de programas, contando con la participación de los grupos sociales interesados y las entidades federativas que comprenda la región.

Programas Especiales:

Los programas especiales se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país. En su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras del sector. Una de ellas es designada por el Presidente de la República para fungir como responsable general del programa.

Programas Institucionales.

Características generales:

- Nivel en que se elaboran: institucional
- Cobertura espacial: nacional o regional
- Cobertura temporal: mediano plazo

Función: Definir la manera en que se aplicarán y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales para el cumplimiento de los objetivos del plan y de los programas que lo desagregan y detallan:

Los Programas Institucionales se elaboran por las entidades que a juicio del Jefe del Ejecutivo Federal se consideren pertinentes.

Conforme a los lineamientos de la Secretaría coordinadora de sector, se establecen los mecanismos anuales que aseguren la operación y ejecución de los programas institucionales. Para su instrumentación, las entidades

elaboran programas operativos anuales, dichos programas deben ser presentados a la dependencia coordinadora de sector para su aprobación.

B. Instrumentos Operativos de Corto Plazo.

a) Programas Anuales

Características generales:

Nivel en que se elaboran: global, sectorial e institucional

Cobertura espacial: nacional o regional

Cobertura temporal: corto plazo (un año)

Función: Expresar anualmente con la definición de acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos, los objetivos y propósitos del Plan Nacional y los programas de mediano plazo.

Existen tres tipos de Programas:

-El POA Macroeconómico

-El POA Preliminar

-El POA Definitivo

Programa Operativo Anual Macro.

Este programa constituye el marco general para la integración de los programas operativos anuales. El programa conjunta en el corto plazo tanto el diseño general, como los lineamientos específicos de política para cada tema estratégico del desarrollo nacional, sobre cuya base se asignan los recursos públicos y de esta manera garantiza la compatibilidad entre los diversos instrumentos anuales de la Planeación. La SHCP es responsable de integrar este tipo de programas.

Programas Operativos Anuales Preliminares.

Estos programas especifican y detallan las acciones a realizar en el año correspondiente, se llevan a cabo para cumplir con los programas de mediano plazo.

Los Programas Operativos Anuales Preliminares son, el vínculo en el nivel sectorial del Plan Nacional con el Presupuesto de Egresos de la Federación, por derivarse de ellos los lineamientos programático-presupuestarios fundamentales con los que cada sector administrativo involucrado coadyuva su cumplimiento.

Programas Operativos Anuales Definitivos.

Estos programas constituyen el conjunto de las acciones de ejecución que, en las cuatro vertientes realizan los sectores administrativos durante el año.

Su principal marco de referencia son los programas operativos anuales y su función es detallar la temporalidad de las acciones y la disponibilidad de recursos para ejecutarlos. Los programas de trabajo especifican la forma en que se asignan los recursos anuales y determinan las metas y los responsables de su consecución.

En la vertiente obligatoria se señala a los responsables de la ejecución de los programas, subprogramas y proyectos en los términos que el presupuesto sectorial, calendariza el gasto y las metas de acuerdo al sistema de seguimiento que aplica el sector.

En la vertiente de concertación el programa especifica los convenios del sector administrativo con los sectores social y privado.

En la vertiente de coordinación el programa precisa los convenios a través de los cuales el sector trabaja coordinadamente con una o más entidades federativas.

En la vertiente de inducción se detallan las medidas de política y las acciones que el sector administrativo aplicará para orientar el comportamiento de los sectores público, social y privado.

Estos programas de trabajo son integrados posteriormente a la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, asegurando de esta manera una asignación de recursos más cercana a lo autorizado.

b) Ley de Ingresos.

La Ley de Ingresos de la Federación contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingresos, así como la definición de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación. La Ley tiene vigencia de un año, lo que permite replantear el uso de determinado instrumento o política, en función de los resultados obtenidos durante un ejercicio fiscal.

La integración de esta Ley deberá atender los lineamientos de la política de financiamiento que propone la estrategia de desarrollo del Plan Nacional para asegurar que sea congruente con los recursos financieros disponibles y las necesidades de financiamiento de los proyectos de inversión y gasto corriente, entre otros.

c) Presupuesto de Egresos.

El presupuesto de Egresos cumple la función de expresar financieramente los programas de la vertiente obligatoria, especificando metas y responsables de ejecución.

Los presupuestos son elaborados cada año; los trabajos de preparación se inician en el mes de enero y el proceso de formulación del anteproyecto comienza a mediados de mayo; tomando en consideración:

- Las políticas de gasto público que fija el Ejecutivo Federal;
- Las políticas y directrices del programa anual global del Sector Público Federal;
- Las evaluaciones de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior;
- El programa financiero general que elabora la SHCP;
- La interrelación con los diversos instrumentos de política económica y social establecidos por el Ejecutivo Federal;
- Los acuerdos de concertación con los sectores social y privado, y los convenios de coordinación con los gobiernos estatales, y
- Las políticas y directrices establecidas en los programas operativos anuales preliminares.

d) Convenios Unicos de Desarrollo (CUD).

Es el instrumento operativo para la realización de las acciones conjuntas de la Federación y los Estados, para lograr el desarrollo integral del país, a través de programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

e) Contratos y Convenios de Concertación.

Para dar atención a las áreas de concertación, la SHCP fijará las bases y procedimientos a través de los cuales se negociará la formalización de los contratos o convenios de concertación. Estos documentos se revisan anualmente. Estos contratos deberán tener cláusulas relativas a las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento.

f) Instrumentos Administrativos.

Instrumentos que apoyen las tareas fundamentales de la Planeación y las responsabilidades que tendrán cada uno de los ejecutantes de estas tareas.

Desde aspectos administrativos, de procedimientos operativos, de lineamientos técnicos hasta de carácter jurídico.

En la etapa de control se lleva a cabo el seguimiento de la ejecución del Plan Nacional y de los programas estratégicos, a través de evaluaciones parciales sobre un corte de situación que se hace, ya sea mensual, trimestral o semestral, para aportar elementos de juicio sobre la evolución de los efectos producidos por las acciones ejecutadas y en caso de desviaciones respecto a lo planeado, recomendar las medidas de corrección pertinentes.

- a) Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas.
- b) Informe mensual de los Gabinetes Especializados.
- c) Informe mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.
- d) Informes de las auditorías gubernamentales.

D. Instrumentos de Evaluación.

- a) Informes de Gobierno.
- b) Informe de Ejecución del PND.
- c) La Cuenta Pública.
- d) Informes de los foros de consulta popular.
- e) Informes sectoriales e Institucionales.
 - Informes Sectoriales:
 - Informes Institucionales:
- f) Informe sobre áreas y necesidades específicas.
- g) Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental.

3.3 Planeación, Programación y Presupuestación.

Habrá que precisar brevemente, sobre la íntima relación que guardan con la Planeación los procesos de programación y presupuestación. Se entiende por programación al conjunto de actividades requeridas para elaborar un programa específico de operación, de carácter socio-económico, para cumplir las funciones del Estado frente a la sociedad. Para ello se requiere el establecimiento de objetivos o metas cuantificables en función de productos finales que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos humanos, materiales y financieros que comprendan al programa, con un costo global y unitario determinado, y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel gubernamental.

La programación forma parte de la Planeación, pero su ámbito temporal es más reducido, ya que generalmente se destinan al corto y mediano plazo. Por ello, queda sujeto a las directrices socioeconómicas y políticas del plan previsto para largo plazo. Aunque en ocasiones tienen un alcance nacional, lo común es que se limiten a diversas ramas socioeconómicas específicas o bien a diferentes regiones o sectores.

La presupuestación comprende al conjunto de acciones necesarias para la integración del documento que absorbe las acciones del plan y los programas, expresadas en términos monetarios. Presenta un balance equilibrado de ingresos y gastos para un período determinado, generalmente de alcance anual.

La presupuestación es formulación del documento que enuncia anticipadamente los ingresos y gastos del gobierno, con el objeto de regular las operaciones gubernamentales para un período preestablecido. Tanto el proceso de presupuestación, como la elaboración y formalización del presupuesto, están sujetos a un rígido esquema jurídico en la mayoría de los países contemporáneos; se encuentran por tanto estrechamente asociados al régimen de gobierno y a la relación existente entre los poderes públicos. Frecuentemente es elaborado por el Poder Ejecutivo y revisado y sancionado por el Poder Legislativo. (En México el presupuesto de egresos lo sanciona únicamente la Cámara de Diputados).

Por su estrecha interrelación con el cumplimiento y desarrollo de los programas operativos y el plan, debe subordinarse el presupuesto, a las metas, objetivos y estrategias de la Planeación. No obstante, en la mayoría de los países subdesarrollados, e incluso en algunas sociedades industrializadas, es frecuente que el presupuesto y el proceso de presupuestación guarden gran autonomía respecto a los programas e inclusive con relación al propio Plan. Situación explicable por la gran experiencia y antigüedad que reviste en el ejercicio histórico de la función pública del proceso presupuestal, a diferencia de las técnicas de programación y Planeación surgidas hace algunas cuantas décadas.

El presupuesto de ingresos forma parte sustancial de los recursos del Estado y frecuentemente se le asocia con las políticas de captación y redistribución de recursos. Sin embargo es importante señalar que, de acuerdo con el tipo de gobierno prevaleciente, pueden existir diversos presupuestos de ingresos e incluso de egresos. A nivel de órdenes de gobierno podemos hablar de presupuestos federales o centrales, presupuestos estatales o regionales y presupuestos municipales y locales.

Por otra parte, debe recordarse que la función presupuestal se encuentra estrechamente interrelacionada con las políticas de gasto público y por ende con la planeación del desarrollo. El ejemplo más acabado de lo anterior es el desarrollo inusitado de la técnica de programación-presupuestación para ordenar y soportar financieramente el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de servicios. En nuestro país, tras largos años de experimentación, se pueden advertir avances en el uso de esta técnica como

base para la instrumentación de los programas operativos de carácter anual o de mediano plazo e incluso del propio Plan Nacional. Es decir, se ha reemplazado a la técnica de presupuestación tradicional, por la depresupuestación por programas. Las ventajas del uso de esta relativamente nueva técnica, pueden apreciarse en el cuadro comparativo que nos brinda la Subsecretaría de Egresos.

Así pues, la función presupuestal en nuestro país forma parte indisoluble del ciclo: Planeación-Programación-Presupuestación-Información-Evaluación; deben reconocerse sus relaciones interdisciplinarias y su vital influencia en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

Por último es interesante resaltar, que dado que en México la aprobación del ciclo presupuestal compete al Poder Legislativo (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos), éste podría eventualmente entorpecer el proceso de Planeación por la vía indirecta de la presupuestación, o en todo caso ofrecer cierto control de la planeación por la vía negativa.

Diferencias entre el Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programas

Elementos de Comparación	Presupuesto Tradicional	Presupuesto por Programa
Finalidad	Detalla todas las adquisiciones del gobierno.	Enfatiza lo que se realizará con los fondos disponibles.
Utilidad para la planeación	No facilita la Planeación e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones de los servicios.	Forma parte del proceso de Planeación, transformando los objetivos generales y de los planes en presupuestos operativos anuales.
Control de ejecución	Pone énfasis en el control financiero legal.	Pone énfasis en las realizaciones de los programas
Evaluación del grado de eficiencia en la producción de servicios públicos	No permite evaluar y medir la eficiencia por falta de control en las realizaciones y resultados.	Pone de manifiesto las ineficiencias de la administración.
Determinación de objetivos y metas	Los objetivos quedan ocultos en el detalle de las partidas de gastos.	Señala metas de corto plazo en concordancia con los objetivos, de plazos medio y largo.
Determinación de la responsabilidad en la administración del presupuesto	Diluye la responsabilidad por los resultados de la gestión administración.	Precisa la responsabilidad al precisar las metas que deben alcanzarse.

Elementos de Comparación	de Presupuesto Tradicional	Presupuesto por Programa
Por su forma de presentación	Muy inorgánica, anacrónica y carente de elementos de información	Debidamente estructurada en relación a diversos factores y con amplia información sobre el gasto.
Duplicación de funciones	No permite identificar las atribuciones duplicadas.	Por la clasificación funcional-institucional, identificada duplicaciones.
Por la naturaleza del proceso presupuestario	Proceso empírico o mecánico	Proceso con base técnica y características bien definidas.
Por el uso de los sistemas de clasificación	La clasificación institucional y por objeto del gasto no se prestan para análisis de la política fiscal.	Por las clasificaciones utilizadas: económica, funcional, por programas institucional y por objeto. Por resultados permite analizar la política fiscal.

