

870109  
2.  
2ej

# UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

FALLA DE CRIDEN



A handwritten signature in black ink, appearing to be "Guillermo Oroz Camacho".

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Guillermo Oroz Camacho".

## "ANTEPROYECTO DE LEY DE PLANEACION ECONOMICA PARA EL ESTADO DE JALISCO"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
GUILLERMO OROZ CAMACHO  
GUADALAJARA, JALISCO. MAYO DE 1995



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**"Anteproyecto de Ley de Planeación  
Económica para el Estado de Jalisco"**

**TESIS QUE PARA OBTENER  
EL TITULO DE LICENCIADO  
EN DERECHO PRESENTA**

**Guillermo Oroz Camacho**

**GUADALAJARA, JALISCO  
1995**

**"Anteproyecto de Ley de Planeación  
Económica para el Estado de Jalisco"**

**TESIS QUE PARA OBTENER  
EL TÍTULO DE LICENCIADO  
EN DERECHO PRESENTA**

**Guillermo Oroz Camacho**

**GUADALAJARA, JALISCO  
1995**

**- IN MEMORIAM -**

**A mi Madre, a la que siempre recuerdo con amor.**

**Sra. Doña Margarita Camacho Vda. de Oroz.**

## **PRESENTACION**

El presente documento tiene por objeto principal, cumplir con el requisito que permita obtener el grado académico a nivel de Licenciatura, en la Facultad de Derecho de la UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA, para ejercer legal y profesionalmente la carrera de Abogado.

Otro propósito no menos importante es contribuir al ordenamiento de las tareas que el Gobierno debe realizar para su vez organizar y coordinar con los sectores productivos y la población, lo que implica el crecimiento económico de Jalisco.

El trabajo esta estructurado en capítulos, pretende dar al lector el conocimiento sistematizado de la información económica que se requiere para conocer los antecedentes, los alcances y la importancia de una Ley de Planeación Económica, lo que permite en consecuencia enterarse en una forma un tanto superficial de este tema para proceder a formalizar la iniciativa correspondiente.

El primer capítulo relata los antecedentes de la Planeación Económica en los Estados Unidos Mexicanos.

El segundo se refiere a el Marco Jurídico, exponiendo además las disposiciones de carácter estatal y la historia de la Planeación Económica en Jalisco.

El tercero, constituye la parte médular, ya que se expone la Propuesta de Ley para la Planeación Económica en el Estado de Jalisco integrada por diversos apartados entre los que sobresalen:

- El Sistema Estatal de Planeación Democrática
- La Participación Social en la Planeación
- La Regulación para la Concentración e Inducción de los Sectores Productivos.

Es importante aclarar que está Propuesta debe de complementarse con la reglamentación correspondiente.

Finalmente, en el apartado de Consideraciones Finales se agrupan las perspectivas de de la Economía de nuestro país y en Jalisco a manera de conclusión del trabajo de tesis, incluyendose los diagramas de flujo y la correlación entre los distintos niveles de Gobierno.

## **INTRODUCCION**

**México se encuentra hoy en día inmerso en una profunda crisis, derivada de los eventos de diciembre, posteriores al cambio de Poderes Federales.**

**Una de las obligaciones del nuevo Gobierno Federal es la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 6 meses después de la toma de posesión del nuevo Presidente.**

**Ante el progreso, visión de Octubre de 1994 ó ante la gran problemática que se vive en abril de 1995- La planeación es imprescindible- nada puede, ni debe dejarse al azar.**

**Si buscamos en cualquier diccionario el significado de la palabra -planear- nos encontraremos con una definición muy simple y prácticamente siempre enfocada a aspectos constructivos, ésta es: "trazar el plan de una obra", esto podemos interpretarlo como prever lo que se va a hacer en el futuro.**

**Gabriel Zaid ese gran Poeta Economista o ¿Economista Poeta? a más de humorista nos dice en su libro "La Nueva Economía Presidencial" <sup>1</sup> presentando una crítica a los -"Planes, muchos planes"-, concluye en lo siguiente:**

- a) Hasta 1970, hubo poca planeación. Paralelamente, hubo poco déficit y poca inflación, pero un crecimiento extraordinario del país.**
- b) En los tres sexenios siguientes, se dispara el crecimiento de la planeación.**
- c) La planeación llega a su máximo en el último sexenio: en unos cuantos años, se producen más planes que en toda la historia de México. La inflación también llega a su máximo, y rompe todas las marcas de la historia nacional.**

---

<sup>1</sup> Gabriel Zaid -La Nueva Economía Presidencial- grñjalbo -1994

Sin estar del todo de acuerdo con Zaid, ya que no coincido en que el exceso de planes ó que los planes por sí mismos, tienen una relación directa con la alta inflación. Sí estoy de acuerdo en que ha habido fallas en la aplicación ó un exceso de planes.

Una de las muchas cosas que hay que reconocer a los japoneses es su capacidad de planeación -podemos decir que los japoneses ven crecer el pastel-, esto quiere decir que ellos realmente planean a largo plazo hablando de las grandes corporaciones, mientras los norteamericanos se preocupan por los dividendos que van a declarar al final del proximo trimestre, las corporaciones japonesas se preocupan y prevén la participación que alcanzaran sus productos en el mercado dentro de 10 años. Esto quiere decir que su visión es de largo alcance.

Aquí nos hemos referido a corporaciones, hablando del Gobierno, este a través del Ministerio de Comercio Internacional e Industrial (MITI), es tal vez el cerebro del milagro económico de ese país y el responsable de la planeación en Japón.

Nuestro país se encuentra hoy en día, ante una situación sumamente crítica, situación que no preocupa exclusivamente en el aspecto Económico/Financiero sino que preocupa en lo máspreciado que tiene una nación en sus habitantes, el desempleo, la pérdida del poder adquisitivo, la alta inflación, etc., afecta seriamente el nivel de vida de la población - no hablemos aquí de la falta de liquidez y de la cartera vencida de las empresas. Sino del aspecto social.

El estado mexicano a lo largo de los últimos 60 años ha intentado de diversas formas elaborar Planes Económicos, desde algunos elementales elaborados por el partido en el poder, como los de los años 1934-1946, hasta otros sofisticados y modernos en el gobierno de López Portillo.

Sin embargo queda en el aire la justificación a la eliminación de la SPP, organismo encargado en los últimos sexenios de la Programación(Planeación) y Presupuesto(Seguimiento).



El Federalismo entendido desde el aspecto más amplio como la justa y equitativa distribución de los recursos a fin de que los Estados y los Municipios con autonomía estén en condiciones de Planear, es decir de prever el futuro para lograr su desarrollo.

Para ello los estados deben ser una prolongación de lo Federal y a su vez los Municipios una prolongación de los estados. Es decir, la planeación central contemplada en otras épocas, en algunas latitudes no opera favorablemente, sino que es necesaria la descentralización como proceso y como principio para tener mejores perspectivas de éxito.

De hecho en las últimas páginas de este documento se presentan los diagramas de Planeación que involucran a los tres niveles de gobierno, su relación y la forma en que se encadenan entre sí los Planes de Desarrollo.

En consecuencia sí el Gobierno Federal aplica con equilibrio su obligación de elaborar y seguir el Plan Nacional de Desarrollo- los estados y en particular el de Jalisco debe hacer lo mismo y para institucionarlo en el capítulo III se presenta "Anteproyecto de la Ley Estatal de Planeación Económica".

Hace veinte años, el entonces presidente nacional del PRI, -Jesús Reyes Heróles-, se abocó a dirigir la formulación del Plan Básico de Gobierno 1976-1982 y afirmó: "En nuestros días ya no se da la disyuntiva entre liberalismo económico y planeación; se da entre eficaz e ineficaz, entre planeación democrática y respetuosa de las libertades o antidemocrática y contraria a las libertades. En el caso de México debemos, por tanto, planear y planear bien"

---

\* Excelsior, abril 6 de 1995, pág. 5A

La planeación, quizá sólo para alguna corriente minoritaria, no tiene utilidad por las crisis en que se ha visto envuelto nuestro país y el necesario aplazamiento de metas económicas y sociales. Sin embargo, dicho proceso es esencialmente político y sirve para convenir objetivos y estrategias que den coherencia a las acciones gubernamentales. La planeación es el medio para señalar el rumbo y de ningún modo es camisa de fuerza o profecía. La planeación es, en sí, el proyecto actualizado democráticamente conforme a lo dispuesto por la Constitución y ello es aplicable para los tres niveles de gobierno.

En el caso Federal, tras la convocatoria hecha por el Presidente Ernesto Zedillo se están realizando foros de consulta popular para elaborar el PND 1995-2000. El Ejecutivo expone que en el actual periodo de cambios profundos en la historia de la humanidad y en la historia de México "debemos poner todo nuestro empeño y toda nuestra responsabilidad en la formulación del proyecto nacional inmediato, en el que dejemos atrás lo que ya no funciona y definamos conjuntamente lo nuevo sin traicionar los valores que nos han hecho un pueblo único entre los demás.

El Ejecutivo estatal a su vez convoca a todos los miembros de su gabinete a elaborar el diagnóstico sobre "el entorno y sus tendencias a un futuro proyectado de seis años (1995-2001)", que servirá para integrar el Plan Estatal de Desarrollo- este es el primer paso del proyecto. Después siguiendo un proceso lógico que a continuación enunciaremos únicamente: organización de la información, determinación de necesidades proyectadas a satisfacer, inventario de programas y recursos, concurrencia de dependencias estatales, concurrencia de dependencias federales, concurrencia de organismos de los sectores privado y social, matriz de convergencia y propuestas sectoriales; para que posteriormente se elabore un resumen ejecutivo y la integración y consolidación de la información- estas actividades serán sistematizadas por el Coplade.

**"Anteproyecto de Ley de Planeación  
Económica para el Estado de Jalisco"**

**TESIS QUE PARA OBTENER  
EL TITULO DE LICENCIADO  
EN DERECHO PRESENTA**

**Guillermo Oroz Camacho**

**GUADALAJARA, JALISCO  
1995**

**ANTEPROYECTO DE LEY  
DE PLANEACION ECONOMICA  
PARA EL ESTADO DE JALISCO**

# ANTEPROYECTO DE LEY DE PLANEACION ECONOMICA PARA EL ESTADO DE JALISCO

<b>PRESENTACION</b>	<b>2</b>	
<b>INTRODUCCION</b>	<b>3</b>	
<b>INDICE</b>	<b>8</b>	
<b>CAPITULO I.</b>	<b>MARCO TEORICO Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACION ECONOMICA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b>	<b>9</b>
	I.1.- Conceptos Previos.	10
	I.2.- El Primer Periodo: 1933-1952	21
	I.3.- Comisión de Inversiones, 1952	27
	I.4.- Secretaría de la Presidencia (Evolución)	35
	I.5.- Desarrollo Regional por Cuencas Hidrológicas.	43
	I.6.- Tres Periodos Sexenales.	49
<b>CAPITULO II.</b>	<b>BASES JURIDICAS DE LA PLANEACION.</b>	
	II.1.- Marco Constitucional.	67
	II.2.- Ley Federal de Planeación.	72
	II.3.- Disposiciones Estatales.	73
	II.4.- La Planeación en Jalisco.	80
	<b>CONSIDERACIONES GENERALES</b>	
	- Perspectivas Económicas de México.	91
	- El Desarrollo de Jalisco.	92
	- La Instrumentación del Sistema de Planeación.	94
<b>CAPITULO III.</b>	<b>PROPUESTA: ANTEPROYECTO DE LEY DE PLANEACION ECONOMICA PARA EL ESTADO DE JALISCO.</b>	<b>98</b>
	III.1.- Considerandos.	99
	III.2.- Anteproyecto de Ley de Planeación. Económica para el Estado de Jalisco.	103
	- Diagramas de la Planeación.	123
<b>BIBLIOGRAFIA Y/O FUENTES DE CONSULTA</b>		<b>128</b>

**CAPITULO I.- MARCO TEORICO Y ANTECEDENTES  
DE LA PLANEACION ECONOMICA EN  
LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS**

## **CAPITULO I.- MARCO TEORICO Y ANTECEDENTES DE LA PLANEACION ECONOMICA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

### **1.1.- Conceptos Previos.**

El tema de la planeación obliga a considerar necesariamente el concepto del Desarrollo Económico.

El Desarrollo Económico:

El Desarrollo Económico es un "proceso" mediante el cual los países alcanzan niveles de ingreso cada vez más elevados.

Los teóricos del desarrollo al hablar de ello, de una manera u otra se refieren a los siguientes aspectos como indicadores del mismo:

- 1.- La alta relación del ingreso con la población (ingreso per cápita).
- 2.- El aumento mismo de la producción.
- 3.- La productividad elevada.
- 4.- La aplicación de nuevas tecnologías. de manera persistente.
- 5.- Cambios cualitativos (en la ocupación. el comercio exterior etc.)
- 6.- Cambios distributivos (en el ingreso etc).

Asimismo implícita o explícitamente se piensa en un crecimiento del producto, en una distribución más adecuada del mismo, también de los niveles nutricionales, de habitación, de vestido o de alfabetismo.

Algunos autores específicamente señalan que el desarrollo económico "es un proceso que consiste en cambios que se operan en la cuantía, naturaleza y uso de los recursos productivos y en la cuantía y naturaleza de la producción que se

obtiene con esos recursos . A consecuencia de esos cambios el hombre promedio de la región o país que los experimenta queda, por lo general, en condiciones de consumir más, trabajar menos y si así lo desea, vivir con mayor dignidad". Tomemos una definición más, la de Mendoza Berrueto <sup>2</sup> "El Desarrollo Económico -nos dice- puede definirse como un proceso firme y constante a través del cual la producción aumenta y modifica su estructura mediante la aplicación de una tecnología en progreso persistente, auspiciada por la formación del capital, este proceso va acompañado de otros cambios económicos, organizativos, demográficos, institucionales, culturales con lo que está íntimamente relacionado de cuyo sentido y magnitud dependen, en mayor o menor grado, la tasa de desarrollo, la mejor asignación de los recursos, la distribución de la riqueza y el bienestar social, así mismo estos cambios coadyuvan al crecimiento ulterior de la economía hacia niveles cada vez más elevados del ingreso real".

Las dos últimas definiciones en especial la de Mendoza nos indica que fuera del campo económico existen elementos de carácter psicológicos, cuyo comportamiento asume una importancia vital para el logro de mejores niveles económicos; mismos que en las primeras etapas del desarrollo, suelen representar fuerzas antagónicas al progreso.

Históricamente, las distintas sociedades se han desarrollado de manera diversa, dando origen a estructuras económico-sociales diferentes .

Las lecciones que podemos extraer de la historia económica pueden agruparse en torno a, los tipos de crecimiento: para construir dicha "tipología" se cuenta con numerosos criterios citándose como importantes, 1) el papel del estado y 2) el papel de los movimientos de hombres y de capitales.

---

<sup>2</sup> Mendoza Berrueto Eliseo.- Economista, Secretario de Comercio (1976-1982) Ex-Gobernador de Coahuila, Maestro de la Facultad de Economía, Ude G. (1969).



## **1) EL PAPEL DEL ESTADO**

En muchas regiones, el Estado desempeña un papel capital de promoción técnica y de otra índole; el crecimiento se realiza bajo el impulso y la dirección del mismo, que interviene dentro del marco de un PLAN, basándose en el criterio de la forma y la intensidad del papel que juega en la vida económica. Por otro lado se presenta la modalidad, de que predomine el ideal y la voluntad de las aspiraciones de la sociedad. En esta segunda distinción el Estado actúa dentro del concurso de la actividad de unidades económicas diversas e independientes.

Así, dentro de estos límites convencionales, el Estado se convierte en agente del crecimiento, interviniendo ya en un sector específico, alentando o frenando, coordinando e incluso provocando directamente tal o cual situación. Las medidas adoptadas para lograr sus propósitos podrían referirse indistintamente a:

- 1.- Dar facilidades de crédito a la actividad "X" o "Z".
- 2.- Conceder exenciones o gravar más las utilidades.
- 3.- Establecer impuestos indirectos que eleven el sistema de precios deflacionando la demanda de algunos artículos.
- 4.- Modificando la distribución del Ingreso,
  - a.- Estimulando o perturbando la organización sindical,
  - b.- Estimulando o perturbando el funcionamiento de monopolios,
  - c.- Estimulando o perturbando las organizaciones patronales,
  - d.- ó concediendo subsidios.
- 5.- En un sentido de acción compulsiva, modificando plena y libremente las estructuras económicas con sus consiguientes modificaciones en el sistema

Los ejemplos podrían multiplicarse al examinar cualquier país y en todos y cada uno de ellos se manifestaría la importancia, y hasta lo decisivo en algunos casos de la intervención del Estado.

## **2) EL PAPEL DE LOS MOVIMIENTOS DE HOMBRES, IDEAS Y CAPITALES**

Es un hecho por demás conocido de cualquier país o región que no haya sacado partido de la migración e inmigración así como la ayuda, de la técnica y del capital proveniente del exterior. Sin embargo podríamos asegurar que lo más importante de los puntos mencionados -dentro de este criterio-, se encuentra el papel que ha jugado en muchas regiones la difusión de técnicas e ideas aún cuando se haya reducido (o eliminado) la afluencia de capitales. Para muchos ha sido factor fundamental del crecimiento permitiendo acelerarlo. Es innegable el capital y talento acumulados.

Lo anterior nos conduce a afirmar que, las modalidades históricas del desarrollo económico son indicativos de que cada país, región y sociedad ha recurrido y adoptado un tipo característico para emprender el desarrollo. Tratase de interpretar el proceso de los países hacia ciertos niveles de vida, medido este proceso, por algunos indicadores básicos tanto cualitativos como cuantitativos. Pero se da el caso de que al estudiar diferentes países, se encuentran situaciones -actuales y pasadas-, distintas, como distintas son también sus perspectivas a corto y a largo plazo. Hay diferencias notables de orden étnico, antropológico, político, social, económico, cultural, para citar solo los fundamentales, que auspician desarrollos diferentes en cuanto a ritmo, sentido, amplitud geográfica y social; asimismo suelen ser diferentes las causas de su promoción, las actividades estratégicas que encabezan el desarrollo y los grupos sociales que asumen el liderato.

Por otro lado, la manera de ser y de pensar de la población ha sido fundamental y ha estado acorde con el grado de desarrollo alcanzando por un determinado país. Las políticas seguidas han sido adecuadas y aceptadas por la población, ha habido buen entendimiento entre pueblo y Estado y en fin, se han adoptado y tomado lo mejor de la época, de acuerdo a las propias costumbres.

Es obvio que los periodos un tanto prolongados de gobiernos estables, la experiencia técnica acumulada; el deseo nacido en los grupos de ir a niveles superiores de bienestar, influyeron en un proceso que se presentó y cobró fuerza rápidamente para los países ricos.

Es básico pues, en cualquier política la consignación de metas. Podríamos decir que tales metas se refieren a:

- a) Procurar, el aprovechamiento racional de los recursos disponibles,
- b) Intentar que el desarrollo se lleve a cabo en la forma más equilibrada, así entre sectores como entre regiones y zonas,
- c) Fijar prioridades según los recursos de capital disponibles,
- d) La generación de capital para emprender proyectos,
- e) Objetividad en la formalización de planes,
- f) Cooperación por parte de la sociedad y,
- g) La meta última, lograr el mejoramiento del nivel de vida de la población en su más amplio sentido.

Sin duda, estos últimos objetivos deben considerarse además desde dos puntos de vista: 1) en cuanto al desarrollo interno y, 2) en relación a la economía de otras áreas. Así, se distinguen los objetivos internos y los objetivos externos.

## La Planeación del Desarrollo Económico

- La idea de la planeación económica tiene carácter racional en su afán de desarrollo y el conocimiento de las circunstancias adversas en que se encuentren. No se discuten ya las ventajas y desventajas de regular la producción y el mercado mediante la intervención del Estado, sino la manera como se ha de llevar a efecto dicho control. 3

Tras la idea de la planeación esta el reconocimiento de que la libre operación de las fuerzas del mercado, nos conduce automáticamente a una asignación óptima de los recursos productivos, nos lleva en consecuencia, a un ritmo más rápido de crecimiento de ingresos ni a su mejor distribución. El desperdicio de recursos productivos, los "embotellamientos" causados por la expansión insuficiente de algunos sectores, los factores institucionales que anulan o debilitan la reacción de otros frente a estímulos propiamente económicos, constituyen entre otros algunas de las manifestaciones de un desarrollo dejado a las fuerzas operantes en el sistema. No hay la menor duda acerca de la urgencia de planear.

El hombre de nuestros días tiende a enjuiciar el sistema sociopolítico en el que vive más en términos de su eficiencia en promover y mantener el desarrollo, que de cualquier otra manera puede creerse fácilmente que ésta es una forma errónea de considerar un problema tan complejo como el de la convivencia en las comunidades humanas. Pero con esto quizá no se consigue más que comprobar la casi universal idea de que un buen sistema, a fin de cuentas, es aquel capaz de obtener un índice más alto y sostenido de crecimiento económico, y una progresiva mejoría del ingreso. Como consecuencia de ello, los esfuerzos actuales de la planeación, tienden a que esta se conciba como un instrumento y una "actitud" (conjunto de técnicas) para obtener y sostener el desarrollo.

---

3 Ob. Cit.

Mendoza Berrueto nos asegura que la planeación, "es un proceso de preparar un conjunto de decisiones para acción en el futuro, dirigidas a lograr metas específicas y generales, a través del uso de medios óptimos; desde éste ángulo -aclara-, la planeación ha de ser integral aspirando a influir de una forma u otra sobre todos los aspectos relevantes de la estructura económica y social; la selección de, las variables no solo económicas, sino sociales, políticas y culturales, su grado de interdependencia y su rango de causalidad; esto es de suma importancia para fijar con certeza las metas y objetivos de un plan, los medios de alcanzarlos, los instrumentos a utilizar, los programas posibles y sus proyectos correspondientes". En el seminario denominado "Bases para la planeación Económica y social de México" se dijo: "La planeación, en su forma más simple, puede concebirse como un sistema para tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los distintos intereses nacionales, pero sin llegar a determinar de manera específica ni todas las implicaciones de los objetivos ni los instrumentos necesarios para realizarlos.