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE PAGOS, SHCP

CAPITULO IV

4.1 Fundamentos Constitucionales

A reserva de hacer posteriormente algunas consideraciones sobre la forma y contenido de las reformas, primeramente habrá que analizar cada artículo en lo particular junto con la exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial del 3 de diciembre de 1982. Esta última, sostiene la necesidad de "crear los instrumentos de intervención del Estado en la economía para promover un desarrollo más acelerado y equilibrado de las fuerzas productivas, hacer frente a los impactos de las crisis económicas internacionales manteniendo la soberanía de la Nación y dar sustento a un proceso de industrialización mediante la orientación, regulación y fomento de las actividades económicas".⁴¹ Se toman éstas como las últimas reformas en em ambito de la Planeación.

En otros párrafos se enfatiza en que: "Existe una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral que genera incertidumbre y obstaculiza el desarrollo".⁴²

"Al sector privado se le reconoce su función social así como la conveniencia de que existan condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa privada sujetando su desarrollo al interés público. Con el nuevo Artículo 25 se fijan, por tanto, con claridad los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores al principio de la legalidad".⁴³

⁴¹ "Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 3 de diciembre de 1982. Pág. 7

⁴² IBID. Pág. 10

⁴³ IBID. Pág. 14

En relación a la Planeación: "El Artículo 26 establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, actualmente implícitas en la Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la Nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente".⁴⁴

"Para el fortalecimiento de nuestra democracia integral, se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el Proceso de Planeación del desarrollo, con lo cual se amplía la participación del ámbito político electoral que analizan los partidos y asociaciones políticas a formas de participación social y comunitaria que inciden directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo".⁴⁵

"Para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del Sistema Nacional de Planeación Democrática a partir de un Plan Nacional de Desarrollo único del cual han de derivar los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, fijándose la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público, la coordinación con las entidades federativas, la concentración e inducción a las acciones de los particulares, vinculando las decisiones específicas de inversión, así como su localización en territorio".⁴⁶

"Es así como el Artículo 26 establece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de Planeación que incorpore los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas. Se introduce asimismo atribuciones explícitas del

⁴⁴ IBID. Pág. 15

⁴⁵ IBID. Pág. 15

⁴⁶ IBID. Pág. 16

Congreso de la Unión en el Proceso de Planeación del desarrollo nacional".⁴⁷

Y por último, sobre el artículo 28 se sostiene: "El texto vigente del artículo 28 protege fundamentalmente la libertad de industria, comercio y trabajo dentro del marco de una libre competencia que históricamente no se ha dado en nuestro país ni en ninguna otra realidad nacional. Ello no concuerda con la evolución de una economía que, si bien garantiza libertades económicas, está sujeta a regulación social bajo la rectoría del Estado con estricto apego al principio de legalidad."⁴⁸

4.1.2 El artículo 25 Constitucional.

Dispone el primer párrafo: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".⁴⁹

Se propone un abierto intervencionismo del Estado sobre los procesos económicos. Abandonándose por supuesto cualquier vestigio liberal, ateniéndose al principio de legalidad, el conformar el llamado Estado Social de Derecho. Al proponer este artículo, "El fortalecimiento del régimen democrático" nos remite a la definición que la Constitución hace de este concepto: como no sólo "una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo."⁵⁰ Por otro lado establece que el Estado será rector y no actor del desarrollo (salvo las áreas que le sean reservadas en

⁴⁷ IBID. Pág. 16

⁴⁸ IBID. Pág. 17

⁴⁹ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" Reformas y adiciones publicadas en en Diario Oficial el 3 de febrero de 1983

⁵⁰ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Editorial Alcu.

exclusividad) para alcanzar los fines económicos planteados como medios indispensables para que seamos "más libres y más dignos".

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

'Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación'.⁵¹

En cuanto al tercer párrafo, se divide a la sociedad en "sectores", término éste que ha sido criticado por diversos estudiosos por considerarlo "ajurídico".

"Otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo Nacional". Se puede interpretar que el texto alude a artesanos, profesionistas y en general a trabajadores individuales, lo cual de ser así, no tendría ninguna significación jurídica especial, ya que no era necesaria su inclusión.

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

'Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo'.⁵²

⁵¹ IBID

⁵² "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Reformas y adiciones publicadas el 3 de febrero de 1983

Estos dos párrafos establecen expresamente el carácter de economía mixta imperante en nuestro país. Se emplean dos expresiones totalmente novedosas para denominar las actividades o áreas económicas reservadas exclusiva o compartidamente al Estado: Las estratégicas y las prioritarias.

El quinto párrafo no sufrió modificación.

Las llamadas áreas estratégicas son aquéllas en las cuales el Gobierno Federal ostentará la calidad de único propietario.

Aunque menos controvertidas, las llamadas áreas prioritarias también merecen ciertas consideraciones. Ajustándose al principio de legalidad, el Gobierno Federal impulsará y organizará las áreas prioritarias, abriéndose la posibilidad para la participación de los sectores privado y social o bien el Gobierno Federal por sí mismo. Mi interpretación es que el Gobierno Federal podrá participar, lo cual es muy distinto a monopolizar, con los demás sectores en la explotación de estas áreas.

También se concluye que la participación del Gobierno en estas áreas no exige necesariamente el que éste conserve el control sobre su participación específica, ya que dependiendo de la figura jurídica empleada (Sociedad Mercantil, etc.), podría recaer en los otros sectores el control mayoritario (Empresas de Participación Estatal Minoritaria).

Continuando con el sexto párrafo: "Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía sujetándolas a las modalidades que dicta el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos cuidando su conservación y el medio ambiente".⁵³

Queda manifiesta en este párrafo, la voluntad política del Estado en impulsar a las empresas tanto del sector privado como del social. Este apoyo estará en función del uso que en beneficio general se haga de los recursos productivos. En realidad esta fracción tiene escasa significación jurídica y alto contenido político.

⁵³ IBID. Pág 20

Séptimo y Octavo párrafos: "La Ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de las actividades económicas del sector social, de los ejidos organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios'.

'La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del Sector Privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".⁵⁴

El séptimo párrafo señala los integrantes del llamado sector social y la voluntad para que la ley, facilite y fomente la proliferación de organismos situados en este sector.

En cuanto al último párrafo del artículo, se le otorga un papel trascendental a la inversión privada, como medio indispensable de contribución para el desarrollo económico nacional.

4.1.3 El Artículo 26 Constitucional.

Del mayor interés para el contenido de este trabajo es el Artículo 26 de la Constitución, cuyo primer párrafo dispone que: "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".⁵⁵

Se pretende en este artículo, abandonar el pragmatismo en el quehacer público, por medio de la institucionalización de un sistema nacional de Planeación de carácter democrático. Uno de los medios de los cuales se

⁵⁴ "Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos". Reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983

⁵⁵ "Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos". Reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983

servirá el Estado en el ejercicio de la rectoría del desarrollo nacional, es precisamente la Planeación cuyas virtudes deben permitir que este desarrollo sea lo más sólido, dinámico, permanente y equitativo dentro de un contexto de democratización política, social y cultural de la Nación.

El segundo párrafo: "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la Planeación. La Planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".⁵⁶

Ciertamente para que estos derechos tengan una dimensión real, es imprescindible un alto grado de madurez política tanto de gobernantes como de gobernados, lo cual innegablemente traería consigo una verdadera significación real a las sanciones políticas propias de un sistema democrático.

De alguna manera, visualiza a la Constitución desde una perspectiva programática, como esquema del "ideal de sociedad" al cual pretendemos dirigirnos y hacer uso de la "utopía" en el sentido positivo, es decir, como el punto de referencia ideal hacia donde debemos guiar nuestros esfuerzos. La significación estrictamente jurídica es muy limitada (sino inexistente), más no por ello habrá de tomarse una postura escéptica que al fin y al cabo no conduce a ningún lado, la crítica auténtica no es destructiva, sino la constructiva.

Uno de los principios elementales de la lógica jurídica exige que a todo derecho corresponde su correlato obligacional y es en este sentido que se sostiene acertadamente que toda norma jurídica es en realidad dos normas a la vez (una explícita y la otra siempre implícita).

Ahora bien, hemos expresado que los "derechos" resultantes de las normas programáticas no obligan al Estado a su satisfacción o lo que es lo mismo, el sujeto activo tendría el derecho de exigir aquéllo a lo que el sujeto pasivo no está obligado a satisfacer. Luego, las llamadas normas programáticas no

⁵⁶ IBID.

son normas jurídicas; a lo más se pueden conceptualizar como postulados, compromisos, intenciones de carácter netamente político.

Continuando con el análisis del segundo párrafo del 26 Constitucional, se establece que la Planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales cuyas aspiraciones y demandas serían incorporadas a los programas y Plan de Desarrollo. Así pues se pretende establecer una variante de democracia participativa como complemento de la representativa. Este hecho da pie a pensar que implícitamente se acepta el fracaso de la representatividad ya que se tiene que acudir a medios de participación directa para que la sociedad se exprese.

El Congreso sí conoce del Plan y los programas y formula las opiniones que estima convenientes. Ahora bien, si el Congreso da sus opiniones sobre lo planeado, necesariamente tendrían que ser las mismas que previamente se recogieron durante la participación directa de la sociedad en general y en el caso de ser diferentes sus puntos de vista, tendríamos que concluir que en última instancia no están representando verdaderamente a la sociedad, por lo cual las opiniones acumuladas vía participación directa tendrían que prevalecer sobre las del Congreso.

Dispone que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Lo dispuesto es natural exigencia para el logro de una coherencia total en lo señalado por la gran variedad de programas sectoriales, institucionales, etc.

En lo que respecta al III párrafo: "La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del Proceso de Planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su ejecución".⁵⁷

⁵⁷ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983

El último párrafo dispone: "en el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".⁵⁸

Aunque no define el texto constitucional en que debe consistir esta intervención, la cual sería "posteriormente" precisada por la ley reglamentaria, sí ordena que efectivamente se dote al Congreso de la Unión de algún tipo de intervención. La fórmula original no dotaba de ningún tipo de intervención al Congreso, ni siquiera para expresar sus puntos de vista.

4.1.4 El Artículo 28 Constitucional.

El texto vigente señala: "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijen las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social".⁵⁹

Este artículo establece con toda claridad y en mi opinión, un modelo casi "clásico" del liberalismo económico, acentuando las virtudes que la competencia perfecta en un contexto de libre concurrencia traería aparejadas. Por lo cual la intervención estatal en la economía (salvo las restringidas áreas que le reservaba expresamente el mismo artículo),

⁵⁸ IBID

⁵⁹ IBID.

consistiría precisamente en evitar toda concentración, acaparamiento, acto o procedimiento que evitara o tendiera a evitar "la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí..." Sin perjuicio de las llamadas "Garantías Sociales", al Estado se le reservaba una función casi de policía que cuidase el que no se limitara u obstaculizara -menos por el Estado mismo- la libre concurrencia.

Artículo 28 párrafo tercero: "Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses".⁶⁰

Este párrafo es totalmente nuevo y sintetiza algunas de las atribuciones más importantes que el ejecutivo había venido ejerciendo "fundamentado" en algunos ordenamientos secundarios. Al final del mismo párrafo se fundamenta a la actual Ley Federal de Protección al Consumidor, que ha estado en vigor desde hace varios años.

Posteriormente el cuarto párrafo señala: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos; telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".⁶¹

⁶⁰ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Reformas y Adiciones publicadas en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983

⁶¹ IBID

Esta fracción solamente enumera las áreas estratégicas sumándole las establecidas por la Ley de Inversiones Extranjeras y agregándole por último la comunicación vía satélite. Se especifica igualmente que aunque de hecho lo sean, la explotación de estas áreas no será legalmente considerada como monopolio.

Quinto párrafo: "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado".⁶²

Este párrafo divide a la Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal, recogiendo una realidad que tenía mucho tiempo de existir. Lo complementa el párrafo citado en cuanto que introduce el concepto de empresa pública como una de las formas que puede adoptar el sector paraestatal para la explotación de las áreas prioritarias y estratégicas.

Sexto párrafo: "No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzca o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones esten bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuidando así lo exijan las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata".⁶³

Séptimo párrafo: "Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorgan a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora".⁶⁴

⁶² IBID

⁶³ IBID.

⁶⁴ IBID.

Octavo y noveno párrafos: "El Estado, sujetándose a las Leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante Ley"⁶⁵

Antes existía una flexibilidad excesiva; el Ejecutivo por medio de un acto administrativo hace la declaratoria -quedando la actividad sujeta a derecho público- e igualmente por otro acto administrativo se retira la concesión y, consiguientemente, la actividad se estatiza íntegramente. En cambio la nueva fracción del artículo 28 exige -con una fórmula más rígida que solamente mediante Ley podrá sujetarse a cualquier actividad a un régimen de esta naturaleza.

El último párrafo: "Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. El estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta".⁶⁶

Una vez más la Constitución recoge en base al facultamiento, prácticas que tenían ya mucho tiempo de ser una realidad en nuestra economía. Se establece una limitación algo ambigua para el otorgamiento de subsidios a las actividades prioritarias lo cual en cierto modo refleja el carácter de "mal necesario" de estas prácticas que tanto daño causan a las finanzas del estado y la economía en general. Será interesante observar las medidas que se tendrán que tomar para evitar el llamado "dumping", dado que México se suscribió al Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas.(GATT).

⁶⁵ IBID.

⁶⁶ IBID.

4.1.5 El Artículo 73 Constitucional.

La fracción XXX: "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de ser efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión".⁶⁷

Una de las fracciones adicionadas que es relativa a nuestro temas es:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXXIX-D, Para expedir leyes sobre Planeación nacional de desarrollo económico social.

El artículo 26 reformado claramente establecía esta facultad por lo cual esta fracción solamente la reitera.

4.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal surge como tal en 1976, durante el gobierno del Lic. José Lopez Portillo, en este año el artículo 90 constitucional le da vida. Sus antecedentes los encontramos con otras denominaciones a partir de su inicial creación.

1917 Ley de Secretarías de Estado

1934 Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y Dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

1939 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

1976 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Todas ellas explicadas en el capítulo II, sólo se hace referencia para hacer patentes sus antecedentes.

El Artículo 90 de la Constitución dice:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los

⁶⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos".⁶⁸

Para empezar diremos que esta Ley tiene como objetivo establecer las bases de organización de la Administración Pública centralizada y descentralizada, entendiendo por centralizada: al Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, y por organismos descentralizados: las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos. Hacer un análisis completo de la LOAPF sería demasiado extenso por lo que sólo haré mención de los artículos más importantes en materia de Planeación.

Artículo 20 LOAPF

"Las secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de Planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal"⁶⁹

Este artículo hace referencia a que las secretarías y departamentos fijan los lineamientos para prestar un servicio, como el de Planeación, no obstante debería establecerse como una obligación, independientemente que en la Ley de Planeación se pueda interpretar como un deber.

⁶⁸ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

⁶⁹ "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" Editorial PAC. S.A. de C.V.

Artículo 26 LOAPF

"Para el estudio, Planeación y despacho de los negocios del orden administrativo; el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de la Contraloría General de la Federación
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Secretaría de Pesca
Departamento del Distrito Federal"⁷⁰

Artículo 31 LOAPF

"A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Proyectar y coordinar la Planeación nacional del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente,

- VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y

⁷⁰ IBID. Pág. Art. 26

crédito,

XVIII. Formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal,

XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, establecer las normas y procedimientos para la organización de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal,

XX. Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del informe presidencial e integrar dicha documentación,

XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de Planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación,

XXIV. Proyectar la planeación regional y coordinar las acciones que al efecto convenga el ejecutivo federal y

XXV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 32 Bis LOAPF

"A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos,
- II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control,

- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal,
- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control,
- V. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de Planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal,
- VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, *
- XIV. Informar anualmente al titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la administración pública federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones."⁷²

* Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Enero de 1985.

⁷² IBID.

4.3 Ley de Planeación

Se pretende hacer un estudio pormenorizado de la Ley de Planeación, en función de los conceptos fundamentales que la misma establece. Esto nos dará la oportunidad de percibir el contenido jurídico real del plan y los programas y cotejarlos en su oportunidad con la igualmente nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La actual Ley de Planeación que vino a reglamentar al artículo 26 constitucional, fue promovida por el presidente Miguel de la Madrid el 10 de diciembre de 1982, en uso de las facultades conferidas a este por el artículo 71 fracción I de nuestra Constitución.

La exposición de motivos de la Ley plantea la necesidad de establecer un marco jurídico de la Planeación como respuesta al compromiso contraído con el pueblo y cuya finalidad es la de establecer una estrategia clara e integral del desarrollo para avanzar en la transformación de la realidad hacia una sociedad más igualitaria y libre.

Es en momentos de crisis cuando más se debe planear para definir, con la participación social, las prioridades de asignación de recursos escasos y asegurar que los esfuerzos de corto plazo estén vinculados a los de largo plazo y converjan a la satisfacción de las demandas populares.

En síntesis, la complejidad de la sociedad mexicana, los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad de la coyuntura y la magnitud de los retos del país hacen imprescindible que se fortalezca la planeación como instrumento de transformación social y se le institucionalice en un Sistema Nacional de Planeación Democrática.⁷³

Siendo la Planeación indicativa un fenómeno relativamente nuevo para la ciencia del derecho en general y en nuestro país en particular, es fácilmente explicable el que sobre este tema sea sumamente reducida -sino inexistente- la doctrina que al respecto pudiesemos encontrar; por todo ello, será mediante el análisis de la ley como podremos derivar algunas instituciones o

⁷³ "Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de la Ley de Planeación". Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura, pág. 7-8

conceptos fundamentales que nos permitan conocer un poco más acerca de este nuevo fenómeno. Específicamente en México no existe una sola obra que aborde este tema de una manera seria y sistemática, a lo más que se ha llegado es a la elaboración de pequeños artículos que tocan el tema fragmentariamente por lo cual fácilmente se pierde la visión de conjunto; serán los grandes estudiosos del derecho administrativo los más preparados para realizar esta tarea sistematizadora del llamado derecho de la Planeación.

Sobre la doctrina extranjera, ésta es igualmente escasa y desgraciadamente poco útil debido a las distinciones que existen entre el sistema mexicano y los demás. Si bien es cierto que la planeación mexicana acusa de una fuerte influencia de la francesa, no por ello nos es útil la doctrina francesa más que para una primera aproximación, las adaptaciones que le hicimos en México, terminan por hacerla diferente en múltiples aspectos. Aboquémonos pues al estudio de la Ley.

Capítulo primero

Disposiciones Generales

Comentarios al Artículo 1o.

Este artículo establece el objeto de la Ley de Planeación. Se aprecia desde esta disposición que el contenido jurídico de esta Ley es sumamente reducido por lo cual algunos la denominarían como una "Ley Marco" en cuanto que tendrá que estar complementada por leyes específicas, como serían las referentes a la contabilidad gubernamental, al presupuesto, al crédito, control sobre paraestatales, etc. Es así fundamentalmente un ordenamiento organizativo e instrumental cuyas normas podrían clasificarse como altamente programáticas. Se habla mucho hoy en día de la supuesta decadencia de la coacción bajo la creencia de que en ocasiones el empleo de instrumentos que no necesariamente estén revestidos de coercibilidad, pueden en algunos casos ser más efectivos o si se quiere más adecuados.

Este ordenamiento nos da la oportunidad de conocer un ejemplo muy aproximado a esta hipótesis ya que estando integrado por disposiciones formalmente jurídicas, desde una perspectiva material ello es cuestionable.

No obstante, habrá que cotejar posteriormente a las disposiciones legales sobre Planeación con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece una serie de sanciones al incumplimiento del Plan y los programas de lo cual podríamos concluir que las sanciones existen, pero localizadas en un ordenamiento distinto.

Comentarios al Artículo 2o.

Podríamos señalar a este artículo como el ideológico de la ley, en cuanto que establece los fines últimos a los cuales se deberá encauzar la Planeación nacional del desarrollo. Hemos sostenido que la Planeación en sí misma es una técnica de trabajo, más no por ello dejará de requerirse algún compromiso ideológico que le de sentido o contenido a la misma; toda selección de metas implica el previo empleo de ciertos criterios selectivos, por lo tanto, necesariamente el uso de ciertos criterios por sobre los demás posibles, terminan por dotar de algún carácter ideológico a la selección. Al respecto la iniciativa presidencial sostiene que: "El punto de partida de un sistema de Planeación es ante todo, el medio para lograr el ejercicio de las atribuciones que la Constitución y las Leyes otorgan al Estado, rector del desarrollo, a fin de regular y promover la vida económica, social, política y cultural del país, e intervenir en ella para asegurar el cumplimiento de los grandes propósitos nacionales, pero evitando en todo momento inhibir o sustituir las iniciativas individuales y comunitarias de la población para mejorar sus condiciones de vida.

Así entendida, la Planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos: Constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permite el logro de objetivos validados para toda la sociedad.⁷⁴

Igualmente hemos hecho mención a la llamada dimensión programática de las Constituciones, es decir, que toda Constitución de alguna manera plasma un proyecto de nación que supuestamente viene a sintetizar las aspiraciones más trascendentales de la sociedad; desde esta perspectiva, lo natural es que los ideales políticos, económicos sociales y culturales inscritos en el

⁷⁴ IBID. Pág. 85-90.

ordenamiento de mayor jerarquía, sean los que proporcionen la sustancia a la Planeación.

Un Estado que interviene sistemáticamente en la vida de la sociedad necesita un punto de referencia que le proporcione la finalidad última a su intervención, es decir, una ideología por llamarla de alguna forma. Esta finalidad- supuestamente implícita en todo acto de gobierno- es la que en última instancia justifica y legitima su intervención y con mucho más razón cuando el Estado a buscado implementar un sistema de Planeación que dé orden y coherencia a su quehacer, lo cual, claro está es lo mismo que selectividad conforme a cualquier teología. Difícilmente un Estado puede garantizar jurídicamente la consecución, verbigracia, de una sociedad "más igualitaria", lo que si puede y debe hacer es establecer - democráticamente desde luego- las directrices y el hacia donde queremos llegar; muchas veces un escepticismo general nace por la falta de credibilidad en un gobierno en particular.

Comentarios al Artículo 3o.

Se conceptualiza a la Planeación como una "ordenación racional y sistemática de las acciones" naturalmente que el hecho que el Estado ejerzca alguna de esas atribuciones por medio de la Planeación, no convierte a esta última en la fuente de estas atribuciones, el Estado podría en algun momento dado ejercitar sus facultades que, verbigracia, le corresponden en materia económica sustrayendose de un sistema de Planeación en particular. La ventaja resultante de la obligación de planear es que, dadas sus múltiples atribuciones es de desear que las ejercite de la manera más eficaz y eficiente posible. La complejidad y magnitud de la injerencia estatal reclama el uso de una técnica de trabajo apropiada, sobre todo si ella permite la unidad, gracias a un mejor control sobre las diversas entidades que conforman el estado.

El segundo párrafo del Artículo simplemente vincula al medio con el fin ya establecido por el Artículo anterior aunque agregándole que la Planeación servirá para la "transformación de la realidad del país" lo cual es una clara referencia a los postulados programáticos.

Comentarios al Artículo 4o.

La dedicatoria de este Artículo un tanto categórico fue el Congreso de la Unión, es decir, la Planeación es esencialmente un ejercicio del Poder Ejecutivo, es una técnica del Administrador Público y no -más que indirectamente- del Poder Legislativo. Se recoge el mandato constitucional de que la Planeación será participativa, es decir se le dará voz más no voto -sería imposible- a los diversos grupos sociales. El propósito en todo caso es mantener una continua comunicación entre el Ejecutivo y la sociedad dándole el carácter de representativo, es decir que el Ejecutivo tenga comunicación con la sociedad y pueda captar para conciliar y además exista una confrontación de poderes con la que el legislativo tenga una injerencia en el plan a manera de Ley, dándole importancia legislativa, pudiendo hablar no sólo de participación social sino de un régimen representación en sentido estricto.

Comentarios al Artículo 5o.

Se atribuye al Poder Ejecutivo Federal la responsabilidad de conducir la Planeación Nacional del Desarrollo; para que el Poder Legislativo de la Unión conozca y participe de las tareas de planeación, así como de ejecución de las tareas relativas, la ley establece que el Ejecutivo hará llegar al Congreso de la Unión los criterios que servirán de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, a efecto de que esa representación nacional formule las observaciones y recomendaciones que juzgue pertinentes; informará anualmente de la ejecución del plan y los programas a través de las diferentes instancias que la Constitución contempla como facultades de las Cámaras para analizar la actuación del Poder Ejecutivo Federal, estas son: El Informe Presidencial; Las Cuentas Anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal; Las Iniciativas de Leyes de Ingresos; Los Proyectos de Presupuestos de Egresos; El Informe que los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamentos Administrativos deben rendir al Congreso de la Unión y las Comparecencias de éstos y de los Directores de las Entidades Paraestatales, cuando sean citados para ello por cualquiera de las Cámaras en los términos de la Constitución y la Ley".⁷⁵

⁷⁵ IBID

Se ha sostenido que el Congreso no debe ostentar facultades que le permitan elaborar o eventualmente aprobar el Plan y los programas por dos razones fundamentales a saber: en primer término por ser la Planeación una técnica de previsión cuyo objeto es que el Poder Ejecutivo realice sus funciones del modo más eficiente posible. Sería ridículo que, supuesto que el Ejecutivo se disciplinara conforme a una técnica de esta naturaleza, ello trajera como consecuencia el que las facultades propias de este poder se vieran disminuídas en favor de la representación nacional. Para el Ejecutivo sería entonces una mala idea elaborar planes y programas ya que ello implicaría sacrificar una parte importante del poder que sustenta, luego, mejor habrá que desligarse del uso de esta técnica dado el alto costo que traería aparejado. Institucionalizar un sistema de Planeación en nuestro país tienen como meta el que el Ejecutivo cumpla con sus obligaciones del mejor modo posible, sería ingenuo pensar que lo buscado era debilitar al Ejecutivo fortaleciendo ostensiblemente al Legislativo como si se deseara dar un giro hacia alguna variante de parlamentarismo.