En un sentido más pleno y riguroso, la planeación económica incluye los objetivos nacionales, regionales, globales y sectoriales, así como las estrategias para instrumentarlos. Lo señalado es la actitud general y podemos inferir, que la planeación trata sobre lo que debe hacerse para lograr un objetivo predeterminado.

---

<sup>4</sup>Ob.Cit.

Jean Tinbergen en su obra "La Planeación del Desarrollo" , hace la siguiente referencia: "Debe quedar bien claro que(la planeación), la programación no es una alternativa del sentido común; no puede sustituir al sentido común; y no debe sustituirlo. Lo suplementa, -más adelante agrega-, y como ya se subrayó, hace falta usar el sentido común para corregir cualquier estimación".

Resumiendo: de las distintas definiciones que se han elaborado, podemos encontrar un cierto número de elementos comunes:

- a) El objetivo buscado suele estar diferido al futuro; en alguna forma, los planes tratan de detallar las etapas necesarias para poder alcanzarlo. Estos detalles forman el modelo que, de llevarse a cabo, desembocan en el resultado esperado.
- b) La meta debe definirse con claridad de tal modo que constituya una norma de eficiencia para medir el resultado obtenido.
- c) Finalmente, deben combinarse los medios de tal modo que se realice el objetivo con un mínimo de esfuerzo y un máximo de efectividad.

Es obvio que la planeación tiene una amplísima gama de aplicaciones, siempre que haya que elegir entre varias alternativas a fin de obtener algún resultado, en forma óptima, se tendrá que planear.

Hay que apuntar que en todo sistema se requiere de la planeación, aunque a distinto nivel -y debe aclararse que aunque debe ser integral, tal vez emanada del sector público, no significa en todos los casos que sea compulsiva; el grado en que esta acción sea directa e impuesta al sector privado y a la población toda, depende, en general del sistema social, político y económico prevaeciente y en particular, del tipo de unidad económica de las que emanen los planes y de lo integrales que estos sean.

---

5 Tinbergen Jean.-"La Planeación del Desarrollo Económico. Edit. FCE. 1986.

El aspecto metodológico lo he dejado fuera de este apunte de manera estrictamente convencional. La razón: es de sobra conocido que las etapas en que pueda concebirse la planeación van desde:

- a) Diagnóstico.- Descripción cuantitativa y cualitativa, inventario, pronósticos, proyecciones,
- b) Formulación del Plan.- Metas o instrumentos en función de las alternativas posibles.
- c) Discusión y aprobación del programa,
- d) Implementación y control del plan.- asignación de tareas y responsabilidades,
- e) Evaluación y ejecución del plan.

Asimismo que los requisitos de la planeación se refieren a:

1.- Viabilidad técnica, económica y política.

2.- El análisis de los efectos sobre los individuos y dentro de esto es fundamental que un plan de desarrollo tenga la flexibilidad suficiente para variar de acuerdo a las necesidades.

En primer lugar, la planeación exige un gobierno fuerte, competente y honesto. Debe tener una burocracia competente, con personal entrenado capaz de comprender los problemas, y de actuar con rapidez y razonablemente. Los planeadores deben de crear una maquinaria administrativa capaz de planear, entrenar académica y prácticamente a personal en las tareas de la administración y extirpar la incompetencia y la corrupción.

Las tareas de la planeación son considerables: desde tener que establecer centros industriales, llevar a cabo una resolución técnica y política en el campo, y, por añadidura, iniciar una gran cantidad de servicios públicos y de legislación económica corriente. Todo esto tiene que hacerse por burocracia generalmente inferior a la de un país adelantado.

Un aspecto notable se ha convertido en una de las críticas que más a menudo se lanzan al sector público, es la ausencia de congruencia entre lo que se propone y lo que al final de cuentas se hace. Es difícil inferir que el desarrollo económico debe encauzarse de tal forma que siga una ruta más ágil, que sea homogéneo y congruente con la realidad actual. La solución propuesta es la planeación del desarrollo; pero cuidémonos de creer que es una panacea, no lo es; simplemente se trata de un instrumento útil para corregir deficiencias estructurales que no podrían superarse si se le dejara al libre juego de las fuerza operantes en el sistema.

El proceso de consolidación del Sistema Nacional de Planeación lleva, sin duda varios años: la planeación representa el camino para convertir las expectativas de hoy en soluciones, la manera de concebir el país en el largo plazo, superar la improvisación y la política, de las circunstancias y del solo instinto, para arribar a sistemas más racionales y eficaces que sirven de manera auténtica al desarrollo nacional.

La planeación está en marcha, siguiendo el camino de la concertación por la vía participativa y democrática, a partir de los planes globales, sectoriales y estatales, hacia la visión integrada que permita alcanzar los objetivos nacionales, a través de proyectos armonizados.

Planear significa, fijar objetivos y metas, requiere determinar estrategias y prioridades, así como asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar perseverantes esfuerzos y evaluar resultados. En la esencia de la función gubernamental está el identificar objetivos rectores para los esfuerzos nacionales, en términos de normas, instituciones, organización y acciones en materia económica, política y social.

En tanto el proceso cultural, forma una mentalidad presente con conciencia de futuro, la planeación recoge, en México la filosofía constitucional, su aspiración democrática entendiendo a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo", su aliento nacionalista "en cuanto- sin hostilidades y exclusivismos-



atender a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura<sup>s</sup>, y asimismo, su carácter humanista, al robustecer "el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, con convicción del interés general de la sociedad".

La planeación plasma la voluntad colectiva de coordinar el esfuerzo conjunto para una transformación social deliberada y orientada conforme a valores definidos, constituye una técnica que se aplica a la modificación consciente de la realidad, conforme a un esquema de valores sociales y, por ello, es un proceso fundamentalmente político. En la medida en que en su integración participan diferentes grupos sociales y se concilian intereses opuestos, se van alcanzando equilibrios que sustentan el desarrollo general. La planeación económica y social significa no solo un acto de racionalización y justicia por parte del Estado, sino también la voluntad soberana de afirmar y realizar los derechos de la comunidad nacional.

En el mundo moderno, la planeación se convierte cada vez más, en un instrumento fundamental para los países tanto de economía centralizada, como de economías mixtas y los de corte preponderantemente capitalista, ya sean desarrollados o en vías de desarrollo.

La planeación es ya un imperativo no solo por la necesidad de satisfacer eficazmente las demandas internas de su población, sino para racionalizar las condiciones de la competencia internacional.

En el momento actual los estados nacionales se ven en la necesidad de conjuntar sus esfuerzos de planeación para evitar que en el ámbito mundial sean las grandes empresas transnacionales las que, buscando únicamente su interés y beneficio, dicten las reglas y la orientación del comercio mundial.

La planeación en México, requiere de la participación de la sociedad y del respeto a los derechos individuales y sociales, dados nuestra estructura política y jurídica, así como nuestro sistema económico. Es por ello que, si

bien se concibe el sistema mexicano de planeación bajo el mandato constitucional de la rectoría del Estado, como responsable del desarrollo, la planeación se apoya en mecanismos de obligación, coordinación, inducción y concertación.

La acción obligatoria se circunscribe al sector público federal y se manifiesta mediante la programación de sus actividades; la coordinación se establece por la vía de convenios entre la Federación y los estados, para respetar la distribución de competencias que establece nuestro sistema federativo; la inducción de comportamientos económicos de la comunidad, mediante el uso de un amplio instrumental de políticas del desarrollo de que dispone el Estado mexicano, y la concertación a través de convenios libremente aceptados por Gobierno y particulares, en el sistema de economía mixta.

#### **1.2.- El Primer Periodo: 1933-1952**

Los términos "plan económico" y "planeación económica" aparecieron en el vocabulario político mexicano al venir los años treinta, y desde entonces han tenido una amplia utilización. En 1933, se formuló lo que se llamó el Plan Sexenal.

El Plan Sexenal constituía, en realidad, un bosquejo general de la política económica a seguir después del cambio de administración de 1934, orientada en primer lugar, a sacar al país de serias dificultades de origen externo, y, en segundo lugar, a alentar el desarrollo económico conforme a los lineamientos señalados al término de la lucha revolucionaria por el presidente Plutarco Elías Calles (1925-1928).

**El Plan fué elaborado conjuntamente por los técnicos del gobierno federal y la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y fue ratificado por la segunda convención del PNR celebrada en diciembre de 1933. Se trataba de un documento político preparado por el grupo de Calles.**

**El Plan no proponía un programa financiero apto para apoyar los demás aspectos. Ni hay tampoco pruebas de que los autores del plan tomaran seriamente en cuenta la estructura existente de los ingresos públicos o los posibles métodos para acrecentarlos, o que entendieran la relación entre el gasto público y el nivel general de la actividad económica.**

**El Plan Sexenal no contenía ningún instrumento práctico para su ejecución, el documento entrañaba el reconocimiento de la necesidad de programas económicos anuales, para complementar la estructura general del plan, así como la revisión periódica de sus metas, no disponía el establecimiento de un organismo federal con tal propósito. Simplemente, sugería que los organismos del partido en el gobierno se hicieran cargo de todas estas cuestiones.**

**En 1935 el presidente Cardenas creó un organismo consultivo especial llamado Comité Asesor Especial, integrado por varios secretarios de Estado. Se encomendó a este grupo que coordinara las políticas nacionales de planeación. El comité, no funcionó con eficiencia.**

**El segundo Plan Sexenal no representó una mejoría respecto a lo primero. En un capítulo introducido especial, ausente en el primer plan, se discutían con amplitud los problemas relacionados con la planeación concreta de las actividades del gobierno y la coordinación de las diferentes dependencias del mismo, la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales.**

Sugería que el gobierno federal delineara su plan de acción en el terreno económico en términos cuantitativos y recomendaba el pronto establecimiento de un Consejo Nacional Supremo, en el que estuvieran representadas todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares. El campo de actividad del Consejo sería delimitado mediante medidas legislativas del Congreso, pero el organismo iba a tener solo una naturaleza consultiva. Se dejó en manos del Presidente de la República la decisión respecto a "el ritmo y las modalidades de ejecución del programa gubernamental".

Finalmente, se sugirió que las autoridades del partido gobernante revisaran y ampliaran el nuevo programa, a la luz de la experiencia adquirida durante el Primer Plan Sexenal, y de los resultados de los censos nacionales de 1940. Todas estas sugerencias no añadirán nada en términos prácticos. En un grado aún más notable que el primero, el segundo Plan Sexenal no pasó de ser un plan en el papel. Los dos planes consistían en su mayor parte en exhortaciones genéricas con muy pocos efectos prácticos. En primer lugar, fueron elaborados sin conocimiento alguno de los métodos de planeación aplicables a una sociedad todavía muy subdesarrollada. En segundo lugar, fueron preparados por administraciones salientes, en un país cuyo sistema político establece la transmisión pácífica del poder dentro del partido gobernante.

La administración de Cárdenas (1935-1940) rompió con las políticas de Calles y se encauzó hacia los ideales agrarios de la Revolución y el nacionalismo extremo.

La administración de Avila Camacho (1941-1946), por otra parte significó el retorno a las políticas económicas en vigor al ascenso de Cárdenas, un retorno que fué posible precisamente porque Cárdenas había realizado las reformas en la tenencia de la tierra que resolvieron prácticamente el problema agrario, y había consumado la nacionalización de la industria petrolera.

Cárdenas y los radicales que lo rodeaban hicieron muy pocos esfuerzos para revisar, fortalecer o convertir en ley el instrumento de planeación que recibieran del grupo de Calle en 1934. Simplemente tomaron del Plan Sexenal lo que se ajustaba a su propia lista de prioridades en cuanto a metas económicas y sociales, y trataron de ejecutar esas partes del plan de acuerdo con las circunstancias existentes y los medios financieros disponibles. Como las circunstancias eran muy difíciles y los recursos muy limitados, muy poco de lo que proponía en el Plan Sexenal se había llevado a la práctica hacia 1940, salvo en el campo de la irrigación y los transportes.

La administración de Avila Camachos hizo una utilización aún menor que Cárdenas del siguiente Plan Sexenal, el régimen de Avila Camacho representaba la vuelta a la normalidad muy próspera en verdad, a causa del auge motivado por la guerra en el sector externo de la economía, y de los efectos de las reformas de Cardenas sobre la estructura económica y social del país.

El ingreso del sector público se acrecentó con rapidez a partir de los deprimidos niveles de los años treinta, y por primera vez en la era posrevolucionaria, quienes gobernaban a México pudieron establecer con facilidad la premisa de que lo que era bueno para el Estado era bueno para el sector privado y viceversa. Durante los años de la guerra la economía mexicana creció a una tasa anual por habitante de casi el 5% en términos reales, comportamiento pocas veces logrado en otros países, salvo mediante programas que se orientan hacia un esfuerzo de guerra que pone en juego energías nacionales extraordinarias. En tales circunstancias, parecía innecesario una planeación nacional ordenada. La decisión del gobierno de Avila Camacho, en 1942, de establece la Comisión Federal de Planificación Económica, tuvo poco que ver con la planeación y evidentemente respondía a la creciente necesidad de mejorar la información estadística, cuya insuficiencia y falta de exactitud claramente obstaculizaban las actividades diarias tanto del sector público como del privado. En 1946 volvió a escucharse el término.

"Planeación Económica". La campaña electoral del candidato presidencial Miguel Alemán introdujo dos elementos nuevos en la formalización del programa de política económica del gobierno entrante. La primera novedad consistió en que el propio aspirante a la presidencia participó en este empeño muy activamente. En segundo lugar, la gama de los grupos que participaron se extendió considerablemente más allá de los acostumbrados técnicos del gobierno y los altos miembros del partido gobernante.

Durante los doce meses anteriores a las elecciones de 1946, se celebraron discusiones de mesa redonda en más de la mitad de los estados y en todos los centros urbanos de México. En cada reunión el candidato discutía alguna de las grandes cuestiones económicas nacionales con representantes de los grupos locales, incluso los pequeños agricultores y los dirigentes sindicales, y después se analizaban los problemas regionales. Los problemas nacionales importantes quedaron divididos de antemano en cuatro grandes grupos: la agricultura, la industria, los transportes y la actividad turística. El futuro Presidente no deseaba que "su programa detallado de gobierno fuese el fruto exclusivo de su experiencia personal, por grande que ésta fuese, ni del punto de vista estrictamente técnico de un pequeño grupo de especialistas en los diversos problemas a que se enfrentaba el país". Por desgracia los materiales y opiniones reunidos durante la campaña electoral de 1946, no se les tradujo en ningún cuerpo organizado de política nacional, o en programas.

Para todo propósito práctico, el gobierno de Alemán representó la continuación del régimen de Avila Camacho. El desarrollo económico del país durante los años de guerra se tradujo en una expansión considerable del mercado interno, y la economía pudo hallarse en condiciones de financiar el creciente monto de la inversión. En el sector privado esas inversiones se canalizaron hacia la agricultura de exportación y la industria y en el sector gubernamental a toda clase de obras públicas (o capital social básico) incluyendo ferrocarriles, carreteras, obras de riego en gran escala y energía eléctrica.

Durante los primeros años en la posguerra brotaron con gran proliferación diversos tipos de organismos públicos y empresas estatales autónomas dependientes todas ellas, en alguna medida, de los recursos financieros del gobierno federal.

En los primeros tiempos del régimen de Alemán se hizo un intento inicial para someter a un control federal esta parte rápidamente creciente y semiautónoma del sector público. A fines de 1947 se promulgo una ley que facultaba a la Secretaría de Hacienda para:

"Controlar y supervisar las operaciones de los organismos descentralizados y las entidades con participación estatal, a fin de mantenerse informada de su progreso administrativo y asegurar su correcto funcionamiento económico, mediante un sistema permanente de auditoría e inspecciones técnicas".<sup>6</sup>

La Comisión Nacional de Inversiones encargada de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de unos 75 organismos autónomos y empresas estatales. Este organismo jamás funcionó formalmente, y habrían de transcurrir otros seis años antes de que se hiciera un nuevo intento, esta vez más amplio, para coordinar en alguna medida las actividades de inversión del sector público.

Había entonces, otras razones importantes, tanto externas como internas, se habían añadido a la evidente necesidad política y administrativa de un control más efectivo del verdadero laberinto de instrumentos que intervenían y participaban en la economía nacional en nombre del Estado.

---

<sup>6</sup> Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Diario Oficial, 31 de diciembre de 1947, y un Decreto emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicado en el Diario Oficial el 31 de Enero de 1948.

Ante todo, en los últimos, años del gobierno de Alemán los economistas mexicanos más destacados y algunos políticos se dieron cuenta de que el venturoso desarrollo económico de la década anterior se había debido a una combinación muy afortunada de circunstancias que difícilmente podrían persistir para siempre. El auge para las mercancías mexicanas de exportación (que recibió un efímero aliento durante la guerra de Corea) estaba desapareciendo lentamente. Las oportunidades fáciles y extremadamente lucrativas de inversión para el sector privado comenzaban a ser escasas, y había, por último, ciertos indicios de que los muy altos rendimientos de las inversiones públicas, hechas al azar e improvisadamente, no podía esperarse que siguieran por mucho tiempo.

Más aún, la fase final del programa de obras públicas lanzado por el régimen de Alemán se había financiado en amplia medida mediante métodos inflacionarios, que estaban poniendo en peligro la posición de la balanza de pagos del país y al mismo tiempo fomentaban las tensiones sociales internas.

### **1.3.- Comisión de Inversiones, 1952.**

De esta manera, cuando el nuevo presidente, Adolfo Ruiz Cortines, asumió el poder a fines de 1952, se encontró con muchos problemas bajo una superficie de prosperidad. Las finanzas federales se encontraban mal; las empresas y organismos públicos llevaban una vida bastante independiente y presionaban constantemente para obtener más fondos de inversión; las presiones inflacionarias iban en aumento, y la posición de la balanza de pagos era débil. Un informe que preparó una comisión mixta de expertos del gobierno mexicano y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, decía lo siguiente respecto a la situación:



En la próxima década, el rendimiento de la inversión total depende del grado en que los recursos oficiales y (a través de políticas apropiadas) los fondos privados, puedan aprovechar las posibilidades que haya para contrarrestar los rendimientos más bajos que se obtengan por los mayores gastos que se realicen en servicios públicos, en otras inversiones a largo plazo y en la conservación y reposición del equipo de capital. La tarea es diferente y más difícil que en otros tiempos, en que las circunstancias favorecieron la selección de proyectos que, con gastos reducidos, produjeron rendimientos elevados. Entre 1939 y 1950, México pudo mantener una elevada tasa de producción, aun sin contar con un organismo que coordinara la inversión, pero la economía mexicana ha llegado ya a un punto en el que, si no hubiese una coordinación de los proyectos, se producirían resultados distintos de los que se alcanzaran posteriormente sin dicha coordinación.

Ha llegado por tanto, el momento de que México considere como un todo orgánico el problema de su desarrollo económico y deje de abordarlo fragmentariamente, tratando cada proyecto por separado. Esto significa que deba imponerse un "plan regidor del que no haya desviación posible". Por el contrario, es importante que los cambios en la situación mundial o en las necesidades interiores del país reflejen prontamente en la política económica. Esto requiere que todo proyecto o medida de política económica se justifiquen según el grado en que contribuyan al desarrollo económico, y que los ahorros se canalicen adecuadamente. En una palabra, lo que se necesita es un programa de desarrollo. 7

El régimen de Ruiz Cortines no formuló el plan de desarrollo a largo plazo que tan vigorosamente sugería la Comisión Mixta, pero en el verano de 1953, medio año después del cambio de gobierno, el nuevo Presidente ordenó que las Secretarías de Hacienda y Economía prepararan un "plan de inversiones" del sector público para todo el periodo de la administración (1953-1958). El plan, debía apoyarse en informes que proporcionaran todas las Secretarías de Estado, los organismos autónomos y las empresas estatales, conforme a sus propios programas de inversiones y a sus recursos financieros actuales y previstos.

7 Comisión Mixta, *el Desarrollo Económico de México y su capacidad para absorber capital exterior*, Nacional Financiera S.A. México 1953.

De esta manera, nació la Comisión de Inversiones, cuerpo que a posteriori se puede considerar como un avance importante hacia la programación de las inversiones del sector público en México.

La reorganizada Comisión de Inversiones sería responsable directamente ante el Presidente y se integraría con los técnicos que éste eligiera. La gama de sus funciones, ya ampliada incluía:

- a) Estudiar y evaluar los proyectos de inversión según su importancia para las necesidades económicas y sociales inmediatas del país.
- b) Formular estudios económicos destinados a coordinar la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas, conforme a los objetivos de la política económica, fiscal y social.
- c) Someter a la consideración del Presidente un plan coordinado de inversiones en vista de nuevos desarrollos imprevistos.
- d) Sugerir al Presidente ajustes periódicos en el programa de inversiones en vista de nuevos desarrollos imprevistos.

A fin de auxiliar a la Comisión en sus tareas, se giraron instrucciones, una vez más a todas las dependencias del gobierno federal, los organismos autónomos y las empresas de participación estatal, para que le proporcionaran información sobre los programas de inversión que estaban ejecutando y sobre los nuevos proyectos de estudio, y los planes de inversión a más largo plazo, al mismo tiempo, por disposición presidencial se prohibió a todos los organismos y dependencias que realizaran cualquier inversión no sometida previamente a la Comisión de Inversiones y aprobada por el Presidente. La Secretaría de Hacienda debía proporcionar fondos con propósitos de inversión solo en los casos expresamente aprobados por la Comisión.