La segunda razón -por la cual no debe intervenir el Congreso-, está dada por el hecho de que la elaboración del Plan y los programas es una labor fundamentalmente de técnicos y no de políticos; la tribuna parlamentaria está lejos de constituir el foro ideal para ventilar todos los aspectos de la Planeación. Sin embargo, a mi opinión personal la solución es elevar el Plan a Ley, sería conveniente que el Congreso participara en la aprobación del Plan como tal y no sólo como una opinión a un documento que carezca de validez jurídica. Esto obligaría al Ejecutivo a cumplir con sus funciones así la Planeación no sólo tendría el carácter de preventivo sino también imperativo y obligatorio. No disminuiría poder al Ejecutivo, ya que éste elabora el Plan y el Congreso aprueba o desaprueba.

Comentarios al Artículo 6o.

Esta disposición recoge la inquietud para que exista una amplia comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Se identifican tres instrumentos: el primero de ellos obliga al Presidente de la República a estructurar su informe anual al Congreso de tal manera de que este documento se coteje con los objetivos de la Planeación y poder de esta

manera apreciar los avances alcanzados en el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos, por lo tanto, se busca un nuevo enfoque en el cumplimiento de dicha obligación presidencial.

Propiamente nuevo es el segundo instrumento consistente en que durante el receso del Congreso General, la Comisión Permanente conocerá de los avances logrados en esta materia turnando a las diversas comisiones especializadas que conforman a este organo, los informes que le sean remitidos para su estudio y revisión.

El último instrumento se refiere a la Cuenta Pública tanto Federal como del Distrito Federal obligando a que estos documentos integren en lo conducente, las relaciones y adecuaciones de lo programado en función de las asignaciones del gasto gubernamental.

Comentarios al Artículo 7o.

Queda patente en este artículo la íntima relación que guarda el proceso programación-presupuestación, es natural exigencia el que lo programado se ajuste a las posibilidades del presupuesto ya que de otro modo se carecería de los medios para un cabal cumplimiento de los programas operativos anuales.

Comentarios al Artículo 8o.

El artículo que comentamos obliga a los Secretarios de Estado y Jefes de los Departamentos Administrativos a que al presentar su Informe Anual de Labores ante el Congreso de la Unión sobre el estado que guarde la administración bajo su competencia, lo presenten de tal manera que pueda la representación nacional apreciar los avances que en materia de Planeación se hayan logrado o bien para explicar las causas que impidieron su cumplimiento.

El segundo párrafo obliga tanto a los funcionarios citados como a los Directores y Administradores de las entidades paraestatales a presentarse cuando sean citados por cualquiera de las Cámaras en la cual se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas ramas o

actividades de tal manera que se puedan identificar las relaciones que guarden respecto de los objetivos de la Planeación nacional. Este artículo, al igual que el sector previamente analizado, crea algunos medios por los cuales la comunicación entre los poderes coadyuva a que los objetivos de la Planeación no encuentren obstáculos legislativos que imposibiliten su cumplimiento, más aún, la legislación debe ser uno de los medios idóneos que ayuden a inducir al conjunto de la sociedad hacia las prioridades de la Planeación.

De igual modo, estas obligaciones de los altos funcionarios públicos pueden ayudar significativamente a disciplinarlos conforme a los objetivos de la Planeación, es decir, como un medio de control y de censura hacia aquéllos cuyas responsabilidades inciden en aspectos importantes de la Planeación y no han tenido suficiente voluntad para autodisciplinarse conforme a ésta.

Comentarios al Artículo 9o.

El primer párrafo de este artículo no presenta dificultad alguna, se obliga a las dependencias de la Administración Pública Centralizada a programar sus actividades con sujeción a lo dispuesto por el Plan Nacional, por lo tanto, se busca evitar posibles contradicciones entre el plan básico y los programas sectoriales que, al fin y al cabo, cumplen la función de complementar en lo específico a los grandes lineamientos contenidos en el documento rector de la Planeación.

El Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reitera esta obligación: "Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal".⁷⁶

El artículo citado, al igual que el segundo párrafo de su similar de la Ley de Planeación, obliga a las entidades del sector paraestatal a que ajusten sus actividades hacia la consecución de las prioridades de la Planeación

⁷⁶ IBID

nacional, siendo responsabilidad de los coordinadores de sector el proveer en lo conducente a que las entidades que le han sido agrupadas cumplan con dichos objetivos. Aquello de "proveer en lo conducente" es, a mi juicio, ajustándose al régimen legal de la entidad paraestatal; en el caso de organismos públicos descentralizados el problema es menor ya que existiría siempre -salvo disposición legal en contrario-, plena vinculación de obligatoriedad respecto del Plan y los Programas. La dificultad se presenta cuando algunas de las entidades está sujeta al régimen jurídico de Derecho Privado (Empresas de Participación Estatal), en cuyo caso deberán ajustarse a los mecanismos usuales de la vida colegiada de estas últimas respecto de la Administración Central, posibilitan su oposición a los lineamientos de la Planeación, solamente en base a la concertación se podría lograr que estas entidades se solidaricen con los objetivos de la planeación, en ningún caso le sería permitido a la coordinadora de sector imponer dichas directrices.

Comentarios al Artículo 10o.

Utilizando el mismo enfoque que toda una gama de disposiciones legales contenidas en diversos ordenamientos de Derecho Público, se pretende que todas las acciones del gobierno expresen en lo conducente, las relaciones que estas guarden con los objetivos de la Planeación de tal manera que en la medida de lo posible dichas acciones se ejecuten en función de éstos.

Comentarios al artículo 11o.

Este es un artículo casi ritual que encontramos en todos los ordenamientos de este género, se refiere simplemente a la interpretación que para efectos meramente administrativos lleve a cabo alguna dependencia del Ejecutivo Federal sobre el articulado de la presente ley. Dado que el ordenamiento atañe a todas las dependencias en quien recae con mayor peso su aplicabilidad la llamada a realizar esta interpretación. En este caso por lo tanto la más adecuada y por lo mismo correctamente señalada por la ley, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Capítulo Segundo

Sistema Nacional de Planeación Democrática

Comentarios al artículo 12o.

Al igual que la anterior esta disposición se explica por sí sola, quizá lo único que habrá que resaltar es que no se refiere a la creación de un nuevo aparato administrativo burocrático, sino simplemente se crea un sistema en sentido funcional o de coordinación, utilizando los cuadros administrativos existentes aunque agregándoles aquéllas unidades administrativas para realizar las funciones de Planeación en cada una de las dependencias y entidades.

Comentarios al Artículo 13o.

La ley que nos ocupa dejó muy vagamente especificado la forma como éstos y otros organismos representativos tendrían la oportunidad de expresarse en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, a mi juicio y considerando legítima esta inquietud, lo más adecuado será el que eventualmente el reglamento de la propia ley señale con mayor detalle la forma como se instrumentará la participación popular, no solamente por ser deseable en sí mismo el que la Planeación sea lo más democrática posible siendo de carácter indicativa parece imprescindible un alto grado de concenso, sino porque incluso es, según nuestra Constitución a que hemos aludido en el transcurso de este trabajo, una obligación constitucional claramente definida en el Artículo 26.

Tenemos entonces que a esta dependencia le corresponde coordinar la Planeación nacional y regional de desarrollo; la elaboración del Plan Nacional cuidando que los programas que se generen guarden coherencia con el mismo y verificar las relaciones que guarden entre si, los programas y presupuesto que elaboren las diversas dependencias y entidades de la administración pública

A mayor abundamiento el art. 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. Proyectar la

planeación nacional de desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, El Plan Nacional correspondiente, II. Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República, III. Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo"⁷⁷.

Comentarios al Artículo 14o.

La Planeación es encomendada a una Secretaría de Estado no obstante que el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: "Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna".

Es así que no existe jerarquía alguna, Jefe de Gabinete o cualquiera que diferencie en importancia a las Secretarías de Estado.

Acorde con estas reflexiones, el presente artículo señala a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la encargada de coordinar el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Tenemos entonces que a esta dependencia le corresponde coordinar la Planeación nacional y regional del desarrollo; la elaboración del Plan Nacional cuidando que los programas que se generen guarden coherencia con el mismo y verificar las relaciones que guarden entre sí los programas y presupuesto que elaboren las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública.

A mayor abundamiento el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. Proyectar la Planeación nacional de desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente, II. Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la Planeación regional,

⁷⁷ IBID

así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República, III.Coordinar las actividades de Planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo."⁷⁸

Comentarios al Artículo 15o.

La participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo es de vital importancia para definir las políticas financiera, fiscal y crediticia.

No obstante que en el Plan Nacional no se plantean asignaciones de recursos financieros -no se costea el Plan-, es sumamente útil que se conozcan a grandes rasgos cuáles serán las expectativas de ingresos del sector público en un período determinado.

Comentarios al Artículo 16o.

Se señala en primer término que todas las dependencias deben intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Queda patente en esta disposición, la importancia que reviste la sectorización para la administración pública de la Planeación. A cada Secretaría de Estado le corresponde, como cabeza de sector, elaborar sus programas sectoriales tomando en cuenta las propuestas que le presenten las entidades que le han sido agrupadas, al igual que las emitidas por los gobiernos de los Estados y grupos sociales interesados. Naturalmente tienen que asegurar la congruencia de sus programas con el Plan. En la fracción IV se manifiesta la preocupación para que, respetando la autonomía de las entidades federativas, se obtenga coherencia entre las acciones previstas por la Planeación Federal y la estatal; ésta adquiere especial relevancia en relación al ejercicio de las llamadas facultades coincidentes.

⁷⁸ IBID Pág. 14

Es obligación de las dependencias elaborar programas anuales para la ejecución de sus programas sectoriales los cuales servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales de las mismas.

Finalmente, las cabezas de sector deberán vigilar y verificar la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales bajo su coordinación, con el programa sectorial correspondiente.

Comentarios al Artículo 17o.

El tercer nivel de la Planeación está conformado por los programas institucionales, son elaborados por las entidades paraestatales siempre y cuando así lo determine expresamente el Ejecutivo Federal. En todo caso estarán obligados a elaborar programas anuales en base a los objetivos de los programas sectoriales o en su caso, institucionales.

Se advertirá la presencia de un escalonamiento jerárquico entre los programas y de éstos con el Plan Nacional. (Plan Nacional-Programas Sectoriales-Programas Institucionales).

Comentarios al Artículo 18o.

Este artículo llama la atención por su vaguedad, ello se puede atribuir a que la Ley de Planeación fue elaborada al mismo tiempo que aquella que creó a la Secretaría de la Contraloría, por lo cual, aún no se establecían concretamente cuales iban a ser las facultades de esta nueva dependencia. Consecuentemente, habrá que mencionar lo que establece al respecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (LOAPF)

Artículo 32 Bis.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

V.- Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de Planeación, presupuestación, ingresos,

financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

VII.- Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la Coordinadora del Sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.⁷⁹

Comentarios al Artículo 19o.

Esta disposición tiene su similar casi idéntico en el artículo 21 de la LOAPF, se refiere a la facultad del Presidente de la República para constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos relacionados con la Planeación. Se faculta a estas comisiones para crear subcomisiones para la elaboración de aquellos programas especiales que el Presidente determine y en las cuales podrán comparecer representantes de las entidades paraestatales cuando se aborden asuntos relacionados con su objeto.

Una reflexión, las comisiones intersecretariales deben ser visualizadas como órganos de estudio y comunicación no como órganos de decisión ya que para ello cuenta nuestro país con las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Siendo - las comisiones- creación del Presidente, este carece de facultades para dotar de competencia a estos organismos, solamente por Ley del Congreso sería válido dicho facultamiento.

Comentarios al Artículo 20o.

Se prevee que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tendrá lugar la participación social. De manera enunciativa, se enumeran una serie de organismos que, para su consulta permanente de las vicisitudes de la planeación, serán escuchados a través de los Foros de Consulta Popular.

⁷⁹ "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal." Art. 32 Bis

Es importante que se tenga en consideración que la participación social en la Planeación es una ardua tarea de instrumentar, por lo cual, para que esta cobre una dimensión real habrá que experimentar con diversas fórmulas no bastaría la voluntad política, un sistema de Planeación relativamente nuevo en nuestra realidad nacional, deberá concedérsele un lapso razonable de tiempo que permita detectar sus fallas para corregirlas.