Desde sus primeros días la Comisión de Inversiones intentó establecer el inventario más completo de todos los proyectos de desarrollo financiados por el sector público en el país, y de ponderarlos de acuerdo con los criterios de inversión establecidos por sus técnicos. Los criterios fueron los siguientes:

- a) Productividad del proyecto, o sea la relación entre el rendimiento económico y el costo.
- b) El grado de coordinación entre otros proyectos.

- c) El grado de avance de los proyectos ya iniciados.
- d) Protección de inversiones anteriores en el caso de proyectos ya emprendidos.
- e) El volúmen de ocupación generada por el proyecto, una vez terminado, se asignó un mayor peso a la productividad económica y al beneficio social que a los otros elementos incluidos en el índice global de prioridad.

Al tener acceso a todos los datos económicos y técnicos concernientes a los proyectos en marcha financiados por el sector público, en las etapas preparatorias, o en estudio, la Comisión trató de comprobar la exactitud de la información, comparándola con sus propios datos, reunidos en recorridos de trabajo periódicos hechos por sus técnico. El propósito de estos viajes informales de inspección no se limitaba a examinar el avance de las obras, sino también, en el caso de proyectos nuevos, servía para reunir datos adicionales concernientes a las implicaciones sociales y posiblemente también las políticas de los nuevos programas de inversión, especialmente en lo que hace a la actitud de la población local y a la necesidad de inversiones futuras en campos conexos.

Pocos meses antes del comienzo de cada año fiscal, la Comisión recibía de la Secretaría de Hacienda estimaciones de los recursos federales totales disponibles para inversiones, y los organismos autónomos daban a conocer los pormenores de sus presupuestos de capital. Estos últimos incluían información sobre el probable origen de los fondos no federales a utilizar, en la mayor parte de los casos la suma de los recursos propios de los organismos y los créditos externos ya disponibles o en vías de negociarse. Sobre la base de todos estos datos, que juntos integraban el programa global de inversiones de todo el sector público, e indicaban el monto total de los recursos de inversión ya disponibles, la Comisión procedía a formular un plan preliminar para distribuir los fondos federales entre los múltiples proyectos, organismo por organismo y proyecto por proyecto.

Una vez preparado el presupuesto preliminar de inversiones, quedaban a discreción del Presidente las decisiones y modificaciones finales.

Presumiblemente, en esta etapa entraban fuertemente en juego consideraciones políticas especialmente por cuanto a los compromisos de la presidencia para con intereses regionales y locales a propósito de la pronta terminación de ciertos proyectos o a la expansión de ciertos programas regionales de inversión.

Una vez ajustado el programa conforme a realidades políticas del día, la Comisión entraba de nuevo en funciones. Le correspondía ahora certificar ante la Secretaría de Hacienda que un monto específico de fondos federales quedaba asignado a cierto proyecto o programa. Sin esa certificación, no podían hacerse pagos a los organismos o a los contratistas privados que trabajaban en proyectos específicos. Las instrucciones de la Comisión eran siempre bastante precisas y contenían una buena cantidad de información técnica. Un certificado de aprobación de un proyecto dado describía todas las fases del proyecto de construcción y definía claramente cuales de ellas debían emprenderse en que momento determinado. Cuando se trataba, por ejemplo, de la construcción de un camino, la Comisión enumeraba todas las características físicas y técnicas de la obra a realizar durante el año, de suerte que el desembolso de fondos federales correspondiera solo a esa obra, sujeto a comprobación mediante pruebas documentales que debía exhibir el organismo responsable ante la Secretaría de Hacienda. No se dieron facultades legales a la Comisión para supervisar y controlar la realización global de las inversiones. Se podía controlar de facto estas actividades, en grado importante. Y esto último gracias a que tenía a la mano la información financiera y técnica necesaria sobre el avance de cualquier proyecto de inversión del sector público y a que también disfrutaba de cierta capacidad para aplicar ciertas "sanciones" a los organismos cuyo desempeño fuese pobre en cuanto a la planeación y ejecución de sus programas de inversión. En primer lugar, los retrasos indebidos en la ejecución de proyectos, como consecuencia de mala planeación o administración, podrían afectar la posición del organismo frente a la Comisión de Inversiones, cuando llegara el momento de pedir asignaciones de fondos para el año siguiente. En segundo lugar, un historial continuado de cumplimiento insatisfactorio, del que debía darse cuenta la Comisión, podría hacerse informalmente del conocimiento del Presidente, con el resultado de que se modificara la administración del organismo afectado.

Se criticó a la Comisión de Inversiones por el hecho de que no insistió desde el primer momento en un mandamiento que estableciera prioridades sectoriales para las inversiones públicas, y se hubiese conformado en cambio con la simple tarea de encuadrar los proyectos de inversión preparados por los numerosos organismos y dependencias del Estado.

La Comisión de inversiones comenzó a actuar cuando estaba en marcha un programa de inversiones no coordinado. Entonces, una de sus funciones primordiales consistió en colocar los fondos disponibles de una manera un tanto más racional, entre los proyectos ya en marcha. No existió nunca una sobreabundancia de proyectos nuevos técnicamente bien preparados y listos para iniciarse.

Tres campos disfrutaron siempre entre todos los de la más alta prioridad: Irrigación, Energía, Comunicaciones y Transportes.

En otras palabras, en el proceso anual de presentar programas de inversión a la Comisión existían ciertas reglas no escritas respecto a la porción de los fondos federales de inversión que podrían asignarse a cualquier sector, dependencia o empresa. Todo esto servía para hacer más realista el proceso de negociación y ajustes, y limitaba la posibilidad de que las dependencias interesadas prepararan y presentaran programas de inversión desproporcionados, sin la menor oportunidad de ser aprobados.

Ruíz Cortines consideraba a este instrumento muy útil y enteramente satisfactorio. La creciente importancia de la Comisión la notaron también observadores del exterior. Un informe de las Naciones Unidas declaraba que: El enfoque de corto plazo que caracteriza el trabajo de la Comisión en consecuencia tanto de su experiencia relativamente breve como de la necesidad de dar un aspecto práctico y de utilidad inmediata a este inicio de la planeación, particularmente para convencer a cierta clase de funcionarios del gobierno no acostumbrados a limitaciones o condiciones en el desempeño relativamente independiente de sus cargos. Este objetivo se ha logrado, aparte del hecho de que, en creciente medida, se han incorporado

consideraciones económicas de largo plazo en los objetivos trazados originalmente.

Hacia 1956 se habían asignado a la Comisión varias funciones adicionales: realizar estudios sobre las implicaciones financieras de la inversión pública; analizar las tendencias generales de la economía, y contribuir a la planeación de la política económica nacional, a fin de integrar y justificar las inversiones del sector público; elaborar previsiones a largo plazo de las necesidades de inversión por sectores principales; estudiar y analizar diferentes aspectos de la inversión pública, tales como su relación con el desarrollo económico, su efecto sobre el sector público y su influencia sobre la balanza de pagos.

La Comisión de Inversiones formuló su primer plan de inversiones de dos años en 1956 (para 1957 y 1958), que sirvió como base para las negociaciones con el Banco Internacional y otros organismos financieros del exterior, en torno a nuevos préstamos para irrigación, desarrollo de la energía y comunicaciones y transportes. La misión del Banco Interamericano, que fue invitada por el gobierno mexicano en 1957 para evaluar este programa de inversiones, lo encontró en su conjunto apropiado y concordó básicamente en sus estimaciones de los recursos financieros disponibles para la inversión pública. La misión observó sin embargo, la ausencia de estudios a más largo plazo sobre los requerimientos de inversiones públicas en México.

Puede decirse que la creciente importancia de la Comisión se debió a cuatro hechos básicos:

1) Si bien era solo una entidad técnica, sus funcionarios principales tenían continuo acceso al Presidente, lo cual implicaba una ventaja importante en un país cuyo sistema político se concentra en la persona del jefe del Ejecutivo.

2) A causa de la naturaleza técnica y formalmente limitada de sus funciones, la Comisión podría permanecer ajena a la corriente de, conflictos políticos y personales que diariamente se manifiesta en la rama ejecutiva de todo gobierno.

3) Se convirtió en depositaria y en centro de ajuste de informaciones económicas vitales, que solo parcialmente poseían otras dependencias del gobierno.

4) Mediante contactos informales con todas las entidades que participan en las inversiones del sector público, estaba en aptitud de influir sobre ellos, sin tener que compartir la responsabilidad por contratos o limitaciones en la ejecución práctica de los proyectos individuales.

Las limitaciones bajo las cuales actuó la Comisión de Inversiones fueron muchas. No constituía una oficina nacional de planeación o de programación, porque la iniciativa de señalar metas para toda la economía no se originaba en ella. Tampoco tenía facultades para formular un plan nacional de inversiones a más largo plazo. La Comisión era principalmente un intermediario entre la Secretaría de Hacienda, fuente principal de los recursos financieros, y todos los destinatarios finales de los fondos, ya fuesen secretarías de Estado, organismos autónomos o empresas estatales. La Comisión constituía un guardián del interés público solo en el sentido de que disfrutaba de un poder de veto sobre todo los programas globales de inversión de los organismos autónomos y de las empresas estatales, al tener capacidad de negarles acceso a los fondos federales, de los que en realidad todos ellos dependen en fuerte medida.

#### **I.4.- Secretaría de la Presidencia. (Evolución)**

Con el cambio de administración, a fines de 1958, se estableció una nueva secretaría de Estado, la Secretaría de la Presidencia, concebida para servir no únicamente como medio de enlace entre la presidencia y las demás dependencias federales respecto a asuntos políticos y económicos, sino también como la principal dependencia coordinadora de la política económica. El nuevo gobierno hizo aprobar también una ley sobre las funciones de las dependencias del poder ejecutivo, en la que se daban facultades a la Secretaría de la Presidencia para reunir todos los datos necesarios para la formalización de un plan general de planes e inversiones del gobierno federal; programar las obras públicas y su utilización final; formular propuestas para la promoción y desarrollo de regiones y localidades, y planear, coordinar e inspeccionar las inversiones de las autoridades federales, los organismos autónomos y las empresas federales. En otras palabras la totalidad de las funciones de la Comisión de Inversiones se atribuyeron a la Secretaría.

La Comisión misma, denominada ahora Dirección de Inversiones Públicas, quedó incorporada a la nueva secretaría como una de sus cinco dependencias, siendo las cuatro restantes la de Planeación, la de Vigilancia de Inversiones y Subsidios, la de Legislación, y la de Asuntos Administrativos.

El antiguo cargo de director de la Comisión de Inversiones se consideró de tal importancia que su rango solo podía ser inferior al del secretario y el subsecretario de la Presidencia; por otra parte se consideraba que la Dirección de Planeación, recientemente creada, constituía un experimento y no merecía un lugar más alto en la jerarquía que el que se concediera a la reorganizada Comisión de Inversiones. Consecuentemente, desde el principio mismo apareció una curiosa dicotomía, derivada de la coexistencia de dos direcciones paralelas, ocupadas independientemente una de la otra de dos aspectos de lo que en esencia forma un solo todo: la planeación nacional y la administración de inversiones del sector público.



El acuerdo presidencial que se promulgó a mediados de 1959, en el que se daban instrucciones a todas las dependencias federales, organismos autónomos y empresas estatales para formular un programa de inversiones del sector público para el periodo 1960-1964, fué semejante en muchos aspectos al que emitió seis años antes el Presidente anterior, en ocasión del establecimiento del Comité de Inversiones como parte de la Secretaría de Hacienda.

Se ordenó a todas las dependencias públicas que proporcionaran información sobre sus planes de inversión a la Secretaría de la Presidencia, a la cual correspondía entonces "proceder a estudiar los programas, procurar la coordinación más satisfactoria de los proyectos, y someter el plan coordinado de inversiones del sector público para 1960-1964, junto con un cuadro de prioridades y las fuentes de financiamiento, a la consideración de la Presidencia de la República".

El acuerdo de 1959 intentaba fortalecer considerablemente las sanciones contra los rebeldes. No solo se prohibía a la Secretaría de Hacienda, una vez más que proporcionara fondos federales para inversiones no aprobadas expresamente por el Presidente, sino que se advertía a todas las dependencias que se abstuvieran de buscar créditos dentro y fuera del país, sin la aprobación previa de la Presidencia. Se dieron además facultades a la Secretaría de Hacienda para que ordenara al banco central, en caso del empleo, crédito para inversiones no aprobadas, que congelara los fondos que conforme a la ley tiene la obligación de depositar en sus arcas cada dependencia federal o entidad u organismo autónomo y empresas del Estado. Por último, se ordenó al Banco Nacional de Comercio Exterior que negara permisos de importación a las entidades del sector público cuando no existieran pruebas documentales de que los bienes que se pretendía importar se destinaban para inversiones aprobadas debidamente por la Presidencia. Pero, una vez más pese al establecimiento de la Dirección de Planeación en la Secretaría de la Presidencia, toda la iniciativa en la preparación de los programas de inversión quedó en manos de las dependencias directamente interesadas; no se dictaron disposiciones para que la nueva Secretaría se ocupara de la planeación a más largo plazo de la política económica nacional, o siquiera de las actividades del sector público.

De hecho, costó más de dos años poner en movimiento la Dirección de Planeación.

La Dirección de Planeación jamás ha penetrado, propiamente, al campo de una planeación nacional integrada. La falta de efectividad de la Dirección de Planeación no era necesariamente por culpa suya, el acuerdo presidencial promulgado en el verano de 1961 trató de definir el campo de acción de la Dirección de Planeación, pero fracasó en cuanto a establecer la centralización de las actividades nacionales de planeación dentro de la Secretaría de la Presidencia.

Los objetivos a cumplir se definían en términos muy generales: pormenorizar la política económica y social más adecuada para acelerar el desarrollo del país; calcular la magnitud, estructura y financiamiento del gasto y la inversión nacional; formular planes especiales de desarrollo integral de regiones o localidades, y promover la coordinación de las actividades de las dependencias del sector público, entre sí mismas y con los gobiernos estatales y municipales y la empresa privada. Conforme a su propio punto de vista, la Secretaría de la Presidencia iba a servir como una especie de mecanismo de ajuste y coordinación de todos los propósitos y objetivos, y como supervisor general.

Otro acuerdo presidencial, dictado en marzo de 1962, nueve meses después del decreto de mediados de 1961, testifica el hecho de que la Secretaría de la Presidencia no pudo cumplir sus funciones, y que los funcionarios más altos del gobierno federal se dieron cuenta, finalmente de que la planeación económica nacionalmente integrada no era posible mientras la iniciativa de emprenderla se dejara al juicio independiente, la voluntad y el interés público de docenas de grandes empresas de participación estatal.

## **El Plan de Acción Inmediata**

Detrás de la iniciativa de la Presidencia de preparar un programa de desarrollo a corto plazo que abarca la segunda mitad de la administración (1962-1964), se encontraba el creciente convencimiento de la urgencia de sustituir un sistema de control y manejo del sector público poco riguroso y parcialmente efectivo por una planeación económica global de carácter cuantitativo, basada en objetivos de política económica coherentes y claramente definidos.

A medida que la explosión demográfica cobraba más ímpetu, la disminución de la tasa de crecimiento del ingreso por habitante asumía proporciones inquietantes. Al persistir esta tendencia vino a ser más insostenible la pretensión de que el debilitamiento del desarrollo era un fenómeno temporal, y no secular. La conciencia de este hecho, que anteriormente se limitaba a pequeños núcleos de economistas, se extendió a los círculos políticos y a la iniciativa privada, como resultado de la experiencia de 1961, uno de los años más difíciles que ha tenido que afrontar la economía del país en dos décadas tanto en lo interno como en lo externo. En ese año dos factores negativos sumaron su influencia a la tendencia secular mencionada arriba: el estancamiento en los mercados internacionales de productos básicos, y las salidas de capital interno en respuesta al empeoramiento de la crisis cubana.

El segundo elemento que determinó una más pronta revisión de las actitudes hacia la planeación fué la creciente dependencia del desarrollo económico mexicano respecto a los recursos externos, especialmente créditos públicos del exterior. Los préstamos del exterior representaron más del 15% del financiamiento de la inversión pública, al mediar los años cincuenta. Condujo la expansión de la deuda pública externa, a medio y largo plazo, de unos 500 millones de dólares en 1955 a más de 1000 millones al comenzar los años sesenta.

Finalmente, el panorama político internacional dentro del que funciona la economía mexicana cambió considerablemente después del ascenso al poder del gobierno de J.F. Kennedy en los Estados Unidos. Junto con las demás repúblicas americanas, México participa en la Alianza para el Progreso, la cual reconoció en forma explícita la necesidad de una programación a largo plazo para el desarrollo económico.

Esta nueva atmósfera, y el compromiso de México en los términos de la Carta de Punta del Este, de presentar su programa de largo plazo a la aprobación de los expertos de la Alianza para el Progreso, tuvieron tanta importancia en el abandono de los procedimientos de programación que se siguieron en los años cincuenta, y ahora resultan anticuados y ni entonces fueron bastante efectivos.

El plan para 1962-1964, designado de acuerdo con las normas de Punta del Este, "Plan de Acción Inmediata", se orientó a lograr durante la primera mitad de la presente década una tasa anual mínima de crecimiento del producto nacional bruto del 5%, semejante a la que observó en los años cincuenta.

El plan de inversiones del sector público se elaboró en la Secretaría de la Presidencia, sobre la base de programas parciales de gastos de capital a plazo medio, presentados por las secretarías, los organismos autónomos y las empresas de propiedad y participación estatal. Presumiblemente, el plan fué revisado posteriormente por el grupo de trabajo de la Secretaría de Hacienda, que ajustó la asignación propuesta de recursos públicos de financiamiento de acuerdo con los requerimientos generales de cada uno de los sectores principales de la economía. La distribución de la inversión pública en 1962-1964 será considerablemente distinta en el periodo de tres años inmediatamente anterior. Los grandes cambios en la distribución de la inversión pública implican:

- 1) Mayor importancia de las inversiones sociales (servicios sociales urbanos y rurales, salubridad, educación y habitación), las cuales durante la década pasada significaron solo alrededor de la sexta parte del gasto de capital del Estado.

2) Un aumento muy grande en la inversión agrícola, de un 10 a 12% a mediados de los años cincuenta, alrededor del 18% según el plan.

3) Una disminución relativa en la importancia del gasto del capital del sector público para la expansión y modernización de los sistemas de transportes y comunicaciones.

Estos cambios son fácilmente explicables. Después del transcurso de dos décadas en las que, por una parte, la inversión pública en la infraestructura dominó el pensamiento del gobierno federal, y por otra parte, la distribución del ingreso casi no mostró mejoría y la explosión demográfica se mantuvo a una velocidad acelerada, había llegado un momento en que era muy difícil posponer por más tiempo las inversiones sociales, por más que su efecto sobre el desarrollo solo se siente después de un cierto número de años.

El Plan de Acción Inmediata constituye el primer programa nacional de inversiones que abarca tanto el sector público como el privado. La base estadística de que disponen los planeadores es un extremo débil, y la experiencia del país en cuanto a programar la inversión privada es prácticamente nula.

## **La Comisión de Administración Pública.**

En 1965 se creó dentro de la Secretaría de la Presidencia la Comisión de Administración Pública, teniendo entre sus funciones: estudiar la organización y los sistemas administrativos del Gobierno Federal y proponer las reformas generales que procedieran para racionalizar las estructuras, los procedimientos y el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de la Administración Pública, adecuándola a la planeación del desarrollo y al mejoramiento de los servicios públicos. En ese mismo año se leyó ante la H. Cámara de Diputados, un proyecto de Ley de Planeación Económica Nacional.

## **Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970**

Para el periodo 1966-1970 se promulgó el Plan de Desarrollo Económico y Social donde se establecieron las directrices para la inversión pública y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos.

Con la aparición de un documento llamado "Programa Preliminar del Sector Público 1970" (Secretaría de la Presidencia), surgió el Programa de Inversiones Públicas para el quinquenio 1966-1970.

### **1971**

En mayo de ese año, se dispone el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y se avanzó en algunos planes sectoriales.

En el acuerdo correspondiente se le atribuye a la Secretaría de la Presidencia la función de recabar los datos necesarios para la elaboración de un plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo.

Los lineamientos que elaboró la Secretaría de la Presidencia para desarrollo económico y social del país durante 1971-1976, sirvieron de base a las diversas instituciones. En ellos tenían que definirse objetivos, responsables y plazos para su cumplimiento.

- La nación reclama la adecuación de la administración pública a las necesidades y problemas actuales del país, por lo que debe reorganizarse el sector público.
- La población en general debe conocer en forma clara y precisa las facultades de la Administración Pública.
- La eficacia de la Acción Pública requiere de Orden sin el cual la coordinación es imposible alcanzar.
- El gobierno debe organizarse si pretende organizar el esfuerzo nacional.
- Este proyecto de ley pretende convertir la compleja estructura burocrática en un instrumento que marque responsabilidades claras y precisas que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan en los resultados efectivos que demandan los habitantes del país.
- Se dispone que las Dependencias del Ejecutivo Federal constituyan agrupamientos sectoriales para su mejor coordinación.
- Se incorpora por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las Acciones del Estado, porque la escasez de recursos impiden atender todo al mismo tiempo y con un ritmo adecuado el gasto público, todo ello en la decisión de establecer el presupuesto por programas y la evaluación de resultados.

**Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto como encargada de la planeación de las actividades públicas; responsables de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social así como de programar su financiamiento evaluando los resultados de su gestión-**

También estaría a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna, que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión. Se propone igualmente ubicar en esta Secretaría el sistema nacional de estadística.

### **1.5 Desarrollo Regional por Cuencas Hidrológicas.**

Paralelamente se dan impulsos a una modalidad de la planeación: la planeación del desarrollo económico regional por cuencas hidrológicas y así nacen en el país diversas Comisiones de Desarrollo Regional en la Administración Pública no central, encargadas del desarrollo económico regional según la denominación que tomaran del sistemas hidrológico de referencia.