Hubiera sido deseable que el Congreso no los diputados y senadores en particular, se pronunciaran con anterioridad a la elaboración del Plan y de los Programas.

Capítulo Cuarto

Plan y Programas

Comentarios al artículo 21o.

Esta disposición no presenta dificultad alguna, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento de mayor jerarquía y único que puede -en el ámbito federal- ostentar el nombre de Plan. En última instancia todos los instrumentos de la Planeación le tienen que ser fieles; por su misma amplitud de materias, se requiere que sus directrices y previsiones sean desarrolladas con mayor extensión por toda la gama de programas a que da lugar, ya que el Plan "previene" mientras que los programas "estiman" los recursos.

Por lo demás, se entiende que su ámbito temporal es el mediano plazo (6 años), es decir, ajustado con el período constitucional de la presidencia. Las proyecciones a largo plazo son más que nada un ejercicio de futurología sin ningún efecto disciplinario.

Comentarios al Artículo 22o.

El Plan indicará los programas que deban ser elaborados y su vigencia será también de seis años. Incurriendo - la Ley- en una clara contradicción, el presente artículo nos indica que la elaboración de los programas institucionales (paraestatales) se hará cuando así esté indicando en el Plan Nacional mientras que, el artículo 17 nos había señalado que estos se

elaborarían cuando a sí lo determinara expresamente el Presidente de la República. Para salvar esta obvia contradicción, una posible interpretación consistiría en que, en el caso de que el Plan no haya previsto la elaboración de un programa institucional que se estime conveniente, el Presidente podrá suplir esta deficiencia exigiendo expresamente su elaboración.

Comentarios al artículo 23o.

Se especifica que los programas sectoriales contendrán estimaciones de recursos, determinaciones de instrumentos y responsables de su ejecución.

Comentarios al artículo 24o.

Se menciona la exigencia de ajustar los programas institucionales conforme a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente. Debe resaltarse que el presente artículo menciona expresamente que las entidades paraestatales elaboraran sus programas ajustándose a la ley que regule su organización y funcionamiento.

En el caso de entidades con estatuto de Derecho Privado, soy de la opinión de que, no solamente no están obligadas a cumplir con los programas sectoriales -por ministerio de Ley- sino que, por lo mismo, tampoco estarán obligadas a elaborar el programa institucional que les exigiese el Presidente de la República o el Plan Nacional.

En el caso que dicho programa fuera elaborado tal y como lo exige el presente ordenamiento, su origen sería en todo caso la decisión del organo de gobierno de la entidad y nunca por estar vinculados con una norma que así se los exiga. Creo que lo dicho es por demás obvio.

Comentarios al artículo 25o.

Se conceptualiza bajo el rubro de programas regionales, aquellos que se refieren a regiones prioritarias o estratégicas cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa. En respeto a la autonomía de los Estados federados, las acciones que prevengan dichos

programas serán objeto -como se apreciará más adelante- de coordinación con los gobiernos estatales.

Lo que ciertamente causa confusión es la referencia a regiones prioritarias o estratégicas. Ello no tendría nada de particular si no fuera porque la propia Constitución utiliza estos vocablos para referirse a las áreas cuya importancia las hace acreedoras a estos "dramáticos" calificativos. Por desgracia la Ley de Planeación hace suyos estos vocablos y los emplea de un modo completamente distinto a su sentido constitucional. Inmerso -El legislador- en el uso de estos nuevos conceptos, los usa indiscriminadamente con una falta de cuidado patética. Convenir con el legislador pensó "áreas" donde dijo "regiones" sería aún más absurdo; de ser así, resultaría entonces -conforme a esta disposición que el Plan Nacional es el medio por el cual se realiza esta clasificación constitucional. En realidad el legislador quiso calificar de alguna manera a las regiones de particular importancia pero, incurriendo en un descuido imperdonable, utilizó conceptos que le eran prohibitivos.

Comentarios al artículo 26o.

Para calificar a un programa como especial se señalan dos supuestos: el segundo supuesto no presenta ningún problema, cuando las actividades previstas en el programa atañen a dos o más dependencias coordinadoras de sector, los programas serán denominados con el nombre de especiales. En relación al primer supuesto, ¿Qué ocurre si un programa referido "a las prioridades del desarrollo integral del país" cae bajo la competencia de un sólo sector? Es decir ¿Será un programa especial o sectorial? Me parece que en este caso sería técnicamente difícil dar una respuesta categórica, salvo que el Plan Nacional especificara expresamente -como parece dar a entender la disposición- qué programas ostentaran dicha denominación y a pesar de que en estricto sentido se adecuara al supuesto de sectorial. Es decir, sin una referencia expresa, sería sumamente difícil diferenciarlos en base a su contenido específico. Finalmente da la impresión de que es un tanto ociosa la diferenciación que hace la ley en el caso del primer supuesto.

Comentarios al artículo 27o.

Se establece que todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal están obligadas a elaborar, conforme a sus programas a mediano plazo programas "operativos" anuales que específicamente establezcan las acciones a ejecutar durante el año en cuestión y que a su vez servirán de guía para que elaboren sus ante proyectos de presupuestos anuales. La estrecha y lógica relación que guardan programación y presupuestación queda perfectamente demostrada. El ámbito temporal de estos programas se explica por el carácter anual del presupuesto de egresos. Concluyendo, los programas anuales son el fundamento directo para elaborar lo que podríamos denominar como programas-presupuesto.

Comentarios al artículo 28o.

Ajustándose al carácter federal de la República y al régimen de economía mixta que lo caracteriza, se establece que los programas especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los Estados y de inducción y concertación con los grupos sociales interesados. Estas referencias generalmente las encontraremos en los capítulos finales de los programas estableciendo al detalle, aquello que se concertará con los particulares, o bien se coordinará con los Estados.

Comentarios al artículo 29o.

Los primeros dos párrafos no presentan problema es decir, los programas especiales y regionales son elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y aprobados por el Presidente. Igual tratamiento se da a los programas sectoriales salvo que la aprobación presidencial tiene que estar precedida por un dictamen de la SHCP lo cual es lógico en virtud de las facultades que, como coordinadora de la Planación, ostenta dicha dependencia.

El tercer párrafo es controvertible a la luz de lo que hemos comentado en referencia del estatuto jurídico de algunas paraestatales, me explico, no obstante que genéricamente se establece la obligación de presentar los programas institucionales a que los apruebe el titular de la dependencia

coordinadora de sector, ciertamente esta obligación no puede hacerse extensiva a las personas morales de derecho privado en las cuales tenga participación el gobierno. De hecho no existirá mayor problema cuando la participación sea mayoritaria. El verdadero "conflicto" surgirá en el caso de ser minoritaria.

El último párrafo simplemente establece que aquellas entidades aún no sectorizadas, presentaran sus programas directamente a la SHCP para que los apruebe.

Comentarios al artículo 30o.

Esta saludable exigencia cumple una función meramente informativa supuesto que el Plan y los programas no son leyes en sí mismos. Sus efectos disciplinarios lo deben fundamentalmente a la Ley que nos ocupa.

Por otro lado no deja de ser curioso el que aparentemente se discrimine a los programas regionales y especiales en cuanto a dicha publicación siendo que estos últimos guardan el mismo nivel jerárquico.

Habría que agregar por último, que esta disposición no se cumple en relación a los programas ya que únicamente se publica una síntesis de los mismos. Esto se explica por la extraordinaria extensión de algunos programas lo cual lo hace impráctica su publicación, quizá podríamos convenir que la publicación de una síntesis, satisface al espíritu del precepto que no es otro que el de informar (no dotar de validez formal ya que ella la da en este caso la aprobación presidencial).

Comentarios al Artículo 31o.

Queda patente el carácter flexible y dinámico de la Planeación, es natural que un cambio dramático en las variables a que están sujetos los programas e incluso el Plan, exijan su adecuación a las nuevas circunstancias; aunque sería deseable que no hubiera necesidad de modificar los programas, tal cosa resultaría utópica en un mundo de interdependencia en que los factores externos tienen graves implicaciones en lo interno. Por lo demás, se exige

que las modificaciones se publiquen igualmente en el Diario Oficial y por último se remite al Reglamento de la Ley para que establezca la periodicidad en que serán revisados los programas, lo cual, a mi juicio, debería de ser anualmente.

Comentarios al Artículo 32o.

Los primeros dos párrafos establecen la obligatoriedad del Plan y los programas con respecto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, aunque haciendo mención a la multireferida excepción referente a las entidades paraestatales de derecho privado.

Los tres últimos párrafos patentizan el carácter indicativo de la Planeación respecto de los particulares, se previene el uso de la concertación e inducción a fin de propiciar una mayor participación de los particulares en la consecución de los objetivos de la planeación. Igualmente se señala la posibilidad de celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de los Estados.

Capítulo Quinto

Coordinación

Comentarios al Artículo 33o.

Casi innecesario resulta comentar que nuestro federalismo se caracteriza por la presencia de dos órdenes jurídicos coextensos, esto es, dos órdenes jurídicos de la misma jerarquía sin predominar el uno sobre el otro. De ello se desprende que, el Plan y los programas federales, no sean obligatorios para los Estados federados y por lo mismo el medio que permite que los Estados se adecúen a lo establecido por la Planeación Federal, sean los llamados Convenios Unicos de Coordinación. (Ahora llamados de desarrollo).

Su finalidad es buscar el concenso de las voluntades de la acción federal y local para concertar acciones conjuntas, para atender asuntos de competencia concurrente, estimular el desarrollo económico y social y en general formar parte de la estrategia de la Planeación general, sectorial y regional.

Cuando fueron introducidos, provocaron algunas polémicas en virtud de que este instrumento contractual, se prestaba a que la Federación transfiriera a los Estados algunas de sus facultades constitucionales. Como se comprenderá ello implica la destrucción del orden constitucional: ¿De qué serviría el que la Constitución realizara el reparto de competencias si eventualmente estos convenios las modificarían?

Ahora bien, el Artículo 115 constitucional aborda esta cuestión señalando:

ART. 115 Fracción X. "La Federación y los Estados, en los términos de la Ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios a la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.⁸⁰

Dado que es inaceptable que un precepto constitucional permita una excepción tan grave al principio constitucional de que las competencias entre los órdenes del gobierno las realiza precisamente la norma fundamental - sino sería tanto como negarse así misma- es menester realizar una interpretación sistemática de esta fracción con el resto de la constitución.

Esta interpretación consistiría en que, efectivamente se pueden transferir facultades pero de una manera delegada o funcional; me explico, el poder que delegó alguna de sus facultades continuaría siendo el responsable del uso que hiciese de estas el poder receptor. Si el Ejecutivo Federa delega a un gobierno estatal algunas de sus facultades, no por ello dejará de ser el responsable del uso que dicho gobierno haga de estas, y estará obligado el Ejecutivo, al rendir cuentas al Congreso de la Unión, sobre la marcha de la administración pública, a responder sobre el uso de estas facultades delegadas. En el fondo lo delegado no es la facultad en sí misma sino el

⁸⁰ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", reformas y adiciones publicadas en el diario oficial el 6 de febrero de 1984

ejercicio de la facultad. (como quien dice se delega la capacidad de ejercicio y no la de goce).

Desde luego no debe entenderse que este implica que los gobiernos estatales sean irresponsables de sus actos, el tercer párrafo del artículo 108 de la Constitución establece "Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales"⁸¹

Comentarios al Artículo 34o.

El presente artículo es esencialmente de orientación técnica, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de los estados a que participen en la Planeación nacional a través de las propuestas que estimen pertinente formular.

La segunda fracción reviste mayor importancia, para alcanzar el desarrollo integral de toda la república se estima conveniente que la Planeación estatal guarde congruencia con la planeación federal y a la vez ambas con la municipal. El instrumento convencional será el llamado Convenio Unico de Desarrollo en base a los cuales los municipios convengan con los estados y éstos con el gobierno federal a que la Planeación sea armónica entre todos los órdenes de gobierno que utilicen ésta técnica.

Valga agregar, que por la más obvia salud política, la federación no debe celebrar con los municipios convenios de ésta índole; las relaciones de la federación deben ser con los estados y sólo indirectamente -por mediación de éstos-, con los municipios. Nuestro país es una federación de estados y no de municipios entendiéndose que éstos son una institución fundamentalmente de derecho local; normalmente las constituciones federales establecen la llamada garantía institucional del municipio que consiste en mencionar llanamente que habrá municipios permitiendo que el derecho local precise la forma que revestirán.

⁸¹ IBID

Comentarios al Artículo 35o.

Esta disposición se refiere a las delegaciones federales en los estados, la participación de los delegados en las actividades de Planeación estatal que en su caso convenga al Ejecutivo Federal, se realizará por medio de la concurrencia de éstos con los funcionarios estatales en los llamados Comités de Planeación para el desarrollo de los Estados (COPLADES), que son organismos públicos descentralizados de derecho local.

Comentarios al Artículo 36o.

De suma importancia es la publicación en el Diario Oficial de los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas. Ello como consecuencia de la alteración convencional a que pueden estar sujetos del ejercicio de las facultades; es imprescindible que el destinatario de la norma conozca que autoridad la va a ejecutar. Sería deseable que la legislación local previera esta publicación en los periódicos oficiales de los Estados.

Capítulo sexto

Concertación e Inducción

Comentarios al Artículo 37o.

Se faculta al Ejecutivo Federal, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a concertar con las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados, las acciones previstas por el plan de los programas. Queda manifiesta la naturaleza indicativa de la Planeación respecto a los particulares.

Comentarios al Artículo 38o.

Simplemente se señalan a los contratos y convenios como los medios de concertación previniéndose la integración de cláusulas penales para el caso de incumplimiento de las obligaciones que de ellos deriven.

Comentarios al Artículo 39o.

Se entiende que estos contratos son de derecho público en virtud de que el cumplimiento de las obligaciones se consideran de interés general. Estos contratos también llamados administrativos tienen antecedentes en los llamados contratos de obra o de suministro. Estos contratos, serían del conocimiento de los tribunales federales, es decir, de los juzgados de distrito.

Comentarios al Artículo 40o.

Todos los instrumentos gubernamentales llámense proyectos de presupuestos de egresos, iniciativas de leyes de ingresos, actos de las dependencias de la Administración Pública Federal, etc., deben ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan.

Comentarios al Artículo 41o.

Esta disposición se refiere a la inducción a los particulares hacia los objetivos de la Planeación. Se entiende por inducción a una serie de estímulos que reciben los particulares como consecuencia de las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Ejecutivo Federal. Algunos ejemplos serían: El otorgamiento fácil de determinadas licencias, el acceso a crédito barato, las asesorías técnicas, estímulos de tipo fiscal, etc.

Capítulo VII

Responsabilidades

Comentarios al Artículo 42o.

Las responsabilidades en que pueden incurrir los Servidores Públicos por contravenir las disposiciones de esta ley, se encuentran en sus tres últimos artículos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La presente disposición, previene que aquellos funcionarios de la Administración Pública Federal que contravengan las disposiciones de la ley, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación; dichas medidas son tomadas por el superior jerárquico y consisten en una llamada de atención, con mayor o menor formalidad según sea el caso. Supuestamente el apercibimiento consiste en exigirle al funcionario a que actúe conforme a su deber y la amonestación sería un poco más grave en cuanto que supone una especie de advertencia sobre la posibilidad de aplicarse sanciones más severas.

Lo realmente importante es, que cuando la gravedad de la infracción lo amerite, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable. Supuesto que dichas medidas pueden estar en conflicto con las disposiciones laborales, el segundo párrafo de la disposición aclara que los propios titulares de las dependencias y entidades, promoverán ante las autoridades que resulten competentes a la aplicación de las mencionadas medidas disciplinarias, es decir, esta disposición se debe de interpretar en función de un remisión a otros ordenamientos.

Habrà que estar conscientes que se requerirán muchos años para perfeccionar un régimen jurídico respecto de las responsabilidades en materia de Planeación y aún así, nunca será fácil apreciar hasta que grado un funcionario sea indisciplinado del cumplimiento de la Planeación a tal grado que se haga acreedor a una sanción tan grave como podría ser la remoción de su cargo. Recordemos que nuestra experiencia en el uso de esta nueva técnica es sumamente limitada, no obstante, se aprecia una clara voluntad por dotar a la Planeación del mayor contenido jurídico que las circunstancias y nuestra experiencia lo vayan permitiendo.

Comentarios al Artículo 43o.

Este artículo no tiene nada en particular, una misma conducta puede acarrearle al infractor diversas sanciones en la medida que esta conducta se adecúe a las hipótesis normativas de diversos ordenamientos jurídicos.

Comentarios al Artículo 44o.

La preocupación por fincar responsabilidades queda una vez más manifestada en esta disposición. Todo convenio que se suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrán la inclusión de una cláusula que prevea sanciones al incumplimiento. Será la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que resuelva respecto a las controversias que se susciten.

Artículos Transitorios.

Anecdóticamente, el artículo tercero transitorio abroga la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930 que desde luego nunca se aplicó. Digamos que es un simple escrúpulo por ordenar el marco legislativo de la Planeación.

4.4 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Promovida por el Lic. Miguel de la Madrid, la actualmente vigente Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene algunas disposiciones que sancionan conductas contrarias a la planeación nacional del desarrollo. El que dicho ordenamiento contemple en sus supuestos normativos el desacato al Sistema Nacional de Planeación Democrática, se debe a su promulgación del (D.O. 31 de diciembre de 1982).

Esta Ley reglamenta al Título IV de la Constitución Política cuyo artículo 110 establece:

Artículo 110.- "Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Los Secretarios de Despacho, Los Jefes de Departamento del Distrito Federal, El Procurador General de la República, El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, Los Magistrados y Jueces de Fuero Común del Distrito Federal, Los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos".⁸²

⁸² IBID

La presente ley, señala como sujetos a juicio político a los mencionados por la Constitución, cuando sus actos u omisiones redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. (Arts. 5 y 6 LFRSP).

En lo que nos atañe, establece el artículo séptimo de esta Ley:

Artículo 7.- "Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho: VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las Leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal".⁸³

Le corresponderá al Congreso de la Unión valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere la fracción transcrita y en su caso, si la resolución que se dicte en juicio político es condenatoria, se sancionará el Servidor Público con destitución o bien inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta 20 años. (Art. 8)

Por lo que respecta a todo Servidor Público -no solamente los sujetos a juicio político-, el artículo 47 de la Ley establece:

Artículo 47.- "Todo Servidor Público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos"⁸⁴

⁸³ "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos " Secretaría de la Contraloría General de la República. Dirección General de Comunicación Social

⁸⁴ IBID

Se considera el incumplimiento de estas obligaciones como faltas administrativas sujetas a las sanciones establecidas en el artículo 53.

Artículo 53.- "Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Apercibimiento privado o público;
- II.- Amonestación privada o pública;
- III.- Suspensión;
- IV.- Destitución del puesto;
- V.- Sanción económica; e
- VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público".⁸⁵

Así pues, en principio toda violación a las normas que regulan al Sistema Nacional de Planeación Democrática, haría al sujeto infractor acreedor de las sanciones a que hemos aludido.

No es objeto de estudio del presente trabajo, el desglosar los modos, procedimientos e incluso dificultades que la aplicación de esta ley puede conllevar, es decir, el tipo de tratamiento que se daría a un servidor público que incurre en responsabilidad -sobre todo en los casos- de suspensión o remoción del cargo, varía dramáticamente según el régimen laboral a que esté sujeto. (Apartado "A" o "B" del 123 Constitucional). Dado que hacer un estudio pormenorizado de estas vicisitudes rebasa el ámbito e intención de la presente tesis, nos conformamos con resaltar que los instrumentos jurídicos que, para fincar responsabilidades de los servidores públicos, existen incuestionablemente; estoy cierto que las dificultades procedimentales -cuyo estudio podría ser objeto de una tesis completa que pueden surgir, dificultarán en muchos casos la aplicación de las sanciones previstas, pero ello no debe desanimarnos, siendo una verdadera novedad nacional el uso de estas técnicas de planeación, encuentro natural de su refinamiento sólo se pueda dar a través del tiempo, tiempo que brindará experiencia práctica y que igualmente dará oportunidad a que los estudiosos de derecho público reflexionen sobre este nuevo fenómeno y nos aporten por ende, sugerencias que seguramente serían de mucha utilidad. (A la fecha, la doctrina mexicana al respecto es prácticamente inexistente).

⁸⁵ IBID

CAPITULO V

5.1 Avance Programático 1993

Planeación Nacional del Desarrollo

Es de gran importancia hacer patente que el SNPD se manifiesta en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual contiene el diagnóstico de la situación del país al inicio de un sexenio, además de las políticas y estrategias a seguir para lograr los cambios que el Ejecutivo propone.

El Plan Nacional de Desarrollo propone avanzar hacia el logro de cuatro objetivos fundamentales: Defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo; ampliar nuestra vida democrática; recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios; elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos.

Para el logro de estos objetivos, el Ejecutivo propone tres acuerdos:

Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. El texto considera que mediante estos acuerdos, se logrará la modernización de México y que esta modernización será la estrategia para alcanzar los objetivos marcados.

La estructura general de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, es la siguiente:

"A. Soberanía Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior.

B. Ampliación de Nuestra Vida Democrática.

C. Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.

- Estabilización continua de la Economía.
- Ampliación de la Inversión.
- Modernización Económica.

D. Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

- Creación de Empleos Productivos y Bien Remunerados.
- Atención de las Demandas Sociales Prioritarias.
- Erradicación de la Pobreza Extrema".⁸⁶

Los tres acuerdos que propone para alcanzar los objetivos marcados, se acompañan de las acciones a realizar para el logro de sus objetivos correspondientes; el tema que nos ocupa, "Actividad Financiera del Estado", queda contemplado principalmente en el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, del cual extraeremos sólo lo más importante para nuestro estudio.

Es así que a fin de cumplir con los objetivos del PND se intensificaron las acciones del proceso de modernización administrativa, este concepto es muy ambiguo por su amplitud, por lo que lo concretaremos al ámbito de las finanzas públicas, "modernización financiera", la cual se dio a través de la actualización y renovación del marco jurídico y operativo que norma la actuación de los distintos intermediarios financieros.

En el 5o. Informe de Gobierno podemos encontrar los avances, así encontramos que las reformas que se dieron fueron: en junio de 1993 se aprobó la iniciativa que reformó los artículos 28, 73 y 123 de nuestra Constitución para dotar de autonomía al Banco de México; en mayo de 1992 se envió al H. Congreso un paquete de reformas a las leyes de Instituciones de Crédito y para regular las Agrupaciones Financieras; del Mercado de Valores; General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros,; Federal de Instituciones de Fianzas; y General de Organizaciones

⁸⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

y Actividades Auxiliares de Crédito; las cuales se aprobaron en julio del presente año.

Esto permite la estabilidad financiera y monetaria, se esfuerza el control de la inflación, da certidumbre al ahorro-inversión, acrecenta la captación de recursos internos y externos y canalizarlos hacia los sectores y actividades más productivas, mayor seguridad jurídica y promover el proceso de internacionalización de sus operaciones.

Se hicieron ajustes en las estructuras, dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal para conformar un aparato administrativo cada vez más eficiente congruente con la ejecución adecuada de las políticas y programas sectoriales e institucionales y con el uso racional de los recursos públicos.

La conducción de las actividades del proceso de Planeación 1993 para la programación-presupuestación de los recursos públicos correspondiente al ejercicio de 1994, implicó la participación de diversas áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en conjunto con las dependencias y entidades del sector público, para la revisión de los programas nacionales de mediano plazo y la formulación de los Programas Operativos Anuales de su responsabilidad, en el seno de los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan; así como la revisión y la actualización de las estructuras programáticas y proyectos prioritarios tanto a nivel sectorial como institucional con base en los cambios introducidos en el marco jurídico y los reglamentos internos de las dependencias y entidades, a fin de lograr una mayor compatibilidad de las grandes líneas y estrategias del PND con los objetivos y metas de la Administración Pública Federal.

Este mecanismo permitió fortalecer la congruencia de los anteproyectos con los objetivos y prioridades sectoriales de corto y mediano plazo, coadyuvando a que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que será sometido a la consideración de la H. Cámara de Diputados, para impulsar la inversión productiva, el gasto social y la reducción en el gasto corriente.

En materia de evaluación se intensificaron los esfuerzos por mejorar los instrumentos que permiten valorar cuantitativamente los resultados obtenidos con la aplicación de Plan, la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público continuó con la elaboración y entrega oportuna del Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a 1992; los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública; la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1992; y con la integración de la información sobre aspectos económicos, políticos y sociales de cobertura global, sectorial y regional que se incluyen en el V Informe de Gobierno.

5.2 Finanzas Públicas

La política fiscal aplicada durante el primer semestre de 1993 continuó siendo el eje fundamental para consolidar no sólo la estabilidad macroeconómica, sino también asegurar la viabilidad del programa económico, coadyuvó al abatimiento de las presiones inflacionarias, mediante la reducción de las necesidades de financiamiento del sector público; y a la vez, permitió una canalización creciente de recursos presupuestales a la atención de las demandas de la población en materia de desarrollo social e infraestructura básica; el balance público (egresos menos ingresos) registró un superávit de 12,993.6 millones de nuevos pesos, cifra congruente con la meta programada para todo el año. En la consecución de este resultado fue fundamental la estricta disciplina en el ejercicio del gasto y su reorientación, la disminución anual de 33.4 por ciento en términos reales del servicio de la deuda pública, y el incremento anual real de 1.7 por ciento de los ingresos presupuestales.