En otras se contaron las Comisiones de El Papaloapan, El Balsas, etc., siendo relativa al Estado de Jalisco y una de las más importantes la Comisión del Lerma-Chapala-Santiago que posteriormente se transformó en el Plan Lerma Asistencia Técnica: PLAT.

La modalidad de impulsar el Desarrollo Económico Regional por cuencas hidrológicas fué protegida en esa época bajo los auspicios de organismos internacionales y con fondos provenientes del exterior. Toman como norma, conjuntar equipos de técnicos de diversas disciplinas para capacitarlos en las tareas de las Planificación del Desarrollo y como producto final, alcanzar la elaboración de planes regionales relativos a esas cuencas hidrológicas.



En el caso de nuestro país, los resultados de estos esfuerzos bajo esta modalidad, fueron aceptables pero indiscutiblemente uno de los más extensos fue el Plan Lerma que operó entre los años de 1963-1976.

El PLAT, al igual que otros organismos de planeación en México, surgió como producto de esfuerzos, intereses e impulsos externos por parte de personas que guiaron su rumbo en relación a intereses regionales y nacionales que muchas de las veces entraron en conflicto.

Conjuntó un buen número de técnicos de las más diversas especialidades y cuyo número promedio fue de 250: planificadores, ingenieros de diversas materias y especialidades; Economistas, Meteorólogos, Sociólogos; Topógrafos, Cartógrafos, Antropólogos, Arquitectos, etc., todos ellos con intereses personales vinculados al Desarrollo Económico Regional del País.

Lo fundamental para este grupo de personas y el propio organismo era determinar el tamaño del recurso agua, las condiciones en que se encontraba en la naturaleza, para proyectar su racional aprovechamiento como motor para la programación del desarrollo Económico-Social de esta región.

La importancia de esa cuenca hidrológica se puede determinar a partir de los siguientes datos:

- Cubre una superficie de 130,000 Kilometros cuadrados, que representa cerca del 7% del territorio del país.
- Contenía además poco más del 20% de la población nacional.
- Area fisiográfica que por límites político-demográfico involucraba territorios de nueve estados del país: Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas.
- Posteriormente se incluyó a la totalidad de los Estados y además se agregó el estado de Colima. Esto por los propósitos de estudio del PLAT (Plan Lerma Asistencia Técnica).

Como se observa, la región abarca la parte más desarrollada del Centro y del Occidente de la República Mexicana, con la pretensión de una integración económica y social sobre la base del fenómeno geográfico.

El PLAT, fue una concepción técnica para el estudio del agua, el suelo y la generación de energía eléctrica; posteriormente se dedicó a hacer planes de desarrollo regional: el plan general de desarrollo de la cuenca y posteriormente planes estatales y sectoriales que abarcaron la región.

Como todo Plan de Desarrollo se propuso como meta el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la población asentada en esa región, mediante el estímulo de inversiones públicas, debidamente orientadas y previstos sus efectos en los sectores económicos y grupos sociales que integran la sociedad.

Su origen fue la negociación que el Ing. Elías Gonzáles Chávez promovió ante el Banco Interamericano de Desarrollo, para que otorgara un financiamiento original por 50 millones de dólares que se destinarían a un programa de construcción de obras de riego a lo largo de la cuenca Lerma-Chapala-Santiago. Este apoyo del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) se inscribía en el marco del programa de la Alianza para el Progreso que se había integrado para América Latina en el tiempo del presidente norteamericano John F. Kennedy.

En las negociaciones que se formularon ante el BID, se hizo una amplia exposición sobre las características físicas, económicas y sociales de la cuenca y se demostró que era una de las áreas más importantes de México, de las más dotadas de recursos y de las más indicadas para promover de manera intensiva, el aprovechamiento de aquellos, para lograr la elevación de los niveles de vida de la población.

Los estudios se iniciaron en materias diversas, destacando los del medio físico; las condiciones económicas y sociales, luego en el campo experimental.

a) Los del medio físico se relacionaban con estudios de suelos, climas, estadística, meteorológico y sobre el agua. También se realizaron estudios sobre la Tenencia de la tierra, la división municipal, el análisis de la infraestructura física como son las comunicaciones, el riego y la generación de energía eléctrica. Se utilizaron asimismo técnicas de fotointerpretación de análisis cartográficos y estudios del suelo mismo.

b) En cuanto a los estudios de las condiciones económicas y sociales, comprendieron el análisis de la evolución y las tendencias de la población; de la oferta y de la demanda de bienes y servicios; de los precios de los productos agrícolas y además se hizo un diagnóstico socioeconómico y una matriz de insumo-producto y un modelo matemático y un cálculo de la balanza comercial.

c) Los estudios en el campo experimental, produjeron semillas de especies de pastos aclimatados para la extensión de praderas inducidas, se hicieron diagnósticos zootológicos, profilácticos, genéticos y de nutrición de bovinos, porcinos; se fundó un laboratorio propio de diagnóstico zootológico en Tlaquepaque, Jalisco y otras múltiples investigaciones de esta naturaleza.

Por otra parte, se elaboraron una importante cantidad de proyectos, a partir de los cuales se emprendieron diversas acciones nacionales y para otras regiones del país.

Respecto a las actividades de planeación, se elaboró un plan preliminar de desarrollo regional; consta de un análisis histórico de las condiciones observadas y las tendencias y de un plazo de diez años con metas, objetivos y requerimientos, La programación cubre los aspectos agrícolas, pecuario, industrial y de infraestructura económica y social.

Se crearon además trece proyectos de inversión agrícola, siete pecuarios y cinco mineros. Se elaboraron asimismo, 159 proyectos de obras de riego para beneficiar catorce mil hectáreas en siete estados.

La segunda etapa comprende de 1967 a 1969. Se distingue de la anterior, en primer término, porque pasa del estudio de la cuenca hidrológica de la región. A partir de entonces se toma como región el conjunto de territorios completos de diez estados (se incorpora Colima). Es decir, prevalece el criterio administrativo.

A los estudios de ingeniería civil y de técnicas hidráulicas, que eran preponderantes en la etapa anterior, se incorporan los estudios de agronomía, de economía agrícola y de desarrollo de la comunidad.

Respecto a los planes y programas de desarrollo, se desciende al nivel estatal por lo que permiten llegar a conclusiones más concretas. Los programas sectoriales (agricultura, ganadería, industria) y los programas de infraestructura (camino y abastecimiento de agua) también se realizan a nivel estatal. Se efectúan también demostraciones agropecuarias (trece en seis estados) sobre fertilización, siembra de pastos aclimatados y especies forrajeras, y producción de crías porcinas de registro.

La tercera etapa comprende de 1970 a 1974 y destaca por dos características: la presencia de Naciones Unidas y el cambio de dirección. A través del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con algún equipo y con expertos. Respecto al primero puede destacarse la adquisición del segundo microscopio electrónico existente en el país. El personal de Naciones Unidas constaba de ocho expertos, planificadores: Ayudaron mucho al personal a mejorar la calidad de sus trabajos y a superarse. A parecen nuevas áreas de análisis, entre las que destaca el sector industrial.

La cuarta etapa comprende de 1975 a 1976. Se distingue por la extroversión del PLAN y por su utilización como instrumento de movilidad política. El equipo de Plan Lerma se salió de su cauce y de su cuenca, y desbordó con estudios y proyectos a otras regiones. Sin entrar a evaluar la calidad técnica de los proyectos, es significativa la vulnerabilidad que adquirió la institución al apostar por candidatos concretos y al utilizar la información como poder.

Muchos profesionales que trabajaron en Plan Lerma reconocen en las últimas etapas de los planificadores un mejoramiento en la calidad de algunos estudios. Sin embargo, advierten que se subordinó el cometido científico de la institución al interés político de su dirección.

Cuando se piensa en la realización del PLAT aparece un obstáculo siempre presente. Era un organismo fundamentalmente de análisis y de estudio y no disponía como muchos lo deseaban, ni de grandes recursos financieros, ni de capacidad de decisión en materia de inversiones. En esto se distinguía el PLAT de las comisiones de otras regiones. Apenas podrá proponer y sugerir acciones a los tomadores de decisiones: los políticos.

Esta disociación entre la planeación y la ejecución de programas estaba en relación con la naturaleza misma y con los atributos del organismo: con su relativa autonomía.

El interés, la atención y la receptividad de los gobiernos de cada estado ante los estudios y proposiciones del PLAT era muy variable. En algunos casos los estados se interesaban tanto que abrían oficinas y apoyaban sus acciones. En otros se generaban tensiones y pugnas entre el PLAT y las instancias estatales orientadas a la promoción económica. En otras más mediaba la indiferencia.

Las mayores aportaciones que el PLAT produjo en la región no fueron directas ni inmediatas. Al congregarse al mayor y más variado equipo de profesionistas que hasta entonces había trabajado en común en la historia de la región, hizo posible la socialización y la acumulación de experiencias y conocimiento de la más diversa índole, relacionados con el desarrollo regional.

Fue un verdadero almacigo y escuela de formación de gente preocupada por las tareas del desarrollo.

## **I.6. Tres Periodos Sexenales.**

### **JOSE LOPEZ PORTILLO 1976-1982**

Al sesionar por primera vez con los miembros de su gabinete el presidente José Lopez Portillo, les hizo entrega del documento "Bases para la elaboración de un Programa de Gobierno" en el que se integran los puntos de vista y las demandas de los distintos grupos de la sociedad recogidos en la amplia consulta popular llevada a cabo durante su campaña presidencial.

Este documento representó el primer paso en la constitución de un sistema de planeación para dirigir los esfuerzos nacionales hacia los objetivos que el país se ha propuesto alcanzar, y esboza en líneas generales, la estrategia y acciones que se precisan en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El 31 de Diciembre de 1976 se publicó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la cual dispone que: "las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

Igualmente establece que "cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público".

### **1980**

El 17 de Abril de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, con lo que se muestra la acción globalizadora de la política de desarrollo y el avance en la "consolidación de un sistema integrado de planeación que permite ordenar la información, de tal manera que se pruebe la congruencia,

la eficacia y la eficiencia de la acción de los sectores gubernamental, social y privado en torno a los objetivos nacionales buscando transformar el crecimiento económico en desarrollo social".

## MIGUEL DE LA MADRID HURTADO 1982-1988

El Presidente Miguel de la Madrid postuló, durante su campaña electoral, la planeación democrática como uno de los principios fundamentales de su programa político.

El 29 de Diciembre de 1982 fue aprobada por el H. Congreso de la Unión la Ley de Planeación cuya iniciativa fue promovida por el recién electo presidente Miguel de la Madrid. Esta ley establece las normas y principio básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo y tiene por objeto encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública.

Miguel de la Madrid convierte su campaña en un exhaustivo proceso de consulta popular, como una estrategia específica para recoger las aportaciones sociales que habrían de contribuir a la integración del programa de Gobierno. Se realizaron por primera vez las giras de Prioridades Nacionales en las que se analizó en varios Estados un tema relevante para el desarrollo regional y nacional.

De igual manera, se llevaron a cabo reuniones populares previas y preparatorias con lo que se amplió la participación social. En las reuniones de participación de Fortalecimiento Municipal, se hizo evidente la necesidad de revisar y fortalecer la instancia de gobierno que directamente afecta la vida cotidiana de los habitantes, enriqueciéndose estas reuniones con la participación popular, la innovación de los temas tratados y en el método de las reuniones.

Con la participación del sector obrero, campesino y popular del Partido Revolucionario Institucional, de profesionales, universitarios, intelectuales, empresarios, jóvenes, mujeres, funcionarios, expertos y miembros de la comunidad se llevaron a cabo: 40 reuniones nacionales, 31 estatales, 9 en el Distrito Federal, 22 de foros de campesinos, 24 de fortalecimiento municipal, 9 ideológico culturales y 22 de diálogo con profesionistas.

La consulta popular enfatizó que la planeación ha de desprenderse de las demandas políticas de la sociedad y que, en esa medida puede convertirse en el más poderoso instrumento de gobierno para hacer frente a los desafíos a los que se enfrenta la Nación.

Miguel de la Madrid en abril de 1982 siendo candidato a la presidencia de la república señalaba:

La Planeación para ser democrática, ha de derivarse de los propósitos políticos de la sociedad y ser el más poderoso medio de gobierno para resolver los desafíos que enfrenta la Nación. La planeación democrática es el instrumento para transformar la realidad social de manera ordenada y racional de acuerdo con los valores del proyecto nacional y en respuesta a los retos de nuestro tiempo.

La planeación ha de ser vehículo para articular las demandas sociales mediante un sistema político que las reconozca, las capte, las regule y pueda responder con realismo y gran horizonte las necesidades del pueblo. La planeación democrática no es meramente una serie de procedimientos técnicos, sino que está íntimamente asociada a una idea y a una práctica política más amplia.

Con el Plan Nacional de Desarrollo hacemos frente, apoyados en el triunfo electoral, a los grandes problemas nacionales que ahora amenazan con agobiarnos, pero también a los que ameritan la reflexión, la serenidad, la voluntad perseverante y la acción ordenada y eficaz para construir la Nación del futuro, la del medio y del largo plazo.



La planeación democrática ha de precisar con lucidez que plan, estrategia, forma de participación, y mecanismo de institucionalización debemos adoptar para nuestros fines, así como los medios y tiempos de nuestras acciones. Requerimos fundamentalmente de un Plan Nacional de Desarrollo que fije del modo más preciso los más importantes objetivos nacionales, las prioridades, para hacer frente a los grandes desafíos de la Nación.

Además de presentar claramente los objetivos y metas, hemos de pasar a la definición de rumbos, con un sentido estratégico para detectar los puntos de acción pública que permitan hacer frente a la situación actual reorientar al país hacia los propósitos políticos fundamentales de una democratización de la vida nacional, una renovación moral y una sana política de desarrollo y empleo que combata eficazmente la inflación.

El Plan Nacional de Desarrollo no se perderá en vericuetos aritméticos y metas puramente cuantitativas; deben guiar los cambios que demanda la Nación Mexicana.

El Plan de carácter general tendrá que contemplar los aspectos sectoriales y regionales. En especial normar la integración y contenido de los principales instrumentos de política de carácter anual; los proyectos del presupuesto de egresos de la Federación, las iniciativas de leyes de ingresos, los convenios de coordinación entre Federación y los gobiernos de estados y los contratos, pactos, y convenios que se establezcan entre el sector público federal y los sectores privado y social.

Este Plan facilitará la vigilancia de la política de desarrollo por parte del Congreso de la Unión y de la opinión pública y normarán la pertinencia, probidad y oportunidad en la asignación y aplicación de los recursos públicos.

Sujetaremos la acción del sector público a los propósitos y estrategias de planeación democrática, haciendo obligatoria la elaboración del propio Plan y los programas sectoriales derivados y su posterior cumplimiento en la ejecución de acciones.

**El Plan debe apoyar la unidad de los mexicanos. Se han definido cuatro tipos de mecanismos o vertientes para instrumentar el Plan y los Programas:**

- 1. La de vertiente obligatoria.**
- 2. La de Coordinación.**
- 3. La de Inducción, y**
- 4. La de Concertación.**

**El mecanismo obligatorio se refiere al sector público federal y se manifiesta mediante la programación de sus actividades.**

**La Coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas se da respetando la distribución de competencias que establece la Constitución de la República y robusteciendo los mecanismos de acción estatal, municipal y regional.**

**La inducción de las conductas particulares hacia los objetivos sociales y económicos en la sociedad, se deberá lograr mediante el uso de la amplia variedad de políticas de desarrollo de que dispone el Estado Mexicano.**

**Finalmente la cuarta vertiente se refiere a la Concertación a través de convenios libremente aceptados por gobierno y particulares, en el sistema de economía mixta.**

**En el sistema de planeación democrática que estamos construyendo, sin menoscabo de las facultades que le otorga la Constitución, el Estado debe escuchar a los sindicatos, a las organizaciones campesinas, a las organizaciones empresariales, a las Universidades, institutos, centros o colegios de investigación y educación superior, a las organizaciones de profesionales, a la comunidad científica, así como a todas las organizaciones populares representativas, para que aporten elementos que ayuden a tomar las mejores y más lucidas decisiones. La sociedad, por ello ha de participar en el proceso general de planeación.**

Se promoverán reformas legales y administrativas que, respetando el régimen de libertad de nuestro sistema, confirmen la rectoría económica del Estado a través de la planeación democrática, determinen con precisión los responsables de las distintas tareas en materia de administración pública y planeación, establezcan claramente los mecanismos institucionales de participación y armonicen la organización y funciones de la Administración Pública y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Un aspecto especialmente importante que deberá de resolver nuestro Sistema Nacional de Planeación Democrática, es la coordinación entre la planeación nacional y la que lleven a cabo las entidades federativa y los municipios.

Hemos apoyado, en esta campaña, la integración de propuestas de planes estatales de desarrollo coordinadas por los centros de estudios políticos, económicos y sociales de nuestro Partido en cada Estado; con ello se asimila la experiencia que cada entidad posee en materia de planeación.

En el seno del Sistema Nacional de Planeación Democrática se deberá definir, tanto jurídica como operativamente, la relación entre la planeación nacional y la planeación estatal y aun la municipal, como parte fundamental de la revisión que he propuesto de las atribuciones entre los diversos ordenes de gobierno.

La forma institucional que adoptará el Sistema Nacional de Planeación Democrática implicará continuar adoptando la legislación y la organización administrativa gubernamental a las necesidades de la planeación.

Se precisarán muy especialmente los mecanismos para garantizar y organizar la participación popular en el proceso.

El Plan señala las acciones de la administración y los programas sectoriales de cada institución; sus lineamientos serán la base de los proyectos de Presupuesto de Egresos y de Ley de Ingresos que presente al Congreso de la Unión; de las iniciativas de ley que actualicen, modernicen e integren las

normas de la Administración Pública; de su intervención en el proceso de desarrollo y de la actualización de las leyes que rigen la vida de la Nación.

En la iniciativa se recogen en lo fundamental, los antecedentes que en nuestro sistema de planeación asignan su conducción al Poder Ejecutivo, considerándolo como el medio eficaz para ejercer la rectoría del desarrollo en forma ordenada que permita fijar objetivos y metas, estrategias y prioridades, asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar esfuerzos y evaluar resultados.

En el Diario Oficial del 5 de Enero de 1983 se publica la Ley de Planeación que entró en vigor al día siguiente. Destaca que por primera vez se establece por Ley y obligatorio al Gobierno ceñirse a la Planeación.

La Ley sienta las bases para evitar que cada sector administrativo se separe en la práctica del conjunto, evitando así incongruencias en el manejo del gasto, falta de coordinación en el proceso de toma de decisiones e incapacidad, tanto para evaluar lo que efectivamente se realizaba frente a lo que se había planeado, como para conocer los diferentes impactos sociales, económicos y territoriales, de los distintos planes y programas; definir con mayor precisión, los foros y mecanismos de participación social, por lo que señala algunos de los grupos que deben intervenir, ser escuchados y tomados en cuenta al momento de realizar el plan o cuando éste se evalúe, modifique o revise. Se sientan las bases para que la coordinación entre Federación y Estados funcione regular y eficazmente pero sin el predominio de la primera, ya que se mantiene el respeto irrestricto de la soberanía a las entidades federativas, para la definición y establecimiento, por sí mismas, de sus propios sistemas de planeación, así como la elaboración de sus respectivos planes.

En cuanto al aspecto de la coordinación la Ley de Planeación resulta adecuada en tanto que, por su parte, se aprovechan los avances conseguidos a la fecha a través de los Convenios Únicos de Coordinación y de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal y por otra, se

sientan las bases para que éstos, como órganos de participación y consulta, se integren en Sistemas Estatales de Planeación.

Respecto a la vertiente de inducción, cabe destacar tres aspectos fundamentales: (...) se satisface la demanda de la comunidad por un mayor orden y transparencia en el Gobierno (...) obliga a la congruencia entre los objetivos y prioridades del Plan y los programas que deben cumplir la aplicación de los instrumentos de política económica y social (...) la participación que lleguen a tener los agentes del desarrollo, significa la posibilidad de que a partir de la comprensión de lo que se pretende con los planes y programas, se logre su adhesión y la conjunción de sus esfuerzos con los del Estado.

Igualmente podemos deducir que fue por primera vez conceptualizada la planeación como un sistema completo, que abarcará las acciones del sector público en sus tres ámbitos de gobierno: El Federal, El Estatal y El Municipal.

El plan no dejaba de poseer un carácter general y contemplaba de manera específica, los planes sectoriales y regionales.

Los mecanismos para su instrumentación fueron de la mayor importancia:

- \* La vertiente obligatoria - que obligaba por ley al sector público.
- \* La Coordinación - entre los tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal.
- \* La Inducción - es decir el carácter estrictamente indicativo para los particulares, que por medio de convenios libremente aceptados entre el Gobierno y el sector privado, pudieran concertarse.

**Esta fue la esencia de la planeación que propuso al país Miguel de la Madrid.**

**Estaban implícitos igualmente los elementos de la administración pública y desde luego la participación muy activa de la organización gubernamental:**

a) **El Elemento Político.-** El sentido, el objeto, el fin último del plan, era el aspecto político.

b) **El Elemento Jurídico.-** El plan como se conceptualizó obligaba a sendas reformas jurídicas del más elevado rango, el constitucional, a fin de confirmar la rectoría económica del estado a través de la planeación, con la participación del propio estado, las organizaciones de la sociedad y el habitante mismo.

c) **El Elemento Económico Financiero.-** Fue incorporado al sistema con previsión de que toda acción del plan estaba inserta en la responsabilidad clara y precisa de determinados actos y que la Secretaría de Programación y Presupuesto era la responsable de vincular todas las acciones, al gasto y a través del proceso de programación - presupuestación.

d) **El Elemento Administrativo.-** Previendo reformas administrativas para que el sistema de planeación democrática y la administración pública armonizaran en la organización y funcionalidad de los mismos.