Los resultados globales en materia de finanzas públicas, fueron congruentes con los objetivos establecidos en el programa económico, contribuyendo al logro de las metas trazadas para 1993 en los Criterios Generales de Política Económica en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

5.3 Ingresos Públicos

La solidez y la estabilidad alcanzadas por el sistema tributario en 1993, permitieron obtener una mayor recaudación sin necesidad de introducir modificaciones fiscales en los primeros nueve meses del año, lo cual permitió a los contribuyentes tener un conocimiento más amplio de sus

obligaciones impositivas, que se tradujo en un mejor cumplimiento de sus compromisos.

Las reformas al Código Fiscal de la Federación y a las leyes que rigen las aplicaciones de los diversos impuestos, lograron:

- Reducir las tasas impositivas y el número de gravámenes, en especial aquéllos que se aplicaban a los contribuyentes de menores ingresos;
- Aumentar la base impositiva, así como el número de contribuyentes de un millón 760 mil en 1988 a 4 millones 783 mil en 1992, a partir de incorporar a grupos distintos de asalariados a la tributación;
- Eliminar tratamientos fiscales especiales; sustituir los incentivos específicos a la inversión por uno de aplicación general, basado en la deducción inmediata de impuestos;
- Eliminar la doble tributación interna y avanzar en la erradicación de la doble tributación internacional;
- Simplificar los procedimientos del esquema tributario, otorgando mayores facilidades a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones;
- Mejorar el proceso de fiscalización para combatir las prácticas de evasión y elusión.
- La política de precios constituyó un apoyo importante, ya que los ajustes se llevaron a cabo de manera gradual y paulatina, y en su mayoría significan incrementos anuales que no rebasan el 10.0 por ciento, de conformidad con los compromisos adquiridos en la concertación del Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo en octubre de 1992.
- La política de estímulos fiscales, durante los primeros seis meses de año, se otorgaron 17.9 de nuevos pesos. De este total, 9.1 millones se canalizaron mediante la devolución de impuestos de importación a los exportadores, y los restantes 8.8 a través de cheques emitidos por la Tesorería de la Federación.
- Se continuó con la suscripción de tratados para evitar la doble tributación internacional; actualmente han entrado en vigor los firmados por México con Canadá, Francia, y Suecia; se aprobaron acuerdos con Bélgica, Italia, Ecuador, Holanda y Suiza y se concluyeron negociaciones con Noruega, Corea, Finlandia y Reino Unido y prosiguen con Dinamarca y Rumania. Lo que elimina cargas fiscales, intercambio de capitales, bienes y servicios que alimentan la inversión extranjera en el país

En conjunto, estas modificaciones impulsaron la integración de un sistema fiscal más eficiente y equitativo que favorece la competitividad internacional de la planta productiva del país y alienta la inversión para impulsar el crecimiento económico y la generación de empleos.

De esta forma, la tendencia apunta a que al cierre de 1993 la captación de recursos presupuestales del sector público promueva un financiamiento no inflacionario del gasto, y en combinación con la disciplina presupuestal, se logre por tercer año consecutivo un balance presupuestal superavitario.

En 1993 continuó el proceso de "simplificación y modernización de la administración tributaria", descentralizando las funciones que pueden realizarse con mejores resultados. Destaca la instalación de 80 módulos de recepción de trámites fiscales en 239 oficinas de correos en todo el país; mediante la concertación con agrupaciones, cámaras, colegios confederaciones y centros comerciales. En estos 319 módulos se reciben todos los trámites de inscripciones, modificaciones de situación fiscal, solicitudes de servicios y los relacionados con aclaraciones de créditos fiscales; asimismo, se crearon 20 administraciones locales que se suman a las 45 ya existentes en toda la República, en las cuales se ubicaron módulos de atención fiscal al contribuyente, para prestar, además de los servicios antes señalados, los correspondientes a orientación, solución de problemas y consultas.

En el primer semestre de 1993 los ingresos del sector público presupuestal ascendieron a 139 149.6 millones de nuevos pesos, monto superior en 1.7 por ciento real al del mismo periodo de 1992. Este comportamiento muestra la mayor recaudación del Gobierno Federal por los mayores ingresos captados, principalmente por el impuesto sobre la renta y al valor agregado, derivados de la reforma fiscal, así como el mayor dinamismo de los ingresos propios de los organismos y empresas de control presupuestal directo, en especial de PEMEX, CFE, IMSS e ISSSTE.

Durante los primeros seis meses de 1993 la recaudación del Gobierno Federal ascendió a 95 213.3 millones de nuevos pesos, monto superior en 0.7 por ciento términos reales con relación a la obtenida en el primer semestre de 1992. Esta evolución se explica fundamentalmente por el dinamismo de los ingresos tributarios, que crecieron en 2.3 por ciento anual

real, derivado a su vez de la mejor administración fiscal que permitió aumentar la recaudación con menores tasas impositivas a partir de un mayor número de contribuyentes, una base tributaria más amplia y un mejor cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. Destaca la recaudación por concepto de los impuestos sobre la renta y al valor agregado que se incrementaron en 3.8 y 2.4 por ciento anual real, respectivamente, no obstante el menor ritmo de crecimiento de la actividad productiva.

Los ingresos no tributarios tuvieron una reducción anual real de 3.6 por ciento, situación que se derivó de la caída real de 42.9 por ciento en el renglón de los productos, en virtud de que en el primer semestre de 1992 en ese rubro se registraron ingresos por poco más de 600 millones de nuevos pesos, correspondientes a los intereses derivados de los recursos obtenidos de la venta de los bancos, situación que no se presentó en 1993. Asimismo, los derechos registraron una reducción de 0.6 por ciento, a causa del menor volumen de exportación de petróleo crudo respecto al igual periodo del año anterior.

5.4 Gasto Público

El Gasto se integra del "Gasto Primario" (Gasto Neto Pagado menos intereses y Gastos de la Deuda) y del "Gasto Neto Pagado" (Gasto Programable más el Gasto no Programable); y el Gasto no Programable se integra de la suma de las participaciones y estímulos, intereses y gastos de la deuda más los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

En base a los Criterios Generales de Política Económica y el Presupuesto de Egresos de la Federación, la política de gasto siguió un ejercicio disciplinado de los recursos y la determinación de su monto en niveles consistentes con el cumplimiento de las metas financieras y económicas previstas, logrando así el combate a la inflación, un financiamiento sin presión en la estabilidad de los mercados y mayor productividad.

El **Gasto Neto Pagado** en el primer semestre de 1993 del sector público, ascendió a 124,55.2 millones de nuevos pesos, monto superior en 0.6 por ciento al monto ejercido durante el año anterior. Esto se debió a la

recalendarización de las erogaciones programables para la compra de granos básicos; el adelanto en el pago de los servicios personales del magisterio de julio y agosto con motivo de su período vacacional; y la aplicación del nuevo sistema de federalización de la educación básica.

El Gasto no Programable decreció a 37,022.9 millones de nuevos peso de 40,438.2 representando un -17% con respecto al año anterior. La renegociación de la deuda externa y la estabilización económica permitieron la caída en el pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda y de la información de mejores condicione de plazo en el vencimiento de las obligaciones contraídas, en los ámbitos externo e interno, logrando un decremento de 14,932.8, esto es un 33.4 por ciento anual real respecto a 1992.

Por lo que se refiere al pago por adeudos de ejercicios fiscales anteriores, se contrajo a 3,379.1 de un 7.4 por ciento anual real, producto de la mejor posición financiera del Gobierno Federal y el esfuerzo realizado por las dependencias que lo integran para reducir los diferimientos de pagos con proveedores y contratistas.

Las participaciones a Estados y municipios y los estímulos fiscales ascendieron a 18,711.0 millones de nuevos pesos al término de 1993, 0.7 por ciento más en términos reales respecto al año anterior. De esto total 18,192 correspondieron a las participaciones de ingresos federales pagadas a los Estados y municipios, lo que significó un crecimiento anual real de 4.1 por ciento. Por su parte los gastos por la administrtación financiera de las participaciones y los estímulos fiscales ascendieron a 501 y 17.9 millones de nuevos pesos, respectivamente.

El Gasto Presupuestal Programable con el saneamiento fiscal alcanzó un gasto de 87,532.3 millones de nuevos pesos, 10.6 por ciento de incremento anual real, con lo cual se fortaleció el proceso de reestructuración del presupuesto para canalizar mayores asignaciones al sector desarrollo social, destinado al Programa Nacional de Solidaridad, lo que permitió en el corto plazo atenuar los efectos de la desaceleración económica, que incide con mayor intensidad en los grupos de menores ingresos de la sociedad, lo que ha coadyuvado a mejorar el nivel de vida de la población beneficiaria del programa.

CONCLUSIONES

I. Por nuestra parte diremos que la Planeación es el conjunto de actividades o procedimientos requeridos para la elaboración de un Plan determinado. Por lo mismo es un proceso de adopción de técnicas prescriptivas, apoyadas en proyecciones estadísticas, evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas para prever y dirigir en alguna medida el futuro en función de objetivos y metas previamente establecidas. Algunas definiciones expresan ciertos rasgos característicos: se insiste en la racionalidad durante la selección de objetivos, su coherencia con las prioridades de desarrollo económico y social, la asociación de metas, objetivos y políticas.

II. Es importante hacer la distinción entre Planeación y Planificación, ésta se debe básicamente a la forma gobierno, y para hacerlo más claro diremos que: la Planeación es indicativa en cuanto no obliga a los gobernados; los particulares tienen una porción más importante de los medios de producción; se utiliza el mecanismo de mercados; el lucro puede ser el motivo de la implantación de un plan; propicia las nuevas ideas y los adelantos científicos y por último, las cámaras de representantes populares pueden controlar los planes. En tanto que en la Planificación, el Estado ha tomado bajo su tutela la totalidad de los medios de producción; se prescinde del mecanismo de mercado; no se busca el lucro de las empresas al elaborar los planes; propicia el burocratismo y reduce la posibilidad de hacer innovaciones y por último no existen controles del público por su carácter central y totalitario.

III. México representa un ejemplo claro de un país en vías de desarrollo con economía mixta, esto significa que la vida económica se encuentra compenetrada por cantidad de empresas públicas, con la responsabilidad social de la producción y distribución, principalmente de los artículos básicos. Los gobiernos de este tipo de economía se consideran proveedores a bajo costo de bienes y servicios en los cuales el sector privado no muestra interés, debido a que no hay una expectativa lucrativa, sin embargo

podemos decir que en México sólo el 5% de las compañías paraestatales muestran un verdadero propósito social, "empresas estratégicas". Sin embargo en México también impera la libre empresa, apoyada en la libre concurrencia, donde el Estado tiene la rectoría la economía nacional. A todo esto, se debe que su Planeación tenga un carácter indicativo para los particulares y otro imperativo para las entidades públicas.

IV. El Gobierno Mexicano, debe tener bien establecidas sus metas, tener presente que es una meta, ya que se tiende a confundir metas con funciones, a la vez que deben ser medibles para que puedan llegar a ser evaluadas. La meta general es el Bien Común, después encontramos las metas específicas (macroeconómicas, microeconómicas, políticas, sociales, internacionales, etc.), cada organismo participa como responsable de su propio programa, va a dar seguimiento, comprometiéndose a cumplir con las metas fijadas.

V. No está de más elaborar un "Manual de la Planeación", que sea extensivo a todo funcionario, en el que se condense todo lo relativo al Sistema Nacional de Planeación Democrática, todos los procesos administrativos como legales, a fin de crear una capacitación y conciencia de lo importante del referido sistema.

VI. Naturalmente, lo anterior se permite sólo en aquellos casos en donde el Sistema de Planeación dispone de flexibilidad para un proceso de adaptación dinámico. La mayoría de los modelos desarrollados en el extranjero son tremendamente rígidos, una vez establecidos los planes básicos y las alternativas, se llevan a cabo invariablemente. En países en vías de desarrollo, un procedimiento de esta índole contradice a su cultura organizacional y puede poner en peligro la realización de los planes establecidos, por ello aparte de la Planeación básica se necesitan opciones y un cierto grado de improvisación.

VII. Por último diremos que debe haber una dinámica de grupo, por lo general, el encargado de la Planeación ocupa en el organigrama una posición de staff. En organizaciones con larga trayectoria el planificador normalmente no encuentra resistencia, en países en vías de desarrollo la relación entre línea y staff se considera menos madura. Por ello conviene que los participantes estén familiarizados con las reglas básicas de la

dinámica de grupo, desarrollo organizacional y mecanismos de solución de conflictos.