En prácticamente todos los Estados del país, se llevaron a cabo reuniones de evaluación del plan y de sus programas operativos anuales. Así cristalizaban las fases de seguimiento y evaluación del plan.

En esta época ya existía una imagen consolidada de un actor que posteriormente sería más importante en todo el proceso y que sugerirá esta política en materia de planeación; el entonces ya Secretario de Programación y Presupuesto Carlos Salinas de Gortari.

## **CARLOS SALINAS DE GORTARI 1989-1994**

Como era de esperarse Carlos Salinas de Gortari al asumir la Presidencia de la República y dentro de los primeros seis meses de su mandato, formuló el 31 de mayo de 1989 el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994; señalando en sus considerandos:

"cumpló hoy puntualmente, con la obligación que impone la Constitución y la Ley de Planeación al Ejecutivo Federal al elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 dentro de los primeros 6 meses de Administración y enviarlo al H. Congreso de la Unión para que éste proceda a su examen y revisión. El nuevo Plan recoge las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los estados y de los planteamientos que han formulado los principales grupos sociales. El Plan responde así a la obligación legal y al compromiso político del Gobierno de la República de enfrentar, con el concurso de todos, los retos del cambio que hoy vive la Nación."

Una amplia participación ciudadana permitió la elaboración del Plan a partir de un diagnóstico vivo de la realidad, de las aspiraciones y necesidades de la población.

Partimos de la premisa de que debemos conducir el cambio a través de las instituciones. Queremos también promover las transformaciones en el Estado y en la sociedad que le permitan a la Nación transitar al siglo XXI fortalecida en su soberanía, próspera en su economía, en paz, libre, democrática y capaz de abrir un horizonte de bienestar y justicia a todos los mexicanos. Cambio e identidad son así las bases que guían cada parte del Plan.

El cambio en nuestra vida política, económica y social es indispensable. Es la demanda urgente de todos los grupos y sectores, en todas las regiones del país. Nuestra vida política necesita recoger con más transparencia, con más efectividad, el consenso mayoritario sobre la dirección y las formas del cambio, y también la pluralidad de intereses y perspectivas de la compleja sociedad que ya somos.

El cambio económico deber ser el de crecimiento con estabilidad y equidad.

Estado y sociedad deben cambiar para crear empleos, para erradicar la pobreza extrema, para que todos los mexicanos tengan acceso a servicios de calidad en un clima de libertades, concordia y seguridad. El cambio es, por eso, indispensable. Los cambios en una parte del mundo o en una área de la vida internacional tienen efectos directos en la vida interna de todos los demás. Las transformaciones mundiales son ahora de extraordinaria magnitud: innovación en el conocimiento y la tecnología, emergencia de nuevos centros financieros y comerciales; una intensa competencia por los mercados; nuevos espacios e integración regional y un nuevo clima de relaciones que anuncian el fin de una etapa bipolar de potencias mundiales. Se ha terminado la guerra fría. Naciones en desarrollo dispares e ideologías encontradas buscan, por igual transformar sus economías y eliminar obstáculos en su quehacer político para sustentarse, competir y avanzar en sus intereses, anticipando las nuevas realidades mundiales.

Estas transformaciones nos afectan directamente. No podemos sustraernos a su impacto. Suponerlo sería tanto como invitar a que nos impongan el cambio, padecer sus efectos negativos y perder la oportunidad de aprovechar sus beneficios potenciales.

Otro objetivo de Carlos Salinas de Gortari contemplado en el Planade fue la Modernización del País.



**Modernizar a México es dirimir diferencias sin paralizar nuestra acción colectiva. Por eso combina un amplio esfuerzo de concentración y un ejercicio moderno de la autoridad. Concentración porque busca el acuerdo entre todos los actores sociales al tamaño de los retos que enfrentamos; porque propicia que el decir y el pensar de cada vez más mexicanos influyan sobre las acciones públicas que afectan las condiciones de su existencia. Ejercicio moderno de la autoridad, porque sin menoscabo de la participación y el acuerdo, no renuncia a sus responsabilidades de hacer prevalecer el interés general, mantener el Estado de Derecho y el imperio de la ley, y defender la seguridad y la paz pública con respeto a las libertades y garantías que goza el pueblo de México.**

Modernizar a México es también conjugar los esfuerzos individuales y de grupo, mediante el convencimiento de que cada uno tiene razones para sumar su parte a la de los demás, con sentido de justicia y respeto. Por lo mismo, la modernización se opone al fuero y el privilegio, a los mecanismos que no respetan el mérito y el esfuerzo. Se opone también a las condiciones de pobreza extrema que hacen negatorias las libertades y las oportunidades.

Modernizar a México es hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales. Es por tanto innovación para producir y crear empleos; eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos; y obligación por el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales.

Modernizar al Estado es indispensable. Pero lo fundamental es modernizar a México. Esta es una tarea para todos, comienza con nuestro propio trabajo, con el cumplimiento de la ley, con el ejercicio responsable de nuestros derechos. En la transformación de nuestros hábitos y en nuestra práctica, en la adecuación de las organizaciones a las que pertenecemos, en la vitalidad de adecuación de las organizaciones a las que pertenecemos, en la vitalidad de nuestra solidaridad, reside el enorme potencial de cambio a la altura de los desafíos de la Nación. La modernización del Estado logrará sus

propósitos en la fortaleza de una sociedad para mejorar y rebasar los obstáculos a su desarrollo. En esta tareas no hay contribución pequeña ni esfuerzo redundante.

Existe un nuevo ánimo para construir la grandeza de México; el Plan Nacional de Desarrollo propone los términos en los cuales podemos hacer la realidad. Precisa los tres acuerdos que propuse a la Nación cuando protesté, al cargo de Presidente de la República: el Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

El Plan precisa las bases del Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática. Se busca adecuar nuestras instituciones políticas fundamentales y las prácticas que de ellas se desprendan, al nuevo México político. Se propone preservar y hacer efectivo el Estado de Derecho; perfeccionar los procesos electorales y la ampliación de la participación política; modernizar el ejercicio de la autoridad dentro del equilibrio entre poderes y entre ámbitos de gobierno, y en el desempeño de cada uno de los funcionarios públicos; y dar nuevo impulso a la concertación entre las organizaciones sociales y el Estado en la conducción del desarrollo.

Modernización económica quiere decir un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares; quiere decir contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior; un sistema claro de reglas económicas que aliente la creatividad productiva y la imaginación emprendedora de cada vez más mexicanos, libre de inseguridades, firme en el cumplimiento de sus responsabilidades. La modernización económica también es innovación y adaptación tecnológica, nueva experiencias en la organización de trabajo y en formas de asociación para la producción; en suma, más productividad y más competitividad, más dedicación en las áreas en donde somos relativamente más eficientes. En particular, el Plan promoverá abiertamente la adopción de las tecnologías más convenientes para el país.

Una preocupación profunda que contempla el Plan es la modernización del campo. La agricultura debe ser un modo de vida atractivo y digno; a la vez, debe apoyar la competitividad de la economía mexicana. Necesita, para ello, la vitalidad de las organizaciones de los productores, certeza jurídica en la tenencia y un mayor y mejor aprovechamiento del potencial productivo de la tierra.

Con criterio de eficiencia, de estímulo a la iniciativa de los particulares y a la realización de las energías sociales, se atenderá a la modernización de la pesca, del turismo, de la industria y del comercio exterior del país. De fundamental importancia serán las acciones para eliminar mediante la desregulación, las trabas a las potencialidades del país en estos sectores.

El petróleo es una de nuestras principales riquezas. Es y seguirá siendo propiedad de todos los mexicanos. Por ser un recurso limitado y por su importancia estratégica, promoveremos su ahorro y utilización más racional. Igualmente vamos a ampliar la capacidad de generación de electricidad, base de la actividad económica.

Recuperaremos así el crecimiento económico de manera gradual. Por su significación se atenderá prioritariamente a la modernización del transporte y a las comunicaciones, en especial de las telecomunicaciones.

El Plan prevé, atender las demandas prioritarias del bienestar social, aquellas que afectan directamente el nivel de vida de las mayorías; la seguridad pública, la educación, la salud y la asistencia social, la alimentación, la vivienda, la disponibilidad de servicios básicos, el acceso y promoción de la cultura, el deporte y el esparcimiento.

Las líneas de acción obligan a dar claridad y eficacia a las normas jurídicas y a la persecución del delito en todas sus formas. Especial mención reclaman las acciones del Estado para combatir el problema de narcotráfico. Es un problema de seguridad nacional, salud y solidaridad internacional del primer orden, frente al que seguiremos actuando con toda energía.

El reto de la educación es de congruencia con el desarrollo nacional. Se debe por ello elevar la calidad de los contenidos que transmite y los métodos que utiliza; vincular sus partes entre sí y con el aparato productivo. Necesitamos ampliar al aprecio por una cultura científica y tecnológica entre los mexicanos, entre las escuelas y universidades, en las empresas y en los centros de investigación. Los talentos los tenemos; demosle oportunidad de florecer.

En materia de salud el Plan definirá las líneas de acción para elevar la calidad de la atención primaria y la prevención, pero, sobre todo responder a la demanda generalizada por mayor atención y mayor amabilidad en el trato, particularmente cuando se trata de quienes carecen de recursos. Los servicios deberán descentralizarse.

El Plan favorece la búsqueda de una transformación en el ordenamiento territorial y la desconcentración de las actividades económicas, impulsando la calidad de los servicios urbanos y la capacidad municipal para propiciar su propio desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo asume entre sus más altas prioridades la protección y restauración del medio ambiente. La calidad de vida, el desarrollo, el nivel de bienestar, el uso efectivo de las libertades adquieren su significado pleno en el respeto al equilibrio natural. Es una forma de respeto a nosotros mismos y a nuestra familia. Es respeto por el futuro de México.

Ordenar las zonas y regiones del país con criterio ecológicos, sujetar los proyectos de desarrollo a criterios de cuidado ambiental, detener y revertir la contaminación del agua, mejorar la calidad del aire y adecuar el marco legal, la educación y el uso de nuevas tecnologías: estas son las líneas de acción del Plan que cumplen con una obligación histórica y moral con las generaciones futuras.

La manera más idónea de fortalecer a la Nación es con un Plan como éste que cuenta con objetivos precisos, estrategia coherente, reglas para alentar la participación y promover el diálogo permanente y abierto entre el

**Gobierno y la sociedad. Guía en nuestra planeación y en nuestra acción es el compromiso insoslayable de propiciar la creación de la riqueza socialmente producida, y vigilar que su distribución mantenga un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos, a las clases populares, a los campesinos y trabajadores, a las mujeres y a los jóvenes.**

**Es por ello que la dimensión social se extiende a toda la estrategia de este Plan y constituye la justificación más plena que da sentido a propósito a la estrategia de modernización.**

**El Plan Nacional de Desarrollo es nuestro principal instrumento y la participación del pueblo el motor que nos impulsará. Las condiciones están dadas; contamos con la voluntad y el apoyo de la mayoría de los mexicanos para emprender el camino de la modernización nacional. El Plan es de todos.**

**Es la expresión de la nueva unidad que amalgama la participación voluntaria y razonada porque escucha, tiene respuesta y espera de cada uno la parte que le corresponde.**

**Ni la sociedad permitirá ni el Estado claudicará en su empeño común por hacer realidad una nueva idea de progreso para todos. Es la concepción de una sociedad más justa, más solidaria y coparticipativa frente a los retos que plantea el desarrollo del país y los desafíos del mundo en que habitamos. Es la modernización la que fortalecerá la soberanía y elevará el bienestar del pueblo. Por eso es la modernización nacionalista y popular nuestra bandera.**

**Aquí está escrito, perfilado y delineado entre todos el rostro del México que queremos ver en aquel período de Gobierno.**

**Estos fueron los propósitos que Carlos Salinas de Gortari formuló y mostró en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.**

**Ahora en 1995 y después de su último informe de gobierno se reconoce que de las metas, los objetivos y las diversas realizaciones a efectuar**

previstas en este plan, no solo fueron cubiertas parcialmente, sin comentar la abrupta devaluación del peso y la falta de poder adquisitivo de la población:

- En la modernización económica, se presentaron éxitos en la materia como: la renegociación de la deuda externa; el petróleo ya no es la principal fuente de exportación, existe una liberalización de nuestra economía, y efecto de la devaluación hoy México tiene un superavit en la cuenta corriente, aún cuando esto que parecería un triunfo en realidad tiene un costo social exageradamente elevado, pues el nivel de vida de la población se ha visto seriamente afectado y por ende el desempleo entre los mexicanos galopa a plena carga.

- Se habló de beneficios para todos y en particular a los desprotegidos y se desarrolló una gran programa presidencial de carácter federal denominado Solidaridad, que ha sido muy cuestionado y que la más fuerte crítica la recibe de Diego Fernández de Ceballos-ex candidato del PAN a la Presidencia de la República-, cuando afirmó que tan sólo este programa representaba un porcentaje del 3% sobre el presupuesto total federal y que esto precisamente superaba el total de los ingresos tributarios que gastan en sus ejercicios presupuestales regulares los más de 2400 municipios del país.

Otro punto negativo para el Sistema Nacional de Planeación fue que el ex-secretario de Programación y Presupuesto, el actor central en el Sistema de Planeación Democrática del sexenio anterior, el que por su actuar como planificador llega a la Presidencia de la República, como tal, desapareció de un "plumazo", la estructura de la Administración Pública Federal, precisamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, fusionando atribuciones que le competían con diversas Secretarías de Estado.

Desaparece a una institución que apenas dos administraciones previas, fue creada para consolidar un sistema de Programación-Presupuestación, evaluación, que permitía cerrar el círculo, medir la efectividad de la aplicación de la planeación en los procesos políticos de nuestro país.

**TITULO II.- BASES JURIDICAS DE  
LA PLANEACION.**

## **CAPITULO II.- BASES JURIDICAS DE LA PLANEACION**

### **II.1.- Marco Constitucional.**

Se ha visto en el Capítulo anterior la evolución de la aplicación de las técnicas de Planeación del Desarrollo Económico en México y en ella aparecen para después ser sustituidos organismos y mecanismos en un intento de "ordenar" lo relativo al desarrollo económico del país y aparece en el concierto de este esquema.

Todo este conjunto de instrumentos jurídicos de validez general conforman las bases jurídicas de la Planeación en México. Sin embargo en un análisis más detallado, se puede inferir que fue a partir de los periodos de gobierno de los presidentes José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado cuando se establece la obligatoriedad para el Estado (Gobierno) de impulsar las tareas del desarrollo bajo el orden de las técnicas de planeación.

José López Portillo, impulsa diversas leyes cuyos efectos esperados se refieren a la conceptualización de la Administración Pública y lo que de ello deriva como un Sistema Integral y con órganos especializados (Sistemas de Estado), para llevar a cabo el control de los actos de Gobierno. - Ejemplos: La Ley de la Administración Pública Federal y la Ley de el Presupuesto, Contabilidad y el Gasto Público, que pretenderán llevar las acciones del Estado desde la recolección de ideas de proyectos, su jerarquización, su programación y su inserción en un Plan General de ejecución. De este último con el empleo ordenado de recursos financieros y materiales, hasta la evaluación através de un subsistema de cuenta pública que culminaría dentro de un proceso legislativo, en la vigencia de todo un gran sistema y sus diversos subsistemas, organizados para un fin muy claro: el control administrativo de las acciones de gobierno.

Miguel de la Madrid refuerza este impulso de que los actos de Gobierno se sometan a un orden Constitucional y se ejerza control mediante una Ley específica para la Planeación; Ley de carácter federal que implicó reformas y adiciones a los artículos 25,26,27 y 28 de la Carta Magna.



**Se debe recordar que en el capítulo correspondiente se habla de cuál fue el papel de los distintos órganos que regularon el desarrollo económico, en el país, por lo que en este capítulo se hablará fundamentalmente de lo relativo a la Ley de Planeación y las reformas constitucionales que implicó.**

**La Constitución General de la República precisa un sistema de competencias en donde se indica que al gobierno federal le corresponde la Rectoría del Estado para garantizar dentro del orden constitucional el desarrollo económico, la planeación, el sistema de Economía mixta, el manejo de áreas estratégicas y los servicios socialmente necesarios. Esto, definitivamente, se trata en los artículos 25, 26, 27 y 28 del citado ordenamiento.**

**De manera más limitada, también se indican en la fracción V del artículo 115 del propio ordenamiento constitucional, algunas de las atribuciones que en materia de planeación, particularmente en cuanto al Desarrollo Urbano, deben ejercer las autoridades municipales.**

**El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional con la finalidad de que sea integral; que fortalezca la soberanía de la nación; que fortalezca su régimen democrático y; que mediante el fomento al empleo del crecimiento económico y de una justa distribución de la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad, la dignidad del individuo, grupos y clases sociales.**

**Establece, entre otras cuestiones, que 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, y que la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares, además de proveer las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional en los términos que establece la propia Constitución Federal.**

Es contundente, para la materia que nos ocupa, el segundo párrafo del propio artículo 25 "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".

Continúa diciendo: 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.

Son a cargo del sector público de manera exclusiva, las áreas estratégicas que luego tienen correlación con el contenido del párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional.

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

Bajo criterios de equidad social y de productividad impulsará y apoyará las empresas del sector social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso en beneficio general, de los recursos productivos cuidando su conservación y el medio ambiente.

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

También establece que la Ley proveerá las condiciones para que el sector privado contribuya al desarrollo económico nacional.

Este artículo 25 Constitucional, establece en un solo cuerpo de ideas las formas de la Rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación en su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Fija con claridad los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores al principio de legalidad; con lo que se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de la Economía Mixta Mexicana y para la modernización de toda la legislación que regula la intervención del estado en la economía.

La Rectoría del Estado clarifica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la promoción del desarrollo. Las definiciones relativas a la economía mixta delimitan y protegen las actividades económicas del sector social y del sector privado.

El artículo 26 precisa en su primer párrafo 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.

Establece dentro de este párrafo, de manera muy explícita las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional.

En los siguientes párrafos se precisa que los objetivos de la planeación se harán mediante la participación de los diversos sectores sociales de donde se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo y que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Así, la constitución recoge los propósitos, atribuciones y la base del sistema de planeación democrática, junto con la participación de toda la sociedad en el proceso para fortalecer la capacidad de respuesta del estado y hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación.

Igualmente contempla, un gran avance político, económico, social y cultural de la población, para que de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente participe en la elaboración del plan. El último párrafo del artículo 26, que señala las facultades del Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en este proceso de planeación democrática, también le otorga la facultad de determinar los órganos responsables del proceso y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. Y abunda en un último renglón, que en el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que la Ley señale.

Existen otras disposiciones desde luego, por ejemplo en materia de Cuenta Pública, en donde el H. Congreso de la Unión tiene una participación definitiva y clara en un proceso de evaluación política económica y social del ejercicio del gasto público y del hacer o del quehacer del Gobierno Federal. Veamos también lo dispuesto por los siguientes artículos de la Carta Magna:

#### Artículo 27

En esta fecha 3 de diciembre de 1982, las fracciones XIX y XX que adicionan este artículo tienen por propósito introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como acciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

Igualmente se considera de interés público la expedición de normas para la planeación y organización de la producción agropecuaria.

## **Artículo 28**

En este texto se introduce ahora el concepto de práctica monopolica, sin quitarle la fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores.

Se eliminan las concentraciones injustificadas en la economía, se rompe con situaciones de monopolio, se dan mayores oportunidades a la iniciativa personal y se difunde y multiplica la propiedad sin dejar de adoptar las formas de organización e incorporación de innovaciones tecnológicas que sean más adecuadas para los propósitos nacionales.

En resumen este Sistema de Planeación comprende medidas obligatorias e indicativas. Se basa en la consulta y se formula a través de un mecanismo, que permita conocer los intereses de los distintos grupos sociales y no solo los del gobierno y los empresarios que son los grupos organizados que ejercen mayor presión sobre la opinión pública, mientras que una gran mayoría de la población permanece al margen de los acontecimientos políticos del país.

La Planeación toma en cuenta los intereses de los grupos mayoritarios y da ocasión específica de expresarle a todos los grupos, en cuerpos consultivos.

### **II.2.- Ley Federal de Planeación.**

La Ley de Planeación señala, entre otros aspectos, que el Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como propósito fundamental encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia el logro de los objetivos nacionales, y que dicho sistema se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y ámbitos de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad. Dentro de esas relaciones merecen especial mención las que se dan en la vertiente de concertación entre los distintos ámbitos de gobierno y los diversos sectores sociales, y cuya finalidad es la de promover el desarrollo integral del país.

El documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática es el Plan Nacional de Desarrollo, que fija los objetivos y las estrategias que norman las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo, los regionales y los especiales que se decidan formular para concretar las políticas del plan. Los programas regionales atienden al diseño de políticas en ámbitos territoriales con problemas y características comunes, que abarcan zonas de varias entidades federativas. Los programas especiales por su parte, engloban propósitos y políticas de varios sectores de la Administración Pública Federal. La dimensión regional del plan se apoya en el Convenio Único de Desarrollo, -CUD- como elemento regulador de las acciones coordinadas entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales.

El Plan Nacional de Desarrollo, al tiempo que define los objetivos a los que deben sujetarse los programas de la Administración Pública Federal, busca encauzar eficazmente las acciones de la sociedad en la solución de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones. Nuestra sociedad presenta una realidad compleja. Las estrategias de la planeación deben partir de ese reconocimiento. El análisis de la situación nacional debe considerar diversos factores de naturaleza política, económica y social. Para ello resulta necesario determinar hasta que punto hemos avanzado como país, que nos falta por hacer y cuáles han sido nuestros errores y aciertos, además de determinar nuestras prioridades a partir de la magnitud relativa de nuestras carencias, del peso social de las demandas y de los recursos disponibles.

### **II.3.- Disposiciones Estatales.**

En el ámbito local, es propósito de la Constitución Política del Estado, que en el poder público de la Entidad y los Ayuntamientos que la integran, puedan con plena autonomía planear el desarrollo económico de los jaliscienses, apoyándose en los planes, programas, presupuestos, objetivos y demás medidas y acciones que al respecto determinen.

Que no sea tan solo una facultad y obligación del Gobernador del Estado, tal como lo dispone el Art. 51 frac. X, "organizar y conducir la planeación del desarrollo del Estado y establecer los medios para la consulta ciudadana y la participación social", de nuestra Máxima Norma Estatal, y a pesar de que esta, fue Reformada y Adicionada bajo Decreto N° 15424 del 6 de Julio de 1994, no se le dió la atención que la materia merece.

**Por ello, la propuesta de la Tesis tiene por objeto establecer la normas y principios fundamentales para llevar a cabo la planeación del desarrollo económico, social, político y cultural en la entidad, así como los lineamientos de integración y operación del Sistema Estatal de Planeación y los principios para el ejercicio de las atribuciones del estado en la elaboración de los planes y programas a que se referirá el proyecto de Ley.**

Más aún, la modernización política como principio medular del Plan Nacional de Desarrollo implica también la voluntad de dar plena vigencia a las facultades que la Constitución otorga a estados y municipios. Un pacto federal vigoroso no puede descansar sólo en la voluntad del Gobierno de la República, sino que se apoya de manera importante en un firme compromiso de los gobiernos estatales y municipales. En ese orden de ideas, fortalecemos la concertación entre el gobierno de nuestro estado y el Gobierno Federal, preservando netamente nuestra autonomía, para que los programas federales en sus tareas deseadas de jurisdicción sean efectuados con la participación de la población al tiempo que avanzaremos gradualmente hacia una mayor descentralización de recursos y de responsabilidades.

Es conveniente apuntar que la propuesta de una Ley Estatal de Planeación Económica o del Desarrollo para el Estado de Jalisco, es un ordenamiento jurídico que establece las bases para la participación de los gobiernos estatal y municipal y de los sectores sociales en la promoción del desarrollo integral de la entidad. De tal suerte, tanto los referidos gobiernos

como los diferentes sectores sociales se convierten en actores corresponsables del desarrollo de nuestro estado.

### **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco**

Aprobada por el H. Congreso del Estado de Jalisco el 27 de febrero de 1989, esta ley contempla: Atribuciones y facultades para el Titular del Poder Ejecutivo y la Secretaría de Promoción y Desarrollo; igualmente se prevén los órganos de ejecución de los actos de gobierno como las Secretarías, Organismos Descentralizados, las comisiones, los consejos; la forma de organización, estructuras, sistemas y procedimientos y aspectos normativos de naturaleza administrativa; el sistema de coordinación para sí, con otros ámbitos de gobierno y con la propia sociedad; un sistema de control y evaluación de los recursos presupuestales, materiales y humanos; los servicios que el gobierno del estado produce en lo administrativo y la infraestructura, así como, los modelos de gestión a través de los cuales se materializan las funciones y atribuciones de la Administración Pública.

Si se analizan detenidamente, las atribuciones que a continuación se transcriben y que las otorga la citada Ley, a la Secretaría de Promoción Económica de la Entidad, nos daremos cuenta que a pesar de su abundancia son insuficientes para la planeación de Jalisco. Veamos lo dispuesto en el artículo correspondiente:

**Art. 33.** La Secretaría de Promoción Económica es la dependencia facultada para promover y fomentar el desarrollo del Estado y su financiamiento, particularmente el desarrollo industrial y comercial, el abasto y las exportaciones de la Entidad.

Cuenta al efecto con las siguientes atribuciones:

I. Formular, dirigir, coordinar y controlar en los términos de las leyes en la materia, la ejecución de las políticas y programas del Estado, relativas al fomento de las actividades industriales, mineras, comerciales, de abastos y de las exportaciones;



II. Ocuparse, en coordinación con las autoridades competentes, de la gestión del financiamiento al desarrollo del Estado;

III. Formular, coordinadamente con las autoridades respectivas, los planes regionales y sectoriales de desarrollo, los programas estatales de inversión y aquellos de carácter especial que fije el Gobernador del Estado.

IV. Participar en el establecimiento de la coordinación de los programas de desarrollo socioeconómico del Gobierno del Estado, con los de la Administración pública federal y los de los municipios de la Entidad;

V. Promover la participación de los sectores social y privado del Estado en la formulación de planes y programas de desarrollo socioeconómico; considerando a la propiedad social como uno de los medios para fomentar el desarrollo productivo;

VI. Promover el desarrollo regional, la descentralización y el desarrollo armónico de la Entidad;

VII.- Asesorar técnicamente a los organismos públicos a las dependencias del Ejecutivo y a los sectores sociales y productivos, en materia de desarrollo industrial, comercial y de abasto;

VIII. Apoyar los programas de investigación tecnológica, industrial y fomentar su divulgación;

IX. Difundir las actividades industriales y comerciales a través de ferias, exposiciones, convenciones y demás eventos promocionales;

X. Promover, fomentar y participar en su caso, en la creación de parques, corredores y ciudades industriales en el Estado, así como evaluar los proyectos que se formulen, utilizando indicadores que muestren su factibilidad económica y social, su impacto ecológico y de riesgo para la población;

XI. Elaborar en coordinación con las Secretarías de Desarrollo Rural y de Turismo, los programas de desarrollo de la agroindustria, silvicultura, piscicultura y otras actividades productivas en el Estado;

XII. Ejercer, por acuerdo del Gobernador del Estado, las atribuciones y funciones que en materia industrial, comercial y de abasto, contengan los convenios celebrados con la Administración pública federal;

XIII. Promover y apoyar el desarrollo del comercio exterior;

XIV. Promover y fomentar, en los términos de las leyes de la materia, la inversión nacional y la extranjera, las coinversiones y la instalación de

empresas dedicadas a la producción compartida multinacional, de conformidad a las disposiciones de la materia;

XV. Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en la planeación y programación de las obras e inversiones públicas del Estado, tendientes a promover la industria, el comercio y la racional explotación de los recursos minerales del Estado; y

XVI. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

En lo interno, la Secretaría de Promoción Económica, dispone de tres coordinaciones: Desarrollo; Promoción y Financiamiento y la de Planeación Económica: Esta última, tiene entre otros, los objetivos siguientes:

#### **OBJETIVO GENERAL.-**

-Realizar los estudios sobre el territorio estatal, encaminados al logro del desarrollo económico social en forma más acelerada, sostenida equilibrada y armónica.

#### **OBJETIVOS ESPECIALES:**

- Recopilar y actualizar las estadísticas básicas de la entidad.
- Elaborar los indicadores macroeconómicos de la entidad.
- Evaluar periódicamente el desarrollo estatal.
- Elaborar los estudios y análisis encaminados al desarrollo de las ciudades medias y el equilibrio urbano del Estado.
- Otorgar asistencia informativa a los sectores público, social y privado en la elaboración de planes, programas y proyectos.
- Otorgar asistencia normativa a los sectores público, social y privado para que sus planes, programas y proyectos sean congruentes con el Plan Estatal de Desarrollo.
- Ejecutar todas las acciones especiales que ordene la Secretaría.

En cuanto al Sistema de Coordinación, la Secretaría de Promoción Económica desarrollará sus trabajos de la siguiente manera:

- Con la Secretaría de Administración, en las relaciones con los Servidores Públicos la elaboración de manuales administrativos, el control de vehículos, el control de inventarios de bienes patrimoniales.
- Con la Universidad de Guadalajara, en la promoción de proyectos de investigación para el Servicio del desarrollo productivo que puedan ser concertados con diversos agentes públicos, sociales o privados, nacionales o extranjeros.
- Con la Secretaría de Educación, para apoyar y fomentar los programas de investigación tecnológica industrial y difundir los resultados aprovechando tiempos al aire y edición de programas radiofónicos a través del Sistema Jalisciense de Radio y Televisión.

- Con la Secretaría de Vialidad y Transporte, para estudiar las tarifas para autobuses de servicio público de transporte de pasajeros, urbano, metropolitano y suburbano, de carga y taxis así como proponer al C. Gobernador del Estado y a los Ayuntamientos las modificaciones pertinentes.
- Con la Secretaría de Desarrollo Urbano, en la formulación del Programa Federal de Obras del Gobierno del Estado.
- Con la Secretaría de Desarrollo Rural, para formular y ejecutar los programas de Desarrollo Agrícola, Ganadero, Forestal, de la Fauna y Agro-Industrial.
- Con todas las demás Secretarías y Dependencias del Gobierno del Estado, para promover, dirigir y coordinar las acciones que tiendan a promover el desarrollo y el financiamiento de las exportaciones.
- Participar en todas las actividades que le competen en concordancia con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; que deriven de los acuerdos del Ejecutivo y de las disposiciones administrativas.
- Participar en todas las actividades de los Consejos Consultivos, Comisiones, Comités, Organismos, Consejos de Administración y Secretariados Técnicos.
- Y como cabeza del Sector, le corresponde a la Secretaría coordinar:
  - \*El Fideicomiso de Administración y traslativo de dominio del Salto.
  - \*El Fideicomiso Fondo Jalisco.
  - \*El Fondo Estatal de Apoyo de las Exportaciones.
  - \*El Fideicomiso de la Central de Abastos de Ciudad Guzmán
  - \*El Fideicomiso ante Banrural para el Desarrollo Agropecuario del Estado.
  - \*Las entidades que designe el C. Gobernador del Estado.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Como se observa estas bases jurídicas de la planeación en el Estado contenidas en el cuerpo de la Ley orgánica del Poder Ejecutivo distan aún de tener la fuerza jurídica de las que un instrumento específico puede proporcionar.

De lo anterior se puede establecer, que Jalisco requiere de una Ley de Planeación Económica que regule su expansión y crecimiento constante. Precizando con mayor amplitud las funciones que el Gobierno Estatal debe desarrollar, no pretendo detallarlas pues ello sería objeto de un trabajo por separado.

A pesar de que se quiera mediante convenios con el Gobierno Federal, aplicar de manera supletoria La Ley de Planeación de ámbito federal, estos no vienen a subsanar la gran deficiencia del Sistema Jurídico local. No se debe esperar que la pluralidad de la sociedad civil, ante una reflexión colectiva reclame al poder público, la promulgación de una Ley.

#### **II.4 La Planeación en Jalisco**

Inevitablemente, lo que ha sucedido en el país con la Planeación del Desarrollo Económico y Social, se ha reflejado en el Estado. Incluso puede decirse que Jalisco ha desempeñado un papel pionero en las tareas de la planeación si observamos sus antecedentes.

Desde 1952, treinta años antes de que la planeación se elevara a rango de ordenamiento constitucional se creó la Comisión de Planeación de la Costa de Jalisco que realizó los primeros estudios regionales dirigido por el Lic. J. Rogelio Alvarez.

Entre 1963 y 1976 el Plan Lerma Asistencia Técnica, fideicomiso federal creado inicialmente para la planeación y ordenación territorial de la cuenca hidrológica Lerma-Santiago, con sede en la capital del Estado llevó a cabo importantes trabajos de planeación regional que luego se extendieron a la totalidad del territorio de las 9 entidades participantes en la cuenca. Esta experiencia permitió la formación de un abundante personal calificado, la organización de un eficiente banco de datos, el diseño de metodología de investigación y trabajo y el empleo de tecnologías hasta entonces no utilizadas en el país como los mosaicos aerofotogramétricos. Todo ello fue de singular importancia para el trabajo institucional de planeación del Gobierno del Estado.

En 1964, el gobierno estatal creó la primera dependencia ejecutiva para la planeación con el nombre de Dirección de Promoción Económica durante la Administración del Lic. Francisco Medina Ascencio. En las subsiguientes administraciones cobró importancia y se consolidó en sus funciones de planeación y promoción bajo las denominaciones administrativas de Departamento de Economía del Estado, Departamento de Programación y Desarrollo, Secretaría de Programación y Desarrollo Económico y Secretaría de Promoción Económica, en la actualidad.

Durante el período presidencial 1970-1976 se crearon las comisiones de planeación de la Costa, los Altos y el Sur. Su actuación bajo la dirección de personas allegadas al presidente se caracteriza por un intenso movimiento, y la canalización de importantes recursos de diversa naturaleza tanto del gobierno federal como del estado.

Sin embargo estos recursos no se asignaron de acuerdo a planes regionales coherentes y se circunscribieron a impulsar la realización de múltiples acciones, -algunas de gran importancia- que implicaban beneficios a sectores definidos y en campos muy específicos pero que carecieron de la complementariedad necesaria para constituir una estrategia. Al final del período las comisiones decayeron en su actuar y luego desaparecieron.

Es hasta 1973 cuando Jalisco se integra a una etapa de planeación nacional formalizada, que inició la Secretaría de la Presidencia con la formación de los Comités Promotores del Desarrollo (COPRODES) y que continuó la Secretaría de Programación y Presupuesto culminando en 1983 año en que se otorgó a la planeación el rango de ordenamiento constitucional con la Ley de Planeación, reglamento del artículo 26 constitucional, el 5 de enero de ese año.

En esta última etapa, se instituyó un sistema nacional de planeación democrática vinculado a nivel estatal por los Comités para la Planeación del Desarrollo (COPLADES) mediante la figura del Convenio Único de Desarrollo.

La experiencia jalisciense en la planeación del desarrollo ha dejado una extensa producción documental en materia de estudios territoriales, hidrológicos, climatológicos, regionales, planes generales, programas sectoriales, regionales y proyectos de inversión.

Por su parte el órgano responsable de la planeación en Jalisco, aparte de sus abundantes trabajos, en numerosos temas ha realizado en diversos grados de colaboración con el gobierno federal, una estrategia y tres planes de desarrollo.

### **Estrategia de Desarrollo.**

Conjunto de documentos elaborados en 1971, en que se da forma a la política social y económica de Jalisco que afirma sustentarse en el conocimiento del Estado y que organizó su acción en unidades subregionales que agrupaban varios municipios, buscando un esfuerzo compartido para fortalecer el proceso de desarrollo y ajustar los factores causantes de desequilibrio.

## **Plan Rector de Desarrollo Socioeconómico.**

En 1977, el C. Presidente de la República postuló la necesidad de fortalecer el Pacto Federal, como base para la participación en actividades conjuntas del Gobierno Federal con los Gobiernos Estatales en busca de establecer la coordinación de objetivos, programas, metas y acciones en un plano de máxima responsabilidad y respeto mutuo, que permitiera racionalizar y descentralizar los recursos que atañen al desarrollo, para dar congruencia a la planeación estatal con la nacional.

Con tal motivo se promulgó el 11 de marzo del mismo año el decreto en el que se ajustaron las funciones de los Comités Promotores del Desarrollo socioeconómico (COPRODES) como instrumentos participativos de planeación regional con la concurrencia de los gobiernos federal y estatal a través de sus dependencias, los municipios, los representantes del sector privado, del sector social, diputados y senadores.

Así el Plan rector se formuló por el Departamento de Programación y Desarrollo en estrecha colaboración con el Gobierno Federal a través de grupos sectoriales de trabajo bajo el criterio programático que propuso la Secretaría de Programación y Presupuesto y que dió las pautas para la formalización de lineamientos de política económica y social para el Estado en conjunto y para cada sector en lo particular.

Las tareas de formulación del Plan rector de Desarrollo Socioeconómico se terminaron en 1979. Se dividió en tres grandes fases:

- El Nivel Global.
- Los Programas Sectoriales.
- Los Análisis Regionales.

El plan tuvo como objetivo principal proporcionar las directrices para orientar la programación del gasto público y promover la inversión privada de los diferentes sectores de la actividad económica y social.



## **El Plan Jalisco.**

El Plan Jalisco (1984-1988) representa la consolidación del Sistema Estatal de Planeación Democrática. Su formulación contó como elemento básico con el apoyo del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE), como órgano vinculador de los tres niveles de gobierno y en el que participan todos los sectores sociales.

El plan Jalisco se dirigió a contribuir a la materialización a nivel estatal de los objetivos y la estrategia establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Característica destacada del Plan Jalisco, fue su enfoque regional para el cumplimiento de las dos líneas generales de estrategia que fueron: consolidación y apoyo a la recuperación nacional e integración económica y desarrollo regional, que a su vez se dividieron en doce lineamientos estratégicos, concernientes a la integración territorial del Estado, apoyo a la base agropecuaria y pequeña y mediana industria, a un mayor equilibrio regional impulsando las ciudades medias y consolidando la zona Metropolitana de Guadalajara, al fortalecimiento municipal y la eficiencia en la Administración, justicia y seguridad pública y una mayor participación democrática.

Los lineamientos estratégicos, se dividían a su vez en líneas de acción y proyectos que se integraban en programas operativos anuales que detallaban las inversiones concretas a efectuar por los gobiernos federal, estatal y municipales para asegurar la realización efectiva del Plan.

## **El Plan Estatal de Desarrollo (1989-1995)**

Significó una necesaria continuidad con el Plan Jalisco y congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) que también, conserva la dirección estratégica hacia los cambios estructurales orientados a la modernización del país en todos sus sectores, para superar la larga crisis nacional.

El Plan se realizó con base en la consulta de las demandas y necesidades de los diversos sectores de la población jalisciense, buscando la eficiencia, la productividad y la competencia interna y externa dentro del esquema actual de apertura de la economía mundial, de estímulo a la inversión privada, de impulso al intercambio comercial, y a la transferencia de tecnología.

Los problemas de Jalisco, aunque se ha avanzado en su resolución, aún subsisten, y el plan los presenta en forma de retos que deben superarse: Sanear la cuenca Chapala-Santiago, en especial salvar el lago de su deterioro ecológico; desarrollo y extensión de la red camionera; modernización del campo; moderar el equilibrio del esquema urbano estatal; avanzar en la consecución de un mayor equilibrio estatal y el reto mayor, crecimiento económico sostenido con justicia social.

Los objetivos generales del Plan son cuatro y están interrelacionados y se complementan entre sí. Se refieren al fortalecimiento de la democracia, la justicia, la seguridad y la libertad; al crecimiento económico eficiente y competitivo; a elevar el nivel de bienestar social y a un mayor equilibrio socioeconómico entre las áreas urbanas y rurales y entre las regiones del estado.

La estrategia hace énfasis en la participación activa de los sectores de la población, en la modernización del aparato productivo, la concertación y la participación de los trabajadores y el fortalecimiento de las ciudades medias. Papel destacado en la estrategia del Plan comprendió el Programa Nacional de Solidaridad para impulsar la participación en la resolución de los problemas.

## **Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano.**

Este trabajo fue realizado conjuntamente por los H. Ayuntamiento municipales, el Gobierno del Estado de Jalisco y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La versión inicial se realizó en 1980 y existe una versión revisada a 1984.

Aunque los planes no pretenden el desarrollo integral de los municipios son de importancia básica para el mismo, porque investigaron minuciosamente sobre el terreno, las estructuras gravitatorias territoriales y la jerarquización de los centros urbanos en un sistema escalonado de ciudades, pueblos, otros centros urbanos y localidades rurales encuadrados en unidades especiales básicas, micro, subregionales y regionales.

Con base en esta jerarquización y estructuración especial es posible definir el tipo mínimo de servicio con que cada centro de población debe contar lo cual proporciona estrategias para el vocacionamiento territorial, la estructura de desarrollo rural, la promoción industrial y turística.

El ya prolongado ejercicio de la planeación del desarrollo en Jalisco ha significado ventajas que pueden seguir operando como retroalimentación para los futuros trabajos entre las que destacan:

- a) La conjunción de equipos técnicos interdisciplinarios que pueden imprimir cada vez mayor calidad al trabajo.
- b) La vinculación de los sectores productivos de la entidad, logrando un excelente ejercicio de participación en las tareas particularmente en la promoción.
- c) Un avance importante en la formación de estadísticas básicas con un grado apreciable de avance.
- d) Estudios monográficos de los 124 municipios del Estado.

En cuanto a los resultados arrojados por el Plan Estatal de Desarrollo 1989-1995, aunque no es posible realizar totalmente ninguna evaluación, podemos calificar de satisfactorios los resultados de la gestión encaminada a su cumplimiento.

En materia de conservación de los recursos naturales y del ambiente se han ejercido acciones significativas en beneficio del vaso de Chapala: plantas de tratamiento, reforestación de las riveras, inicio de la construcción del Sistema la Zurda-Calderón, creación del Consejo Estatal para el seguimiento y evaluación del acuerdo Chapala y se contó con el apoyo de las entidades involucradas en la cuenca del Lerma y del Gobierno Federal para un esfuerzo interestatal para su conservación y saneamiento.

La promulgación de la Ley Estatal de Ecología y la creación de la Comisión para el mismo objeto, fueron bases para la creación del Plan Estatal de Protección al Ambiente del que se derivaron los programas de verificación vehicular, saneamiento, monitoreo, agua limpia, etc., y la edición del Atlas de Riesgo de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

La integración y la eficiencia caminera ha mejorado substancialmente con la construcción de las autopistas de los Altos, Guadalajara-Manzanillo, Chapala y los tramos que corresponden a: Guadalajara-Tepic, Guadalajara-Morelia-México y León-Aguascalientes. La red caminera se reforzó con la terminación de la carretera Ameca-Talpa-Mascota y el inicio de las carreteras de penetración a las Zonas Norte y Sur del Estado, y su importante programa de conservación.

El campo ha avanzado en la modernización apoyado por las reformas del artículo 27 de la Constitución Federal e importantes logros en infraestructura hidráulica, terminación de la presa "Trigomil" para regar 8600 has., estímulos financieros, bodegas, viveros, programa de cafecultores, organización, comercialización, mano de obra campesina, apoyo a zonas siniestradas. Por estas y otras acciones, el cultivo de maíz ha mejorado sus rendimientos en 700 Kg. por hectárea.

La pesca ha manifestado un mejoramiento en las diversas ramas de la acuicultura; el Centro Acuícola de Tizapán el Alto está en proceso de reconstrucción.