Diremos que la primera etapa (1810 a 1920), se caracterizó por crear planes a fin de resolver los movimientos de Independencia y después de la Revolución Mexicana, por lo que no podemos hablar de planes administrativos como tales.

En la segunda etapa (años 20's a mitad de los 30's), se instituyen órganos que buscan coordinar la acción pública y dar participación a la sociedad en asuntos económicos, no obstante, no son visualizados formalmente como instancias de Planeación. Cabe destacar la Ley de Planeación de 1930 de muy escasa aplicación y el hecho de que no se generó un Plan Nacional de Desarrollo y menos una Planeación Integral de Desarrollo.

En la tercera etapa (de los 30's a la mitad de los 40's), sugen una proliferación de órganos y de ordenamientos, generándose un caos administrativo y legislativo. Fueron emitidos dos Planes Sexenales por el partido dominante de los cuales solamente el primero fue aplicado (1935-1940), en virtud de que el segundo (1940-1946), coincidió con distorsiones generadas por la segunda guerra mundial.

En la cuarta etapa (40's a 1977) período en el cual todavía no surge una ley de Planeación, expidiéndose numerosos acuerdos y decretos sobre la materia. Por primera vez se explican en esos ordenamientos procesos de Planeación del desarrollo instituyéndose diversas dependencias que conocen de estos procesos. En 1963 se promueve una iniciativa de Ley Federal de Planeación, a la cual no se le da trámite en el Senado. Por último surgen en este período tres leyes destinadas a controlar las actividades paraestatales.

En la quinta etapa (1977-1982), se caracteriza por la creación de la Secretaría de Planeación y Presupuesto como la instancia rectora del proceso de Planeación y se emite, por primera vez en la historia de México, un Plan Global de Desarrollo por el Gobierno de la República. A pesar de ello, se carece de una Ley de Planeación, proliferando de manera inconexa diversos ordenamientos. Absurdamente se generan primero los programas sectoriales y después el Plan Global.

La sexta etapa surge a partir de las reformas constitucionales de 1982 las cuales captan la cuestión de la Planeación y se emite la actual Ley de Planeación. Se emite también el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) los Programas Sectoriales. Se le faculta a la SPP la Planeación Nacional y a las dependencias la Programación Sectorial. Se clasifican claramente las vertientes de coordinación, concertación e inducción.

Por último podríamos decir que en 1988-1994 se sigue con la misma línea, sólo tenemos cambios de estructura como la reforma publicada en el Diario Oficial de 25 de enero de 1993 que desaparece la SPP para formar parte de la SHCP, como Subsecretaría de Egresos.

VIII. La historia nos muestra que las tentativas del gobierno mexicano para planear el desarrollo nacional con anterioridad a sus últimas reformas constitucionales, se nos presentan sin relación, superpuestas e incluso contradictorias. La acción pública se ha caracterizado en la realidad por un alto grado de pragmatismo y por la carencia de una conceptualización muy precisa de que debe ser la Planeación.

IX. La instauración de un Sistema de Planeación conlleva paulatinamente a revisar muchos procedimientos políticos, jurídicos y administrativos; a concebir de manera diferente las actividades de la administración pública, tales como la formulación de presupuestos, la integración de cuentas públicas, la asignación de recursos, las decisiones de inversión y en general a fortalecer los mecanismos de reordenación y comunicación con otros niveles de decisión que operan en la sociedad. Con una infraestructura básica inicial para planear, ya existente, en lo que se refiere al marco jurídico, a insumos de información, a personal calificado, a documentos de Planeación para el mediano plazo, todavía queda un largo camino para recorrer.

X. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática" constituye un conjunto articulado de las relaciones funcionales, para las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. Dentro del sistema se da un Proceso de Planeación con sus cuatro etapas que son: formulación, instrumentación, control y evaluación. El sistema se apoya en una estructura institucional,

que en distintos niveles de operación define responsabilidades para todos los participantes (Secretarías y Entidades Públicas) y cuenta con una infraestructura básica que sirve de apoyo a su funcionamiento general.

Mediante responsabilidades y funciones claramente establecidas, se generan distintos documentos de Planeación que se distinguen por su jerarquía, su cobertura espacial y temporal y por la función a cumplir dentro del sistema. Estos documentos, al ser ejecutados para el logro de ciertos fines, son revisables en función de necesidades cambiantes, para ser modificados y actualizados. Estos documentos se clasifican en: Normativos de Mediano Plazo, Operativos de corto plazo, de control y de evaluación.

XI. El Plan Nacional del Desarrollo es el documento de mayor importancia en el SNPD, se elabora a nivel global, su cobertura espacial es Nacional y su cobertura temporal es de mediano plazo, tiene como función definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional así como indicar los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las prioridades económicas y sociales del mismo. Es el marco orientador de todos los demás instrumentos. Es elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses, a partir de la fecha de inicio de cada administración. Es sometido para su aprobación por la SHCP al Presidente de la República, y una vez aprobado mediante decreto se publica en el Diario Oficial de la Federación.

XII. Es de vital importancia la vinculación entre los instrumentos del SNPD, ya que no existe ninguna relación entre los documentos normativos con los operativos y los de control con los de evaluación y por consecuencia no podemos hablar de relación de los normativos con los de evaluación, si los documentos están elaborados de tal manera en que no hay hilación entre lo que se norma y lo que se hace, estamos en la premisa de que no puede haber un avance programático y mucho menos una evaluación del plan.

Se deben precisar el funcionamiento de las etapas de formulación e instrumentación, así como realizar el seguimiento permanente de las actividades del Sistema, a fin de aportar nuevos elementos que mejoren la coordinación entre dependencias y entidades.

XIII. "La Estructura Institucional", se compone del Nivel Global, que comprende las dependencias que efectúan actividades referidas a aspectos económicos y sociales, es decir SHCP Y SECOGEF; el Nivel Sectorial, integrado por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y por último el Nivel Institucional, está conformado por las entidades paraestatales de la APF. En mi opinión se debe fortalecer esta estructura, a fin de desarrollar mecanismos para integrar las empresas públicas al SNPD y fortalecer la coordinación en el interior de los sectores administrativos, para orientar la operación de las entidades paraestatales hacia el cumplimiento de los programas de mediano plazo.

XIV. Por lo que se refiere a la "Infraestructura de Apoyo" se debe integrar el Subsistema de Capacitación para la Planeación económica y social, precisar la vinculación entre el Sistema Nacional de Información y el SNPD, continuar con la difusión del Plan Nacional: del SNPD y los principales resultados de la Planeación Nacional del Desarrollo.

XV. En relación del SNPD con las Entidades Federativas y los Municipios en mi opinión hay que apoyar la Planeación estatal y municipal para consolidar a los sistemas estatales de Planeación, en cuanto a la vinculación entre la Planeación Federal y la Planeación Estatal y Municipal, se deberá tender, por un lado, a precisar las bases jurídicas y administrativas que den sustento a dicha relación, a través de convenios y acuerdos específicos y por otro, a fortalecer la capacidad organizativa de estos órdenes específicos de gobierno, se deberá asesorar técnicamente a los Estados para introducir en las Constituciones Estatales, disposiciones que formalicen la Planeación como instrumento de trabajo y por último consolidar el COPLADE como mecanismo único de vinculación entre los Sistemas de Planeación Nacional y Estatal, a través del fortalecimiento de su estructura administrativa y de sus funciones de Planeación.

XVI. Las reformas constitucionales lograron fundamentalmente formalizar lo que previa y lentamente había llegado a la constitución real. Se dota al Estado de facultades amplísimas en materia de desarrollo nacional quedando plasmados los conceptos de economía mixta y rectoría estatal. La Planeación se nos presenta como el medio más adecuado para que el Estado ejercite estas facultades del modo más eficiente posible.

XVII. Aunque a la nueva Ley de Planeación se le pueden objetar algunas deficiencias, en terminos generales la considero como un ordenamiento adecuado con la salvedad de que aún podrá perfeccionarse en diversos aspectos. Quizá los más significativos sean los referentes a la participación social y el fincamietno de responsabilidades para el caso de indisciplina de los servidores públicos. Será igualmente deseable el uso intensivo de la concertación con los particulares hacia los objetivos de la Planeación.

XVIII. El que por el Sistema Nacional de Planeación Democrática se alcancen los ambiciosos frutos pretendidos, será primordialmente un problema de voluntad política más que de simple expedición de ordenamietnos jurídicos. La Planeación puede llegar a ser un instrumento extraordinario que ayude a la consecución de las diversas prioridades nacionales.

XIX. Se debe publicar el Reglamento de la Ley de Planeación, seguir con la revisión y adecuación de otros ordenamietnos jurídicos y avanzar hacia una adecuada definición jurídica para la celebración de contratos y convenios de concertación con los particulares o grupos interesados.

XX. La Planeación se nos presenta como el medio más adecuado para que el Estado ejercite sus facultades del modo más eficiente posible. La Planeación es una técnica de trabajo cuyo objeto es ordenar acciones para la consecución de metas consideradas como deseables. En última instancia lo que se busca es que el Estado ejercite sus facultades del mejor modo posible, la Planeación en si misma no es más que un marco para el ejercicio de sus facultades, estrictamente la Planeación no convierte al Estado en más poderoso sino posiblemente en más definido, ordenado y disciplinado.

XXI. No hay continuidad de la Planeación sopretexto de cambio de sexcnios, la Planeación es interrumpida cada 6 años, esto limita la Planeación a largo plazo existiendo en realidad sólo una planeación a mediano plazo. Se debería de establecer una Planeación a largo plazo digamos de 10 a 15 años, existiendo así continuidad, sobre todo en lo que se refiere al aspecto económico y social de una nación.

XXII. Debe haber una programación más precisa, con metas específicas que realmente impliquen un indicador medible, para que en el momento de la evaluación efectivamente se pueda llevar a cabo la misma, a manera de medir lo planeado contra lo elaborado, pudiendo así establecer una calificación de cumplimiento, con el porcentaje exacto del avance de cada meta en particular, logrando medir de lo más pequeño que es una meta al nivel más bajo desde el punto de vista administrativo, hasta lograr tener un control micro y macro socioeconómico. Para ello se deben elaborar estándares de medición que queden a criterio de cada dependencia, ya que cada una de éstas es conocedora de sus funciones, competencia y potencial.

BIBLIOGRAFIA

"Administración con Calidad"

La Metodología del Dr. W. Edwards Deming

Yoshida, Kosaku

California State University, Dominguez Hills USA, 1991.

"Administrar para la Calidad"

Conceptos Administrativos del Control Total de Calidad

Gutiérrez, Dr. Mario

Editorial LIMUSA S.A. de C.V., México, 1989.

"Anexos a la Calidad Total"

Ehiobuche, Christian.

Editorial PAC, S.A. de C.V. México, 1993.

"Completeness"

Plenitud. Calidad para el Siglo XXI

El líder de la Revolución de la Calidad en América

Crosby, Philip B.

Mc Graw Hill/Interamericana de México S.A. de C.V., México 1994.

"Dirección por Servicio"

La OTRA Calidad

Ginebra, Joan y Rafael Arana de la Garza

Mc Graw Hill/ Interamericana de México S.A. de C.V., México 1991.

"Florida Power & Light"
Programa de Mejora de Calidad
Livingstone, Joan S.
IPADE/ President and fellows of Harvard College. México 1990.

"How to Increase Employee Competence"
Hill, Norman C.
Mc Graw Hill Book Company, USA, 1984.

"Informe de Labores, 1993"
SHCP, México, 1993.

"Job Evaluation"
A systematic approach
Elizur, Dov.
Gower Publishing Company Ltd. England. 1980.

"Otras Consideraciones Sobre la Calidad Total"
Ehiobuche Christian
Editorial PAC. S.A. de C.V., México

"Planeación Estratégica y Control de Calidad Total"
Un caso real hecho en México
Acle Tomasini, Alfredo.
Editorial Grijalvo S.A. de C.V. México 1990.

"Quality Control Handbook"
Juran, Joseph M.
Mc -Graw-Hill/ International Editions, USA, 1988

"Quality Progress"

A publication of the American Society for Quality Control, USA.
Moshiva Magazine

"¿Que es el Control Total de Calidad?"

La modalidad japonesa

Ishikawa, Kaoru.

Editorial Norma S.A. de C.V., Colombia, 1986

"Reinventing Government"

How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.

From schoolhouse to statehouse, City Hall to the Pentagon

Osborne, David and Ted Gaebler

Addison-Wesley Publishing Company. Inc. USA, 1992.

"Training in Organizations"

Needs Assessment, Development, and Evaluation.

Goldstein, Irwin L.

Brook/Cole Publishing Company USA, 1986.