El reto de sostener el crecimiento se enfrentó con éxito; el estado conserva el 3er lugar en la economía nacional, su participación en el PIB representa el 7% del nacional. La inversión privada creció un 32% anual entre 1990 y 1993 y el estado ocupa el 4º lugar en la recepción de inversión extranjera. Siguió distinguiéndose como primordial en la producción de alimentos a nivel nacional, manteniéndose entre los primeros lugares en la producción de numerosos rubros. La industria representó la primera fuente de ocupación que hoy cuenta con ramas de alta tecnología y maquiladoras. Las exportaciones se duplicaron entre 1989 y 1993, se reciben 5 millones de turistas anuales y en general, su estructura económica revela un mayor grado de desarrollo.

En el difícil aspecto del desarrollo regional se han hecho importantes esfuerzos en favor del impulso a ciudades medias: actualización de planes de desarrollo urbano y reestructuración vial.

Para la Zona Metropolitana de Guadalajara se han atacado los importantes problemas de agua, energéticos y vialidad, con la construcción parcial del sistema La Zurda-Calderón, la hidroeléctrica de Agua Prieta, los nodos viales, la Línea II del tren ligero, los túneles vehiculares y la ampliación del anillo periférico.

El Programa Nacional de Solidaridad ha tenido en Jalisco el importante efecto de concientizar a amplias capas de la población de la eficiencia y las ventajas de la cooperación para resolver numerosos problemas y carencias en materia de salud, educación, vivienda, servicios municipales y empleo, que se ha visto apoyado por la Ley de Desarrollo Urbano, el Reglamento de Zonificación y la Desregulación de permisos y licencias de construcción.

Observando la trayectoria que la utilización y aplicación de la planeación del desarrollo ha tenido, podemos afirmar que tanto en México como en otros países ha pasado por una etapa de entusiasmo para después caer en un nuevo escepticismo. Los éxitos especiales de las economías de planeación central despertaron este entusiasmo e interés por las técnicas de planificación, adaptadas después a las economías de mercado.

En México la máxima expresión de la planeación se dió en el sexenio 1982-1988, con la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y la elevación de la planeación a rango constitucional y la subsecuente formación de sistemas estatales bajo la dirección metodológica de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de los COPLADES y de la figura del Convenio Unico de Desarrollo.

El Plan, los mecanismo y estrategias de aplicación y los procesos de seguimiento y evaluación fueron parte indivisa del citado Sistema Nacional de Planeación Democrática.

También en México se ha observado un enfriamiento del entusiasmo por la planeación. Aunque el Sistema y la Ley de Planeación siguen vigentes. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 no tuvo el impacto económico deseado y la nueva política económica hace énfasis en el mercado y la reprivatización, por acuerdo signado con los organismos financieros internacionales.

Aún en el periodo 1983-1988, a pesar de la excelencia técnica del Plan del Gobierno y el Sistema de Planeación, su cumplimiento estuvo muy por abajo de sus metas, por diversas razones políticas, sociales y estructurales.

En la actualidad, la situación de la actividad de la planificación es de poco aliento, se ha manifestado falta de continuidad en el proceso; se han relegado los conocimientos de los procesos de planificación, y se les presta poca atención política. Existe el riesgo de que las tareas políticas se aboquen a la solución de lo urgente y se deje de lado la búsqueda de soluciones de fondo.

Existen los planes pero en la práctica se ha carecido de la obligatoriedad que para el sector público señala el Sistema Nacional de Planeación. Asimismo se carece de su vinculación explícita al presupuesto.

En mucho y a pesar de que se han alcanzado resultados positivos en el Estado de Jalisco la Planeación del desarrollo económico tampoco ha presentado el nivel suficiente de continuidad y consistencia ni con el tiempo ni en los procesos; ha sido igualmente escasa la presencia de colaboradores y asesores con la visión precisa del valor político que representa sujetar las acciones de una Administración en forma suficientemente estricta al control cierto, confiable, del que ocupa la titularidad del poder ejecutivo.

La obligación legal a que debe estar sujeta la actuación de todos los integrantes del gobierno para asumir un mayor control del poder ejecutivo a través de un sistema de planeación, es una práctica cuyos beneficios son aún desconocidos por muchos políticos y legisladores de la entidad.

No se pretende que la planeación del desarrollo alcance objetivos fantásticos, las experiencias dictan que debe aplicarse a lo planificable pero es importante establecer la obligatoriedad de su ejercicio para el sector público a través precisamente del instrumento que significa una Ley Estatal en la materia.

## **CONSIDERACIONES GENERALES**

### **Perspectivas Económicas de México.**

Al inicio de la actual administración (1994-2000) el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, precisó:

"Ciertamente México ha prosperado. Nuestros padres y nuestros abuelos realizaron grandes logros. Pero no son suficientes, no podemos estar satisfechos".

Por ello nuestro reto más importante es lograr condiciones dignas en la vida de cada familia mexicana. El progreso económico, solo tiene sentido si llega a el hogar de cada mexicano.

El propósito de la política económica debe ser el bienestar creciente de cada persona y de su familia. Ese bienestar se funda en un empleo digno, estable, bien remunerado. México necesita mucho más de esos empleos y nuestro compromiso es crearlos.

Para crear esos empleos, la economía debe crecer de manera sostenida, a un ritmo mucho mayor que la población. Para que los empleos estén cada vez mejor remunerados, se requiere el aumento sostenido de la productividad.

Hoy más que nunca, México debe ser un país de Leyes. Ese es el clamor de todos. En todas partes. Y esa tarea va a demandar esfuerzo, disciplina, firmeza y perseverancia. Las soluciones tomarán tiempo. Por eso debemos empezar a trabajar en ellas ahora mismo.

Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tenga plena observancia. Es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas; que los derechos sean reconocidos; y que las discrepancias sean resueltas conforme a la Ley.



**Todo el esfuerzo de varias generaciones, toda la tarea de la nuestra, todo el horizonte de nuestros hijos puede perderse si no logramos consolidarnos como un país de leyes.**

**No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la Ley y vivir en la incertidumbre de su incumplimiento. Los mexicanos necesitamos, queremos y demandamos un sistema de justicia eficaz, queremos que la Ley sea la norma real de la convivencia.**

### **El Desarrollo de Jalisco.**

**El desarrollo del Estado de Jalisco se encuentra al igual que el resto del país estancado y probablemente aún más, por las razones que a continuación se exponen:**

**Los problemas de Jalisco se manifiestan a partir del recesivo año de 1993 e incluso antes, ya que la economía estatal apenas creció a un insuficiente ritmo de 3% de promedio anual durante el periodo de 1989-1993.**

**El estado requiere de crear 60,000 empleos por año para satisfacer las necesidades del incremento del PEA; sin embargo en 1993 se perdieron cerca de 25 mil puestos, en 1994 apenas si se crearon 10,000 y en los primeros días de 1995, 13,000 personas quedaron desocupadas. Así el rezago acumulado en la creación de fuentes de empleo en solo 25 meses es superior a los 100,000 empleos.**

**El Ing. Alberto Cárdenas Jiménez, Gobernador Constitucional del estado en su toma de posesión el día 1º de marzo planteó lo que seguramente será el pivote de el Plan de Desarrollo:**

- 1-Saneamiento de la deuda y las finanzas públicas**
- 2-Redefinición del Federalismo**
- 3-Revalorización de los Ayuntamientos**
- 4-Mayor acercamiento entre Gobierno y Sociedad mediante canales de participación ciudadana.**

**El objetivo es recuperar la confianza, garantizando estabilidad para atraer inversiones.**

**Lo expuesto en los párrafos anteriores, marca el principio para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, para lo que el Ejecutivo ya ha convocado a su equipo de trabajo, aspectos adicionales se presentan en la introducción de este documento, en la página 6.**

## **La Instrumentación del Sistema de Planeación**

El Sistema Estatal de Planeación Democrática que se pretende integrar para llevar a la realidad lo expresado en el anteproyecto de Ley de Planeación objeto de esta Tesis presentará las siguientes características, bases, componentes, productos y operatividad que se muestran en los diagramas adjuntos.

### **a) Bases.**

La base esencial es el ordenamiento Constitucional contenido en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuyo reglamento es la Ley Federal de Planeación. Los siguientes elementos básicos son: El Plan Nacional de Desarrollo actualizado al inicio de cada nueva administración presidencial y el programa nacional de gobierno que se derive de la estrategia del Plan.

A nivel estatal las bases serán la propia Constitución Estatal, que ya contendrá la Ley Estatal de Planeación, el Plan Estatal Solidario del Plan Nacional y el Programa Estatal de Gobierno a que dará lugar.

### **b) Componentes y Productos.**

1.- La estructura Administrativa que se integra por la Administración Pública Estatal, las representaciones estatales de la Administración Pública Federal y las Administraciones Municipales, así como las organizaciones de los sectores privado y social.

La interacción de estos componentes administrativos e institucionales origina las instancias coordinativas federación-estado y estado-municipios en el seno del COPLADE, así como la participación social y los foros de consulta popular.

2.- El proceso mismo de la planeación, que consta de la formulación o proceso de integración de la planeación en que se definen las acciones a realizar en el período del Plan; la instrumentación o puesta en práctica de los planes por medio de instrumentos financieros y de política económica. Las vertientes indican el grado de obligatoriedad de la planeación para los diversos sectores; el control es el seguimiento y comprobación de las acciones previstas por el plan en el tiempo previsto y verificado presupuestalmente; la evaluación es la etapa final del proceso donde se comparan los efectos reales del plan con los objetivos perseguidos.

3.- La infraestructura básica de la planeación y que tiene una importancia definitiva para su calidad es un banco eficiente de información estadística, geográfica y recursos humanos integrados por diversos equipos de personal altamente calificado en las técnicas de planificación global, sectorial y regional.

4.- Se llama productos de la planeación al Plan General con sus objetivos, estrategias y políticas de amplia cobertura que luego se puntualizan en programas sectoriales y regionales que constan de proyectos específicos cuya ejecución se distribuye en programas operativos anuales durante el período del plan. Los reportes de seguimiento y evaluación del Plan Estatal y los programas se consideran también como productos, todos ellos se presentan en forma de documentos.

### **c) Relaciones entre los productos y la infraestructura administrativa.**

1.- El nivel federal, que es el rector para los niveles estatal y municipal genera el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales, Regionales, Institucionales y especiales con la participación de los sectores social y privado nacionales, estructurando un marco general en que se circunscribirá la planeación estatal y municipal. A este nivel también se incluyen proyectos de importancia nacional.

2.- En el nivel estatal se generan productos análogos a los generados a nivel federal, pero tomando en cuenta las condiciones particulares, problemática y oportunidades distintivas de cada entidad federativa. Esta distinción puede requerir acciones específicas que para su realización podrá hacerse necesario el convenio entre la Federación y el Estado. En este nivel la planeación se realiza en el seno de un comité de planeación con la participación de los sectores social y privado del estado que allegan planteamientos más específicos.

3.- En el nivel municipal de los productos son más específicos, los planes y programas municipales se concretan en forma casi inmediata en proyectos de servicios municipales y proyectos especiales para los cuales también puede requerirse un convenio estado-municipios. Los Comités de planeación municipal no se han organizado formalmente, pero sí se cuenta con amplia participación de los sectores privado y social cuando se les solicita .

### **d) Proceso de integración de la formulación.**

La formulación de la planeación estatal parte del análisis del Plan Nacional de Desarrollo actualizado y discurre a través de tres niveles: global, sectorial, y regional. A nivel global, con base en el diagnóstico y problemática presentados en el Plan Nacional y con base en información estadística y geográfica se compara la situación global, nacional y estatal, sus coincidencias y sus particularidades y definición de una estrategia general.

En los niveles sectoriales y regionales la información oficial se combina con información directa y actual obtenida en foros de consulta popular que se concreta en documentos sectoriales y regionales preliminares para el Plan Estatal de Desarrollo. Ambos tipos de documentos se someten a un proceso de congruencia y puntualización con el diagnóstico y la estrategia global, de donde emergen los programas sectoriales y regionales con objetivos y estrategias subsidiarias que integran la versión preliminar del Plan. Finalmente, todo el Comité de Planeación, en pleno, efectúan una última verificación de congruencia de la que resultará la versión definitiva del Plan.

**CAPITULO III. PROPUESTA ANTEPROYECTO  
DE LEY DE PLANEACION ECONOMICA  
DEL ESTADO PARA EL ESTADO  
DE JALISCO**

## **CAPITULO III .- PROPUESTA: ANTEPROYECTO DE LEY DE PLANEACION ECONOMICA PARA EL ESTADO DE JALISCO**

### **III.1 Considerandos.-**

Que la Administración Pública estatal es la actuación misma del Gobierno y que sus actos son de interés público, así como, que el Estado de Jalisco requiere la generación de toda una red de organización para poder llevar a cabo el ejercicio bajo un plan rector, que tiene que ser el Plan Estatal de Desarrollo y los programas sectoriales, regionales, especiales y municipales.

Que las tareas de la administración pública son complejas y de naturaleza diversa de acuerdo a la demanda de la población, por lo que se hace necesario que la actuación del gobierno sea lo más eficaz, realizada bajo los principios de la Economía, bajo el marco irrestricto de la Ley y por encima de todo, con efectos políticos previsibles.

Que la misma complejidad de la Administración Pública obliga a una diversidad de prácticas para resolver los múltiples fenómenos del quehacer diario gubernamental, y que se hace necesario la mayor certidumbre posible en los actos de Gobierno, siendo el Sistema de Planeación el que ofrece la mejor opción.

Que la Planeación, es un proceso con el fin de preparar un conjunto de decisiones para actuar en el futuro, dirigidas a lograr metas específicas y generales, a través del uso de medios óptimos y que debe ser integral, aspirando a influir sobre todos los aspectos relevantes de la estructura económica y social.



Que la Planeación obliga a producir documentos escritos, que son los planes los programas y los proyectos y que es obligación igualmente su difusión para dar certidumbre a la población sobre los compromisos del gobierno y los diversos sectores de la sociedad, contenidos en dichos documentos.

Que la planeación permite despejar el azar y que cuando este opere, sea tan sólo, en aquello que en base a la información disponible no alcance las previsiones normales.

Que en un sistema de planeación el plan que resulte, debe tener: una efectividad obligatoria para todas las Secretarías y Dependencias del poder Ejecutivo; de carácter indicativo para los sectores que participan y de compromiso político para todos.

Que igualmente la planeación contempla el corto, mediano y largo plazos, como medidas de tiempo para el gobierno en concertación con la población cumpla sus compromisos, permitiendo dar seguimiento a las políticas, proyectos y programas y asegurando de manera sustancial el cumplimiento de las metas y el mejor aprovechamiento de los recursos al margen de los cambios administrativos que se pudieran presentar por eventualidades y por previsiones en los términos constitucionales.

Que la planeación exige como condición estricta, que el presupuesto público esté totalmente vinculado con las acciones propias del gobierno y que ésta normatividad debe ir acompañado de las consecuentes cambios en los procesos administrativos, mejor control económico-financiero a fin de fortalecer el ejercicio del presupuesto público como expresión esencialmente política.

Que así todas las acciones previstas en la ley como obligación a las Secretarías y Dependencias del poder Ejecutivo y articuladas en el presupuesto público, obedecerán a los planes, programas, proyectos y se encaminan a metas comunes en el sistema de planeación y en todo caso por todas aquellas disposiciones que en materia del desarrollo económico, establezca el Gobernador.

Que la planeación facilita la coordinación entre las Secretarías y Dependencias del poder Ejecutivo generando la capacidad suficiente prevista en la Ley, para un adecuado seguimiento administrativo de la actuación sistemática de los servidores públicos que junto con el gobernador integran el poder Ejecutivo del Estado.

Que es impostergable prevenir que en el uso del arbitrio administrativo y el ejercicio de las atribuciones que contempla la ley, ningún servidor público del nivel que ocupe, omita los procesos a que estrictamente deba sujetarse en el cumplimiento de sus funciones y que la ley prevea los mecanismos necesarios y suficientes para lograr estos objetivos.

Que básicamente, se pretende generar un instrumento jurídico que materialice las funciones y atribuciones exclusivas de Gobernador del Estado, en forma altamente especializada y con visión del conjunto, para que el titular del poder Ejecutivo conozca de primera mano lo que está sucediendo como se avanza en la política económica y social con la consecución de los proyectos y de los programa específicos.

Que así la planeación, tiene una importancia política muy significativa, al permitir la clara previsión de hacia donde se camina: el cómo, el cuándo y el con qué, de las acciones contenidas en el plan.

Que así, el Gobernador del Estado tendrá en su mano un instrumento que le permita visualizar rápido y con eficacia los avances y los resultados del plan, así como, aplicar las directrices políticas y en su caso las medidas correctivas.

**Que el plan de desarrollo se convierta en el instrumento formal para conducir los esfuerzos del Estado, orientando el gasto público en el cumplimiento de la parte que le corresponda, así como, inducir a los sectores productivos y a los municipios, a las tareas de crecimiento y desarrollo.**

**Que los diversos sectores productivos y sociales propondrán sus proyectos y programas para ser incluidos en el plan, comunicándoles a los órganos técnicos responsables en el tiempo y forma que prevea la ley, reforzando con ello la consulta pública y la participación política de todos.**

**Que en los procesos de evaluación formal de las labores del Gobierno se detallen los mecanismos necesarios y se obligue a reuniones periódicas a los servidores públicos responsables de las diversas áreas de la administración en conjunto con el Gobernador del Estado a fin de dar cuenta precisa y exacta del cumplimiento de sus funciones.**

**Que es indispensable que el Estado de Jalisco regule en lo interno el cabal cumplimiento del contenido del artículo 26 de la Constitución Federal evaluando y alertando en forma permanente a los sectores de la población, sobre el grado de cumplimiento preciso y claro del plan para que la norma estatal de la materia, propicie la participación de todos los sectores de la población en tareas específicas en todos los procesos y sea de una amplia aplicación política.**

**Que es indispensable que en los procesos de coordinación entre el Estado y sus municipios, éstos participen de manera muy clara incorporando sus planes municipales de desarrollo general al propio plan estatal, en cumplimiento al contenido de la fracción V del artículo 115 del máximo ordenamiento jurídico.**

**Que la planeación del desarrollo estatal, es una necesidad de carácter público para eliminar improvisaciones y estimular un crecimiento consolidado en las áreas que se requieran.**

## **III.2.- Anteproyecto de Ley de Planeación Económica para el Estado de Jalisco.**

### **CAPITULO PRIMERO**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

**Art. 1º .-** Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

**I.** Las normas y los principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la Planeación Estatal del Desarrollo, encauzandola a los objetivos y metas generales de la Planeación Nacional y canalizarla en función de las actividades de la administración publica estatal.

**II.** Las bases de integración y funcionamiento de un sistema estatal de planeación democrática.

**III.** Las bases para que el Ejecutivo del Estado coordine sus actividades de planeación conforme a la legislación aplicable.

**IV.** Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales y privados a través de sus organizaciones representativas en la elaboración del plan y de los programas a los que se refiere esta Ley.

**V.** Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a lograr los objetivos y prioridades del Plan y los Programas.

**Art. 2º.- La planeación debe llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado, sobre el desarrollo integral e interactivo y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos convenidos en la Constitución Política del Estado de Jalisco. Para esto debe estar basada en los siguientes principios:**

**I. Fortalecimiento de la soberanía e independencia en lo político, lo económico y lo cultural.**

**II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen republicano y representativo, la consolidación de la democracia como sistema de vida fundada en la constante mejoría económica, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa, la planeación y ejecución de las actividades de gobierno.**

**III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de vida para lograr una sociedad más igualitaria.**

**IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales políticos.**

**V. El fortalecimiento del pacto Federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del Estado, promoviendo la descentralización y desconcentración de la vida estatal y municipal.**

**VI. El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.**

**ART. 3º.-** Para los efectos de ésta ley se entiende como planeación estatal del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en las atribuciones del Ejecutivo Estatal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, en lo social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad estatal de conformidad con las normas y principios que la Constitución establece.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

**Art.4º.-** Es responsabilidad del Ejecutivo del Estado conducir la planeación estatal del desarrollo, con la participación democrática de los grupos sociales de conformidad a lo dispuesto por esta ley.

**Art.5º.-** El Gobernador del Estado remitirá el Plan Estatal de Desarrollo, al H. Congreso del Estado para su exámen y opinión, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en las diversas ocasiones previstas por esta Ley; el H. Congreso formulará las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

**Art.6º.-** El Gobernador del Estado al informar ante el H. Congreso estatal sobre el estado general que guarda la administración pública, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo y los Programas.

**El contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública estatal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que alude el párrafo anterior a fin de permitir al H. Congreso del Estado, el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades del Plan Estatal de Desarrollo.**

**Art.7º.- El Gobernador del Estado al enviar al H. Congreso las iniciativas de las leyes de ingresos, y los proyectos de presupuestos de egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales conforme al art. 24 de ésta Ley.**

**ART. 8º.- Los jefes o titulares de las Secretarías y Dependencias del Gobierno Estatal cuando el H. Congreso lo solicite, darán cuenta del estado que guarda sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación estatal que por razón de su competencia les correspondan y de los resultados de las acciones previstas; informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social, en función de dichos objetivos y prioridades, en su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas.**

**ART. 9º.- Las Dependencias de la Administración Pública Estatal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Estatal de Desarrollo.**

**ART. 10º.- Los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formulen el Ejecutivo Estatal, señalarán las relaciones que en su caso existan entre el proyecto que se trate y el Plan y los Programas respectivos.**

**ART. 11º.-** En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta Ley se sujetará a lo que resuelva, para efectos administrativos el Ejecutivo Estatal por conducto de la Secretaría de Promoción Económica.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA**

**Art. 12.-** Los aspectos de la planeación estatal del desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la administración pública del estado, se llevarán a cabo en los términos de esta Ley mediante un sistema de planeación estatal democrática.

Las dependencias y entidades de la administración pública estatal, los organismos públicos descentralizados o de gestión, las representaciones de las dependencias públicas federales a través de las unidades administrativas y los gobiernos municipales formarán parte del sistema.

**Art. 13.-** Las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del sistema de planeación estatal democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formalización, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.

**Art. 14.-** La Secretaría de Promoción Económica del Estado, tendrá las siguientes atribuciones:



**I.- Coordinar las actividades de la Planeación Estatal del Desarrollo y prestar asistencia técnica en esta materia a todas las entidades públicas, privadas y sociales involucradas.**

**II.- Elaborar el Plan Estatal de Desarrollo tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado y de los gobiernos municipales; de las representaciones de las dependencias públicas federales, así como los planteamientos que formulen los grupos sociales y privados interesados.**

**III.- Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponde al gobierno del estado, a los gobiernos municipales y a las representaciones de las dependencias públicas federales y elaborar los programas especiales que señale el gobernador del estado.**

**IV.- Cuidar que el Plan y los Programas que se generen en el sistema mantengan congruencia en su elaboración y contenido.**

**V.- Coordinar y promover las actividades en materia de investigación y capacitación para la planeación, realicen las dependencias de la administración pública estatal, y las representaciones federales.**

**VI.- Elaborar programas globales anuales para la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo, tomando en consideración las propuestas de las dependencias estatales y federales y los respectivos gobiernos municipales.**

**VII.- Verificar periódicamente, la relación que guarden programas y presupuestos de diversas dependencias de la administración pública estatal y federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan Estatal de Desarrollo y los programas a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las**

desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los Programas respectivos.

**Art. 15.- A la Secretaría de Finanzas corresponde:**

I. Participar en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera y fiscal.

II.- Proyectar y calcular los ingresos del estado, considerando las necesidades de recursos y utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los Programas.

III.- Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los Programas en el ejercicio de sus atribuciones de coordinación.

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

V.- Considerar los efectos de la política fiscal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los Programas.

**Art. 16.- A las Dependencias de la Administración Pública Estatal les corresponde:**

I.- Intervenir respecto de las materias que les competen en la Elaboración del Plan Estatal de Desarrollo.

II.- Coordinar el desempeño de las actividades que les competen en materia de planeación y programación que determine el Ejecutivo del Estado.

**III.- Elaborar sus programas tomando en cuenta las propuestas que presenten las dependencias involucradas y los gobiernos municipales, así como las opiniones de los grupos sociales interesados.**

**IV.- Asegurar la congruencia de sus programas con el Plan Estatal de Desarrollo, así como con los programas regionales, sectoriales y los que determine el Gobernador del Estado.**

**V.- Elaborar los programas operativos anuales, para la ejecución de los programas sectoriales y regionales correspondientes.**

**VI.- Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en sus programas procurando su congruencia con los planes y programas estatales y nacionales y de los gobiernos municipales.**

**VII.- Adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar en su caso los programas respectivos, así como verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos del área que les competen.**

**Art. 17.- Las Entidades Paraestatales deberán:**

**I.- Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objetivos.**

**II.- Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Estatal, elaborar su respectivo programa, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente.**

**III.- Elaborar programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales.**

IV.- Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos municipales a través de la dependencia interesada en el sector, conforme a los lineamientos que señale esta última.

V.- Asegurar la congruencia de su programa, con el programa sectorial y respectivo.

VI.- Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del Plan Estatal de Desarrollo.

Art. 18.- La Contraloría del Estado deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Art. 19.- El Gobernador del Estado podrá establecer comisiones para la atención de actividades de la planeación estatal que deberán desarrollar conjuntamente varias dependencias.

Estas comisiones podrán a su vez, contar con sub-comisiones para la elaboración de programas especiales que el mismo Gobernador determine.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones y sub-comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Art. 20.- Todas las acciones derivadas de la planeación del desarrollo en cualquiera de sus vertientes, o que a juicio de las autoridades competentes se considere que tienen un impacto significativo en éste, y que requieran del ejercicio de inversiones deberán presentarse en proyectos formales que deberán contener:

I.- Estudios de las necesidades o las demandas respectivas, de los procesos técnicos a utilizar y de los requerimientos financieros a que den lugar.

**II.- Una evaluación financiera, económica y social.**

**III.-** Cuando su naturaleza lo requiera, las provisiones debidas a la protección del equilibrio ecológico y ambiental, tanto durante su ejecución como durante su operación en su vida útil, de acuerdo a las disposiciones de la legislación federal y estatal en la materia.

**IV.-** Así mismo, las provisiones debidas a la salvaguarda de la seguridad de la población en cuanto a riesgos de inundaciones, avalanchas derrumbes, incendios u otros siniestros que pudieran ocasionarse de su operación o ejecución.**CAPITULO TERCERO**

### **PARTICIPACION SOCIAL EN LA PLANEACION**

**ART. 21.-** En el ámbito del Sistema Estatal de Planeación democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las Instituciones académicas profesionales y de investigación; de los organismos intermedios y empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanentes en los aspectos de planeación democrática, relacionadas con sus actividades a través de grupos de consulta integrados en subcomités que al efecto se convocarán, asimismo participarán los Diputados del Congreso del Estado, los Diputados Federales, los Senadores y los Ayuntamientos.

Para tal efecto y de conformidad con la Legislación aplicable en el sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación estatal del desarrollo.

## **CAPITULO CUARTO**

### **PLAN Y PROGRAMAS**

**ART. 22.-** El Plan Estatal de Desarrollo debe elaborarse, aprobarse y publicarse en un plazo no mayor de seis meses a partir de la fecha en que toma posesión el Gobernador del Estado, y su vigencia no exceder al período constitucional aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

La categoría del Plan queda sujeta al Plan Nacional, al Plan Estatal y a los Planes Municipales de Desarrollo.

El Plan Estatal de Desarrollo precisará los objetivos Estatales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del Estado contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución; establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema estatal de planeación democrática.

**ART. 23.-** El Plan indicará los programas sectoriales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a éste capítulo, los que guardarán congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo y con el Plan Nacional de Desarrollo.

Su vigencia no excederá del período Constitucional de la gestión Gubernamental en que apruebe, aunque sus provisiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

**ART. 24.-** Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate.

Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución; así como las formas de coordinación con las Dependencias Federales y los Ayuntamientos.

**ART. 25.-** Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias y estratégicas en función de los objetivos estatales fijados en el plan y cuya extensión territorial involucra a varios municipios de una determinada zona del estado.

**Art. 26.-** Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del estado fijados en el plan, o en las actividades relacionadas con dos ó más dependencias.

**Art. 27.-** Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes.

Estos deberán de ser congruentes entre sí y regirán durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública estatal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

**Art. 28.-** El Plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con el gobierno federal y con los ayuntamientos, de inducción, concertación con los grupos sociales interesados.

**Art. 29.-** Los programas que elaboren las entidades paraestatales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el Programa Sectorial correspondiente. Las entidades al elaborar sus programas se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

**Art. 30.-** El Plan y los programas regionales deberán ser sometidos por la Secretaría de Promoción Económica a la consideración y aprobación del Congreso del Estado.

Los Programas Sectoriales deberán someterse a la consideración y aprobación del Gobernador del Estado por la dependencia a que compete; el sector correspondiente, previo dictámen de la Secretaría de Promoción Económica.

Si la dependencia pública no estuviera agrupada en un sector específico, la aprobación a que alude el párrafo anterior corresponderá a la Secretaría de Promoción Económica.

**Art. 31.-** El Plan Estatal de Desarrollo y los programas sectoriales, regionales y especiales se publicarán en el Periódico Oficial "EL ESTADO DE JALISCO".

**Art. 32.-** El Plan y los Programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias, los resultados de las revisiones, y en su caso; las adecuaciones consecuentes al Plan y los programas previa su aprobación por parte del titular del Ejecutivo, se publicarán también en el Periódico Oficial "EL ESTADO DE JALISCO".

**Art. 33.-** Una vez aprobado el Plan y los programas serán obligatorios para las dependencias de la administración pública, estatal y federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales .



**Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en ejercicio de las atribuciones que la Ley les confiere, según el sector de que se trate, proveeran lo conducente entre los órganos de gobierno y la administración de las propias entidades.**

**La ejecución del Plan y los programas podrán concertarse conforme a esta Ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados y con los particulares.**

**Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley, el Ejecutivo Estatal inducirá, las acciones de los particulares y en general del conjunto de la población a fin de proporcionar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los Programas.**

## **CAPITULO QUINTO**

### **COORDINACION**

**ART. 34.-** El Ejecutivo Estatal llevará a cabo con los gobiernos federales y municipales, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la Planeación Estatal del Desarrollo, y coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a la consecución de los objetivos de la Planeación Nacional, Estatal y Municipal.

**ART. 35.-** Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Estatal podrá convenir con el Gobierno Federal y con los gobiernos de los Municipios:

- I. Su participación en la planeación estatal a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes.
- II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral y su congruencia con la planeación nacional, así como promover la participación de los diversos sectores de la sociedad, en las actividades de planeación.
- III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación en el ámbito de su jurisdicción.
- IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del artículo 14 de éste ordenamiento, y:

**V.- La ejecución de las acciones que deban realizarse en el Estado y que competan a los ordenes de Gobiernos Federal y Estatal, considerando la participación que corresponda a los Municipios interesados y a los sectores de la sociedad.**

Para este efecto la Secretaría de Promoción Económica propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias interesadas, conforme a sus atribuciones.

**Art. 36.-** En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo Estatal definirá la participación de los órganos de la administración pública del estado que actúen en las actividades de planeación, y las que a efecto realicen los Ayuntamientos.

**Art. 37.-** El Ejecutivo Estatal ordenará la publicación en el Diario Oficial del Estado de Jalisco, de los convenios que se suscriban con el Gobierno Federal y con los Ayuntamientos.

## **CAPITULO SEXTO**

### **CONCERTACION E INDUCCION.**

**Art. 38.-** El Ejecutivo Estatal, por si o mediante sus dependencias y las entidades paraestatales, podrá concertar la realización de las acciones previstas por el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

**Art. 39.-** La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que los celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven, en su incumplimiento a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

**Art. 40.-** Los contratos y convenios que se celebren conforme a este capítulo se consideran de derecho público. Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios, serán resueltas por los Tribunales del Poder Judicial del Estado.

**Art. 41.-** Los proyectos de presupuesto de egresos del estado, los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en proyectos mencionados; las iniciativas de leyes de ingresos, los actos que las dependencias de la administración pública estatal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política fiscal y social, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta Ley. El propio Ejecutivo Estatal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el Plan y los Programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

**Art. 42.-** Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo estatal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan y los Programas.

## **CAPITULO SEPTIMO**

### **RESPONSABILIDADES**

**Art. 43.-** A los funcionarios de la administración pública estatal que en el ejercicio de sus funciones contravengan a las disposiciones de esta Ley, y las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de las dependencias o entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición .

**Art. 44.-** Las responsabilidades a que se refiere la presente Ley son independientes de las de orden civil o penal que se puedan derivar de los mismos hechos.

**Art. 45.-** El Ejecutivo del Estado en los convenios de coordinación que suscriben con los gobiernos federal y municipal, discutirá la inclusión de una cláusula en la que se prevean sanciones al incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del Artículo 105 de la Constitución General de la República.

#### **TRANSITORIOS:**

**ARTICULO PRIMERO.-** La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "EL ESTADO DE JALISCO".

**ARTICULO SEGUNDO.-** Quedan sin efecto aquellas disposiciones que se contrapongan a lo dispuesto en la presente Ley.

El objeto de esta propuesta es el contribuir a la ordenación sistemática de las acciones del Gobierno estatal que permitan el desarrollo económico sostenido y con una visión de largo plazo

La Planeación Económica contribuye a que las acciones de Gobierno y Sociedad en su conjunto, se coordinen para que los esfuerzos no se dispersen, desperdiciando trabajo y recursos.

Asimismo los Planes Económicos al ser documentos escritos, sirven como una guía que facilita que el aparato productivo oriente sus acciones hacia objetivos factibles, aprovechando así los recursos que se invierten y no dejando al azar o a la improvisación la solución a los problemas.

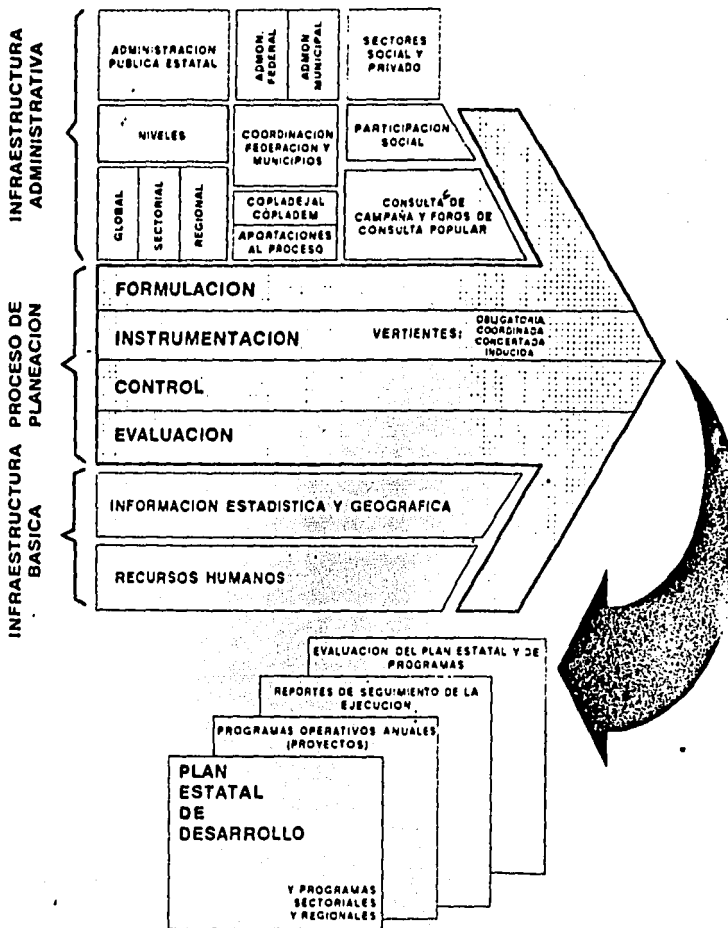
Adicionalmente y con carácter de síntesis, la Ley de Planeación Económica se convierte en un instrumento o herramienta de gobierno, puesto que marca el qué, cómo y cuándo de las acciones del Estado y de los Particulares, en la búsqueda del bienestar de la población de la entidad.

## DIAGRAMAS DE PLANEACION

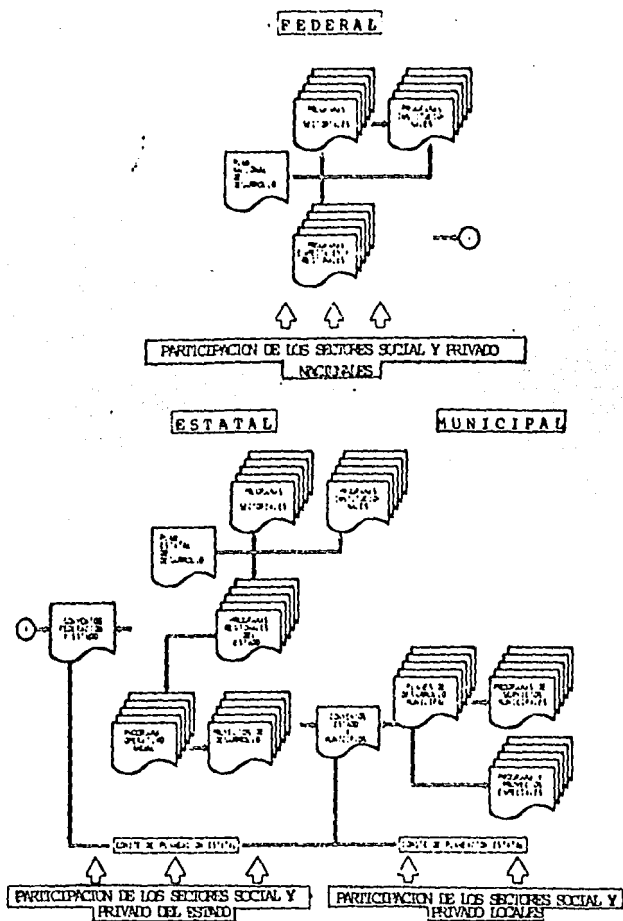


# SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

## COMPONENTES Y PRODUCTOS

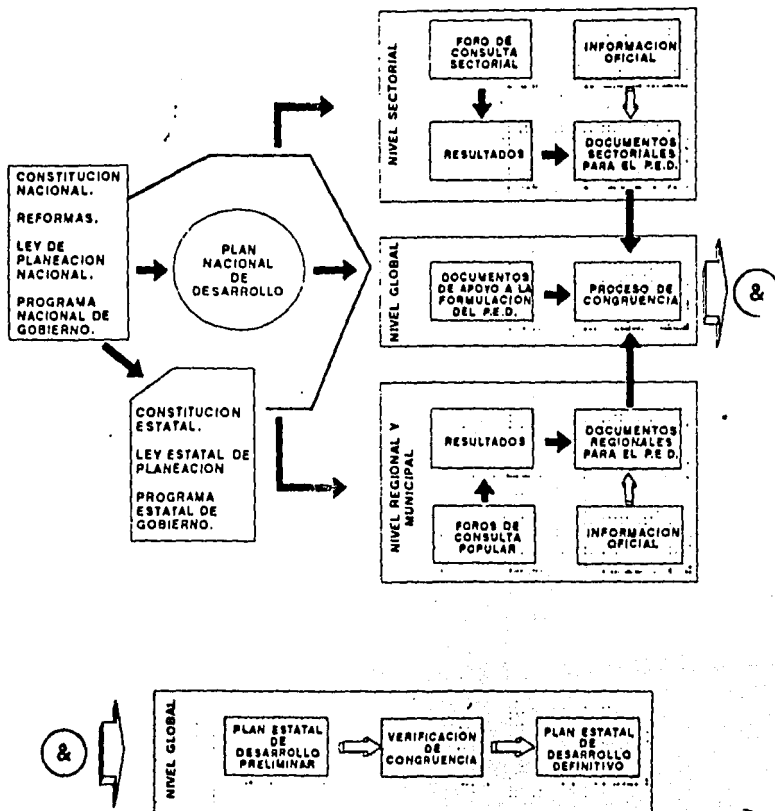


# PLANEACION NACIONAL DEL DESARROLLO PRODUCTOS



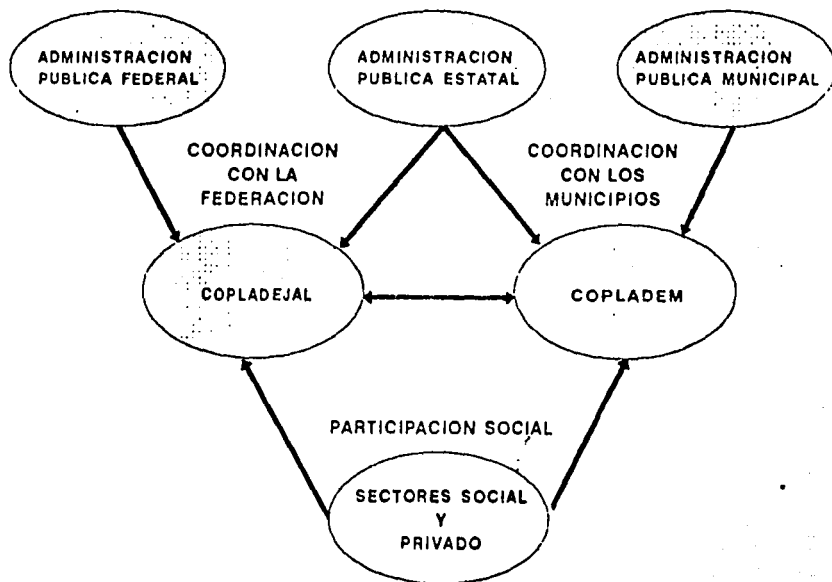
# INTEGRACION DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO

1995 - 2001



# SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION

## ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA



## **BIBLIOGRAFIA Y/O FUENTES DE CONSULTA**

- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE JALISCO.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- EL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO.  
Evolución Reciente de la Política  
Com. Ext. Vol. 38 número 9. Sep. 1988.  
Ma. Emilia Janetti Díaz. Colegio de México.
- EL MODELO HEURISTICO  
A.F.L. Inédito
- EL PLAN METROPOLITANO  
A.F.L. Inédito
- EL PLAN O EL ANTIAZAR  
Pierre Masse  
Edit. Labor 1968
- EVERETTE  
Hagen  
FCE. 1964
- LA PLANEACION DEL DESARROLLO  
Jean Tinbergen  
FCE. 1986
- LA PLANEACION MUNICIPAL  
A.F.L. Inédito

- LAS BUROCRACIAS DEL DESARROLLO  
Carlos Alba Vega  
El Colegio de Jalisco
  
- LEY FEDERAL DE PLANEACION
  
- LEY ORGANICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO
  
- MIGUEL DE LA MADRID  
Diversas Obras  
Secretaría de Programación y Presupuesto
  
- NOTAS DIVERSAS DE PLANEACION ECONOMICA  
Bibliografía ILPES-ONU
  
- NOTAS SOBRE MODELOS DE PLANEACION ECONOMICA  
Y EL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MEXICO  
Gustavo Melazzi  
UAM
  
- PND 1989-1994  
Carlos Salinas de Gortari
  
- REVISTA COMERCIO EXTERIOR  
1966-1994
  
- REVISTA FINANZAS Y DESARROLLO  
1968-1994
  
- LA NUEVA ECONOMIA PRESIDENCIAL  
Gabriel Zaid  
grijalbo-1994
  
- EXCELSIOR  
Ejemplares marzo 7 de 1995 p. 5  
mayo 6 de 1978 p. 9